

A Crise da Democracia Representativa e o Voto Distrital como Alternativa

Rafaela Aparecida Fonseca*

Josiane Auxiliadora Lacerda**

José Roberto Pereira***

1. Introdução

Há cerca de dois séculos, o sociólogo francês Alexis de Tocqueville, ao analisar a conjuntura política em que nascia a democracia na América estadunidense, buscou traçar os rumos que poderia tomar o nascente regime político, dedicando em seus trabalhos uma intensa preocupação com a possibilidade de a democracia transformar-se em sua própria antítese ou ideologia não concretizável. Enquanto governo criado *do povo* e “*para o povo*”, a democracia tem expostas as suas mazelas nos vários países que adotaram o regime político. A corrupção dos representantes eleitos, a manipulação do voto pelos meios de comunicação em massa, as vultosas somas destinadas às campanhas eleitorais e as contantes práticas de suborno sugerem mudanças no cenário político.

O modelo hegemônico de democracia representativa vigente, evidenciado pela distância crescente entre os representantes e a população e por

* Mestra em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras. E-mail: rafaela_fonseca@hotmail.com

** Mestra em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras

*** Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, Professor da Universidade Federal de Lavras

uma participação política marcada por alienação social expressiva, requer uma reflexão que nos conduza a soluções alternativas viáveis que promovam maior participação dos representados nas decisões políticas do país. Pereira & Spink (2007), ao analisar a conjuntura política brasileira, anunciaram a necessidade de reformas em diversas áreas da administração pública como necessárias ao desenvolvimento pleno do país. Não por acaso, a reforma política era considerada como medida imperiosa a constar da agenda de reformas modernizantes do aparelho estatal a serem promovidas em caráter prioritário:

Depois da grande crise dos anos 80, na década dos 90 está-se construindo um novo Estado. Esse novo Estado resultará de reformas profundas. Tais reformas habilitarão o Estado a desempenhar as funções que o mercado não é capaz de executar. O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos; um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, e aonde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas. Para tanto, são essenciais uma reforma política que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste fiscal, privatização, a desregulamentação – que reduz o “tamanho” do Estado – e uma reforma administrativa que crie os meios de se obter uma boa governança (PEREIRA, 2006, p. 36).

Dentre as propostas reformuladoras do sistema político brasileiro, alguns críticos como Búrigo (2002), Cintra (2000), Souza & Lamounier (2002) e Cardoso (2009) defendem a substituição do voto uninominal¹ pelo voto distrital puro ou misto como alternativa. A instituição do voto distrital se apresenta, em princípio, como proposta promissora, ao propor a introdução no sistema de representação proporcional o denominado “voto

1 Diz-se uninominal o sistema em que cada circunscrição eleitoral elege um só candidato. Plurinominal é aquele em que cada circunscrição elege vários candidatos, agrupados por listas, o que gerou o cognome de sistema de lista ou escrutínio de lista. O sistema majoritário pode funcionar tanto com o escrutínio uninominal, quanto com escrutínio plurinominal. No sistema distrital puro, cada distrito elege um representante, sendo que cada Estado é dividido em distritos com um número fixo de eleitores. Os partidos apresentam apenas um candidato específico, que é eleito por voto majoritário. Por sua vez, no sistema distrital misto, o eleitor tem direito a dois votos, um para o candidato do distrito e o outro para candidatos constantes da lista elaborada pelo partido, sendo que número de votos obtidos pela coligação determinará o número de cadeiras a serem ocupadas no parlamento.

personalizado”. Segundo os defensores do sistema distrital, o voto em distritos, seja no sistema do tipo proporcional ou majoritário, é conferido ao candidato que o eleitor presumivelmente conheça bem e que, por essa razão, terá um comportamento político mais responsável. Logo, a proposta do sistema distrital ressurgue como tentativa de introduzir mudanças no sistema representativo que sinalizem avanços em termos da *accountability*² democrática.

No sistema democrático tradicional, os princípios de decisão eleitoral se expressam em fórmulas cujos resultados representam a “vontade da maioria”. Mas, o que é maioria, é suscetível de várias definições. A questão da aferição das decisões de um grupo, em função das preferências individuais, articula-se, intrinsecamente, à própria conceituação do que se costuma chamar de regime democrático. Será possível detectar, entretanto, no descontentamento do eleitor e nas várias propostas de reforma eleitoral alguma razão subjacente inerente ao próprio processo de aferição da vontade coletiva, e, afinal, quais os critérios norteadores de tal aferição, são as questões iniciais que buscamos analisar.

Em suma, o problema que se coloca é o seguinte: até que ponto os meios escolhidos pelo sistema distrital são legítimos e preservam, coerentemente, os princípios democráticos em um sistema democrático de representação? Em outras palavras, é possível conceber o sistema distrital como sendo capaz de promover a representação política de minorias, antes informalmente excluídas do processo democrático e, via de consequência, fomentar a participação política dos governados na vida política do país, bem como incutir o sentido de responsividade nos eleitos? Para buscar cumprir o escopo a que se propõe, o presente ensaio teórico está estruturado em três seções: a crise da democracia representativa; alienação social e participação política e o sistema distrital e a legitimação da democracia.

2 Segundo Carneiro (2001), a noção de *accountability* envolve duas ideias centrais: a capacidade de resposta e a capacidade de punição. No que se refere à política, o termo suscita a capacidade de resposta dos governos, ou seja, a obrigação dos oficiais públicos justificarem seus atos aos governados. A capacidade de punição diz respeito à atuação das agências de *accountability* de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos.

2. A crise da democracia representativa

Da Grécia clássica surgiu o termo *demokratia*: *demos*, o povo, e *kratos*, governar. A acepção clássica de democracia envolve a ideia de participação do povo nas decisões públicas, ou seja, em seu âmbito, a democracia tem no envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos a sua razão essencial de existir. A democracia, entretanto, pode assumir diversas facetas, conforme ontologicamente se legitima essa participação. Segundo Lüchmann (2007), a democracia participativa é considerada um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político baseado no debate entre cidadãos em condições iguais de participação. Já o modelo de democracia deliberativa constitui-se num processo de deliberação política em que participação da sociedade civil ocorre no processo de regulação da vida coletiva (Lüchmann, 2007).

Para Locke (1998) a democracia é um tipo de governo em que o povo exerce a soberania. Tocqueville (1988) complementa tal conceito afirmando ser este um sistema comprometido com a igualdade ou a distribuição igualitária de poder. Logo, o povo não deve ser apenas objeto da democracia, mas antes de tudo, um agente do processo democrático (Miranda & Aristóteles, 2008).

A ideia fundamental de democracia é a seguinte: determinação normativa do tipo de convívio de um povo pelo mesmo povo. Já que não se pode ter o autogoverno, na prática quase inexecutável, pretende-se ter ao menos a auto-codificação das prescrições vigentes com base na livre competição entre opiniões e interesses, com alternativas manuseáveis e possibilidades eficazes de sancionamento político (Müller, 2003, p. 57).

Para Madison (*apud* Müller, 2003, p. 56), a adoção de um regime republicano indica a adoção de um sistema de representação. A escolha dos representantes no regime democrático pressupõe, por sua vez, a plena liberdade cívica dos eleitores na escolha dos seus governantes. Habermas (1978) adverte que nenhum preconceito ou discriminação deve privar os grupos não privilegiados de sua oportunidade de usar os direitos formais distribuídos igualmente. A dialética entre igualdade jurídica e desigualdade real fundamenta a tarefa do Estado social, que consiste em assegurar condições de vida sociais, tecnológicas e ecológicas que permitam a

todos, e assim, propiciar condições de igualdade de oportunidades, legitimando os direitos cívicos igualmente distribuídos (Habermas, 1978).

O pensamento habermasiano influenciou Miranda & Aristóteles (2008) a enunciar que a crença na liberdade política e na eficácia de intervenção do cidadão está em confronto com a realidade da situação política. Nessa realidade, a participação popular se apresenta cada vez mais objetivada aos limites eleitorais, em eleições, via de regra, pré-formadas, quando não manipuladas. Nesse sentido, Carvalho (1997) considera a instituição do voto no Brasil como um meio de troca de favores.

O voto, como ainda acontece até hoje em largas parcelas da população, passa a ser tudo, menos a afirmação da vontade cívica de participação no governo do país, pela representação. Ele é o penhor da lealdade pessoal, de retribuição de favores, de barganha fisiológica, quando não simples mercadoria a ser vendida no mercado eleitoral. (Carvalho, 1997, p. 98)

No regime político brasileiro em que a esmagadora maioria popular vota, regularmente, segundo o interesse e a influência da classe dominante, Müller (2003, p. 23) destaca a aparência democrática em que se desenrolam os rituais da nossa vida política e lança a ideia do despotismo esclarecido, um quadro em que o povo surge como mero destinatário das ações governamentais. Restrições à instrução popular e o monopólio dos meios de comunicação em massa nas mãos de uma minoria dominante são mecanismos opressores da massa excluída do processo democrático, em que o voto popular serve para legitimar as exclusões sociais em nome da democracia. Sem dúvida, em uma democracia em que se permite a exclusão de grandes grupos populacionais da participação conduz ao estado, de forma inexorável, ao que o autor chama de pobreza política.

Não é difícil reconhecer as dificuldades em se exercer a participação social nas decisões públicas, dado o tamanho das nações modernas, bem como o contingente de pessoas e a falta de orientação política cidadã. Viana (1987) já advertia desde o final do século XIX e início do século XX que o povo brasileiro encontrava-se destituído de educação democrática. Fato ainda hoje observado por Jasmin(2005), ao considerar que a censura invisível da maioria esmaga as individualidades e impede a independência intelectual, consolidando a mediocridade cultural da democracia e a impotência do indivíduo frente às massas (Jasmin, 2005, p. 62). Desse modo,

a perda da independência da inteligência e a impotência individual diante dos padrões hegemônicos tornam o indivíduo escravo da opinião comum, aniquilando sua liberdade enquanto ser pensante.

A distância crescente entre representantes e representados e a realização de uma política feita de exclusão social não garante mais a legitimidade de um sistema representativo que não reflita a vontade do povo. Nesse sentido, são pertinentes as preocupações de Tocqueville (1988) com os destinos da democracia, na medida em que a igualdade de condições, isolada de um conteúdo material (social) pode gerar um contrassenso que culmine por tornar uma sociedade democrática injusta.

Sendo a busca pela liberdade política a preocupação primordial no pensamento político de Tocqueville (1988), a sua concepção traz subsídios fundamentais para enriquecer os atuais debates em torno das possibilidades de uma revitalização das democracias contemporâneas. Frey (2000), consubstanciando-se no pensamento tocquevilleano, ao tecer a concepção utópica de uma democracia capaz de reconciliar a liberdade com a igualdade, assegurada pelo predomínio do interesse bem compreendido no processo político, pressupõe a vigência de uma correspondente cultura política, impulsionada por uma nova prática de ação política e social dentro da própria sociedade civil. Frey (2000) adverte que, na medida em que uma sociedade de massa convive em um território vasto em que todas as atenções se direcionam para um poder único, o sistema político perde estabilidade, fazendo com que, em tempos de crise, o poder central torne-se um “inimigo” geral da sociedade. Tal “inimizade”, assim como expectativas desmedidas por parte da população, podem ser considerados para Tocqueville (1988) indícios de uma falta de responsabilidade generalizada que se propaga em uma sociedade cujos membros não possuem possibilidades de autodeterminar e deliberar sobre os assuntos de seu próprio interesse.

O crescente distanciamento dos governantes das aspirações dos governados esvazia, sobremaneira, o processo democrático e avilta o sistema de representação política, que passa a ser limitado a uma mera escolha por conveniência, ato obrigatório desprovido de consciência cívica. Na democracia contemporânea, o povo é condenado à quase passividade ao exercer a sua soberania somente no momento das eleições, restringindo-se, ainda, a escolher seus candidatos dentre as opções oferecidas pelos partidos políticos.

A democracia representativa, ainda, não conta com a participação de eleitores que o seu modelo ideal esperaria. Lazarsfeld (*apud* Miguel, 2002) constatou, empiricamente, a ocorrência do “paradoxo de Condorcet” (1743-1794) em estudos realizados na campanha presidencial americana de 1940, ao concluir que as pessoas decidem seu voto de forma irracional, seguindo padrões tradicionais ou por motivos afetivos. O “paradoxo de Condorcet” questiona a racionalidade da decisão coletiva a partir da exibição de uma intransitividade após o cômputo da preferência coletiva a partir de preferências individuais transitivas (Epstein, 1997). Se as pessoas não sabem determinar o que é melhor para elas no momento de escolher os seus representantes ou definir questões públicas, não é possível conceber a participação política como legítima, mas somente legitimadora do processo político.

Uma das possíveis explicações para a apatia popular no cenário político brasileiro se encontra no fato de que os direitos políticos foram conferidos e estendidos, pacificamente, a toda a população por meio de reformas constitucionais, sem que estas fossem resultado de movimentos populares. Segundo Carvalho (2002), a existência de direitos políticos sem o prévio desenvolvimento de direitos civis, da convicção cívica da liberdade individual e dos limites do poder do Estado redundam em um exercício falho da democracia. Além disso, a ausência de cultura cívica compromete o exercício dos direitos políticos. Carvalho (2008), ainda, ao analisar a forma de exercício dos direitos políticos pelos cidadãos no Estado Democrático brasileiro, conclui que se os mecanismos democráticos de governo não funcionam no sentido de não representarem os interesses da população há, inevitavelmente, o desencanto com o sistema político e, ao final das contas, com o próprio País.

Segundo Carvalho (2008), em seu estudo mais recente a respeito da cidadania no Brasil, não predomina uma tradição de vida civil ativa, o que fortalece a primazia do Estado em relação à sociedade na vida política. Assim, segundo esse autor verifica-se que o Estado não garante os direitos de todos, mas de classes sociais que com ele tecem uma rede clientelista de distribuição de bens públicos, o que, por sua vez, o leva a considerar que no Brasil se deve dizer “Estadania” e não cidadania.

3. Alienação social e participação política

O drama teórico tocquevilleano, segundo Quirino (1998), consiste na esperança na ação política de homens dotados de espírito cívico, perseguin-

do o ideal de liberdade, sem, contudo, desvirtuar o sistema representativo, promovendo a complementação entre democracia representativa e participativa. Esse é um dos caminhos de reinvenção da chamada emancipação social, como enuncia Santos (2002). Santos (2006) argumenta que se deve cada vez mais criar as condições para democratizar a sociedade e, em um movimento dialético, democratizar o próprio Estado. Sustenta, ainda, que a visão contratualista de Rousseau constitui a base da modernidade ao trazer consigo uma tensão dialética entre regulação social e emancipação social, entre a vontade geral e as vontades particulares.

No que diz respeito às vontades particulares e à participação política, Tenório & Rozemberg (1997) consideram que a participação integra o cotidiano de todos os indivíduos, haja vista a coexistência em sociedade. Voluntariamente ou não, os indivíduos são levados a participar da vida social e se associar para atingir objetivos. Logo, participação e cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática de seu próprio destino:

Sua concretização [destino] passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público (Tenório, 1997, p.7).

Como instância global da legitimidade democrática (Müller, 2003), o povo tem na democracia participativa o viés para propiciar uma forma alternativa na gestão da coisa pública. Antes desacreditada e marginalizada, a democracia participativa tem assumido uma dinâmica transformadora, embora ainda de abrangência limitada e localizada, na medida em que grupos sociais marginalizados têm buscado melhores condições de vida pelo exercício da cidadania. Dahl (2001) destaca que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, “orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político”. A partir da democracia participativa, se buscaria estabelecer mecanismos de controle mais efetivos da sociedade civil sobre a administração pública, indo além de uma democracia que restringe o seu papel apenas ao voto, mas se estende à legítima participação da população nos processos decisórios.

A democracia participativa “é construída em torno de uma afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente” (Pateman, 1992, p. 60). Isto posto, pode-se afirmar que a atuação das instâncias representativas desvinculada da participação da sociedade é insuficiente para a legitimação do processo democrático; necessária se faz a participação dos governados no processo político e social, por meio da socialização dos indivíduos, nas diversas esferas da vida social. A principal função dessa participação para a teoria da democracia participativa seria a promoção de uma consciência cívica, educativa, em que o cidadão desenvolve habilidades para o desempenho dos procedimentos democráticos. “A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias, quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (Pateman, 1992, p. 61), o que certamente se relaciona ao que Dahl (2001) denomina treinamento democrático. O sistema participativo se autossustentaria por meio do impacto educativo do processo participativo.

Em razão do crescente individualismo na sociedade moderna, a que se acrescenta o risco de perda da liberdade, da autodeterminação e da dignidade humana, conduz ao declínio da virtude cívica, evidenciam a necessária busca e o estabelecimento de “um corpo político-social apoiado em laços fortes de solidariedade, o qual só pode ser alcançado por uma prática de ampla participação da população no processo político” (Frey, 2000, p. 89).

Ao traçar os rumos da democracia, Tocqueville (1988) vislumbra que, livres de toda responsabilidade para com seus semelhantes, e ocupados exclusivamente com seus interesses pessoais, os indivíduos se entregariam a um perigoso conformismo, aceitando docilmente todas as regras sociais impostas pelo individualismo. Essa passividade, certamente, produziria um comportamento de indiferença para com a gestão da coisa pública, permitindo, assim, que a representação majoritária exercesse um autoritarismo de novo tipo sobre a minoria, autoritarismo este exercido com o consentimento popular, o chamado, despotismo pelo consentimento do povo (Jasmin, 1996, p. 27). Tocqueville (1988) conclui que só pode se esperar um envolvimento maior por parte da população na vida política no momento em que a prática pública se integrar ao mundo dos cidadãos, mostrando-se preocupado com o estabelecimento de uma ordem que seja firmemente ancorada no pensar, no agir e nos costumes da coletividade.

No pensamento tocquevilleano, o individualismo decorrente das condições objetivas da existência social, resulta da ideia democrática de massa de iguais, igualdade de condições, que oferece aos olhares dos homens desprovidos de condições, o desejo de ascensão social e a possibilidade de, por meio de seu próprio esforço, obter uma posição mais confortável. “Daí a generalização do sentimento do amor ao lucro e da atividade incessante que quer a ampliação do bem-estar material” (Jasmin, 2005, p. 56). Decorre disso, o que Tocqueville (1988) relata como uma instabilidade democrática, em que os homens precisam despender seu tempo na manutenção de sua posição pessoal, o que resulta em individualismo e indiferença cívica. Tal base individualista confina os homens no interior dos muros da privacidade, destrói as possibilidades de desenvolverem paixões pela coisa pública, pela participação cívica, de enxergar no seio da sociedade o homem político. Na visão de Jasmin (2005), “no mundo burguês, a única paixão política que ainda sobrevive é a da tranquilidade pública que exige segurança para o livre gozo dos prazeres privados” (Jasmin, 2005, p. 59).

A lógica da igualdade, para Dahl (2001) estimulou a formação de assembleias locais, em que homens livres pudessem participar das decisões do governo. Segundo Putnam (2002), as democracias escandinavas estão mais próximas do que outras da realização de uma forte democracia representativa constituída por uma base popular sólida. Nesses termos, Marshall (*apud* Amna, 2006, p. 588) afirma que a democracia não pode ser entendida sem a sua estreita dependência com a cidadania social, uma vez que os cidadãos estão conectados ideológica e institucionalmente com o Estado. A tradição da participação popular na Suécia reinventou a dinâmica do *ricksdag*, ou parlamento, que passou a apresentar fortes canais deliberativos. A democracia sueca, conforme Westerstahl (*apud* Amna, 2006, p.588), foi interpretada como a realização da vontade coletiva do povo (*folkviljansforverkligande*) por eleição representativa, cuja capacidade de compreender e responder às demandas populares é uma condição prévia para legitimidade e estabilidade do Estado. Assim, o envolvimento do cidadão, a sua participação e a oportunidade de exercer influência são vistos como uma dinâmica eterna necessária para a transparência e a igualdade política (Amna, 2006).

O interesse público é o que motiva (ou deveria) a ação coletiva a alcançar, de forma igualitária, o bem-comum, manifestado pela comunidade com engajamento cívico, decorrente da articulação da sociedade civil. Não

é sinônimo de interesse estatal, nem de referendo, voto da maioria ou da vontade da maioria, pois, a maioria pode estar equivocada e isso promoverá um interesse mal compreendido que acaba por gerar um interesse privado. O interesse público deve estar correlacionado com a participação democrática, logo, deve se pautar em critérios de liberdade e igualdade, resultado da ação coletiva e da consciência cidadã. Dessa maneira, o Estado age a serviço dos cidadãos (indivíduos que demandam direitos e *têm* deveres) e não um indivíduo servo do Estado. A efetiva participação cívica confere o sentido de legitimação ao processo democrático em que o sistema distrital pode se apresentar como o canal que viabiliza a concretização do interesse público.

4. O sistema distrital e a legitimação da democracia

A medida da eficácia dos mecanismos de participação e representação democrática conduz a uma análise do sistema eleitoral e das regras que orientam a disputa político-partidária. No Brasil, numerosas propostas de reformas políticas tem sido feitas no cenário público, destarte, o que se observa na maioria delas é uma análise fragmentada, não consubstanciada em aspectos históricos e desprovidas de fundamentos analíticos e comparativos. A necessidade de fortalecer o sistema partidário, como observa Lamounier & Souza (2006), requer o estabelecimento de laços mais fortes entre os eleitores e os seus representantes (*accountability*) e clama por uma reforma capaz de se sobrepor às limitações do modelo político brasileiro.

O Brasil, como tantos outros países, vive uma “crise de legitimidade da representação política” (Miguel, 2002, p.69). Os partidos tradicionais estão acometidos por escândalos de corrupção, infidelidade partidária e indiferença cívica. A grande desproporcionalidade representativa não permite a representatividade das minorias e o que prevalece são os interesses da minoria dominante. Segundo Soares (2001), o modelo de representação política utilizado no Brasil não reflete adequadamente a distribuição populacional do país, nem a estrutura de poder, nem a estrutura da propriedade dos bens de produção, tampouco a estrutura de classes.

Desde que surgiram as primeiras propostas de reforma política em meados da década de 1980, é possível perceber que os políticos, embora apoiem a reforma de forma retórica, continuam a resistir a alterações no padrão eleitoral estabelecido. Em que pese algumas alterações no siste-

ma eleitoral terem sido concretizadas, como a possibilidade de reeleição e o estabelecimento da cláusula de barreira³ (art. 13 da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995), são relativamente recentes os esforços para se colocar, definitivamente, a reforma política na agenda política brasileira. A existência de um sistema partidário altamente fragmentado que emperra a governança política, a busca por uma regulamentação adequada para o financiamento de campanhas e o combate à corrupção se tornaram fortes argumentos para o esforço reformista.

No sistema eleitoral adotado em nosso país, os votos podem ser computados de maneira meramente majoritária, sendo eleito aquele candidato mais votado pela população, ou ainda, podem ser computados de forma proporcional. No sistema proporcional, a decisão de uma eleição deve refletir as proporções dos votos conquistados por cada coligação. De acordo com Tavares (1994), nesse modelo, os votos atribuídos a candidatos de um mesmo partido definem o chamado coeficiente partidário (Q_p), havendo a transferência dos votos excedentes para o coeficiente eleitoral (Q_e). Tal fato implica na transferência de votos e a eventual eleição de um candidato que, embora não tivesse sido o mais votado, pertence a uma coligação partidária que atingiu a chamada “Quota Hare” (Q_e) e possui, portanto, uma quota de cadeiras a serem preenchidas no parlamento. Na avaliação de Tavares (1994), o voto uninominal quando contabilizado para a legenda equivale a um “voto numa lista partidária virtual cuja ordenação se faz como resultado da escolha de todos os eleitores” (Tavares, 1994, p. 126).

A distribuição dos assentos remanescentes, ou seja, das cadeiras não destinadas ao coeficiente partidário adota, por sua vez, outro critério: a “fórmula D’Hondt de maiores médias” (Lima Júnior, 1991, p.171) ou método D’Hondt pela “fórmula das médias mais elevadas”. Segundo essa fórmula, divide-se o número de votos recebidos por partido pelo número de

3 A cláusula de barreira, prevista no artigo 13 da Lei 9.096/95, denominada Lei dos Partidos Políticos, foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 1.351-3 e 1.354-8. Segundo o art. 13 da Lei 9.096, somente teria direito ao funcionamento parlamentar nas Casas Legislativas do Congresso Nacional, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtivesse o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os votos brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. O Plenário do STF decidiu, por unanimidade, pela inconstitucionalidade de cláusulas de desempenho que requeiram que partidos políticos obtenham certo percentual do voto como pré-condição para operar no Congresso, por desrespeito aos princípios constitucionais da proporcionalidade e da igualdade de condições, pré-requisitos para a competição entre os partidos políticos.

cadeiras até então obtidas pela coligação; a esse resultado, soma-se uma unidade. Contudo, conforme a legislação eleitoral brasileira, essa segunda distribuição de cadeiras é limitada pela cláusula de barreira, o que significa dizer que dela não poderá participar os partidos políticos que não atingiram o coeficiente eleitoral (Qe), ou seja, a “Quota Hare”.

A representação proporcional, conforme observam Lima Júnior & Abranches (1983), deve conferir aos partidos representação parlamentar equivalente à proporção dos votos válidos obtidos em uma dada unidade eleitoral, assegurando, assim, a representatividade de forças minoritárias. Segundo Búrigo (2002), um sistema eleitoral é mais ou menos proporcional quando verificado com que grau de proporcionalidade distribui a representação parlamentar entre os partidos, levando em conta o número de votos obtidos e a ocorrência de dois aspectos: a fórmula eleitoral empregada e a magnitude dos distritos, ou seja, o número de representantes que cabe a cada distrito eleger. Búrigo (2002) observa ainda que, quanto maior a magnitude do distrito, maior o grau de proporcionalidade alcançado. Contudo, o maior problema relacionado à magnitude dos distritos diz respeito às situações de super-representação e sub-representação no âmbito federal, considerado o maior problema do sistema eleitoral brasileiro.

As restrições aos partidos políticos, ocasionadas pela incidência da cláusula de barreira, as disputas internas nas coligações e o problema da magnitude dos distritos são argumentos que fortalecem os precursores das ideias reformistas. A necessidade de alterações no sistema representativo misto, que mescla a representação mista e proporcional, seja instituindo novos mecanismos de escolha, seja aperfeiçoando os mecanismos existentes, é uma ideia premente de modernização das instituições políticas brasileiras. Nesse contexto, a proposta da instituição do voto distrital se apresenta como promissora por buscar minorar as distorções do sistema representativo e propulsionar a participação popular nos assuntos públicos.

A Alemanha foi um dos pioneiros a adotar o sistema distrital misto, conforme Vogel (2005), metade dos 656 membros da Câmara Federal é eleita em distritos uninominais e a outra metade por meio de lista partidária fechada, elaborada pelos seus dezesseis estados. Na metade distrital, realizam-se eleições de caráter majoritário em que cada partido apresenta apenas um candidato por distrito, sendo a eleição decidida por maioria simples. Quanto à metade proporcional, o eleitor votará em lista partidária fechada organizada a nível estadual.

Na proposta de sistema distrital misto apresentada no Brasil, os Estados seriam divididos em um número de distritos com aproximado número de eleitores. Segundo Búrigo (2002) os partidos lançariam apenas um candidato, que concorreria pelo sistema majoritário em turno único, vedando-se as coligações em cada um desses distritos. Além desse candidato, seria lançada outra lista fechada na qual a ordem de nomes será estipulada pelos próprios partidos em convenções partidárias, organizadas especificamente para isso. Para a eleição de um determinado agente político, um Deputado Federal, por exemplo, “cada eleitor teria à sua disposição dois votos, independentes entre si: o primeiro, de caráter uninominal, a ser dado ao candidato de sua escolha; o segundo, à lista do partido de sua preferência” (Búrigo, 2002, p.183).

Proporcional ao número de votos obtidos na lista de cada partido será o número de candidatos a que cada partido teria direito de conduzir ao Congresso. Partindo-se da premissa que não há deturpação do voto direto, a adoção do sistema distrital misto e proporcional não é incompatível com a Constituição da República (art. 45, *caput*). No sistema distrital misto e proporcional, o voto é conferido diretamente a um candidato ou a um partido sem intermediações. Nesse aspecto, “não retira o caráter de eleição direta a adoção do modelo proporcional para a eleição para a Câmara dos Deputados” (Mendes, 2010, p. 859), ao que complementa Canotilho (2002) “a votação por lista escolhida pelo partido não viola o princípio da imediação” (2002, p. 300).

Historicamente, o Brasil já adotou o sistema distrital no Império e na República Velha. Na reforma eleitoral de 1885, as antigas províncias foram divididas em círculos eleitorais, constituindo 185 distritos. O voto em distritos adotou o sistema majoritário pelo voto direto, aberto, cumulativo e em único turno. Em 1904, na República Velha, cada distrito poderia apresentar até cinco candidatos e três podiam se eleger por meio de voto cumulativo. As fraudes eleitorais marcaram o período o que ocasionou a introdução de mudanças no sistema após a Revolução de 1930. Em 1932, o Código Eleitoral Brasileiro introduziu o sistema proporcional e o voto passou a ser obrigatório para os homens e facultativo para as mulheres. Em face da conjuntura política em que se instalou o sistema distrital nesse período histórico, Nabuco (1975) registra que o sistema distrital trouxe como risco a formação de um Parlamento de “celebridades de aldeia”, em prejuízo dos grandes nomes nacionais, com experiência dos negócios pú-

blicos. Se, de um lado, tal fato poderia ser um fator de legitimidade democrática na medida em que tais políticos estariam em condições de viabilizar a solução de demandas sociais com as quais possuem identidade e proximidade e favorecer, via de regra, a representatividade das populações dos distritos; por outro lado, optar pela menor dimensão do distrito e vincular a atuação dos representantes eleitos às necessidades locais, poderia ocasionar, como efeito anômalo, o afastamento da agenda política de demandas de dimensão nacional, além de incorrer no risco de formação de “câmaras unânimes” (Dolhnikoff, 2009, p. 52).

Embora o sistema distrital seja defendido por alguns como sendo a solução para as mazelas do sistema representativo vigente, Comparato (1996) adverte que a adoção de um sistema misto no voto por distritos, além de poder reforçar a relação clientelística entre representante e eleitor, há a possibilidade do não exercício maciço do segundo voto, isto é, dos votos partidários. Ainda, segundo Búrigo (2002), a magnitude dos distritos, problema tão combatido pelos críticos do sistema proporcional, é ignorado pela alternativa proposta. Assim, a principal distorção do sistema eleitoral brasileiro ficaria sem solução, na medida em que seria perpetrada a desproporcionalidade entre o número de representantes dos maiores Estados e o número dos seus representantes eleitos.

De outro lado, os defensores do sistema distrital, como Lamounier & Souza (2006), argumentam que as eleições majoritárias uninominais aumentariam a inteligibilidade da competição política e que o sistema também propiciaria a responsabilização dos representantes perante bases eleitorais geograficamente bem delimitadas, permitindo aos eleitores identificar claramente o seu representante e cobrar sua responsabilidade pelos assuntos públicos. Segundo Lamounier & Souza, as mudanças seriam capazes de assegurar a estabilidade, a efetividade e o desejável índice de *accountability* do sistema político. Além disso, o sistema distrital vislumbra, ainda, a possibilidade de revogação do mandato do eleito, caso desatendessem à vontade expressa da maioria da população. Conforme Cintra (2000), o voto distrital, além de permitir um estreitamento do vínculo eleitor-representante, o voto conferido a um candidato distrital retoma a antiga ideia ainda viva nos sistemas eleitorais do tipo anglo-saxão: uma vez eleito, o deputado torna-se representante do distrito inteiro, não apenas do grupo que o elegeu.

Simoni Jr. (1987) adverte, no entanto, sobre a possibilidade de prevalência dos interesses das oligarquias políticas e do encrudescimento da

elitização política, na medida em que para se eleger no sistema distrital, o candidato precisaria de um número expressivo de votos para conquistar uma vaga no parlamento, o que privilegiaria os candidatos dos maiores partidos políticos. Essa tendência se confirmou no sistema distrital do México, onde os três principais partidos políticos equilibram o poder no parlamento mexicano (Méndez, 2006). Assim, lideranças minoritárias e progressistas seriam desfavorecidas no processo eleitoral. Com efeito, o sistema proporcional oferece maior legitimidade ao processo eleitoral por garantir a voz das minorias e a defesa de suas posições ideológicas no processo democrático. Conforme sinaliza Cintra (2000), o sistema proporcional garante a representação no parlamento, na medida do possível, de todas as forças sociais e grupos políticos existentes na sociedade, o que garante a primazia da essência do princípio democrático.

A representação proporcional é assim a consequência de uma justiça de representação política. Diversas objeções são trazidas contra tal representação, entre elas salientando as dificuldades técnicas e complicações do sistema, a restrição da liberdade de escolha dos eleitores e os obstáculos que traria à formação de uma maioria parlamentar sólida. Entretanto, tais dificuldades podem ser superadas, pois as complicações técnicas são resolvidas pela ciência, a liberdade de escolha dos eleitores pode ser parcialmente concedida através do voto preferencial, a estabilidade governamental amparada por uma proteção aos maiores partidos políticos (Ferreira, 1991, p. 159).

Mitigando o preceito de indissociabilidade com o princípio representativo, é possível, todavia, que o sistema distrital misto possa aliar a representatividade no parlamento e a vinculação do candidato ao distrito, enfatizando a possibilidade de maior *accountability* e fortalecimento do sistema democrático. Cavalcanti (1975) pondera que o voto distrital, além de permitir uma organização partidária mais sólida, proporcionaria autenticidade ao bipartidarismo, uma vez que o partido majoritário teria a força indispensável para a realização de seus programas. Para Cavalcanti (1975), seria possível a redução do foco na representação dos grupos de classes e a redução do custo das campanhas eleitorais, evitando-se os aventureiros políticos e a disputa entre candidatos do mesmo partido, fortalecendo as coligações. Cavalcanti defende, ainda, uma maior responsabilidade dos diretórios municipais e regionais na seleção dos candidatos, o fortalecimento

das comunidades de base, bem como a facilitação da ação do representante, que se vincularia mais à uma região e seus problemas e, por conseguinte, permitiria um melhor acompanhamento de suas ações pelo eleitorado, conferindo maior politização às comunidades.

Em perspectiva oposta, a corrente antidistritalista adverte sobre a sujeição aos caprichos do comando partidário, o enfraquecimento e o desaparecimento dos partidos que surgem das minorias, a priorização de questões regionais em detrimento de outras de abrangência nacional e o aumento de relações clientelísticas (Antunes, 1998). Nicolau (1999) destaca, ainda, dentre esses efeitos anômalos, a complexidade do sistema para a compreensão do eleitor sobre o processo eleitoral, destacando a baixa escolaridade do eleitorado brasileiro como fator de deslegitimação do processo democrático. Identifica, também, a formação de distritos eleitorais justapostos e distritos com número de representantes muito diferenciado, com distorções na representação dos Estados relativamente ao número de eleitos na Câmara dos Deputados em razão da grande variação do número de eleitores por distrito eleitoral. Nicolau (1999) também aventa a possibilidade da existência de parlamentares com diferentes *status* no parlamento: aqueles eleitos com fortes laços com suas bases eleitorais, o que poderia dar azo ao surgimento de verdadeiros vereadores eleitorais, e os parlamentares eleitos na lista, com forte ligação aos interesses partidários. Adverte, ainda, sobre o número excedente de cadeiras a serem ocupadas pelos partidos no sistema majoritário-distrital, à semelhança do sistema distrital alemão, prevendo a hipótese de formação de cadeiras suplementares.

Os argumentos antidistritalistas reforçam a posição de manutenção do sistema político tal como ele se apresenta, levantando inúmeros inconvenientes sobre a proposta de reforma política, negando a possibilidade de uma terceira via conciliatória entre representatividade proporcional de acordo com os contornos do sistema distrital. É de se notar, nesse aspecto, a tentativa de salvaguarda de posições políticas historicamente conquistadas pelos partidos e, de forma particular, pelos parlamentares enquanto agentes políticos, ensejando, por fim, a manutenção do *status quo*. Não se pode negar, no entanto, que as disfunções identificadas no sistema distrital, seja pelas experiências históricas no contexto brasileiro, seja por efeito comparativo às nações estrangeiras que experienciaram o voto em distritos, denotam a necessidade de redimensionar os aspectos políticos da proposta de modo a equalizar as possíveis distorções. O sistema distrital misto

e proporcional pode representar uma nova forma de realização da vontade política, embora desvirtuamentos são sempre possíveis e previsíveis em qualquer sistema político.

Ontologicamente, o voto distrital, enquanto proposta política, busca a aproximação entre o eleitor do eleito e a responsabilidade cívica nessa relação. Se o voto distrital favorecerá o poder econômico dos chefes locais e o chamado sistema político paroquial, como enuncia Miranda & Aristóteles (2008), somente após a demonstração histórica dos seus efeitos é que poderemos concluir sobre a sua adaptação ao sistema político brasileiro. Deve-se considerar que a democracia brasileira amadureceu nos últimos anos e que o sistema distrital misto pode se tornar um meio consistente de politização do eleitor. Contudo, por envolver questões complexas e de relevância para os rumos do Estado, a definição do melhor modelo para o sistema eleitoral brasileiro merece uma tratativa acurada dos seus efeitos e dimensões. Se de fato o sistema distrital oferecer a salvaguarda dos direitos democráticos, promovendo a inclusão das minorias, a responsividade política e a maciça participação popular nos assuntos públicos, favorecendo a *accountability* como querem os seus precursores, a alternativa apresenta-se como mais que bem-vinda no cenário político brasileiro.

5. Considerações finais

Em tempos de crise da legitimidade da representação política que assola os Estados Modernos, em que as decisões políticas são tomadas por uma minoria, via de regra, mais rica e instruída do que dos cidadãos comuns e em favor dos seus particulares interesses, repensar a democracia como sistema político que reflita as aspirações do povo em seu sentido toquevilliano, em detrimento da manutenção de um regime que privilegie o *establishment*⁴, passa a ser o epicentro de uma discussão que ultrapassa o discurso meramente político.

Nossa democracia é formalmente democrática. No entanto, apesar da plenitude dos direitos políticos, permanecem as incertezas e inseguranças quanto ao nosso futuro e o futuro da nossa nação. Permanece a sensação de que as instituições democráticas, como o Congresso, os partidos, os

4 s.m. (pal. ing.) Grupo sociopolítico que exerce sua autoridade, controle ou influência, defendendo seus privilégios, ordem estabelecida ou um sistema.

sindicatos, ainda não funcionam satisfatoriamente. A democracia, ainda, continua um sonho irrealizado, planta frágil, e os problemas básicos da população continuam sem solução (Carvalho, 1992).

Várias são as propostas que vislumbram uma reforma política, seja a alteração para um sistema de voto distrital ou outras que, se aplicadas, acredita-se que de algum modo contribuirão para o aperfeiçoamento das regras do jogo eleitoral, bem como para o fortalecimento dos mecanismos de democracia participativa, uma vez que a pretensão é possibilitar um rompimento com o imobilismo dominante na sociedade, presa ao formalismo da democracia representativa, principalmente, quando esta é reduzida a eleições concorrenciais. Então, possivelmente haveria a abertura de um espaço para o desenvolvimento de uma democracia à Robert Dahl, a qual propiciaria oportunidade aos cidadãos para a participação efetiva, a igualdade do voto, o entendimento esclarecido e uma maior capacidade de controle.

Embora os teóricos elitistas defendam que *sempre* haverá desigualdades na sociedade e que *sempre* existirá uma maioria dirigente e uma minoria condenada a ser dirigida (Miguel, 2002), isso não significa dizer, propriamente, que a democracia, enquanto governo do povo, é uma fantasia inatingível. A democracia, enquanto regime político cujos primados teóricos se baseiam nas ideias de liberdade e igualdade, ainda que desvirtuada em seu sentido clássico e etimológico, parece ser um regime mais que viável. Imaginamos que não seja possível chegarmos a um sistema perfeitamente democrático, dados os limites que, ao contrário do “mundo ideal”, o “mundo do possível” nos impõe. Contudo, o presente estudo nos fornece critérios para comparar as idealizações e as imperfeições que o sistema distrital nos apresenta e, assim, vislumbrar soluções que nos aproximariam do ideal.

6. Referências Bibliográficas

- ANTUNES, Cármen Lúcia. O Processo Eleitoral como Instrumento para a Democracia. Maceió, 1998. Disponível em: <www.tre-sc.gov.br/sj/cjd/doutrinas/carmen.htm>. Acesso em: 1 out. 2014.
- AMNA, Erick. Playing with fire? Swedish mobilization for participatory democracy. *Journal of European Social Policy*, London, v. 13, pp. 587-606, 2006.

- BÚRIGO, Vandrê Augusto. Sistema eleitoral brasileiro – a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: breves apontamentos. *Revista de Informação Legislativa*, v. 39, n. 154, pp. 177-188, 2002.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 5 ed., Coimbra: Almedina, 2002.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma política: prioridades e perspectivas para a nação brasileira”. *Parcerias Estratégicas*, v. 4, n. 6, pp. 05-20, 2009.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. *Governança e Accountability: algumas notas introdutórias*. Texto para Discussão, n. 13. 2004.
- CARVALHO, José Murilo de Carvalho. Brasileiro: cidadão? In: MATTA, R. (Org.) *Brasileiro: cidadão?* São Paulo: Cultura Editores Associados, 1992.
- _____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *O voto distrital no Brasil: estudos em torno da conveniência de sua adoção*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FVG, 1975.
- CINTRA, Antônio Octavio. O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro. Net, Brasília, Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/documentosepesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/007234.pdf>>
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. 1ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DOLHNIKOFF, Miriam. Representação na monarquia brasileira. *Almanack Braziliense*, n. 9, p. 41-53, 2009.
- EPSTEIN, Isaac. O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 30, p. 273-291, 1997.
- FERREIRA, Pinto. *Código eleitoral comentado*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- FREY, Klaus. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. *Revista de Sociologia Política*, n. 15, pp. 83-96, 2000.
- HABERMAS, Jürgen. Participação política. *Política e Sociedade*, v. 1, pp. 375-388, 1978.
- JASMIN, Marcelo Gantus. Despotismo e História na obra de Alexis de Tocqueville”. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 18, n. 1, pp. 1-49, 1996.

- _____. Alexis de Tocqueville: a historiografia como ciência da política. 2ª ed. Belo Horizonte: UFMG – IUPER, 2005.
- LAMOUNIER, Bolívar; SOUZA, Amaury. O futuro da democracia: cenários políticos institucionais até 2022”. Estudos avançados, v. 20, n. 56, pp. 43-60, 2006.
- LAZARFELD, Paul Felix; BERELSON, Bernard; GARDEU, Hazel The People’s Choice: How the Voter Makes Uphis Mind in a Presidential Election. 3ª ed. New York: Columbia University Press, 1969.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; ABRANCHES, Sérgio Henrique. Representação eleitoral: conceitos e experiências. Dados, v. 26. n. 2, pp. 125-139, 1983.
- LOCKE, Jonh. Dois tratados sobre o governo. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação”. Revista Lua Nova, v. 70, pp. 139-170, 2007.
- MADISON, James. The Federalist: A commentary on the Constitutions of the United States. 3ª ed. Nova York: Modern Library, 1937.
- MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MÉNDEZ, Guadalupe Pacheco. La distribución espacial del voto en México y los cambios en la relación de fuerzas entre los partidos, 1997-2003. Argumentos : Estudios Críticos de la Sociedad, 2006, Vol.19(050), p.169.
- MIGUEL, Luís Felipe. Sorteio e representação democrática. Revista Lua Nova. v. 50, pp.70-96, 2000.
- MIGUEL, Luís Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 3, pp. 483-511, 2002.
- MIRANDA, Sandro de; POLÍTICA, Aristóteles. A crise da democracia representativa e a reforma política. 2008.
- MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. 3ª ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.
- NABUCO, Joaquim. Um estadista do Império. Editora Nova Aguilar, 1975.
- NICOLAU, Jairo. As distorções na representação dos Estados na Câmara dos Deputados brasileira. Dados: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.
- PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. FGV Editora, 1998.
- QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: a realidade da democracia e a liberdade ideal. 1ª ed. São Paulo: EDUSP, 1998.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.
- _____. Reinventar a democracia. 2ª ed. Buenos Aires: Editora Cortez, 2006.
- SIMONI JR, Sergio; SILVA, Patrick Cunha; DE SOUZA, Rafael. Sistema eleitoral na ANC 1987-88: A manutenção da representação proporcional. *Veja*, n. 961, p. 25, 1987.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. A democracia interrompida. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- TAVARES, José Antônio Giusti. Sistemas eleitorais das democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia. 1ª ed. Rio de Janeiro: Relume, 1994.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 7, pp. 1-35, 1997.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América. 4ª ed. São Paulo: ITATIAIA/EDUSP, 1988.
- VIANNA, Oliveira. Instituições políticas brasileiras. 4ª ed. Belo Horizonte/ São Paulo/Niterói: Itatiaia/EDUSP/EDUFF, 1987.
- VOGEL, Luiz Henrique. Estudo sobre a PEC 10/1995, que institui o sistema distrital misto. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: < www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema3 >. Acesso em, v. 21, 2006.

Recebido em maio de 2014
Aprovado em julho de 2014