

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE DIREITO

Programa de Pós-Graduação em Direito

Gabriel Amaral Rocha Ferreira

**A INTRODUÇÃO DA CLÁUSULA DE BARREIRA NO SISTEMA PROPORCIONAL
BRASILEIRO: análise do contexto e dos impactos da alteração legislativa**

Belo Horizonte

2020

Gabriel Amaral Rocha Ferreira

**A INTRODUÇÃO DA CLÁUSULA DE BARREIRA NO SISTEMA PROPORCIONAL
BRASILEIRO: análise do contexto e dos impactos da alteração legislativa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como um dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre, elaborada sob a orientação do Professor Doutor Adamo Dias Alves.

Área de Concentração: Direito e Justiça

Linha de Pesquisa: História, Poder e Liberdade

Projeto Coletivo: Direito e Justiça Política

Área de Estudo: Direito Político

Belo Horizonte

2020

F383i Ferreira, Gabriel Amaral Rocha
A introdução da cláusula de barreira no sistema proporcional brasileiro:
análise do contexto e dos impactos da alteração legislativa / Gabriel Amaral
Rocha Ferreira. — 2020.

Orientador: Adamo Dias Alves.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Direito.

1. Direito eleitoral – Teses 2. Poder legislativo – Teses
3. Sistema eleitoral – Teses 4. Representação proporcional – Brasil
I. Título

CDU(1976) 342.8(81)

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço CRB 6/3167.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

FOLHA DE APROVAÇÃO

A INTRODUÇÃO DA CLÁUSULA DE BARREIRA NO SISTEMA PROPORCIONAL BRASILEIRO: análise do contexto e dos impactos da alteração legislativa

GABRIEL AMARAL ROCHA FERREIRA

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO, como requisito para obtenção do grau de Mestre em DIREITO, área de concentração DIREITO E JUSTIÇA, linha de pesquisa História, Poder e Liberdade.

Aprovada em 17 de dezembro de 2020, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Adamo Dias Alves - Orientador - UFMG
Prof(a). Adriana Campos Silva - UFMG
Prof(a). Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira UFMG

Belo Horizonte, 06 de julho de 2022.

COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Maciel Ramos, Coordenador(a)**, em 08/07/2022, às 21:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1578644** e o código CRC **D8C9EFF4**.

Esse trabalho é dedicado à minha mãe, ao meu pai, ao Guilherme e à Mariana, pessoas sem as quais eu não chegaria até aqui, ou talvez nem teria começado toda minha trajetória.

Com profunda gratidão às Funções Protetoras do Universo pela proteção obtida, ofereço minhas sinceras orações pelo aumento da eficácia de seus poderes.

AGRADECIMENTOS

Apesar de o Mestrado ter sido concluído em pouco menos de dois contados da data de ingresso no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, esta dissertação só pôde ser concluída após meus 25 anos de vida, pois entendo que durante todos esses anos cada pessoa teve uma contribuição específica para o meu crescimento, direta ou indiretamente. Para começar, eu não teria entrado na Universidade, muito menos na Pós-Graduação se não fosse pela paciência e pelos incentivos da minha mãe, Léa, e do meu pai, Alessandro. Desde que consigo me lembrar fui estimulado a ler e a estudar, e alguns frutos estão começando a ser colhidos apenas agora, de modo que devo aos meus pais essa paixão, necessidade e às vezes ansiedade de estudar. Ao meu irmão Guilherme, meu companheiro mais antigo de batalha, sou grato pela oportunidade e responsabilidade de ser um irmão mais velho que, apesar das brigas e discordâncias, só busca entender melhor as coisas para que possamos entendê-las conjuntamente, para crescer com isso. Agradeço à Mariana, pela parceria de sempre, pelo estímulo e motivação, sempre em forma de amor, carinho e companheirismo. Aos meus sogros, Cícero e Cássia, por terem me recepcionado nesse contexto de pandemia, o que me deu tranquilidade para me debruçar sobre a dissertação. É necessário um agradecimento especial ao Professor Doutor Adamo Dias Alves, que me ensinou a fazer pesquisa científica com seriedade e com qualidade, o que foi essencial não só para a construção desse trabalho, mas também para toda a minha carreira profissional e acadêmica. Agradeço à Professora Adriana Campos, pela disposição de sempre, desde antes do ingresso no Mestrado, e pela paciência em contribuir para os meus estudos como se eu fosse um de seus “oris”. Agradeço ao Professor Titular Marcelo Cattoni, pois os questionamentos na banca de ingresso e as contribuições na banca de qualificação me abriram os olhos não só para esta pesquisa, mas também sobre como pensar o Direito Político no contexto brasileiro, o que me despertou o interesse de aprofundar ainda mais nos estudos sobre o tema. Ao Dr. Leonardo Militão e aos colegas Raphael Rodrigues e Felipe Gallo, que me ajudaram em pontos centrais do projeto de pesquisa, lá em 2018, e a todos os colegas das aulas da Pós, que contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa, desde o seu início. A todos que, seja em forma de incentivo, seja em forma de questionamento, me ajudaram a entender as coisas de um jeito diferente, muito obrigado.

RESUMO: A presente pesquisa buscou investigar, após a introdução da cláusula de barreira pela Lei n.º 13.105 de 2015, em que medida a introdução de tal mecanismo de controle de acesso a cargos do Poder Legislativo aperfeiçoou o sistema de representação proporcional e se, atendendo às expectativas das instituições defensoras da introdução da cláusula de barreira, eliminou do contexto brasileiro a figura dos candidatos puxadores de voto. A compreensão do funcionamento e do que se deve esperar de um sistema eleitoral foi buscada a partir da teoria de Dieter Nohlen (2008; 2012) sobre o sistema eleitoral e o funcionamento dos sistemas em seus contextos. Ainda, para a compreensão do caso brasileiro, em específico o sistema de representação proporcional de lista aberta, partiu-se das concepções de Jairo Nicolau (2004; 2006a; 2006b; 2015; 2017), conjugadas com as publicações de diversos autores clássicos e contemporâneos sobre o *modus operandi* do sistema de representação proporcional no caso brasileiro. Compreendeu-se a figura do puxador de votos a partir da análise de Rodolfo Viana Pereira e Lucas de Oliveira Gelape (2015), no que se refere às características de tal candidato, bem como nos resultados e impactos que tal figura causa no processo eleitoral. Para averiguar os impactos causados pela alteração legislativa, qual seja, a introdução da cláusula de barreira no sistema de representação proporcional brasileiro, foi realizada investigação empírica, por meio da coleta de dados juntos aos sites dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral sobre as eleições gerais de 2010, 2014 e 2018, comparando-os entre si, para verificar, em primeiro lugar, se e em que medida a alteração no funcionamento do sistema melhorou a qualidade da democracia ou aprimorou a questão da representatividade política e, em segundo lugar, se foi eliminada a figura do candidato puxador de votos, popularmente chamado de “efeito Tiririca”. A lógica que a presente pesquisa seguiu foi a de coletar, interpretar e comparar dados concretos, obtidos por pesquisa empírica, com base nos marcos teóricos e nos autores utilizados para dar sustentação à interpretação a que se chegou. Por fim, a partir do ensaio de Eneida Desiree Salgado (2018) sobre as reformas políticas realizadas no Brasil, por meio do questionamento acerca de quem reforma, como, para que e para quem, constatou-se que a introdução da cláusula de barreira não atendeu às expectativas dos defensores da alteração, no sentido de eliminar a figura do candidato puxador de votos, além de não ter aperfeiçoado o funcionamento do sistema de representação proporcional brasileiro, no que se refere ao conceito de representatividade utilizado na pesquisa, trabalhado por Hanna Pitkin (1983), considerando-se que os impactos causados por candidatos puxadores de voto em 2018 (após a introdução da cláusula de barreira) foram maiores do que alguns casos anteriores, como 2010 e 2014, o que foi comprovado pelos dados coletados e interpretados durante a realização da presente pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema proporcional; cláusula de barreira; puxador de votos; representatividade; alteração legislativa.

ABSTRACT: The present research aimed to investigate, after the introduction of the barrier clause by the Law n. 13.105 of 2015, in what way the introduction of such mechanism of access control to Legislative seats has improved the proportional representation system and if, according to the desires of those who defended the barrier clause introduction, it has eliminated the figure of a vote puller. The operation and of what can be expected of an electoral system was comprehended by the theory of Dieter Nohlen (2008; 2012) about the electoral systems in their contexts. Also, in order to understand the Brazilian case, especially the open list proportional representation system, it were used the conceptions of Jairo Nicolau (2004; 2006a; 2006b; 2015; 2017), along with the work of others classic and present-day authors about the way the Brazilian's proportional representation system works. The figure of a vote puller candidate was comprehended by the analysis of Rodolfo Viana Pereira and Lucas de Oliveira Gelape (2015), regarding it's characteristics, and also the results and impact caused by this kind of candidate in an electoral process. In order to analyze the impacts caused by the legislation modification, which is the introduction of the barrier clause on the Brazilian's proportional representation system, an empiric investigation was carried on, by a data collection in the Superior Electoral Court and the Locals Electoral Courts about the 2010's, 2014's and 2018's general elections, comparing then with each other for the purpose of check, in first place, if and in what way the modification in the system's operation has improved the quality of democracy or improved the political representativity and, at second, the figure of a vote puller candidate was eliminated, popular known as "Tiririca effect". The logic of the research was to collect, understand and compare concrete data, gathered by empirical research, based on the theoretical foundations and utilized authors in order to sustain the interpretation which it was concluded. At last, based on the essay of Eneida Desiree Salgado (2018) about the political reforms made in Brazil, which questioned about who implement the reforms, how, for whom and why, it was concluded that the introduction of the barrier clause didn't attended to the modification supporters' expectations, which was to eliminate the figure of the vote puller, and also didn't improve the way Brazilian's proportional representation system works, regarding Hanna Pitkin's (1983) concept of representativity, considering that the impacts caused by vote puller candidates in 2018 (after the introduction of the barrier clause) were bigger than some previous cases, like 2010's and 2014's elections, what was proved by the data collected and comprehended during the conduction of the present research.

Key-words: Proportional system; barrier clause; vote puller; representativity; legislative modification.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

CE – Código Eleitoral

EC – Emenda Constitucional

QE – Quociente Eleitoral

QP – Quociente Partidário

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Distribuição de cadeiras no sistema eleitoral proporcional brasileiro	49
Tabela 2	Redistribuição de cadeiras no sistema eleitoral proporcional brasileiro: participação de todos os partidos, conforme artigo 109, §2º do Código Eleitoral após a publicação da Lei n.º 13.488 de 2017	50
Tabela 3	Impacto da alteração promovida pela Lei n.º 13.488 de 2017, ao modificar o artigo 109, §2º do Código Eleitoral	51
Tabela 4	Conclusão da distribuição de cadeiras segundo as regras do sistema eleitoral proporcional brasileiro	52
Tabela 5	Relação entre a porcentagem de votos obtidos pelos partidos e a porcentagem de cadeiras obtidas no cenário pós Lei n.º 13.488 de 2017	52
Tabela 6	Resultado da eleição para Deputado Federal do Estado do Acre em 2018 (com a possibilidade de partidos que não atingiram o quociente eleitoral disputarem as sobras)	53
Tabela 7	Resultado da eleição para Deputado Federal do Estado do Amapá em 2018 (com a possibilidade de partidos que não atingiram o quociente eleitoral disputarem as sobras)	54
Tabela 8	Percentual de voto de legenda dos 15 partidos com mais deputados eleitos nas eleições para a câmara dos deputados de 2014	58
Tabela 9	Deputados Federais Eleitos por São Paulo em 2010	72
Tabela 10	Deputados Federais Eleitos por São Paulo em 2014	74
Tabela 11	Votação individual dos Deputados Estaduais Eleitos pelo PSL por São Paulo em 2018	77
Tabela 12	Votos obtidos pelo partido novo nas eleições para deputado estadual de São Paulo em 2018	82
Tabela 13	Percentual de votos de legenda dos Partidos Políticos com Deputado Estadual eleito em SP em 2018	83
Tabela 14	Votação individual dos Deputados Federais Eleitos pelo PSL por São Paulo em 2018	84
Tabela 15	Percentual de votos de legenda dos Partidos Políticos com Deputado Federal eleito por SP em 2018	87
Tabela 16	Votação dos candidatos a Deputado Federal pelo PSL em São Paulo não eleitos em razão do não alcance da votação mínima	89
Tabela 17	Votação dos candidatos a Deputado Estadual pelo PSL	

	em São Paulo não eleitos em razão do não alcance da votação mínima	 89
Tabela 18	Relação percentual de votos entre os candidatos “puxados” do PR e o “puxador de votos” nas eleições para Deputado Federal por São Paulo em 2014	 92
Tabela 19	Relação percentual de votos entre os candidatos “puxados” do PRB e o “puxador de votos” nas eleições para Deputado Federal por São Paulo em 2014	 92
Tabela 20	Relação percentual de votos entre os candidatos “puxados” do PSL e o “puxador de votos” nas eleições para Deputado Federal por São Paulo em 2018	 92
Tabela 21	Relação percentual de votos entre os candidatos “puxados” do PSL e o “puxador de votos” nas eleições para Deputado Estadual por São Paulo em 2018	 93

LISTA DE QUADROS

Gráfico 1	Relação de votos dos candidatos a Deputado Federal eleitos pelo PRB em 2014	 62
Gráfico 2	Relação de votos dos candidatos a Deputado Federal eleitos pelo PR em 2014	 62
Gráfico 3	Relação de votos dos candidatos a Deputado Estadual eleitos pelo PSL em 2018	 79
Gráfico 4	Distribuição atual de partidos da Assembleia Legislativa de São Paulo	 80
Gráfico 5	Distribuição de partidos da Assembleia Legislativa de São Paulo sem a figura do puxador de votos	 81
Gráfico 6	Relação de votos dos candidatos a deputado federal eleitos pelo PSL em 2018	 86

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Apresentação do tema-problema.....	16
1.2 Justificativa.....	18
1.3 Hipótese	19
1.4 Pressupostos teóricos e apresentação da estrutura do texto	20
1.5 Objetivos da pesquisa	26
1.5.1 Objetivo geral.....	27
1.5.2 Objetivos específicos.....	27
1.6 Metodologia de pesquisa	27
2 COMPREENSÃO DOS SISTEMAS ELEITORAIS E O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA NO BRASIL.....	30
2.1 Sobre os sistemas eleitorais.....	30
2.2 Da essência da representação proporcional	37
2.3 O modelo de representação proporcional utilizado no Brasil.....	42
2.3.1 Breve histórico sobre o sistema proporcional brasileiro e suas alterações	42
2.3.2 Sobre o funcionamento atual do sistema proporcional de lista aberta no contexto brasileiro ..	46
3 O FENÔMENO DOS PUXADORES DE VOTO NO CONTEXTO DO SISTEMA DE LISTA ABERTA NO BRASIL.....	56
4 A CLÁUSULA DE BARREIRA E O CONTEXTO DE SUA INTRODUÇÃO PELA LEI N.º 13.165 DE 2015	68
4.1 Introdução da cláusula de barreira: justificativas e características da “reforma eleitoral” promovida pela Lei n.º 13.165 de 2015.....	68
4.2 Impacto do estabelecimento da cláusula de barreira: análise e comparação dos dados das eleições gerais de 2010, 2014 e 2018	71
4.2.1 Diferença de votos entre os candidatos puxadores de voto e os candidatos “puxados”: 2010, 2014 e 2018.....	91
4.3 Sobre a relação entre o fenômeno dos puxadores de voto e a representação política	94
5 CONCLUSÃO	97
6 REFERÊNCIAS.....	99

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do tema-problema

Desde a introdução do sistema proporcional no Brasil, a pauta da reforma política está sempre presente na esfera pública, sob diversas justificativas, tais como a de aperfeiçoar o sistema, eliminar vícios e falhas, corrigir algumas distorções geradas pelo sistema proporcional ou até mesmo de aumentar a qualidade da democracia.

Por conta das características heterogêneas e da alta diversidade geográfica e populacional do Brasil, a representação proporcional, utilizada no Brasil sob o sistema de lista aberta, mostrou-se uma possibilidade interessante para garantir representação política para diversos grupos e ideologias minoritárias, o que garantiria um maior espelhamento do povo na Câmara dos Deputados.

O sistema de representação proporcional apresenta algumas distorções que são geradas pelas próprias regras do sistema, tais como a forma de transferência dos votos entre partidos e coligações (permitidas até 2018), a própria existência de um sistema de lista aberta, ou até mesmo a lógica e as estratégias das campanhas políticas, que são fatores que contribuem para o funcionamento do sistema e possibilitam, com isso, que ocorram distorções na representação, por exemplo.

Entretanto, ao serem analisadas as regras estabelecidas pelos artigos 106 a 109 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), relativas ao sistema proporcional brasileiro, para além da complexidade que se verifica com relação ao funcionamento do sistema, constata-se uma distorção deste, pela coleta e análise de dados de eleições, que é a possibilidade de que candidatos com votação baixa, inclusive menor do que a de diversos adversários de outras coligações ou outros partidos, obtenham êxito na eleição, em detrimento da derrota de adversários com votação nominal maior.

Não obstante tal distorção seja possível por conta das regras de distribuição dos votos, quociente partidário e pelo próprio sistema de lista aberta, entende-se que, quando tal situação é causada pelo fenômeno dos candidatos puxadores de votos, trata-se de uma falha que deve ser corrigida, ao serem compreendidas as características do comportamento e do voto do eleitor brasileiro.

Os candidatos puxadores de voto via de regra, são candidatos midiáticos e com grande apelo popular, os quais geralmente obtêm votação expressiva, o que implica no aumento da votação total do partido e, conseqüentemente, no acesso a mais de uma vaga com base na votação nominal desse tipo de candidato, o que se verifica pela regra do artigo 107 do Código Eleitoral.

Com esta votação alta, o candidato acaba “puxando”¹ candidatos muitas vezes desconhecidos por quem vota no candidato midiático e com votação extremamente baixa.

Com base na análise de dados das eleições gerais de 2002, 2010, 2014 e 2018, no que se refere ao objeto da presente pesquisa, verificam-se alguns casos marcantes com relação aos puxadores de voto.

Em 2002, o candidato pelo Partido de Reedificação da Ordem Nacional – PRONA, Enéas Carneiro, obteve 1.573.642 votos e elegeu outros cinco candidatos, sendo que um destes teve votação de apenas 275 votos.

Em 2010, o Candidato Tiririca (Partido da República – PR) recebeu 1.353.820 votos, o que representou a possibilidade de mais três candidatos serem eleitos na coligação celebrada pelo partido.

Em 2014, dois candidatos ao cargo de Deputado Federal pelo Estado de São Paulo chamaram a atenção pela votação expressiva obtida. O candidato Celso Russomano (PRB) teve 1.524.361 votos, o que representa pouco mais de cinco vezes o quociente eleitoral, que foi de 299.943 votos, enquanto o candidato Tiririca (PR) obteve 1.016.796 votos, pouco mais de três vezes o quociente eleitoral.

A questão que decorre de tais casos refere-se à possibilidade de eleição de candidatos que tenham votação muito abaixo do quociente eleitoral, em detrimento de candidatos com votação significativamente maior, por conta da regra estabelecida de “transferência” dos votos do candidato puxador de votos.

Em 2014, o candidato Celso Russomano (PRB) conseguiu eleger mais quatro candidatos, enquanto o candidato Tiririca (PR), conseguiu eleger mais dois candidatos.

Buscando corrigir tal situação, a Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015 (BRASIL, 2015), alterou diversos dispositivos do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), passando a estabelecer, especialmente no que se refere à questão dos candidatos “puxados”, a cláusula de barreira prevista no artigo 108, que estabelece a obrigatoriedade de uma votação mínima de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, para que o candidato seja eleito.

¹ Utilizaremos o termo “puxando” nesta dissertação exclusivamente no sentido das transferências do montante de votos do candidato puxador de votos para o partido, e deste para os demais candidatos.

Contudo, no que se refere às eleições gerais de 2018, a primeira eleição realizada após o estabelecimento da cláusula de barreira, a distorção causada pelo fenômeno do candidato puxador de votos ainda se fez presente.

Analisando dados relativos à disputa pelo cargo de Deputado Estadual em São Paulo, a candidata eleita Janaina Paschoal (PSL) obteve 2.060.786 votos, o que representa pouco mais de nove vezes o quociente eleitoral, que foi de 224.512 votos. Com isso, a candidata conseguiu eleger mais oito colegas do partido. O ponto que chama atenção é a diferença marcante entre os votos obtidos pelo candidato puxado e a candidata puxadora. Por outro lado, candidatos com votação acima dos 50.000 votos não foram eleitos, por conta das regras da distribuição de vagas estabelecidas pelo Código Eleitoral.

Dessa forma, a presente pesquisa buscou analisar o funcionamento do sistema eleitoral proporcional no contexto brasileiro, para verificar, por meio de investigação empírica, os efeitos da introdução da cláusula de barreira pela Lei n.º 13.165 de 2015 (BRASIL, 2015), que alterou o artigo 108 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965). Com isso, será avaliado se e em que medida a introdução da cláusula de barreira, da maneira que foi feita, resultou em aperfeiçoamento do sistema de representação proporcional brasileiro e se as aspirações e as justificativas apresentadas para a introdução da cláusula de barreira foram atendidas quando passou a ser exigido o percentual mínimo de votação dos candidatos.

Por conseguinte, a presente pesquisa analisará, conforme as premissas e os pressupostos teóricos que serão apresentados, a relação entre o fenômeno dos puxadores de voto e a representatividade política, para verificar em que medida a introdução da cláusula de barreira, como dispõe o artigo 108 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), melhorou o sistema de representação proporcional no contexto brasileiro.

1.2 Justificativa

Por um lado, ao realizar-se a leitura das justificativas apresentadas, principalmente pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Senado Federal, para a introdução da cláusula de barreira por meio da Lei n.º 13.165 de 2015 (BRASIL, 2015), verifica-se que as instituições defendiam a tese de que a cláusula de barreira imposta poria fim à figura do candidato puxador de votos, remetendo-se, corriqueiramente, ao Tiririca, deputado federal por São Paulo, eleito nas eleições de 2010, 2014 e 2018.

Como apresentado, por meio de uma análise rápida dos dados das eleições de 2018 para Deputado Estadual em São Paulo, constata-se, por outro lado, que a candidata Janaína Paschoal (PSL) quebrou recordes de votação com relação às eleições proporcionais ao receber 2.060.786 votos, o que representou pouco mais de nove vezes o quociente eleitoral, que foi de 224.512 votos, elegendo mais oito colegas do partido², tendo em vista que o PSL não se coligou para as eleições proporcionais do Estado de São Paulo em 2018. A primeira impressão da referida análise, e que se mostra como justificativa da presente pesquisa, é o fato de não ter sido eliminada a figura do puxador de votos no contexto brasileiro.

Ao comparar as duas situações, isto é, analisando as justificativas apresentadas e os efeitos práticos da introdução da cláusula de barreira, por meio da análise dos dados das eleições para Deputado Federal e Estadual de São Paulo em 2018, verifica-se, a princípio, que a introdução da cláusula de barreira não apresentou os efeitos esperados pela “reforma política”³.

Por isso, tendo em vista que a pauta da “reforma política” está sempre presente na esfera pública e que os impactos práticos das alterações promovidas não correspondem às justificativas apresentadas pelos defensores da reforma, a realização de investigações empíricas, respaldadas por pressupostos teóricos bem estabelecidos e delineados, mostra-se relevante para a compreensão não só dos efeitos causados pelas alterações, como também para explicitar as verdadeiras razões para a realização de sucessivas reformas políticas. Procura-se, ao final, compreender em que medida as reformas políticas podem aperfeiçoar a democracia.

1.3 Hipótese

Da apresentação do tema e da análise da justificativa para a presente pesquisa, a hipótese que se formula e que se busca testar por meio da análise teórica e, principalmente,

² Os candidatos Tenente Coimbra e Coronel Nishikawa foram os candidatos do partido eleitos com o menor número de votos, 24.109 e 23.094 votos, respectivamente, conforme será detalhadamente analisado no tópico 4. Fonte: TRE-SP. Disponível em: http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/qeeeq/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/qeeeq/at_download/file. Acesso em: 08 out. 2020.

³ Utilizar-se-á, por algumas vezes o termo “reforma política” entre aspas, tendo em vista que, apesar de terem sido divulgadas como reforma ou minirreforma eleitoral, algumas das alterações centrais que a Lei n.º 13.165 de 2015 (BRASIL, 2015) promoveu não apresentaram impactos significativos, como é o caso da introdução da cláusula de barreira.

pela investigação empírica que se realizam, é: *a cláusula de barreira introduzida, analisada no contexto do sistema de representação proporcional do Brasil não apresentou os efeitos anunciados quando da realização da reforma política, mostrando-se ineficaz em garantir a representatividade política buscada e esperada em uma democracia representativa.*

Pretendeu-se testar a hipótese por meio da coleta e análise de dados, os quais foram compreendidos e interpretados a partir dos pressupostos teóricos nos quais se funda a presente pesquisa.

1.4 Pressupostos teóricos e apresentação da estrutura do texto

O marco teórico de um texto deve ser entendido como o “elemento de controle” do problema a ser investigado e da própria pesquisa a ser realizada. E isso não quer dizer que o marco teórico deva advir de um autor, de uma teoria, ou de uma obra, mas, de algumas constatações ou constatação específica de determinado teórico, que vão guiar toda a pesquisa a ser realizada (GUSTIN; DIAS, 2006, p. 36).

Dessa forma, é a partir desse marco teórico que o objeto da pesquisa será analisado e interpretado, caracterizado como o fundamento teórico que respalda a argumentação de uma pesquisa (GUSTIN; DIAS, 2006, p. 36).

Em primeiro lugar, é importante estabelecer que os direitos políticos nesta dissertação são compreendidos como direitos fundamentais, ou seja, inclusos dentre os direitos humanos, tais como proposto por Adriana Campos Silva e Polianna Pereira dos Santos (2014), bem como por Roberta Maia Gresta e Polianna Pereira dos Santos (2016), e também por Eneida Desiree Salgado (2018), tendo em vista as ameaças aos direitos políticos dos cidadãos feitas nos últimos anos.

Hans Kelsen⁴ (2000), em sua importante e clássica obra “A essência e valor da democracia”, compreende a liberdade como forma de autodeterminação do indivíduo que se concretiza por meio da participação no governo. Diante da complexidade e diversidade do meio social, Kelsen vai asseverar que a liberdade como autodeterminação é melhor atendida

⁴ Hans Kelsen (1881 – 1973) foi professor na Universidade de Viena (Áustria), na Universidade de Colônia (Alemanha) e, após mudar-se para os Estados Unidos da América no início da década de 1940, por conta de suas origens judaicas e do advento do nazismo na Europa, foi professor na Universidade de Berkeley (EUA) até o ano de 1973, quando faleceu. Foi juiz da Corte Constitucional da Áustria (1921-1930). Produziu vasta bibliografia sobre teoria do direito, democracia, teoria do Estado, além de ter contribuído para a elaboração da Constituição da Áustria (1920). Fonte: Daniela de Lima. **Hans Kelsen: breve incursão biográfica e literária**. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-82/hans-kelsen-breve-incursao-biografica-e-literaria/#_edn7. Acesso em: 21 de set. de 2020.

pelo sistema de representação proporcional, conforme será desenvolvido ao longo da pesquisa. Em sentido semelhante, Gresta e Santos (2016) apresentam os direitos políticos como direitos de liberdade, caracterizados como a forma de expressão do cidadão na esfera pública e que determinam a possibilidade de participação na formação do Poder.

Por sua vez, Salgado (2018), na obra “Reforma Política”, resgata a importância da compreensão dos direitos políticos como direitos fundamentais, tendo em vista que a participação política é uma das primeiras demandas que surge no contexto de defesa de direitos contra o poder do Estado, visão esta que não tem sido comum.

Niklas Luhmann⁵, outro importante pensador sobre o tema, compreende que, a Constituição da República, ao estabelecer os direitos políticos entre os direitos fundamentais, bem como por utilizar conceitos como povo, eleitor, partidos políticos, entre outros, promove um acoplamento estrutural entre o Direito e a Política (LUHMANN, 1996).

Assim, na modernidade, a Constituição surge para resolver o problema da lógica poder/não-poder, própria do sistema político, por meio de transformações do direito de resistência do povo contra o Parlamento, ou até mesmo contra o Monarca Soberano, a partir de uma reavaliação dos direitos individuais e da própria lógica de uma soberania absoluta. Sobre esse pano de fundo que, segundo Luhmann (1996), delineiam-se os direitos humanos e as regras procedimentais que garantem a função política.

Para Luhmann, a Constituição resolve os problemas do sistema político e suas operações, permitindo que a política se reproduza por meio de suas estruturas internas, mas pelo emprego do direito. Isso implica na compreensão de que é a Constituição que liga os dois sistemas ao referir-se a estruturas tanto do sistema político quanto do sistema jurídico. Daí a importância do respeito aos direitos políticos dos cidadãos, bem como de sua compreensão como direitos fundamentais, o que representa a não-irritação de um sistema pelo outro (LUHMANN, 1996).

O que se pretende com a apresentação desses pressupostos teóricos, isto é, dos elementos que antecedem e constituem o conteúdo deste trabalho, é demonstrar que uma das lentes de análise desta pesquisa parte da compreensão da Constituição como elemento de conexão entre o Direito e a Política, razão pela qual o desrespeito, por exemplo, de princípios

⁵ Niklas Luhmann (1927 – 1998) estudou Direito em Friburgo (1946-1949) e recebeu bolsa de estudos em Harvard, instituição em que estudou no início da década de 1960. Foi professor de sociologia na Universidade de Bielefeld (Alemanha) do final da década de 1960 (quando da criação da Universidade) até se aposentar, em 1993. Na Universidade, o objeto de trabalho que Luhmann desenvolveu foi a teoria da sociedade moderna, cuja característica básica é a formação de sistemas. A partir da teoria dos sistemas e da “diferenciação social”, Luhmann desenvolve seus estudos sobre a sociedade sobre a lente da teoria dos sistemas, tendo publicado mais de 14.000 páginas sobre seus estudos. Fonte: Niklas Luhmann. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ts/v13n2/v13n2a10.pdf>. Acesso em: 21 de set. de 2020.

e regras constitucionais pelo sistema político, isto é, o desrespeito à Constituição, influencia e prejudica toda a lógica operacional da Política.

Acredita-se ser importante, inclusive, o resgate semântico do que os direitos políticos representam, bem sua compreensão como direitos fundamentais de liberdade dos cidadãos, a partir da qual se constata a importância da participação política do povo no sistema político.

Algumas dessas irritações, por exemplo, ainda que não analisadas sob a ótica da teoria dos sistemas, são listadas por Eneida Desiree (2018) ao apresentar reformas políticas que são e foram realizadas contra direitos fundamentais.

É com base nisso que se defendeu que a realização de reformas políticas deve ser realizada, além de cumpridos outros requisitos, com respeito à Constituição, isto é, com o objetivo de evitarem-se irritações entre o sistema político e o sistema jurídico, mantendo-se o acoplamento estrutural, e, conseqüentemente, uma harmonia, entre o Direito e a Política.

O primeiro capítulo do texto é dividido em 3 subcapítulos. No primeiro, é apresentada uma compreensão dos sistemas eleitorais com base na teoria de Dieter Nohlen⁶. Ao optar-se pela teoria de Nohlen, desenvolvida tanto no livro *“Gramática de los sistemas electorales”* (2012) quanto no livro *“Sistemas electorales en su contexto”* (2008), defende-se que os sistemas eleitorais devem ser compreendidos tanto em sentido amplo quanto em sentido restrito.

Com Nohlen (2008), no conceito de sistema eleitoral em sentido amplo, por estar ligado ao debate político, inserem-se o direito de sufrágio, a administração eleitoral, o processo eleitoral e demais fatores que compõem a concepção ampla de sistema eleitoral.

Por outro lado, a concepção restrita de sistema eleitoral de Nohlen (2008) refere-se às regras que determinam e regulam o funcionamento do sistema de conversão dos votos dos eleitores em cadeiras legislativas ou cargos do Executivo.

A partir dessa divisão conceitual de Nohlen (2008), pode-se compreender com maior profundidade o funcionamento do sistema eleitoral, no sentido restrito, permitindo-se analisar e diferenciar com mais precisão os fatores contextuais do sistema, bem como suas variáveis institucionais, o que facilita a compreensão do que é um sistema eleitoral.

Posteriormente, no subcapítulo seguinte, partindo-se da defesa de Kelsen (2000) da representação proporcional, que converge com o entendimento de Nohlen (2008) de que é

⁶ Dieter Nohlen, nascido em 1939, é um cientista político, Professor Titular Emérito da Universidade de Heidelberg (Alemanha) e possui diploma honoris causa de “Administración Electoral de la Universidad Panthéon Paris II (2005). Estuda ciência política desde 1964, tendo publicado dezenas de livros e artigos sobre sistemas eleitorais, sistema de governo, partidos políticos e eleições, o que resultou em diversos prêmios recebidos por suas publicações, tais como o “Premio de Investigación sobre Espana y América Latina” (2000), “Premio Libro del Año” (1995) e o “Premio Max Planck de Investigación” (1990).

este o sistema que viabiliza a participação efetiva das minorias, apresenta-se o que se deve entender como a essência da representação proporcional e o porquê de sua utilização.

Pelo fato de a presente pesquisa apresentar uma crítica ao funcionamento do sistema de representação proporcional de lista aberta no Brasil, e considerando-se o sempre atual tema da introdução de sistemas majoritários ou de sistemas com ambos os princípios de representação (chamados de modelos mistos), acredita-se ser importante resgatar a razão de ser da representação proporcional, optando-se, para este fim, pelo resgate da defesa do sistema de representação proporcional nas democracias modernas feita por Kelsen, em “A essência e valor da democracia”, obra publicada em 1920.

Partindo da compreensão do sistema eleitoral e do valor da representação proporcional em uma democracia moderna, é apresentado no subcapítulo seguinte uma breve análise das alterações eleitorais realizadas no âmbito do sistema político brasileiro, para partir para a compreensão do funcionamento do sistema atual. O intuito de tal subcapítulo é apresentar que, desde o início do estabelecimento do modelo utilizado no Brasil, e principalmente após a promulgação de leis que em tese trariam estabilidade para o sistema, a pauta da reforma política é recorrente na esfera pública.

Pretende-se com isso, demonstrar que nem sempre uma reforma na legislação eleitoral consegue atingir suas finalidades. Com base na análise de Eneida Desiree Salgado, é necessário se atentar a quem promove a reforma, por que, para quem e, sobretudo, como se reforma.

Depois disso, será apresentado o funcionamento do sistema proporcional de lista aberta no Brasil, principalmente com base nas análises de David Samuels⁷ (1997) e Jairo Nicolau⁸ (2006a).

Samuels (1997) compreende o sistema de representação proporcional do Brasil como um sistema centrado no candidato, em razão da individualização da campanha deste, das estratégias políticas adotadas pelos partidos e pelos candidatos e até mesmo por conta das próprias regras de funcionamento do sistema de lista aberta.

Nicolau (2006a) contribui para a compreensão especificamente do sistema de lista aberta do Brasil ao analisar, por exemplo, as características do voto do eleitor brasileiro, que

⁷ David Samuels é Professor na Universidade de Minnesota, tendo recebido seu Ph.D pela Universidade de Califórnia em San Diego em 1998. Suas pesquisas e interesses se referem, principalmente, à Política Brasileira e Latinoamericana, relações entre os EUA e a América Latina e democratização.

⁸ Jairo Nicolau é professor na FGV CPDOC. Formado em Ciências Sociais, com Mestrado e Doutorado em Ciência Política pelo IUPERJ, com dois estágios de Pós-Doutorado, pela Universidade de Oxford em 2005/2006 e pelo King's Brazil Institute em 2017/2018. Suas pesquisa e publicações envolvem, essencialmente, sistema partidário, partidos políticos, sistemas eleitorais, representação política, principalmente pela utilização de pesquisas empíricas e análise de dados.

geralmente é depositado em razão de características e atributos pessoais dos candidatos, cuja relação que se estabelece é pautada, via de regra, pela identificação personalista do eleitor com o candidato preferido.

No capítulo seguinte, será feita uma análise do fenômeno dos puxadores de voto, com base no trabalho de Rodolfo Viana Pereira e Lucas de Oliveira Gelape (2015) intitulado “Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil: Ocaso das razões originárias de sua adoção”. Conforme Pereira e Gelape (2015), assim como apresentado por Nicolau, um candidato puxador de voto geralmente é um candidato midiático e com grande aparição e apelo popular e que obtém quantidade expressiva de votos.

A utilização de tais candidatos é compreendida como uma estratégia de partidos políticos para angariar votos, tendo em vista que, pela lógica do sistema de lista aberta no Brasil, os votos nominais obtidos pelo candidato são contabilizados para todo o partido, para fins de cálculo do quociente partidário.

Neste capítulo será abordada a concepção de segurança jurídica, que será considerada como pano de fundo para a análise das eleições, com base na elaboração de uma concepção de segurança jurídica feita por José Rodrigo Rodriguez⁹, que se relaciona à perspectiva da legitimidade do direito perante a sociedade, sobre a concepção do povo como satisfatório ou insatisfatório o funcionamento ou a efetividade de algumas instituições formais (RODRIGUEZ, 2012, p. 130).

Isso porque, conforme compreendido por Rodriguez (2012), a questão da segurança jurídica não está relacionada única e exclusivamente com o texto da lei, pois, para que se chegue à segurança jurídica como garantidora de legitimidade é necessário considerar o processo de aplicação da lei no contexto que regula.

Para articular o conceito de segurança jurídica proposto por Rodriguez (2012) ao contexto do sistema político, serão utilizados mais dois autores que contribuem para a compreensão de um processo democrático sob a perspectiva da informação e da comunicação.

Nesse ponto, será utilizado, em linhas gerais, o modelo democrático proposto por Jürgen Habermas¹⁰ sob a lente da teoria do discurso. Sob a perspectiva de Habermas (1995;

⁹ José Rodrigo Rodriguez é graduado (1995) e Mestre (2001) em Direito pela Universidade de São Paulo e Doutor em Filosofia pela UNICAMP. É professor do Programa de Pós-Graduação da UNISINOS e Pesquisador Permanente do CEBRAP no núcleo de Democracia. Suas pesquisas têm ênfase em Teoria do Direito, Dogmática Jurídica, Hermenêutica Jurídica e Teoria Crítica do Direito.

¹⁰ Jürgen Habermas nasceu em Dusseldorf em 1929. Obteve seu Doutorado em Filosofia pela Universidade de Bonn (1954) e foi assistente de Theodor Adorno (1956-1959) no Instituto de Pesquisas Sociais, da Universidade de Frankfurt, tornando-se um dos principais expoentes da segunda geração da Escola de Frankfurt, tornando-se “o filósofo vivo mais influente do mundo”. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/25/eps/1524679056_056165.html. Acesso em: 08 out. 2020.

1998), o processo político de formação da vontade e da opinião políticas, devem garantidos pela teoria do discurso, pois têm lugar central no Estado de Direito.

Além de Habermas, por meio da obra “Sobre a Democracia” de Robert Dahl (2000), na qual se apresentam quais seriam os critérios a serem cumpridos para garantir que se tenha, em uma Democracia, um processo democrático, trabalha-se, dentre tais critérios, com o do “entendimento esclarecido”, que se refere à possibilidade de acesso à informação pelos cidadãos no processo de construção da opinião política e de escolha de representantes.

A partir da conjugação dessas teorias, de Rodriguez (2012), Dahl (2000) e Habermas (1995; 1998) reflete-se sobre o contexto brasileiro, o qual se analisa sob a perspectiva da lei eleitoral e seus impactos no que se refere à segurança jurídica e ao fenômeno dos puxadores de voto.

A partir da compreensão do fenômeno dos puxadores de voto e da análise do comportamento do eleitor brasileiro nas eleições proporcionais, já tendo perpassado pelas bases teóricas e pelos fundamentos do sistema eleitoral necessários para a interpretação dos dados coletados, a construção do texto na lógica apresentada permite partir para a análise dos dados coletados junto ao Tribunal Superior Eleitoral e aos Tribunais Regionais Eleitorais, no capítulo que antecede a conclusão, por meio da análise e interpretação dos dados coletados a luz dos pressupostos indicados.

O último capítulo, portanto, inicia-se com a apresentação, no primeiro subcapítulo, de algumas das características da “reforma política” realizada pela Lei n.º 13.165 de 2015 (BRASIL, 2015), por meio da análise das justificativas apresentadas à época, cuja base teórica desta análise é encontrada na obra “Reforma Política”, de Eneida Desiree Salgado (2018).

Analisar as características e as expectativas da introdução da cláusula de barreira permitiu comparar os efeitos esperados pelos reformistas com os efeitos práticos analisados a partir dos dados coletados.

Os dados indicam, a princípio, como será trabalhado no subcapítulo subsequente, que a introdução da cláusula de barreira no sistema proporcional de lista aberta no Brasil não correspondeu às expectativas e justificativas divulgadas pelo Senado Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral, de que a cláusula de barreira poria fim à figura do candidato puxador de votos.

Isso se constata pela análise, por exemplo, das eleições para Deputado Estadual e Deputado Federal no Estado de São Paulo em 2018, cargos em que candidatos puxadores de voto tiveram impacto significativo no aumento do quociente partidário dos partidos.

Após a análise dos dados, o último subcapítulo dessa dissertação busca relacionar a ideia de representatividade de Hanna Pitkin¹¹ (1983), que pode ser considerada umas das principais pensadoras da representação política, a qual entende a representatividade como elemento pessoal do indivíduo, na medida em que se refere ao que o representante é, e não ao que o representante faz ou como age. Isso denota que a ideia de representatividade é marcada por subjetivismo, com base na relação pessoal que se estabelece entre representado e representante.

Ainda, apresenta-se uma compreensão da representação política construída por Nadia Urbinati¹² (2006), no sentido que a representação política em uma democracia representativa liga-se à importância que se deve dar ao processo político de autorização do representado ao representante, com base numa “circularidade” entre as instituições e a sociedade, por meio da comunicação e do acesso à informação.

Por fim, após a análise dos dados sob a perspectiva da segurança jurídica e da concepção de representatividade utilizadas, com base nos pressupostos teóricos que alicerçam o presente trabalho, serão apresentadas as conclusões as que se chegou a presente pesquisa, com o objetivo de testar e comprovar a hipótese levantada, de que a introdução da cláusula de barreira, nos moldes em que fora realizada, mostra-se como mais uma das reformas, conforme Eneida Desiree Salgado (2018), que são feitas para a manutenção de grupos políticos elitistas no Poder, sem contar o possível preconceito enraizado com relação à interpretação política do fenômeno dos puxadores de voto, sem que tenha representado o aperfeiçoamento esperado com relação à representatividade política.

1.5 Objetivos da pesquisa

¹¹ Hanna Fenichel Pitkin nasceu em Berlim, “filha de intelectuais judeus de esquerda”, em 1931. Doutora (1961) em Filosofia pela Universidade da Califórnia – Berkeley. publicou diversas obras, principalmente sobre sociologia política, teoria política e ciência política, com ênfase em estudos sobre representação política. É Professora Emérita de Ciência Política da Universidade da Califórnia, Berkeley. Disponível em: http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/bn/setembro_dezembro_2015/8-uma-conversa-com-hanna-pitkin-nancy-rosenblum_alessandra-maia.pdf. Acesso em 08 out. 2020.

¹² Nadia Urbinati é Ph.D (1989) pela European University Institute – Florence. Professora *Kyriakos Tsakopoulos* de Teoria Política da Universidade de Columbia (o título concebido a Urbinati da Cadeira *Kyriakos Tsakopoulos* refere-se à trajetória da Universidade de Columbia no que se refere aos estudos helênicos, criada em homenagem ao aluno que intitula a cadeira, tendo em vista a contribuição financeira deste para a evolução do programa de pesquisas. Tendo em vista os estudos de Urbinati sobre democracia ateniense, foi agraciada com o título de Professora *Kyriakos Tsakopoulos*). As pesquisas e os trabalhos de Urbinati tem ênfase em pensamento político contemporâneo, tradições democráticas e teoria política, além de ter realizado estudos significativos sobre o período helênico. Disponível em: <https://polisci.columbia.edu/content/nadia-urbinati>. Acesso em 08 out. 2020; Disponível em: <https://hellenic.columbia.edu/about/k-tsakopoulos-chair>. Acesso em 08 out. 2020.

1.5.1 Objetivo geral

O objetivo geral da presente pesquisa foi compreender se e em que medida a representatividade política fora ou não aperfeiçoada no contexto do sistema de representação proporcional brasileiro após a introdução da cláusula de barreira pela Lei n.º 13.165, de 2015.

1.5.2 Objetivos específicos

Para compreender se e em que medida a representatividade política foi ou não aperfeiçoada após a introdução da cláusula de barreira no sistema proporcional brasileiro, foi necessário seguir alguns objetivos específicos.

Como objetivos específicos, buscou-se compreender o conceito de sistema eleitoral, seus fatores e contextos a partir da teoria de Dieter Nohlen. Também foi necessário compreender e apresentar o funcionamento do sistema de representação proporcional de lista aberta no Brasil, tendo em vista suas características e peculiaridades e fora analisado o conceito de “puxador de votos” e as estratégias de utilização deste pelos partidos políticos, para entendê-lo em sua atuação no contexto brasileiro.

Foram coletados e analisados dados junto ao site dos Tribunais Regionais Eleitorais dos Estados e do Tribunal Superior Eleitoral para fundamentar a investigação empírica sobre os efeitos da introdução da cláusula de barreira.

Os últimos objetivos específicos foram, por um lado, verificar as características da “reforma política” promovida pela Lei n.º 13.165 de 2015, para ser possível analisar, a partir dos dados coletados, os reais impactos da introdução da cláusula de barreira no sistema brasileiro. Por fim, analisou-se a representatividade política sob a influência dos impactos do fenômeno do “puxador de votos” no contexto brasileiro.

1.6 Metodologia de pesquisa

Segundo Miracy Barbosa de Souza Gustin e Maria Tereza Fonseca Dias (2006, p.6), a pesquisa científica origina-se de uma indagação que não tem solução imediata, cuja resposta a

ser encontrada se dá pela utilização de metodologia sistemática de investigação, verificável por meio de procedimentos racionais e críticos, com adequada fundamentação teórica.

Partindo disso, verifica-se na presente pesquisa como linha metodológica a vertente jurídico-sociológica, a qual, de acordo com as definições de Gustin e Dias (2006, p. 22), busca compreender o fenômeno do Direito no ambiente social mais amplo, analisando-se a eficácia da norma eleitoral em relação ao funcionamento do sistema proporcional e sua relação entre Direito e sociedade, além de analisar a realização concreta dos objetivos propostos pela norma analisada.

A pesquisa teve caráter interdisciplinar, pois busca realizar uma composição de conteúdos relativos ao Direito Político, ao Direito Eleitoral, ao Direito Constitucional, assim como de conceitos e teorias pertencentes à Ciência Política, cujo conteúdo é relacionado ao Direito e pertinente à presente pesquisa.

O procedimento de investigação da presente pesquisa foi a do tipo jurídico-compreensivo, pois buscou a decomposição de um problema, em suas relações e níveis, e não somente sua descrição, atribuindo-lhe maior complexidade (GUSTIN; DIAS, 2006, p. 29).

Isso porque a indagação à qual se buscou resposta por meio da presente pesquisa mostrou-se complexa, pois foi imprescindível compreender o funcionamento do sistema proporcional de lista aberta no Brasil, justificando a utilização da investigação do tipo jurídico-compreensivo.

Ainda, seguindo a linha da teoria de Nohlen sobre os sistemas eleitorais, deve-se ressaltar a importância dos enfoques empíricos no campo de investigação dos sistemas eleitorais, de modo que um enfoque puramente teórico, normativo e/ou axiomático já está esgotado, pois não é de “se esperar novas ou melhores respostas que as que já foram levadas a cabo dos debates clássicos” (NOHLEN, 2008, p. 82).

A pesquisa do tipo empírica, segundo Gustin e Dias (2006, pp. 41-42), busca formular “quadros de observação da realidade”, propor transformações da realidade investigada e fornecer cenários completos da realidade. Nesse sentido que se constata a defesa de Nohlen (2008) de que se dê um enfoque empírico às pesquisas no campo dos sistemas eleitorais, pois, apenas com base na observação aprofundada da realidade, que se fez por meio da análise dos dados, é que se pode pensar em proposições com objetivo de melhorias no sistema eleitoral. Com isso, serão incorporados à pesquisa, para fins de torná-la mais adequada ao contexto social, dados primários e secundários (GUSTIN; DIAS, 2006 p. 92).

Os dados primários foram, em essência, os dados colhidos pelo sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (site oficial) e dos Tribunais Regionais Eleitorais dos Estados, por

meio dos relatórios emitidos relativos às eleições. Os dados secundários foram buscados, principalmente, em obras, teses, dissertações e artigos científicos que abordam o tema pesquisado.

A ideia de uma investigação empírica no âmbito do Direito Político relaciona-se à possibilidade de contribuição para uma área de estudo cuja teoria encontra-se, com Nohlen (2008), debatida à exaustão. Nesse sentido é que Luciano Oliveira (2004, p. 22) defende que a realização de pesquisas empíricas não só fornece critérios adequados para a pesquisa, como também possibilita a delimitação de um “objeto de pesquisa factível”, escapando-se de discussões exclusivamente abstratas e descontextualizadas.

Portanto, o enfoque que se pretendeu ressaltar nesta pesquisa é o enfoque empírico, por meio da análise de dados relativos às eleições gerais, isto é, elementos que permitem a compreensão do funcionamento e do contexto do sistema eleitoral no Brasil, que serão analisados tendo como vetor interpretativo os marcos teóricos desenvolvidos.

2 COMPREENSÃO DOS SISTEMAS ELEITORAIS E O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA NO BRASIL

2.1 Sobre os sistemas eleitorais

Partindo de apresentações teóricas introdutórias sobre as concepções de sistemas eleitorais e seus efeitos, o presente capítulo dedica-se à compreensão do sistemas eleitorais de um modo geral, para, após a apresentação da essência da representação proporcional, serem introduzidas as características do modelo eleitoral brasileiro, perpassando por breve análise histórica e conceitual do sistema político em vigor e sua evolução, com o objetivo de situar o fenômeno dos puxadores de voto no modelo brasileiro.

Um sistema eleitoral pode ser compreendido ou conceituado sob diversos pontos de vista, uma vez que as complexidades e a relevância do tema dos sistemas eleitorais são identificadas de formas diferentes pelos autores, como apontado por Adriana Campos Silva, Felipe Peixoto Braga Netto e Polianna Pereira dos Santos (2015, pp. 97-98). Contudo, é importante registrar que tais concepções advêm de pontos de partida ou panos de fundo diversos, sem que isso represente divergências significativas quanto à importância da compreensão do sistema eleitoral.

Os sistemas eleitorais, conforme apresentado por Dieter Nohlen (2008), podem ser compreendidos em sentido amplo ou em sentido restrito. No conceito mais expandido de sistema eleitoral, geralmente utilizado no âmbito do debate político, inserem-se o processo eleitoral, o direito de sufrágio, a administração eleitoral e o contencioso eleitoral (NOHLEN, 2008, pp. 7-8).

Por outro lado, uma concepção mais restrita de sistema eleitoral permite analisar e diferenciar com mais precisão as variáveis institucionais relativas ao sistema, além de facilitar a compreensão e o debate sobre os sistemas eleitorais (NOHLEN, 2008, p. 8; 2012, p. 3).

De acordo com essa concepção restrita, segundo Nohlen:

[...] los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o

en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etcétera) (NOHLEN, 2008, p. 8)¹³.

Os sistemas eleitorais são estruturas complexas compostas de elementos técnicos que exercem efeitos sobre o sistema e o resultado de uma eleição: tais como distribuição das circunscrições eleitorais, forma de candidatura e votação e transformação de votos em assentos (NOHLEN, 2008 p. 8).

Sob perspectivas distintas e identificadas por variados autores, verificam-se diversas compreensões de sistema eleitoral, conforme será apresentado abaixo. Nesse sentido, para José Antônio Giusti Tavares (1994) os sistemas eleitorais são:

[...] construtos técnico-institucional-legais instrumentalmente subordinados, de um lado, à realização de uma concepção particular da representação política e, de outro, à consecução de propósitos estratégicos específicos, concernentes ao sistema partidário, à competição partidária pela representação parlamentar e pelo governo, à constituição, ao funcionamento, à coerência, à coesão, à estabilidade, à continuidade e à alternância dos governos, ao consenso público e à integração do sistema político (TAVARES, 1994, p. 17).

Sob outra perspectiva, tendo a realização da democracia como pano de fundo, Hermann Gorgen¹⁴ (1983, p. 194) entende que o sistema eleitoral é um mecanismo que, por meio das normas que organizam o processo de formação da vontade política e de realização dessa vontade, possibilita o funcionamento da democracia e realiza a democracia representativa.

Para que se chegue à representação política, segundo Gorgen (1983), dever haver, no processo de eleição, o confronto de pessoas e partidos, ideias ou ideologias. Dessa forma, segundo as regras democráticas, a ideia é a de que um pequeno número de representantes possa refletir a vontade política de cada eleitor do modo mais preciso possível (GORGEN, 1983, p. 193-194).

De modo preciso e amplamente difundido no âmbito do Direito e da Ciência Política no Brasil, Jairo Nicolau (2004, p. 10) conceitua o sistema eleitoral como “o conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e

¹³ “[...] Os sistemas eleitorais determinam as regras através das quais os eleitores podem expressar suas preferências políticas e através das quais é possível converter votos em assentos parlamentares (no caso de eleições parlamentares) ou em cargos de governo (no caso de eleições para presidente, governador, prefeito etc.” (tradução livre).

¹⁴ Hermann Mathias Gorgen (1908-1994) foi um filósofo e político alemão que se asilou no Brasil em 1941, por ser “opositor ferrenho do regime [nazista] desde a ascensão do partido de Hitler ao poder”. Lecionou filosofia na Universidade Federal de Juiz de Fora. É Doutor Honoris Causa pela Universidade Federal do Ceará (05/08/1964). Disponível em: <https://www2.ufjf.br/noticias/2017/01/27/memoria-do-holocausto-a-relacao-entre-um-alemao-o-resgate-de-vidas-e-a-ufjf/>. Acesso em: 08 out. 2020.

como os votos são contabilizados”, transformando-se em mandatos, seja para a chefia do Executivo seja para cadeiras no Legislativo.

Dessa forma, para Nicolau (2004), tendo em vista que o sistema eleitoral não esgota todas as normas relativas às leis eleitorais em um contexto democrático, devem ser considerados diversos outros aspectos que tem relevância em uma eleição, como o registro dos eleitores, a natureza do voto e demais circunstâncias que são importantes no sistema político (NICOLAU, 2004, pp. 10-11).

Outra concepção relevante de sistemas eleitoral é apresentada por Mônica Herman Salem Caggiano¹⁵ (2016), que defende que falar em sistema eleitoral é examinar equação aritmética, ou seja, “uma operação utilizada para transformar [...] votos em cadeiras parlamentares ou na indicação da candidatura vencedora do pleito”, reconhecendo, inclusive, as muitas e variadas “fórmulas idealizadas” para o momento de finalização do processo eleitoral, com fins de “traduzir o resultado das urnas, identificando as forças políticas que irão preordenar os trabalhos nos Parlamentos ou o vencedor na disputa pelo posto mais exponencial do Executivo [...]” (CAGGIANO, 2016, p. 117).

Para Caggiano (2016, p. 117) a importância do sistema eleitoral reside em adequar a representação política e as receitas eleitorais ao cenário que será destinado o padrão escolhido. Nesse sentido, a problemática relativa aos sistemas eleitorais refere-se à questão: “quem ganha as eleições?” e, conseqüentemente, “quem decide?” (CAGGIANO, 2016, p. 118).

A ideia defendida por Caggiano, portanto, é a de que, não obstante sejam diversas as fórmulas eleitorais a serem aplicadas em distintos cenários, deve-se compreender o funcionamento do sistema, por meio da análise da fórmula de representação, da fórmula decisória e do objetivo da representação, bem como compreender os efeitos de cada sistema e suas vantagens e desvantagens (CAGGIANO, 2016, pp. 117-119).

Dentre as diversas concepções de sistema eleitoral apresentadas e as demais existentes, optou-se por utilizar, como marco teórico nesta dissertação, no que se refere à compreensão do sistema eleitoral, a concepção de Nohlen (2008; 2012) sobre os sistemas eleitorais.

¹⁵ Mônica Herman Salem Caggiano é natural de Bucarest – Romênia. Formou-se em Direito (1970) e é Mestre (1980), Doutora (1988) e Livre-docente (1993) pela Universidade de São Paulo. É Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e Diretora da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP), além de ser Professora Titular de Direito Constitucional da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Autora de diversas obras principalmente sobre sistemas eleitorais, partidos políticos, sistema partidário e representação política.

Nohlen (2008; 2012) busca compreender os sistemas eleitorais em seus contextos, pois analisa não só a perspectiva institucional e comparativa dos sistemas, mas também seus efeitos e as relações de causa e consequência onde é utilizado, além de defender a importância do contexto social e histórico-empírico em que atua o sistema eleitoral a ser compreendido.

Com isso, segundo Nohlen, os sistemas eleitorais podem ser definidos segundo dois critérios: a) o princípio de representação e b) a fórmula de decisão (NOHLEN, 2008, p. 25). Tal distinção mostra-se importante na medida em que o princípio de representação e a fórmula de decisão apresentam escopos de análise diferentes, tendo em vista que a relação entre o princípio e a fórmula seria uma relação de fim e meio.

Para Nohlen (2008, p. 23), esses dois “*principios antitéticos de la representación política*”¹⁶, que são o de maioria simples ou absoluta e o de representação proporcional, possuem objetivos políticos diferentes e, por isso, situam-se “*en los extremos opuestos de un continuum bipolar*”¹⁷.

Nesse sentido, para Nohlen (2008), os princípios de representação relacionam os objetivos políticos da representação política ao resultado geral das eleições. De acordo com este ponto de partida, o objetivo político do princípio da representação majoritária é alcançar uma maioria parlamentar para determinado partido ou aliança de partidos. Por isso, segundo Nohlen, “*el factor esencial consiste en permitir que un partido político que no ha obtenido la mayoría de los votos pueda formar un gobierno mayoritario [...]*”¹⁸ (NOHLEN, 2008, p. 26).

Já o princípio de representação proporcional pretende, segundo Nohlen (2008, p. 26), “[...] *reflejar con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y grupos políticos en la población*”¹⁹, sendo esta a função básica do princípio de representação proporcional e também o critério de eficácia deste tipo de representação.

Quanto às fórmulas de representação proporcional, a partir das quais Jairo Nicolau (2004, p. 11) agrega os sistemas eleitorais em “duas grandes famílias”, Nohlen (2008, p. 25) apresenta que, ao contrário da fórmula de maioria absoluta ou simples, na qual o candidato ou o partido eleito é o que obtém a maioria absoluta ou relativa dos votos, as fórmulas de representação proporcional possuem lógica diversa, segundo a qual ganhar ou não uma eleição depende da proporção de votos que diversos candidatos ou partidos políticos obtém, sendo eleitos aqueles que foram capazes de conquistar uma quantidade necessária de votos,

¹⁶ “Princípios antitéticos da representação política” (tradução livre).

¹⁷ “Nos extremos opostos de um *continuum bipolar*” (tradução livre).

¹⁸ “O fator essencial consiste em permitir que um partido político que não tenha obtido a maioria dos votos possa formar um governo majoritário [...]” (tradução livre).

¹⁹ “Refletir, com maior exatidão possível, as forças sociais e grupos políticos na população” (tradução livre).

em que cada partido político receberá a quantidade de assentos correspondente à quantidade de votos obtidos.

Com base nisso, Nohlen (2008) compreende tais fórmulas como regras de decisão, as quais representam qual será o procedimento utilizado na eleição para converter votos em assentos, o que determinará o vencedor e o perdedor de uma eleição (NOHLEN, 2008, p. 25).

É nesse sentido que Nohlen (2008) defende que a relação entre princípios de representação e fórmulas de decisão possuem uma relação de fim e meio, razão pela qual os princípios de representação são determinados pela Constituição, enquanto as fórmulas de decisão são estabelecidas por legislação infraconstitucional (NOHLEN, 2008, p. 27).

Quanto à diferente fundamentação normativa acerca do princípio da representação política e das fórmulas de decisão, observa-se que no contexto brasileiro os princípios de representação estão definidos pela Constituição da República Federativa do Brasil nos artigos 45 e 46, para os membros do Poder Legislativo²⁰, e no artigo 77, §2º, para eleição do Presidente e Vice-Presidente da República²¹, enquanto as fórmulas de decisão estão estabelecidas pelo Código Eleitoral, pela Lei n.º 9.504 de 1997 (Lei das Eleições) e demais normas infraconstitucionais que regem o processo eleitoral.

Os sistemas eleitorais, portanto, recorrendo-se, novamente, à elaboração de Nohlen (2008), são estruturas complexas que determinam, de acordo com o princípio de representação e segundo a fórmula de decisão escolhida, as regras por meio das quais os votos depositados pelos cidadãos serão convertidos em resultado que determinará quais os candidatos serão vencedores e representarão os cidadãos (NOHLEN, 2008, pp. 7-27).

Nohlen (2008, pp. 117-121) apresenta que os sistemas eleitorais possuem cinco funções, que são I) representação; II) concentração (efetividade); III) participação; IV) simplicidade ou transparência; e V) legitimidade. As três primeiras funções possuem mais importância, enquanto as últimas duas são adicionais, mas apresentam relação complexa e de *trade-off*, isto é, a supervalorização de uma função possibilitaria certa perda de intensidade de outra.

A importância da compreensão das funções do sistema eleitoral, para Nohlen (2008), refere-se à própria compreensão do que deve cumprir e o que se pode esperar de um sistema eleitoral.

²⁰ Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

²¹ Art. 77. §2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e nulos.

Desse modo, deve-se conhecer todas as funções do sistema eleitoral para diferenciá-las e considerá-las no contexto em que o sistema se insere. Assim, ao considerar as circunstâncias do contexto, pode-se equilibrar as funções de modo específico para que estas se adaptem às necessidades do caso concreto (NOHLEN, 2008, p. 118).

A representação para Nohlen (2008), enquanto função de um sistema eleitoral, não se refere a um sentido sociológico do conceito, segundo o qual todos os grupos sociais devem estar representados no Parlamento, mas ao sentido proposto pelos “clássicos teóricos da democracia”, que se refere à vontade política da nação, expressa por meio dos representantes eleitos com base em critérios ideológicos e de confiança pessoal. Com isso, a representação é compreendida em fins proporcionais para que o país, em suas dimensões política, partidária, ideológica e programática, esteja representado (NOHLEN, 2008, p. 118).

A concentração, também chamada de efetividade, realiza-se por meio da formação de maiorias estáveis. Essa concentração liga-se à governabilidade, no sentido da presença ou não de uma maioria institucional no governo em exercício, mas principalmente com relação ao desempenho do governo, o qual se relaciona, por sua vez, à capacidade e o sentido de responsabilidade dos governantes (NOHLEN, 2008, p. 119).

A participação, para Nohlen (2008, p. 119), refere-se “*a la capacidad del elector/la electora de votar no sólo por un partido político, sino incluso de elegir entre personas, de poder entregar un voto personal*”²². O objetivo desse conceito de participação relaciona-se à possibilidade de aproximar a representação dos eleitores, estabelecendo um vínculo de conhecimento e confiança entre o eleitor e seu representante.

A simplicidade ou transparência refere-se à compreensão do eleitor do ato de votar²³ e que saiba, mesmo que de forma imprecisa, o que acontece com o seu voto (NOHLEN, 2008, p. 120).

Por último, a legitimidade atua como função “globalizadora”, integrando todas as anteriores, e também como fenômeno adicional, na medida em que podem ocorrer casos em que o sistema eleitoral, apesar de cumprir as funções anteriores, encontra-se deslegitimado perante a opinião pública (NOHLEN, 2008, p. 120).

Dessa forma, verifica-se a importância da compreensão dos sistemas eleitorais, na medida em que são os sistemas que influenciam no comportamento eleitoral, nos resultados

²² “À capacidade do eleitor/da eleitora de votar não somente em um partido político, mas também de eleger pessoas, de poder entregar um voto pessoal” (tradução livre).

²³ O autor menciona a compreensão da “boleta electoral”. Contudo, adaptando tal função ao contexto brasileiro, prefere-se optar por compreendê-la, neste ponto, como a percepção do autor da urna eletrônica, do modo de votar e da lógica do voto eletrônico.

eleitorais e, principalmente, na distribuição do poder em um regime político (NOHLEN, 2012, p. 4).

Da análise dessas diversas concepções de sistema eleitoral, por meio das quais são dados enfoques diferentes sobre a percepção do sistema por cada autor, mas sempre demonstrada a imprescindibilidade de uma compreensão adequada de sistema eleitoral, constata-se a importância dada por Luhmann a esse “processo de seleção” para os cargos políticos, o qual se refere à própria sustentação do sistema político como um todo:

[...] un sistema político únicamente se sostiene cuando logra para una sociedad – y en la medida en que lo hace – lo siguiente, a saber, que los procesos selectivos que transcurren en determinados roles y contextos de roles proporcionen un carácter vinculante para otros roles (LUHMANN, 2014, p. 39)²⁴

Para Luhmann (2014), o processo de seleção de cargos só será vinculante na medida em que for legítimo seu procedimento.

Sobre a importância da participação política dos indivíduos no processo político, segundo Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (2017, p. 54), esta participação se refere ao “núcleo do princípio fundamental de legitimidade democrática do direito”.

Isso porque, convergindo com Luhmann, no que se refere à importância dada ao processo de seleção, ou seja, ao processo político, Cattoni de Oliveira defende que, do modo com que o Direito dialoga com a Política, o Direito deve garantir não só que as decisões coletivamente vinculantes sejam tomadas “não apenas dentro de determinados limites”, isto é, respeitando-se as liberdades individuais dos sujeitos de direito, mas também viabilizar que “a própria legalidade, produzida jurídica e politicamente pela via da institucionalização política do Direito, possa ser construída com a coparticipação daqueles para quem as leis se destinam” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2017, p. 54).

Por isso, o Direito, ao buscar garantir liberdades individuais e a busca de cada indivíduo por seus interesses, deve compatibilizar tal busca que se construa com a participação dos indivíduos que serão destinatários das normas produzidas (CATTONI DE OLIVEIRA, 2017. p. 54).

A importância desses “direitos de participação política” é característica de uma “sociedade moderna” e que se “pretende inclusiva e democrática”, buscando incluir “*todos* os

²⁴ “Um sistema político se sustenta unicamente quando consegue para uma sociedade – e na medida em que o faz – o seguinte, a saber, que os processos seletivos que resultam em determinados papéis e contextos de papéis proporcionem um caráter vinculante para outros papéis” (tradução livre).

excluídos” dos processos político-participativos ao longo da história (CATTONI DE OLIVEIRA, 2017, p. 54-55).

Da importância nuclear que a participação política do indivíduo no processo político tem em uma sociedade moderna, democrática e inclusiva, a análise de como se dá essa participação e do modo de exercício dos “direitos de participação política” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2017, p. 54) verifica-se a importância da compreensão do funcionamento dos sistemas eleitorais, enquanto estruturas complexas que estabelecem as regras e que determinam os modos pelos quais os representantes serão eleitos (NOHLEN, 2008; 2012), por meio da participação política dos cidadãos.

2.2 Da essência da representação proporcional

Como o recorte teórico do presente trabalho abordará, especificamente o funcionamento e as características de um sistema de representação proporcional, após estarem apresentadas as bases teóricas para compreensão dos sistemas eleitorais como um todo e indicado o marco teórico a ser utilizado, é importante dedicar um tópico especialmente à compreensão dos sistemas de representação proporcional.

Em primeiro lugar, é importante retomar a defesa de Kelsen (2000) do sistema proporcional em uma democracia parlamentar²⁵. Antes de apresentar a concepção de Kelsen (2000) sobre a representação proporcional, é necessário revisitar a ideia de liberdade para este autor, que é um ponto de partida da democracia.

Para Kelsen (2000), em linhas gerais, a ideia de liberdade, cujo ponto de partida é a vontade do indivíduo, relaciona-se à participação do indivíduo no poder do Estado, a partir do momento em que ocorre a superação da concepção de liberdade do indivíduo apenas em relação ao domínio do Estado. Disso decorre que o ideal democrático é realizado na medida em que os indivíduos que estejam submetidos à determinada ordem do Estado participem da criação desta ordem (KELSEN, 2000, p. 32).

Dessa lógica, é inevitável que ocorram discordâncias entre a vontade do indivíduo e a ordem estatal, a qual se apresenta como “vontade alheia”, de modo que a ideia de liberdade política se refere a um “mínimo aproximativo” dessas discordâncias, no contexto de um

²⁵ Reconhece-se que o autor defende o parlamentarismo, enquanto no Brasil utiliza-se o presidencialismo. Contudo, pretende-se ressaltar nesta dissertação a defesa feita por Kelsen especialmente sobre a essência e o porquê de utilizar-se um sistema de representação proporcional nas democracias modernas.

Estado Democrático. Isso porque, para Kelsen (2000), “o cidadão só é livre através da vontade geral” e que “ao ser obrigado a obedecer ele está sendo obrigado a ser livre” (KELSEN, 2000, p. 32-34).

A ideia de liberdade em Kelsen (2000), portanto, está ligada à possibilidade de participação na formação da vontade geral do Estado, de modo que o indivíduo só é livre se participa e obedece a vontade geral, mesmo que dela discorde, o que poderá gerar a existência de uma maioria e de uma minoria.

A existência de uma maioria pressupõe a existência de uma minoria, e, consequentemente, o direito da maioria pressupõe o “direito à existência de uma minoria”. Esta lógica resulta na necessidade e na possibilidade de proteger a minoria contra a maioria (KELSEN, 2000, p. 67).

De acordo com Kelsen:

Esta proteção da minoria é a função essencial dos chamados direitos fundamentais e liberdades fundamentais, ou direitos do homem e do cidadão, garantidos por todas as modernas constituições das democracias parlamentares. Esses direitos apresentam-se, na origem, como uma proteção do indivíduo contra o poder executivo, que, apoiando-se ainda no princípio da monarquia absoluta, tem o direito de, no “interesse público”, intervir na esfera da liberdade do próprio indivíduo toda vez que a lei não o vete expressamente (KELSEN, 2000, p. 67).

Dessa forma, Kelsen (2000) defende que não é possível uma ditadura da maioria sobre a minoria, pois, caso uma minoria seja condenada a não exercer influência alguma, o grupo minoritário renunciará à participação sobre a formação da vontade geral, privando assim a maioria de seu caráter de maioria (KELSEN, 2000, pp. 69-70).

Por isso, no contexto do procedimento parlamentar, ao organizar os dois grupos essenciais e dando-lhes possibilidade de participação na formação da vontade geral e por meio da técnica dialético-contraditória, o parlamento deve chegar a um compromisso, criando um meio-termo entre os interesses opostos (KELSEN, 2000, p. 70).

Sob essa perspectiva do respeito e do direito à existência de uma minoria e de uma maioria, Kelsen (2000) defende que o sistema sob o qual o parlamento deve ser fundado é o sistema eleitoral proporcional (KELSEN, 2000, p. 71).

No sistema proporcional, segundo Kelsen (2000), não há vencidos, pois não se recorre à maioria, na medida em que não é necessário obter a maioria dos votos para ser eleito, mas sim uma quantia mínima de votos. Isso porque os votos dados a um determinado partido não são “opostos” aos votos dados em outro partido, mas justapostos, enquanto que os votos

dados a diversos candidatos do mesmo partidos são “paralelos”, pois são somados para chegar a um resultado final (KELSEN, 2000, p. 71-72).

Com isso, Kelsen (2000, p. 72) ressalta que “a ideia de proporcionalidade será tanto melhor realizada quanto maior for o número de mandatos a serem distribuídos em relação aos votos dados”.

Para Kelsen (2000), a essência da representação proporcional pode ser encontrada ao reconhecermos que, no caso de confronto do corpo representativo como unidade e do corpo eleitoral como totalidade, considerando-se o resultado geral das eleições, a representação foi eleita com os votos de todos e contra os votos de ninguém, o que representaria uma unanimidade (KELSEN, 2000, p. 72).

É o sistema eleitoral proporcional, portanto, o sistema que garante a representação de minorias no Parlamento, o que assegura, por consequência, a própria existência de uma maioria.

Com isso, ao possibilitar que uma minoria exerça influência sobre as decisões da maioria, o sistema proporcional consolida a “tendência à liberdade, que deve impedir um domínio incontestado da vontade da maioria sobre a vontade da minoria” (KELSEN, 2000, p. 73).

Dessa forma, a proporcionalidade leva a um “jogo de forças que constitui a essência do Estado democrático”, de modo que não seja o interesse de um único grupo que se torne a vontade do Estado, a qual deve ser determinada por um procedimento no qual o confronto dos interesses de diversos grupos, aos quais seja permitida a possibilidade de expressão, resultem em um compromisso entre os grupos (KELSEN, 2000, p. 74).

Apesar deste trabalho apontar críticas ao funcionamento de um sistema de representação proporcional historicamente dado, as quais serão mais aprofundadas ao analisar dados e resultados das eleições parlamentares, é importante a defesa do sistema proporcional enquanto único sistema eleitoral que possibilita a representação efetiva de grupos minoritários, como defendido por Kelsen em sua obra clássica sobre democracia publicada há 100 anos²⁶.

Essa ideia de representação proporcional teria surgido, conforme indica Nohlen (2008), no final do século XVIII:

²⁶ A obra de Kelsen cujo título original é *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, foi publicada pela primeira vez em 1920, no *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*.

*[...] en caso del principio de representación proporcional que se elaboró principalmente bajo dos ideas: sobre la concepción de Mirabeau de la representación como un “espejo de la nación”, y sobre la idea de la “mejor” opción, un proceso electoral referencial y graduado, con el fin de encontrar el veritable vœux de la nation*²⁷ (NOHLEN, 2008, p. 23).

No mesmo sentido, Jairo Nicolau também atribui à Mirabeau²⁸ a elaboração dessa concepção de representação proporcional:

A principal virtude da representação proporcional, segundo seus defensores, estaria em sua capacidade de espelhar no Legislativo todas as preferências e opiniões relevantes existentes na sociedade. O inspirador dessa concepção foi o líder político francês Mirabeau, que, durante a Constituinte de Provença, em 1789, defendeu que a função do Parlamento era refletir o mais fielmente possível as feições do eleitorado [...] (NICOLAU, 2004, p. 37).

Nessa mesma linha, Olavo Brasil de Lima Júnior²⁹, compreende como insuperável, do ponto de vista da qualidade da democracia, a vantagem da representação proporcional em “garantir que o Poder Legislativo seja o espelho da Nação, em toda sua diversidade social e política” (LIMA JÚNIOR, 1997, p. 11).

Essa lógica da representação proporcional apresentada por Lima Júnior (1997), Dieter Nohlen (2008) e Jairo Nicolau (2004), aproxima-se do sentido proposto por Kelsen (2000) na medida em que ao garantir a representação de todos os grupos sociais e políticos de um Estado democrático, garante-se, conseqüentemente, a representação das minorias.

Historicamente, conforme Nohlen (2008), a aparição dos sistemas de representação proporcional, na maioria dos países, deu-se por meio de um processo de adaptação desse conceito teórico da representação, que é o de representar todas as tendências políticas em proporção à sua força numérica, às condições históricas específicas do contexto, cujo sistema ia se adequando às condições nacionais e sociopolíticas do país (NOHLEN, 2008, p. 37).

Dessa forma, mesmo que sob condições sociopolíticas e históricas diversificadas, a lógica da introdução do sistema de representação proporcional tem por base a mesma concepção.

²⁷ “[...] no caso do princípio de representação proporcional que se elaborou principalmente sob duas ideias: sobre a concepção de Mirabeau da representação como um espelho da nação, e sobre a ideia da melhor opção, um processo eleitoral referencial e gradual, com o fim de encontrar a verdadeira vontade da nação” (tradução livre).

²⁸ O discurso original do Comte de Mirabeau pode ser consultado no site da Biblioteca Nacional Francesa. Disponível em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65761721/f23.image>. Acesso em: 04 de set. 2020.

²⁹ Olavo Brasil de Lima Júnior (1944-1999) foi Professor do IUPERJ/RJ e da Universidade Federal de Minas Gerais, considerado uma das principais referências dos estudos sobre partidos políticos, sistema partidário e sistema eleitoral no Brasil.

Para Nicolau (2004, p. 37), os sistemas proporcionais buscam assegurar uma “equidade matemática” entre os votos e as cadeiras disputadas pelos partidos políticos. Walber de Moura Agra apresenta concepção semelhante à de Nicolau (2004), mas mais incisiva no que se refere à essência da representação proporcional, na medida em que o sistema proporcional buscaria estabelecer um elo de consonância entre eleitos e eleitores, ao permitir que cada grupo social, inclusive as minorias, tenha sua devida representação, de acordo com sua força política (AGRA, 2011, p. 56).

Vê-se que a essência de um sistema de representação proporcional, desde o início, como anunciado por Mirabeau, é a de refletir com fidelidade a realidade social e a diversidade de posturas e opiniões políticas, conforme Caggiano, resultando no que esta chama de “ideia da força”, segundo a qual todos têm voz na eleição de um governo, buscando-se alcançar um consenso social (CAGGIANO, 2016, pp. 119; 124).

Teoricamente, os sistemas proporcionais produzem governos que se coligam e que buscam evitar a polarização, demonstrando-se mais flexíveis, abertos e tolerantes, conforme apresentado por Caggiano (2016, p. 119), o que também atende à defesa de Kelsen (2000) de que o sistema proporcional deve buscar a realização de compromissos.

Quanto à ideia de representar os diversos grupos e opiniões políticas, é interessante verificar a análise de Sérgio Abranches sobre contexto brasileiro. Abranches (1988, pp. 5-7) considera o Brasil um país marcado por “desequilíbrios e descompassos em suas estruturas social, política e econômica” e identifica um fracionamento da estrutura de classes do país e a existência de demandas diversificadas, considerando o Brasil um “caso de heterogeneidade econômica, social, política e cultural” bastante elevado.

É por conta das características estruturais heterogêneas do Brasil que Abranches (1988) indica que a tendência de um sistema de representação proporcional é resultado de uma “natural necessidade de admitir à representação os diversos segmentos da sociedade plural brasileira” (ABRANCHES, 1988, p. 32).

Os sistemas proporcionais possuem a vantagem de garantir, na medida das forças de cada grupo ideológico, representação a estes grupos, de modo que possam participar do processo de formação da vontade coletiva.

Dentre as principais vantagens do sistema proporcional, verifica-se que o sistema eleitoral proporcional preocupa-se com o respeito à “justiça do voto eleitor” (GORGEN, 1983, p. 198).

Isso porque, conforme Gorgen (1983, p. 198), caso em um sistema majoritário um partido ou candidato receba 51% (cinquenta e um por cento) dos votos, terá direito a 100%

(cem por cento) da representação do distrito, por exemplo, indo de encontro às “perspectivas políticas de quase metade do eleitorado”, o que não aconteceria em um sistema proporcional.

Nessa lógica, conforme Hans-Dieter Klingemann³⁰ (2009, p. 112), as regras de sistemas proporcionais podem ser vistas como mais “justas”, quando comparadas a sistemas em que o mais votados vencem, pois reduzem a quantidade e a proporção de votos desperdiçados, o que aumenta a efetividade do voto individual. Por isso, um sistema que assegura o menor desperdício de votos consequentemente estimula a participação eleitoral.

Outra vantagem da representação proporcional, constatada por Larry Diamond e Leonardo Morlino, é a de que em sistemas eleitorais proporcionais há mais facilidade de acesso à arena eleitoral e ao Parlamento pelos diversos partidos políticos, o que representaria um ponto positivo no que se refere à qualidade da democracia (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. 12).

Para Filomeno Moraes e Raquel Machado (2018, p. 149), no caso brasileiro, o sistema proporcional “permitiu, paulatinamente, a afirmação da cidadania eleitoral e a consecução da democracia eleitoral”, de modo que é a representação proporcional o melhor modelo para a democracia política, o que também é defendido por Kelsen (2000):

De acordo com o sistema de representação proporcional, todo representante é eleito somente com os votos de seu próprio grupo, sem ser eleito contra os votos de outro grupo. O sistema de representação proporcional é a máxima aproximação possível ao ideal de autodeterminação no âmbito de uma democracia representativa e, portanto, o tipo mais democrático de sistema eleitoral, exatamente pelo fato de não exigir uma luta competitiva pelo voto popular (KELSEN, 2000, p. 281).

Com isso, tendo em vista o contexto brasileiro, que é de alta heterogeneidade política, cultural, social e econômica, o sistema de representação proporcional é o que melhor se adapta aos fatores contextuais e às circunstâncias do caso brasileiro.

2.3 O modelo de representação proporcional utilizado no Brasil

2.3.1 Breve histórico sobre o sistema proporcional brasileiro e suas alterações

³⁰ Hans-Dieter Klingemann é Professor Emérito do Social Science Research Center Berlin (WZB), membro do Center for the Study of Democracy (Universidade da Califórnia – Irvine) e membro do Centre d’Etudes Européennes, Sciences Po (Paris). Autor de diversas obras sobre sistemas eleitorais, estudos comparados e teoria política.

Ao analisar a evolução do sistema eleitoral brasileiro, Jairo Nicolau constatou que no Brasil foram utilizados, desde o Segundo Reinado (1840 a 1889), passando-se pela República Velha (1889 a 1930), pelas Constituintes de 1933 e de 1946, e de 1950 até hoje, 11 métodos de distribuição de cadeiras parlamentares (NICOLAU, 1991, p. 100).

O sistema proporcional na maneira utilizada pelo Brasil atualmente foi introduzido em nosso sistema político de maneira gradual. Em 1932, o Código Eleitoral introduziu elementos de representação proporcional, mas manteve mecanismos de representação majoritária (NICOLAU, 1991, p. 106).

Nesse sentido, conforme apresentado por Jairo Nicolau (2006a, p. 689), o Brasil é o país que utiliza o sistema proporcional há mais tempo.

Em apresentação sucinta do procedimento eleitoral utilizado à época, constata-se que os eleitores poderiam votar em quantos candidatos quisessem até o limite das cadeiras do estado, indicando, de maneira preferencial, os nomes escolhidos. Determinava-se o quociente eleitoral, resultado da divisão do número de votos nas eleições pelo número de vagas e o quociente partidário, encontrado pela divisão do quociente eleitoral pelo número de votos recebidos por cada partido. No primeiro turno, seriam eleitos os nomes que atingissem o quociente eleitoral, e, posteriormente, os candidatos mais votados dos partidos de acordo com o quociente partidário, sendo este o mecanismo proporcional de representação. Contudo, no segundo turno, seriam eleitos os candidatos que obtivessem o maior número de votos, em ordem decrescente, caracterizando o elemento de representação majoritária previsto no Código Eleitoral de 1932 (NICOLAU, 1991, p. 106).

A partir de 1945, por meio do Decreto-Lei n.º 7.586, chamado de “Lei Agamenon”, o sistema proporcional foi introduzido de maneira plena. Os eleitores votariam em apenas um candidato de seu estado. Manteve-se a realização do cálculo do quociente eleitoral (cota Hare) e do quociente partidário, elegendo-se os candidatos mais votados dos partidos, no limite do quociente partidário de cada partido. As sobras, entretanto, apesar de não serem distribuídas por meio de critério de representação majoritária, eram atribuídas ao partido com o maior número de votação (NICOLAU, 1991, p. 107).

Apenas a partir de 1950, com o estabelecimento do método D’Hondt de distribuição de sobras, pela Lei n.º 1.164 de 1950 que o sistema vigente atualmente passou a ser utilizado no Brasil. Manteve-se a definição do quociente eleitoral e do quociente partidário e a distribuição das vagas neste primeiro momento, mas alterou-se a forma de distribuição das sobras, caracterizadas pelas vagas da Câmara (por exemplo) não preenchidas pelos partidos

conforme o quociente partidário. Pelo método D'Hondt de maiores médias, as vagas não distribuídas no primeiro momento, ou seja, após a definição do quociente partidário, serão distribuídas da seguinte maneira: divide-se o número de votos obtidos pelo partido pelo número de cadeiras já preenchidas, mais um. O partido que obtiver a maior média a cada cálculo realizado conquistará a vaga a ser distribuída (NICOLAU, 1991, p. 107).

Publicado no início do contexto do regime militar vivido no Brasil, entre 1964 e 1985, o Código Eleitoral de 1965 (BRASIL, 1965) sofreu impactos sucessivos no que se refere ao sistema político brasileiro neste contexto, na medida em que os Atos Institucionais publicados ao longo do regime militar determinavam regras de conduta não só para a população, mas também para o sistema político.

Nesse sentido, a título de exemplo, o Ato Institucional n.º 2, conforme analisado por Cristiano Paixão (2011, p. 158), extinguiu partidos políticos e cancelou registros de partidos. Além disso, o Ato Institucional n.º 5, conforme analisado por Leonardo Augusto de Andrade Barbosa (2012, p. 132), suprimia direitos fundamentais, por meio de cassação e suspensão dos direitos políticos, além da vedação às manifestações políticas por meio da “liberdade vigiada”.

Posteriormente, já no contexto de início da redemocratização, algumas mudanças foram realizadas em comparação ao período de implementação do sistema proporcional no Brasil, período este que vai de 1932 a 1950. Apesar de o Código Eleitoral de 1965 proibir, como previa o texto antigo do artigo 105³¹, a coligação de partidos para as eleições proporcionais, a Lei n.º 7.454 de 1985 passou a permitir a realização de coligações de dois ou mais partidos³².

Outra alteração significativa foi a promovida pela Lei n.º 9.504 de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) (BRASIL, 1997), que estabelece as normas para as eleições no Brasil, por ter revogado o parágrafo único do artigo 106 do Código Eleitoral³³ (BRASIL, 1965), passando a excluir do cálculo para a determinação do quociente eleitoral, os votos brancos, até então computados.

³¹ Conforme texto alterado do artigo 105 do Código Eleitoral: Art. 105. Nas eleições pelo sistema de representação proporcional não será permitida aliança de partidos.

³² Conforme texto atual do artigo 105 do Código Eleitoral: Art. 105 – Fica facultado a 2 (dois) ou mais Partidos coligarem-se para o registro de candidatos comuns a deputado federal, deputado estadual e vereador.

³³ O parágrafo único do artigo 106 do Código Eleitoral previa: Parágrafo único. Contam-se como válidos os votos em branco para determinação do quociente eleitoral.

Recentemente, a Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017), alterou o §1º do artigo 17 da Constituição da República, e passou a vedar a celebração de coligações nas eleições proporcionais³⁴.

A Lei n.º 13.165 de 2015 (BRASIL, 2015) alterou o artigo 108 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965) estabelecendo a necessidade de que os candidatos, para que sejam eleitos nas eleições proporcionais, obtenham votação a mínima em número superior ou igual a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral do respectivo estado³⁵, sendo este o ponto central da análise do presente trabalho.

A Lei n.º 13.488 de 2017 (BRASIL, 2017), também trouxe alteração significativa com relação ao sistema de distribuição das vagas em disputa. O artigo 3º da Lei n.º 13.488 de 2017 (BRASIL, 2017) deu nova redação ao §2º do artigo 109 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), estabelecendo a possibilidade de que todos os partidos e coligações que participaram das eleições concorram à distribuição dos assentos.

Isso demonstra que a alteração promovida pela Lei n.º 13.488 de 2017 (BRASIL, 2017) possibilitou a mais partidos a participação da distribuição das cadeiras, tendo em vista que, até antes da publicação da Lei, somente os partidos que atingissem o quociente eleitoral poderiam participar da distribuição dos lugares.

Apesar de terem sido indicadas apenas as alterações que mais causariam impacto no funcionamento do sistema eleitoral brasileiro ou as que mais repercutiram não só na mídia, mas também no âmbito acadêmico, necessário ressaltar que, conforme constatado por Eneida Desiree Salgado (2018, pp. 19-21), no contexto pós-1985 e após a promulgação da Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/1997) (BRASIL, 1997), que em tese traria certa estabilidade para as eleições, mais de 600 (seiscentas) alterações nas regras eleitorais foram realizadas, seja por

³⁴ Texto anterior do §1º, do artigo 17 da Constituição da República: § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

O texto dado pela Emenda Constitucional n.º 97: § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

³⁵ Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

meio de Emendas Constitucionais, alterações legislativas ou por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal (SALGADO, 2018, pp. 19-21).

Mesmo diante dessas centenas de alterações legislativas ao longo das últimas décadas, conforme Eneida Desiree (2018, p. 21), é constante o debate sobre reforma política, o qual se instala “sob o discurso da necessidade de melhorar a política e os políticos via alterações legislativas”.

2.3.2 Sobre o funcionamento atual do sistema proporcional de lista aberta no contexto brasileiro

As características e o funcionamento do sistema eleitoral proporcional brasileiro serão expostas utilizando-se como referência neste trabalho a explicação do sistema por Polianna dos Santos (2016, pp. 45-144)³⁶.

Conforme Santos (2016, p. 60), o sistema proporcional utilizado no Brasil permite ao eleitor o voto de legenda, isto é, a possibilidade de o eleitor depositar seu voto apenas no partido de sua preferência. Além disso, há a possibilidade de o eleitor votar diretamente no candidato de sua escolha.

Com isso, em um primeiro momento serão contabilizados apenas os votos do partido, enquanto a votação nominal será considerada quando da distribuição das vagas dentro do partido (SANTOS, 2016, p. 60).

De acordo com Polianna Santos (2016), algumas variáveis são importantes quando da análise do sistema eleitoral, tais como a magnitude da circunscrição e a distribuição geográfica, a modalidade do voto, a existência ou não de listas e a forma de distribuição de cadeiras no sistema proporcional, além da fórmula eleitoral (SANTOS, 2016, pp. 64-87).

A magnitude, conforme Polianna dos Santos (2016, p. 65), refere-se à “quantidade de mandatos a serem definidos em cada circunscrição”. Nesse sentido, os distritos podem ser uninominais, nos quais $M = 1$ e elege-se apenas um representante, ou plurinominais, nos quais $M > 1$ e elege-se mais de um representante.

³⁶ Não obstante o acesso às regras que regulam as eleições possa ser obtido diretamente pelo acesso à legislação disponibilizada no site do planalto, por meio da consulta ao Código Eleitoral, à Lei das Eleições e demais regras que regem o processo eleitoral, opta-se por compartilhar da análise feita por Polianna Santos, em sua dissertação de mestrado em Direito Político, pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, defendida em 2016.

A circunscrição é a “divisão eleitoral do espaço territorial em vistas à realização do pleito” (SANTOS, 2016, p. 65). A importância da divisão do espaço geográfico, conforme Santos (2016, p. 65) é percebida na medida em que se deve buscar a distribuição dos distritos de maneira isenta e sem motivação por interesses políticos, tendo em vista que uma “distritalização” tendenciosa pode levar ao favorecimento de determinados grupos políticos em detrimento de outros³⁷.

Quanto ao sistema eleitoral proporcional em si, Polianna dos Santos (2016, p. 67) traz que, quanto maior a “magnitude do distrito, maior a possibilidade de as minorias elegerem representantes”, de modo que, em um distrito de $M = 1$, o sistema funcionaria, na prática, como um sistema majoritário.

No Brasil, para os cargos em que se elegem os representantes segundo o princípio da representação proporcional, “o eleitor escolhe seu candidato entre aqueles apresentados em lista não ordenada de candidatos por um Partido Político [...]” (SANTOS, 2016, p. 68)³⁸.

Segundo Polianna dos Santos (2016, pp. 69-70), atualmente a contabilização dos votos e a distribuição das cadeiras no sistema proporcional brasileiro ocorrem da seguinte forma: primeiro, calcula-se o quociente eleitoral (QE), dividindo-se o total de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa, conforme artigo 106 do Código Eleitoral³⁹ (BRASIL, 1965), o qual pode ser sintetizado pela seguinte fórmula:

$$QE = \frac{\text{Votos válidos}}{\text{n.º de vagas}}$$

Posteriormente, determina-se o quociente partidário (QP), dividindo-se o número de votos obtidos por partido (ou até 2018, pela coligação) pelo quociente eleitoral, conforme artigo 107 do Código Eleitoral⁴⁰ (BRASIL, 1965), cuja fórmula é a seguinte:

³⁷ Refere-se, neste ponto, sobre a prática do *gerrymandering*, técnica que, conforme Mônica Caggiano (2016, p. 122), consiste na divisão dos estados em distritos para atender os interesses políticos de um partido, idealizada por Elbridge Gerry, Governador de Massachussets.

³⁸ Conforme apresentado no tópico anterior, vedou-se a celebração de coligações para cargos sob eleição proporcional do Poder Legislativo.

³⁹ Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

⁴⁰ Art. 107 – Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.

$$QP = \frac{\text{Votos do partido}}{QE}$$

Caso sobrem vagas, o que frequentemente ocorrerá, tendo em vista que as frações iguais ou inferiores a meio são desprezadas no primeiro momento (de cálculo do quociente eleitoral) e qualquer fração é desprezada no segundo momento (de cálculo do quociente partidário), faz-se a repartição das vagas restantes, conforme artigo 109 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), com base na seguinte fórmula:

$$SOBRA = \frac{\text{Votos do partido}}{\text{Vagas obtidas} + 1}$$

Obterá a vaga redistribuída o partido que obtiver a maior média, operação que será realizada até que todas as vagas a serem preenchidas sejam distribuídas entre os partidos.

Neste ponto, a Lei n.º 13.165 de 2015 (BRASIL, 2015) introduziu o parágrafo 2º no artigo 109⁴¹, o qual manteve a lógica de que somente poderiam participar da distribuição das cadeiras os partidos que alcançassem o quociente eleitoral.

Contudo, a Lei n.º 13.488 de 2017 (BRASIL, 2017) introduziu um novo parágrafo 2º⁴² no artigo 109 do Código Eleitoral, o que representou uma alteração na lógica da distribuição das sobras, pois passou a permitir que os partidos que não alcançaram o quociente eleitoral participem da distribuição das vagas.

Nesse aspecto, é importante mencionar que se fala em “lógica de distribuição das sobras” porque, não obstante o texto do §2º disponha expressamente sobre a possibilidade de concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos que participarem do pleito, na prática, ao realizar-se o cálculo do quociente partidário, os partidos que não alcançarem o quociente partidário não participarão da “primeira rodada” de distribuição das cadeiras, mas poderão, contudo, participar da distribuição das eventuais sobras.

⁴¹ O art. 4º da Lei n.º 13.165 de 2015 introduziu o seguinte parágrafo no artigo 109 do Código Eleitoral: §2º Somente poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos ou as coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.” (NR)

⁴² Conforme redação atual do §2º artigo 109 do CE: § 2o Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito. (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

Para elucidar esta última alteração, pensemos em uma cidade fictícia na qual há 14.500 habitantes e, portanto, 9 vereadores, conforme estabelece o artigo 29, IV, alínea *a*, da Constituição da República⁴³ (BRASIL, 1988), cujo número de eleitores que votaram em candidato ou partido (votos válidos) é 10.000. Com isso, o quociente eleitoral para o cargo de vereador no município X é de 1.111.⁴⁴

Dessa forma os quocientes partidários e as vagas conquistadas neste primeiro momento serão encontrados de acordo com a Tabela n.º 1:

Tabela 1
Distribuição de cadeiras no sistema eleitoral proporcional brasileiro

	Votos recebidos	Quociente Partidário	Vagas conquistadas pelo QP
Partido A	3.500	3,15	3
Partido B	2.000	1,8	1
Partido C	1.700	1,53	1
Partido D	1.300	1,17	1
Partido E	900	0,81	0
Partido F	600	0,54	0
Total de vagas distribuídas			6

Nota-se que ainda sobraram 3 vagas a serem disputadas pelos partidos, que serão distribuídas a partir da segunda rodada de distribuição de vagas, por meio do cálculo de

⁴³ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito) (Vide ADIN 4307)

a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

⁴⁴ No exemplo fictício, considerou-se que todos os candidatos alcançaram 111 votos, que representa os 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, referente à cláusula de barreira estabelecida pelo artigo 108 do CE.

maiores médias⁴⁵. A 1ª vaga a ser redistribuída será destinada ao “Partido B”, pois obteve a maior média:

Tabela 2

Redistribuição de cadeiras no sistema eleitoral proporcional brasileiro: participação de todos os partidos, conforme artigo 109, §2º do Código Eleitoral após a publicação da Lei n.º 13.488 de 2017

	Votos recebidos	Vagas conquistadas pelo QP	1ª média encontrada	Vagas conquistadas após análise da 1ª média
Partido A	3.500	3	875	3
Partido B	2.000	1	1.000	2
Partido C	1.700	1	850	1
Partido D	1.300	1	650	1
Partido E	900	0	900	0
Partido F	600	0	600	0
Total de vagas distribuídas:		6	Total de vagas distribuídas:	7

Mesmo podendo participar da 2ª rodada de distribuição de vagas, os Partidos “E” e “F” não obtiveram a maior média, e, portanto, não conquistaram nenhuma cadeira neste momento.

Passando para a próxima rodada de distribuição de vagas, temos o seguinte caso:

Tabela 3

Impacto da alteração promovida pela Lei n.º 13.488 de 2017, ao modificar o artigo 109, §2º do Código Eleitoral

⁴⁵ Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) (Vide ADIN 5420)

II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

	Votos recebidos	Vagas conquistadas após a 1ª sobra	2ª média encontrada	Vagas conquistadas após análise da 2ª média
Partido A	3.500	3	875	3
Partido B	2.000	2	667	2
Partido C	1.700	1	850	1
Partido D	1.300	1	650	1
Partido E	900	0	900	1
Partido F	600	0	600	0
Total de vagas distribuídas:		7	Total de vagas distribuídas:	8

O impacto causado pela Lei n.º 13.488 de 2017 (BRASIL, 2017) refere-se, portanto, à possibilidade de os Partidos “E” e “F” participarem desta rodada de distribuição de vagas e das demais, o que era vedado antes alteração legislativa.

Os efeitos do artigo 109, §2º do Código Eleitoral (BRASIL, 1965) evidenciam-se pelo exemplo acima (Tabela 3), de modo que o Partido E, cuja votação foi de 900 votos, que é de aproximadamente 9% (nove por cento) dos votos dos eleitores do exemplo fictício, conseguiu eleger um representante.

Conforme Eneida Desiree (2018, p. 63), essa possibilidade representa uma alteração legislativa positiva realizada em 2017, pois possibilita que mais partidos compitam por uma cadeira e amplia a possibilidade de maior representatividade com relação às minorias e/ou partidos minoritários.

Por fim, a última vaga ficaria com o Partido A:

Tabela 4
Conclusão da distribuição de cadeiras
segundo as regras do sistema eleitoral proporcional brasileiro

	Votos recebidos	Vagas conquistadas após a 2ª sobra	3ª média encontrada	Vagas conquistadas após a 3ª sobra
Partido A	3.500	3	875	4
Partido B	2.000	2	667	2
Partido C	1.700	1	850	1
Partido D	1.300	1	650	1
Partido E	900	1	450	1
Partido F	600	0	600	0
	Total de vagas distribuídas:	8	Total de vagas distribuídas:	9

Quanto à relação entre a percentagem de votos obtidos e a percentagem de cadeiras obtidas, temos a seguinte constatação:

Tabela 5
Relação entre a percentagem de votos obtidos pelos partidos
e a percentagem de cadeiras obtidas no cenário pós Lei n.º 13.488 de 2017

	TOTAL DE VOTOS OBTIDOS	TOTAL DE CADEIRAS OBTIDAS	PORCENTAGEM DE VOTOS OBTIDOS	PORCENTAGEM DE CADEIRAS OBTIDAS
Partido A	3.500	4	35%	44%
Partido B	2.000	2	20%	22%
Partido C	1.700	1	17%	11%
Partido D	1.300	1	13%	11%
Partido E	900	1	9%	11%
Partido F	600	0	6%	0%

Nota-se uma certa desproporcionalidade entre a percentagem de votos obtidos por alguns partidos e a percentagem de cadeiras por eles obtidas. Entretanto, tal “desproporção” refere-se a uma tendência própria dos sistemas proporcionais, conforme já apresentado por Jairo Nicolau:

Por exemplo, um partido que recebesse 15% dos votos ficaria com um percentual de representação próximo a 15%. Este é um dos argumentos tradicionalmente mobilizados pelos defensores da representação proporcional, embora, na prática, a maior ou menor correspondência (proporcionalidade) entre votos e cadeiras dependa de uma série de fatores (NICOLAU, 2004, pp. 37-38).

Contudo, caso não fosse permitido ao Partido E participar das demais etapas de distribuição de vagas, o impacto da desproporção poderia ser ainda mais significativo, do ponto de vista da representatividade de grupos ideológicos minoritários, pois, haveria um partido com 9% (nove por cento) de votos obtidos que não teria nenhum representante eleito.

O exemplo fictício, apresentado para elucidar o ponto positivo da reforma estabelecido pela Lei n.º 13.488 de 2017, é corroborado pela análise dos dados referentes às eleições gerais de 2018, por exemplo, ao analisar o Estado do Acre, nas eleições para Deputado Federal:

TABELA 6

Resultado da eleição para Deputado Federal do Estado do Acre em 2018 (com a possibilidade de partidos que não atingiram o quociente eleitoral disputarem as sobras)

Partido/Coligação	Quantidade de votos	Quociente partidário	Candidatos eleitos
PP / PSDB / PSD / MDB / DEM / SD / PTC / PMN / PR / PTB / PPS	218.096	4,11	5
PT / PSB / PHS / PCdoB / DC	77.945	1,47	1
PSOL / PV / PPL / PRP / PRB / PODE / PROS / PMB	42.546	0,80	1
PDT ⁴⁶	41.989	0,79	1
PSL / PATRI / PSC	37.363	0,70	0

Fonte: TSE

Como o Estado do Acre tem oito deputados federais na Câmara dos Deputados e o total de votos válidos foi de 424.991, o quociente eleitoral foi de 53.124 votos. Todos os deputados mais votados das coligações que ultrapassaram o quociente eleitoral atingiram a votação mínima de 10% (dez por cento) (5.312 votos) imposta pela cláusula de barreira.

Nota-se, com base na tabela apresentada, que o PDT e a coligação PSOL/PV/PPL/PRP/PRB/PODE/PROS/PMB não alcançaram o quociente eleitoral de 53.124

⁴⁶ O PDT não se coligou nas eleições proporcionais de 2018 no Estado do Acre.

votos no primeiro momento, razão pela qual os quocientes partidários foram 0,80 e 0,79, respectivamente. Porém, uma vez que lhes foi permitida a participação da distribuição das sobras, ambos conquistaram cada um uma vaga redistribuída.

A Coligação PP/PSDB/PSD/MDB/DEM/SD/PTC/PMN/PR/PTB/PPS obteve a 1ª média de 43.619 votos, e com isso conquistou a primeira vaga redistribuída.

A Coligação PSOL/PV/PPL/PRP/PRB/PODE/PROS/PMB conquistou a 2ª vaga redistribuída, pois obteve média de 42.546, enquanto o PDT obteve a média de 41.989 e conquistou a última vaga a ser redistribuída.

No mesmo sentido, ao analisar os dados relativos à eleição para Deputado Federal do Estado do Amapá, constata-se:

TABELA 7

Resultado da eleição para Deputado Federal do Estado do Amapá em 2018 (com a possibilidade de partidos que não atingiram o quociente eleitoral disputarem as sobras)

Partido/Coligação	Quantidade de votos	Quociente partidário	Candidatos eleitos
PDT / PCdoB / MDB / PROS	77.939	1,71	2
DEM / PSDB / PP / PSC / PSD / PATRI	67.351	1,48	2
PPS / PHS / PR / PSL	60.854	1,33	1
PRB / PTB / DC / PTC / PRP	57.220	1,25	1
REDE / PPL / AVA / SD / PODE	53.339	1,17	1
PT / PSB	32.353	0,71	1

Fonte: TSE

São oito Deputados Federais que representam o estado do Amapá na Câmara dos Deputados. O total de votos válidos foi 364.871 e o quociente eleitoral foi de 45.609. Todos os deputados mais votados das coligações obtiveram votação acima dos 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, (4.561 votos) relativos à cláusula de barreira.

Ao analisar as sobras das eleições, vê-se que a Coligação PT/PSB conquistou a última vaga a ser redistribuída entre todos os partidos/coligações que participaram das eleições, cuja média foi 32.353, enquanto a média da coligação PDT/PCdoB/MDB/PROS foi de 38.970 e da

DEM/PSDB/PP/PSC/PSD/PATRI de 33.676, que conquistaram a 1ª e a 2ª cadeira redistribuídas, respectivamente.

No caso do Amapá, o Deputado Federal mais votado foi o Camilo Capiberibe, do PSB, com 24.987 votos. Nesse sentido, interessante pontuar que, caso não estivesse em vigência a regra do artigo 109, §2º do Código Eleitoral, introduzido pela Lei n.º 13.488 de 2017, o candidato não seria eleito, tendo em vista que sua coligação não atingira o quociente eleitoral.

No mesmo sentido, em São Paulo, a Coligação PMN/REDE, para o cargo de Deputado Estadual obteve 195.693 votos em 2018, abaixo do quociente eleitoral de 221.824. Com isso, pela redistribuição das sobras sob a nova regra, conquistou uma vaga, que ficou com a candidata Marina Helou (REDE), que obteve 39.839 votos, o que não ocorreria em eleições anteriores. Mesmo caso com relação ao Partido AVANTE, que obteve 210.034, pouco abaixo do quociente eleitoral, mas conseguiu uma vaga para a Assembleia Legislativa do Estado, que ficou com o candidato Sargento Neri, que obteve 34.238 votos.

Caso contrário aos apresentados foi o da candidata à Deputada Federal Luciana Genro (PSOL-RS) em 2010. Não obstante Luciana Genro tenha obtido 129.501 votos, tendo sido a quinta candidata mais votada individualmente do Rio Grande do Sul, a candidata não foi eleita pois o PSOL não alcançou o quociente eleitoral⁴⁷ (NICOLAU, 2015, p. 105).

Menciona-se essa alteração legislativa e apresentam-se alguns casos que demonstram o impacto da alteração, tendo em vista que as eleições gerais de 2018 foram as primeiras em que funcionou a nova regra estabelecida pela Lei n.º 13.488 de 2017, o que justifica a apresentação do exemplo fictício para explicar como nos casos concretos funcionou a nova regra.

Passemos, com isso, depois de estabelecidos os principais pontos de funcionamento do sistema proporcional brasileiro, à análise das características do sistema proporcional em relação ao fenômeno dos puxadores de voto, tema central deste trabalho, de modo que o impacto da cláusula de barreira, que se liga diretamente à questão dos puxadores de voto, será trabalhado em tópico próprio, dada à centralidade do tema neste trabalho.

⁴⁷ O quociente eleitoral para o cargo de Deputado Federal do Rio Grande do Sul em 2010 foi de 198.882 votos. O PSOL obteve 179.578 votos no total. Fonte: TRE-RS.

3 O FENÔMENO DOS PUXADORES DE VOTO NO CONTEXTO DO SISTEMA DE LISTA ABERTA NO BRASIL

No presente tópico serão apresentadas as características do sistema proporcional de lista aberta que se relacionam diretamente com o fenômeno dos puxadores de voto.

A opção de apresentar tais características apenas neste tópico, e não no anterior, no qual se explica o funcionamento do sistema proporcional brasileiro, é feita com o objetivo de não tornar repetitiva a presente dissertação, evitando-se, portanto, a reapresentação das características do sistema proporcional de lista em dois tópicos.

Com isso, busca-se apresentar, de maneira adequada e conectada, as características e os conceitos relativos à lista aberta que se relacionam mais diretamente com o fenômeno dos puxadores do voto.

De acordo com David Samuels (1997), o Brasil tem um sistema eleitoral centrado no candidato, o que significa que o nosso sistema promove ou exige o uso de estratégias de voto pessoal.

Isso porque o sistema brasileiro cumpre os critérios apontados por Samuels para qualificá-lo como um sistema “centrado no candidato”, que são: opções de escolha do eleitor votar diretamente em um ou mais candidatos ou votar em uma lista, magnitude do distrito eleitoral maior do que um e um critério de distribuição de cadeiras em que os X candidatos mais votados das listas dos partidos são eleitos em um distrito cuja magnitude seja X (SAMUELS, 1997). Isto é, os candidatos mais votados dentro da lista indicada pelo partido político são os candidatos que serão eleitos por aquele partido, operação que se aplica a todos os partidos.

A lógica do voto pessoal nos sistemas centrados no candidato, para Samuels (1997), relaciona-se aos próprios critérios institucionais do sistema, tais como a magnitude dos distritos nas eleições nacionais (variam entre 8 e 70 deputados federais por estado), a possibilidade de o partido registrar “tantos candidatos quantas sejam as vagas” ou a de uma aliança “concorrer com até 1,5 candidatos por cadeira”⁴⁸.

⁴⁸ Atualmente, conforme Emenda Constitucional n.º 97, de 2017, que alterou o artigo 17, §1º da Constituição da República, é vedada a celebração de coligações nas eleições proporcionais, o que era permitido na época de publicação do artigo, que foi em 1997.

No contexto brasileiro, na medida em que os candidatos não podem depender unicamente da legenda para se eleger, justifica-se a adoção de certo individualismo como estratégia de campanha, cujo objetivo do candidato, segundo Samuels, é diferenciar-se dos demais adversários políticos (SAMUELS, 1997).

Outro fato que influencia na personalização das disputas políticas, de acordo com Luis Felipe Miguel, é a adoção do sistema de listas abertas (MIGUEL, 2010, p. 196).

No mesmo sentido, de acordo com Samuels:

Pelas regras do sistema de representação proporcional com listas abertas, se um político desejar sobressair nessa verdadeira escola de tubarões políticos, terá de dedicar uma boa soma de energia, se não todo o vigor possível, para ressaltar seus atributos pessoais, em vez de privilegiar os do partido (SAMUELS, 1997).

Ainda nessa linha, conforme Jairo Nicolau (2006a), em detrimento da campanha realizada em torno do partido político, realiza-se uma campanha política em torno dos candidatos, cujos atributos particulares influenciam na decisão do eleitor, o que resulta no que se conhece por “voto personalizado” (NICOLAU, 2006a, pp. 701-703).

Em pesquisa realizada na cidade do Rio de Janeiro, Jairo Nicolau (1995) constatou que, sobre a escolha do candidato a deputado federal, 74% (setenta e quatro por cento) dos eleitores escolhem primeiro o candidato independentemente do partido político; 14% (quatorze por cento) dos eleitores escolhem primeiro o partido e depois o candidato; e 7% (sete por cento) votam na legenda (NICOLAU, 1995, p. 144).

Nesse sentido, ao analisar⁴⁹ dados das eleições de 1990, 1994, 1998 e 2002, Jairo Nicolau (2006a, p. 703) constata que, com exceção do Partido dos Trabalhadores – PT, que obteve percentuais de voto de legenda de 43% (quarenta e três por cento) (1990) e 33% (trinta e três por cento) (1994), os demais partidos geralmente apresentam baixo índice de votação de legenda, de modo que a porcentagem de votos nominais dos partidos analisados varia entre 72% (setenta e dois por cento) e 98% (noventa e oito por cento).

Por outro lado, as médias do percentual de votos de legenda nas eleições analisadas são de 18% (dezoito por cento) – 1990, 8% (oito por cento) – 1994, 14% (quatorze por cento) – 1998 e 10% (dez por cento) - 2002 (NICOLAU, 2006a, p. 703).

Ainda, quanto aos dados analisados, verifica-se que em 1994, apenas dois partidos obtiveram percentual de voto de legenda acima de 10% (dez por cento) que foram o PT, com 33% (trinta e três por cento) e o PSDB, com 11% (onze por cento), os demais partidos

⁴⁹ Conforme explicado por Nicolau, foram analisados apenas os “principais partidos nas quatro últimas eleições” (NICOLAU, 2006a, p. 702).

obtiveram votação de legenda que variou entre 2% (dois por cento) (PFL, PTB, PSB, PCdoB e PL) e 5% (cinco por cento) (PDT) (NICOLAU, 2006a, p. 703).

Em 2002, apenas 3 partidos obtiveram percentual de voto de legenda acima de 10% (dez por cento), que foram PDT, com 18% (dezoito por cento), PT, com 15% (quinze por cento) e PPS, com 11% (onze por cento) (NICOLAU, 2006a, p. 703).

Apesar de variar conforme o ano da eleição, de modo que com relação ao próprio PT, partido que geralmente obtinha maior votação de legenda, constatarem-se oscilações com relação ao percentual de votos no partido. Verifica-se que, via de regra, os partidos obtêm baixa votação na legenda, em contraposição a uma votação personalizada acentuada.

Ao analisar os dados das eleições de 2014, especialmente com relação aos 15 (quinze) partidos com mais deputados federais eleitos, constata-se que apenas três partidos obtiveram votação de legenda acima dos 10% (dez por cento):

Tabela 8
Percentual de voto de legenda dos 15 partidos com mais
deputados eleitos nas eleições para a câmara dos deputados de 2014

Partido Político	Total de votos obtidos	Votos de legenda	Percentual de votos de legenda
PT	13.554.166	1.750.181	13%
PSDB	11.073.631	1.927.681	17%
PMDB	10.791.949	738.841	7%
PP	6.429.791	270.956	4%
PSB	6.267.878	693.477	11%
PSD	5.967.743	329.982	6%
PR	5.635.519	186.798	3%
PRB	4.424.824	126.620	3%
DEM	4.085.487	217.287	5%
PTB	3.914.193	210.554	5%
PDT	3.472.175	327.350	9%
SD	2.689.701	68.062	3%
PSC	2.520.421	99.840	4%
PROS	1.977.117	97.177	5%
PCdoB	1.913.015	113.396	8%
TOTAL DE VOTOS	84.717.610	7.158.202	7%

Fonte: TSE

Os dados levantados por Nicolau (1995; 2006a) e os dados coletados junto ao site do TSE para as eleições de 2014, conforme demonstrado na Tabela 8, indicam a preferência do eleitor pelo voto pessoal⁵⁰, depositado diretamente no candidato em detrimento do voto na legenda.

Essa personalização do voto fora anunciada por Luiz Navarro de Britto, em 1965, ao defender que, ainda que possa existir o que o autor chamou de “*party image*”, os eleitores geralmente votam em nomes e pessoas, tendo em vista que o voto no sistema proporcional brasileiro de lista aberta é “confessadamente personalista” (DE BRITTO, 1965, p. 19; 26).

Sobre este ponto, inclusive em trabalhos recentes, verifica-se ser atual esta concepção de que o voto depositado pelo eleitor brasileiro é personalizado, na medida em que “muitos eleitores seriam influenciados mais pela personalidade [do candidato] do que pelo partido” (PINTO, 2015, p. 22).

Com relação à personalização do voto, Nohlen (2015, pp. 78-79), ao analisar as “demandas funcionais” que têm importância no sistemas eleitorais, indica que, dentro da demanda “participação”, encontra-se a personalização do voto como parâmetro para medir uma participação adequada.

Nesse sentido, com Nohlen (2015), a participação política (em sentido restrito), que é a possibilidade, em maior ou menor grau, de o eleitor expressar sua vontade política, considerada a permissão de uma votação personalizada, refere-se ao grau de relação, conhecimento, responsabilidade e identificação entre eleitores e eleitos, de modo que, a impossibilidade dessa votação personalizada torna-se problemática do ponto de vista da participação política (NOHLEN, 2015, p. 79).

Esse voto personalizado, sob a perspectiva apresentada por Hans-Dieter Klingemann (2009), pode ser compreendido como o “voto sincero”, que seria o voto depositado pelo eleitor em seu candidato preferido (KINGLEMANN, 2009, p. 290).

No mesmo sentido, conforme pesquisa realizada por Jairo Nicolau (2004, p. 56), essa personalização do voto é resultado da utilização de um sistema de lista aberta (assim como é utilizado no Brasil, utilizam o mesmo sistema a Finlândia, a Polônia e o Chile).

Tendo em vista que o sistema eleitoral brasileiro é caracterizado como um sistema centrado no candidato, com Samuels (1997), e que há uma centralização da campanha na

⁵⁰ Como exceção ao voto personalizado, constatou-se que o Partido Comunista Brasileiro – PCB e o Partido da Causa Operária – PCO, foram os partidos que mais obtiveram votação de legenda, cujos percentuais foram 44,38% e 36,26%, respectivamente.

figura do candidato somada à personalização do voto, uma consequência desse conjunto de fatores, conforme apresentado por Rodolfo Viana Pereira e Lucas de Oliveira Gelape, é o surgimento do fenômeno dos puxadores de voto (PEREIRA; GELAPE, 2015, p. 265).

Esse fenômeno pode ser compreendido a partir da análise do funcionamento do sistema proporcional brasileiro, como apresentado anteriormente⁵¹, e da análise do sistema de votação individual em candidatos.

Isso porque, conforme apresentado por Tavares, ao contrário do tipo de voto chamado “voto único transferível”⁵², o Brasil adota o “voto em candidato pessoal único”. Neste tipo, apesar de o voto ser, em tese, intransferível, na realidade, ele sofre “transferências aleatórias” que fogem do controle do eleitor, tendo em vista que o voto é contabilizado também pela legenda (TAVARES, 1994, p. 41).

Para Jairo Nicolau (2004), um incentivo dado pelo sistema de lista aberta aos partidos políticos, é para que os partidos atraiam e apresentem “nomes de liderança e personalidades com ‘alta popularidade’”. Isso porque a bancada final do partido, ou seja, os representantes que comporão a Câmara dos Deputados, a Assembleia Legislativa ou as Câmaras Municipais são eleitos conforme a soma dos votos individualmente conquistados por todos os candidatos, isto é, “quanto mais nomes expressivos o partido tiver, maiores as chances de eleger uma bancada significativa” (NICOLAU, 2004, p. 56).

Na medida em que candidatos midiáticos contam com forte apelo popular, seja pela atuação na mídia e, a partir de 2008, pela atuação nas redes sociais⁵³, este apelo pode ser traduzido em votos nas eleições.

O problema do fenômeno dos candidatos puxadores de voto evidencia-se ao reconhecer que o sistema eleitoral brasileiro é um sistema centrado no candidato e o voto é personalizado, isto é, geralmente é depositado no candidato em razão de suas características individuais, não necessariamente pela sua obediência à ideologia partidária.

Nesse sentido, surge uma crítica apontada por Pereira e Gelape (2015), que se refere à possibilidade de ocorrer uma grande distorção – entre os representantes eleitos –, tendo em vista a possibilidade de uma votação expressiva do candidato midiático e uma votação baixa do candidato “puxado” (PEREIRA; GELAPE, 2015, p. 265).

⁵¹ Conforme apresentado no tópico “2.2”.

⁵² Para Tavares, no sistema em que se utiliza o “voto único transferível”, o eleitor vota num único candidato, mas elabora um lista de candidatos para os quais seu voto deve ser transferido, caso o primeiro candidato escolhido ultrapasse ou fique abaixo dele (TAVARES, 1994, p. 41).

⁵³ De acordo com Niels Spierings e Kristof Jacobs, a eleição do Presidente dos Estados Unidos da América, Barack Obama, em 2008, é considerada a primeira em que um candidato fez uso político das redes sociais, cuja campanha foi bem sucedida na mobilização de apoiadores (SPIERINGS; JACOBOS, 2013, p. 218).

Sobre os puxadores de voto, alguns casos ficaram marcados na história eleitoral recente, que são os dos Deputados Enéas Carneiro – PRONA (2002), Tiririca – PR (2010 e 2014) e Celso Russomano – PRB (2014), todos de São Paulo.

Não obstante a figura do puxador de voto tenha sido difundida com a eleição do Tiririca⁵⁴, Deputado Federal por São Paulo eleito em 2010 e em 2014, Viana e Gelape (2015) apresentam que o fenômeno do puxador de voto teve maior impacto quando o candidato a Deputado Federal por São Paulo, Enéas Carneiro, obteve, em 2002, 1.573.642 votos e elegeu outros cinco candidatos, sendo que um destes teve votação de apenas 275 votos, ou seja, aproximadamente 0,098% do quociente eleitoral para o cargo de deputado federal nas eleições de 2002, que era de 280.165 votos (VIANA; GELAPE, 2015, p. 265).

Nas eleições de 2010, Tiririca obteve 1.353.820 votos, o que representou a possibilidade de mais 3 candidatos serem eleitos, tendo em vista que o quociente eleitoral para o cargo de Deputado Federal de 2010, em São Paulo, foi de 314.909 votos (TSE)⁵⁵.

Em 2014, dois candidatos ao cargo de Deputado Federal por São Paulo lideraram as votações milionárias, Tiririca (PR) e Celso Russomano (PRB). O candidato mais votado foi o Celso Russomano (PRB), com 1.514.361 votos, o que abriu a possibilidade de mais 4 cadeiras para o partido⁵⁶, tendo em vista que o quociente eleitoral para o cargo foi de 299.943 votos. Conforme gráfico abaixo, vejamos as votações individuais dos candidatos eleitos⁵⁷:

GRÁFICO 1

⁵⁴ Tanto as reportagens da época de eleição do Deputado (2010) quanto as reportagens publicadas ao longo das reformas eleitorais realizadas nos últimos anos mencionavam o chamado “efeito Tiririca”, vinculando este à figura do puxador de votos: Senado aprova PEC que acaba com o chamado “efeito Tiririca”. **EXAME**. 10 de mar. 2015. Disponível em: <https://exame.com/brasil/senado-aprova-pec-que-acaba-como-o-chamado-efeito-tiririca/>. Acesso em 03 de agosto de 2020.

Senado aprova PEC que acaba com o “efeito Tiririca”. **ESTADÃO**. 24 de mar. 2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,senado-aprova-pec-que-acaba-com-efeito-tiririca,1657125>. Acesso em 03 de agosto de 2020.

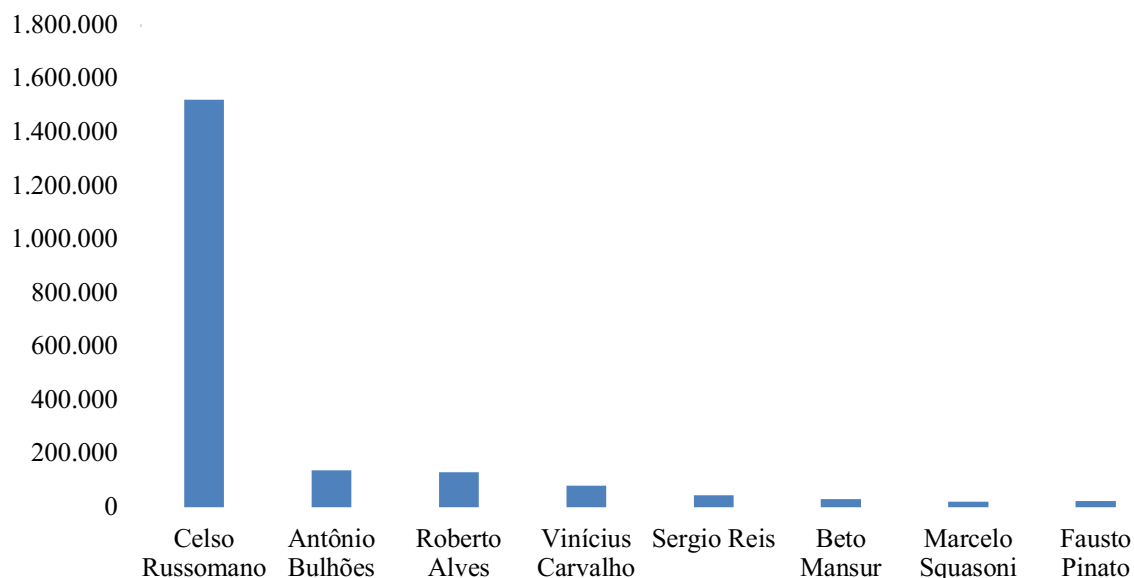
Um tiro no “efeito Tiririca”. **ÉPOCA – GLOBO**. 04 de abri. 2015. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/04/um-tiro-no-efeito-tiririca.html>. Acesso em: 03 de agosto de 2020.

⁵⁵ Conforme consulta junto ao site do TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>. Acesso em: 03 de agosto de 2020.

⁵⁶ O PRB não se coligou para o cargo de deputado federal em São Paulo em 2014.

⁵⁷ Votações individuais dos candidatos eleitos: Fausto Pinato: 22.097; Marcelo Squasoni: 20.315; Beto Mansur: 31.301; Sergio Reis: 45.330; Vinícius Carvalho: 80.643; Roberto Alves: 130.516; Antônio Bulhões: 137.939; Celso Russomano: 1.524.361. Cf. Tabela 10.

Relação de votos dos candidatos a Deputado Federal eleitos pelo PRB em 2014

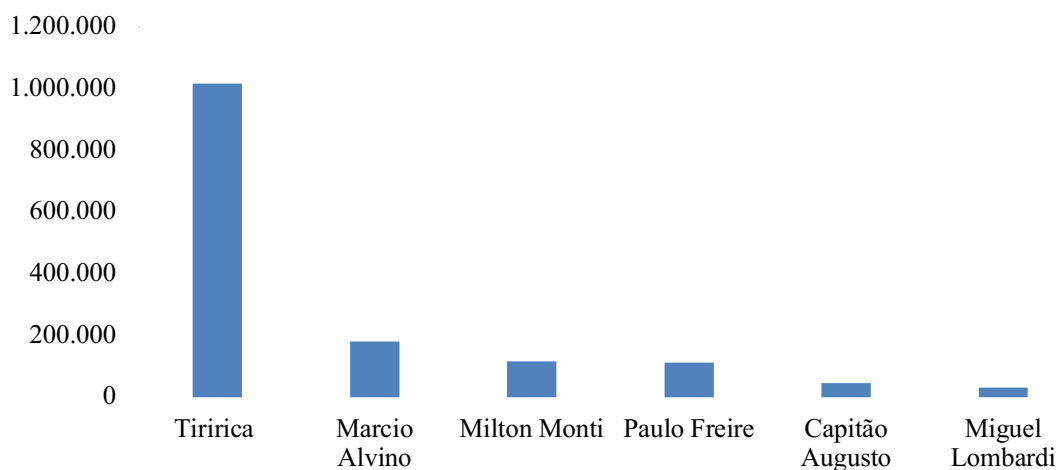


Fonte: TSE. Elaborado pelo autor.

O candidato Tiririca (PR) obteve 1.016.796 votos, o que possibilitou que mais 2 candidatos do partido⁵⁸ fossem eleitos. Vejamos a votação⁵⁹ de todos os candidatos a Deputado Federal eleitos pelo PR, em 2014:

GRÁFICO 2

Relação de votos dos candidatos a Deputado Federal eleitos pelo PR em 2014



Fonte: TRE-SP. Elaborado pelo autor.

⁵⁸ O PR não se coligou nas eleições proporcionais de 2014 em São Paulo.

⁵⁹ Votações individuais dos candidatos eleitos: Miguel Lombardi: 32.080 votos; Capitão Augusto: 46.905 votos; Paulo Freire: 111.300 votos; Milton Monti: 115.942 votos; Marcio Alvino 179.950 votos; Tiririca: 1.016.796. Cf. Tabela 10.

Conforme apresentado, nas eleições de 2014 dois candidatos com alta popularidade foram eleitos com votação acima de um milhão de votos, o que possibilitou que mais candidatos de seus respectivos partidos fossem eleitos.

O candidato Miguel Lombardi, que foi o candidato a Deputado Federal eleito com menos votos no PR em 2014, obteve 32.080 votos, o que representa 3,16% da votação obtida pelo candidato puxador de votos. Mesmo que não estabelecida a cláusula de barreira à época, o candidato ultrapassaria os 10% (dez por cento) do quociente eleitoral daquele ano, representado pela quantia mínima de 29.994 votos.

Sob outra perspectiva, enquanto a quantidade de votos obtida pelo candidato midiático represente 4,84% do total de eleitores, a quantidade de votos obtidos pelos candidatos “puxados” Miguel Lombardi e Capitão Augusto representam, respectivamente, 0,15% e 0,22% do total de eleitores de São Paulo.

O então Partido da República – PR, que hoje é Partido Liberal (PL), obteve o total de 1.701.667 votos (somados os votos pessoais e os votos de legenda), o que representa 8,10% do total de votos em São Paulo, e conquistou 6 cadeiras na Câmara dos Deputados, que é 8,57% das 70 cadeiras do estado de São Paulo, o que demonstra boa proporcionalidade entre a porcentagem de votos obtidos e a porcentagem de cadeiras conquistadas.

Contudo, a distorção é encontrada ao ser analisado o conjunto de fatores sob a perspectiva do puxador de votos. Dos 8,10% de votos do PR (isto é, do total de votos válidos em 2014 para Deputado Federal), 4,84% foram conquistados pelo candidato puxador e os 3,26% restantes foram conquistados pelos votos de legenda (0,08%) mais os votos pessoais dos demais candidatos (3,18%). Assim, eliminando-se, em exercício hipotético, a figura do candidato puxador de votos, os 3,26% da votação obtida pelo partido (votos de legenda + votos pessoais) daria direito a apenas 3 cadeiras, que representaria 4,28% do total de cadeiras que tem o Estado de São Paulo, e não 6 cadeiras.

Não obstante as regras do sistema proporcional de lista aberta do Brasil possibilitem distorções esperadas, o que Jairo Nicolau (2017, p. 14) indica como a existência de “algum grau de assimetria entre os votos de cada deputado eleito” a distorção causada pelo fenômeno dos puxadores de voto representa uma distorção além daquelas antecipadas pela própria lógica de funcionamento do sistema, quando compreendido o contexto brasileiro de votação personalizada e da possível ausência de vínculo ideológico sério dos candidatos com os partidos políticos, tendo em vista que as campanhas são realizadas de maneira pessoal pelos candidatos.

Isso porque as razões que levam um milhão de eleitores a votarem em um candidato A, do partido 1, são diferentes das razões que levam X eleitores a votarem em um candidato B, do mesmo partido 1, tendo em vista que, como apresentado, o sistema proporcional brasileiro é marcado pelo voto personalizado, cujas características pessoais dos candidatos são o fator que mais influenciam o eleitor na hora de votar.

A questão levantada por Jairo Nicolau (2017), nesse aspecto, refere-se ao capítulo 1 do Livro “Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna até a Câmara dos Deputados”, intitulado: “Por que alguns deputados são eleitos com menos votos do que outros candidatos, que não se elegem?”.

Neste ponto, Nicolau (2017) apresenta que a distorção gerada pelo fenômeno dos puxadores de voto resulta na diferença significativa de votos entre candidatos “puxados” eleitos e candidatos de outros partidos não eleitos, mesmo com mais votos, distorção essa que geralmente é apontada como uma das principais falhas do sistema proporcional brasileiro (NICOLAU, 2017, p. 18).

Para Nicolau (2017), contudo, a resposta à pergunta que intitula o capítulo mencionado é simples, na medida em que o sistema proporcional de lista aberta utilizado no Brasil além de apenas “prometer” que o partido terá representação próxima aos votos recebidos, de modo que devem ser analisados, ainda, o sucesso de eventual nome puxador de legenda, o total de votos de legenda e o padrão de disputa entre os candidatos da lista (NICOLAU, 2017, p. 18).

A legislação é expressa sobre este ponto, de modo que não há dúvidas quanto à utilização do princípio de representação proporcional para a Câmara dos Deputados, conforme artigo 45 da Constituição da República, além de expressar de maneira objetiva as fórmulas por meio das quais se calcula o quociente eleitoral (art. 106 do CE), o quociente partidário (art. 107 do CE) e o cálculo das médias para distribuição das sobras (art. 108, inciso I do CE).

É sobre esse ponto que se insere o pano de fundo da segurança jurídica, cujo tema, conforme apresentado por José Rodrigo Rodriguez, relaciona-se à legitimidade do direito perante a sociedade, referindo-se à concepção da sociedade como satisfatório ou insatisfatório o funcionamento ou a efetividade das instituições formais (RODRIGUEZ, 2012, p. 130).

Justifica-se a abordagem teórica da segurança jurídica sob a perspectiva de José Rodrigo Rodriguez, no sentido de que Rodriguez defende que “não há uma relação necessária entre textos normativos fechados e garantia de segurança jurídica” (RODRIGUEZ, 2012, p. 139).

Isso porque, não obstante a existência de uma legislação formal represente a garantia da segurança do Direito e no Direito, conforme José Afonso da Silva (2005) e mesmo diante de uma legislação elucidativa e objetiva, Rodriguez, por outro lado, entende que “o problema da segurança jurídica não se resolve apenas com o texto da lei”, pois é necessário levar em conta seu processo de aplicação (RODRIGUEZ, 2012, p. 139).

Ao ser analisado o funcionamento do sistema proporcional de lista aberta no Brasil sob esse marco teórico, o que se verifica é a utilização de legislação objetiva, cujas fórmulas de cálculo previstas são diretas e sem grau elevado de abstração, conforme se verifica da leitura do artigo 106 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965): “determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher [...]”.

No mesmo sentido, a legislação é objetiva ao determinar como é calculado o quociente partidário: “dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos sob a mesma legenda [...]”, como se verifica pela análise do artigo 107 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965).

A questão refere-se, contudo, não à legislação em si, mas ao seu processo de aplicação no contexto de funcionamento do sistema eleitoral brasileiro, no qual reside a complexidade da compreensão do sistema. É neste ponto que o conceito de segurança jurídica que propõe Rodriguez (2012) articula-se aos contextos do Direito Eleitoral e do Direito Político, e neles atuam, podendo torná-los mais compreensíveis, de modo que a segurança jurídica não seja compreendida simplesmente sob a perspectiva da existência da lei, mas que atue para tornar o processo de aplicação das regras do funcionamento do sistema eleitoral legítimo.

Ao buscar compreender a segurança jurídica no contexto do Direito Eleitoral e do Direito Político, nos termos propostos por Rodriguez (2012), sob a perspectiva da legitimidade da segurança jurídica e da concepção da sociedade sobre as instituições políticas, o que se encontra é a necessidade de um conceito de segurança jurídica que considere o processo de aplicação das normas e regras de Direito Eleitoral, saindo de um paradigma simplesmente textualista para “entrar num paradigma argumentativo” (RODRIGUEZ, 2012, p. 139).

Uma boa decisão judicial, segundo Rodriguez (2012, p. 141), deve ser construída após o máximo de argumentação possível, cuja legitimidade e eficácia ligam-se a um permanente debate na sociedade, o que garantiria a segurança jurídica que se espera do Poder Judiciário. Seguindo essa concepção, a segurança jurídica no contexto de Direito Eleitoral e Direito Político, sob esse paradigma argumentativo, implica a necessidade de acesso a debates e à

construção de informações e conhecimento não só sobre o texto da lei, mas também e principalmente sobre seu funcionamento e processo de aplicação.

No mesmo sentido, Robert Dahl (2000) apresenta como critério para uma democracia o “entendimento esclarecido”, de modo que, cada membro – que participe da formação do governo – tenha “oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências” (DAHL, 2000, p. 49).

Ainda com Dahl (2000), defender a democracia é dar “um lugar privilegiado à educação”, na medida em que uma “educação cívica”⁶⁰ exige não apenas uma escola formal, como também a “discussão pública, a deliberação, o debate, a controvérsia, a pronta disponibilidade de informação confiável” (DAHL, 2000, p. 93).

Partindo dos pontos de vista propostos por Rodriguez (2012), no sentido de que há segurança jurídica quando se garante uma construção argumentativa no processo de aplicação da lei e por Dahl (2000), acerca do acesso à informação e garantia de um entendimento esclarecido como critério exigível em uma democracia, verifica-se a convergência de tais compreensões à concepção de Jürgen Habermas (1995; 1998) sobre o processo político-democrático analisado sob a lente da teoria do discurso.

Para Habermas (1995, p. 47) a partir da teoria do discurso, o “processo político de formação da opinião e da vontade comum” passa a ocupar um lugar central do modelo democrático, compreendendo os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como respostas à institucionalização dos “exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático”.

Com isso, no processo político, a força de integração social da “solidariedade social”, que se refere à orientação da sociedade pelo bem comum, “deve poder desenvolver-se com base em amplamente diversificados espaços públicos autônomos e em procedimento de formação democrática da opinião e da vontade políticas”, de modo que sejam esses procedimentos institucionalizados em um Estado de Direito (HABERMAS, 1995, pp. 40; 48).

Para Habermas (1998) o princípio do discurso deve ser um princípio de democracia, o que ocorre após a institucionalização legal do processo de formação da vontade política racional mediante o discurso, por meio das formas de comunicação.

Buscou-se estabelecer as relações apresentadas com o objetivo de defender que, para que se chegue a um modelo democrático que seja realmente participativo, deliberativo e

⁶⁰ A educação cívica, em linhas gerais, não obstante apresenta dificuldades de ser alcançada, refere-se ao processo de obtenção de conhecimento sobre os negócios públicos, geralmente obtidas por meio das informações disponibilizadas pelos partidos políticos, organizações de interesse, associações que se ligam a interesses políticos (DAHL, 2000, pp. 204-208).

inclusivo, deve-se partir da concepção de segurança jurídica proposta por Rodriguez (2012), como forma de garantia de um processo argumentativo de construção das decisões dos cidadãos, como critério de legitimação do processo político.

Em sentido oposto ao da defesa que se fez de uma concepção argumentativa da segurança jurídica, conjugadas com o critério do entendimento esclarecido em uma democracia construída a partir da deliberação, o que se verifica por meio de dados empíricos é que as distorções geradas pelo fenômeno do puxador de votos mostram-se contrárias ao que esse novo conceito de segurança jurídica articula no contexto do sistema eleitoral, na medida em que, mesmo com a aplicação de leis objetivas e após introduções de reformas legislativas com o objetivo de aperfeiçoar o sistema, ainda se verifica o alheamento do cidadão ao processo de aplicação da lei eleitoral no Sistema Político brasileiro.

Portanto, especialmente no que se refere ao fenômeno dos puxadores de voto no contexto brasileiro, ao considerar a segurança jurídica a partir das perspectivas apresentadas, verifica-se uma violação ao princípio da segurança jurídica, na medida em que não há transparência, entendimento esclarecido e fácil acesso à informação pelos cidadãos sobre o processo político de escolha de representantes e de transferência de votos, o que se mostra contrário ao que se espera de um processo democrático, compreendido a partir dos pressupostos apresentados.

4 A CLÁUSULA DE BARREIRA E O CONTEXTO DE SUA INTRODUÇÃO PELA LEI N.º 13.165 DE 2015

4.1 Introdução da cláusula de barreira: justificativas e características da “reforma eleitoral” promovida pela Lei n.º 13.165 de 2015

A distorção gerada pelo fenômeno dos puxadores de voto provocou grande mobilização da mídia⁶¹, inclusive na mídia internacional⁶², principalmente após as eleições de 2010, quando o candidato Tiririca foi eleito com mais de um milhão de votos.

Com isso, o caso dos candidatos puxadores de voto passou a ser chamado de “fenômeno Tiririca” ou “efeito Tiririca”, mesmo sem que o candidato Tiririca fosse o candidato com maior votação nominal (na história) e com maior discrepância entre seus votos e o dos candidatos puxados, impactos estes que foram significativamente maiores quando da eleição do candidato Enéas (PRONA-SP) em 2002, como apresentado.

Como analisado por Polianna dos Santos (2016, pp. 273-274), tanto o Senado Federal quanto o Tribunal Superior Eleitoral, quando da aprovação da Lei n.º 13.165 de 2015, que introduziu o percentual mínimo de 10% (dez por cento) para que um candidato possa ser eleito, falavam sobre o fim da figura do puxador de votos, tendo em vista a recente reeleição do candidato Tiririca em 2014, novamente, com mais de um milhão de votos. Neste caso, ainda assim⁶³, o Tiririca não foi o deputado federal mais votado, tendo ficado atrás do candidato Celso Russomano (PRB).

As justificativas apresentadas pelo Senado Federal (2015) na notícia publicada referem-se ao “fim da figura do puxador de votos nas eleições proporcionais”, enquanto as do

⁶¹ Nesse sentido, diversas matérias foram publicadas sobre o “fenômeno Tiririca”: The Economist destaca fenômeno Tiririca no Brasil. Disponível em: <https://exame.com/mundo/the-economist-destaca-fenomeno-tiririca-brasil-602946/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

Quociente eleitoral favorece fenômeno Tiririca; entenda como funciona. Disponível em: <https://eleicoes.uol.com.br/2010/ultimas-noticias/2010/09/19/quociente-eleitoral-favorece-fenomeno-tiririca-entenda-como-funciona.jhtm>. Acesso em: 17 ago. 2020.

Partidos fracos e sistema eleitoral estimulam “fenômeno Tiririca”. Disponível em: <https://eleicoes.uol.com.br/2010/ultimas-noticias/2010/09/19/partidos-fracos-e-sistema-eleitoral-estimulam-surgimento-de-candidatos-bizarros.jhtm>. Acesso em 17 ago. 2020.

Tiririca elege Protógenes e dois petistas. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0510201036.htm>. Acesso em 17 ago. 2020.

⁶² Send in the clown. Disponível em: https://www.economist.com/the-americas/2010/10/07/send-in-the-clown?story_id=17204918&fsrc=rss. Acesso em: 17 ago. 2020.

⁶³ Conforme Gráfico 1.

Tribunal Superior Eleitoral (2015) referem-se a garantir um “mínimo de representatividade popular”, razão pela qual se estabeleceu o mínimo de 10% (dez por cento).

No mesmo sentido, essa “cláusula de barreira”, de acordo com Adriana Campos Silva e Gabriel Augusto Mendes Borges (2019), fora introduzida no sistema proporcional brasileiro como “medida destinada a impedir o efeito dos chamados ‘puxadores de votos’ de um partido ou coligação”. A novidade, portanto, consiste na necessidade de o candidato atingir um número mínimo de votos, de pelo menos 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, para ser considerado eleito (SILVA; BORGES, 2019, p. 6).

A cláusula de barreira estabelecida pela Lei n.º 13.165 de 2015 e que atua sobre a votação individual de um candidato não é a mesma “barreira legal” conforme utilizado por Nohlen (2012), uma vez que esta relaciona-se, especificamente, a uma porcentagem mínima de votos (ou até mesmo de mandatos) que o partido político deve alcançar, e não os candidatos, para ser considerado na distribuição de cadeiras (NOHLEN, 2012, p. 15).

No mesmo sentido de Nohlen (2012), Tavares (1994, pp. 45-46) compreende as “cláusulas de exclusão” como a definição de algum ou alguns limiares de votação, abaixo dos quais o partido não participa da competição eleitoral.

Nota-se que ambas conceituações referem-se ao partido político, e não necessariamente ao candidato em si, ao contrário do que ocorre no contexto brasileiro, onde qualquer partido político pode participar da distribuição das vagas, as quais somente poderão ser obtidas caso o candidato individualmente alcance a votação mínima de 10% (dez por cento) sobre o quociente eleitoral. Este, por sua vez, não se refere a um percentual mínimo que define quais partidos participarão ou não da disputa, mas refere-se à quantidade mínima de votos para garantir uma cadeira ao partido, no primeiro momento de distribuição das cadeiras em disputa, por meio da análise do quociente partidário.

A lógica da “barreira legal” de Nohlen ou da “cláusula de exclusão” de Tavares relaciona-se à busca por reduzir o número de partidos pequenos no Parlamento, como apontado por Nohlen:

La única función de las barreras legales consiste en excluir a partidos políticos pequeños de la distribución de escaños y, por consiguiente, de la representación parlamentaria, con el fin de ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos (NOHLEN, 2012, p. 15).⁶⁴

⁶⁴ “A única função das barreiras legais consiste em excluir partidos políticos pequenos da distribuição de assentos e, por consequência, da representação parlamentar, com o fim de exercer um efeito concentrador sobre o sistema de partidos” (tradução livre).

Segundo a lógica da “cláusula de exclusão” de Tavares (1994, p. 45) ou da “barreira legal” de Nohlen (2012), busca-se reduzir o número de partidos políticos no Parlamento, cuja consequência seria uma diminuição da fragmentação partidária, efeito esperado, de sistemas proporcionais de lista aberta.

No caso da cláusula de barreira no contexto brasileiro, por outro lado, verifica-se uma especificidade deste instituto, na medida em que a cláusula incide exclusivamente sobre a votação individual do candidato, o que pode ser compreendido como reflexo de um voto personalíssimo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil, como medida adotada contra o efeito causado pelo fenômeno dos puxadores de votos.

Como antecipado por Polianna dos Santos (2016, pp. 275-280), ao analisar os resultados das eleições gerais de 2014, especificamente para o cargo de deputado federal por São Paulo, constatou-se, por meio dos dados colhidos, que “apenas dois, de 70 candidatos eleitos não atingiriam o mínimo legal” de 10% (dez por cento), além de os candidatos terem obtido votação próxima do exigido.

Segundo Polianna, “a alteração legislativa, aparentemente, não gera grandes impactos diretos no resultado das eleições proporcionais, no que concerne à definição de quantidades mínimas de votação nominal” (SANTOS, 2016, p. 280).

Ainda, uma vez que “não representou uma Reforma Política significativa”, mantendo um padrão já constatado, nota-se uma “aparente urgência da promulgação da Lei n.º 13.165 de 2015”, pois “apresenta algumas inconsistências” (SANTOS, 2016, p. 281).

As características apontadas por Polianna dos Santos da “Reforma Política” realizada pela Lei n.º 13.165 de 2015 corroboram a análise de Eneida Desiree sobre quem reforma, o que e para que, no contexto político brasileiro.

Sobre essa eterna busca por uma reforma política, segundo Eneida Desiree:

[...] embora o discurso das propostas seja por mais igualdade, mais democracia e mais representatividade, o sentido das alterações na Constituição e na legislação eleitoral e partidária demonstra que o que se busca é blindar os espaços nos parlamentos e no Poder Executivo da alternância de poder e da democratização (SALGADO, 2018, p. 75).

Ainda, o que se pretende modificar, segundo Eneida Desiree (2018 p. 79), é somente “o que for necessário para manter as mesmas forças políticas no poder”.

Ao contrário do sentido dado às ideias reformistas que se apresentam recorrentemente, deve-se buscar maior “garantia de representatividade das minorias nos parlamentos” e a ideia

de uma “democracia interna nos partidos políticos”, ideias que “não surgem com força no debate parlamentar” (SALGADO, 2018, pp. 78-79).

Para Nohlen (2008), não existe uma margem muito grande de reforma eleitoral. Isso porque as opções de reforma são limitadas pelo princípio de representação dominante e sua persistência histórica. Além disso, é sempre necessário examinar o contexto histórico e social dos países e dos argumentos relativos às reformas (NOHLEN, 2008, p. 36)

Nessa linha, a introdução de um novo sistema eleitoral em um país, caso ocorra, deve ser conforme as necessidades concretas do país e que seja resultado dos conflitos e consensos produzidos em um eventual processo de elaboração e aprovação do novo sistema eleitoral, sem que seja feita “uma transferência do sistema eleitoral de um país a outro”, ideia esta que deve ser considerada equivocada (NOHLEN, 2008, p.116).

Nesse mesmo sentido, em vez de preocupar-se com alterações na estrutura do sistema eleitoral, seja pela discussão de introdução de um sistema de representação majoritária ou misto, o que se deve fazer é “superar as condições de pobreza, desigualdade, exclusão social e dramáticos níveis de criminalidade e violência” e apoiar a democracia, de modo que as mudanças a serem feitas devem ter como fio condutor a representação proporcional e o presidencialismo, com base no marco da Constituição da República (MORAES, MACHADO; 2018, pp. 149-150).

4.2 Impacto do estabelecimento da cláusula de barreira: análise e comparação dos dados das eleições gerais de 2010, 2014 e 2018

A investigação empírica, por meio da coleta, análise e interpretação de dados relativos às eleições, mostra-se como o melhor caminho para compreender-se a estrutura e o funcionamento do sistema eleitoral em seu contexto, com base nos pressupostos teóricos que orientam a presente análise.

Com isso, os dados apresentados neste tópico poderão corroborar os marcos teóricos utilizados e servirão para testar a hipótese formulada inicialmente, de que a cláusula de barreira estabelecida pela Lei n.º 13.165 de 2015 não apresentou efeitos significativos como esperado quando da divulgação da promulgação das alterações.

Polianna dos Santos, em 2016, ao apresentar “possíveis efeitos da alteração legislativa”, referindo-se às reformas eleitorais promovidas pela Lei n.º 13.165 de 2015, afirmou que “entre todos os vereadores eleitos em todas as capitais dos Estados brasileiros,

apenas dois não teriam atingido o mínimo de votação nominal doravante exigido pela legislação eleitoral” (SANTOS, 2016, p. 78).

Nota-se, portanto, com Polianna dos Santos (2016), que desde antes da experiência do funcionamento da cláusula de barreira, indicava-se que os efeitos seriam mínimos, ou que os impactos do estabelecimento da cláusula de barreira não teriam os efeitos esperados, no sentido de pôr fim à figura do puxador de votos. Com isso, esses abaixo foram os Deputados Federais eleitos por São Paulo em 2010:

TABELA 9
Deputados Federais Eleitos por São Paulo em 2010

Candidato	Partido	Votação nominal
FRANCISCO EVERARDO OLIVEIRA SILVA	PR	1.353.820
GABRIEL BENEDITO ISSAAC CHALITA	PSB	560.022
PAULO SALIM MALUF	PP	497.203
BRUNA DIAS FURLAN	PSDB	270.661
PAULO PEREIRA DA SILVA	PDT	267.208
JOÃO PAULO CUNHA	PT	255.497
JILMAR AUGUSTINHO TATTO	PT	250.467
RODRIGO GARCIA	DEM	226.073
EMANUEL FERNANDES	PSDB	218.789
CARLOS ALBERTO ROLIM ZARATTINI	PT	216.403
LUIZA ERUNDINA DE SOUSA	PSB	214.114
IOLANDA KEIKO MIASHIRO OTA	PSB	213.024
MARCO ANTONIO FELICIANO	PSC	211.855
ARLINDO CHIGNALIA JUNIOR	PT	207.465
ARNALDO FARIA DE SÁ	PTB	192.336
IVAN VALENTE	PSOL	189.014
EDSON APARECIDO DOS SANTOS	PSDB	184.403
VALDEMAR COSTA NETO	PR	174.826
MÁRCIO LUIZ FRANÇA GOMES	PSB	172.005
JOSÉ ANIBAL PERES DE PONTES	PSDB	170.957
JOSÉ CARLOS VAZ DE LIMA	PSDB	170.777
JORGE TADEU MUDALEN	DEM	164.650
ANTONIO CARLOS MARTINS DE BULHÕES	PRB	162.667
JONAS DONIZETTE FERREIRA	PSB	162.144
PAULO ROBERTO FREIRE DA COSTA	PR	161.083
JOSÉ OLÍMPIO SILVEIRA MORAES	PP	160.813
VICENTE CANDIDO DA SILVA	PT	160.242

MARA CRISTINA GABRILLI	PSDB	160.138
JOSÉ DE FILIPPI JÚNIOR	PT	149.525
CARLOS HENRIQUE FOCESI SAMPAIO	PSDB	145.585
JANETE ROCHA PIETÁ	PT	144.529
VICENTE PAULO DA SILVA	PT	141.068
ARNALDO CALIL PEREIRA JARDIM	PPS	140.641
RICARDO JOSE RIBEIRO BERZOINI	PT	140.525
ANTONIO CARLOS DE MENDES THAME	PSDB	139.727
JOSÉ MENTOR GUILHERME DE MELLO NETTO	PT	139.691
DIMAS EDUARDO RAMALHO	PPS	139.636
JOSÉ RICARDO ALVARENGA TRIPOLI	PSDB	134.884
LUIZ PAULO TEIXEIRA FERREIRA	PT	134.479
CARLOS JOSE DE ALMEIDA	PT	134.190
JOSÉ ALDO REBELO FIGUEIREDO	PC DO B	132.109
CANDIDO ELPIDIO DE SOUZA VACCAREZZA	PT	131.685
MILTON ANTONIO CASQUEL MONTI	PR	131.654
LUIZ FERNANDO ARANTES MACHADO	PSDB	129.620
DEVANIR RIBEIRO	PT	127.952
ANTONIO DUARTE NOGUEIRA JUNIOR	PSDB	124.737
ADRIANO ELI CORREA	DEM	124.608
ROBERTO JOAO PEREIRA FREIRE	PPS	121.471
NELSON MARQUEZELLI	PTB	117.634
JEFFERSON ALVES DE CAMPOS	PSB	116.317
WILLIAM DIB	PSDB	113.823
JULIO FRACISCO SEMEGHINI NETO	PSDB	113.333
JUNJI ABE	DEM	113.156
ALEXANDRE LEITE DA SILVA	DEM	112.950
GUILHERME CAMPOS JUNIOR	DEM	112.852
NEWTON LIMA NETO	PT	110.207
EDSON EDINHO COELHO ARAUJO	PMDB	100.195
MARCELO THEODORO DE AGUIAR	PSC	98.842
GUILHERME MUSSI FERREIRA	PV	98.702
OTONIEL CARLOS DE LIMA	PRB	95.971
PROTÓGENES PINHEIRO DE QUEIROZ	PC DO B	94.906
RICARDO IZAR JUNIOR	PV	87.347
ALINE LEMOS CORREA DE OLIVEIRA ANDRADE	PP	78.317
JOSÉ LUIZ DE FRANÇA PENNA	PV	78.301
JOSE ABELARDO GUIMARAES CAMARINHA	PSB	71.637
ROBERTO ALVES DE LUCENA	PV	70.611
JOÃO EDUARDO DADO LEITE DE CARVALHO	PDT	70.486
PAULO ROBERTO GOMES MANSUR	PP	65.397

JOSÉ ROBERTO SANTIAGO GOMES	PV	60.180
SALVADOR ZIMBALDI FILHO	PDT	42.743

Fonte: TSE

Verifica-se que, mesmo sem a instituição da cláusula de barreira à época (2010), nenhum deputado, dentre os 70 eleitos, em um primeiro momento, obteve votação menor do que 30.453 votos, o que representa 10% (dez por cento) do quociente eleitoral da época, que foi de 304.533 votos.

Quanto às eleições de 2014, especialmente para o Cargo de Deputado Federal por São Paulo, esses foram os 70 deputados eleitos:

TABELA 10
Deputados Federais Eleitos por São Paulo em 2014

Nome do candidato	Partido	Votos nominais
CELSO UBIRAJARA RUSSOMANNO	PRB	1.524.361
TIRIRICA	PR	1.016.796
MARCO ANTONIO FELICIANO	PSC	398.087
BRUNO COVAS LOPES	PSDB	352.708
RODRIGO GARCIA	DEM	336.151
CARLOS HENRIQUE FOCESI SAMPAIO	PSDB	295.623
ANTONIO DUARTE NOGUEIRA JUNIOR	PSDB	254.051
PAULO SALIM MALUF	PP	250.296
JOSÉ RICARDO ALVARENGA TRIPOLI	PSDB	233.806
SAMUEL MOREIRA DA SILVA JUNIOR	PSDB	227.210
PAULO PEREIRA DA SILVA	SD	227.186
LUIZ FELIPE BALEIA TENUTO ROSSI	PMDB	208.352
EDUARDO PEDROSA CURY	PSDB	185.638
MARCIO LUIZ ALVINO DE SOUZA	PR	179.950
SERGIO OLIMPIO GOMES	PDT	179.196
JORGE TADEU MUDALEN	DEM	178.771
BRUNA DIAS FURLAN	PSDB	178.606
LUIZA ERUNDINA DE SOUSA	PSB	177.279
VITOR LIPPI	PSDB	176.153
SILVIO FRANÇA TORRES	PSDB	175.310
ANDRES NAVARRO SANCHEZ	PT	169.834
IVAN VALENTE	PSOL	168.928

MIGUEL MOUBADDA HADDAD	PSDB	168.278
ALEX SPINELLI MANENTE	PPS	164.760
JEFFERSON ALVES DE CAMPOS	PSD	161.790
GUILHERME MUSSI FERREIRA	PP	156.297
ARNALDO CALIL PEREIRA JARDIM	PPS	155.278
MARA CRISTINA GABRILLI	PSDB	155.143
JOSE OLÍMPIO SILVEIRA MORAES	PP	154.597
VANDERLEI MACRIS	PSDB	148.449
CARLOS ALBERTO ROLIM ZARATTINI	PT	138.286
ANTONIO CARLOS MARTINS DE BULH'ES	PRB	137.939
ARLINDO CHIGNALIA JUNIOR	PT	135.772
ADRIANO ELI CORREA	DEM	134.138
BENEDITO ROBERTO ALVES FERREIRA	PRB	130.516
ANA LUCIA LIPPAUS PERUGINI	PT	121.681
GILBERTO NASCIMENTO SILVA	PSC	120.044
VICENTE CANDIDO DA SILVA	PT	117.652
JOAO PAULO TAVARES PAPA	PSDB	117.590
MILTON ANTONIO CASQUEL MONTI	PR	115.942
ANTONIO FLORIANO PEREIRA PESARO	PSDB	113.949
RICARDO IZAR JUNIOR	PSD	113.547
ARNALDO FARIA DE SÁ	PTB	112.940
EDSON EDINHO COELHO ARAUJO	PMDB	112.780
NELSON MARQUEZELLI	PTB	112.711
LUIZ PAULO TEIXEIRA FERREIRA	PT	111.301
PAULO ROBERTO FREIRE DA COSTA	PR	111.300
ALEXANDRE LEITE DA SILVA	DEM	109.708
EVANDRO HERRERA BERTONE GUSSI	PV	109.591
LUIZ LAURO FERREIRA FILHO	PSB	105.247
IOLANDA KEIKO MIASHIRO OTA	PSB	102.963
NILTO IGNÁCIO TATTO	PT	101.196
HERCULANO CASTILHO PASSOS JUNIOR	PSD	92.583
ANTONIO GOULART DOS REIS	PSD	92.546
ORLANDO SILVA DE JESUS JUNIOR	PC do B	90.641
FLAVIO AUGUSTO DA SILVA	PSB	90.437
VICENTE PAULO DA SILVA	PT	89.001
RENATA HELLMEISTER DE ABREU	PTN	86.647
VALMIR PRASCIDELLI	PT	84.419
JOSE MENTOR GUILHERME DE MELLO NETTO	PT	82.368

EDUARDO NANTES BOLSONARO	PSC	82.224
VINICIUS RAPOZO DE CARVALHO	PRB	80.643
ROBERTO ALVES DE LUCENA	PV	67.191
SINVAL MALHEIROS PINTO JUNIOR	PV	59.362
JOSE AUGUSTO ROSA	PR	46.905
SERGIO BAVINI	PRB	45.330
MIGUEL LOMBARDI	PR	32.080
PAULO ROBERTO GOMES MANSUR	PRB	31.301
MARCELO SQUASSONI	PRB	30.315
FAUSTO RUY PINATO	PRB	22.097

Fonte: TSE

Como analisado por Polianna dos Santos (2016, pp. 82-84), com relação aos dados das eleições de 2014, para Deputado Federal no Estado de São Paulo⁶⁵, verifica-se que apenas dois deputados dos 70 eleitos não seriam vitoriosos, em um primeiro momento, caso aplicada a cláusula de barreira de 10% (dez por cento) sobre o quociente eleitoral, ou seja, 30.380 votos, tendo em vista que o quociente eleitoral foi de 303.803 votos.

Interessante pontuar que a margem de diferença entre a votação obtida pelos últimos candidatos e o percentual estabelecido pela cláusula de barreira mostra-se pequena, como fica evidente pela análise do caso do Deputado Marcelo Squassoni, que obteve apenas 65 votos abaixo da votação mínima que seria exigida caso tivesse em vigência a cláusula de barreira.

Com isso, ao considerar a cláusula de barreira sob a perspectiva da votação nominal do candidato e analisando os dados relativos às eleições anteriores, o limiar de 10% (dez por cento) não apresentaria, em tese, uma mudança significativa no que se refere ao fenômeno dos puxadores de voto, como já indicado por Polianna dos Santos (2016).

Quanto às eleições de 2018, interessante verificar, ao contrário da análise das eleições de 2010 e 2014, em que não instituída ainda a cláusula de barreira, as votações individuais dos deputados eleitos em partidos ou coligações (até então permitidas) em que há um candidato puxador de votos na lista indicada pelo partido, para fins de comparação com as eleições gerais anteriores, o que permitirá verificar os impactos e os efeitos da introdução da cláusula de barreira.

⁶⁵ Recomenda-se, nesse sentido a leitura de SANTOS, P. P.. **Transparência do Voto e a Regulamentação Legal do Sistema Proporcional Brasileiro: Accountability Vertical e Qualidade da Democracia**. 2016. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Direito. Belo Horizonte. pp. 82-84.

Dessa forma, no Estado de São Paulo, a candidata ao cargo de Deputada Estadual, Janaína Paschoal (PSL), bateu recorde de votação ao conquistar 2.060.786 votos, tornando-se a deputada mais votada da história, tanto para a Câmara dos Deputados quanto para a Assembleia Legislativa. Foram esses os candidatos eleitos pelo PSL⁶⁶ nas referidas eleições:

TABELA 11

Votação individual dos Deputados Estaduais Eleitos pelo PSL por São Paulo em 2018

Candidato	Votação nominal
Janaína Paschoal	2.060.786
Gil Diniz	214.037
Major Mecca	131.531
Delegado Bruno Lima	103.823
Rodrigo Gambale	86.981
Douglas Garcia	74.351
Leticia Aguiar	60.909
Valeria Bolsonaro	54.519
Tenente Nascimento	45.050
Agente Federal Danilo Balas	38.661
Castelo Branco	38.026
Adalberto Freitas	26.153
Frederico D'Ávila	24.470
Tenente Coimbra	24.109
Coronel Nishikawa	23.094

Fonte: TRE-SP

O quociente eleitoral para o cargo junto à Assembleia Legislativa de São Paulo foi de 221.824 votos, tendo em vista os 20.851.422 votos válidos e as 94 vagas. O candidato para ser eleito, portanto, precisou obter votação mínima de 22.182 votos.

A Deputada Janaína Paschoal, com sua votação, conseguiu puxar mais 8 candidatos, o que é 60% (sessenta por cento) a mais do que o candidato Enéas “puxou” em 2002, até 2018 o recordista de votos, além de ter um impacto maior do que os efeitos causados por outros puxadores de voto (como os Deputados Tiririca e Celso Russomano).

Considerando o sistema proporcional de lista aberta do Brasil um sistema centrado no candidato, com Samuels (1997), as razões que levam mais de dois milhões de eleitores a votar

⁶⁶ O PSL não se coligou para as eleições para os cargos de Deputado Federal ou Estadual de São Paulo em 2018.

em Janaína Paschoal não são as mesmas que levam os cerca de 23/24 mil eleitores a votarem, por exemplo, nos três últimos candidatos eleitos pelo PSL.

Isso porque, não obstante a pauta da segurança pública seja bandeira defendida quase em uníssono pelo PSL, deve ser considerado que os eleitores votam em seus candidatos preferidos, conforme asseverado por Klingemann (2009) e que os atributos pessoais do candidato possuem mais influência sobre o eleitor do que a própria ideologia do partido, conforme Jairo Nicolau (1994; 2006a) e Júlio Pinto (2015).

Os quatro últimos candidatos “puxados” do PSL apresentaram votação de cerca de 11% (onze por cento) a 12% (doze por cento) do quociente eleitoral, o que demonstra terem ultrapassado a cláusula de barreira por uma margem pequena de votos, indicando que os efeitos esperados de eliminação da figura do candidato puxador de voto não ocorreram nas primeiras eleições para o Poder Legislativo Estadual realizadas com a cláusula de barreira.

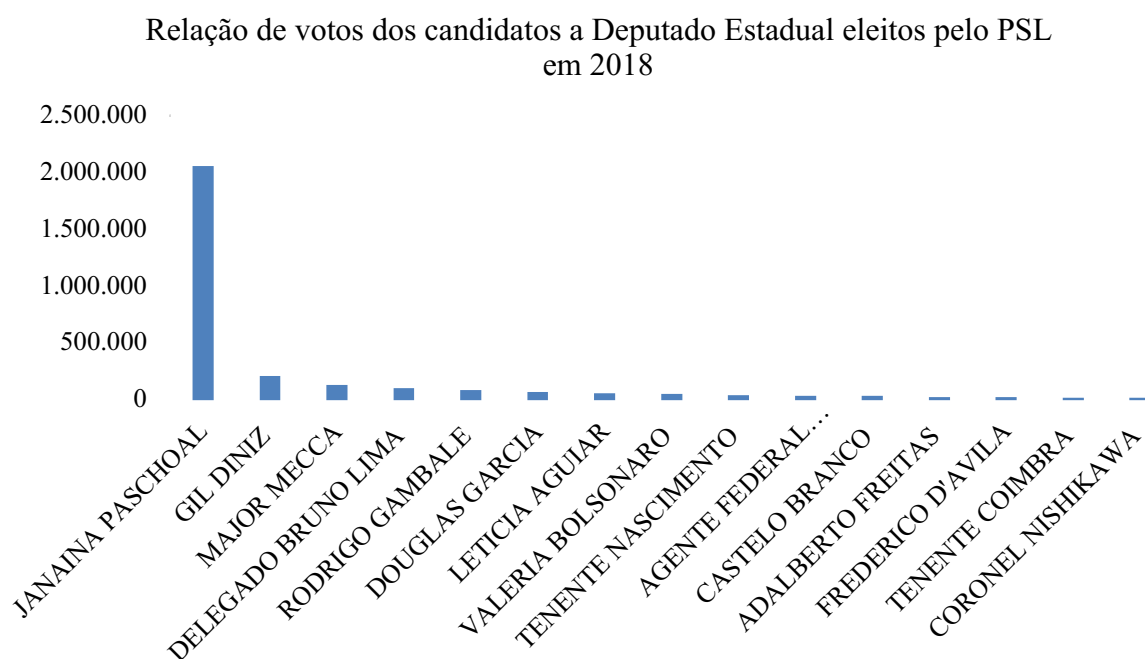
A votação total do PSL para o cargo analisado em 2018 foi de 4.025.339 votos, o que deu direito a 18 vagas pelo quociente partidário. Contudo, tendo em vista que apenas os 15 candidatos indicados acima obtiveram votação acima dos 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, conforme exigido pela cláusula de barreira, o partido deixou de ocupar mais 3 cadeiras⁶⁷, o que representa um efeito esperado da introdução da cláusula de barreira.

Contudo, esses efeitos encontrados da cláusula de barreira mostram-se distantes das promessas de que a alteração legislativa promovida pela Lei n.º 13.165 de 2015 no Código Eleitoral representaria o “fim da figura de puxador de votos nas eleições proporcionais”, como divulgado pelo próprio Senado Federal em 2015⁶⁸, tendo em vista que uma candidata obteve votação cerca de 9 vezes maior do que o quociente eleitoral, o que permitiu a eleição de outros 8 candidatos com votação significativamente baixa, conforme exposto pelo gráfico abaixo:

GRÁFICO 3

⁶⁷ Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – TRE/SP. Disponível em: http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/qeeeq/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/qeeeq/at_download/file. Acesso em 21 ago. 2020.

⁶⁸ Fora publicado no site do Senado Federal, em 21 de dezembro de 2015: “Outra inovação resultante da reforma política aprovada em 2015 é o fim da figura de puxador de votos nas eleições proporcionais (vereadores e deputados distritais, estaduais e federais). Não deve mais se repetir o que aconteceu em 2002, por exemplo, quando Enéas Carneiro foi o deputado federal mais bem votado no País. Os 1,5 milhão de votos do candidato do Prona foram suficientes para a diplomação de mais cinco candidatos. Um deles recebeu cerca de 300 votos”. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/21/senado-votou-propostas-para-dar-mais-transparencia-as-eleicoes-e-reduzir-custos>>. Acesso em 17 ago. 2020.



Fonte: TRE-SP. Gráfico elaborado pelo autor.

Comparado à candidata que atuou como puxadora de votos, os candidatos Frederico D'Avila, Tenente Coimbra e Coronel Nishikawa, obtiveram votação que correspondem, respectivamente, a 1,18%, 1,16% e 1,12% dos votos obtidos por Janaína Paschoal. Sendo esta a maior discrepância no que se refere aos impactos de um puxador de voto, tendo em vista a já apresentada personalização do voto.

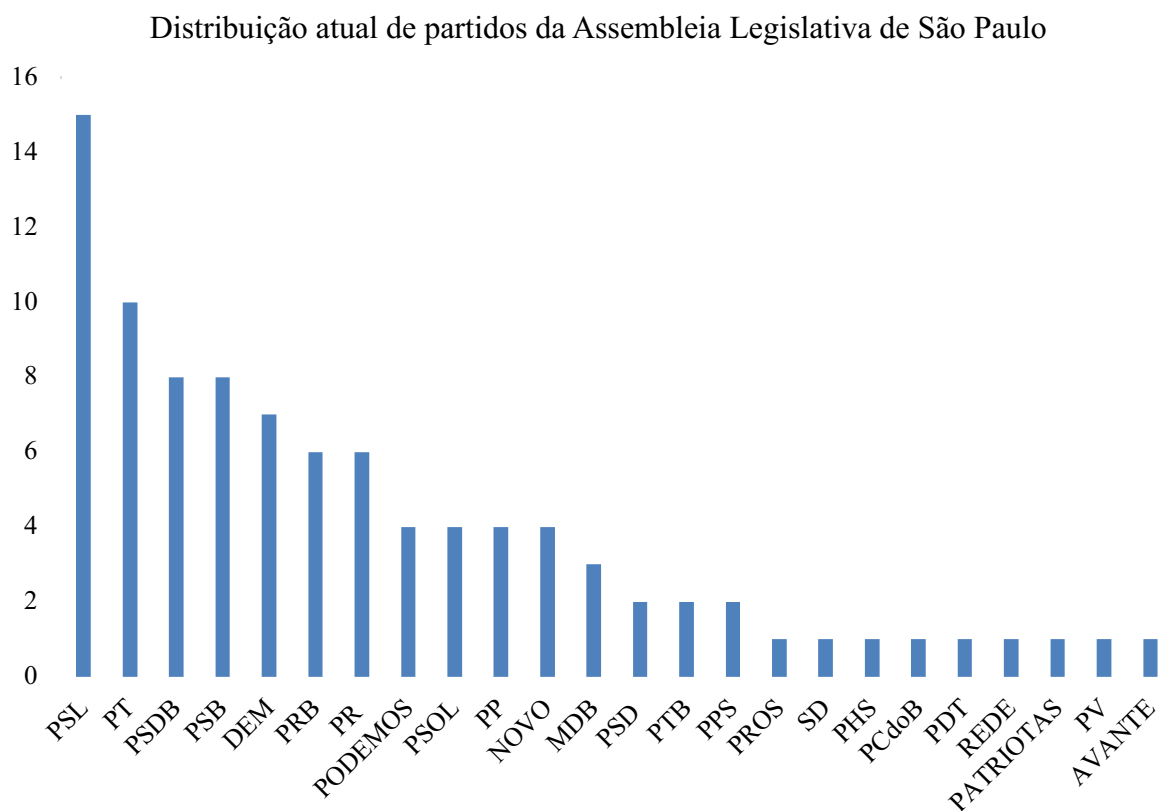
Quando analisado sob a perspectiva dos eleitores do Estado de São Paulo, os referidos candidatos obtiveram 0,12%, 0,12% e 0,11% do total de votos válidos depositados pelos 33 (trinta e três) milhões de eleitores de São Paulo.

Em exercício hipotético, caso eliminada a figura do puxador de votos, o partido obteria 1.964.553 votos, o que permite afirmar que a candidata Janaína Paschoal, sozinha, obteve mais votos do que somados todos os votos dos demais candidatos do Partido e os votos de legenda.

Com uma eventual votação de 1.964.553 eleitores, o quociente partidário seria de 8, o que representa 7 cadeiras a menos do total conquistado, pelo menos nas distribuições iniciais, com mais 2 vagas a serem conquistadas nas redistribuições das sobras. Neste caso, a votação do PSL seria semelhante à do PT, que obteve 1.940.265 votos e conquistou 10 vagas para a Assembleia Legislativa, o que também ocorreria com o PSL.

Ao analisar o quadro atual de partidos políticos com representantes na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP, verifica-se a seguinte distribuição de cadeiras entre os Partidos:

Gráfico 4



Fonte: www.alps.gov.br/deputado/lista. Elaborado pelo autor.

No exercício hipotético de eliminarmos a figura do puxador de votos, a distribuição seria da seguinte forma:

Gráfico 5

Distribuição de partidos da Assembleia Legislativa de São Paulo sem a figura do puxador de votos

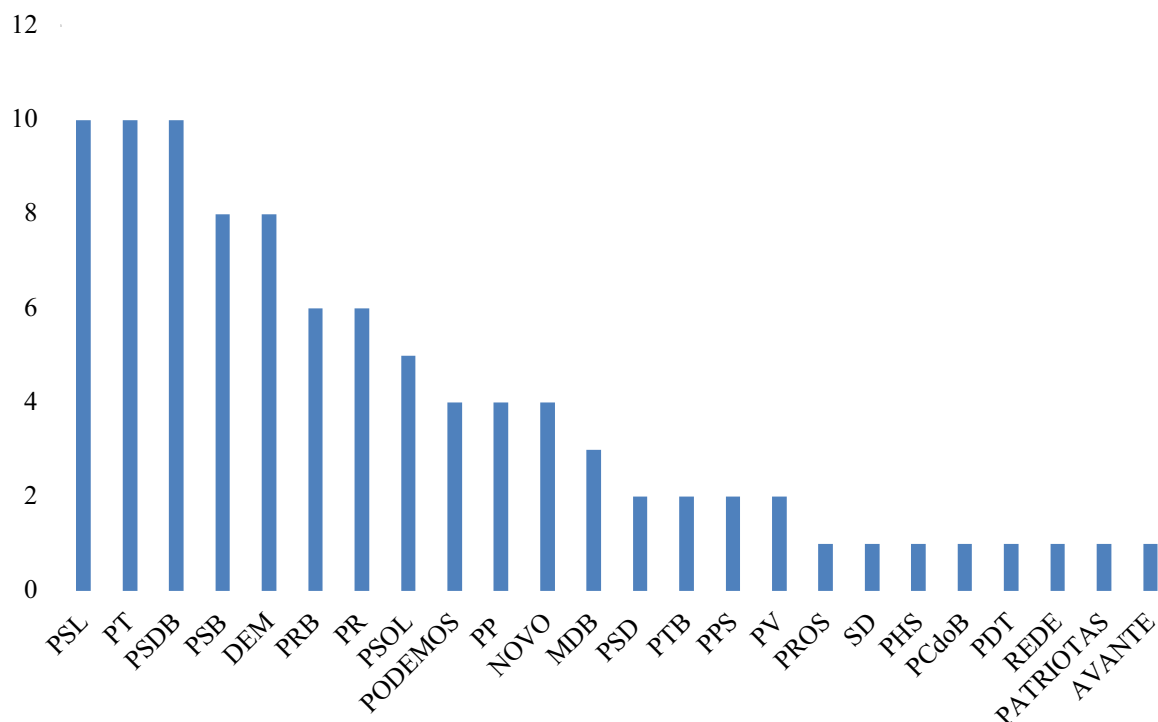


Gráfico elaborado conforme exercício hipotético criado pelo autor, com base nos dados reais das votações dos candidatos, eliminada somente a figura do candidato puxador de votos do PSL.

No exercício hipotético, o PSL perderia 5 vagas no total, as quais seriam distribuídas da seguinte forma: 2 para o PSDB; 1 para o Democratas; 1 para o PV; e 1 para o PSOL.

Nessa nova disposição, apesar de as coligações que obtiveram o maior número de votos terem conquistado 4 das 5 vagas hipotéticas que sobrariam (PSDB/PSD/DEM/PP/PRB e PSB/PSD/PPS/PTB/PV), a coligação formada por PSOL/PCB ganharia a última cadeira, passando de 4 para 5 deputados e deputadas na Assembleia Legislativa de São Paulo.

A questão apresentada é diferente da situação, por exemplo, do caso do Partido NOVO, que elegeu 4 deputados estaduais em São Paulo nas mesmas eleições. Neste caso, não obstante tenham sido eleitos dois candidatos com votação de 29.909 (Sérgio Victor) e 27.150 (Ricardo Mellão), isto é, próximas aos candidatos cuja crítica dessa dissertação se dirige, o partido obteve parcela significativa de votos de legenda, o que, em tese, indica a preferência do eleitor por alguém daquele partido, e não por um candidato específico. Dos 891.319 votos obtidos pelo Partido NOVO, 197.338 foram na legenda, o que representa uma quantia de 22,14% dos votos. Vejamos, portanto, a votação do candidatos eleitos pelo Partido NOVO:

TABELA 12
Votos obtidos pelo partido novo nas eleições para deputado estadual de São Paulo em 2018

CANDIDATOS ELEITOS	VOTOS
VOTOS DE LEGENDA	197.338
DANIEL JOSÉ	183.480
HENI OZI CUKIER	130.214
SERGIO VICTOR	29.909
RICARDO MELLÃO	27.150
VOTOS TOTAIS DO PARTIDO	891.319

Fonte: TRE-SP.

Nota-se, inclusive, que há mais votos depositados na legenda do que em algum candidato em específico. Situação esta diversa da situação do PSL, tendo em vista que uma candidata obteve mais de 50% (cinquenta por cento) da votação do partido, enquanto os votos de legenda ficaram na casa dos 12% (doze por cento).

O voto de legenda, apesar de não ser a regra do sistema proporcional brasileiro centrado no candidato, pode representar, segundo Samuels (1991), a expressão do eleitor de apoio ao partido. No mesmo sentido, conforme aponta Polianna dos Santos (2016, p. 63), o voto de legenda representa a pretensão de um “maior comprometimento ideológico”.

A lógica, portanto, do voto de legenda é oposta à lógica do voto nominal, tendo em vista que este, como apresentado, representa a escolha do eleitor por meio de um voto sincero no seu candidato preferido (KLINGEMANN, 2009). Nesse sentido, os partidos políticos que elegeram Deputados Estaduais para a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo possuem a seguinte porcentagem de votos de legenda:

TABELA 13
Porcentual de votos de legenda dos Partidos Políticos com Deputado Estadual eleito em SP em 2018

Partido	Votos de legenda	Votação total	Porcentagem de votos de legenda
PDT	83.884	300.680	27,90%
PT	510.764	1.940.265	26,32%
NOVO	197.338	891.319	22,14%
PSDB	311.196	2.003.387	15,53%
PSL	494.298	4.025.339	12,28%
MDB	68.761	598.084	11,50%
REDE	18.355	164.367	11,17%
PSOL	70.140	906.670	7,74%
PTB	25.381	365.566	6,94%
PSB	86.080	1.268.862	6,78%
PRB (REPUBLICANOS)	50.268	745.238	6,75%
PPS (CIDADANIA)	20.710	337.380	6,14%
SD	12.920	232.081	5,57%
PATRIOTAS	16.690	313.957	5,32%
PV	24.029	468.653	5,13%
PR (PL)	60.919	1.196.787	5,09%
PP	42.231	852.277	4,96%
PODEMOS	42.234	874.310	4,83%
PSD	23.759	559.380	4,25%
DEM	43.347	1.230.234	3,52%
AVANTE	7.241	210.034	3,45%
PCdoB	8.293	246.100	3,37%
PROS	9.019	309.886	2,91%

FONTE: TRE-SP.

Como analisado, o Partido NOVO é o 3º partido com maior percentual de voto de legenda na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, tendo ficado atrás apenas do PDT e do PT.

A situação do Partido NOVO refere-se a uma das características essenciais de um sistema proporcional com relação a partidos pequenos, não no sentido de alinhar-se a representação de uma ideologia minoritária, mas sobre a possibilidade de que os diversos concorrentes aos cargos do Poder Legislativo Estadual ou da Câmara dos Deputados tenham chances efetivas de conquistar uma ou mais cadeiras.

Neste ponto, pela lógica de distribuição dos votos, ao serem contabilizados para a legenda no primeiro momento, para análise do quociente partidário, e depois serem considerados eleitos os candidatos mais votados da lista do partido, os partidos pequenos, e

principalmente os que contam com eleitores comprometidos ideologicamente com o partido, aumentam suas chances de conquistar cadeiras nas eleições proporcionais.

Importante ressaltar que a crítica refere-se à possibilidade de um candidato ser puxado exclusivamente por conta dos efeitos de um candidato puxador de votos, não genericamente à quantidade de votos dos candidatos eleitos pelo sistema proporcional.

Isso porque, dois dos quatro candidatos eleitos pelo Partido NOVO tiveram votação próxima ao quociente eleitoral, enquanto os outros dois obtiveram votação pouco acima dos 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, ou seja, uma votação baixa, quando analisada sob a perspectiva do total de eleitores do Estado.

Contudo, por conta da alta quantidade (em termos percentuais) do voto de legenda, o que representa uma exceção à prática comum do voto nominal, o partido conseguiu eleger mais dois representantes, o que demonstra que partidos pequenos possuem chances reais na disputa por cargos proporcionais.

Quanto aos Deputados Federais para São Paulo em 2018, dois candidatos foram puxadores de votos, ambos do PSL, que não se coligou para tal eleição: Eduardo Bolsonaro, que obteve 1.843.735 votos e Joice Hasselmann, com 1.078.666 votos. O candidato Eduardo Bolsonaro bateu recorde de votação para Deputado Federal, ultrapassando a marca de 1.573.642 de votos de Enéas, em 2002:

TABELA 14

Votação individual dos Deputados Federais Eleitos pelo PSL por São Paulo em 2018

Candidato	Votação nominal
EDUARDO BOLSONARO	1.843.735
JOICE HASSELMANN	1.078.666
ALEXANDRE FROTA	155.522
LUIZ PHILIPPE O. BRAGANÇA	118.457
CORONEL TADEU	98.373
JUNIOR BOZZELLA	78.712
CARLA ZAMBELLI	76.306
GENERAL PTERNELLI	74.190
ABOU ANNI	69.256
GUIGA PEIXOTO	31.718

Fonte: TRE-SP

O quociente eleitoral para o cargo de Deputado Federal por São Paulo em 2018 foi de 301.870 votos, o que enseja na necessidade de o candidato obter, no mínimo, 30.187 votos para poder ser eleito.

Considerando-se que o quociente partidário do PSL foi de 14, e que apenas 10 candidatos ultrapassaram o mínimo de 10% (dez por cento) sobre o quociente eleitoral, o partido deixou de ganhar 4 cadeiras na Câmara dos Deputados⁶⁹. No mesmo sentido com relação à eleição dos deputados estaduais de São Paulo, para o mesmo ano, o PSL obteve 410.590 votos na legenda, o que representa cerca de 9% (nove por cento) do total de votos somados pelo Partido, que foi de 4.409.549 votos.

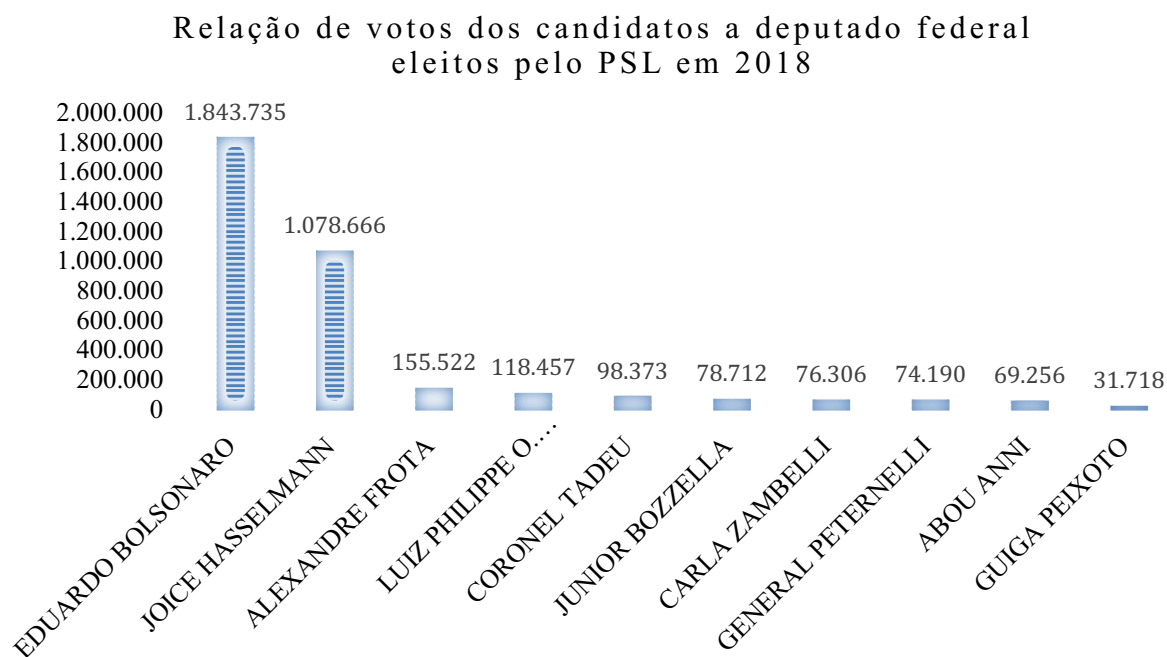
O efeito da cláusula de barreira neste caso apresentou um impacto pouco maior, tendo em vista que o partido deixou de conquistar 4 cadeiras para a Câmara dos Deputados, em razão da não obtenção do mínimo de votos de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral por candidatos.

Um dos motivos que implica em um impacto maior da cláusula de barreira neste caso é o fato de o quociente eleitoral para Deputado Federal ser cerca de 40% (quarenta por cento) maior do que o quociente para Deputado Estadual, o que implica na necessidade de os candidatos conquistarem uma votação individual maior. Como apontado, enquanto para Deputado Estadual eram necessários, no mínimo 22.182 votos, para Deputado Federal o número de votos necessários para o candidato eleger-se é maior, sendo de 30.187 votos.

Contudo, a diferença de votação entre o candidato puxador e os últimos candidatos puxados também mostra-se relevante, assim como para as eleições dos Deputados Estaduais:

GRÁFICO 6

⁶⁹ Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – TRE/SP. Disponível em: http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/qeeeq/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/qeeeq/at_download/file. Acesso em 21 ago. 2020.



Fonte: TRE-SP. Elaborado pelo autor.

O último candidato eleito pelo PSL, Guiga Peixoto, obteve 31.718 votos, isto é, pouco acima do quociente eleitoral, que foi de 30.187. Dessa forma, ao comparar sua votação com a do candidato Eduardo Bolsonaro, a quantidade de votos de Guiga Peixoto representa cerca de 1,72% do total de votos obtidos por Eduardo Bolsonaro, ou seja, a votação deste é cerca de 60 vezes maior do que a do candidato puxado.

Assim como mencionado com relação ao caso da Deputada Estadual Janaína Paschoal, pelo fato de existir no Brasil uma personalização das disputas pelos candidatos aos cargos proporcionais, as razões que levam 1.8 milhões de eleitores a votarem em Eduardo Bolsonaro não são as mesmas que levam 31 (trinta e um) mil eleitores a votarem em Guiga Peixoto, o que demonstra a distorção gerada pelo fenômeno dos puxadores de votos.

Assim como com relação às eleições para Deputado Estadual de São Paulo em 2018, o caso do Partido NOVO que elegeu candidato com 45.298 votos é diferente da eleição do último candidato puxado no PSL. Isso porque ao Partido NOVO ter obtido 171.977 votos na legenda, o que representa cerca de 20% (vinte por cento) dos 899.904 votos totais do partido, verifica-se, conforme Polianna dos Santos (2016, p. 63), um comprometimento dessa alta quantidade de eleitores do NOVO com a ideologia do partido.

TABELA 15

**Porcentual de votos de legenda dos Partidos Políticos com Deputado Federal eleito por
SP em 2018**

Partido	Votos de legenda	Votação total	Porcentagem de votos de legenda
PDT	91.727	451.442	20,32%
NOVO	171.977	899.904	19,11%
PT	356.355	2.067.527	17,24%
PSDB	201.435	1.729.697	11,65%
PSC	12.563	112.504	11,17%
PCdoB	9.161	89.286	10,26%
PSL	410.590	4.409.549	9,31%
PP	56.868	639.122	8,90%
MDB	32.199	527.821	6,10%
PSOL	40.138	915.206	4,39%
PPS (CIDADANIA)	13.275	370.482	3,58%
PSB	34.907	1.062.726	3,28%
PSD	18.598	679.597	2,74%
SD	5.811	255.231	2,28%
PODEMOS	15.278	688.572	2,22%
DEM	18.554	1.089.549	1,70%
PV	6.887	414.711	1,66%
PR (PL)	18.324	1.734.561	1,06%
PRB (REPUBLICANOS)	8.143	1.591.587	0,51%

FONTE: TRE-SP

Verifica-se que o Partido NOVO é o 2º partido com maior porcentual de votos de legenda, o que explica a eleição de candidatos com votações mais baixas, em razão da alta quantidade de votos de legenda.

A distorção gerada pelo fenômeno dos puxadores de voto refere-se à possibilidade de que candidatos com votação próxima de 0% (zero por cento) do total de votos válidos sejam eleitos, não por conta do depósito do voto de identificação com a ideologia do partido⁷⁰, mas por conta das “transferências aleatórias”, conforme Tavares (1994, p. 41) de um candidato midiático para os demais candidatos, as quais fogem do controle do eleitor.

⁷⁰ O que, como apontado, foi o exemplo do Partido NOVO, tanto nas eleições para Deputado Estadual quanto para Deputado Federal em São Paulo em 2018.

Outro ponto que se destaca na análise dos dados das eleições de 2014 e 2018 para Deputado Federal e Estadual de São Paulo é que os partidos políticos que indicam candidatos puxadores de votos tendem a não se coligarem para as respectivas eleições.

Em 2002, ano em que o candidato Enéas obteve 1.573.642 votos, o PRONA, partido presidido pelo candidato, também não integrou nenhuma coligação (ALESP, 2002).

A exceção é o ano de 2010, no qual o PR, partido pelo qual o candidato estreante Tiririca disputou as eleições para Deputado Federal, integrou a coligação formada por PRB, PT, PC do B e PT do B, além do próprio PR.

Contudo, nas eleições gerais seguintes, em 2014, nenhum dos partidos que tiveram os candidatos puxadores de voto (Tiririca e Celso Russomano) no Estado de São Paulo se coligaram. O PR, do candidato Tiririca, concorreu sozinho nas referidas eleições, assim como o PRB, do candidato Celso Russomano.

O PRB, por outro lado, integrou a coligação formada juntamente com PSDB, DEM e PPS, para as eleições ao cargo de Deputado Estadual em São Paulo.

Em 2018, o PSL tanto nas eleições para Deputado Federal quanto nas eleições para Deputado Estadual não se coligou, contando com candidatos puxadores de votos para ambas eleições, como o candidato Eduardo Bolsonaro e a candidata Janaína Paschoal, respectivamente.

Outro aspecto relevante com relação ao fenômeno dos puxadores de voto e a personalização do voto do eleitor brasileiro refere-se à constatação de que o PSL, tanto para as eleições para Deputado Federal quanto para as eleições para Deputado Estadual, foi o único partido/coligação que teve quociente partidário maior do que a quantidade de candidatos com votação acima dos 10% (dez por cento) da cláusula de barreira, conforme dados do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo⁷¹.

Nesse sentido, o sucesso do PSL nas eleições proporcionais do Estado de São Paulo está relacionado ao sucesso dos candidatos puxadores de voto do partido, cujas votações representaram cerca de 66% (sessenta e seis por cento) do total de votos do partido, para o cargo de Deputado Federal, com base na votação dos candidatos Eduardo Bolsonaro (1.843.735 votos) e Joice Hasselmann (1.078.666 votos), tendo em vista o total de 4.409.549 votos do partido; e 51% (cinquenta e um por cento) do total de votos do partido para o cargo

⁷¹ Conforme consta no próprio relatório do TRE-SP das eleições proporcionais de 2018. Disponível em: https://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2018/arquivos/tre-sp-resultado-totalizacao-eleicoes2018/rybena.pdf?file=https://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2018/arquivos/tre-sp-resultado-totalizacao-eleicoes2018/at_download/file. Acesso em 01º de dezembro de 2020.

de Deputado Estadual, considerando-se a votação da candidata Janaína Paschoal (2.060.339 votos), do total de 4.025.339 votos do partido.

Nota-se, por outro lado, que a votação dos candidatos não eleitos por não terem atingido o mínimo de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral não se mostram tão distantes das votações dos candidatos eleitos (conforme tabelas 11 e 14), em comparação à votação do candidato puxador de votos:

TABELA 16
Votação dos candidatos a Deputado Federal pelo PSL
em São Paulo não eleitos em razão do não alcance da votação mínima

Candidato	Votação
Dr. Vinícius Rodrigues	25.908
Coronel Castro	24.863
Comandante Castanho	24.029

Fonte: TRE-SP

A votação dos candidatos acima listados, representam, na mesma ordem indicada, 1,41%, 1,35% e 1,30% da votação do candidato puxador de votos, enquanto a votação do último candidato eleito representa 1,72% dos votos dados ao candidato Eduardo Bolsonaro.

Isto é, a diferença, em termos percentuais entre o último candidato eleito e os primeiros candidatos da lista de não-eleitos é bastante baixa, o que demonstra a ineficácia da cláusula de barreira introduzida no sistema de representação proporcional brasileiro.

O mesmo se verifica com relação aos candidatos a Deputado Estadual:

TABELA 17
Votação dos candidatos a Deputado Estadual pelo PSL
em São Paulo não eleitos em razão do não alcance da votação mínima

Candidato	Votação
Coronel Badin	20.973
Vitão Riccomini	20.405
Tenente Carmelidia	17.507
Daniela Braga	17.337

Fonte: TRE-SP

A votação dos candidatos e candidatas, conforme indicado acima, representam, na mesma ordem apresentada, 1,02%, 0,99%, 0,85% e 0,84% da votação da candidata puxadora de votos, enquanto a votação do último candidato eleito representa 1,12% dos votos obtidos pela candidata Janaína Paschoal.

No mesmo sentido apresentado acerca da Tabela 16, a diferença, em termos percentuais entre o último candidato eleito e os primeiros candidatos da lista de não-eleitos também é bastante baixa, o que demonstra a ineficácia da cláusula de barreira introduzida no sistema de representação proporcional brasileiro.

Desse conjunto de dados analisados pode-se afirmar que a introdução da cláusula de barreira, cujo objetivo anunciado era o de por fim à distorção gerada pelo fenômeno dos puxadores de votos, não se apresenta como instrumento plenamente eficaz para correção da falha gerada no contexto do sistema proporcional brasileiro.

Isso porque, como apresentado, o sistema proporcional brasileiro de lista aberta deve ser compreendido como um sistema em que se prioriza a votação nominal, ou seja, o voto no candidato de preferência do eleitor, em detrimento do alinhamento ideológico do partido político ao qual o candidato está filiado. O que se pretende demonstrar é que, exatamente pelo fato de o voto ser “confessadamente personalizado”, conforme Luiz Navarro de Britto (1965), a transferência de milhões de votos de um candidato a outro mostra-se como uma distorção “não natural” de um sistema proporcional.

Não obstante a pesquisa de Márcio Carlomagno (2016) indique que os candidatos “mais votados já são o que se elegem”, ao rebater a crítica feita pela mídia ao fenômeno dos puxadores de voto, o que se constatou ao analisar apenas o aspecto geral dos dados das eleições e ao considerar os mais votados inclusive os que estiverem em posição até o dobro do número de vagas (isto é, se há 100 vagas em disputa, consideram-se os 200 primeiros candidatos mais votados), o que se pretende comprovar empiricamente, essencialmente neste capítulo, é que a análise pormenorizada dos dados demonstra uma falha do sistema proporcional de lista aberta causada pelo fenômeno dos puxadores de voto, falha esta que não fora efetivamente corrigida pela cláusula de barreira, que corresponde a uma distorção para além daquelas esperadas em um sistema de representação proporcional, como já apresentado.

Nesse sentido, com Nohlen (2009), a importação do instituto da cláusula de barreira para o contexto brasileiro, sem a análise dos fatores contextuais e sem a ponderação das características específicas do sistema eleitoral proporcional de lista aberta no Brasil, aparenta

ter sido feita sem o diálogo com as recentes pesquisas sobre o fenômeno⁷², tendo em vista que a introdução da cláusula de barreira não apresentou os efeitos de eliminação do candidato puxador de votos, como anunciado pelos reformistas.

4.2.1 Diferença de votos entre os candidatos puxadores de voto e os candidatos “puxados”: 2010, 2014 e 2018

Não obstante a votação do candidato a Deputado Federal Enéas (PRONA) em 2002 tenha sido a que causou maior impacto no que se refere ao efeito de um candidato puxador de votos, pois permitiu a eleição de candidatos que obtiveram votação de 673 (Amauri Robledo Gasques), 484 (Prof. Irapuan Teixeira), 382 (Ildeu Araújo) e 275 (Vanderlei Assis) votos⁷³, em razão das quase duas décadas da realização das referidas eleições, não serão utilizados esses dados para efeitos de comparação.

Contudo, importante registrar que o caso do Enéas é o que apresenta maior distância entre o candidato puxador e os últimos candidatos puxados.

Ao comparar os resultados das eleições de 2018 dos dois candidatos puxadores de voto do PSL nas eleições proporcionais⁷⁴ em São Paulo com os casos anteriores de candidatos puxadores de voto, notadamente com relação às eleições de 2014⁷⁵, constata-se que a diferença entre o candidato puxador de votos e os últimos candidatos puxados, na verdade, é bem semelhante de um caso para o outro, conforme tabelas abaixo:

TABELA 18

⁷² Nesse sentido, por exemplo, caso antes da promulgação da Lei fosse realizada consulta a acadêmicos e estudiosos dos sistemas eleitorais, poderia ser constatado que o estabelecimento de uma votação mínima de 10% (dez por cento) não teria impactos significativos com relação ao fenômeno do puxador de votos, pois, como analisado por Polianna dos Santos, apenas dois dos 70 deputados federais eleitos por São Paulo em 2014 não seriam eleitos, em razão desse percentual mínimo de votação.

⁷³ Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-2002>. Acesso em 08 out. 2020.

⁷⁴ Apesar de o caso da Janaína Paschoal referir-se à eleição para Deputado Estadual, utilizam-se os dados deste caso tendo em vista que as regras para eleição são exatamente as mesmas das eleições para Deputado Federal.

⁷⁵ Não foram utilizadas as eleições de 2010 para fins de comparação tendo em vista que o PR, partido pelo qual o candidato puxador de votos Tiririca disputou as eleições, coligou-se para as eleições para o cargo de Deputado Federal. Contudo, mesmo com a celebração de coligação, esclarece-se que os últimos candidatos “puxados” na coligação obtiveram 94.906 votos (Protógenes Pinheiro de Queiroz), 95.971 votos (Otoniel Carlos de Lima) e 132.109 votos (José Aldo Rebelo Figueiredo).

Fonte: http://inter04.tse.jus.br/ords/dwtse/www_flow.show?p_flow_id=201003&p_flow_step_id=101&p_instanc e=7206922445436&p_debug=&p_request=FLOW_EXCEL_OUTPUT_R39513060416934971_pt-br. Acesso em 08 out. 2020.

Relação percentual de votos entre os candidatos “puxados” do PR e o “puxador de votos” nas eleições para Deputado Federal por São Paulo em 2014

Candidato a Deputado Federal (PR – 2014)	Votação	Porcentagem de votos com relação ao candidato puxador
Tiririca	1.016.796	-
Paulo Freire	111.300	10,95%
Capitão Augusto	46.905	4,61%
Miguel Lombardi	32.080	3,16%

Fonte: TRE-SP

TABELA 19

Relação percentual de votos entre os candidatos “puxados” do PRB e o “puxador de votos” nas eleições para Deputado Federal por São Paulo em 2014

Candidato a Deputado Federal (PRB – 2014)	Votação	Porcentagem de votos com relação ao candidato puxador
Celso Russomano	1.524.361	-
Beto Mansur	31.301	2,05%
Marcelo Squasoni	30.315	1,99%
Fausto Pinato	22.097	1,45%

Fonte: TRE-SP

TABELA 20

Relação percentual de votos entre os candidatos “puxados” do PSL e o “puxador de votos” nas eleições para Deputado Federal por São Paulo em 2018

Candidato a Deputado Federal (PSL – 2018)	Votação	Porcentagem de votos com relação ao candidato puxador
Eduardo Bolsonaro	1.843.735	-
General Peternelli	74.190	4,02%
Abou Anni	69.256	3,76%
Guiga Peixoto	31.718	1,72%

Fonte: TRE-SP e TSE

TABELA 21

Relação percentual de votos entre os candidatos “puxados” do PSL e o “puxador de votos” nas eleições para Deputado Estadual por São Paulo em 2018

Candidato a Deputado Estadual (PSL – 2018)	Votação	Porcentagem de votos com relação ao candidato puxador
Janaína Paschoal	2.060.786	-
Frederico D'Avila	24.470	1,19%
Tenente Coimbra	24.109	1,17%
Coronel Nishikawa	23.094	1,12%

Fonte: TRE-SP e TSE

Optou-se por indicar apenas os 3 últimos candidatos dos partidos, de modo a garantir uma certa simetria nas comparações.

Com isso, verifica-se que mesmo com a introdução da cláusula de barreira já para as eleições de 2018, no caso das eleições para Deputado Estadual em São Paulo, a diferença entre a votação dos 3 últimos candidatos puxados e o candidato puxador de votos nestas eleições foi significativamente maior do que em todos os outros casos, seja de eleições para Deputado Federal de 2014 ou 2010.

Isto indica que a introdução da cláusula de barreira não gerou os efeitos esperados, além do fato de que, por conta da votação histórica de Janaína Paschoal, a distância de votos entre o candidato puxador e os candidatos puxados foi ainda maior do que nos casos anteriores.

Com relação às eleições para Deputado Federal por São Paulo, verifica-se que o último candidato puxado obteve um percentual de votos de 1,72% com relação ao puxador de votos do PSL, diferença de votos esta que se mostra maior em comparação com o PR, em 2014 (cujas percentagem de votos no último candidato puxado com relação ao puxador foi de 3,16%), mas menor com relação ao PRB em 2014 (cujas percentagem é de 1,45%).

No caso das eleições para Deputado Federal, não houve impactos significativos com relação à discrepância de votos entre o último candidato puxado e o candidato puxador, tendo em vista que nas eleições de 2014, no caso do PR, partido pelo qual o candidato Tiririca disputou e venceu as eleições, a diferença de votos entre o candidato puxador e o último

candidato puxado foi menor do que após instituída a cláusula de barreira, isto é, o impacto do efeito foi inclusive maior do que em 2018, quando já introduzida a cláusula de barreira.

A comparação permite concluir que, apesar de terem buscado eliminar o “efeito Tiririca”⁷⁶ das eleições proporcionais, este efeito é maior em todos os outros casos em que há candidatos puxadores de voto do que com relação ao próprio candidato Tiririca, na medida em que não é o referido candidato cujas relações de votos mostram-se mais discrepantes, como apresentado acima.

4.3 Sobre a relação entre o fenômeno dos puxadores de voto e a representação política

Considerando-se que o efeito causado pelo fenômeno dos puxadores de votos em um sistema proporcional deve ser compreendido como uma distorção não esperada e, portanto, que se deve corrigir, pode-se questionar se e em que medida a representação política é afetada pelos impactos causados pelos fenômenos dos puxadores de voto no contexto brasileiro.

Segundo Hanna Pitkin (1967, p. 209), a representação deve ser compreendida como a atuação no interesse dos representados, de um modo responsivo a eles, que deve ocorrer de maneira independente, mas com discernimento e “julgamento”, pelo representante. Nessa relação, o representado também deve ser capaz de atuar e compreender (julgar) as ações de maneira independente, não devendo simplesmente ser “cuidado” pelo representante.

Por isso, em caso de conflito entre as concepções do representado e do representante sobre o que deve ser feito, este deve agir de modo que não haja conflito, ou, caso haja, deve apresentar explicações sobre sua atuação. Assim, a representação, como atuação no interesse dos representados é um “fenômeno cultural e político, um fenômeno humano” (PITKIN, 1967, p. 209; 2006, p. 16).

Seguindo a linha de Pitkin, Nádia Urbinati apresenta uma conceituação de representação analisada sob três teorias distintas, compreendidas como pano de fundo para interpretação da representação: a teoria jurídica, a teoria institucional e a teoria política da representação (URBINATI, 2006, pp. 196-197).

Sob a lente da teoria jurídica a representação é estática e compreendida como “um contrato privado de comissão”, referindo-se a uma autorização para alguém agir por uma pessoa ou grupo de pessoas. Esse modelo de representação contratual configura uma relação

⁷⁶ Efeito jocosamente atribuído ao Deputado Tiririca.

sob perspectivas individualistas e não-políticas, cuja base que forma a relação refere-se às qualidades pessoais dos candidatos, e não suas ideias políticas e projetos (URBINATI, 2006, pp. 197-198).

Por isso, a representação sob a perspectiva da teoria jurídica não é um processo, tampouco uma matéria política, sem demandas por representatividade, representação justa, reunindo, basicamente as “matérias do poder estatal e da legitimidade”, sob a lógica de existir ou não um soberano. Com isso, a teoria jurídica leva a uma “justificação funcionalista da representação e dos direitos políticos”, trabalhando a representação como uma “instituição centrada rigorosamente no Estado”, de modo que a relação com a sociedade é moldada pelo representante, enquanto a participação popular refere-se a um “mínimo procedimental”, advindo daí a relação entre a teoria jurídica e a teoria institucional da representação (URBINATI, 2006, pp. 198-199).

Ambas teorias têm uma identidade jurídica do eleitor como autorizador, cuja função consiste em indicar os políticos que tomarão as decisões que ele, eleitor, submete-se voluntariamente. Na concepção de representação sob o pano de fundo das teorias jurídica e institucional o sistema representativo não busca a representação do povo e da vontade do povo, mas apenas a organização do povo e de sua vontade (URBINATI, 2006, p. 200).

A representação sob a lente da teoria política mostra-se dinâmica e refere-se a um processo político estruturado com base na circularidade entre as instituições e a sociedade, não se limitando à deliberação e decisão no Parlamento. Segundo a teoria política da representação, quando o governo tem sua legitimidade proveniente de eleições livres e regulares, é essencial que exista uma “corrente comunicativa entre a sociedade política e civil” (URBINATI, 2006, pp. 201-202).

De acordo com Urbinati, a comunicação e a influência dos cidadãos por meio da mídia, movimentos sociais e partidos políticos, segundo a teoria política, caracterizam a representação em uma sociedade democrática, “ao tornar o social político” (URBINATI, 2006, pp. 202-203).

Ao contrário da lógica da representação com base nas teorias jurídica e institucional, nas quais o importante é o “ato de autorização” do cidadão, a importância da representação interpretada a partir da teoria política reside no “processo de autorização” (URBINATI, 2006, p. 203).

Ao compreender as concepções tanto de Pitkin, sobre a representação como a atuação no interesse dos representados, como de Urbinati, sob a perspectiva de um processo de escolha de representantes, isto é, um processo de autorização, que privilegie a participação,

inclusive por meio da informação e por meio dos partidos políticos, verifica-se que o processo eleitoral é esse mecanismo que viabiliza a representação política por meio da escolha da composição do Parlamento, por exemplo.

Nesse aspecto, é possível identificar um ponto em que as concepções das autoras dialogam, e inclusive se complementam, ao compreendermos que esse processo de autorização deve, em primeiro lugar, contar com a participação dos indivíduos na escolha de seus representantes (URBINATI, 2006), bem como exige, em segundo lugar, que seja realizado com o escopo de garantir que os interesses desses indivíduos durante esse “processo de autorização” (URBINATI, 2006) sejam respeitados (PITKIN, 1967).

Isso porque, após a escolha dos representantes, Pitkin (1983, p. 15) entende que, primeiro, a representatividade liga-se ao que o representante é e não a como o candidato age ou atua, e, para que uma legislatura seja representativa, ela deve ser “um mapa preciso de toda a nação, um retrato do povo, um eco fiel de suas vozes, um espelho que reflete com exatidão os vários segmentos do público”, ideia esta de representação que se liga à defesa de um sistema de representação proporcional inaugurada por Mirabeau.

Para que seja esse “retrato do povo”, a tradução da vontade eleitoral dos cidadãos deve atender às expectativas destes, de modo que um processo sem uma corrente comunicativa entre a sociedade civil e a esfera política mostra-se problemática do ponto de vista da representação política. E é nesse ponto que se encontra a relação entre os efeitos do fenômeno dos puxadores de voto e a representatividade, na medida em que esta é compreendida como um vínculo subjetivo entre o representado e o representante.

Não obstante um eleitor de determinada ideologia seja objetivamente representado por um Deputado de ideologia oposta, tendo em vista que o Deputado representa o povo do Estado pelo qual se elege, a existência de um sentimento de representatividade demanda a análise de elementos subjetivos na relação representante-representado (MIGUEL, 2010).

Tomando por base o contexto brasileiro, que apresenta uma individualização das campanhas políticas e uma consequente personalização do voto do eleitor, a “transferência aleatória” (TAVARES, 1994) de votos pessoais e nominais de um candidato, por certos motivos pessoais, para eleger outros candidatos que recebem votos com base em outros motivos pessoais mostra-se como uma interferência negativa dos efeitos do puxador de voto na representação política.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho, após a realização da pesquisa empírica por meio da coleta de dados sobre as eleições gerais de 2010, 2014 e 2018, principalmente, aliada aos pressupostos teóricos que marcaram esta dissertação, pode ter como conclusão, no sentido de comprovar a hipótese levantada quando da apresentação do projeto de pesquisa e do projeto de qualificação, que *a introdução da cláusula de barreira nos moldes delineados pela Lei n.º 13.165 de 2015 ainda se mostra ineficaz em garantir a representatividade política esperada em uma democracia representativa.*

Isso porque, por exemplo, conforme tabelas 11 e 14, as quais indicam as votações individuais dos deputados estaduais e federais eleitos, respectivamente, verifica-se que os votos recebidos pelos últimos candidatos “puxados”, isto é, os últimos colocados da lista partidária, são significativamente menores do que as votações dos candidatos “puxadores” de voto.

Confirma-se a hipótese porque, como demonstrado, ao serem analisadas as diferenças de votação entre os candidatos “puxadores” de voto antes da introdução da cláusula de barreira e os candidatos “puxadores” de voto após a introdução da cláusula de barreira, sob uma lógica porcentual de votos do candidato “puxado” em comparação com o candidato “puxador” de votos, verifica-se que, mesmo após a introdução da cláusula, as proporções de voto entre o candidato puxador da lista e os últimos são ainda menores do que quando comparadas com as proporções anteriores.

No caso do Deputado Tiririca, em 2014, a porcentagem de votos do último candidato “puxado” com relação à votação daquele era de 3,16%, enquanto, em 2018, já com a utilização da cláusula de barreira, as porcentagens de votos dos últimos candidatos puxados em comparação com os candidatos “puxadores” foi de 1,12%, no caso da eleição da Deputada Estadual Janaína Paschoal, e 1,72%, no caso da eleição do Deputado Federal Eduardo Bolsonaro.

O que se compreende, portanto, a partir dos impactos das alterações implementadas, cotejadas com as justificativas da introdução da cláusula de barreira, é que a ideia por detrás da importação desse mecanismo utilizado em contextos estrangeiros, foi feita sem a devida análise sobre o contexto brasileiro, o que se comprova pela ineficácia do instituto.

Daí a importância da análise das obras de Dieter Nohlen para o presente estudo, sobretudo em razão da defesa do autor de que se deve compreender o contexto em que o

sistema eleitoral está inserido para, a partir daí, pensar-se em mudanças ou reformas a serem implementadas no sistema.

Em razão dessa patente ineficácia da introdução da cláusula de barreira, pode-se compreender que as razões apresentadas pelos defensores, em um sentido ideológico, da introdução da cláusula de barreira, que foram com o intuito de aprimoramento da democracia, de melhorar a representatividade e de eliminar uma distorção existente em sistemas de representação proporcional, não passam de justificativas genéricas que mascaram a tentativa de por um lado, punir partidos políticos que buscarem a eleição candidatos midiáticos alheios à esfera política, e, por outro, realizar reformas normativas para evitar que alterações sejam realizadas, tanto no sentido de uma mudança drástica de características de representantes quanto de possíveis alterações legislativas a serem implementadas por estes novos representantes.

Nesse sentido, fica evidente que a busca pela introdução da cláusula de barreira, cujo debate se iniciou com maior ênfase após a eleição do Deputado Tiririca, simboliza a busca pelas elites partidárias de impedir que surjam candidatos desconectados das esferas política e eleitoral, principalmente em razão da ausência de indignações públicas e divulgações na mídia sobre os impactos causados pelos candidatos eleitos Eduardo Bolsonaro e Janaína Paschoal.

Portanto, a comprovação da hipótese de que a introdução da cláusula de barreira no sistema eleitoral brasileiro ainda é ineficaz em garantir a representatividade que se espera em uma democracia representativa, relaciona-se não só ao desenvolvimento das pesquisas empíricas realizadas e à coleta de dados feita ao longo da pesquisa, como também às próprias razões (não divulgadas) para a introdução de tal mecanismo e o processo legislativo para implementação da medida.

Com isso, não só a defesa de Dieter Nohlen (2008; 2012) no sentido de analisar os contextos dos sistemas eleitorais deve ser considerada no momento de realizações de mudanças nas regras do processo eleitoral, como também deve-se compreender que, a participação política do cidadão, não só por meio das eleições, mas também pela oportunidade de fazer parte de debates políticos enquanto indivíduos dotados de autonomia pública, deve ser respeitada quando se busca atingir o fim que é a representação política, em uma sociedade moderna, inclusiva e democrática, como defendido por Cattoni de Oliveira (2017).

6 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. I, p. 5-34, 1988.

AGRA, Walber de Moura. A panaceia dos sistemas políticos. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 45-63, jan./abr. 2011.

ALVES, A. D.. **A história do conceito de bonapartismo**. Uma análise semântica aplicada aos séculos XIX e XX. Belo Horizonte: Conhecimento. 2018.

ALVES, Adamo Dias; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; GOMES, David Francisco Lopes. **Constitucionalismo e Teoria do Estado**: Ensaios de História e Teoria Política. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

As eleições 2002 e os número do TRE. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. 17/09/2002. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=295733>>. Acesso em 25 ago. 2020.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 420 p.

BECHMANN, Gotthard & STEHR, Nico. Niklas Luhmann. **Tempo Social; Rev. Sociol. USP**, S. Paulo, 13(2): 185-200, novembro de 2001.

BERCOVICI, Gilberto. A Origem do Sistema Eleitoral Proporcional no Brasil. **Estudos Eleitorais**, v. 5, p. 51-64, 2010.

BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. **Institui O Código Eleitoral**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em: 04 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 04 mar. 2019.

BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece Normas Para As Eleições**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 04 mar. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 97, de 04 de outubro de 2017. **Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em 04 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. **Altera As Leis nos 9.504, de 30 de Setembro de 1997, 9.096, de 19 de Setembro de 1995, e 4.737, de 15 de Julho de 1965 - Código Eleitoral, Para Reduzir Os Custos das Campanhas Eleitorais, Simplificar A Administração dos Partidos Políticos e Incentivar A Participação Feminina**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 04 mar. 2019.

BRASIL. Lei n.º 13.488, de 06 de outubro de 2017. **Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em 04 mar. 2019.

BRITTO, Luiz Navarro de. A representação proporcional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 2, n. 6, p. 17-30, jun. 1965.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Dos Sistemas Eleitorais. Efeitos. Modus operandi. Vantagens e Desvantagens. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 17, n.º 42, p. 117-124, Janeiro-Março/2016.

CAMPOS, Adriana; SANTOS, Polianna. Democracia, direitos políticos e sistema proporcional brasileiro: reflexões sobre a adoção de cálculo intracoligacional. In: Jonathan Barros Vita; Jamile Bergamaschini Mata Diz; Narciso Leandro Xavier Baez. (Org.). **Direitos Fundamentais e Democracia III**. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. III, p. 357-377. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=8cecl9a74549d78a>>. Acesso em: 08 de set. 2020.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. **The Quality of Democracy**. CDDRL Working Papers, page 37. 2004. Disponível em: <<https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Diamond-Morlino.QoD.intro%28book%29.drft1.pdf>>. Acesso em: 08 de set. 2020.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

GALUPPO, Marcelo Campos. Os princípios jurídicos no Estado Democrático de Direito: ensaio sobre o modo de sua aplicação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 143, p. 191-209, 1999.

GORGEN, H. C. Hermann. Sistemas Eleitorais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 20, n. 78, abr./jun. p. 193-204, 1983.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Repensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2ª Ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HABERMAS, Jürgen. 1998. **Facticidad y validez**: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madri, Trotta, 689 p.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

HERMOSO, Borja. Jürgen Habermas: “Não pode haver intelectuais se não há leitores”. **EL País**. 07 maio 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/25/eps/1524679056_056165.html. Acesso em: 08 out 2020.

JUSTIÇA ELEITORAL. **Eleições Gerais Estaduais 2018 - 1º Turno – Resultado da totalização – SÃO PAULO**. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Disponível em: https://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2018/arquivos/tre-sp-resultado-totalizacao-eleicoes2018/rybena_pdf?file=https://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2018/arquivos/tre-sp-resultado-totalizacao-eleicoes2018/at_download/file. 2020. Acesso em 01º de dezembro de 2020.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KLINGEMANN, Hans-Dieter. **The Comparative Study of Electoral Systems**. Oxford University Press, 2009.

KOSELLECK, Reinhart. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. **Estudos Históricos**. Trad. Manoel Luis Salgado Guimarães, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 1992, p. 134-146.

KYRIAKOS TSAKOPOULOS CHAIR. Columbia University. Disponível em: <https://hellenic.columbia.edu/about/k-tsakopoulos-chair>. Acesso em: 08 out. 2020.

LIMA, Daniela de. **Hans Kelsen**: breve incursão biográfica e literária. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-82/hans-kelsen-breve-incursao-biografica-e-literaria/#_edn7. Acesso em: 21 de set. de 2020.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. A legislação eleitoral e a competição política. **Revista do legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 20, p. 9-13, out./dez. 1997.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Sistema Eleitoral Brasileiro**: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora/IUPERJ, 1991.

LUHMANN, Niklas. A Constituição como aquisição evolutiva. In: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jörg. **Il futuro della Costituzione**. Tradução Menelick de Carvalho Netto; Giancarlo Corsi; Raffaele De Giorgi. Torino: Einaudi, 1996.

LUHMANN, Niklas. **Sociología política**. Edição: KIESERLING, André. Tradução: ORTEGA RODRÍGUEZ, Iván. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

MELO, Carlos Ranulfo. De que maneira votos são transformados em mandatos? Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas. In: Ricardo Fabrino Mendonça; Eleonora Schettini Martins Cunha. (Org.). **Introdução à Teoria Democrática** – Conceitos, histórias, instituições e questões transversais. 1ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2018, v. 1, p. 133-152.

Memória do holocausto: a relação entre um alemão, o resgate de vidas e a UFJF. **UFJF NOTÍCIAS**. 27 jan. 2017. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/noticias/2017/01/27/memoria-do-holocausto-a-relacao-entre-um-alemao-o-resgate-de-vidas-e-a-ufjf/>. Acesso em: 08 out. 2020.

MIGUEL, Luis Felipe. Accountability em listas abertas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 183-200, out. 2010.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Do sistema político-partidário e eleitoral. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 92, p. 119-133, 2006.

MORAES, Filomeno; MACHADO, Raquel. Sistema eleitoral e sistema de governo sob a Constituição de 1988: dilema da continuidade e da mudança. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 219, p. 133-154, jul./set. 2018. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p133>.

NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, Rio de Janeiro, v. 4, p. 101-121, 2015.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 49, n.º 4, p. 689 a 720, 2006a,.

NICOLAU, Jairo. Lista aberta: lista fechada. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b. p. 133-136.

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

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

NOHLEN, D. **Gramática de los sistemas electorales**. Madrid: Difusora Larousse – Editorial Tecnos, 2012.

NOHLEN, D. **Sistemas electorales en su contexto**, ed. y prólogo de J. Reynoso Núñez, México: UNAM, 2008.

OLIVEIRA, Luciano. Não fale do código de Hamurábi! A pesquisa sociojurídica na pós-graduação em Direito. In: OLIVEIRA, Luciano. **Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de Sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, pp. 137-167.

Partidos fracos e sistema eleitoral estimulam "fenômeno Tiririca". **UOL**. Disponível em: <https://eleicoes.uol.com.br/2010/ultimas-noticias/2010/09/19/partidos-fracos-e-sistema-eleitoral-estimulam-surgimento-de-candidatos-bizarros.jhtm>. Acesso em 17 ago. 2020.

PEREIRA, Rodolfo Viana; GELAPE, Lucas de Oliveira. **Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil**: Ocaso das razões originárias de sua adoção. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p261.pdf>. Acesso em: 05 de agosto de 2020.

PINTO, Aghisan Xavier Ferreira. **A norma constitucional da periodicidade da investidura das funções eleitorais sob a perspectiva dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da eficiência administrativa**. 2019. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Direito. Belo Horizonte.

PINTO, Júlio R. S. Entre um sistema eleitoral dispersivo e um regramento parlamentar concentrador: O Comportamento dos Deputados Federais. **REVISTA DIREITO GV (ONLINE)**, v. 11, p. 589-622, 2015.

PITKIN, Hanna Fenichel. O conceito de representação. *in*: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam (Org.). **Política & Sociedade** – Vol. 2. São Paulo: Nacional, 1983.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 15-47, 2006.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

Quociente eleitoral favorece fenômeno Tiririca; entenda como funciona. **UOL**. Disponível em: <https://eleicoes.uol.com.br/2010/ultimas-noticias/2010/09/19/quociente-eleitoral-favorece-fenomeno-tiririca-entenda-como-funciona.jhtm>, Acesso em: 17 ago. 2020.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Barreira Legal nos Sistemas Eleitorais Proporcionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 32, n.126, p. 47-55, 1995.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. Por um Novo Conceito de Segurança Jurídica: Racionalidade Jurisdicional e Estratégias Legislativa. *in*: ROCHA, Carmen Lucia Antunes (org). **Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada**. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2 ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SALGADO, Eneida Desiree; SANTANO, Ana Claudia. El sistema electoral proporcional brasileño y sus distorsiones en la representación de los ciudadanos. **Perspectivas Internacionales**, v. 9, p. 36-57, 2013.

SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma Política**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. Eleições e sistemas eleitorais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 20, n. 78, p. 173-193, 1983.

SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p., 1997. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300008>>, Acesso em 01º de agosto de 2020.

SANTOS, P.P.. Sistema Proporcional Brasileiro e Lei 13165/2015: Um breve estudo sob o prisma da Qualidade da Democracia. **Ballot**, v. 2, p. 245-285, 2016.

SANTOS, P. P.. **Transparência do voto e a regulamentação legal do sistema proporcional brasileiro**: accountability vertical e qualidade da democracia. 2016. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Direito. Belo Horizonte.

SANTOS, P. P.; GRESTA, R. M. . Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, v. 1, p. 317-334, 2016.

Senado aprova PEC que acaba com o chamado “efeito Tiririca”. **EXAME**. 10 de mar. 2015. Disponível em: <https://exame.com/brasil/senado-aprova-pec-que-acaba-como-o-chamado-efeito-tiririca/>. Acesso em 03 de agosto de 2020.

Senado aprova PEC que acaba com o “efeito Tiririca”. **ESTADÃO**. 24 de mar. 2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,senado-aprova-pec-que-acaba-com-efeito-tiririca,1657125>. Acesso em 03 de agosto de 2020.

Senado votou propostas para dar mais transparência às eleições e reduzir custos. Fonte: **Agência Senado. Senado Federal.** 21.12.2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/21/senado-votou-propostas-para-dar-mais-transparencia-as-eleicoes-e-reduzir-custos>>. Acesso em 17 ago. 2020.

Send in the clown. **The Economist.** Disponível em: https://www.economist.com/the-americas/2010/10/07/send-in-the-clown?story_id=17204918&fsrc=rss. Acesso em: 17 ago. 2020.

SÉRIE REFORMA ELEITORAL 2015. Tribunal Superior Eleitoral. 07.10.2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Outubro/serie-reforma-eleitoral-2015-conheca-os-principais-pontos-alterados-no-codigo-eleitoral>>. Acesso em 17 ago. 2020.

SILVA, A. C.; NETTO, F. P. B.; SANTOS, P. P.. Democracia e Sufrágio: sobre a necessária compreensão dos sistemas eleitorais brasileiros. In: Maria Fernanda Salcedo Repolês; Maria Tereza Fonseca Dias. (Org.). **O Direito entre a esfera pública e a autonomia privada: transformações do direito público no ambiente democrático.** 1ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015, v. 2, p. 91-105.

SILVA, Adriana campos; BORGES, Gabriel Augusto Mendes. Cláusula de desempenho partidário: uma análise de cenários. Brasília: **Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado**, Julho/2019 (Texto para Discussão nº 261). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 de maio de 2020.

SPIERINGS, N.; JACOBS, K.. Getting Personal? The Impact of Social Media on Preferential Voting. **Polit Behav** 36, 215–234 (2014). Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11109-013-9228-2>. Acesso em: 03 de ago. de 2020.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: Teoria, instituições, estratégias.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 1994.

The Economist destaca fenômeno Tiririca no Brasil. **EXAME**. Disponível em: <https://exame.com/mundo/the-economist-destaca-fenomeno-tiririca-brasil-602946/>. Acesso em: 17 ago. 2020.

Tiririca elege Protógenes e dois petistas. **FOLHA**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0510201036.htm>. Acesso em 17 ago. 2020.

Um tiro no “efeito Tiririca”. **ÉPOCA – GLOBO**. 04 de abri. 2015. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/04/um-tiro-no-efeito-tiririca.html>. Acesso em: 03 de agosto de 2020.

Uma conversa com Hanna Pitkin e Nancy Rosenblum. **Boletim CEDES**. Agosto-Dezembro 2015. ISSN 1982-1522. Disponível em: http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/bn/setembro_dezembro_2015/8-uma-conversa-com-hanna-pitkin-nancy-rosenblum_alessandra-maia.pdf. Acesso em 08 out. 2020.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 191-228, 2006.

URBINATI, Nadia. **Columbia University**. Disponível em: <https://polisci.columbia.edu/content/nadia-urbinati>. Acesso em 08 out. 2020.