

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

IAGO JUTAI ESPÍNDOLA

A CLÁUSULA DE BARREIRA E O SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO

Modelos à reforma do sistema eleitoral brasileiro

Florianópolis

2016

Iago Jutai Espíndola

A CLÁUSULA DE BARREIRA E O SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO

Modelos à reforma do sistema eleitoral brasileiro

Monografia, apresentada ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba.

FLORIANÓPOLIS

2016

IAGO JUTAI ESPÍNDOLA

A CLÁUSULA DE BARREIRA E O SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO

Modelos à reforma do sistema eleitoral brasileiro

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 05 de setembro de 2016.

Prof. Dr. e orientador Orides Mezzaroba.
Universidade Federal de Santa Catarina

M^a. Daiane Sandra Tramontini
Universidade Federal de Santa Catarina

Bel. Alex Heleno Santore
Universidade do Oeste de Santa Catarina

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

A CLÁUSULA DE BARREIRA E O SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO

Modelos à reforma do sistema eleitoral brasileiro

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade Federal de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Graduação em Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca desta monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Florianópolis, 05 de setembro de 2016.

IAGO JUTAI ESPÍNDOLA

RESUMO

Na atualidade, os países democráticos ocidentais estão passando por crises políticas atreladas a inúmeros fatores, porém o cerne destas crises é o descompasso da representação política com os interesses da sociedade, em que esta não se vê efetivamente representada pelo parlamento. Inicialmente, o presente trabalho monográfico elucida sobre os sistemas eleitorais de uma maneira geral, explicando suas principais características, formando, assim, as bases necessárias para um estudo sério acerca do assunto. Em sequência, parte-se para o sistema eleitoral alemão como um todo, esclarecendo como se deu sua formação e em que contexto histórico, ao mesmo tempo em que explica qual a dinâmica adotada. E, por fim, trabalha-se com o elemento da cláusula de barreira e sua razão de existir. Portanto, a presente obra monográfica visa responder se dentro do contexto político-social e jurídico da Alemanha, onde vigora um sistema eleitoral muito próprio e peculiar, em que existem diversas forças políticas com interesses distintos, se a cláusula de barreira contribui para o fortalecimento dos grandes partidos? O objetivo principal do presente trabalho monográfico é articular acerca da necessidade da cláusula de barreira dentro de sistema eleitoral eficaz, de uma democracia forte, buscando garantir a governabilidade do poder executivo.

Palavras-chave: democracia; sistema eleitoral alemão; cláusula de barreira.

ABSTRACT

Nowadays, occidental democratic countries are passing through political crises linked to countless factors, however the core of these crises is the mismatch of the political representation with society's interests, in which this one is not seen effectively represented by the parliament. Initially, the present monographic work elucidates about the electoral systems in generalized manner, explaining their main characteristics, creating, this way, the necessary bases for a serious study about the subject. In sequence, it parts to the German electoral system as a whole, clarifying how its formation happened and in which historical context, while explaining what dynamic was adopted. And, finally, it works with the threshold clause element and its reason to exist. Therefore, the present monographic work aims to answer if inside the German social-political and juridical context, where a peculiar and very own electoral system exists, in which there are various political forces with distinct interests, if the threshold clause contributes to the strengthening of the major parties? The main objective of the present monographic work is to articulate about the necessity of a threshold inside the effective electoral system, of a strong democracy, seeking to ensure the governability of the executive power.

Keywords: democracy, German electoral system; threshold clause.

LISTA DE SIGLAS

CDU – União Democrata-Cristã (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*).

CSU – União Social-Cristã (*Christlich-Soziale Union in Bayern*).

EUA – Estados Unidos da América.

FDP – Partido Liberal (*Freie Demokratische Partei*).

RDA – República Democrática Alemã (*Deutsche Demokratische Republik*).

RFA – República Federal da Alemanha (*Bundesrepublik Deutschland*).

SPD – Partido Social-Democrata (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	09
2 SISTEMAS ELEITORAIS.....	11
2.1 CLASSIFICAÇÃO DOS SISTEMAS ELEITORAIS.....	11
2.1.1 A importância jurídico-constitucional da classificação dos sistemas eleitorais.....	11
2.1.2 Sistemas majoritários, proporcionais e mistos.....	12
2.1.3 Circunscrições uninominal e plurinominal.....	24
2.2 SISTEMAS ELEITORAIS E ELEIÇÕES.....	27
2.2.1 Premissas eleitorais.....	29
2.3 EFEITOS POLÍTICOS DOS SISTEMAS ELEITORAIS: <i>LOI DE DUVERGER</i>	31
2.3.1 Representação Proporcional.....	32
2.3.2 Escrutínio Majoritário em Dois Turnos.....	32
2.3.3 Escrutínio Majoritário em Turno Único.....	33
3 DO SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO.....	37
3.1 MÁQUINA ELEITORAL DE SIEGFRIED GEYERHAHN.....	37
3.2 REUNIFICAÇÃO ALEMÃ DE 1990.....	39
3.3 REFORMA ELEITORAL DE 2013.....	44
3.4 ELEIÇÕES PARA <i>KANZIER</i> – CHANCELER.....	46
3.5 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO.....	48
4 CLÁUSULA DA BARREIRA.....	49
4.1 CLÁUSULA DE BARREIRA NA ALEMANHA.....	51
4.2 CLÁUSULA DE BARREIRA E O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	52
4.3 <i>SPERRKLAUSEL</i> E A DISTRIBUIÇÃO DE ASSENTOS.....	53
CONCLUSÃO.....	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

Os sistemas eleitorais são elementos essenciais para o exercício da democracia em uma nação, pois determinam a forma como serão eleitos os representantes da população, viabilizando a representação política através de uma engenharia eleitoral hábil a permitir escolhas e opções políticas da sociedade, sendo os partidos políticos peças indispensáveis para a efetivação da democracia.

Dito isso, o presente trabalho visa estudar a influência da cláusula de barreira dentro do sistema eleitoral alemão, analisando até que medida este instrumento jurídico eleitoral que limita a representação parlamentar é útil para a sociedade, quais são suas repercussões jurídicas e sociológicas, se há, efetivamente, o fomento aos grandes partidos e, havendo, qual o benefício disso para o governo e para o povo alemão.

A impressão que se obtém à primeira vista é que existem muitos sistemas eleitorais dentro do sistema eleitoral alemão, o que é, obviamente, falso. Trata-se apenas de desconhecimento acerca do assunto.

O sistema eleitoral alemão combina elementos de diferentes naturezas: i) combina o voto uninominal com o voto plurinominal; ii) combina a circunscrição uninominal com a plurinominal; iii) combina, também, o princípio majoritário com o princípio proporcional. Cada qual com sua função específica bem desenhada dentro do sistema.

Os especialistas alemães abordam este sistema como um sistema plurinominal-proporcional, tendo como critério de classificação o efeito que tem o sistema sobre a composição do parlamento – o *Bundestag*: impõe-se a proporcionalidade entre votos e assentos. É por isso que o denominam sistema proporcional personalizado.

Apresentar-se-á, durante o capítulo número 3, como o sistema eleitoral alemão foi capaz de balancear o sistema proporcional e o sistema majoritário, estimulando a maior taxa de representação do eleitor.

O parlamento Alemão, segundo sua lei eleitoral, é composto de 598 membros e a Alemanha se divide em 299 circunscrições uninominais e em 16 plurinominais, as quais correspondem aos Estados Federados (*Länder*). Cada eleitor alemão dispõe de dois votos: i) o primeiro, conhecido como *Erststimme*, para as eleições diretas de deputados nas circunscrições uninominais por maioria relativa; e, ii) o segundo, denominado *Zweitstimme*, para votar em uma lista partidária fechada e bloqueada para o *Länder*. A função primordial do segundo voto, do ponto de vista partidário, está no fato de que ele determina quantos deputados cada partido enviará ao *Bundestag*.

A fórmula utilizada para estipular a porcentagem de assentos da qual cada partido terá direito é aparentemente simples, somam-se todos os segundos votos válidos (em lista), somam-se especificamente os segundos votos obtidos por cada partido e em seguida, divide-se a segunda soma pela primeira. O resultado obtido é a porcentagem da qual o partido fará jus no *Bundestag*.

Para que um partido possa participar da distribuição de assentos no parlamento, é necessário que recebam, pelo menos, 5% por cento dos votos nacionais ou 3 assentos nas uninominais em qualquer circunscrição eleitorais. Este instrumento jurídico limitante é a cláusula de barreira alemã (*Sperrklausel*).

Será analisado, também, com maior detalhe e clareza a dinâmica eleitoral, como funciona a cláusula de barreira e os métodos utilizados na distribuição de assentos, iluminando como a composição partidária do *Bundestag* é determinada mediante uma dupla utilização da fórmula de conversão de votos em assentos através do método *Sainte Laguë/Scherpers*.

O presente trabalho estudará especificamente a influência da cláusula de barreira alemã no sistema partidário, pois possui importância especial na conversão de votos em mandatos. Como elucidado acima, fala-se de cláusula de barreira quando os partidos têm que alcançar uma determinada porcentagem de votos ou um determinado número de mandatos (diretos) para serem levados em conta na distribuição de lugares no nível de circunscrição plurinominal subnacional ou nacional.

A função precípua da cláusula de barreira (*SperrKlausel*) é de evitar que grupos partidários representativamente insignificantes tenham acesso ao parlamento, sob a alegação de que sua representativa real seria parca ou nula e que os riscos de uma fragmentação política seriam graves, vez que estaria ameaçada a formação de um governo estável.

Por fim, alcançamos o entendimento de que a cláusula de barreira estimula a formação de bolsões dos grandes partidos, permitindo a governabilidade da nação da Alemanha.

2 SISTEMAS ELEITORAIS

Dentro de uma democracia, a representatividade da sociedade está diretamente vinculada ao sistema eleitoral adotado. Por se tratar de instrumento inato de representação política, estratégica e tecnicamente concebidos por instituições políticas no âmago do Estado, os sistemas eleitorais demandam grande atenção, pois tendem, de maneira natural, a traduzir o conceito de democracia adotado por um país, e relacionam as dinâmicas dos poderes dentro de um sistema constitucional.

A simplória conceituação de que os sistemas eleitorais são “métodos de transformação de votos em mandatos – ou cadeiras parlamentares” (SILVA, 1999, p. 35) –, não é capaz de traduzir nem transmitir o significado e complexidade envolvidos, bem como não viabiliza a compreensão da dinâmica das relações (não só de poder) que se estabelecem no contexto dos sistemas democráticos.

Portanto, ao longo deste capítulo, serão analisados os sistemas eleitorais e seus aspectos gerais, como, por exemplo: a importância jurídico-constitucional da classificação dos sistemas eleitorais, a relação dos sistemas eleitorais com as eleições e suas premissas, circunscrições eleitorais, sistemas majoritário, plurinominal e misto. Firmando, desse modo, a base necessária para que se possa estudar de maneira mais aprofundada o sistema eleitoral alemão.

2.1 CLASSIFICAÇÃO DOS SISTEMAS ELEITORAIS

2.1.1 A importância jurídico-constitucional da classificação dos sistemas eleitorais

Cada constituição trata de forma singular os sistemas eleitorais adotados, ou seja, cada sistema eleitoral é tratado de maneira específica dentro do ordenamento jurídico em que está inserido. Contudo, ainda que cada democracia moderna conceda aos sistemas eleitorais tratamento único, é possível agrupar o tratamento que os sistemas eleitorais recebem pelas constituições em dois grandes grupos: i) constituições que determinam a regulamentação dos sistemas eleitorais através da legislação infraconstitucional; ii) constituições que optam pela constitucionalização dos sistemas eleitorais.

Quantos aos sistemas eleitorais disciplinados por matéria infraconstitucional, por serem estes disciplinados por legislação infraconstitucional, com menos requisitos legais para a realização de alterações normativas (em comparação com normas constitucionais), há maior

maleabilidade das regras vigentes, o que é interessante para os eleitores – os quais devem sempre acompanhar o campo político – e para o legisladores, permitindo que o sistema eleitoral seja moldado ao contexto histórico em que está inserido. São exemplos de países que adotam este critério: Alemanha, França, Itália e Suécia. (SILVA, 1999, p.66)

Entretanto, não se verifica nos sistemas eleitorais previstos constitucionalmente tamanha flexibilidade das regras eleitorais vigentes. Isto ocorre graças a maior quantidade de pré-requisitos para a realização de alterações em disciplina constitucional. Neste caso, cabe aos legisladores apenas a normatização das técnicas que serão aplicadas às eleições, caso, *v. g.*, do Brasil¹, da Espanha², dos Países Baixos e da maioria das constituições das democracias ocidentais.

Assim, a classificação das constituições desempenha fundamental papel na vida democrática, pois determina

[...] quais sistemas eleitorais poderão ser escolhidos pelo legislador infraconstitucional no trabalho de regulamentação do artigo que apenas optou por um sistema majoritário ou por um sistema proporcional. (SILVA, 1999, p.66)

Em razão disso, as classificações dos sistemas eleitorais têm a necessidade de ser extremamente sólidas e também possuir parâmetros precisos e concisos para a realização desta importante decisão jurídica.

2.1.2 Sistemas majoritários, proporcionais e mistos

Habitualmente, os sistemas eleitorais são divididos em razão das fórmulas eleitorais adotadas. Afirma Maurizio Oliveiro (2007, p. 4) que “a distinção básica que continua a ser feita é principalmente entre as fórmulas majoritárias e fórmulas proporcionais”.³ O objetivo daquela é atribuir o mandato àquele que tenha obtido maior quantidade de votos, enquanto o desta é distribuir mandatos sopesando a quantidade de votos adquiridos, número de assentos disponíveis, considerando as listas partidárias e seus políticos.⁴

¹ “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”. (BRASIL. Constituição, 1988).

² “*La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional*”. *Constitución Española [Const.] (1978) Artículo 68, 3 [Título III] BOE núm. 311, 29 de diciembre de 1978*.

³ “*La distinzione di fondo che continua ad essere operata è innanzitutto quella tra formule maggioritarie e formule proporzionali*”. (OLIVEIRO, M.; VOLPI, M. 2007, p. 4)

⁴ Do ponto de vista histórico, essa distinção entre as duas fórmulas surge com a transformação dos Estados Liberais Oligárquicos em Estados Democráticos Pluralistas, com o surgimento gradual do sufrágio universal. Durante esse período, vários países da Europa Continental tais como, *v.g.*, Itália, Bélgica, Alemanha, Suíça, Holanda, etc,

Desde metade do século XIX, o debate que envolve essa temática tende a possuir viés fortemente ideológico, porém a maioria das críticas realizadas são pertinentes. Por exemplo, critica-se o sistema majoritário por reduzir a ‘democracia’ das eleições. Isto ocorre em razão de duas questões: i) a fórmula majoritária não se adequa à realidade de uma sociedade social e economicamente plural, tornando-se incapaz de representar todos os segmentos da sociedade, em especial os minoritários; ii) permite que partidos ou coligações que receberam menos votos, no geral, cheguem ao governo, como aconteceu na Grã-Bretanha na década de 60. (OLIVEIRO; VOLPI, 2007, p. 4)

Por outro lado, ainda que viabilize a representação de minorias e permita melhor representação da sociedade no âmbito do parlamento, o sistema proporcional estimula a divisão dos partidos, bem como a fragmentação do parlamento. Como consequência, os governos tendem a ser instáveis, pois quanto mais partidos no legislativo, mais penoso e custoso ficará o apoio do parlamento. (OLIVEIRO; VOLPI, 2007, p. 6)

Antes de qualquer análise individual de cada fórmula, esclarece-se que inexistem sistemas eleitorais perfeitos. Pode-se falar em sistemas eleitorais mais adequados a determinados contextos, ao ambiente institucional e à dinâmica de poder, dependendo sempre do objetivo a ser empregado, porém jamais perfeito.

Neste sentido, Oliveira e Volpi (2007, p. 7) explicam que:

É preciso considerar que os sistemas eleitorais não são neutros em seus efeitos, mas, dependendo das fórmulas adotadas cada vez mais tendem a beneficiar este ou aquele partido ou outro candidato em detrimento de outros.⁵ (Tradução nossa)

Impossível afirmar, todavia, que os sistemas eleitorais irão produzir os mesmos efeitos sempre que aplicados, ou seja, a certeza da aplicação não implica na certeza de resultado. Inexistirá a certeza dos mesmos efeitos pois existem muitas variáveis envolvidas, como contexto financeiro e sistemas legais. O desempenho dos sistemas eleitorais depende muito além do que dita a fórmula, depende também de uma série de fatores internos e externos, que podem causar resultados inesperados e indesejados.

paulatinamente abandonaram o sistema majoritário e migraram para o sistema proporcional, considerado mais adequado para garantir o acesso de novos partidos políticos ao legislativo, refletindo melhor a diversidade e coerência das diversas forças políticas da sociedade.

⁵ “[...] bisogna considerare che i sistemi elettorali non sono neutrali nei loro effetti ma, a seconda delle formule adottate tendono sempre ad avvantaggiare questo o quel partito questo o quel candidato a discapito degli altri”. (OLIVEIRO, Maurizio; VOLPI, Mauro. 2007, p. 7)

2.1.2.1 Sistema Majoritário

Trata-se do primeiro sistema eleitoral adotado pelo ser humano, tanto por sua simplicidade quanto pela concepção de que a vontade da maioria (numérica) deve prosperar sobre todos. (CRUZ, 1991, p. 9)

Este sistema visa garantir a representação do candidato mais votado – ainda que a diferença entre o primeiro e o segundo colocado seja irrisória, como a de um voto –, concedendo ao candidato vitorioso 100% da representação, nada restando aos demais candidatos. Tanto Jairo Nicolau (2004, p. 17) quanto Luís Virgílio Afonso da Silva (1999, p.52) são unânimes em afirmar que a fórmula majoritária é quase que exclusivamente utilizada em circunscrições uninominais.

2.1.2.1.1 Sistema Majoritário Simples

De maneira simplória, graças as suas características, o sistema majoritário simples⁶ – ou sistema majoritário por maioria simples – busca eleger o candidato que receber mais votos, não precisando ultrapassar nenhum limite pré-estabelecido.

Os países que elegem representantes do legislativo por maioria simples costumam aplicar os mesmos procedimentos. Primeiro, divide-se o território em circunscrições eleitorais (distritos), depois, cada distrito elege apenas um único representante, devendo os partidos apresentarem apenas um candidato nessa circunscrição, e por fim, os eleitores votam em apenas um único nome, sendo eleito o candidato que receber maior monta de votos.

É um sistema que tende a favorecer os grandes partidos, capazes de angariar maiores quantidades de votos. Agora, quanto aos partidos pequenos, que obviamente tendem a ter maior dificuldade de eleger representantes dentro desse sistema, vejamos o que Jairo Nicolau (2004, p. 19) disse:

Uma característica do sistema de maioria simples é que a representação parlamentar de pequenos partidos e de grupos sociais minoritários depende de como os votos são distribuídos pelo território. Imagine, por exemplo, dois pequenos partidos (A e B) com votações nacionais semelhantes, digamos de 10%. O partido A tem votação concentrada em um número reduzido de distritos. O partido B tem votação dispersa e homogênea por todo o território nacional. Provavelmente, o partido A será mais bem-sucedido na eleição de um candidato. A razão é simples: no sistema de maioria

⁶ Existe uma variedade de termos em inglês para designar este sistema: *first past the post* (FPTP), *plurality*, *relative majority*, *single member single plurality*. Apesar de o termo pluralidade aparecer nos dicionários da língua portuguesa, optei por maioria simples, por considerá-lo mais intuitivo e de uso mais abrangente. (NICOLAU, 2004, p. 17)

simples em distrito uninominal, não importa chegar em segundo ou em terceiro lugar, mesmo que seja com votação significativa. O único resultado eficiente é ser o mais votado do distrito.

Ainda na mesma linha argumentativa, cita o seguinte exemplo:

As eleições de 1993 para a Câmara de Deputados do Canadá demonstram como o padrão de votação pode afetar a representação dos partidos no sistema de maioria simples. O Partido Conservador, com votação dispersa pelo país, obteve 16% dos votos, mas elegeu apenas dois deputados, enquanto o Bloco de Quebec, com votação concentrada em uma única região, recebeu 18% dos votos e elegeu 54 deputados, e o Partido da Nova Democracia, com apenas 7% dos votos, elegeu nove deputados. (NICOLAU, 2007, p. 20)

Analisando o exemplo apresentado por Nicolau em sua obra, é possível notar que é um sistema capaz de produzir grandes distorções se compararmos os votos recebidos e a representação dos partidos. Uma das causas é a ausência de redutos eleitorais de alguns partidos, o que, de fato, não estimula a concentração dos votos e corrobora à sub-representação partidária na esfera legislativa.

É um sistema que incentiva a criação de governos em que apenas um partido controla a maioria absoluta de cadeiras no contexto legislativo. Jairo Nicolau (2007, p.22) explica que “além de sub-representar os partidos com votações reduzidas, o sistema de maioria simples geralmente tende a sobre-representar os maiores partidos, particularmente os mais votados”.

2.1.2.1.2 Sistema Majoritário em Distritos Plurinominais

Trata-se de sistema majoritário (de maioria simples) aplicável em distritos plurinominais – em que há mais de um assento no legislativo relativo ao respectivo distrito. Apesar de bem conhecido pela doutrina, não é aplicado em nenhuma eleição para Câmara de Deputados em países democráticos (NICOLAU, 2007, p. 23).

Este sistema pode funcionar com algumas variáveis, tais como: i) voto em bloco individual; ii) voto em bloco partidário; iii) voto único não-transferível.

Assim como ocorre nas eleições para o Senado Federal Brasileiro, elegendo-se 2/3 dos membros a cada 8 anos, no caso do voto em bloco individual cada partido pode apresentar número de candidatos igual ao número de cadeiras em disputa e o eleitor poderá votar em tantos nomes quantos forem as cadeiras relativas ao distrito. Podendo votar, ainda, em candidatos de diferentes partidos. Os candidatos mais votados serão eleitos.

Já quanto à segunda variável, denominada de voto em bloco partidário, os partidos apresentam uma lista de candidatos contendo número igual ao de cadeiras no distrito. O eleitor tem direito a apenas um voto, podendo escolher entre as listas partidárias disponíveis. O partido mais votado elege todos os membros para preencher os cargos disponíveis ao distrito. Este sistema é utilizado, por exemplo, na escolha dos delegados ao colégio eleitoral que elege o presidente dos Estados Unidos da América - EUA (NICOLAU, 2009, p. 23).

Quanto à proporcionalidade da segunda variável, Afonso da Silva (1999, p. 52) explica que

Quando há a utilização de listas partidárias, é o caso que maior desproporção pode gerar na alocação de mandatos, já que, obtendo apenas uma maioria simples, uma lista receberá todos os mandatos disponíveis no distrito. A desproporção total é a adoção desta última fórmula em uma circunscrição nacional única, o que faria com que a câmara fosse composta por representantes de apenas um partido.

Findando, a terceira variável, nominada de voto único não-transferível, pressupõe distritos plurinominais nos quais o eleitor vota uma única vez e seu voto é intransferível, elegendo-se os candidatos mais votados em ordem decrescente. Cada partido poderá apresentar uma lista cujo número de candidatos é igual ou menor que o de assentos disponíveis.

Quanto maior o número de representantes que cabe ao distrito eleger, mais se aproximam da proporcionalidade (real da sociedade) os resultados eleitorais e maior a probabilidade de que os partidos pequenos elejam representantes, pois estes tendem a lançar poucos candidatos ou apenas um e seu eleitorado corresponde votando neles.

Um partido que apresenta muitos candidatos corre o risco de dispersar os votos que receberá, restando inelegíveis seus candidatos. De outro lado, o partido que apresenta poucos candidatos peca por elegê-los correndo o risco de que esses candidatos tenham votos excedentes hábeis a eleger outro possível candidato que não entrou no pleito por decisão do partido.

Sobre os riscos de um partido apresentar poucos candidatos, o jurista e professor José Antônio Giusti Tavares (1994, p. 90 apud MACKENZIE, 1958, ch. vii, 3, a) elucida

O sistema do voto único não-transferível assegura a qualquer grupo de eleitores capaz de organizar-se com efetividade e apresentar o número exato de candidatos – nem excessivos, nem muito poucos – a obtenção do número de cadeiras proporcional ao número de eleitores do grupo.

E, por fim, Jairo Nicolau (2009, p. 24) esclarece

Neste sistema, o desempenho dos partidos depende em larga medida do número de candidatos apresentados e do padrão de dispersão dos votos entre eles. Um partido pode apresentar muitos candidatos e correr o risco de não eleger nenhum, caso a dispersão dos votos entre eles seja muito grande. Como o sistema não permite a transferência de votos de um candidato para outro, em certas situações um partido pode perder votos; isso ocorre quando um partido apresenta um número reduzido de candidatos e estes recebem votações muito superiores à necessária.

O sistema de votos não-transferível passou a ser utilizado no Japão em 1925 para as eleições na Câmara de Representantes, porém foi substituído em 1994 pelo sistema misto de superposição.

2.1.2.1.3 Sistema Majoritário de Maioria Absoluta

Este Sistema segue a mesma lógica do Sistema Majoritário Simples, o candidato mais votado será considerado o vencedor da disputa, porém não basta o candidato ter sido o mais votado, é necessário que o candidato mais votado possua mais votos que todos os outros candidatos somados. Desse modo, essa exigência mínima garante que o candidato eleito possua mais votos favoráveis do que contrários.

Por ser um critério exigente, a fórmula de maioria absoluta comumente é combinada com a técnica de dois turnos de votação, mas pode ser adotado o voto alternativo, evitando-se a realização de um pleito (SILVA, 1999, p. 52).

O jurista e professor Luís Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 52) ainda acrescenta:

Assim com[sic] ocorre com as fórmulas por maioria simples, as fórmulas majoritárias absolutas estão, quase sempre, relacionadas com circunscrições uninominais e voto pessoal. Isto não exclui a possibilidade de adoção em circunscrições plurinominais e, nesse caso, necessariamente as candidaturas serão em listas fechadas ou bloqueadas.

2.1.2.2 Sistema Eleitoral Proporcional

Em meados do século XIX, em todo o mundo ocidental, aumentaram os movimentos sociais que lutavam pelo sufrágio universal e pela garantia da representação das minorias. Desse contexto histórico de lutas sociais, surgiram os sistemas eleitorais de representação proporcional, os quais buscam retratar com maior fidelidade os diferentes pensamentos existentes na sociedade.

A fórmula proporcional se preocupa em equilibrar matematicamente os votos com as cadeiras dos partidos que disputam as eleições, sendo que tem duas preocupações fundamentais: i) garantir que a pluralidade de uma sociedade esteja refletida no Legislativo; ii) assegurar a

correspondência entre votos recebidos e assentos no parlamento, ou seja, que se garanta a proporção entre votos e assentos.

Consoante Jairo Nicolau (2004, p. 37), “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 sociedade⁷”.

Atualmente, a representação proporcional é amplamente utilizada na Europa e na América Latina.

Há, contudo, duas variáveis da representação proporcional: i) o voto único transferível; ii) sistema de lista. A primeira tem como escopo garantir que as ideias consideradas relevantes estejam presentes no Parlamento – calcula-se uma cota de votos que cada candidato deve atingir para ser representado. Já a segunda, graças a preocupações diversas, preocupa-se em distribuir os assentos no parlamento utilizando os partidos como unidade fundamental – calcula-se uma cota que cada partido deve atingir. (NICOLAU, 2004, p. 38).

2.1.2.2.1 O voto único transferível

Inicialmente, sobre o tema, Nohlen (2015, p.27) leciona

Trata-se aqui do sistema proporcional clássico no mundo anglo-saxão. Dado que este sistema [...] é utilizado principalmente em pequenas circunscrições, o seu grau de desproporcionalidade em comparação com outros sistemas proporcionais deve ser relativamente alto. No entanto, o voto transferível opera, geralmente, na direção oposta.⁸ (tradução nossa)

Em 1859⁹, o jurista inglês Sir Thomas Hare publicou o livro *Tratado sobre eleição de representantes, parlamentar e municipal*, que teve grande impacto sobre o debate político de

⁷ “O inspirador dessa concepção foi o líder político francês Mirabeau, que, durante a Constituinte de Provença, em 1789, defendeu que a função do eleitorado, tal como um mapa reproduz em miniatura os diferentes traços geográficos de um território”. (CARSTAIRS, 1980, apud NICOLAU, 2004, p. 37).

⁸ “El sistema de voto transferible (single transferable vote). Se trata aquí del sistema proporcional clásico en el mundo anglosajón. Dado que este sistema – no por último, debido a su complejidad – se utiliza mayormente en circunscripciones pequeñas, su grado de desproporcionalidad en comparación con otros sistemas proporcionales debería resultar relativamente elevado. Sin embargo, el voto transferible opera, por lo general, en la dirección opuesta”.

⁹ Este ano é importante para a humanidade, pois: i) em novembro, Charles Robert Darwin publicara a famosa obra “Origem das espécies” – título original: “*On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or The Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life*”; ii) o matemático alemão Bernhard Riemann publica sua hipótese: “A hipótese de Riemann”, até hoje não solucionada; iii) nasciam, em fevereiro, Svante August Arrhenius, prêmio Nobel de Química de 1903, em maio, o escritor e médico britânico Sir Arthur Conan Doyle, em agosto, Clóvis Beviláqua, e em novembro, Billy The Kid e Fusajiro Yamauchi, além de outras figuras importantes para a história da humanidade.

meados do século XIX. Foi apresentada nessa obra uma das primeiras propostas de sistema de representação proporcional¹⁰.

Hare afirmava que o propósito fundamental de um sistema representativo é assegurar a representação de pluralidade de pensamentos individuais, e não da coletividade ou dos partidos políticos. Por isso, o autor compreendia que era essencial que os eleitores pudessem escolher além dos partidos; pudessem escolher, sobretudo, seus representantes individuais.¹¹

O trabalho apresentado por Hare recebeu o apoio do pensador liberal John Stuart Mill, filósofo e economista inglês, que em sua obra “*Considerations on Representative Government*”, cuja primeira edição fora publicada em 1861, pugnou em favor do sistema proporcional idealizado por Sir Thomas Hare como forma de viabilizar o governo representativo moderno. Mill criticava o sistema eleitoral majoritário vigente na Inglaterra, por limitar a representação política apenas às comunidades, inviabilizando que políticos talentosos se destacassem individualmente.

Leia-se a opinião de Mill (1997, p. 157) acerca do sistema proposto por Hare:

Atualmente, conforme todo mundo admite, está se tornando cada vez mais difícil a qualquer um que só possui talento e caráter conseguir entrar para a Casa dos Comuns¹². Os únicos indivíduos que conseguem se eleger são os que possuem influência local, que abrem caminho por meio das despesas exageradas ou que, a convite de três ou quatro negociantes ou advogados, são enviados por um ou dois grandes partidos dos clubes de Londres como homens cujos votos o partido pode contar em todas as circunstâncias. Pelo sistema do sr. Hare, os que não gostassem dos candidatos locais, ou que não conseguissem eleger o candidato local de sua preferência, teriam a faculdade de encher a cédula com uma escolha de todas as pessoas de reputação nacional, constante da lista de candidatos, com cujos princípios políticos simpatizassem.¹³ (tradução Jairo Nicolau)

No mesmo ano de publicação de sua obra, John Stuart Mill proferiu consideração a respeito da exclusão de opiniões minoritárias das discussões do Poder Legislativo. Segundo Luís Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 83 apud MILL, 1997, vii, p. 370), Mill disse que “o

¹⁰ Quatro anos antes, em 1855, o Dinamarquês Carl Andrea havia proposto uma fórmula proporcional semelhante a apresentada por Hare, contudo não obteve êxito em fomentar o debate político sobre o tema na Europa.

¹¹ Segundo Jairo Nicolau (2004, p.39), Sir Thomas “Hare achava inconcebível que as opiniões dispersas pelo país não estivessem representadas no Parlamento somente porque não estavam confinadas a uma área geográfica”.

¹² Sediada no palácio de Westminster, em Londres, cuida-se da Câmara dos Comuns (inferior) no Sistema Bicameral do Reino Unido (Sistema de *Westminster*). Mal comparando, equivaleria a Câmara de Deputados Brasileira. O líder do partido com maioria na Câmara Inferior é o primeiro-ministro.

¹³ “*At present, by universal admission, it is becoming more and more difficult for anyone who has only talents and character to gain admission into the House of Commons. The only persons who can get elected are those who possess local influence, or make their way by lavish expenditure, or who, on the invitation of three or four trades men or attorneys, are sent down by one of the two great parties from their London clubs as men whose votes the party can depend on under all circumstances. On Mr. Hare's system, those who did not like the local candidates would fill up their voting papers by a selection from all the persons of national reputation on the list of candidates with whose general political principles they were in sympathy*”. Texto Original

dever de obediência à maioria não poderia, em nenhuma hipótese, excluir a minoria de qualquer representatividade ou da participação nos debates”. E Silva continua “não é outra, porém, a consequência principal da adoção de uma cláusula-barreira”.

Mesmo tendo ocorrido alterações quanto ao âmbito geográfico de aplicação do seu sistema, pois havia o planejado para operar nacionalmente e não em pequenos distritos, o sistema proporcional apresentado por Hare pode ser considerado como o embrião do voto único transferível.

O cientista político Scott Mainwaring (1991, p. 38), professor regular da *University of Notre Dame*, afirma que esta variável do sistema proporcional é utilizada na Irlanda¹⁴, em Malta, na Tasmânia e nas eleições para o senado australiano.

E acrescenta

o voto único transferível [...] favorece o voto preferencial. Ele é projetado para dar aos cidadãos ampla chance de escolher candidatos e partidos. Os colégios eleitorais são multimembrados. Os eleitores só têm direito a um voto, mas podem estipular sua ordem de preferência para a lista completa de candidatos. Se sua primeira opção for “desperdiçada” – ou porque o candidato não tem votos suficientes para estar na disputa ou porque a eleição do candidato já está assegurada –, o voto vai então para a segunda opção (e assim por diante). (MAINWARING, 1991, p. 38)

O voto único transferível incentiva a escolha dos candidatos em uma medida jamais encontrada em outros sistemas eleitorais. “Os eleitores podem votar em candidatos de diferentes partidos e ainda ordená-los de acordo com sua predileção” (NICOLAU, 2004, p. 41). Este sistema viabiliza ao eleitor o livre arbítrio de organizar e ordenar os candidatos que lhe são bem-quistos, independente do partido que estes possuem vinculação.

Em comparação ao sistema de lista aberta, o voto único transferível possui a vantagem de permitir que o eleitor escolha para quem seu voto será transferido, diferente do sistema de lista aberta, onde o eleitor não possui o controle direto do seu voto e pode acabar ajudando a eleger um candidato que não possui simpatia ou afeição. Dentro deste sistema, a transferência de votos ocorre somente para os nomes especificados pelo eleitor.

Por outro lado, é um sistema que enfraquece os partidos, pois muitas vezes o candidato consegue se eleger sem grande influência partidária, tornando, assim, as campanhas eleitorais mais individualistas.

¹⁴Utilizado desde 1921.

2.1.2.2.2 A representação proporcional de lista

Crente de que a função precípua de um sistema eleitoral é permitir a representação das opiniões da sociedade através dos partidos políticos, em 1878 o jurista belga Victor D'Hondt propôs uma nova fórmula de representação proporcional. Em sua proposta, cada partido apresentaria uma lista com os candidatos e a distribuição de cadeiras seria feita de acordo com os votos dados em cada lista partidária, ou seja, o mecanismo aplicado para a distribuição de cadeiras é aparentemente simples: cada partido ou coligação apresenta uma lista contendo seus candidatos, conta-se o voto de cada lista partidária e, posteriormente, as cadeiras são distribuídas entre os partidos proporcionalmente à votação adquirida em lista e, sendo assim, os assentos no parlamento serão compostos por alguns dos nomes que compõem as listas (NICOLAU, 2004, p. 42).

A Conferência Internacional de Representação Proporcional, a qual debateu a temática da reforma eleitoral, reunida em Antuérpia, na Bélgica, no ano de 1885, decidiu que o sistema proporcional de D'Hondt seria considerado o modelo de representação proporcional.

2.1.2.3 Sistema eleitoral misto

É impossível afirmar que um sistema eleitoral é perfeito. É notório que tanto os sistemas majoritários quanto os proporcionais possuem vantagens e desvantagens e todos estão sujeitos à infinitas variáveis, inimagináveis e numericamente inefáveis. Neste contexto eleitoral, os cientistas políticos e juristas sempre trabalharam para vencer, amenizar ou limitar as desvantagens – características consideradas negativas – de cada sistema e, dessa maneira, passaram a desenvolver sistemas que uniam características intrínsecas de cada sistema, ou seja, criaram sistemas mistos.

Graças a infinidade de variáveis que cada sistema eleitoral permite, torna-se árdua a concepção de um sistema misto. Resultado de milhares hipóteses possíveis, os sistemas eleitorais mistos são concebidos para situações específicas, de tempos em tempos, com funções bem determinadas, cujo escopo, muitas vezes, é solucionar questões conflituosas no campo político (OLIVEIRO, M.; VOLPI, M. 2007, p. 20).

Sobre a importância que os sistemas eleitorais mistos adquiriram atualmente, Shugart e Wattemberg (2001, apud NICOLAU, 2004, p. 63) escreveram:

Independentemente de os sistemas mistos continuarem a proliferar ou não, eles agora oferecem a junção entre sistemas majoritários e proporcionais como opção que deve ser considerada quando os países desenham ou redesenham os seus sistemas eleitorais. Isso representa uma mudança fundamental no pensamento sobre sistemas eleitorais ao redor do mundo.

Também denominado de sistema de eleição proporcional personalizada, o sistema eleitoral misto foi primeiramente adotado na República Federal da Alemanha em 1949, depois empregado para regular as eleições parlamentares na França em 1951, bem como para eleições parlamentares do México em 1963, com posterior reforma em 1986.

Graças à pluralidade e vastidão de situações em que podem ser aplicados, os sistemas eleitorais mistos podem ser divididos em dois tipos: i) sistema misto de superposição; ii) sistema misto de correção.

2.1.2.3.1 Sistema Misto de Superposição

O sistema misto de superposição é o sistema mais comum entre os proporcionais personalizados. No sistema de superposição, os candidatos são eleitos através da aplicação de duas fórmulas, mas a fórmula proporcional não é afetada pela majoritária. De forma singela, existem dois grupos diferentes de representantes: os eleitos pela fórmula majoritária e os eleitos pela fórmula proporcional.

O Japão passou a utilizar este sistema em 1994. Os defensores do sistema misto no Japão estavam cientes de que os distritos uninominais fomentariam competições bipartidárias e, como resultado, aumentar-se-ia os governos.

Quanto à aplicação do sistema de superposição em terras nipônicas, Jairo Nicolau (2004, p. 65) esclarece

A Câmara de Deputados (*Diet*) do Japão é composta de 500 deputados, 300 dos quais eleitos por maioria simples em distritos uninominais e 180 pela representação proporcional (lista fechada) em 11 distritos locais. O eleitor dá dois votos: um no candidato que concorre no distrito, outro na lista partidária. As cadeiras dos dois níveis são alocadas separadamente: a representação final de um partido é o resultado do que ele obteve na parte proporcional *mais* o que ele conquistou nos distritos. Os candidatos podem concorrer nos dois níveis, o que dá a chance de o perdedor no distrito ser eleito, caso esteja bem posicionado na lista.

Já no tocante ao número de votos, a existência de dois votos permite que os partidos menores, sem reais chances de vencerem um pleito regido pela fórmula majoritária, sejam

beneficiados pelo voto em lista. Já o voto único, verificado na Coreia do Sul¹⁵ e Taiwan¹⁶, favorece os grandes partidos.

2.1.2.3.2 Sistema Misto de Correição

O sistema misto de correição (compensatório) utiliza também duas fórmulas eleitorais, porém, diferentemente do sistema misto de superposição, há uma associação entre elas. A fórmula proporcional é aplicada para corrigir as distorções causadas graças à fórmula majoritária.

O sistema misto de correição possui um padrão similar nos países em que é aplicado, conforme explicação de Nicolau (2004, p. 68):

As cadeiras são distribuídas nacionalmente (ou no âmbito regional) proporcionalmente aos votos dados na lista;
Do total de cadeiras obtidas pelos partidos são subtraídas as que o partido conquistou nos distritos uninominais;
A diferença é ocupada pelos primeiros candidatos da lista.

Na teoria, a dinâmica do sistema compensatório aparenta ser simples, primeiramente se realiza a primeira conversão de votos em mandatos em círculos uninominais, com base na fórmula majoritária, e nas próximas fases de conversão de votos se utiliza de um sistema compensatório de votos, baseado na fórmula proporcional, amenizando-se, de maneira mais aproximada e precisa possível, as distorções representativas.

Nestes sistemas, há uma questão que ainda não foi devidamente solucionada: quando um partido vence em mais distritos do que teria direito em lista. Essa situação é resultado direto do voto estratégico (o eleitor vota em um grande partido no distrito e em um menor na lista partidária) (NICOLAU, 2004, p. 74-75). Duas são as soluções aplicadas: no caso da Alemanha e da Nova Zelândia, por exemplo, adicionam-se cadeiras suplementares no parlamento; já na Bolívia, o partido recebe as cadeiras que conquistou no distrito uninominal, porém o mesmo número de cadeiras é subtraído da parte proporcional.

Ainda que pareçam simples à primeira ótica, os sistemas mistos de correição são considerados extremamente complexos, tornando-se um desafio compreendê-los em suas totalidades, até mesmo para especialistas.

¹⁵Nome oficial: República da Coreia.

¹⁶Nome oficial: República da China. É Estado Insular com autonomia e jurisdição reconhecidas mundialmente.

2.1.3 Circunscrições uninominal e plurinominal

Conhecidas também por Colégios Eleitorais, as circunscrições eleitorais são distritos em que os eleitores são hábeis a votar em um ou mais candidatos, correspondem, portanto, à zona que delimita quais votos serão levados em consideração quando da atribuição de mandatos. Luiz Virgílio Afonso da Silva Luís Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 42 apud RAE, 1971, p. 19) comenta que Douglas Rae descreve da seguinte maneira “as circunscrições são as unidades nas quais os votos são transformados em cadeiras”.

É imprescindível esclarecer que circunscrição eleitoral não é sinônimo de território (espaço geográfico), já que algumas circunscrições estão vinculadas a questões étnicas, como é o caso dos Maoris¹⁷ na Nova Zelândia.

Normalmente, se a circunscrição tem por objeto eleger um único candidato é denominado circunscrição uninominal, se, por outro lado, visa eleger mais de um candidato é denominada plurinominal. Geralmente, aplicam-se as fórmulas majoritária e proporcional nas circunscrições uninominal e plurinominal, respectivamente (OLIVEIRO, M; VOLPI, M. 2007, p. 8).

É fato óbvio que, em circunscrições uninominais, somente há a possibilidade de adoção de sistemas majoritários, já que não há a possibilidade de se pensar em proporção se há somente uma vaga a ser preenchida. Possibilidade teórica de adoção de sistemas proporcionais somente existe em circunscrições plurinominais, isto é, quando há mais de uma vaga em disputa. Na verdade, resultado realmente proporcionais costumam somente aparecer em circunscrições grandes, o que faz com que as circunscrições médias e pequenas estejam sempre ligadas a resultados distorcidos, que sobrerepresentam(sic) os partidos maiores, pois são muito poucas as cadeiras a serem preenchidas, o que impede que os partidos menores consigam representação (SILVA, 1999, p. 42-43).

Para se obter boa compreensão acerca dos sistemas eleitorais, é imperioso analisar as circunscrições eleitorais sob dois aspectos: i) sua magnitude; ii) formas de divisão e distribuição.

2.1.3.1 Magnitude

Assim como circunscrição eleitoral não está exatamente vinculada à concepção de território, apesar de na esmagadora maioria das vezes se tratar de território, o conceito de

¹⁷Povo nativo da Nova Zelândia.

magnitude no presente contexto está ligado não ao espaço geográfico, mas sim à capacidade representativa do distrito, ou seja, o número de deputados que a circunscrição elegerá.

Afonso da Silva (1999, p. 43) resume a relação entre magnitude da circunscrição e seu grau de proporcionalidade da seguinte maneira: “usada uma fórmula proporcional, quanto maior a circunscrição, maior a proporcionalidade, isto é, menor a distorção nos resultados”. E continua “circunscrições nacionais únicas são, por isso, aquelas que produzem os resultados mais proporcionais”.

2.1.3.2 Divisão e distribuição

É essencial que a divisão das circunscrições seja neutra, e que entre elas o peso seja igualmente neutro, evitando-se, dessa maneira, que o sistema eleitoral falseie a vontade popular, favorecendo aqueles que buscam se beneficiar da máquina eleitoral.

Assim, abordar-se-á dois problemas que ocorrem nas divisões de circunscrições eleitorais: i) o mal desenho na divisão das circunscrições, denominado de *gerrymandering*; ii) e a desproporção do peso das circunscrições, tecnicamente chamado de *malapportionment*.

2.1.3.2.1 Gerrymandering

Cuida-se da prática de manipulação de fronteiras eleitorais com o fim único de se beneficiar da engenharia eleitoral do sistema. Como de praxe, Luís Virgílio Afonso da Silva elucidada, de maneira impecável, sobre a prática conhecida como *Gerrymandering*. Veja-se

Um dos maiores vícios das eleições majoritárias em distritos uninominais é a possibilidade, muito utilizada na prática, dos distritos serem desenhados de forma a concentrar os eleitores de um candidato desejado e dividir aqueles de candidatos indesejados.

Essa estranha denominação (*Gerrymandering*), segundo Sartori (1995, apud NETO, 2015, p. 38) deriva do nome de um ex-governador de Massachusetts, Elbridge Gerry¹⁸, que maliciosamente delineou um distrito para reunir seus eleitores e dispersar os da oposição, a imagem do distrito delineado se assemelhava a de uma salamandra. Tratou-se de uma

¹⁸Além de Governador de Massachusetts durante 1810 a 1812, exerceu a 5º vice-presidência dos Estados Unidos da América, cujo mandato foi de 4 de março de 1813 até 23 de novembro de 1814, ano em que faleceu.

manipulação casuística, por muitos considerada fraudulenta, mas que, à época, foi chancelada pelo judiciário americano.

Veja-se, então, a representação do distrito de Massachusetts demarcado por Elbridge Gerry:

Figura 1 – “*The Gerry-Mander*”¹⁹ – Elkanah Tisdale. Originalmente publicado no *Boston Centinel*, em 1812



Fonte: Southdakotapolitics (2005)

2.1.3.2.2 Malapportionment

Trata-se da desigualdade de peso entre diferentes circunscrições. Está comumente associada à sobre-representação de áreas rurais e conservadoras em detrimento de áreas urbanas

¹⁹Disponível em: <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/96/The_Gerry-Mander_Edit.png>. Acesso em: ago. 2016.

e industrializadas, muitas vezes economicamente fortes, onde costuma ser maior a penetração das ideologias progressistas (SILVA, 1999, p. 45).

A única forma de solucionar essa divergência de pesos é a aplicação de circunscrições nacionais únicas, evitando circunscrições em descrédito de outras.

2.2 SISTEMAS ELEITORAIS E ELEIÇÕES

As eleições podem ser compreendidas como o mecanismo pelo qual os eleitores (pessoas ou grupos que votam) escolhem, entre seus iguais, pelo exercício do voto, quem irá ocupar determinados cargos e/ou compor órgãos e, por consequência, concedem o exercício temporário do poder soberano inerente àquele cargo ou função pleiteada (colegiada ou monocrática) ao eleito. É a tradução da vontade dos eleitores em momento específico e a consequente concessão temporária do poder político e soberano.

Dessa maneira, através da efetivação do princípio da representação política, ao fim das eleições, concede-se aos governantes – entenda-se de forma ampla – o exercício do poder político e, ao mesmo tempo, surge para os cidadãos o direito recíproco de fiscalização/verificação periódica daqueles.

Assim, no contexto político da atualidade, as eleições representam um momento indispensável para o desenvolvimento da vida democrática de uma comunidade, pois a democracia representativa constitui a única forma representativa de sistema viável em que as ações dos governantes são confirmadas pela vontade dos governados (PASQUINO, 2004).

Acerca das eleições, Gianfranco Pasquino fala que:

De fato, principalmente por meio do voto que uma determinada comunidade política é chamada a exercer a sua soberania e, portanto, para legitimar as opções políticas e ações concretas que os órgãos representativos, uma vez no poder, irão definir para implementar. As escolhas e os atos em questão podem, de fato, divergirem, com maior ou menor intensidade, as reais necessidades e da vontade do eleitorado, mas eles vão encontrar nele, e mais geralmente nas pessoas, a sua fonte de legitimidade.²⁰ (2004, p. 3) (tradução nossa)

As eleições se caracterizam como um elemento constitutivo das democracias representativas. Sua existência demanda a efetivação de alguns pressupostos fundamentais de

²⁰“*Difatti, principalmente mediante il voto ce una data comunità politica viene chiamata ad esercitare la propria sovranità e di conseguenza a legittimare le scelte di indirizzo e gli atti concreti che gli organi rappresentativi, una volta entrati in carica, andranno a definire ad attuare. Le scelte e gli atti in parola potranno di fatto divergere, con minore o maggiore intensità, dalle reali esigenze e dalla effettiva volontà del corpo elettorale, ma troveranno in esso, e più in generale nel popolo, la loro fonte de legittimazione*”.

uma democracia. O professor e jurista italiano Maurizio Oliveiro (2007, p. 3) afirma que “elas devem ser livres, justas, competitivas e periódicas”²¹. Além disso, devem ser baseadas no sufrágio universal e efetivamente pluralista, ou seja, o eleitor deve ter a possibilidade de escolher entre várias opções políticas de diferentes grupos sociais (Oliveiro, 2007). Logo, havendo dispensa, de forma contínua e corriqueira, da realização de competições eleitorais – as quais devem respeitar os princípios dos sistemas eleitorais –, torna-se inviável a concepção de uma democracia como tal.

Nesse ínterim, Maurizio Oliveira (2007, p.03) também afirma que “[...] com o termo sistema eleitoral, entende-se que é o complexo de normas que regulam e determinam os procedimentos para a alocação e distribuição da representação de um determinado eleitorado”²². (tradução nossa).

E continua sua explanação dizendo:

Todavia, na história do Estado Moderno, a partir da Revolução Francesa em diante, o sistema eleitoral não se identifica unicamente, em sentido estrito, com o método estabelecido para a atribuição de mandatos individuais nos órgãos representativos, uma vez que é condicionado e se caracteriza por uma série de fatores e premissas que o qualificam na ordem do contexto político, econômico, social e cultural, bem como a composição do corpo eleitoral. Neste sentido, os sistemas eleitorais eram, desde o início dos sistemas constitucionais de representação, ao lado da Constituição, uma das “leis fundamentais” do Estado e prefigurado, no caráter de suas regras, os valores e o espírito de todo o sistema estatal.²³ (2007, p. 3)

Atualmente, de fato, os sistemas eleitorais permitem o real desdobramento das democracias representativas.

Diante de uma análise mais vasta, a expressão ‘sistemas eleitorais’ pode ser adotada para questões maiores, em seu sentido amplo, como o conjunto de regras que regem todas as operações que precedem, acompanham e permanecem durante as eleições. Neste norte, além da fórmula eleitoral, incluem-se todos os outros aspectos relacionados a uma eleição, tais como: i) dimensão das circunscrições; ii) financiamento de partidos políticos e movimentos políticos; iii) propaganda eleitoral; iv) verificação dos resultados; etc.

²¹ “esse devono essere libere, corrette, competitive e periodiche”.

²² “comunemente, con la locuzione sistema elettorale, si intende quel complesso di norme che regolano e determinano le modalità di assegnazione e ripartizione della rappresentanza di un determinato corpo elettorale”.

²³ “Tuttavia, nella storia dello stato moderno, dalla rivoluzione francese in poi, il sistema elettorale non si identifica stricto sensu unicamente con il metodo stabilito per l'assegnazione dei singoli mandati negli organi rappresentativi politici, poiché esso è condizionato e caratterizzato da una serie di fattori e di presupposti che lo qualificano in ordine al contesto politico, economico, sociale e culturale oltre che alla composizione del corpo elettorale. In tal senso i sistemi elettorali furono così, fin dagli inizi degli ordinamenti costituzionali rappresentativi, accanto alla costituzione, una delle “leggi fondamentali” dello stato e prefiguravano, nel carattere delle sue norme i valori e lo spirito di tutto l'ordinamento statale”.

Entretanto, o uso comum é no sentido estrito, referindo-se ao mecanismo matemático aplicado para transformação de votos em mandatos.

2.2.1 Premissas eleitorais

Eleições são realizadas em todo o mundo, em diferentes condições sociais, econômicas, políticas e jurídicas. Assim, graças a quantidade infinita de variáveis que circundam este tema, torna-se difícil realizar uma análise acerca das peculiaridades de cada ambiente, contudo é possível a fixação de premissas eleitorais básicas que sirvam de parâmetros, em sentido *lato sensu*, para quase todas as eleições vigentes em democracias representativas. As premissas são: i) sufrágio universal; ii) voto direto; iii) voto secreto; iv) voto igualitário; e, v) periodicidade das eleições.

2.2.1.1 Sufrágio Universal

Em contraste ao sufrágio restrito, o sufrágio universal é o direito ao voto estendido a todos os indivíduos considerados intelectualmente maduros. Apesar da palavra universal, existem alguns condicionamentos ao exercício deste sufrágio, previstos em qualquer regime democrático, podendo ser divididos em dois campos: i) condicionamentos de fundo, como nacionalidade, idade e capacidade, dentre os quais se discute apenas o requisito etário, não sobre sua necessidade, mas sobre a fixação da idade a partir da qual o cidadão poderia exercer o sufrágio universal. Esse requisito da idade não altera o conceito de sufrágio universal; ii) condicionamento formal, como o alistamento eleitoral por parte do eleitor, o que cria um segundo sub-condicionamento, a exigência do comprovante de residência na zona eleitoral por um determinado período de tempo.

2.2.1.2 Voto Direto

O voto direto é a escolha de representantes sem quaisquer intermediários, constituindo-se em um dos pré-requisitos para a efetivação de um sistema eleitoral democrático. De outro lado, embora exista entendimento distinto, o voto indireto não está em conformidade com a universalidade do sufrágio, pois ainda que houvesse a garantia do exercício do sufrágio, somente os eleitores em última instância, ou seja, participantes de agremiações ou assembleias intermediárias, gozariam do efetivo exercício universal do sufrágio.

Silva (1999, p. 31) afirma que “nos órgãos representativos do povo, em uma verdadeira democracia, não há como se pensar em eleições indiretas, verdadeiro retrocesso aristocrático nos dias atuais.

2.2.1.3 Voto Secreto

O segredo do voto deve ser garantido para que os eleitores possam expressar livremente suas escolhas, caso contrário, a não garantia deste instrumento técnico bombardearia a legitimidade do poder democrático, restando comprometido. Segundo Ruy Barbosa (1995, p. 998 apud SILVA, 1999, p. 30), “a publicidade é a servidão do votante. O segredo, a sua independência”.

É plenamente possível conceber uma exceção a esta premissa eleitoral, visando garantir a efetivação do sufrágio. Seria, por exemplo, o caso de uma pessoa acometida de enfermidade que a incapacite de votar naquele momento. Ainda que provavelmente não seja obrigada a comparecer para votar em situação incapacitante, caso a pessoa deseje manifestar suas concepções e escolhas pelo exercício do direito do sufrágio, poderá ela requerer o auxílio de pessoa de confiança, ainda que inexista previsão legal neste sentido. Não pode o eleitor ser prejudicado e ter seu direito supremo e universal do sufrágio ceifado por sua condição incapacitante, ainda que permanentemente.

2.2.1.4 Voto Iguatário

O voto igual significa que os votos de todos os eleitores, sem distinção de sexo, raça, religião, escolaridade, fortuna ou ideologia possuem o mesmo peso. Sem o direito ao voto igualitário, as outras premissas eleitorais e o sufrágio universal seriam conquistas vazias.

2.2.1.5 Periodicidade das Eleições

A periodicidade das eleições possui a função precípua de efetivação das premissas supra narradas, pois somente através do exercício efetivo, contínuo e periódico do sufrágio universal é que se fortalece uma democracia representativa no contexto de um sistema constitucional. É, conforme afirmam Canotilho e Moreira (1993, p. 519 apud SILVA, 1999, p. 31) “corolário lógico do princípio do Estado de direito democrático: poder temporário mudado no tempo constitucionalmente previsto”.

2.3 EFEITOS POLÍTICOS DOS SISTEMAS ELETORAIS: *LOI DE DUVERGER*²⁴

Não existe ciência possível de mensurar ou prever os impactos hábeis, a médio e longo prazo, que os sistemas eleitorais podem causar em uma sociedade. Contudo, sabe-se que os impactos dos sistemas eleitorais no contexto da vida política são notórios, basta analisar o impacto decorrente da adoção do sufrágio universal, para que se possa ter rasa noção da importância do tema (DUVERGER, 1998, p. 115. CRUZ [Coord.]).

O cientista político e sociólogo francês Maurice Duverger²⁵ não foi a primeira pessoa²⁶ a realizar estudos a respeito das influências dos sistemas eleitorais nos cenários políticos, porém foram seus estudos e suas obras que causaram maior impacto no mundo ocidental. Ciente disso, Silva enfatiza que os escritos de Duverger são reconhecidamente referências no assunto

Sem sombra (sic) dúvida, sua obra, suas teorias e, principalmente, suas conhecidas “leis sociológicas” sobre sistemas eleitorais são as mais conhecidas, estudadas, discutidas, traduzidas e, consequência normal, criticadas e rejeitadas proposições no âmbito de estudo dos sistemas eleitorais (SILVA, 1999, p. 108).

Iluminando sobre os escritos de Duverger, Tavares (1994, p. 211) escreve

Em 1951, nos *Partidos políticos*, Duverger pretendeu ter identificado uma lei sociológica e histórica geral que teria precedência epistemológica sobre as três leis sociológicas que formulara precedentemente e que associavam o sistema partidário, em particular quanto ao número de partidos, como variável dependente e explicada, ao sistema eleitoral, como variável independente e explicativa.

Tendo como ressalva que os sistemas eleitorais formam pressões e, somadas ao conjunto de fatores, tenderiam a moldar o sistema partidário, mas que isoladamente não seriam capazes de alterar as estruturas políticas, Silva (1999, p. 109 apud DUVERGER, 1951, pp. 247 e 258), explica que Duverger formulou as seguintes leis:

i) A representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes; ii) O escrutínio majoritário de dois turnos, a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis e independentes (sic); iii) o escrutínio majoritário em turno único, ao dualismo de partidos²⁷.

²⁴Tradução: A Lei de Duverger

²⁵Sua carreira acadêmica se iniciou através da formação jurídica, porém, com o passar dos anos, migrou para o campo da ciência e sociologia política. Além de ter escrito obras jurídicas e sociológicas, exerceu o magistério na *Université Panthéon-Assas (PARIS-II) – Institut de droit et d'économie*.

²⁶Silva (1999, p. 108) comenta que “Henry Droop, por exemplo, já se referia, em 1881, ao efeito redutor sobre o número de partidos causado pela representação majoritária”.

²⁷Silva (1999, p.110) complementa: “As mesmas leis podem ser encontradas também em *L'influence des systèmes électoraux sur l'avie politique*, p. 13, com a ressalva de que, nessa hora, ao que tudo indica por um erro de

Analisar-se-á, por conseguinte, nos próximos sub-tópico, cada uma destas leis separadamente.

2.3.1 Representação Proporcional

Ao primeiro golpe de vista, a relação entre a aplicação do sistema eleitoral proporcional e a existência do multipartidarismo seria uma questão fácil de se compreender. Aparentemente, existiria evidente simbiose entre este e aquele, em que um é a causa e o outro o respectivo efeito.

Contudo, destoando do esperado, Duverger (1964, p. 17 apud SILVA, 1999, p. 113) explica que a representação proporcional não implica no aumento, necessariamente, do número de partidos, aclarando que “a tendência multiplicadora da representação proporcional é, então, muito menos nítida, à primeira vista, do que a tendência dualista do sistema majoritário”.

Destarte, seguindo a explicação acima exposta e se utilizando de simplória hermenêutica, é possível compreender que o fato de não implicar não significa que não estimula. Dessa maneira, Duverger admite, implicitamente, que a representação proporcional aumenta o número de partidos, de maneira geral.

Acerca disso, Duverger (1951, p. 275) explica que “o primeiro efeito da representação proporcional consiste, portanto, em conter toda a evolução ao bipartidarismo: pode-se considerá-la, a este respeito, como um freio poderoso”²⁸. (tradução nossa)

2.3.2 Escrutínio Majoritário em Dois Turnos

Primeiramente, é válido salientar que Maurice Duverger é conhecido e valorizado por ter estabelecido uma conexão entre os diferentes tipos de sistemas eleitorais e os sistemas partidários. Neste sentido, foi capaz de estabelecer uma relação causal – muito estreita – entre o sistema eleitoral de maioria simples e o sistema bipartidário (NOHLEN, 2015, p. 42), nas palavras do próprio Duverger (1951, p. 245): “de todos os esquemas que temos definidos neste

impressão, há referência aos partidos *independentes* na segunda lei, o que, como será visto a seguir, não corresponde às explicações de Duverger. Em *Droit constitutionnel et institutions politiques*, pp. 113 e 114, a formulação segue a que aqui foi trazida”.

²⁸“*El primer efecto de la representación proporcional es, pues, contener toda evolución hacia el bipartidismo: puede considerá-la este respecto, como un freno poderoso*”.

livro, este último, sem dúvida, é o mais próximo de uma verdadeira lei sociológica”²⁹ (tradução nossa).

Como há, dentro desta modalidade de sistema eleitoral, turno duplo, os eleitores tendem, no primeiro turno, a votar nos partidos que encontram maior identificação pessoal e, caso a eleição incorra em dois turnos, o eleitor se sente pressionado pelo efeito do voto útil (sofisticado), votando no partido em que repudia menos com reais chances de ganhar.

Quanto ao comportamento dos partidos frente ao sistema eleitoral majoritário de turno duplo, Lavau (1953, p. 20 apud TAVARES, 1994, p. 249) comenta

não é certo que o escrutínio majoritário de dois turnos não possa ter – pelo menos teoricamente – uma ação coaguladora sobre os grupos partidários. A preparação do reagrupamento e das coalizões do segundo turno deveria incitar os partidos a alianças que poderiam tornar-se permanentes.

Sobre o voto sofisticado, Silva esclarece que Anthony Downs³⁰ é um dos seus maiores estudiosos sobre o assunto. Nesse diapasão, vale destacar o que Downs (1950, p. 14 apud SILVA, 1999, p. 111) escreveu, na página 48, em sua obra “*An Economic Theory of Democracy*”

Eleitor racional primeiro decide qual partido o beneficiará mais; então ele tenta estima se esse partido tem alguma chance de vitória. Ele assim procede porque seu voto deve ser emitido como parte de um processo de seleção, não como expressão de uma preferência. Assim, mesmo que ele prefira o partido A, ele estará ‘desperdiçando’ seu voto se A não tiver nenhuma chance de vitória

Assim sendo, teoricamente, a sensação é de que todos os partidos possuem chance iguais no primeiro turno, não havendo pressão para que os pequenos partidos se unam aos partidos maiores.

2.3.3 Escrutínio Majoritário em Turno Único

A princípio, explana-se que a bipolarização partidária aparentemente seria a consequência natural do desencorajamento ao surgimento e manutenção de outros partidos que não os dois maiores dentro de um sistema majoritário de turno único, e isto é explicado por Duverger nos dois subtópicos que seguem.

²⁹“De todos los esquema que hemos definido en este libro, este ultimo ti, sin duda, el mas proximo a una verdadera ley sociológica”.

³⁰Economista norte-americano.

Apesar de tudo, o bipartidarismo parece apresentar um caráter natural. Queremos dizer com isso que as opções políticas se apresentam ordinariamente sob a forma de uma escolha duas alternativas. Nem sempre há um dualismo de partidos: mas quase sempre há um dualismo de tendências. Toda política implica uma seleção entre dois tipos de soluções: as soluções denominadas intermediárias se relacionam com uma e outra³¹ (DUVERGER, 1951, p. 242) (tradução nossa)

E explica ainda:

Destaca-se uma coincidência quase geral entre o escrutínio majoritário de um só turno e o bipartidarismo: os países dualistas são majoritários e os países majoritários são dualistas. [...] Mas uma aplicação brutal do escrutínio de um só turno num país como a França, não conduziria aos mesmos resultados, somente em muito tempo. O regime eleitoral empurra ao bipartidarismo: não conduz a ele necessária e absolutamente, apesar de todos os obstáculos. Esta tendência de base compõe-se de muitas outras, que a atenuam, freiam ou detêm. Com estas reservas, pode-se, entretanto, parafraseando Marx, considerar o dualismo dos partidos como a ‘lei de bronze’ do escrutínio majoritário de um só turno.³² (DUVERGER, 1951, p. 245 e 255) (tradução nossa)

O autor francês (DUVERGE, 1950, p. 14 apud SILVA, 1999, p. 110) afirma que a relação existente entre a aplicação do sistema eleitoral do tipo majoritário e a formação do bipartidarismo pode ser dividida em dois fatores: i) “*fator mecânico*”; ii) “*fator psicológico*”.

Acerca desta temática, Dieter Nohlen (2015, p. 42), com o brilhantismo que lhe é típico e seu vasto poder de síntese, resume:

o primeiro exprime a desvantagem desproporcional que tem um terceiro partido mais fraco na distribuição de assentos em uma eleição por maioria simples; o segundo expressa o receio do eleitor a votar em um partido que não tem possibilidade de conseguir representação parlamentar, isto é, o medo de que o seu voto não conte.³³ (tradução nossa)

Para compreender melhor estes fatores, passar-se-á as suas respectivas análises.

³¹“*A pesar de todo, el bipartidismo parece presentar un carácter natural. Queremos decir con esto que las opciones políticas se presentan de ordinario en una forma dualista. No siempre hay un dualismo de partidos: pero casi siempre hay un dualismo de tendencias. Toda política implica una selección entre dos tipos de soluciones: las soluciones llamadas intermedias se relacionan con una y otra*”.

³²“*Se destaca una coincidencia casi general entre el escrutinio mayoritario de una vuelta y el bipartidismo: los países dualistas son mayoritarios y los países mayoritarios son dualistas. [...] Pero una aplicación brutal del escrutinio de una vuelta en un país donde el multipartidismo tiene raíces profundas, como Francia, no conduciría a los mismos resultados, sino a muy largo plazo. El régimen electoral empuja al bipartidismo: no conduce a él necesaria y absolutamente a pesar de todos los obstáculos. Esta tendencia de base se compone de otras muchas, que la atenúan, la frenan o la detienen. Con ai reservas, se puede, sin embargo, parafraseando a Marx, considerar el dualismo de los partidos como la “ley de bronce” del escrutinio mayoritario de una vuelta*”.

³³“*el primero expresa la desventaja no proporcional que tiene un tercer partido más débil en la distribución de escaños en una elección por mayoría simple; el segundo expresa el recelo del elector a votar por un partido que no tiene posibilidades de alcanzar una representación parlamentaria, es decir, el temor de que su voto no cuente*”.

2.3.3.1 “Fator Mecânico”

Em disputas majoritárias de turno único, quando há a participação de um terceiro partido na disputa, este tende a ser sub-representado ao final das eleições, sendo que a porcentagem de assentos recebidos é infinitamente inferior à porcentagem de votos obtidos. Cuida-se, desse modo, de um fenômeno de claro e evidente sub-representação (SILVA, 1999, p. 110).

Luís Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 110) exemplifica

Exemplos gritantes desse fenômeno podem ser encontrados na história eleitoral daqueles países que adotam esse sistema eleitoral: em 1974, por exemplo, o Partido Liberal Inglês³⁴, terceiro partido atrás de Conservadores e Trabalhistas, tendo obtido 19,3% de todos os votos, conseguiu apenas 2,2% dos mandatos.

A explicação desse fenômeno de sub-representação é bem acessível, a eleição majoritária em turno único é composta, na realidade, de micro eleições isoladas, ou seja, na prática cada circunscrição possui sua eleição própria, na qual, ainda que o terceiro partido angarie bastantes votos, este não garantirá seu assento no parlamento caso não conquiste a vitória.

E continua esclarecendo

um terceiro partido, ainda que consiga um número razoável de votos em cada circunscrição, consegue vencer em pouquíssimas delas, o que faz com que a soma de todos os votos obtidos no país de nada lhe sirva, pois ele só obterá mandatos nas circunscrições de onde conseguir sair vencedor (SILVA, 1999, p. 110).

Duverger nomeou essa lógica que limita a representação do terceiro partido de “*fator mecânico*”.

2.3.3.2 “Fator Psicológico”

O “*fator psicológico*” é o reflexo direto do voto útil. Nessa perspectiva, ciente de que um terceiro partido não terá chances reais de eleger seu candidato, o eleitor deixa de votar no partido que gostaria e que possui afinidades para votar naquele que considera menos pior e com reais chances de vitória, preocupando-se, logo, com o ‘desperdício’ do seu voto.

³⁴Liberal Party

O estudioso Maurice Duverger (1964, p. 253-254 apud SILVA, 1999, p. 111) afirma ainda “que o escrutínio majoritário em turno único exerce apenas uma pressão na direção do bipartidarismo, mas não conduz a esse resultado necessariamente e de forma absoluta”. Ou seja, a utilização do sistema majoritário em turno único não implica, necessariamente, no bipartidarismo, mas estimula a sua formação.

3 DO SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO

Inicialmente, cabe estudar o surgimento e evolução do Sistema Eleitoral Alemão ao longo do tempo para compreender a sua formação e, desse modo, elucidar que algumas alterações relevantes da norma eleitoral alemã não vieram ao acaso, mas sim em resposta a contextos históricos. Ao longo do texto, analisaremos o comportamento do eleitorado e dos partidos alemães diante de alterações legislativas. Por fim, ter-se-á uma visão geral do mecanismo eleitoral utilizado pela República Federal Alemã e seu percurso ao longo dos anos.

3.1 MÁQUINA ELEITORAL DE SIEGFRIED GEYERHAHN

No ano de 1902, o jurista e cientista político austro-húngaro Siegfried Geyerhahn elaborou o mecanismo de regulação eleitoral que viria a ser adotado pela Alemanha como matriz de sua engenharia institucional, o qual combinava a exigência: i) da responsabilidade pessoal recíproca entre representante e eleitor (crente que só a proximidade entre ambos, assegurada pelos colégios uninominais territorialmente restritos, realizaria); ii) de representação política das diferentes tendências e projetos políticos nacionais através dos partidos, sem exclusão de quaisquer alternativas e segundo uma representação proporcional rigorosa, que só a possibilidade de que os grupos minoritários se aglutinassem para além dos limites do colégio uninominal poderia produzir (TAVARES, 1994).

Nesse diapasão, José Antônio Giusti Tavares (1994, p. 103) ensina que:

Geyerhahn propunha que o território nacional fosse dividido num número de colégios uninominais inferior ao de representantes legislativo a eleger: mais precisamente, esse número deveria corresponder à metade ou, com maior prudência, talvez a um terço ou a um quarto da totalidade dos membros do parlamento.

Ainda que seja o alicerce do sistema eleitoral adotado pela Alemanha no pós-segunda grande guerra, graças às negociações realizadas a nível nacional em decorrência do pós-guerra e da ocupação aliada, existem diferenças importantes entre a concepção da máquina eleitoral de Geyerhahn – falecido em 1944, baleado violentamente entre a fronteira da Hungria e Eslováquia, jamais tendo corroborado diretamente os debates que viabilizaram a formação do sistema alemão – e o sistema eleitoral adotado pela República Federal da Alemanha em 15 de junho de 1949.

Em seu arquétipo eleitoral, Siegfried Geyerhahn propunha que o eleitor deveria deter apenas um único voto, e caso não houvesse em seu colégio eleitoral candidato do seu partido ele poderia votar em um candidato de outro colégio. Neste ponto, a proposta de Geyerhahn não se confunde com a implantação de circunscrições voluntárias – como sugere John Stuart Mill, no *chapter VII* da sua obra “*utilitarianism, liberty and representative government*” –, trata-se apenas de uma flexibilização dos critérios territoriais.

Assim, graças à responsabilidade pessoal recíproca entre eleitor e representante e à maleabilidade dos critérios regionais, essenciais ao seu mecanismo eleitoral, Geyerhahn transmite a noção de que a vinculação ideológica entre candidato/partido e o eleitor possui maior relevância que o caráter regional das eleições.

Já quanto aos colégios uninominais, Geyerhahn propunha a adoção de dois turnos e, caso nenhum candidato conquistasse maioria absoluta, os dois candidatos mais votados iriam para segundo turno, elegendo-se aquele que fosse mais votado.

Determinados assim os representantes eleitos pelos colégios uninominais, somavam-se ao nível nacional os votos por partido e os votos totais do *primeiro turno* ou *escrutínio*, definindo-se o cociente eleitoral nacional e os cocientes partidários nacionais. Finalmente, atribuía-se a cada partido um número de representantes correspondente à diferença entre o número de representantes que elegera nos colégios uninominais e aquele que efetivamente lhe deveria caber segundo o método proporcional, calculado em escala nacional. No interior de cada partido receberiam as cadeiras complementares os candidatos mais votados nos colégios uninominais, observada a ordem decrescente dos sufrágios. (TAVARES, 1994, p. 104)

Em que pese todo o planejamento realizado por Geyerhahn para criar um sistema proporcional quase perfeito, ele não conseguiu solucionar com precisão a situação de que, caso um partido obtivesse nos colégios uninominais número de representantes superior àquele que lhe caberia segundo os parâmetros de representação proporcional nacional, qual solução seria atribuída à questão.

Seguindo a lógica do sistema apresentado pelo jurista austro-húngaro, poder-se-ia solucionar esse empecilho de duas formas: i) se o número de cadeiras legislativas fosse fixo, deveria o partido perder cadeiras das quais faria jus, respeitando-se o critério da proporcionalidade; ii) se fossem previstas cadeiras excedentes, a fim de que se mantivesse a proporcionalidade na distribuição de assentos, estas cadeiras poderiam ser atribuídas aos partidos que se encontrassem nessa situação, podendo haver ou não compensação dos demais partidos. Como se sabe, esta foi a solução adotada pela Alemanha, “mandatos excedentes, sem compensação aos demais partidos”. (TAVARES, 1994, p. 104)

Pois bem, a solução desses problemas acima descritos naturalmente dá origem a dois outros problemas: i) quais representantes perderiam os votos? ii) como solucionar a representação dos distritos prejudicados pela perda de representantes? A resposta à primeira indagação é quase automática, deveriam perder o mandato aqueles que tivessem menor densidade relativa de votos. A segunda indagação, resultado da resposta da primeira, queda sem resposta.

Como o sistema eleitoral adotado pela Alemanha é fruto de mudanças internas realizadas com o passar dos anos, mudanças essas que permitiram o aperfeiçoamento da democracia alemã, pouco nos interessa alguns aspectos do Arquétipo Eleitoral de Siegfried Geyerhahn, senão aqueles que foram essenciais às bases eleitorais do pós-grande guerra alemão.

3.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO

Acredita-se que um dos fatores que concorreram para a ascensão do nacional-socialismo na República de Weimer (Alemanha) fora o sistema eleitoral adotado pela constituição alemã de 1919, que era extremamente proporcional, fato que fez com que as forças aliadas dessem especial atenção à discussão em torno do sistema a ser adotado na Alemanha pós-guerra. (SILVA, 1999, p. 80)

Assim, graças aos temores herdados da época de Adolf Hitler, dois efeitos foram importantes para a criação do novo sistema eleitoral: i) não houve a constitucionalização do sistema eleitoral, viabilizando eventuais modificações via Lei Ordinária, sem grandes dificuldades; ii) foi um sistema construído com concessões recíprocas – e, também, provisórias – entre os que defendiam o sistema majoritário e os que lutavam pelo sistema proporcional. Naturalmente, os que defendiam o sistema majoritário usavam como argumento o modelo que fora adotado em Weimer (proporcional), que permitiu a ascensão ao poder de Hitler, o qual todos tinham, naquele momento, grande repulsa.

Com o passar dos anos, a provisoriedade inicialmente prevista naquele sistema eleitoral alemão foi perdida, mantendo-se, em sua essência, aquilo que foi adotado no pós-guerra.

Durante a primeira eleição alemã para a composição do *Bundestag*, pós-segunda grande guerra, regida por lei aprovada em 15 de junho de 1949 pelos chefes dos estados federados, 60% dos 400 deputados foram eleitos em 242 círculos eleitorais uninominais por maioria relativa e os outros 40% foram separados para equilibrar proporcionalmente as listas dos partidos.

O eleitor alemão possuía apenas um único voto, o qual ele utilizava para escolher um candidato e, em lista, o partido do candidato nos países federados (*Länder*), ou seja, este voto iria para o candidato e para o partido do candidato. A distribuição das vagas foi realizada da seguinte maneira: calculava-se, através do método de D'Hondt, quantos assentos cada um dos partidos tem direito na totalidade que é atribuída na *Land* (considerando-se neste cálculo os votos conquistados pelos partidos nos colégios uninominais nos países federados).

Para melhor compreensão do teor do parágrafo anterior, cabe breve explicação acerca do método de D'Hondt, criado pelo professor e advogado belga Víctor D'Hondt, pois o método utilizado para calcular a distribuição de assentos de um parlamento influencia diretamente no resultado das eleições. Desse modo, José Antônio Giusti Tavares (1994, p. 170-172) leciona, sobre o método de D'Hondt, que:

Os votos obtidos por cada partido devem ser sucessivamente divididos pelos números naturais que constituem uma série contínua – 1, 2, 3, 4, etc. – até que o divisor corresponda ao número de representantes a eleger na circunscrição.

O Quadro IV [...] descreve o procedimento numa circunscrição pentanomial, na qual competem quatro partidos entre os quais distribuem-se 200.000 votos válidos.

Os cocientes definem a densidade de votos por representante que cada partido teria a cada novo representante que conquistasse ou, em termos de era, o custo eleitoral médio de cada representante para cada partido se obtivesse uma cadeira adicional.

Os cocientes são, portanto, médias e devem ser classificados em ordem decrescente até que se complete o número de cadeiras que cabe à circunscrição eleger. E cada uma das cadeiras será alocada àquele partido que a obtiver com a maior densidade de votos: assim, a primeira, a terceira e a quinta cadeiras caberão ao Partido I, a segunda ao Partido II e a quarta ao Partido III.

Chega-se ao mesmo resultado dividindo-se sucessivamente o número de votos de cada partido pelo *cociente*, ou *média*, que define o custo em votos da última cadeira legislativa: no exemplo, a quinta. Esse cociente é tomado como número repartidor geral porque constitui a cota ou cociente eleitoral que, subjacente à série de divisores D'Hondt, determina o número de votos que constitui o preço eleitoral de cada assento parlamentar para todos os partidos e, por via de consequência, o número de representantes que cada partido obtém segundo essa fórmula: o Partido I recebe 3,00 assentos o Partido II, 1,95; o Partido III, 1,3 e o Partido IV, 0,69, isto é, nenhum representante na realidade.

[...]. Como, entretanto, não há mandato fracionado, o Partido II, que lograra 1,95 representantes, foi praticamente expropriado de um representante, e os partidos III e IV foram expropriados de frações ideais de uma cadeira legislativa denotadas pelos decimais.

Quadro IV

<i>Partidos</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
Número de votos divididos por 1	86.000 (1º assento)	56.000 (2º assento)	38.000 (4º assento)	20.000
Número de votos divididos por 2	43.000 (3º assento)	28.000	19.000	10.000

Número de votos divididos por 3	28.666 (5° assento)	18.666	12.666	6.666
Número de votos divididos por 4	21.500	14.000	9.500	5.000
Número de votos divididos por 5	17.200	11.200	7.600	4.000
Número de representantes eleitos pelo partido (no parêntese, o cociente da divisão do número de votos de cada partido pela <i>cota eleitoral d'Hondt</i> 28.666 votos)	3 (3,00)	1 (1,95)	1 (1,32)	(0,69)
Média de sufrágios por assento do partido (custo médio em votos de cada representante do partido)	28.666	56.000	38.000	-

Fonte: TAVARES, José A. G. Sistemas Eleitorais nas democracias contemporâneas: Teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. 172 p

Assim, pode ser que um partido ficasse, em um distrito uninominal, com mais cadeiras no *Bundestag* do que teria direito pelo cálculo proporcional. Isso porque a lei partidária alemã garantia as vagas excedentes como mandatos supra numéricos (*Überhangmandate*). É essencial, para melhor compreensão da eleição realizada em 1949, recordar a presença da cláusula de barreira (*Sperrklausel*): participavam da distribuição proporcional apenas as forças políticas que obtiveram pelo menos 5% dos votos válidos em nível de país (*Länd*), ou seja, um mandato direto em um colégio uninominal (*Alternativklausel*).

Em extrema síntese, portanto, a lei eleitoral foi caracterizada por um único voto à disposição do eleitor, por uma regionalização forte e a existência de uma cláusula de barreira relativamente baixa. Como resultado de tal legislação, o primeiro *Bundestag* resultou, portanto, bastante fragmentado, com dois partidos fortes adquirindo cerca de 30% dos votos e um número de forças políticas menores, algumas delas com fortes raízes regionais. (OLIVEIRO; VOLPI, 2007, p. 165)³⁵ (tradução nossa).

³⁵ “*In estrema sintesi dunque, la legge elettorale era caratterizzata da un unico voto a disposizione dell'elettore, da una spiccata regionalizzazione e dalla esistenza di una clausola di sbarramento relativamente bassa. Per effetto di una simile normativa, il primo Bundestag risultò così ancora piuttosto frammentato, con due partiti forti attestati attorno al 30% dei suffragi e una serie di forze politiche minori, alcune delle quali a forte radicamento regionale*”.

Em 1953, aprovou-se nova lei eleitoral para a composição do segundo *Bundestag*, alterando-se pontos importantes da legislação anterior (1949) sem deturpar questões fundamentais. Alguns pontos inclusos pela nova lei merecem destaque, em especial o voto duplo, ainda em vigor. Com base neste tipo de voto o eleitor passou a ter direito a dois votos em uma única cédula; o primeiro voto diz respeito à escolha de um candidato na circunscrição uninominal e o segundo trata da escolha dos partidos que concorrem para a composição da casa legislativa das *Land*.

Dessa maneira, o eleitor alemão pode votar no candidato que mais o agrada e, de igual modo, no partido que julgar merecedor de seu voto, inexistindo qualquer vinculação ideológica entre o primeiro e segundo voto. (OLIVEIRO; VOLPI, 2007, p. 165). Ressalta-se que os dois votos são um direito do eleitor, não uma obrigação, podendo ele usar somente um dos votos se quiser.

A lei que criou o voto duplo também estabeleceu que o *Bundestag* seria composto na proporção de 50% dos membros advindo do primeiro voto e os outros 50% da lista partida votada no segundo voto. Estabeleceu, ainda, que os mandatos diretos compõem as listas de acordo com o rateio proporcional aferido em razão do segundo voto. Por fim, aumentou as exigências para que os partidos superassem a cláusula de barreira e, por consequência, conseguissem assentos no parlamento nacional. Nas eleições de 1949 os partidos precisavam de 5% dos votos válidos no plano individual dos países federados alemães; já nas regras eleitorais de 1953, para conquistarem o direito a assentos no *Bundestag*, os partidos políticos deveriam alcançar ao menos 5% dos votos válidos no plano nacional, ou seja, somando-se todos os votos auferidos em todos os países federados alemães, o partido precisava ter recebido 5% dos votos válidos para eleger representantes.

O impacto desta medida foi nítido e imediato, dificultou aos pequenos partidos o ingresso no *Bundestag*, restando àqueles que não venciam a cláusula de barreira eleger seus membros através da denominada *AlternativKlausel*, isto é, a conquista de mandato direto nas circunscrições uninominais. Esta medida ajudou a reduzir a fragmentação parlamentar observada em 1949: dos 15 partidos que disputaram assentos nas eleições de 1953, apenas 6 conseguiram, e desse montante que adquiriu cadeiras no parlamento, 2 partidos conseguiram através de acordos locais realizados com os partidos União Democrata-Cristã (CDU) e União Social-Cristã (CSU).

Leciona Paolo Bondi (OLIVEIRO; VOLPI, 2007, p. 166-167) que, em 7 de maio de 1956, houve a aprovação de nova legislação eleitoral que estabeleceu regras para as eleições

subsequentes a de 1953. Comparando-se com a eleição anterior, duas foram as alterações que merecem destaque:

[...] primeiro, a lei mudou a distribuição proporcional dos mandatos do nível estadual para o nível federal: a proporção de cadeiras que um partido tinha direito não foi estabelecida dentro de cada país federado, mas em uma base nacional, e apenas em uma fase posterior de contagem de número de mandatos obtidos por um partido estava dividido entre as listas que tinha apresentado em cada estado federal; a partir deste momento, portanto, os países federados já não tem um número fixo de deputados a serem eleitos, como havia sido estabelecido pelos regulamentos anteriores. Em segundo lugar, não obstante a cláusula de exclusão de 5% dos votos válidos na *Bund*³⁶, foi levantada a *Alternativklausel*: para acesso à representação sem passar o *Sperrklausel* tinha que chegar não um, mas três assentos em circunscrições uninominais; e isso, de forma intuitiva, era um obstáculo importante e adicional para as forças políticas menores não concentrados geograficamente.³⁷ (Tradução nossa).

Em seguida, a próxima alteração da norma eleitoral digna de destaque é a ocorrida em 1985, em que houve a alteração da fórmula eleitoral utilizada para distribuição proporcional de cadeiras entre os partidos no plano nacional e no plano individual dos países federados. Utilizava-se, até então, o método de D'Hondt, que entre as fórmulas possíveis é a que mais estimula a formação de grandes partidos, o qual foi substituído pelo método de Hare-Niemeyer, que, diferentemente do anterior, estimula a formação de partidos menores. Esta pequena vantagem existe somente quando os pequenos partidos são capazes de vencer a cláusula de barreira.

Quanto ao método de Hare-Niemeyer, ele funciona da seguinte maneira: i) divide-se o número total de votos válidos na circunscrição eleitoral pelo número de mandatos estabelecidos para esse círculo, obtendo-se como resultado o quociente eleitoral; ii) em seguida, divide-se o montante de votos obtidos por cada partido pelo quociente eleitoral, o número inteiro obtido por esta divisão representa o número de cadeiras as quais o partido tem direito; iii) por fim, sobrando assentos não preenchidos pelos partidos, estes serão atribuídos, por ordem decrescente, aos partidos que possuem mais votos residuais, ou seja, àqueles votos que não foram suficientes para conquistarem um mandato.

³⁶ Tradução: confederação.

³⁷ “*Innanzitutto, la legge spostava la ripartizione proporzionale dei mandati dal livello statale al livello federal: la quota di seggi cui un partito aveva diritto veniva stabilita non più nell'ambito di ogni Land, ma su base nazionale; solo in una fase successiva del conteggio il numero di mandati ottenuto da un partito era diviso tra le liste che esso aveva presentato in ogni stato federato; da questo momento, dunque, i lander non hanno più un numero fisso di deputati da eleggere, come invece era stato stabilito dalle normative precedenti. In secondo luogo, ferma restando la clausola di esclusione al 5% di voti validi nel bund, veniva innalzata l'Alternativklausel: per accedere alla rappresentanza senza aver superato la Sperrklausel bisognava ottenere non più uno, ma tre seggi nei collegi uninominali; e questo, intuitivamente, costituiva un importante ed ulteriore ostacolo per le piccole forze politiche non concentrate geograficamente.*” (Texto original).

A fim de demonstrar a divergência capaz de gerar no resultado de uma eleição, usaremos os mesmos dados do exemplo do método de D'Hondt, onde haviam 200.000 votos válidos e 5 mandatos a serem preenchidos por 4 partidos políticos.

Exemplo do Quadro IV pela ótica do método de Hare-Niemeyer

Partidos	Divisão de votos pelo quociente eleitoral	Mandatos obtidos (1ª operação)	Votos residuais	Mandatos obtidos (2ª operação)
Partido I	$86.000 / 40.000 = 2,15$	2	$86.000 - (2 \times 40.000) = 6.000$	-
Partido II	$56.000 / 40.000 = 1,40$	1	$56.000 - (1 \times 40.000) = 16.000$	-
Partido III	$38.000 / 40.000 = 0,95$	0	38.000	1 (4º mandato)
Partido IV	$20.000 / 40.000 = 0,5$	0	20.000	1 (5º mandato)

Comparando-se os dois exemplos, observa-se a diferença existente nos resultados destas eleições fictícias. Sob o método de D'Hondt, o Partido I ficou com 3 assentos, o partido II com 1 assento, o partido III com 1 assento e o partido IV com nenhum. Já na ótica do método de Hare-Niemeyer o Partido I ficou com 2 assentos, o Partido II com 1 assento, o Partido III com um assento e o Partido IV com 1 assento. Estes dois últimos através dos métodos dos maiores remanescentes.

3.3 REUNIFICAÇÃO ALEMÃ DE 1990

Durante a reunificação³⁸ da Alemanha, ocorrida em 3 de outubro de 1990, em que o território da República Democrática Alemã (RDA) foi incorporado à República Federal da Alemanha (RFA), houve especial preocupação com a aplicação da legislação eleitoral.

³⁸ O termo “reunificação” é utilizado propositalmente e este não se confunde com o termo “unificação alemã”. Aquele versa sobre a junção territorial, política, administrativa, etc. da RDA com a RFA em 1990; de outro lado, a expressão unificação diz sobre a união de estados alemães independentes para a proclamação de um Estado-Nação Alemão, em 18 de janeiro de 1871, no Palácio de Versalhes, na França, a qual proclamou Guilherme da Prússia como imperador do Império Alemão.

Nesse período conturbado para o povo alemão, tanto oriental quanto ocidental, houve demasiadas alterações na legislação eleitoral que afetaram a *Bundeswahlgesetz*³⁹. Tratavam-se, na maior parte, de alterações temporárias destinadas exclusivamente às eleições de 1990 (OLIVEIRO; VOLPI, 2007, p. 168). Uma dessas alterações carece de especial explicação, eis que dela resultou importante entendimento proferido pelo Tribunal Federal Constitucional Alemão⁴⁰.

Neste contexto de dúvidas, os principais debates versaram sobre: i) a necessidade de aplicação uniforme da legislação eleitoral em todo o território alemão reunificado; ii) desvantagem das novas forças políticas oriundas da antiga-RDA nas novas eleições. Quanto a esta segunda questão, debatia-se sobre a situação dos partidos do oriente diante da *SperrKlausel*, a qual ditava 5% dos votos válidos em todo o território nacional. Ainda que a população da Alemanha oriental representasse um quarto da população da nova Alemanha, a cláusula de barreira colocaria os pequenos partidos políticos da antiga Alemanha em frágil situação.

Algumas propostas foram apresentadas para solucionar o imbróglio eleitoral sem que se modificasse a cláusula de barreira, porém a solução temporária adotada foi proporcionar a conexão de lista entre os partidos da RFA com os da antiga RDA, aumentando as chances dos pequenos partidos oriundos do Oeste no *Zweitstimmen*⁴¹, e, dessa forma, aumentar as possibilidades de os partidos excederem 5% dos votos a nível nacional.

Já no tocante à decisão supracitada, proferida pelo Tribunal Federal Constitucional Alemão, instada por três partidos políticos, coube à corte se pronunciar sobre a legitimidade do mecanismo de conexão de listas, no julgamento de número 20 de 29 de setembro de 1990. Paolo Bondi (2007, p. 170-171) explica que:

[...] o tribunal, depois de reafirmar a importância do princípio da igualdade do voto e a possibilidade de derogar, de forma limitada, apenas para a necessária proteção dos valores igualmente importantes, argumentou que as novas regras [...] causam injusta disparidade de tratamento entre as partes, não justificada pela proteção do outro princípio constitucional.⁴²

³⁹ Tradução: Lei Eleitoral Federal

⁴⁰ Tribunal especial (*bundesverfassungsgericht*) criado pela (constituição) Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (*Grundgesetz*), aprovada em 8 de maio de 1949, tendo sido instalado apenas em 1951. Assim como o Serviço Federal de Inteligência da Alemanha (*Bundesnachrichtendienst*), situa-se na cidade de *Karlsruhe* e possui a única tarefa de revisão judicial podendo, portanto, declarar a inconstitucionalidade de atos públicos, tornando-os ineficazes. Não é uma instância judicial, exceto nos casos em que versa sobre direito constitucional e direito internacional público. Logo, não serve aos Tribunais inferiores como Tribunal de apelação regular nem aos Supremos Tribunais Federais como Tribunal Superapelativo.

⁴¹ Segundo voto, em lista.

⁴² *La corte, dopo aver riaffermato la centralità del principio dell'uguaglianza del voto e la possibilità di derogare ad esso, in modo limitato, solo per la necessaria tutela di valori altrettanto importanti, sostenne che la nuova*

A fim de viabilizar as eleições de 1990 e garantir a igualdade entre todos os partidos políticos, o *Bundesverfassungsgericht*⁴³ sugeriu alterar o teor da cláusula de barreira vigente. A proposta foi de reduzir a obrigatoriedade de 5% dos votos válidos a nível nacional para apenas dois territórios eleitorais distintos correspondentes à antiga República Federal (incluindo Berlim Ocidental) e à antiga República democrática (com Berlim Oriental).

Desta maneira, diante da inviabilidade técnica de garantir igualdade entre todos os partidos em razão das circunstâncias, a corte garantiria, caso fosse implantada a sua proposta, chances similares, concedendo a influência política que os partidos possuíam até a reunificação das partes orientais e ocidentais, permitindo aos partidos políticos participarem apenas nos territórios onde até então tinham se desenvolvido e operado.

Estas sugestões foram aceitas de plano e implementadas pelo legislador alemão, que alterou a lei eleitoral para ficar em conformidade com as propostas da corte em poucos dias.

Uma das consequências práticas observada foi a disparidade de cadeiras extras nos parlamentos da década de 1990 em relação aos anos anteriores. Segundo Jairo Nicolau (2004, p.70), “o número de cadeiras extras aumentou: foram seis em 1990, 16 em 1994 e 13 em 1998. Uma das razões é o crescimento do voto estratégico, pelo qual os eleitores, para não desperdiçar seus votos, escolhem um grande partido no distrito uninominal e um pequeno na lista”.

Em razão da situação peculiar que a Alemanha se encontrava – reunificação –, as normas de caráter eleitoral mencionadas acima valeram exclusivamente para as eleições gerais de 1990. No ano de 1994 voltaram a valer as regras eleitorais da antiga RFA, que vigorava antes da reunificação.

3.4 REFORMA ELEITORAL DE 2013

Em 9 de maio de 2013 houve uma reforma parcial do sistema eleitoral até então vigente na Alemanha. Segundo o cientista político alemão Dieter Nohlen (2015), as características-chaves do sistema se mantiveram inalteradas, tais como: i) divisão territorial do país em 299 circunscrições uninominais e 16 circunscrições plurinominais; ii) sistema combinado de representação proporcional; iii) não se alterou o número de membros do *Bundestag* (598); iv) continuou-se a ter dos dois votos, o primeiro para o candidato e o segundo para a lista do partido;

disciplina sopra brevemente richiamata causava un'ingiusta disparità di trattamento tra i partiti, non giustificata dalla tutela di altro principio costituzionale. (Texto original)

⁴³ Tribunal Federal Constitucional Alemão

v) a segunda votação continuou determinando quantos deputados cada partido enviará ao parlamento.

Entretanto, ainda que a essência do sistema não tivesse sido alterada, fortaleceu-se o caráter de proporcionalidade do sistema, sobretudo em circunscrições plurinominais, acentuando-se o mecanismo compensatório que aumenta o equilíbrio entre os votos e os assentos no parlamento.

A proporcionalidade do sistema alemão está vinculada à representação dos países federados a nível nacional e ao voto em lista (*überhangmandate*). Assim, conectando-se as listas partidárias de diferentes *Länder*, o que até então era a base da distribuição proporcional do sistema eleitoral alemão, aplica-se o método *Sainte-Laguë/Schepers*, sem qualquer compensação de possíveis assentos excedentes no plano das circunscrições plurinominais.

A série de divisores de *Saint-Lague/Schepers*, conforme ensina José Antônio Giusti Tavares (1994), consiste em dividir o número de votos obtido por cada partido pela série contínua de números ímpares inteiros: 1, 3, 5, 7, etc.

Nesse diapasão, o próprio Tavares (1994, p. 175) afirma, sobre a fórmula aplicada na série *Saint-Lague*, que

A nova fórmula reduz o limiar de inclusão, isto é, o número mínimo de votos que cada partido deve conquistar para ter esperança de obter pelo menos um representante – no caso, o seu primeiro representante –, sob as condições mais favoráveis, e incrementa progressivamente o custo de novas cadeiras legislativas: nela cada cadeira adicional tem um custo em votos progressivamente maior do que a cadeira precedente.

Consequentemente, este mecanismo de distribuição de cadeiras facilita o acesso de pequenos partidos a representação legislativa e, conseqüente e simultaneamente, prejudica a formação de maioria parlamentar por um único partido. Comparando-se ao método de D'Hondt, há drástica redução do número de assentos adquiridos pelos grandes partidos, o que agrada os partidos menores.

Atualmente, o modelo alemão mantém as alterações realizadas na reforma de 2013, aplicando a série de divisores de *Saint-Lague*. Mantém, também, suas características peculiares e singulares – descritas ao longo deste capítulo –, que o tornam tão diferenciado, complexo e funcional.

3.5 ELEIÇÕES PARA KANZIER – CHANCELER

Na Alemanha, a escolha para o cargo maior do poder executivo, o *Bundeskanzler* (chanceler ou primeiro-ministro), é resultado direto das eleições legislativas, motivo que torna o conhecimento da dinâmica eleitoral essencial ao cidadão. Segundo Oliveira e Volpe (2007, p. 184) “A *Grundgesetz* de 1949 criou uma forma de governo racionalizada, que garante ao Chanceler Federal uma posição de notável importância e reforça a estabilidade do executivo”.⁴⁴ (tradução nossa)

Antes das eleições legislativas, cada partido deve apresentar seus candidatos ao cargo de chanceler. Findadas as eleições legislativas, a escolha do chanceler ocorre no parlamento, devendo o partido, para chegar ao poder, obter maioria dos assentos do *Bundestag* (50% + 1). Caso nenhum partido tenha conquistado tamanha representação, deve-se formar um governo de coalizão que garanta a escolha do chanceler e maioria no Legislativo e, conseqüentemente, a governabilidade.

Historicamente, desde o fim da segunda grande guerra, somente os partidos Social-Democrata da Alemanha (SPD) e CDU/CSU tiveram chances reais de elevar seus candidatos ao cargo maior do poder executivo, já que receberam a maior parte dos votos, tanto é que desde 1945 dos 8 *Kanzler*'s que já governaram 5 foram da CDU e 3 do SPD.

⁴⁴“*Il grundgesetz del 1949 ha disegnato una forma di governo parlamentare razionalizzata, che garantisce al cancelliere federale una posizione di notevole importanza e rafforza la stabilità dell'esecutivo*”.

4 CLÁUSULA DE BARREIRA

Preliminarmente, é prudente esclarecer que a cláusula de barreira⁴⁵, comumente denominada de cláusula de desempenho ou cláusula de exclusão, é um instrumento eleitoral que afeta diretamente a conversão de votos em mandatos (NOHLEN, 2015, p. 15).

Neste sentido, Luís Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 82) ensina que se trata de “patamar mínimo necessário para que um partido obtenha representantes no parlamento”, isto é, dentro do contexto de uma eleição proporcional, trata-se da porcentagem mínima de votos válidos ou número mínimo de mandatos que um partido precisa atingir para que participe da distribuição de assentos em determinada circunscrição.

No tocante ao funcionamento da cláusula de barreira e sobre quem ela atua, Dieter Nohlen (2015, p. 15) registra:

As barreiras jurídicas se referem somente ao partido em questão, não ao candidato individual (de um partido), que no caso de uma vitória em sua circunscrição eleitoral (por exemplo, no caso da atribuição de um determinado número de assentos diretos de acordo com o método de maioria relativa em circunscrições uninominais) mantém o seu assento, independentemente de que seu partido, em conjunto, tenha podido ou não superar a barreira legal correspondente. Ao contrário de barreiras naturais que surgem e variam segundo o tamanho das circunscrições, as barreiras legais estão definidas artificialmente.⁴⁶ (tradução nossa)

As barreiras legais variam conforme o ordenamento jurídico em que estão inseridas, ou seja, as exigências mínimas (altura) podem variar conforme a área de utilização e até mesmo o nível de exigência. Por não serem iguais e variarem conforme o contexto jurídico-político, podem se referir ao território de uma nação como um todo ou a um pequeno agrupamento de circunscrições, ou até mesmo a uma circunscrição individual. Variando, ainda, tanto a altura quanto a sua aplicação – se na primeira ou segunda fase de conversão de votos em assentos (NOHLEN, 2015, p. 15).

Sobre os níveis de exigência, Nohlen (2015, p. 15) elucida:

Na prática, existem barreiras legais de 1% a 5% a nível nacional e até 12,5% a nível da circunscrição. Até recentemente, eram escassos os países que empregavam as barreiras legais, no entanto, estas foram introduzidas em vários países graças a

⁴⁵ Em inglês; *Thresholds*

⁴⁶ “*Las barreras legales se refieren solamente al partido en cuestión, no al candidato individual (de un partido), que en el caso de una victoria en su circunscripción electoral (por ejemplo en el caso de la adjudicación de un determinado número de escaños directos según el método de mayoría relativa en circunscripciones uninominales) conserva su escaño, independientemente de que su partido, en conjunto, haya podido o no superar la barrera legal correspondiente. A diferencia de las barreras fácticas naturales que surgen por y varían según el tamaño de las circunscripciones, las barreras legales se establecen artificialmente*”.

reformas eleitorais recentes (por exemplo, Itália, Japão, Moçambique, Nova Zelândia).⁴⁷ (tradução nossa)

A função precípua da cláusula de barreira é garantir que os pequenos partidos não participem da distribuição de assentos e, dessa forma, da representação parlamentar, ou forçá-los a se coligarem.

Além disso, argumenta-se no sentido de que a representação destes pequenos partidos seria parca ou nula e que os riscos de uma fragmentação política seriam graves, vez que estaria ameaçada a formação de um governo estável. Portanto, a restrição representativa causada pela cláusula de barreira visaria garantir a estabilidade no sistema eleitoral, impedindo a distribuição de assentos aos partidos radicais ou aos que operam como legenda de aluguel.

Já no que toca ao motivo de existência da cláusula de barreira, Jairo Nicolau (2004, p. 51) redigi o seguinte:

a justificação para sua existência consiste no argumento de que a proporcionalidade extrema poderia produzir um Legislativo fragmentado, que afetaria a governabilidade. Nas eleições em que um número relevante de partidos fica abaixo do patamar definido pela cláusula, o bônus para os maiores partidos é ampliado e a proporcionalidade é reduzida.

O grau de exigência e o tamanho (altura) de cada cláusula de barreira é que definirá até que ponto seu objetivo primordial é atingido e se essa centralização representativa está de acordo com o ordenamento jurídico pátrio em que é aplicado e com seu contexto-político⁴⁸.

Assim, algumas democracias ocidentais modernas adotam a cláusula de barreira, pois é mecanismo limitador que afeta diretamente a representação dos partidos e, conseqüentemente, a governabilidade do Poder Executivo. A cláusula de barreira determina que um partido só poderá obter representação no parlamento caso atinja ou ultrapasse os requisitos mínimos, isto é, caso tenha recebido um contingente de votos superior a demanda legal. Não há restrição regional quanto à sua adoção, podendo ser adotada apenas em distritos locais, caso da Espanha⁴⁹

⁴⁷“*En la práctica, existen barreras legales de 1% hasta 5% a nivel nacional, y de hasta 12,5% a nivel de la circunscripción. Hasta hace poco tiempo, eran escasos los países que empleaban barreras legales, sin embargo, éstas han sido introducidas en varios países producto de reformas electorales recientes (por ejemplo: Italia, Japón, Mozambique, Nueva Zelanda)*”.

⁴⁸ A título de curiosidade: “Atualmente, a maioria dos países que utiliza o sistema proporcional de lista emprega a cláusula de barreira, oito países empregam a cláusula em distritos locais, sete utilizam-na em nível nacional e apenas 4 – Grécia, Polônia Suécia e Romênia – combinam cláusulas regionais e locais”. (NICOLAU, 2004, p. 51)

⁴⁹ Na Espanha um partido precisa receber, pelo menos, 3% dos votos do distrito para garantir assento no parlamento.

4.1 CLÁUSULA DE BARREIRA NA ALEMANHA

Inserida no ordenamento jurídico Alemão em 1949, a cláusula de barreira objetivava evitar a fragmentação dos partidos⁵⁰. Desse modo, aspirando impedir a proliferação partidária desenfreada no parlamento alemão, bem como para obstar a ascensão de ideologias extremas e fortalecer a governabilidade e a estabilidade do sistema político

o sistema eleitoral alemão previu que apenas os partidos que ultrapassem a cláusula de barreira (consistente no desempenho mínimo de 5% dos segundos votos válidos em nível nacional ou a conquista de pelo menos 3 mandatos majoritários em qualquer dos distritos da Alemanha) participam da distribuição das cadeiras do Parlamento. (Pontes, Roberto; Holthe, Leo; 2015, p. 23)

À cláusula de barreira (*Sperrklausel*) é atribuída a concentração do sistema partidário da Alemanha em um grupo pequeno de partidos, mais precisamente seis: CDU, CSU, SPD, Partido Verde⁵¹, “A Esquerda”⁵² e Partido Liberal (FDP)⁵³.

Contudo, sendo pacífico o entendimento de que a redução do número de partidos facilita a governabilidade, discute-se, portanto, a concepção de que pequenos partidos existem e atuam como fisiológicos e, para além do mero fisiologismo, como partidos que buscam tirar proveitos e vantagens. Debate este que permanece em aberto.

John Stuart Mill, em 1861, fez uma consideração a respeito da exclusão de opiniões minoritárias das discussões do Poder Legislativo. Segundo Mills (1997, vii, p. 370 apud Luís Virgílio Afonso da Silva, 1999, p. 83) “o dever de obediência à maioria não poderia, em nenhuma hipótese, excluir a minoria de qualquer representatividade ou da participação nos debates” e acrescenta “não é outra, porém, a consequência principal da adoção de uma cláusula-barreira”.

Desde sua origem, o sistema eleitoral alemão se preocupou em possuir elevado grau de proporcionalidade, preservando uma representação parlamentar quase que fidedigna aos interesses da sociedade alemã, conforme se observou no capítulo anterior. Porém, em que pese

⁵⁰ “A inserção de uma cláusula de barreira no Código Eleitoral alemão de 1949 buscou evitar novas situações de grande fragmentação partidária, a exemplo da ocorrida nos anos 1920 (em que até 17 partidos chegaram a estar representados no Parlamento, inviabilizando a formação de maiorias governamentais estáveis) e que, entre outros fatores, motivaram a derrocada da República de Weimar e a ascensão do nazismo”. (PONTES, Roberto; HOLTHE, Leo; 2015, p. 23).

⁵¹ “*Bündnis 90/Die Grünen*”.

⁵² “*Die Linke*”.

⁵³ “*Freie Demokratische Partei*”.

a proporcionalidade do sistema alemão, a “*Sperrklausel*” destoa da proporcionalidade do sistema ao exigir patamar elevado à eleição ao *Bundestag*.

Nas primeiras eleições que sucederam o fim da segunda grande guerra, em virtude da cláusula de barreira, milhares de votos foram perdidos, neutralizados e, por conseguinte, houve a redução do grau de proporcionalidade do sistema. Observando que seus votos vinham sendo ‘desperdiçados’ de eleição para eleição, o eleitorado alemão passou a votar estrategicamente (voto útil), concentrando os votos nos partidos maiores, os quais tinham chances reais de superar a barreira mínima de votos exigida e que estivessem mais próximos ideologicamente de sua preferência inicial.

Dessa forma, o sistema partidário foi convergindo para um número menor de partidos com membros no parlamento. Amoldando-se a nova realidade, o eleitor passou a votar em partidos viáveis, já não se perdiam mais votos. Com isso, o sistema passou a apresentar alto nível de proporcionalidade (CINTRA, 2000, p. 9).

A primeira eleição que sucedeu a unificação alemã, contudo, apresentou leve diversificação no quadro partidário; apenas cinco partidos compuseram o parlamento alemão, das 672 cadeiras disponíveis 294 foram para a CDU e 252 para CSU.

A explicação, porém, é outra que não a cláusula de barreira. A Corte Constitucional Alemã havia proibido a participação de nazistas e comunistas, os quais representavam monta razoável de eleitores e tendiam a superar a cláusula de barreira vigente à época. Assim, contraditando a ideia de que a concentração de partidos que compuseram o *Bundestag* derivou da cláusula de barreira, Giovanni Sartori (1996, p. 32) diz “Com o afastamento dessas duas organizações [...] ficou fácil para a *Sperrklausel* eliminar os partidos menores”.

4.2 CLÁUSULA DE BARREIRA E O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como dito anteriormente, a *Sperrklausel* foi um instrumento jurídico inserido no ordenamento jurídico alemão, em 1949, com o objetivo de inviabilizar os partidos menores que, de alguma maneira, ameaçariam a governabilidade do país. O bom funcionamento do parlamento alemão foi desenhado para que o *Bundestag* fosse composto por poucos partidos, garantindo sempre maioria parlamentar ao Chanceler alemão, resultando em menos desgaste político e administrativo para quem governa. Sendo, para tanto, a cláusula de barreira um dos instrumentos aplicados.

Neste sentido é, também, o entendimento do Tribunal Constitucional Alemão, datado de 23 de janeiro de 1957, que se apoiou basicamente na questão da funcionalidade, valorizando

aquilo que poderia ser considerado bom para a governabilidade, em detrimento do incentivo à justiça representativa. Trata-se, afinal de contas, de evidente decisão de caráter político.

Silva (1999, p. 83) apresenta em sua obra “*Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*” a decisão (traduzida) BVerfGE, 51, 236, proferida pelo Tribunal Constitucional acerca da legalidade da cláusula de barreira, veja-se:

o sistema proporcional favorece a formação de pequenos partidos [...]. Desse fato poderiam advir graves prejuízos ao funcionamento da representação popular. Uma eleição não tem como objetivo apenas a criação de uma representação popular, que seja um reflexo das opiniões políticas existentes entre o eleitorado, mas também deve produzir um órgão funcional. Se o princípio de uma fiel representação das camadas de opinião política fosse levado às últimas consequências (sic), poderia haver uma dispersão da representação popular em vários pequenos grupos, o que dificultaria ou impediria a formação de maiorias

Por corolário lógico, entendeu o Tribunal Constitucional que a formação de maioria parlamentar autorizaria o legislador a distinguir os votos pela cláusula de barreira, desde que isso contribuísse para o melhor funcionamento do parlamento, quer dizer, para a melhor governabilidade através de maiorias sólidas (SILVA, 1999, p. 84).

Entretanto, é evidente que a experiência alemã de Weimer resultou em grande pressão para que o entendimento da Corte fosse no sentido de compatibilidade da cláusula com a Constituição.

Trata-se de um breve resumo do entendimento manifestado pela Corte Constitucional, caberia, contudo, o debate acerca da maleabilidade do princípio da igualdade, o que não é objeto do presente estudo.

4.3 SPERRKLAUSEL E A DISTRIBUIÇÃO DE ASSENTOS

Como dito anteriormente, nas primeiras eleições após o fim da segunda grande guerra, ainda não acostumado com o sistema eleitoral complexo em que estava envolto, o eleitor alemão desperdiçou milhares de votos em decorrência da cláusula de barreira.

Desde a reunificação alemã, nos anos 1990, a média de desconsideração de votos está em aproximados 5% dos votos válidos. Porém, em 2013, de maneira abrupta e inesperada, a taxa de desconsideração de votos operou em 15% dos votos válidos. Cerca de 7 milhões de votos foram simplesmente desconsiderados para a composição do *Bundestag*.

Assim, nota-se que a *Sperrklausel* é extremamente eficaz em alcançar seus objetivos, possuindo

“profundo impacto na distribuição das cadeiras do *Bundestag*. Nas eleições de setembro de 2013, dos 34 partidos políticos que participaram do pleito, 29 não alcançaram a cláusula de barreira. Em consequência, apenas 5 partidos (CDU, SPD, CSU, o Partido Verde e “A Esquerda”) participaram da distribuição de cadeiras do Parlamento alemão”. (PONTES, Roberto; HOLTHE, Leo. 2015, p.7)

É notório o estímulo que a cláusula de barreira dá aos grandes partidos em contrapartida da existência de partidos nanicos. Neste sentido, veja-se o comentário de Pontes e Holthe a respeito do resultado das eleições de 2013:

As cadeiras distritais concentram-se em grande medida nos dois maiores partidos (CDU e SPD) e a eleição das demais agremiações passa a depender dos segundos votos.

E concluem:

A partir dessa realidade, os dois principais partidos da Alemanha levam a grande maioria dos mandatos distritais e, por conseguinte, quase todos os mandatos excedentes. Os partidos menores que conseguem ultrapassar a cláusula de barreira sobrevivem, na prática, da proporção dos seus segundos votos e, posteriormente, da concessão de mandatos adicionais.

Em que pese as árduas críticas sobre sua existência, a cláusula de barreira é mantida no sistema eleitoral alemão e continua produzindo os efeitos esperados: concentrando os votos nos grandes partidos; diminuindo progressiva e irreversivelmente o número de pequenos partidos que competem nas eleições; e facilitando a formação de maiorias sólidas.

CONCLUSÃO

Baseado na engenharia eleitoral de Siegfried Geyerhahn, o sistema eleitoral alemão foi extremamente bem-sucedido no sentido de combinar os melhores elementos dos sistemas majoritário e proporcional, abarcando as benesses de cada um deles, não em sua totalidade, mas sim em sua possibilidade, agraciando o povo alemão com um sistema eleitoral que proporciona uma das mais elevadas taxas de representatividade real.

Além disso, há também maior proximidade entre o eleitor alemão e seu representante nos pequenos distritos uninominais, além de apresentar alta taxa de representatividade nos casos em que os partidos vencem a cláusula de barreira, proporcionada pelas características típicas do sistema proporcional que parcialmente compõem as eleições alemãs.

Por outro lado, por ser tão bem feito e planejado, graças ao contexto em que estava envolvido em 1949, o sistema eleitoral apresenta elevado grau de complexidade, sendo necessário adaptações com o decorrer dos anos, destacando-se duas: i) a criação do segundo voto, que é dado em lista partidária, visando aprimorar o grau de representatividade; ii) e, na medida que passou a compreender melhor a dinâmica do sistema eleitoral alemão, o ajuste intrínseco operado pelo próprio eleitorado alemão, o qual passou a votar, em sua grande maioria, nos grandes partidos, evitando assim o desperdício do sufrágio.

Consequentemente, o sistema eleitoral alemão e a cláusula de barreira operaram um ajuste na cultura de votar do alemão, os votos passaram a ser depositados não nos partidos em que o eleitor efetivamente gostaria, mas sim naquele que seria capaz de vencer e que fosse menos afastado ideologicamente do eleitor.

Além disso, ressalta-se o entendimento proferido pela Corte Constitucional Alemã acerca da compatibilidade da cláusula de barreira (*sperrklausel*) com a constituição alemã, relativizando o princípio da igualdade em prol da garantia de governabilidade.

Provavelmente haverá novos episódios sobre a cláusula de barreira e a Corte Constitucional Alemã nos próximos anos, pois o desperdício de 15% dos votos válidos em 2013 é algo a ser levado em consideração em um debate jurídico sério, questionando-se o caráter democrático do sistema eleitoral e até mesmo a sua constitucionalidade em alguns pontos.

Dado ao exposto, a presente obra monográfica conclui que a cláusula de barreira que vigora no sistema eleitoral alemão fomenta a formação e manutenção dos grandes partidos, através da concentração de votos. Como consequência direta, os pequenos partidos perdem representação parlamentar, mantendo-se sempre baixo o número de partidos que compõe o *Bundestag*, e, ao mesmo tempo, estimulando-se a formação de maiorias sólidas. Igualmente

relevante, como consequência indireta, opera-se sempre a formação de maioria no parlamento, podendo o Chanceler Alemão trabalhar em consonância com o legislativo, havendo eficaz governabilidade da nação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR**, José de. *O Systema Representativo*. Brasília: fac-similar, 1996. 202 p.
- BARBOSA**, Ruy. *Escritos e discursos seletos*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar/Casa de Ruy Barbosa, 1995. 1096 p.
- CANOTILHO**, José Joaquim Gomes; **MOREIRA**, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 3ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1993 (1ª ed., 1978).
- CARSTAIRS**, Andrew McLaren. *A short history of electoral systems in Western Europe*. London; Boston: George Allen and Unwin, 1980. 236 p.
- CINTRA**, Antônio Octávio. *O Sistema Eleitoral Alemão como Modelo para a Reforma do Sistema Eleitoral Brasileiro*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2000. Disponível: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2015_1531-sistema-eleitoral-alemao-leo-van-holthe-e-roberto-pontes>. Acesso em 01 de ago. 2016.
- CRUZ**, Manuel Braga da (Coord). *Sistemas Eleitorais: o debate científico*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1998. 300 p.
- CUNHA**, Sérgio Sérvulo da. *O que é voto distrital*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991. 51p.
- DUVERGER**, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Traducción de Julieta Campos y Enrique Gonzáles Pedrero. Fondo de Cultura Económica, México: San Lorenzo, 1951. 463 p.
- _____. *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris, Armand Colin, 1950.
- DOWNS**, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper Collins, 1957. 310 p.
- LAVAU**, George. *Partis Politiques et réalités sociales*. Paris: A. Collin, 1953.

MAINWARING, Scott. *Políticos, partidos e sistemas eleitorais: O Brasil numa perspectiva comparativa*. in *Novos Estudos CEBRAP* No 29, março 1991. pg. 34 – 58.

MACKENZIE, William James Millar. *Free elections: an elementary textbook*. Imprensa: Londres: G, Allen and Unwin, 1958. 184 p.

MILL, John Stuart. *Considerations on Representative Government*, vii [1861]. Chicago, Encyclopædia Britannica, Great Book of the Western World, 43, 1997.

NETO, Mizael Borges da Silva. *Adoção do sistema eleitoral misto alemão nas eleições dos deputados federais brasileiros: a questão da fragmentação do sistema partidário*. 2015. 244 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento Programa de Pós-Graduação – Câmara dos Deputados, Brasília, 2015.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editoria FGV, 2004. 111 p.

NOHLEN, Dieter. *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*. Madrid: Editorial Tecnos, 2015. 174 p.

OLIVEIRO, Maurizio; **VOLPI**, Mauro. *Sistemi Elettorali e Democrazie*. Milano: G. Giappichelli Editore – Torino, 2007. 426 p.

PASQUINO, Gianfranco. *Sistemas políticos comparados: Francia, Alemanha, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*. Buenos Aires: Bononiae Libris, 2004. 224 p.

PONTES, Roberto Carlos Martins; **HOLTHER**, Leo Oliveira Van. *O Sistema Eleitoral Alemão Após a Reforma de 2013 e a Viabilidade de Sua Adoção no Brasil*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6>>. Data de acesso 01 ago. 2016.

RAE, Douglas Whiting. *The Political Consequences of Electoral Laws*. 2º ed., New Haven, Yale University Press, 1971 (1º ed., 1967).

SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: Unb. 1996. 230 p.

SHUGART, Matthew Soberg; **WATTEMBERG**, Martin. Mixed-member. *Electoral systems: a definition and typology*. In: _____; _____ (Eds.). *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 9 - 24.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999. 206 p.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. 396 p.