



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Mizael Borges da Silva Neto

**ADOÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL MISTO ALEMÃO NAS ELEIÇÕES DOS
DEPUTADOS FEDERAIS BRASILEIROS: A QUESTÃO DA FRAGMENTAÇÃO DO
SISTEMA PARTIDÁRIO**

Brasília
2015

Mizael Borges da Silva Neto

**ADOÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL MISTO ALEMÃO NAS ELEIÇÕES DOS
DEPUTADOS FEDERAIS BRASILEIROS: A QUESTÃO DA FRAGMENTAÇÃO DO
SISTEMA PARTIDÁRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. João Ricardo Carvalho de Souza

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Política Institucional do Poder Legislativo

Brasília

2015

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Silva Neto, Mizael Borges da.

Adoção do sistema eleitoral misto alemão nas eleições dos deputados federais brasileiros [manuscrito] : a questão da fragmentação do sistema partidário / Mizael Borges da Silva Neto. -- 2015.

244 f.

Orientador: João Ricardo Carvalho de Souza.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

**ADOÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL MISTO ALEMÃO NAS ELEIÇÕES DOS
DEPUTADOS FEDERAIS BRASILEIROS: A QUESTÃO DA FRAGMENTAÇÃO DO
SISTEMA PARTIDÁRIO**

Trabalho de Conclusão do Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo

Aluno: Mizael Borges da Silva Neto

Banca Examinadora:

Prof. Dr. João Ricardo Carvalho de Souza
Presidente – CEFOR/CD

Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins
Examinador Interno – CEFOR/CD

Prof. Dr. David Verge Fleischer
Examinador Externo – UnB

Brasília, 18 de novembro de 2015.

Dedico este trabalho a minha amada família, meus bens mais preciosos: Flora e João (mãe e pai); Daniel, Regiane e Tatiane (irmãos); e Laiane (esposa).

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo Dom da vida, renovado a cada despertar e a Nossa Senhora, minha intercessora junto ao Pai.

Aos meus pais, João e Flora, que me ensinaram, desde muito cedo, a lutar por meus ideais.

Aos meus irmãos, Daniel, Regiane e Tatiane, pelo apoio incondicional.

À minha esposa Laiane, pelo amor e compreensão.

Aos demais familiares e amigos, pelo carinho.

Ao meu ilustre professor e orientador, Prof. Dr. João Ricardo Carvalho de Souza, pelos conselhos.

Aos professores David Verge Fleischer e Ricardo Chaves de Rezende Martins, componentes da banca examinadora deste trabalho, pela atenção e disponibilidade.

“Julgue seu sucesso pelas coisas que você teve que renunciar para conseguir”. (Dalai Lama)

Resumo

Desde a década de 1960, o estudo dos sistemas eleitorais e de sua influência sobre a estrutura e funcionamento das instituições políticas, destacadamente o sistema partidário, têm sido alvo de intensos debates por pensadores de relevo das mais variadas vertentes da Ciência Política e do Direito Constitucional. No cenário brasileiro, a partir da crítica ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta, hoje adotado nas eleições dos deputados (estaduais, distritais e federais) e vereadores, tem ganhado adeptos a corrente que defende a sua substituição por um sistema eleitoral misto, nos moldes do empregado na Alemanha, classificado como misto por correção e também conhecido mundialmente como “sistema eleitoral proporcional personalizado”. No Brasil, esse sistema ganhou a alcunha de “voto distrital misto”. As recentes discussões sobre a reforma política brasileira sinalizam que o interesse pela matéria ainda é pujante. Este trabalho, a partir de uma metodologia exploratória, se propõe a analisar uma das principais teses recorrentemente suscitadas pelos defensores da implantação, no País, do referido sistema eleitoral alemão: a de que ele contribuiria para combater a fragmentação de nosso sistema partidário. Para exame da questão proposta, estudou-se a rica pesquisa teórica e empírica acerca dos sistemas eleitorais e partidários, dando realce para as realidades brasileira e alemã. Os resultados da pesquisa apontam que se, por um lado, com base na literatura comparativista, é possível enxergar a existência de indicativos de que a adoção de uma fórmula eleitoral mista pode eventualmente contribuir no combate da fragmentação partidária brasileira; por outro, não há certezas de que tal expectativa se concretizará, haja vista que a fórmula eleitoral é apenas uma das muitas variáveis a serem consideradas.

Palavras-chaves: eleições brasileiras; Câmara dos Deputados; sistemas eleitorais e partidários brasileiro e alemão; fragmentação partidária.

Abstract

Since the sixties, the study of electoral systems and its influence on the structure and working of political institutions, especially the party system, has been intensely debated by important thinkers in different fields of Political Science and Constitutional Law. In the Brazilian scenery, considering the criticism to the open-list proportional electoral system which is presently adopted in the elections of Deputies (state, district and federal ones), and Councilmen, the stream who supports its substitution for a mixed electoral system, similar to the one used in Germany, classified as Mixed-Member Proportional Representation System and also world-wide known as Personalized Proportional Representation System, has gained followers. In Brazil, this system has been named "mixed district voting". Most recent discussions on the Brazilian political reform shows that the interest about the subject is still relevant. This work, based on an exploratory methodology, intends to analyse one of the main theses which is repeatedly advocated by those who are for the establishment of the mentioned German electoral system in this country, as a contribution to prevent from our party system fragmentation. To evaluate the question, consistent literature review and empirical research about electoral and party system were implemented, focusing on the Brazilian and German realities. The research results indicates that if, on one hand, referring to comparative review, it is possible to get elements proving that a mixed electoral formula can well participate in the prevention of the Brazilian party fragmentation; on the other hand, the expectation that this will take place is not certain, since electoral formula is only one of many variables to be considered.

Key-words: Brazilian elections; Chamber of Deputies; Brazilian and German electoral and party system; party fragmentation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sistemas Eleitorais

Figura 2 – Distrito de *Massachusetts* demarcado por Elbridge Gerry (1812)

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Aplicação do método D'Hondt
- Tabela 2 – Série de divisores aplicados no âmbito do sistema proporcional
- Tabela 3 – Experiência brasileira com distritos de menores magnitudes e amplitudes
- Tabela 4 – Tipologias de Sistemas Eleitorais Mistos
- Tabela 5 – Grau de Eficiência Interpartidária
- Tabela 6 – Operacionalização dos Indicadores de Eficiência Intrapartidária
- Tabela 7 – Grau de Eficiência Intrapartidária
- Tabela 8 – Grau de eficiência intrapartidária de alguns sistemas mistos
- Tabela 9 – Quadro comparativo entre os arranjos eleitorais mistos
- Tabela 10 – Sistemas Eleitorais no Brasil Pós-1930
- Tabela 11 – Sistemas Partidários – Classificações
- Tabela 12 – Partidos Representados na Câmara dos Deputados (1982-2014)
- Tabela 13 – Número Efetivo de Partidos Brasileiros (1982 - 2014)
- Tabela 14 – Número Efetivo de Partidos Parlamentares na América Latina
- Tabela 15 – Oferta partidária entre 1982-2014
- Tabela 16 – Comparativo entre o quantitativo de partidos que participou das eleições e aqueles que conquistaram vagas na Câmara dos Deputados
- Tabela 17 – Desfiliação partidária e perda do mandato eletivo
- Tabela 18 – Efeito das coligações partidárias sobre o NEPP da Câmara dos Deputados
- Tabela 19 – Efeitos das Coligações Partidárias sobre a Composição da Câmara dos Deputados (Eleições 2014)
- Tabela 20 – Efeitos das coligações partidárias sobre a composição das bancadas estaduais (e DF) com M=8 – Eleições da Câmara dos Deputados 2014
- Tabela 21 – Efeitos das coligações partidárias sobre a composição das bancadas de São Paulo – Eleições da Câmara dos Deputados 2014
- Tabela 22 – Teste de correlação entre sistemas eleitorais e partidários
- Tabela 23 – Número Efetivo de Partidos Parlamentares (NEPP) nos Anos 2000
- Tabela 24 – Comparação entre os divisores aplicados no âmbito do sistema proporcional

Tabela 25 – Magnitudes dos Distritos Brasileiros para as Eleições da Câmara dos Deputados

Tabela 26 – Classificação dos distritos eleitorais brasileiros

Tabela 27 – Bancadas alcançadas pelos 11 maiores partidos da Câmara dos Deputados nos 12 maiores distritos brasileiros – Eleições 2014

Tabela 28 – Estados de concentração de votos dos 11 maiores partidos da Câmara dos Deputados – Eleições 2014

Tabela 29 – Relatório IDD LAT 2014 – Brasil

Tabela 30 – Número Efetivo de Partidos Parlamentares na Alemanha Imperial

Tabela 31 – Número Efetivo de Partidos na Alemanha – República Weimar

Tabela 32 – Número Efetivo de Partidos na Alemanha Contemporânea (1949-2013)

Tabela 33 – Evolução do número de partidos parlamentares alemães

Tabela 34 – Resultado das deliberações da Câmara dos Deputados sobre as alterações do sistema eleitoral proporcional de lista aberta – sessão do dia 26/5/2015

Tabela 35 – Orientação das lideranças partidárias na votação da proposta de implantação do SNTV nas eleições para o Legislativo

Tabela 36 – Orientação das lideranças partidárias na votação da proposta de implantação das listas fechadas nas eleições para o Legislativo

Tabela 37 – Orientação das lideranças partidárias na votação da proposta de implantação do sistema eleitoral misto nas eleições para o Legislativo

Tabela 38 – Votação dos partidos na proposta de implantação do sistema eleitoral misto nas eleições para o Legislativo

Tabela 39 – Proposições relativas à implantação do sistema eleitoral misto no Brasil

Tabela 40 – Comparativo entre os números efetivos de partidos parlamentares no Brasil e na Alemanha relativo às últimas nove eleições para a Câmara Baixa

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número Efetivo de Partidos Brasileiros (1982 - 2014)

Gráfico 2 – Composição da Câmara dos Deputados – Eleições de 2014

Gráfico 3 – Comparativo entre o quantitativo de partidos que participou das eleições e aqueles que conquistaram vagas

Gráfico 4 – Número Efetivo de Partidos Alemães (1949 - 2013)

Gráfico 5 – Comparecimento às Eleições na Alemanha (1949-2013)

Gráfico 6 – Comparativo entre os números efetivos de partidos parlamentares no Brasil e na Alemanha relativos às últimas nove eleições para a Câmara Baixa

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC - Acre

AL - Alagoas

AM - Amazonas

AP - Amapá

AV - *Alternative Vote* (voto alternativo)

BA - Bahia

BC - *Borda Count* (voto alternativo não transferível)

BV - *Block Vote* (voto em bloco individual)

CD - Câmara dos Deputados

CDU - União Democrata Cristã

CE - Ceará

CEDI - Centro de Documentação e Informação

CEFOR - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento

CF - Constituição Federal

CSU - União Social Cristã

DF - Distrito Federal

E_{inter} - Eficiência Interpartidária

E_{intra} - Eficiência Intrapartidária

ES - Espírito Santo

FDP - Partido Liberal Democrático

FPTP - *The First Past The Post*

GO - Goiás

ID - Identificabilidade Pré-Eleitoral

L - *Linkage* Eleitoral

LV - *Limited Vote* (voto limitado)

M - Magnitude

MA - Aproximação da Maioria

MA - Maranhão

MG - Minas Gerais

MM - *Mixed-Member Electoral System* (Sistemas eleitorais mistos)
MMM - *Mixed-Member Majoritarian System* (Sistema Eleitoral Misto Majoritário)
MMP - *Mixed-Member Proportional Representation System* (Sistema Eleitoral Misto Proporcional)
MS - Mato Grosso do Sul
MT - Mato Grosso
NEPE - Número Efeito de Partidos Eleitorais
NEPP - Número Efetivo de Partidos Parlamentares
P - Realce da Pluralidade
PA - Pará
PB - Paraíba
PBV - *Party Block Vote* (voto em bloco partidário)
PDS - Partido do Socialismo Democrático
PE - Pernambuco
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PI - Piauí
PR - Paraná
PR - *Proportional Representation* (Sistema Eleitoral de Representação Proporcional)
PS - *Parallel Systems* (Sistema Eleitoral Misto Paralelo)
RDA - República Democrática Alemã (Alemanha Oriental)
RFA - República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental)
RJ - Rio de Janeiro
RN - Rio Grande do Norte
RO - Rondônia
RP - Representação Proporcional
RR - Roraima
RS - Rio Grande do Sul
SC - Santa Catarina
SE - Sergipe
SGM - Secretaria-Geral da Mesa
SMP - *Single Member Plurality* (sistema de maioria simples)

SNTV - *Single Non-Transferable Vote* (voto único não transferível – distritão)

SP - São Paulo

SPD - Partido Socialdemocrata

SSDs - Distritos de assento único

STV - *Single Transferable Vote* (Voto Único Transferível)

TO - Tocantins

TRS - *Two-Round System* (sistema de dois turnos)

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 SISTEMAS ELEITORAIS	15
1.1. Conceitos Iniciais	15
1.2. Fórmulas Eleitorais	17
1.2.1. Fórmulas Majoritárias	18
1.2.2. Fórmulas de Representação Proporcional.....	27
1.3. Distritos Eleitorais	36
1.3.1. Parâmetros para a Divisão dos Distritos.....	37
2.1. Breve Introdução.....	49
2.2. Conceitos Iniciais	51
2.3. Tipos de Sistemas Mistos	52
2.4. Algumas variáveis importantes dos sistemas mistos	55
2.5. Avaliação dos sistemas eleitorais mistos	59
2.5.1. Avaliação das dimensões inter e intrapartidária.....	59
2.5.2. Avaliação geral dos sistemas mistos	74
3 SISTEMAS ELEITORAIS BRASILEIRO E ALEMÃO	78
3.1. Sistema Proporcional de Lista Aberta Brasileiro	78
3.1.1. Síntese das principais críticas ao sistema proporcional brasileiro	86
3.2. Sistema Misto Alemão	89
3.2.1. Evolução histórica dos sistemas eleitorais na Alemanha.....	89
3.2.2. Atual sistema eleitoral misto alemão após a reforma eleitoral de 2013	104

4 SISTEMAS PARTIDÁRIOS DO BRASIL E DA ALEMANHA.....	109
4.1. Conceitos Iniciais e Metodologia para a Contagem de Partidos	109
4.2. Multipartidarismo Brasileiro.....	113
4.2.1. Fragmentação Partidária Brasileira (1982-2014)	114
4.3. Multipartidarismo na Alemanha.....	168
4.3.1. Sistema Partidário Alemão – Império e República Weimar (1871-1933)	168
4.3.2. Sistema Partidário Alemão Contemporâneo (1949 até os dias atuais).....	170
5 SISTEMA ELEITORAL MISTO ALEMÃO NO BRASIL: A QUESTÃO DA FRAGMENTAÇÃO DO SISTEMA PARTIDÁRIO	180
5.1. Sistema Eleitoral Misto Alemão no Brasil.....	180
5.1.1. Proposta de adoção do sistema eleitoral misto nas eleições para a Câmara dos Deputados.....	180
5.1.2. Sistema Eleitoral Misto Alemão no Brasil e a Questão da Fragmentação Partidária	189
CONCLUSÃO.....	198
REFERÊNCIAS.....	202
ANEXOS	219

INTRODUÇÃO

Os sistemas eleitorais, em se consubstanciando no método de transformação de votos em mandatos eletivos, têm sua razão de existir apenas no contexto da democracia, pois pressupõe, como forma legítima de distribuição do poder, o processo eleitoral.

A escolha do sistema eleitoral tem sido reconhecida como uma das decisões mais importantes para uma democracia, tendo em vista suas imbricações na configuração geral do sistema político.

Não é por outra razão que, sobretudo a partir da década de 1960, as pesquisas acerca dos sistemas eleitorais e sua influência sobre a estrutura e funcionamento das instituições políticas, destacadamente do sistema partidário, são alvos de intensas discussões por especialistas de relevo internacional das mais variadas vertentes da Ciência Política e do Direito Constitucional.

Apesar de não se tratar de um tema novo, o interesse em estudá-lo ainda é pujante. Cuida-se de um ramo de pesquisa que a todo tempo se renova, pois as realidades sociais e políticas se complexificam, novas demandas e problemas surgem, fazendo com que seja necessária uma contínua reflexão sobre as instituições que, ao mesmo tempo em que conformam, precisam se amoldar à sociedade.

As constantes pressões reformadoras também dão fôlego ao debate. Nos cinco continentes, a temática referente à reforma dos sistemas políticos é recorrente. Em maior ou menor grau, há sempre pessoas descontentes com a dinâmica política de seu país. A unanimidade é algo improvável.

A insatisfação parcial, total ou mesmo o afã de propor melhorias originam as muitas correntes defensoras de alteração deste ou daquele instituto eleitoral, com vistas a alcançar determinados escopos ou corrigir situações julgadas problemáticas. Da pluralidade de anseios advêm correntes reformistas igualmente plurais.

No Brasil, especialmente a partir das décadas de 80 e 90, haverá a publicação de muitos estudos sobre os sistemas eleitorais. Em tempos recentes, novas discussões sobre a matéria marcaram os debates da famigerada reforma política brasileira, o que indica a importância de constantemente se revisitar o tema.

Mesquita Júnior assinala que a flexibilidade é inerente aos arranjos eleitorais (2005, p. 26), haja vista que “todo sistema eleitoral, concebido de forma estática, dificilmente pode acompanhar o dinamismo das transformações econômicas e sociais de qualquer país”.

No âmbito dos debates pátrios, na maioria das vezes, parte-se inicialmente de uma crítica ao sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta hodiernamente adotado nas eleições dos deputados (federais, estaduais e distritais) e vereadores brasileiros, para depois se propor soluções para os problemas encontradas.

As propostas podem ser divididas em dois grandes grupos. No primeiro, estão aquelas em se que defende a manutenção do sistema proporcional, mas com reformas, por exemplo, com a proibição das coligações partidárias. No segundo, têm-se aqueles que acreditam que a melhor saída seria a substituição do sistema vigente por outro, com a adoção dos arranjos majoritários ou mistos.

O presente trabalho estuda uma das proposições constantes do segundo bloco, a opção por uma fórmula eleitoral mista, nos moldes da alemã, amplamente conhecida no mundo como “representação proporcional personalizada”. No Brasil, a fórmula recebe a alcunha de “voto distrital misto”, sendo talvez hoje a alternativa mais suscitada no contexto de uma eventual reforma política.

Como se verá mais detidamente ao longo do trabalho, os sistemas eleitorais mistos são aqueles em que, na eleição de uma mesma câmara ou colegiado, utilizam-se combinações entre fórmulas majoritárias e de representação proporcional.

Existem dois tipos básicos de sistemas mistos: o de correção e o paralelo, também conhecido como de superposição. Neste, as cadeiras eleitas pelo sistema proporcional não interferem naquelas eleitas pelo sistema majoritário, como ocorre, por exemplo, na Armênia, Geórgia, Rússia e Japão. Naquele, é estabelecida alguma forma de relação entre os dois sistemas, visando a minimizar as distorções do sistema majoritário por meio de uma contagem proporcional de votos. São os casos encontrados na Alemanha, Nova Zelândia, Bolívia e Venezuela.

O foco da análise se centrará no estudo de uma das principais bandeiras erigidas pelos defensores da adoção do sistema eleitoral alemão no Brasil, a de que ele contribuiria para combater a fragmentação do sistema partidário.

Busca-se responder à seguinte indagação: No Brasil, a implantação da fórmula eleitoral mista alemã para as eleições dos deputados federais reduziria a fragmentação do sistema partidário brasileiro?

São objetivos específicos que se espera alcançar ao longo da dissertação: a) examinar os sistemas eleitorais e partidários brasileiros e alemães; e b) no âmbito do estudo da proposta de adoção do sistema eleitoral alemão nas eleições dos deputados federais brasileiros, analisar a afirmação de que tal sistema contribuiria para a concentração de nosso sistema partidário.

Cuida-se de pesquisa aplicada, isto é, que “gera conhecimentos úteis à resolução de problemas sociais” (BOAVENTURA, 2004, p. 56). Será utilizada a metodologia exploratória. A abordagem do estudo é eminentemente qualitativa, usando como principal meio de obtenção de dados a pesquisa bibliográfica (fontes secundárias). As conclusões seguirão uma racionalidade indutiva.

No itinerário traçado para a consecução das metas delineadas, o ponto de partida (capítulo 1) será um estudo introdutório acerca dos sistemas eleitorais, focalizando, sobretudo, dois de seus aspectos essenciais: as fórmulas eleitorais e as circunscrições ou distritos eleitorais. De forma transversal, também serão trabalhados o boletim do voto e o procedimento de votação.

É, no primeiro capítulo, que serão analisados os sistemas eleitorais clássicos, majoritário e representação proporcional. Tal análise é fundamental para quem se propõe a entender os sistemas mistos, que derivam da combinação desses dois arranjos matriciais.

O capítulo 2 foi dedicado ao exame das fórmulas eleitorais mistas, que são os sistemas alvos da presente pesquisa. O principal referencial bibliográfico utilizado para a edição deste capítulo foi a obra “*Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*”, uma coletânea de textos editada por Shugart e Wattenberg (2001).

Realizado o estudo geral sobre os sistemas eleitorais existentes, passa-se, no capítulo 3, a avaliar os sistemas eleitorais adotados no Brasil e na Alemanha, suas origens e principais características.

Em seguida, no capítulo 4, são delineados os cenários partidários brasileiro e alemão. São envidados esforços para entender as razões que levaram, de um lado, à

atual fragmentação partidária brasileira e, de outro, à concentração do quadro de partidos alemão.

Por fim, no capítulo 5, com amparo em todo o percurso empreendido até ali, tentaremos saber se realmente é possível afirmar que a introdução da fórmula eleitoral alemã no Brasil resolveria a questão da fragmentação do sistema partidário pátrio.

Embora se trate de uma pesquisa aplicada, assinale-se, desde já, que não há a pretensão de normatividade ou de apresentação de soluções, mesmo porque, está cada vez mais consolidada a ideia de que os sistemas eleitorais não podem ser vistos como culpados, nem tampouco como antídotos para as mazelas do sistema político.

1 SISTEMAS ELEITORAIS

1.1. Conceitos Iniciais

É apenas no contexto de surgimento e desenvolvimento das sociedades democráticas que teremos o florescimento das várias formatações de sistemas eleitorais, consistindo em um conjunto de padrões e parâmetros, que visam à tradução dos resultados de uma eleição em cadeiras de representantes. Em outras palavras, transformam votos em mandatos eletivos.

Nas palavras de Sartori (1996, p. 15), “os sistemas eleitorais determinam a forma como os votos se traduzem em assentos e desse modo vão afetar o comportamento do eleitor. Eles determinam se o eleitor vota em partidos ou em pessoas”.

Destaca-se ainda a definição de Tavares (1994, p. 34), para quem “os sistemas eleitorais são construções institucionais política e estrategicamente concebidas, e tecnicamente realizadas, para viabilizar e sancionar a representação política”.

Dahl (2001, p. 147), por sua vez, defende que, “provavelmente, nenhuma instituição molda a paisagem política de um país democrático mais do que seu sistema eleitoral e seus partidos”.

Gallagher e Mitchell também advogam que os sistemas eleitorais exercem influência significativa na configuração do sistema político.

Sistemas Eleitorais fazem uma grande diferença para configurar o sistema partidário, para a natureza do governo (coalizão ou unipartidário), para o tipo de escolha que os eleitores podem fazer em uma eleição, para como os eleitores podem controlar seus representantes, para o comportamento dos parlamentares, para o grau em que o Parlamento seja composto por pessoas de diversos tipos e origens, para a extensão em que existem democracia e coesão no interior dos partidos, e, obviamente, para a qualidade de governo, e, por isso, para a qualidade de vida dos cidadãos governados (GALLAGHER e MITCHELL apud NICOLAU, 2012, p. 24).

Enzweiler (2008, p. 29) arremata afirmando que “as regras estabelecidas pelo sistema eleitoral, transformadoras de votos em mandatos e, decorrentemente, em

poder, existem também para auxiliar a viabilização da vida plural, isto é, para tornar a democracia real”.

Sintetiza Görge (1983, p. 194): “sistema eleitoral é, portanto, um conjunto de normas que organizam o complexo processo de formação da vontade política nacional, a partir da formulação desta vontade até a sua realização por um governo legalmente eleito”.

Cintra (2006, p. 128) desdobra o conceito de sistemas eleitorais em três aspectos: “1) a área geográfica em que os representantes serão eleitos e em que os votos serão coletados e computados – as circunscrições ou distritos; 2) os graus de liberdade à disposição do eleitor na votação e, sobretudo; 3) a forma de traduzir os votos em cadeiras parlamentares ou em postos no Executivo”.

A seu turno, Lijphart (2003, p. 170), ao analisar o governo de trinta e seis países, estabeleceu os critérios mais importantes para o entendimento de um sistema eleitoral: “(i) fórmula eleitoral, (ii) magnitude dos distritos eleitorais, (iii) barreira eleitoral, (iv) número total dos membros de uma assembleia eleita, (v) influência das eleições presidenciais sobre as eleições legislativas, (vi) grau de proporcionalidade e (vii) vínculos eleitorais interpartidários”.

Tavares (1994), por sua vez, defende que quatro componentes seriam essenciais a todo sistema eleitoral: o distrito eleitoral, o boletim do voto, o procedimento de votação e o arranjo ou fórmula eleitoral. Para ele, essas seriam as características fundamentais dos sistemas eleitorais. Os demais caracteres, em que pesem importantes, seriam secundários.

Para os fins da presente pesquisa, foram focalizados, sobretudo, dois dos aspectos essenciais citados pelos estudiosos: a fórmula eleitoral e as circunscrições ou distritos eleitorais. De forma transversal, também foram trabalhados o boletim do voto e o procedimento de votação.

1.2. Fórmulas Eleitorais

Tradicionalmente, reconhecem-se duas fórmulas eleitorais básicas (modelos de representação): as majoritárias e as de representação proporcional. Dessas duas fórmulas derivam todos os demais arranjos de sistemas eleitorais, inclusive, os sistemas mistos, que serão examinados no próximo capítulo.

Neste trabalho, será estudada a sistematização realizada por Reynolds, Reilly e Ellis (2005) do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, com as adaptações propostas por Nicolau (2012), que colocou o sistema de voto único não transferível como uma das espécies de sistema majoritário. Em complementação a Nicolau, serão exploradas ainda outras categorias de votação majoritária: o voto limitado; o voto alternativo não transferível; e o voto em bloco partidário.

Figura 1. Sistemas Eleitorais



Fonte: Elaboração própria

Nos próximos tópicos deste capítulo, serão examinadas as fórmulas eleitorais majoritárias e de representação proporcional, para, em seguida, ser debatida a questão dos distritos eleitorais. Tais discussões iniciais darão maior consistência teórica para o debate que se propõe a fazer, cujo objeto contempla, em certa medida, um cotejo entre sistemas eleitorais e partidários.

1.2.1. Fórmulas Majoritárias

Trata-se do mais antigo modelo de sistema eleitoral, em que prevalece a vontade da maioria ou da 'maior' maioria quando da apuração da eleição. Em regra, simplesmente vence o mais votado.

No que se refere a sua utilização nas eleições parlamentares, ensina Nicolau (2012) que atualmente, com pouquíssimas exceções, os países que adotam o sistema majoritário dividem o território em distritos de um único representante. Em tempos anteriores, séculos XVIII e XIX, eram comuns os distritos com mais de uma cadeira parlamentar.

A classificação mais singela do sistema majoritário o divide em: 1) maioria simples, em que saí vitorioso aquele que obtiver o maior número de votos válidos; e, 2) maioria absoluta, no qual vence quem alcança mais da metade dos votos, independentemente do número de escrutínios. Embora menos usual, há também a possibilidade de se exigir maiorias qualificadas, como 3/5, 2/3 e outras frações.

Dentro de uma classificação mais abrangente, os teóricos reconhecem basicamente as seguintes espécies de sistemas majoritários: 1) Maioria Simples; 2) Dois Turnos; 3) Voto em Bloco Individual; 4) Voto em Bloco Partidário; 5) Voto Alternativo; 6) Voto Alternativo Não Transferível; 7) Voto Único Não Transferível; e, 7) Voto Limitado (REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2005).

1.2.1.1 Maioria Simples

É o modelo majoritário mais simples. Pela maioria relativa, sagra-se vencedor aquele candidato que alcançou o maior número de votos. Trata-se do típico modelo inglês, também denominado como *the first past the post* (FPTP), *single member plurality* (SMP) ou simplesmente *plurality*. No Brasil, o modelo é conhecido como “voto distrital”. (NICOLAU, 2012).

De maneira geral, divide-se o território do país em tantas quantas forem as vagas eletivas a preencher. Cada partido pode apresentar um único candidato para cada unidade territorial. É eleito, em cada circunscrição, aquele candidato mais bem votado.

No que tange aos países que aplicam o modelo de maioria simples, Reynolds, Reilly e Ellis destacam,

Os sistemas FPTP puros são encontrados principalmente no Reino Unido e nos países historicamente influenciadas pela Grã-Bretanha. Junto com o Reino Unido, os casos mais frequentemente analisados são o Canadá, a Índia e os Estados Unidos. FPTP também é usado por um número de países do Caribe, na América Latina, Belize, na Ásia por cinco países, Bangladesh, Birmânia, Índia, Malásia e Nepal, e por muitos dos pequenos países insulares do Pacífico Sul. Na África, 15 países, a maioria ex-colônias britânicas, usam o sistema FPTP (REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2005, p. 35 – tradução própria).

No Brasil, adota-se o sistema de maioria simples nas eleições para prefeitos de municípios com até duzentos mil eleitores e na eleição de senadores quando a renovação é de apenas 1/3 das cadeiras.

Ressalte-se que, por esse arranjo, alcança-se muitas vezes apenas a maior maioria/minoria, principalmente, quando estamos diante de países de múltiplas clivagens político-sociais.

1.2.1.2 Dois Turnos

A eleição em dois turnos (*two-round system* – TRS) é aquela que pode acontecer em dois momentos, caso nenhum dos candidatos alcancem uma cota mínima dos votos

no primeiro turno, onde para ser eleito costuma-se exigir cinquenta por cento dos votos válidos.

Não alcançada a votação necessária para eleição em primeiro turno, é feito um segundo turno entre os candidatos mais votados. Em geral, no segundo turno, competem os dois mais votados no primeiro.

Nas eleições presidenciais da Argentina, vencerá no primeiro turno o candidato que alcançar, pelo menos, 45% dos votos válidos ou obtiver uma diferença de 10% em relação ao segundo colocado. Caso contrário, haverá um segundo turno entre os dois mais votados no primeiro.

Segundo Nicolau (2012), a França é a principal expoente desse modelo de dois turnos. O arranjo dataria das eleições dos membros do terceiro estado na Assembleia Geral de 1789, que acontecia em três turnos sucessivos. Tal experiência foi transportada para a eleição dos deputados franceses, sendo que, em 1848, passaram a adotar oficialmente os dois turnos (*ballotage*).

No que se refere às experiências de aplicação do arranjo de dois turnos, Reynolds, Reilly e Ellis ensinam que:

O sistema de dois turnos é usado nas eleições de 22 parlamentos, sendo o método mais comum usado no mundo inteiro para a eleição direta dos presidentes. Ao lado da França, muitos dos outros países que usam TRS foram colônias da República Francesa ou foram historicamente influenciados de alguma maneira pelos franceses. Nas eleições para o Legislativo, TRS é usado pela República Centro-Africana, Congo, Gabão, Mali, Mauritânia e Togo, na África subsaariana, pelo Egito, na África do Norte, pelas Ilhas Comores, Haiti, Irã, Kiribati e Vietnã, e por algumas das repúblicas pós-soviéticas (Belarus, Quirguistão, Turcomenistão e Uzbequistão). Alguns outros países como a Geórgia, Cazaquistão e Tadjiquistão também usam TRS para eleger representantes distritais, como parte de um sistema eleitoral misto (REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2005, p. 52 – tradução própria).

No Brasil, o sistema de dois turnos é utilizado nas eleições dos chefes do poder executivo das três esferas (Presidente, Governadores e Prefeitos de municípios com mais de duzentos mil habitantes). Pela sistemática adotada, o candidato só será eleito em primeiro turno, caso alcance maioria absoluta dos votos válidos (excluídos votos brancos e nulos). Do contrário, haverá segundo turno entre os dois mais votados.

Sartori (1996) defende tratar-se, na verdade, de um sistema eleitoral próprio, distinto do majoritário, pois, além de permitir aos eleitores votarem duas vezes em um

pequeno intervalo de tempo, possibilita que reorientem seu voto com base nos resultados do primeiro turno, apelando para uma votação estratégica, em favor do candidato com possibilidade real de ganhar a eleição.

1.2.1.3 Voto Alternativo e Voto Alternativo Não Transferível

O voto alternativo (*alternative vote* – AV) é um sistema de eleição ‘preferencial’¹ em distritos de um só representante, onde os eleitores são chamados a enumerar os candidatos na ordem de sua preferência. Na fase de apuração, aqueles candidatos com menor número de primeiras preferências são eliminados, e as preferências são redistribuídas até que surja um vencedor com maioria absoluta.

Leciona Nicolau (2012, p. 35) que, no sistema de votação alternativa, o candidato, além de buscar uma taxa elevada de primeiras preferências, precisa galgar uma boa posição da generalidade do eleitorado. De modo que “candidatos preferidos por um pequeno segmento do eleitorado, mas com alta taxa de rejeição em outros seguimentos, têm enormes dificuldades em se eleger”.

Adotam o voto alternativo:

AV é usado na Austrália, Fiji e Papua Nova Guiné. E, portanto, (...) todos os exemplos, em nível nacional, do voto alternativo atualmente ocorrem na Oceania. No entanto, um número de jurisdições subnacionais na Europa e América do Norte também utilizam variantes de AV, sendo usado também nas eleições presidenciais da República da Irlanda (REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2005, p. 49 – tradução própria).

Noutro vértice, denominou-se, no presente estudo, como voto alternativo não transferível, o sistema que Reynolds, Reilly e Ellis (2005) designam como *Borda Count* (BC)², adotado em um pequeno país do Pacífico chamado Nauru. Nele, assim como no voto alternativo, os eleitores são levados a ordenar suas preferências. Todavia, não há eliminações dos candidatos com menos primeiras preferências.

¹ A votação preferencial aplica-se também aos sistemas proporcionais, porém, não implica na ordenação dos candidatos preferidos pelo eleitorado (Sartori, 1996, p.18).

² Borda Count (BC) – Contagem de Borda, arranjo eleitoral proposto, em 1770, pelo matemático francês Jean-Charles Borda.

No BC, a primeira preferência tem um valor, a segunda preferência outro um pouco menor, a terceira outro ainda menor e assim sucessivamente. A apuração dos votos é feita pela soma das primeiras, segundas, terceiras e demais preferências, considerados os pesos de cada uma. Após a totalização dos votos, vence aquele ou aqueles com maior pontuação, ou seja, tal arranjo pode ser aplicado em distritos uninominais e plurinominais.

1.2.1.4 Voto Único Não Transferível, Voto em Bloco Individual, Voto Limitado, Voto em Bloco Partidário

Na sistemática do voto único não transferível (*single non-transferable vote* - SNTV), conhecido no Brasil como 'distritão', cada partido pode apresentar tantos candidatos quantas forem as cadeiras eletivas em disputa. O eleitor só tem um voto, vencendo aqueles candidatos mais votados individualmente (NICOLAU, 2012).

O sistema de voto em bloco individual (*block vote* – BV), por sua vez, é muito semelhante ao SNTV, porém, o eleitor dispõe de tantos votos quantas forem as vagas eletivas, vencendo os mais votados (REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2005). No Brasil, é o arranjo eleitoral utilizado nas eleições para senadores, quando da renovação de 2/3 da composição do Senado Federal.

A seu turno, o sistema do voto limitado (*limited vote* – LV) também se assemelha aos dois anteriores. Entretanto, o eleitor não possui apenas um voto, o que o diferencia do SNTV, mas menos votos do que o número de vagas a preencher, sendo, pois, distinto também do BV. A contagem é idêntica, vencendo os que alcançarem mais votos (REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2005).³

Por outro lado, tem-se o voto em bloco partidário (*Party Block Vote* – PBV), em que as agremiações partidárias apresentam uma lista de candidatos, de acordo com a quantidade de vagas na circunscrição. Aquele partido com o maior número de votos elege todos os representantes do distrito (NICOLAU, 2004).

³ Há também o voto cumulativo, que é aquele em que o eleitor dispõe de mais de um voto, podendo dar ao mesmo candidato o número de votos que lhe possam ser atribuídos, nele cumulando os votos que poderiam ser distribuídos entre vários candidatos (DINIZ, 1998).

Quanto às experiências de aplicação recorramos mais uma vez aos estudos de Reynolds, Reilly e Ellis:

A **votação em bloco** é comum em países com partidos políticos fracos ou inexistentes. Em 2004, as Ilhas Cayman, Ilhas Falkland, Guernsey, Kuwait, Laos, Líbano, Maldivas, Palestina, Síria, Tonga e Tuvalu, todas utilizaram o voto em bloco. O sistema também foi utilizado na Jordânia, em 1989, na Mongólia, em 1992, nas Filipinas e Tailândia até 1997, mas foi mudado em todos esses países, como resultado do mal-estar que os resultados produziram.

(...)

O **voto em bloco partidário (PBV)** foi usado como o único e principal componente do sistema em quatro países: Camarões, Chade, Djibuti e Cingapura.

(...)

O **SNTV** é usado para as eleições dos órgãos legislativos no Afeganistão, Jordânia, Vanuatu e Ilhas Pitcairn, para as eleições da segunda câmara na Indonésia e Tailândia, e para 176 dos 225 assentos no sistema paralelo utilizado para o parlamento de Taiwan. No entanto, a sua aplicação mais conhecida foi para as eleições da Câmara Baixa japonesa entre 1948-1993.

(...)

O **voto limitado** é utilizado por várias eleições a nível local, mas a sua aplicação a nível nacional é restrita a Gibraltar e Espanha, onde ele tem sido usado para eleger o Senado espanhol desde 1977. Neste caso, com grandes distritos plurinominais, cada eleitor tem um voto a menos do que o número de membros a serem eleitos (REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2005, pp. 44-117 – tradução própria).

1.2.1.5 Da avaliação dos arranjos majoritários

As vantagens e desvantagens do modelo de maioria simples (FPTP) servem como referência para todos os arranjos do sistema majoritário. E, assim sendo, optou-se por trazer tais referenciais em primeiro plano. Acrescentou-se ainda uma avaliação individualizada do arranjo de dois turnos (TRS).

Para tanto, fez-se uma síntese das principais avaliações produzidas pelos pesquisadores Reynolds, Reilly e Ellis (2005) a partir de análises empíricas dos sistemas eleitorais aplicados no mundo.

Como vantagens do sistema FPTP, os autores apontam:

a. Como tenderia a formar sistemas eminentemente bipartidários, estabelecendo, em regra, um partido de direita e outro de esquerda, colaboraria com o combate da

fragmentação partidária, além de fornecer uma escolha mais clara para os eleitores entre os candidatos dos principais partidos;

b. Tendo em vista que a vitória eleitoral gravita entre os dois ou três principais partidos, o sistema produziria maiorias, e, por isso, auxiliaria na formação de governos, diminuindo a necessidade de busca de coalizões com partidos minoritários;

c. Formaria uma oposição coerente no Legislativo;

d. Em sociedades altamente polarizadas, estimulam os partidos grandes a abarcar, em suas listas, candidatos das mais variadas ideologias, o que contribuiria para a qualidade da representação;

e. Excluiria partidos extremistas da representação no Legislativo, a menos que a base eleitoral de tais grupos esteja geograficamente concentrada, situação em que poderiam ser conquistadas cadeiras em alguns distritos;

f. Por se operar em distritos uninominais, aproximaria mais os eleitores de seus representantes (*accountability*);

g. Permitiria um voto mais personalizado em pessoas, e não em partidos;

h. Daria mais chances para os candidatos populares independentes serem eleitos, o que seria importante, naqueles locais, em que os partidos estão sob o jugo de famílias e clãs políticos;

i. O sistema é simples para o entendimento do eleitorado e dos candidatos, bem como para a apuração das eleições.

Por outro lado, foram suscitadas pelos estudiosos as seguintes desvantagens do sistema FPTP:

a. Muitas vezes, partidos com votação expressiva nacionalmente, por terem uma distribuição de votos muito dispersa, elegem menos cadeiras do que a proporcionalidade acomodaria;

b. Pesquisas têm revelado que o sistema da maioria simples dificulta bastante a representação das minorias e das mulheres;

c. Facilitaria a eleição de candidatos ligados a clãs, etnias ou grupos definidos, com preocupação eminentemente local e pouca sensibilidade com os problemas

regionais e nacionais, concorrendo para diminuir o caráter geral da representação, uma vez que os eleitos tenderiam a só enxergar os interesses do seu distrito;

d. Ao fomentar a formação de “feudos locais”, onde um partido ganha todos os assentos em um distrito ou província, tornaria ainda mais difícil a atenção para com os problemas daquelas minorias não representadas;

e. Produziria um grande número de votos perdidos, que não colaboram com a eleição de qualquer candidato, o que poderia ser prejudicial para a legitimidade do sistema;

f. Pode criar a percepção de que as minorias nunca terão chances reais de se fazerem representar, o que pode descambar para radicalismos;

g. Possibilita a ocorrência do fenômeno conhecido como *vote-splitting*, em que dois partidos, por terem ideologias semelhantes, têm o voto de uma parcela significativa do eleitorado dividido entre eles, contudo, com essa divisão, não conseguem êxito, permitindo que um partido menos popular conquiste os assentos;

h. É menos sensível a mudanças na opinião pública;

i. Depende do desenho dos distritos eleitorais, que é passível de manipulação.

Feitas essas considerações, fitando-se apenas as principais vantagens do sistema majoritário, Sartori (1996) traz importantes ponderações: 1) nem sempre é verdadeira a premissa de que o sistema da pluralidade ajuda a eleger uma maioria governativa, produzindo assim um governo eficiente, uma vez que tal efeito só se faria notar quando as eleições majoritárias produzem um sistema de dois partidos, o que não ocorre quando o sistema partidário é insuficientemente estruturado; 2) considerando que os distritos eleitorais, em geral, abrangem milhares de eleitores, não há que falar em vínculo direto entre representante/representado, quando muito, há uma maior proximidade distrito/representante. A vantagem mais sustentável do sistema majoritário, segundo o autor, seria a sua tendência de diminuir a fragmentação partidária.

No que se refere à crítica de que os sistemas majoritários, em virtude de tenderem a produzir resultados desproporcionais, possuiriam déficits de representatividade.

Em contraponto a essa defesa, Rose (1984, pp. 40-41 – tradução própria), após uma detalhada pesquisa empírica sobre o tema concluiu que, no que se refere à proporcionalidade, a diferença entre os sistemas majoritários de maioria simples e os de representação proporcional “é muito pequena: 7%, sendo que alguns países que empregam o sistema majoritário têm maior proporcionalidade, quando comparados a outros que adotam a representação proporcional”.

No atinente ao sistema de dois turnos (TRS), Reynolds, Reilly e Ellis (2005) apontam as seguintes potencialidades específicas:

- a. Permite aos eleitores uma segunda chance de votar no seu candidato escolhido, ou mesmo repensar seu voto no segundo turno, reagindo às mudanças no cenário político que ocorram nesse interregno;
- b. Diminuiria os problemas de “*vote-splitting*”;
- c. Favoreceria partidos de índole mais moderada, “em detrimento dos partidos que se posicionam nos extremos do espectro político; um partido extremista tem mais dificuldade de fazer alianças entre o primeiro e o segundo turnos para obter apoio dos partidos mais moderados” (NICOLAU, 2004, p. 35).

Por outro lado, são suscitadas pelos autores como vulnerabilidades do TRS:

- a. O segundo turno tornaria as eleições muito mais dispendiosas e cansativas, tendo sido notado um declínio acentuado na participação entre o primeiro e o segundo turnos;
- b. Seria mais desproporcional que o FPTP;
- c. Produziria sistemas partidários mais fragmentados, sobretudo, nas novas democracias;
- d. Em países instáveis democraticamente, muitas vezes, no lapso entre os turnos, os candidatos, ao perceberem que não sairão vitoriosos, sobretudo, por uma diferença percentual pequena, apelam para golpes de Estado ou dão início a guerras civis;

e. As alianças e coalizões em segundo turno, embora julgadas importantes para o governo vindouro, podem facilmente se perverter, originando o que os italianos chamam de *mercator delle vacche* (comércio de vacas) ou *horse trading* (troca de cavalos), que consiste em retribuições pela aliança por meio da distribuição de cargos públicos e favores políticos e econômicos. Tais retribuições quando irregulares podem fomentar a corrupção.⁴

1.2.2. Fórmulas de Representação Proporcional

A partir da segunda metade do século XIX, em todo mundo, aumentaram os movimentos sociais em busca do sufrágio universal e da garantia da representação das minorias. Desse contexto, surgiram os sistemas eleitorais de representação proporcional (*Proportional Representation - PR*), que são aqueles que buscam retratar com mais fidelidade as diferentes correntes de pensamento, de modo a possibilitar a representação política dos diferentes grupos.

A origem do sistema eleitoral proporcional tem sido creditada à inspiração do revolucionário Mirabeau (FERREIRA, 1998) e aos esforços do professor e Ministro das Finanças dinamarquês Carl Andrae (NICOLAU, 2004).

Teria sido Carl Andrae o primeiro a esquematizar uma fórmula de representação proporcional, aplicada pela primeira vez nas eleições da Dinamarca de 1855, em que pese muitos conferirem a idealização do modelo ao inglês Thomas Hare, que, no entanto, somente propôs a primeira versão do seu método em 1857, no artigo “O Mecanismo da Representação” (MESQUITA JÚNIOR, 2005).⁵

A representação proporcional (RP) baseia-se “no princípio de que a função primordial de um sistema eleitoral é permitir a representação das opiniões da sociedade expressas pelos partidos políticos” (NICOLAU, 2004, pp. 42-43).

⁴ Vide Sartori (1996).

⁵ Reynolds, Reilly e Ellis (2005) defendem que os princípios fundamentais do sistema proporcional foram inventados, de forma independente, por Thomas Hare, na Grã-Bretanha, e Carl Andrae, na Dinamarca.

Ao tratar do verbete Victor D'Hondt, um dos expoentes da defesa do sistema proporcional, Porto transcreve uma declaração do referido pensador acerca da importância do sistema proporcional:

Esta maneira de proceder é, incontestavelmente, a única legítima e se cometeria uma verdadeira iniquidade, por exemplo, se, havendo diversos trabalhadores executando um serviço qualquer, a totalidade da remuneração fosse dada somente ao que houvesse trabalhado mais. Esta, sem dúvida, a injustiça que se comete aplicando o método comum de eleições (PORTO, 2000, p. 235).

Sintetiza Sartori (1996, p. 15) que, nos sistemas proporcionais, “a vitória eleitoral é partilhada, exigindo-se apenas uma cota suficiente, um número mínimo de votos – geralmente o quociente eleitoral”. Garante-se, em síntese, certa “equidade matemática entre os votos e as cadeiras dos partidos que disputaram uma eleição” (NICOLAU, 2004, p. 37).

Lembra Cintra (2000, p. 5) que, entre os expoentes do sistema proporcional, encontra-se o filósofo liberal inglês John Stuart Mill, “para quem o princípio primeiro da democracia é o da representação na proporção dos números”.

Contrariamente ao que se poderia pensar, o sistema proporcional foi defendido, inicialmente, não pelos socialistas, mas pelos liberais, devido ao temor de que, com a progressiva universalização do voto, as minorias educadas fossem excluídas da representação política caso o sistema majoritário continuasse em vigor (CINTRA, 2000).

O sistema proporcional foi aplicado pela primeira vez na Dinamarca (1855), seguida da Costa Rica (1893) e da Tasmânia (1896), mas só se concretizou efetivamente quando de sua aplicação na Bélgica em 1899, e posteriormente nos seguintes países: Finlândia (1906); Suécia (1907); Holanda (1917); Suíça, Itália, Alemanha e Noruega (1919); Dinamarca e Áustria (1920); e, Brasil (1932) - (MESQUITA JÚNIOR, 2005).

O sistema de representação proporcional é hoje preponderante na América Latina, África e Europa, existindo basicamente dois arranjos principais: o sistema de listas, utilizado em mais de noventa e sete por cento dos países que optaram pela RP; e o voto único transferível (STV). Ambos os sistemas pressupõem a adoção de distritos plurinominais e a necessidade do cálculo de uma cota para a distribuição das cadeiras.

A diferença básica entre eles é que, no STV, não há agregação dos votos dos diversos candidatos de um partido (NICOLAU, 2012).

Independentemente do critério proporcional adotado, a maior ou menor proporcionalidade do sistema dependerá, entre outras variáveis, da dimensão do universo eleitoral, medida pelo número de representantes eleitos por distrito (magnitude do distrito). Quanto maior for o universo eleitoral, maior a proporcionalidade (e. g. Holanda e Israel). Inversamente, quanto menor o universo eleitoral, menor a proporcionalidade. Assim, países com distritos eleitorais muito pequenos (elegendo de dois a cinco representantes) ou médio-pequenos (até nove representantes) são os de menor proporcionalidade (Chile e Irlanda). Isso porque, quanto menores os distritos, maior é o número de votos perdidos por não alcançarem a cota eleitoral (SARTORI, 1996).

A representação proporcional contempla um leque de fórmulas para a distribuição de cadeiras entre os partidos, havendo, contudo, dois grandes métodos: o das maiores sobras e o dos divisores.

Os métodos de maiores sobras estabelecem uma cota fixa que cada partido deve atingir para eleger uma cadeira; depois de feita a distribuição, as cadeiras restantes são atribuídas aos partidos que chegaram mais próximos da cota. Os métodos de divisores dividem os votos dos partidos por números em série; as cadeiras são ocupadas sucessivamente pelos partidos que tiverem os maiores valores da divisão de seus votos pela tábua de números (NICOLAU, 2012, p. 51).

As principais diferenças entre os arranjos proporcionais que seguem o método das maiores sobras referem-se à fórmula de cálculo da cota. Nicolau trata das duas fórmulas mais utilizadas atualmente nos países democráticos: a Hare (conhecido no Brasil como quociente eleitoral) e a Droop.

A mais simples dela foi proposta pelo jurista inglês Tomas Hare, e é o resultado da divisão dos votos válidos pelo número de cadeiras a serem ocupadas. A cota Hare de maiores médias é empregada em alguns países da América Central: Costa Rica, Nicarágua, Honduras e Guatemala. A cota Droop, proposta pelo matemático inglês Richard Droop, é obtida pela divisão do total de votos pelas cadeiras a serem ocupadas mais um; em seguida, ao resultado é acrescentado o número 1. A cota Droop é usada na Eslováquia, na Eslovênia e na África do Sul (NICOLAU, 2012, p. 51).

No que se referem aos sistemas proporcionais que utilizam o método dos divisores, as diferenças entre os arranjos cingem-se à série de divisores, sendo que a mais conhecida e adotada no mundo foi a proposta por Victor D'Hondt (também conhecido como método dos quocientes ou da média mais alta), em que os votos obtidos pelos partidos são divididos pela sequência dos números naturais não nulos (1, 2, 3, 4, 5 e etc). O processo de divisão prossegue até findarem todas as vagas disponíveis, de modo que receberão as cadeiras os partidos que obtiverem as maiores médias.

Apenas para ilustrar a aplicação da série D'Hondt, considere que, no distrito eleitoral A, em que há quinze vagas em disputa, apurou-se, ao final das eleições, a seguinte distribuição dos quarenta mil votos válidos: Partido W, 14.500; Partido X, 13.000; Partido Y, 12.500; e, Partido Z, 5000. Veja-se como ficaria a divisão de cadeiras pelo citado método:

Tabela 1 – Aplicação do método D'Hondt

Partido	Resultado	Divisores D'Hondt								Vagas
		1	2	3	4	5	6	7	8	
W	14500	14500 (1ª)	7250 (4ª)	4833 (8ª)	3625 (11ª)	2900 (14ª)	2416	2071	1812	5
X	13000	13000 (2ª)	6500 (5ª)	4333 (9ª)	3250 (12ª)	2600 (15ª)	2166	1857	1625	5
Y	12500	12500 (3ª)	6250 (6ª)	4166 (10ª)	3125 (13ª)	2500	2083	1785	1562	4
Z	5000	5000 (7ª)	2500	1666	1250	1000	833	714	625	1

Fonte: Elaboração própria. *Em negrito a ordem das maiores médias apuradas.

A fórmula D'Hondt é a adotada na Áustria, Bélgica, Finlândia, Itália (eleições para o Senado até 1933) e em alguns países da América Latina, como o Brasil. Assinale-se, porém, que tal arranjo é criticado por beneficiar “os grandes partidos em detrimento dos pequenos” (MESQUITA JÚNIOR, 2005, p. 43).

Na próxima tabela, confirmam-se as séries de divisores mais conhecidas:

Tabela 2 – Série de divisores aplicados no âmbito do sistema proporcional

Denominação	Série de divisores
Método D'Hondt	1-2-3-4-5, etc
Método Imperiali	2-3-4-5-6, etc
Método St. Lague	1-3-5-7-9, etc
Método St. Lague modificado	1,4-3-5-7, etc
Método dinamarquês	1-4-5-10-13, etc
Método Huntington	1,41-2,45-3,46-4,47, etc

Fonte: Nohlen (1981, pp. 32-33)

A depender da fórmula de representação proporcional empregada, o sistema tenderá a ser mais ou menos proporcional. Quanto mais proporcional, ou seja, quanto mais fielmente as cadeiras atribuídas a um partido refletirem os votos recebidos por ele nas urnas, mais pura será a fórmula.

Com base em estudos empíricos, os especialistas indicam que, entre as fórmulas proporcionais mais utilizadas, as menos puras, ou seja, as que originam resultados menos proporcionais, são nessa ordem: D'Hondt; Sainte-Laguë; Sainte-Laguë modificada; maior resíduo ou sobra – Hare (NICOLAU, 2012).

1.2.2.1 Modelo de Listas Partidárias

Cuida-se do arranjo mais comum do sistema de representação proporcional, em que, via de regra, o grande protagonista é o partido político, a quem incumbe oferecer uma lista de candidatos para as eleições.

Ao eleitor pode ser dada uma ou mesmo duas das seguintes opções: votar na lista ofertada pelo partido, o que é conhecido, no Brasil, como voto de legenda; ou votar em um nome (ou mais) constante de uma das listas de candidatos apresentadas pelo

partido. No processo de apuração, caberá aos partidos uma quantidade de vagas proporcional à votação obtida no distrito eleitoral.

Os dois tipos básicos de listas partidárias são as abertas (*panachage*) e as fechadas. Serão fechadas quando sua ordenação couber ao partido (e.g. Israel e a maioria dos países da América Latina) e abertas, “quando não há uma ordenação predeterminada, e os eleitores têm a possibilidade de manifestar uma preferência ou mais, indicando, na lista os nomes da sua escolha” (SARTORI, 1996, p. 22). Essa última é a aplicada no Brasil nas eleições de deputados (federais, estaduais e distritais) e vereadores.

Há também a possibilidade de se utilizar a lista fechada flexível, em que, em regra, vota-se na legenda do partido, mas com a possibilidade de se votar também no candidato individualizado que, caso alcance certo número de votos, passa a figurar como o primeiro da lista do partido pelo qual estiver concorrendo.

Registre-se que o relator da Comissão Especial de reforma política da Câmara dos Deputados brasileira (2011), Deputado Henrique Fontana, em seu relatório final, datado de 7/3/2012, propôs a adoção da lista flexível para as eleições dos deputados. Destaca-se do relatório:

Sistema proporcional de lista flexível. O sistema aqui proposto busca preservar e aperfeiçoar as virtudes da representação proporcional por meio da qualificação do voto do eleitor e do fortalecimento do caráter programático das campanhas eleitorais (FONTANA JÚNIOR, 2012).

Avaliando a proposta de aplicação da lista flexível no Brasil, Cerqueira (2004) especula que o método não alcançaria os efeitos desejados (fortalecimento do sistema partidário, com partidos mais coesos e ideologicamente mais coerentes e programáticos). Para o autor, na conjuntura política brasileira, a lista flexível resultaria, na prática, na continuidade da lista aberta.

1.2.2.2 Voto Único Transferível (STV)

Também conhecido como método Andrae-Hare, esse arranjo eleitoral vem sendo experimentado na República da Irlanda, desde 1921, e em Malta, desde 1947. Foi aplicado uma única vez na Estônia, em 1990. Na Austrália, é usado nas eleições do Senado Federal. Há registros de aplicação do STV também em eleições locais na Escócia e Nova Zelândia (REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2005).

Trata-se de um sistema preferencial de complexa apuração de votos, envolvendo três procedimentos: “o cálculo de uma cota; a transferência de votos dos candidatos que ultrapassaram a cota para outros candidatos; a transferência dos votos dos candidatos menos votados para outros” (NICOLAU, 2012, p. 71).

Sartori explica o funcionamento do sistema de Hare,

O sistema de Hare (voto singular transferível) elimina totalmente as listas partidárias, sendo o mais pessoal e perfeitamente proporcional. Nesse sistema, os eleitores escrevem⁶ o nome dos seus candidatos seguindo a ordem de sua preferência, sem mencionar nomes ou símbolos de partidos. Muito embora a experiência tenha mostrado que as pessoas sabem muito bem em que partido estão votando. Toda votação excedente é redistribuída de acordo com a segunda preferência, e os candidatos com menos votos são eliminados sucessivamente sendo redistribuídas suas preferências até que todas as vagas sejam preenchidas. Tal sistema enfraquece os partidos (SARTORI, 1996, p. 15).

Os eleitores tem ampla liberdade de votação podendo escolher candidatos de diferentes partidos e enumerá-los na ordem de sua preferência. Ademais, diferentemente da lista aberta, “o eleitor tem controle sobre a natureza da transferência de seu voto: na lista aberta, um voto pode eleger um candidato pelo qual não se tem simpatia” (NICOLAU, 2004, p. 41). Atenua-se, portanto, o fenômeno conhecido, no Brasil, como “puxadores de voto”.⁷

⁶ Ou enumeram os nomes dos candidatos.

⁷ Expressão utilizada para se referir a um fenômeno comum advindo da aplicação da representação proporcional de lista aberta, em que alguns candidatos, sobretudo, artistas e celebridades com forte apelo midiático, ao participarem de uma eleição, alcançam muitas vezes mais votos dos que os necessários para se elegerem parlamentares. Esses votos em excesso acabam colaborando com a eleição de outros candidatos do mesmo partido.

1.2.2.3 Da avaliação dos arranjos proporcionais

Sartori (1996), ao avaliar a representação proporcional, destaca os principais argumentos pró e contra a sua adoção. Como vantagens, assinala: a equidade na representação política; a preservação das minorias; o respeito ao pluralismo político-ideológico; e o fato de ser uma alternativa para as sociedades altamente polarizadas. Entre as desvantagens, estão: permitiria a fragmentação partidária, não sendo sensível ao requisito da governabilidade ou não conseguindo lidar adequadamente com essa necessidade.

Reynolds, Reilly e Ellis (2005) ressaltam que a grande vantagem apontada é a melhoria da representatividade. Para muitas novas democracias, particularmente aquelas que enfrentam divisões sociais profundas, a inclusão de todos os grupos importantes no Legislativo pode ser uma condição quase que essencial para a própria consolidação democrática. Deixar de garantir que as minorias (e, é claro, maiorias) tenham participação pode ter consequências catastróficas (e. g. Lesoto). Como maiores desvantagens, apontam sua tendência em dificultar a formação de governos, em virtude do perigo da fragmentação partidária.

Detalham Reynolds, Reilly e Ellis (2005) o que acreditam serem as principais vantagens dos sistemas de representação proporcional:

- a. Tenderiam a traduzir mais fielmente os votos depositados nas urnas em assentos conquistados;
- b. Diminuiriam consideravelmente os votos desperdiçados;
- c. Facilitariam o acesso dos partidos minoritários à representação política, a menos que a magnitude do distrito seja muito pequena;
- d. Encorajariam os candidatos a fazerem campanhas mais abrangentes, pois os votos dispersos passam a ser também importantes para conquistar mais vagas;
- e. Promoveriam uma melhor continuidade das políticas públicas. Segundo os pesquisadores, o modelo bipartido fomentado pelo FPTP faz com que o planejamento econômico de longo prazo seja mais difícil em comparação aos governos de coalizão dos sistemas RP.

Doutra banda, seriam desvantagens do sistema de representação proporcional, segundo Reynolds, Reilly e Ellis (2005):

- a. A governabilidade muita vezes ficaria dependente da formação de governos de coalizão, o que tenderia a dificultar a realização de políticas públicas coerentes;
- b. Permitiria a fragmentação e instabilidade do sistema partidário;
- c. Tornaria possível a eleição de representantes de partidos extremistas de esquerda ou direita;
- d. Fomentaria a formação de coligações partidárias puramente por razões de conveniência, em detrimento da política ideológica de cada partido;
- e. Como dá muita força aos partidos pequenos, eles podem se tornar um entrave para a aprovação das propostas dos partidos maiores, com reflexos na governabilidade;
- f. A compreensão por parte dos eleitores e a apuração das eleições seriam dificultosas.

A questão da distribuição equitativa da representação é problemática e de certo modo pouco compreendida. É mais correto dizer que o modelo proporcional tende a refletir melhor a diversidade de grupos sociais que compõem uma nação, sobretudo, quando tais grupos têm espaço nos partidos políticos (personagens fundamentais no modelo de listas).

Ademais, o sistema proporcional não conduz necessariamente a governos marcados pela ingovernabilidade, pela disputa interna e pelos impasses, sobretudo, quando são estabelecidas coalizões homogêneas, resultantes de um cenário político pragmático e pouco polarizado, havendo pouco distanciamento ideológico entre os partidos (SARTORI, 1996).

Registre-se que a história e as peculiaridades do sistema de representação proporcional adotado no Brasil serão estudadas com mais detalhes no capítulo 3.

1.3. Distritos Eleitorais

Um aspecto fundamental para a caracterização de um sistema eleitoral, a definição de seus distritos. Para os objetivos da presente pesquisa, importante que se faça alguns comentários sobre o tema.

O distrito eleitoral corresponde à unidade territorial básica na qual os votos são transformados em cadeiras de representantes, a partir da aplicação de uma das fórmulas eleitorais existentes.

Segundo Teixeira (2003), em cada País, tais unidades eleitorais têm denominações próprias: no Reino Unido, *constituency*; nos Estados Unidos, *district*; na França, *circonscription*; no Brasil, circunscrição.

O número de representantes que pode ser eleito em um determinado distrito corresponde a sua magnitude (M). No Brasil, por exemplo, o estado de São Paulo elege setenta deputados federais, logo é um distrito de magnitude igual a setenta ($M = 70$).

Existe uma associação entre o modelo de representação e a magnitude do distrito eleitoral. Os sistemas majoritários são, em geral, utilizados em distritos de um representante ($M=1$) – uninominais – embora existam, como se viu, variantes utilizadas em distritos com $M>1$ – plurinominais. Já os sistemas proporcionais necessitam de distritos com mais de um representante ($M>1$), pela impossibilidade de se distribuir proporcionalmente uma única cadeira entre os concorrentes (TEIXEIRA, 2003).

A terminologia “voto distrital”, amplamente difundida no Brasil, não é tecnicamente correta, pois, independentemente do sistema eleitoral adotado, se majoritário, proporcional ou misto, alguma forma de distrito sempre se adota, para fins de apuração dos votos e distribuição de mandatos, não havendo falar em eleições sem distritos.

Portanto, quando, no País, se fala em voto distrital puro, está-se, na verdade, falando do sistema eleitoral majoritário de maioria simples em distritos uninominais. Por outro lado, o voto distrital misto corresponde ao sistema eleitoral misto, em que, na parcela majoritária, aplica-se a sistemática do voto distrital puro, sendo que, na cota proporcional, usualmente utiliza-se o arranjo proporcional de listas.

Cintra sintetiza a controvérsia terminológica:

É importante assinalar esse fator, pois a terminologia usual entre nós tende a identificar voto distrital com voto por maioria simples em distritos uninominais, como se dá no sistema eleitoral britânico ou norte-americano. Mas é terminologia imprópria e geradora de confusão. Tanto nos sistemas majoritários quanto nos proporcionais, alguma forma de distrito sempre se adota, pois a representação política é de caráter territorial, e não corporativa ou profissional (...). No caso extremo, haverá um único distrito, formado por todo o país, como no citado exemplo de Israel (CINTRA, 2000, p. 6).

Arremata Paim (2010, p. 83), afirmando que se “observa uma inexplicável insistência em designar como sistema distrital misto ao que técnica e juridicamente denomina-se sistema eleitoral misto”.

Feitas essas considerações, passa-se a tratar de um dos aspectos mais espinhosos relativos aos distritos eleitorais, qual seja, a definição de critérios para a sua delimitação.

1.3.1. Parâmetros para a Divisão dos Distritos

1.3.1.1. Dos Parâmetros

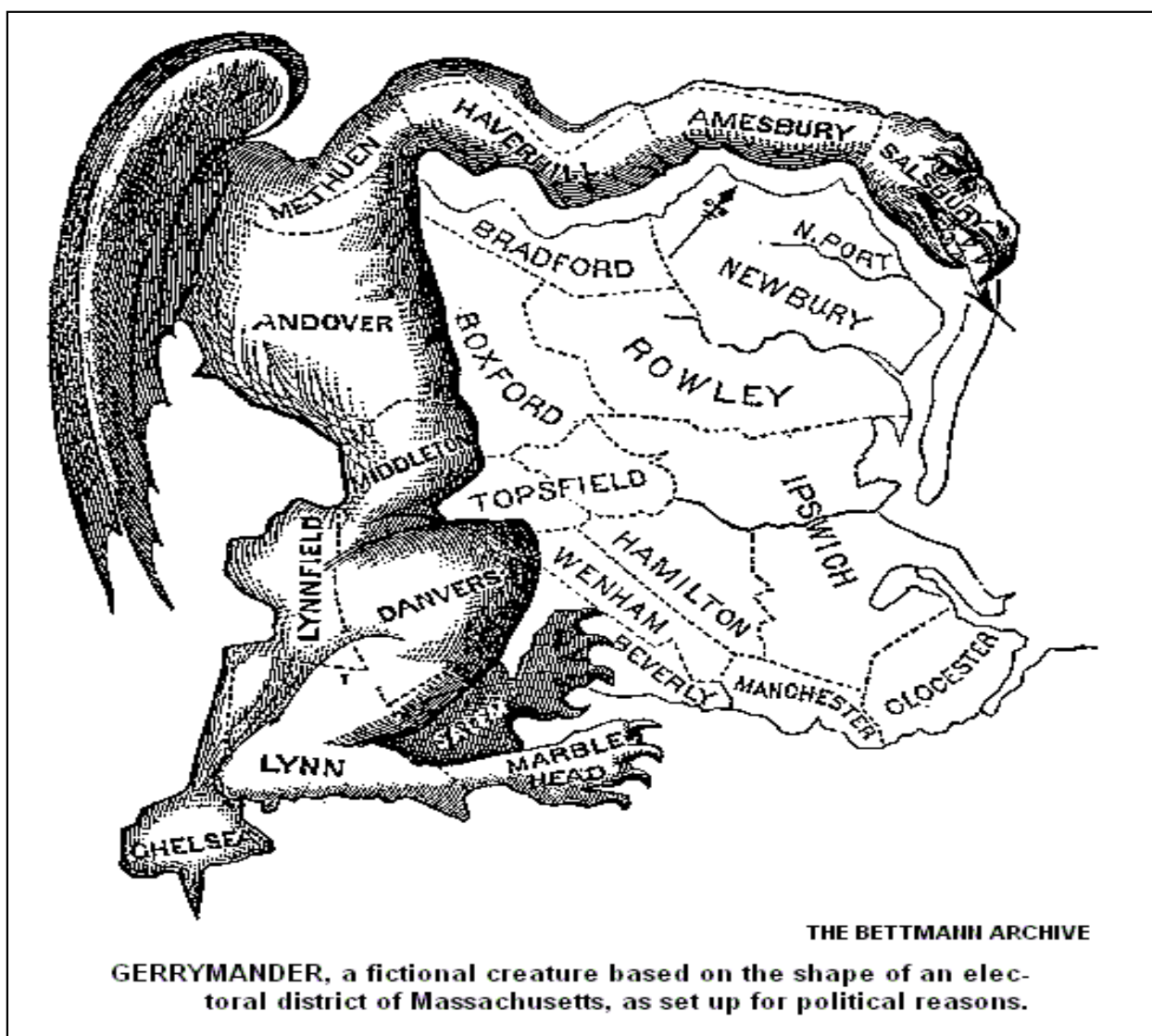
A divisão dos distritos pode seguir diversos parâmetros mais ou menos artificiais, de base política, geográfica ou administrativa. Nos países com representação proporcional, os distritos tendem a seguir o traçado das unidades nacionais (províncias, estados e regiões). Por outro lado, quando se adota o sistema majoritário, tal coincidência é menos usual (TEIXEIRA, 2003).

O traçado dos distritos é assunto complexo e de extrema importância, pois, dele deriva uma série de fatores para a configuração política do país, podendo inclusive favorecer ou inviabilizar a eleição de candidatos desse ou daquele grupo.

Há o recorrente temor de que a falta de estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para a divisão dos distritos facilite a sua manipulação, orientada a produzir deliberadamente pluralidades que vençam as eleições.

Nos Estados Unidos, em que a divisão dos distritos cabe precipuamente às Assembleias Legislativas estaduais, o nome tradicional dado a essa prática de manipulação das fronteiras dos distritos eleitorais é *gerrymandering*, denominação derivada do nome de um antigo governador de Massachusetts, Elbridge Gerry, que, em 1812, maliciosamente teve a ideia de delinear um distrito, que no mapa se assemelhava a uma salamandra, para reunir seus eleitores e dispersar os da oposição. Tratou-se de uma manipulação casuística, por muitos considerada fraudulenta, mas que, à época, foi chancelada pelo judiciário americano (SARTORI, 1996).

Figura 2 – Distrito de Massachusetts demarcado por Elbridge Gerry (1812)



Fonte: Southdakotapolitics (2005)

Outro caso, mais recente e bastante divulgado na imprensa internacional, aconteceu no governo de George Bush (pai), em 1992, quando os republicanos manipularam os mapas eleitorais de Nova Iorque durante o processo de redistribuição, que ocorre nos Estados Unidos a cada dez anos, com base no senso decenal. Considerando que o eleitorado republicano era, em sua maioria, constituído por brancos, foram movidos os traçados dos distritos nova-iorquinos, concentrando a população branca e dispersando a população latina, negra e hispânica. Tal fenômeno, que ficou conhecido como “*bushmander*”, proporcionou vantagens ao partido republicano nas eleições de 1993 (MONMONIER, 2001).

Doutra banda, em outras ocasiões, tal prática foi utilizada nos Estados Unidos para garantir a representação de minorias negras e latinas – o denominado *gerrymandering* afirmativo (SARTORI, 1996).

Com amparo em Lijphart (1986), Tavares relata que a Bélgica e a Nova Zelândia também já demarcaram distritos que garantissem a representação de minorias:

Excepcionalmente, com a preocupação de oferecerem garantias adicionais de expressão política a minorias étnicas, alguns países, entre os quais a Bélgica e a Nova Zelândia, instituíram, além dos distritos territoriais, distritos que reúnem um segmento étnico-cultural minoritário particular da sociedade, também sobre a base de um território ou não, nos quais concorrem candidatos da minoria étnica. Em tais casos, a legislação prevê distritos nos quais o eleitor de minoria étnica vota compulsoriamente numa dentre as listas da etnia ou distritos em que o eleitor pode escolher entre votar na lista étnica ou na lista geral, etnicamente heterogênea (TAVARES, 1994, p. 37)

A delimitação desses distritos afirmativos é uma evolução em relação à tradicional e ainda dominante teoria democrática convencional de representação política, que apregoa que a demarcação das circunscrições eleitorais de um país deve ser orientada por critérios estritamente territoriais “com a máxima independência em relação às características étnico-culturais, religiosas, linguísticas (...) da população do país, de modo que o eleitorado de cada distrito seja constituído tão aleatória e heterogeneamente quanto possível” (TAVARES, 1994, p. 37).

Partindo dessas premissas, a questão que se coloca é: existe formatação ou tamanho adequado para que um distrito eleitoral funcione eficientemente, ou seja, há um distrito eleitoral perfeito?

Como era de se esperar, não existe resposta para tal indagação, até mesmo porque o ideal de distrito assume feições muito particulares. Numa perspectiva abrangente, Tavares defende que a delimitação dos distritos deveria levar em conta a combinação de múltiplas variáveis:

A alternativa da distritalização permite uma distribuição mais rigorosa, equitativa e operacionalizável do território nacional em circunscrições eleitorais, como resultado de uma engenharia complexa e delicada que considere simultaneamente a base territorial, o volume da população e em particular do corpo eleitoral, o número de representantes a eleger e as peculiaridades concernentes ao processo de estratificação social, cultural e política da população (TAVARES, 1994, p. 38).

Entre os critérios mais citados, os especialistas têm enfatizado o estudo de três diretrizes: a) a dimensão do distrito deve permitir a proporcionalidade dos resultados eleitorais; b) os distritos precisam, na medida do possível, abranger populações numericamente equivalentes, sendo desejável ainda que compreendam corpos de eleitores igualmente análogos;⁸ c) deve-se buscar uma maior aproximação entre representantes e representados, razão pela qual, sempre que possível, se recomenda a formatação de distritos com áreas e populações razoavelmente pequenas. Além do mais, distritos menores tenderiam a baratear os custos das campanhas eleitorais, tornando-as também menos exaustivas para os candidatos.

Em relação à aplicação do primeiro critério citado, sobretudo, no que se refere aos países que adotam a representação proporcional, a maior ou menor proporcionalidade do sistema dependerá, entre outras variáveis, da magnitude do distrito. Quanto maior a magnitude, maior a tendência de que as eleições produzam resultados proporcionais.

Por outro lado, Reynolds, Reilly e Ellis (2005) ponderam que distritos de maior magnitude, em geral, significam circunscrições maiores e que conseqüentemente abarcam grandes contingentes populacionais. E, assim sendo, o que se ganha em proporcionalidade, pode-se perder em “potencial” de proximidade entre representantes e representados.

⁸ Nem todo membro da população faz parte do corpo eleitoral. O exemplo clássico são as crianças que, embora façam parte da população, não votam.

Com efeito, a equalização de tais variáveis tem sido alvo de intensos debates teóricos e políticos, sendo que, no que se referem aos sistemas proporcionais, “a maioria dos estudiosos concorda, como princípio geral, que distritos com magnitudes entre três e sete tendem a operar muito bem” (REYNOLDS, REILLY E ELLIS, 2005, p. 82 – tradução própria). Por outro lado, há aqueles que defendem que circunscrições eleitorais de até quatro cadeiras tendem a sobre-representar substancialmente os maiores partidos (NICOLAU, 1996).

Tavares adverte que o risco de manipulação no processo de distritalização é inversamente proporcional à magnitude do distrito, de modo que o potencial de manipulação seria considerável em sistemas “cuja magnitude média é de seis representantes, tornando-se extremo nos sistemas de distritos uninominais” (TAVARES, 1994, p. 39).

A seu turno, a diretriz de que, na medida do possível, os distritos devem abrigar populações numericamente equivalentes, guarda pertinência com a jurisprudência norte-americana do “*one man, one vote*”. “Os sistemas eleitorais em geral e os sistemas proporcionais em particular devem cumprir a exigência democrática de que o custo em votos de um representante seja o mesmo em todos os distritos e para todos os partidos” (TAVARES, 1996, p. 38).

Destaquem-se as célebres decisões da Suprema Corte Americana em *Baker vs Carr* (1962), *Reynolds vs Sims* (1964) e *Wesberry vs Sanders* (1964), entre outras (PELTASON, 1992). Em tais situações, a jurisprudência norte-americana firmou-se no sentido de que os distritos para eleição da *House of Representatives*, bem como aqueles formatados para as eleições de ambas as casas dos legislativos estaduais (Câmara Baixa e Senado), devem abarcar populações numericamente análogas.

Em *Reynolds vs Sims*, o então juiz Presidente da Suprema Corte Earl Warren, citando a décima quarta emenda, defendeu que “os parlamentares representam pessoas, não árvores ou acres. Parlamentares são eleitos pelos eleitores, não por fazendas, cidades ou interesses econômicos” (*Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 1964, tradução própria). Diante disso, no delineamento dos distritos, o grande norte deveria ser a população e não a área geográfica.

Registrem-se ainda algumas recomendações de Tavares, no que concerne à construção dos mapas eleitorais:

(a) os corpos eleitorais dos distritos devem ser pelo menos tendencialmente iguais quanto à magnitude, ou, alternativamente, as cadeiras legislativas devem ser alocadas entre os distritos em proporção ao volume do corpo eleitoral de cada um; (b) deve-se evitar a constituição de distritos contendo maiorias étnicas, étnico-culturais, religiosas, linguísticas, ideológicas ou partidárias que preexistam sistematicamente ao processo eleitoral e, finalmente, (c) impõe-se excluir a possibilidade de distritalização tendenciosa, em particular daquela que, conhecida nos Estados Unidos como *gerrymandering* (TAVARES, 1994, p. 38).

Finalmente, no que tange ao terceiro critério citado, não há dados empíricos suficientes que revelem uma formatação ideal de distrito eleitoral que funcione bem independentemente da realidade histórica, política e cultural de um país, garantindo uma maior proximidade entre representantes e cidadãos, campanhas mais baratas e menos cansativas.⁹

De todo modo, destaque-se a pesquisa empírica de Carey e Hix (2011), cujas conclusões são no sentido de que distritos que elegem de três a oito cadeiras são os que melhor proporcionariam *accountability* e representatividade.

Pelo exposto, as diretrizes teóricas para a conformação dos distritos apenas orientam a difícil missão demarcatória, não trazem respostas prontas. Em sua aplicação aos casos concretos, terão de ser sopesadas as opções que melhor atendam à realidade de cada país.

1.3.1.2 Distritos Brasileiros – Eleições da Câmara dos Deputados

Pela sistemática atual, para as eleições da Câmara dos Deputados brasileira, os distritos seguem os traçados dos estados da federação e do Distrito Federal, contemplando magnitudes que vão de 8 a 70.

Numerosas são as críticas dirigidas à configuração de nossos distritos eleitorais. Critica-se o fato de eles abrangerem, em média, magnitudes, áreas e populações muito

⁹ Para Reis (2015, p. 30), “é simplesmente falso que cidadãos de um distrito uninominal acompanhem com mais atenção o que seu representante faz na capital do que eleitores em distritos plurinominais”.

grandes. Como um dos exemplos extremos, tem-se o distrito de São Paulo que, além de possuir uma elevadíssima magnitude ($M=70$), abrange uma população de mais de 44 milhões de pessoas e uma área de mais de 248 mil metros quadrados, o correspondente a população e área maiores que as de muitos países.

A desigual distribuição de cadeiras entre os distritos brasileiros também causa polêmica, pois o custo, medido em votos, para que um partido eleja um candidato passa a variar muito a depender do estado (distrito).

Nas eleições da Câmara dos Deputados de 2014, por exemplo, para que um partido/coligação elege um deputado federal no Amapá foram necessários 46.008 votos. Noutro vértice, no estado de São Paulo, foram necessários 272.463 votos, ou seja, quase seis vezes mais votos para eleger a mesma cadeira de deputado federal.

Uma das causas dessa distorção é o fato de a Constituição Federal de 1988 estabelecer magnitudes mínimas e máximas para os distritos eleitorais brasileiros utilizados nas eleições dos deputados federais. Tal disposição normativa faz com que estados com populações pequenas tenham mais cadeiras que a proporcionalidade estrita acomodaria. Inversamente faz com que estados que abrigam grandes contingentes populacionais tenham menos deputados que uma divisão equitativa estabeleceria.¹⁰

Ao refletir sobre os distritos brasileiros para a eleição dos deputados federais, Pinheiro Filho (1998) aponta os seguintes problemas: dificuldade de criação de um vínculo mais estreito entre representante e representados, que possibilite a efetiva cobrança dos compromissos de campanha; a campanha eleitoral se torna dispendiosa e exaustiva para os candidatos; os elevados custos das campanhas restringem o acesso aos cargos políticos àqueles que detenham o poder econômico ou consigam altos financiamentos privados, o que fomenta a política de “troca de favores” e a corrupção pós-eleição; a possibilidade de dispersão dos votos faz com que muitos

¹⁰ 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.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

municípios não consigam eleger nenhum representante com raízes locais; há o favorecimento do “paraquedismo eleitoral”.¹¹

É nesse cenário que vem à tona muitos debates que, além de suscitarem a alteração da fórmula eleitoral adotada pelo Brasil nas eleições de deputados e vereadores, sustentam a redistribuição do país.

A discussão sobre a viabilidade da divisão do Brasil em distritos de menores magnitudes e tamanhos é alvo de intensas discussões, em virtude de estarmos diante de um país de dimensões continentais, com regiões em que é rica a diversidade geográfica, cultural, política e social.

Sem pretensão de longa incursão nessa celeuma, cabe registrar que o Brasil, ao longo de sua história, já experimentou sistemas eleitorais com distritos de menores amplitudes, consoante se resgata na tabela seguinte:

Tabela 3 – Experiência brasileira com distritos de menores magnitudes e amplitudes

Início da Vigência	Circunscrição	Quantidade de votos¹²	Fórmula eleitoral	Eleições¹³
1855 ¹⁴	Distrito de um representante	A lei não especifica	Majoria absoluta: se nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos, era realizada uma nova eleição entre os quatro mais votados; se ainda assim, nenhum obtivesse maioria absoluta, era realizado um novo pleito com os dois mais votados	1
1860 ¹⁵	Distrito de três representantes	A lei não especifica	Majoria simples: os três mais votados do distrito eram eleitos	5

¹¹ Expressão utilizada no Brasil para indicar a prática de alguns candidatos, que buscam votos fora de seus redutos eleitorais, como forma de maximizar suas chances de vitória.

¹² Quantidade de nomes em que o eleitor podia votar.

¹³ Número de legislaturas eleitas.

¹⁴ Lei dos Círculos.

¹⁵ Lei Eleitoral de 18 de agosto de 1860.

Início da Vigência	Circunscrição	Quantidade de votos ¹²	Fórmula eleitoral	Eleições ¹³
1881 ¹⁶	Distrito de um representante	Um	Maioria absoluta: se nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos, era realizada uma nova eleição entre os dois mais votados	4
1892 ¹⁷	Distritos de três representantes	Dois	Maioria simples: os três mais votados do distrito eram eleitos	4
1904 ¹⁸	Distritos de cinco representantes	Quatro ¹⁹	Maioria simples: os cinco nomes mais votados do distrito eram eleitos	9

Fonte: Nicolau (2004).

Destarte, distritos de menores magnitudes não seriam exatamente novidades em nossa história eleitoral, o que não reduz, contudo, as dificuldades de sua instituição e operacionalização, sobretudo, no que atine à questão de sua delimitação, mesmo porque, o Brasil de hoje é muito mais complexo do que aquele dos anos 1800-1900.

Nos estudos nacionais, porém, tem-se notado uma maior preocupação em estudar os possíveis efeitos da adoção do voto distrital (puro ou misto) no Brasil do que com a problemática da divisão dos novos distritos. Em muitos trabalhos, a única referência ao tema cinge-se ao problema da manipulação do desenho dos distritos (*gerrymander*), poucos se propõem a definir critérios para a demarcação dos distritos.

Entre as propostas de parâmetros para uma nova delimitação dos distritos brasileiros, cita-se a esboçada por Rocha (2007) e a constante do Projeto de Lei que acompanhava a Proposta de Emenda à Constituição n. 10-A, apresentada pelo então Deputado Federal Adhemar de Barros Filho, em 22/2/1995, propondo a modificação do art. 45 da Constituição Federal, para criar o voto distrital misto nas eleições do legislativo brasileiro.²⁰

¹⁶ Lei Saraiva ou Lei do Censo.

¹⁷ Lei Eleitoral n.º 35/1892.

¹⁸ Lei Rosa e Silva.

¹⁹ Era permitido votar até quatro vezes no mesmo nome (voto acumulativo).

²⁰ Destaque-se ainda a proposta de Fleischer (1983).

Rocha (2007) sugere a utilização da sistemática de microrregiões e mesorregiões definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como norte para a demarcação dos distritos. Pondera que coincidentemente a quantidade total de microrregiões (558) se aproximaria ligeiramente do atual número de deputados federais (513).

A seu turno, o art. 5º do mencionado projeto de lei traça os princípios norteadores da organização e a delimitação dos “novos” distritos eleitorais brasileiros, muito semelhantes daqueles sugeridos por Rocha (2007), inclusive com a previsão de utilização dos dados fornecidos pelo IBGE. *Verbis*:

Art. 5º

I. divide-se a população da unidade da Federação (§ 3º) pelo número de deputados federais a eleger pelo sistema distrital: o resultado dessa divisão, arredondado para o milhar mais próximo, constitui o “módulo distrital”;

II. cada distrito terá população tão aproximada quanto possível do “módulo distrital”;

III. observado o disposto nos itens precedentes, cada distrito compreenderia tantos municípios quantos sejam necessários a perfazer o “módulo distrital”, atendidos os seguintes requisitos:

a. contiguidade territorial;

b. facilidade de meios de acesso e transporte entre os Municípios que integrem o distrito eleitoral;

c. localização na mesma região geoeconômica, tradicional, ou estabelecida na legislação estadual;

d. não subdivisão territorial de um Município, exceto quando a sua população exceder em mais de dez por cento (10%), a do 'módulo distrital';

e. não subdivisão de zonas eleitorais.

Assim, se, por um lado, do ponto de vista técnico, os teóricos têm demonstrado que se afigura possível o estabelecimento de parâmetros objetivos para a demarcação dos distritos, não há que se olvidar o ônus político do processo, sendo recorrentes, nos países que adotam o voto distrital, as manobras político-eleitoreiras de manipulação das fronteiras dos distritos, das quais muito provavelmente o país não estaria imune.

1.3.1.3. Distritalização informal do voto no Brasil

Conquanto uma redistribuição eleitoral formal no Brasil, aqui entendida como o processo de divisão do país em unidades eleitorais menores, gere infindáveis controvérsias, há certo consenso entre os especialistas nacionais de que o país convive há muito tempo com o fenômeno descrito como “distritalização informal” do voto (FLEISCHER, 1976; KINZO, 1989; CARVALHO, 2003; AMES, 2001; SOUZA e RIBEIRO, 2010).

Independentemente da fórmula eleitoral adotada, sobretudo, quando estamos diante de circunscrições eleitorais de altas magnitudes e que compreendam uma área territorial significativa, há uma tendência natural de que parte dos parlamentares eleitos tenha sua votação concentrada numa porção mais ou menos definida desse distrito, o que circunscreve o “reduto eleitoral” daquele parlamentar (MESQUITA e PRAÇA, 2006).

Mesmo o sistema proporcional de lista aberta brasileiro utilizado nas eleições dos deputados federais, “na prática, e em alguns casos, produz em parte a distritalização ou distritos informais, os quais não têm como base os limites territoriais dos estados da federação” (MELO, SOARES e OLIVEIRA, 2014, p. 8).

O primeiro trabalho de relevo a se ocupar da temática atinente à geografia do voto no Brasil foi o de Fleischer (1976) que, analisando a realidade mineira, verificou que, para muitos deputados federais eleitos dentro daquela circunscrição, era possível identificar uma região do estado onde se concentrava sua votação.

Merece realce também a pesquisa de Ames (2001), que sugere categorias para classificar a distribuição espacial de votos para os deputados federais brasileiros nos municípios, tendo como parâmetro duas variáveis: a) dominância/compartilhamento de votos nos municípios; b) concentração/dispersão dos votos entre os candidatos.

Partindo da taxinomia proposta por Ames (2001), Carvalho (2003) ratifica, a partir dos dados relativos às eleições de 1998, a existência de um processo de distritalização informal nas eleições para a Câmara dos Deputados.

A confirmação da tese de distritalização informal é apenas o ponto de partida para a análise de diversas questões atinentes aos comportamentos e estratégias dos deputados e dos eleitores brasileiros. Busca-se saber, sobretudo, se a existência dos

citados distritos informais implicaria em uma conexão entre o parlamentar e as suas bases.

Os resultados da pesquisa de Carvalho (2003) indicam que haveria, de fato, uma conexão entre o deputado e seu eleitorado, a qual incentivaria esse parlamentar a empreender esforços para atender aos interesses específicos daqueles locais em que porventura se concentrou a sua votação. Tal comportamento geraria, pois, políticas distributivas de benefícios concentrados e custos difusos.

Essa visão não é unânime, Melo, Soares e Oliveira (2014, p. 4) assinalam a pesquisa empírica de Ricci (2003), a qual indica que, em virtude de uma série de fatores, como as grandes magnitudes dos distritos eleitorais brasileiros, os parlamentares tenderiam “a produzir normas de caráter geral ou nacional, em detrimento de interesses paroquialistas”.

Em acréscimo, Figueiredo e Limongi (1999) defendem que os regimentos internos das Casas do Congresso Nacional centralizam o poder decisório nas mãos dos líderes partidários, o que imporá limitações às ações legislativas individuais/distributivistas dos parlamentares.

A temática referente à distritalização informal do voto no Brasil é, pois, um campo de férteis discussões. As referências aqui feitas apenas ilustram o debate, cujo aprofundamento pode ser buscado na rica bibliografia pátria sobre a matéria.

2 SISTEMAS ELEITORAIS MISTOS

2.1. Breve Introdução

Como os arranjos mistos são a tipologia de sistema eleitoral alvo do presente trabalho, dedicou-se este capítulo para seu exame, em que se utilizou como principal referencial bibliográfico a obra “*Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*”, uma magnífica coletânea de textos editada por Shugart e Wattenberg (2001), que apresenta uma visão histórica, analítica e contemporânea sobre os sistemas eleitorais mistos, reunindo estudos teóricos e empíricos de grandes especialistas internacionais sobre a matéria.

Até o século XIX, as eleições eram marcadamente resolvidas por meio de arranjos majoritários, vencendo os candidatos individualmente mais votados em distritos predominantemente uninominais.

O século XX, por sua vez, assinalou um período de grandes reformas eleitorais em muitas democracias. Em busca de uma maior proporcionalidade na relação votos/assentos conquistados pelos partidos, vários países abriram mão da escolha de um representante direto em pequenos distritos, em favor da representação proporcional baseada em listas partidárias em grandes distritos plurinominais.

Nos estudos comparativos realizados até a década de 1990, os sistemas eleitorais mistos eram enxergados como híbridos interessantes, mas contraditórios. Tal perspectiva só viria a mudar em meados da década de 1920, quando muitas democracias estabelecidas passaram a questionar a eficiência de seus sistemas tradicionais, majoritários e proporcionais (SCARROW, 2001).

No início de século XXI, assistiu-se ao desenvolvimento e difusão dos sistemas eleitorais mistos (*mixed-member electoral system* – MM), que surgem com a promessa de fornecer o melhor dos dois mundos, do majoritário (do século XIX) e do proporcional (do século XX) – (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

As relativamente boas experiências de aplicação dos sistemas mistos em várias democracias nascentes da Europa Oriental também colaboraram para fomentar o interesse acadêmico pelo tema (SCARROW, 2001).

Tavares (1994, p. 97) identifica duas acepções para os sistemas mistos, uma ampla e outra estrita. Na acepção ampla, ele defende que os sistemas eleitorais aplicados em cada país são, em sua maioria, mistos, pois “o caráter compósito e, no limite, único de cada sistema eleitoral resulta de que esse é constituído como resultado da combinação de diversos elementos”. Na acepção estrita, os sistemas mistos compreenderiam aqueles arranjos que combinam os sistemas majoritários e proporcionais para a eleição de uma mesma câmara.

Há quem identifique também como mistos os sistemas de países onde haja a presença dos arranjos majoritários e proporcionais, ainda que seja para a eleição de câmaras distintas. Esse seria, por exemplo, o caso brasileiro, em que se utiliza o sistema proporcional nas eleições da Câmara dos Deputados e o majoritário para as eleições senatoriais.

Assim como Nicolau (2004), nesta pesquisa, trabalha-se, sobretudo, com o conceito estrito de sistemas mistos, identificando-os como aqueles em que, na eleição de um mesmo colegiado, utilizam-se combinações entre fórmulas majoritárias e de representação proporcional.

Em um sistema misto existem, pois, pelo menos duas camadas sobrepostas, em uma se atribuí os lugares nominalmente, enquanto na outra se utiliza listas partidárias (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

A Alemanha Ocidental foi o primeiro exemplo mundial de aplicação de uma fórmula eleitoral mista em nível nacional. Essa situação, porém, mudou drasticamente no final do século XX quando os sistemas mistos para as eleições parlamentares se espalharam pelo mundo todo.

Em 1993, a Nova Zelândia abandonou um arranjo de maioria simples em distritos uninominais (FPTP) para adotar um sistema quase idêntico ao modelo alemão. A mesma coisa fez a Venezuela ao trocar a representação proporcional de lista que até então adotava. Também, na década de 1990, optaram por modelos mistos Japão, Rússia e uma série de antigos países comunistas, incluindo Lituânia, Albânia, Geórgia,

Armênia, Croácia e Hungria. Na América Latina, citam-se os casos da Bolívia e do México. Os novos parlamentos da Escócia e do País de Gales também adotaram sistemas mistos. Em 1998, uma Comissão Real recomendou oficialmente que a Grã-Bretanha inteira aderisse ao sistema eleitoral misto (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Atualmente, três das oito maiores potências econômicas do mundo, Japão, Alemanha e Rússia, adotam sistemas eleitorais mistos para as eleições de sua Câmara Baixa.²¹

2.2. Conceitos Iniciais

Dentro da conceituação estrita de sistemas eleitorais mistos, Shugart e Wattenberg (2001) destacam que haverá pelo menos duas camadas sobrepostas, em uma se atribuí os mandatos pelo voto nominal, enquanto na outra a alocação das cadeiras depende da utilização de listas partidárias.

O voto nominal não se confunde com o voto pessoal. Um voto pessoal é aquele dado pelo eleitor baseado tão somente na pessoa do candidato, seus atributos e qualidades individuais, sem considerar o partido a que ele pertence. Assim, a presença de um voto pessoal depende de um sistema eleitoral que permita (ou requeira) uma votação nominal. No entanto, a presença de uma votação nominal não garante uma votação pessoal: um eleitor pode dar um voto nominal a um determinado candidato unicamente em virtude do partido pelo qual ele esteja concorrendo (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Um dos requisitos, portanto, para que um sistema eleitoral seja classificado como misto é que ele tenha uma camada na qual os votos nominais sejam o único meio pelo qual os candidatos logrem alcançar assentos.

²¹ A Itália era um dos exemplos de potências mundiais que utilizava um arranjo eleitoral misto, porém, em dezembro de 2005, abandonou tal modelo, tendo reinstituído a representação proporcional.

Por outro lado, um sistema eleitoral misto deve conter também uma camada, em que os parlamentares sejam eleitos a partir de listas partidárias, cujas circunscrições geralmente abarcam vários distritos da camada nominal.

Normalmente, no nível nominal, adotam-se distritos de assento único (SSDs), entretanto, tem-se registro do uso de distritos plurinominais. Foi o caso da Coréia do Sul, em 1987, e da Venezuela, em 1998 (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Para ilustrar, poderíamos dividir o estado de São Paulo, que hoje elege setenta deputados federais: em nível nominal, em trinta e cinco distritos de assento único; e, em nível de lista, poderiam ser eleitos os outros trinta e cinco parlamentares a partir de listas partidárias que contemplassem o estado inteiro. Desse modo, o distrito abrangido pela lista partidária estadual abarcaria os trinta e cinco distritos uninominais nos quais são eleitos os parlamentares por meio da votação nominal.

Fixadas essas premissas, passemos a discorrer sobre as várias formas como podem ser combinar as camadas nominal e de lista, dando origem às diversas configurações de sistemas eleitorais mistos.

2.3. Tipos de Sistemas Mistos

A maior parte dos sistemas mistos tende, em seus efeitos globais, a ser predominantemente majoritário ou proporcional, havendo duas espécies básicas de sistemas mistos: o misto majoritário (MMM) e o misto proporcional (MMP).

A principal variável que diferencia os sistemas MMM dos MMP é a presença de uma ligação (*linkage*) entre os assentos da camada nominal e aqueles relativos ao nível de lista partidária. Nos sistemas MMM, as cadeiras das diferentes camadas não estão ligadas, de modo que a tendência da camada nominal/majoritária de sobre-representar os grandes partidos não é susceptível de ser plenamente atenuada pela alocação proporcional da camada de lista (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Em sistemas MMP, por sua vez, há sempre alguma forma de ligação entre os assentos dos níveis nominal e de lista, de modo que a provável sobre-representação

advinda da camada nominal pode ser atenuada pela compensação resultante do mecanismo de *linkage*. O maior exemplo de sistema MMP é o adotado pela Alemanha em suas eleições parlamentares.²²

A *linkage* entre as camadas do sistema misto ocorre em duas situações: 1) quando há transferência de votos do nível nominal para a camada de lista (*vote linkage*); 2) quando o número de assentos que um partido recebe na camada de lista se baseia, de alguma forma, na quantidade de assentos que ele alcançou na camada nominal (*seat linkage*) - (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Em um extremo, as duas camadas do sistema misto são paralelas, não havendo, pois, ligação alguma entre os níveis nominal e de lista. Consequentemente, os votos e respectivos assentos alcançados pelo partido na camada de lista não sofreram quaisquer interferências/ajustes com base nos votos ou assentos relativos à camada nominal.

Nos sistemas mistos paralelos, a bancada do partido é simplesmente a soma dos assentos que ele obteve na camada nominal com aqueles alcançados na camada de lista.

Por outro lado, teremos ligação de votação (*vote linkage*) nos sistemas mistos quando houver transferências “positivas” ou “negativas” de votos entre as camadas nominal e de lista. Na Hungria, por exemplo, os votos dos candidatos que não logram alcançar a cadeira que disputavam no distrito uninominal são adicionados aos votos de lista de seus partidos. Noutra vertice, na Itália (até 2005), quando um candidato conquistava uma cadeira na camada nominal, a quantidade de votos por ele alcançada no distrito uninominal era deduzida do total de votos de lista do respectivo partido (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Na tabela seguinte, estão os principais tipos de sistemas eleitorais mistos, cujas diferenças residem exatamente na existência ou não de ligação de votos ou assentos entre as camadas nominal e de lista.

²² Ante os objetivos deste trabalho, o sistema alemão será estudado detalhadamente no próximo capítulo.

Tabela 4 - Tipologias de Sistemas Eleitorais Mistos

Há ligação de assentos entre as camadas nominal e lista?	Há ligação de votos entre as camadas nominal e de lista?	
	Não	Sim
Não (paralelo)	MMM: Armênia, Geórgia, Japão, Lituânia, Macedônia, México ²³ , Rússia, Tailândia e Ucrânia	MMM com compensação parcial: Hungria e Itália (até 2005)
Sim (compensatório/correção)	MMP: Bolívia, Alemanha, Nova Zelândia e Venezuela	Não existem exemplos na literatura ²⁴

Fonte: Shugart e Wattenberg (2001), com adaptações.

Dessa classificação mais refinada das espécies de sistemas mistos, advém outra mais simples e recorrentemente adotada em estudos comparativos. Por essa classificação mais usual, os sistemas mistos são simplesmente classificados em paralelos e de correção.

No sistema eleitoral misto paralelo (*Parallel Systems* - PS), também conhecido como sistema misto por superposição ou combinação, há independência entre as camadas nominal e de lista.

O modelo paralelo foi adotado por uma série de países a partir da década de 1990. Segundo Reynolds, Reilly e Ellis (2005), o arranjo é empregado atualmente em vinte e um países: Armênia, Guiné, Japão, Coréia do Sul, Paquistão, Filipinas, Rússia, Seychelles, Tailândia, Timor-Leste, Ucrânia, Azerbaijão, Geórgia, Cazaquistão, Lituânia, Tajiquistão, Andorra, Senegal, Tunísia, Mônaco e Taiwan.

²³ Apesar de Shugart e Wattenberg (2001) colocarem o sistema do México como um exemplo de MMM, eles consideram o modelo mexicano um tipo intermediário entre MMM e MMP. Alguns autores, por outro lado, classificam-no como MMP (REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2005; CARTER e FARREL, 2011), haja vista a existência de uma previsão legal de que a sobre-representação dos maiores partidos deve ser de, no máximo, 8%.

²⁴ Para ilustrar, Shugart e Wattenberg (2001) sugerem que poderia ser formatado um arranjo MMP, com transferência de votos da camada nominal para a camada de listas, com a previsão, por exemplo, de que, dentro dos distritos uninominais, quando um partido ganhar mais votos na eleição nominal do que na votação de listas, a diferença seria adicionada à votação de lista do partido.

O sistema eleitoral misto por correção ou de compensação, por sua vez, busca vencer a desproporcionalidade do modelo paralelo, por meio de uma contagem proporcional da totalidade dos votos apurados em um dado distrito. A divisão proporcional das cadeiras pode se dar tanto em nível nacional, como na Nova Zelândia, como pode acontecer em nível estadual, como na Venezuela.

Pelo arranjo de correção, o resultado da distribuição dos assentos é norteado pelos votos obtidos pelas listas partidárias, de tal modo que muitos autores optaram por chama-lo de sistema de representação proporcional personalizada (SARTORI, 1996).

Reynolds, Reilly e Ellis (2005) citam como exemplos de países que adotam o sistema misto por correção: Albânia, Bolívia, Alemanha, Hungria, Itália (até 2005), Lesoto, México, Nova Zelândia e Venezuela.

2.4. Algumas variáveis importantes dos sistemas mistos

Além da existência ou não de alguma forma de ligação entre as camadas nominal e de lista, Shugart e Wattenberg (2001) destacam outras variáveis que são fundamentais para se entender o funcionamento dos sistemas mistos: a) se há votações em separado para as camadas nominal e de lista; b) as porcentagens de cadeiras reservadas, as magnitudes dos distritos e as fórmulas eleitorais adotadas nas camadas nominal e de lista; c) a existência de cláusula de desempenho.

Em quase todos os sistemas mistos em funcionamento, são disponibilizados aos eleitores dois votos: um para a votação nominal diretamente em um candidato do distrito e outro para a escolha de uma lista partidária. Há casos, no entanto, em que apenas o voto nominal é fornecido ao eleitor. Em tais hipóteses, a alocação de assentos na camada de lista é baseada na agregação de votos nominais dados aos candidatos dos diferentes partidos (eleições parlamentares alemã em 1949).

Nos sistemas mistos, a porcentagem de cadeiras reservada para cada camada também é uma variável de crucial importância, sobretudo, em sistemas MMM que não contenham nenhuma forma de compensação das distorções de proporcionalidade advindas da camada nominal.

Nos arranjos MMM, são comuns as divisões quase equânimes de assentos entre os níveis nominal e de lista. Todavia, há exemplos de predominância da camada nominal: Coreia do Sul (85%); Macedônia (71%); e Itália até 2005 (75%). Existem também aqueles países que optaram por prestigiar a camada de lista: Timor Leste (> 85%) e Geórgia (> 60%) - (SHUGART e WATTENBERG, 2001; REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2005).

No caso dos sistemas MMP, Shugart e Wattenberg (2001) recomendam que deve ser reservado um percentual de cadeiras para a camada de lista que seja suficiente para compensar a desproporcionalidade oriunda da camada nominal.

Estudos empíricos demonstraram que a desproporcionalidade resultante da aplicação de sistemas FPTP raramente ultrapassam 25%. Partindo dessa premissa, defende-se que as reservas alemã de 50% e neozelandesa de 46% das cadeiras para a alocação por intermédio da camada de lista têm sido suficientes para garantir a proporcionalidade de seus sistemas (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Outra variável de grande relevância é a magnitude (M) dos distritos abrangidos por cada uma das camadas do sistema misto. Em sistemas MMP, a camada de lista pode abranger o país inteiro como na Nova Zelândia (M=120), gerando sistemas altamente proporcionais. Tem-se também o caso de países como a Venezuela, em que as listas partidárias são apresentadas no nível de seus estados, cuja magnitude média é de 8 cadeiras, não sendo, portanto, um sistema tão proporcional como o neozelandês (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Entre os sistemas MMM, a magnitude dos distritos do nível de lista costuma ser bastante expressiva, em virtude de a lista geralmente abranger o país inteiro. A camada de lista russa, por exemplo, abrange um único distrito (o país), cuja magnitude é de impressionantes 225 cadeiras. Há, por outro lado, alguns sistemas MMM que adotam estados ou regiões como distritos para a concorrência das vagas da camada de lista, como é o caso do Japão, em que dois quintos das cadeiras de seus onze distritos regionais, cujas magnitudes variam entre 7 e 33, são reservadas para a camada de listas (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Quanto às fórmulas eleitorais utilizadas em cada camada do sistema misto, há larga predominância da adoção da maioria simples em nível nominal e da representação proporcional de lista em nível “de lista”.

Há, entretanto, registros na literatura de sistemas eleitorais mistos, em que no nível de lista optou-se, mesmo que parcialmente, por arranjos majoritários, como México, Coréia do Sul, Camarões e Chade.²⁵

Nas nações que adotam o sistema misto paralelo, utilizam a maioria simples na camada nominal: Armênia, Guiné, Japão, Coréia do Sul, Paquistão, Filipinas, Rússia, Seychelles, Tailândia, Timor-Leste e Ucrânia. Azerbaijão, Geórgia, Cazaquistão, Lituânia e Tajiquistão aderiram ao sistema de dois turnos. Andorra, Senegal e Tunísia adotam o modelo do bloco partidário. Mônaco é o único país a utilizar BV. Ao passo que apenas Taiwan optou pelo SNTV²⁶ (REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2005).

Todos os países que aderiram ao sistema misto por correção utilizam o arranjo FPTP (maioria simples) na camada nominal, exceto, na Hungria, onde se optou pelo TRS.

No que se refere à classificação das listas entre abertas e fechadas, ressalte-se que a forma de lista mais amplamente utilizada em sistemas mistos é a fechada, em que a ordenação dos candidatos cabe aos partidos. Não se localizou na literatura registro de nenhum país que tenha aderido, em nível nacional, à lista aberta (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Outra variável de relevo que está presente em boa parte dos sistemas mistos é a cláusula de barreira, que representa um desempenho mínimo que o partido precisa alcançar para participar da distribuição das cadeiras da camada de listas. Normalmente adota-se o limite mínimo de 5% dos votos de lista estadual ou nacional.

²⁵ A adoção do sistema de lista não implica, pois, necessariamente na opção por uma fórmula de representação proporcional. Um exemplo importante de país que utiliza o sistema de listas combinado com um arranjo majoritário é o que ocorre nas eleições para o colégio eleitoral americano, responsável pelas eleições presidenciais, em que cada estado serve como um distrito plurinominal onde serão eleitos os delegados que representarão o estado no colégio eleitoral. O partido que recebe a maior votação no estado elege a lista inteira de delegados naquela circunscrição (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

²⁶ Shugart e Wattenberg (2001), assim como Lijphart (1999), classificam o SNTV como exemplo de arranjo eleitoral semi-proporcional. Na classificação adotada pelo presente estudo, no entanto, o SNTV foi colocado no grupo das fórmulas majoritárias em distritos plurinominais.

Alguns países atenuam a incidência da cláusula de barreira, garantindo que, mesmo que um partido não atinja o limite estabelecido, ainda assim participe da distribuição de cadeiras da camada de lista, desde que alcance um determinado número de mandatos na camada nominal. Na Alemanha, esse número é de três assentos; na Nova Zelândia, um (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Há, por fim, uma variável específica para os sistemas MMP: a forma como eles operam nos casos em que um partido ganhe um número de lugares no nível nominal que ultrapasse as cadeiras que ele teria direito levando-se em consideração a sua votação na camada de listas.

Inicialmente se assinala que não há registros na literatura de países em que o partido que alcance cadeiras em “excesso” simplesmente as perca. Na verdade, têm sido comumente adotados dois procedimentos: 1) absorver esses excessos com o aumento do número de cadeiras do parlamento, como fazem a Alemanha, Nova Zelândia e já fez a Venezuela (em 1993); 2) deduzir as cadeiras conquistadas em excesso do número de vagas disponíveis na camada de lista, o que é feito na Bolívia e já foi também realizado na Venezuela em 1998, mantendo-se, pois, fixo o número de assentos no Parlamento (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Logicamente a primeira solução para a compensação dos excessos preserva melhor a proporcionalidade do sistema. Todavia, quando aplicada em países cuja cota de lista/proporcional é calculada por estado/região e não no país inteiro, a primeira solução tem a desvantagem de aumentar a bancada de um estado em detrimento dos demais, ocasionando distorções regionais de representação. Assim, é comum, em países em que o distrito de aplicação das listas é estadual, manter fixo o número de cadeiras, como ocorre na Bolívia e Venezuela. Ao passo que, em países onde as listas são nacionais, costuma-se privilegiar a primeira solução dada, como na Nova Zelândia (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

2.5. Avaliação dos sistemas eleitorais mistos

2.5.1. Avaliação das dimensões inter e intrapartidária

Shugart (2001) se propõe a examinar a eficiência dos sistemas mistos, recorrendo à análise dos sistemas eleitorais sob duas dimensões: a interpartidária e a intrapartidária. Tais abordagens referem-se basicamente à relação entre o sistema eleitoral e o sistema partidário.²⁷

Para a análise específica dos sistemas mistos, o autor, além de dados próprios, recorreu aos vinte estudos de caso que compuseram a coletânea por ele organizada (SHUGART e WATTENBERG, 2001), que cuidaram da análise dos sistemas mistos de dez países: Alemanha (SCARROW, 2001; KLINGEMANN e WESSELS, 2001); Bolívia (MAYORGA, 2001; MAYORGA, 2001a); Hungria (SCHIEMANN, 2001; BENOIT, 2001); Israel (RAHAT, 2001; HAZAN, 2001); Itália (KATZ, 2001; D'ALIMONTE, 2001); Japão (REED e THIES, 2001; REED e THIES, 2001a); México (HORCASITAS e WELDON, 2001; WELDON, 2001); Nova Zelândia (DENEMARK, 2001; BARKER, BOSTON, LEVINE, MCLEAY e ROBERTS, 2001); Rússia (MOSER e THAMES, 2001; MOSER, 2001); Venezuela (CRISP e REY, 2001; CRISP e KULISHECK, 2001).

Na dimensão interpartidária, estão abarcados dois extremos de sistemas eleitorais. No primeiro deles, têm-se aqueles sistemas em que um governo de maioria é formado por um grupo que recebeu apenas uma pluralidade dos votos, é o que o autor chama de *pluralitarian*. Tais sistemas oferecem opções de governo claras aos eleitores antes das eleições, mas possuem déficits significativos de representatividade (SHUGART, 2001).

Noutro extremo, ainda dentro do enfoque interpartidário, tem-se o que o autor denominou de sistemas hiper-representativos, em que nenhum partido consegue a maioria no parlamento, de modo que, para formar o governo, há a necessidade de coalizões pós-eleições. Portanto, a formação do governo resulta de negociações que

²⁷ Para uma crítica ao trabalho de Shugart (2001), vide Reis (2015) que considera bastante arbitrária a forma como o mencionado autor classifica os diferentes sistemas eleitorais dentro das perspectivas intra e interpartidárias.

acontecem depois das eleições. Tais sistemas não fornecem, pois, condições para que os eleitores conheçam as possíveis configurações do governo antes dos prélios eleitorais (SHUGART, 2001).

A dimensão intrapartidária, por sua vez, também contempla um *continuum* de sistemas eleitorais. Num vértice, têm-se aqueles em que o resultado da eleição depende exclusivamente dos votos pessoais conquistados pelo candidato. É o que o autor chama de sistema hiper-personalista, em que os parlamentares formam redes de apoio pessoal, muitas vezes por intermédio de favores clientelistas com seus eleitores. A identidade e qualidades pessoais do candidato se sobressaem, em detrimento da identidade e programa do partido, que passa a ser personagem coadjuvante no processo eleitoral (SHUGART, 2001).

Noutro vértice do enfoque intrapartidário, estão aqueles sistemas eleitorais em que os votos são dados exclusivamente aos partidos, de modo que os candidatos não estabelecem vínculos diretos com os eleitores. O autor chama tais sistemas de hiper-centralizados, os quais não oferecem incentivos para que os representantes se aproximem dos representados. A relação eleitoral seria basicamente entre partidos e eleitores e entre lideranças partidárias e candidatos (SHUGART, 2001).

Shugart (2001) sugere que sistemas eleitorais que ocupem os extremos de uma ou de ambas as dimensões citadas são inerentemente sujeitos a pressões reformadoras. O pesquisador, a partir da observação de muitos processos de reforma eleitoral, entende que muito do apelo dos sistemas mistos deriva da ideia de que eles equilibrariam os extremos de cada vertente (interpartidária/intrapartidária).

Nesse contexto, de um lado, espera-se que os sistemas mistos dentro da perspectiva interpartidária: (1) contribuam para formação de dois principais partidos ou blocos de partidos, o que proporcionaria escolhas claras aos eleitores antes das eleições; (2) garantam que nenhum partido que não alcance a maioria dos votos governe sozinho, ou seja, sem uma coalizão com outros partidos (SHUGART, 2001).

Na seara intrapartidária, por sua vez, a expectativa é que os sistemas mistos equilibrem as duas formas de representação, majoritária e proporcional, tanto estimulando a constituição de vínculos entre os parlamentares e os eleitores de seus distritos no nível da camada nominal, como auxiliando no desenvolvimento de partidos

nacionais fortes, coesos e ideologicamente consistentes, a partir das eleições em nível de listas partidárias (SHUGART, 2001).

Partindo de tais premissas, Shugart (2001) tenta analisar se, de fato, os sistemas mistos têm alcançado as expectativas neles depositadas em ambas as dimensões apontadas. Para tal mister, o autor, por meio de alguns indicadores, se propôs a elaborar uma forma de mensurar os graus de eficiências interpartidário e intrapartidário dos sistemas eleitorais.

2.5.1.1. Da Eficiência interpartidária

Para se chegar ao índice de eficiência interpartidária, Shugart (2001) elegeu os seguintes indicadores: Identificabilidade Pré-Eleitoral (ID); Aproximação da Maioria (MA); *Linkage* Eleitoral (L); e Realce da Pluralidade (P).

O grau de Identificabilidade Pré-Eleitoral (ID) é um indicador originalmente desenvolvido por Strom (1990) e refinado por Huber e Powell (1994) e Powell (2000). É uma estimativa da regularidade com que o sistema pode oferecer, antes das eleições, as opções de governo à disposição dos eleitores (SHUGART, 2001).

Cada eleição na qual houve uma definição clara entre as opções de governo foi atribuída ID = 1. Por outro lado, receberam zero aqueles sistemas em que não era possível ao eleitor chegar à identificação de tais opções. Pontuações intermediárias incluem: 0,5 ponto, que representa a situação em que apenas parte dos partidos está alinhada a um dos dois maiores blocos do espectro político, estando a outra parte ainda indefinida; 0,75 ponto é dado ao sistema que possui dois blocos opostos bem definidos, mas que, para a formação do governo, houve a necessidade de coalizão com as agremiações partidárias desalinhadas.²⁸ Portanto, nesse indicador, os sistemas com boa eficiência interpartidária e os *pluralitarian* devem pontuar bem. Ao passo que sistemas (hiper) representativos devem marcar baixa pontuação (SHUGART, 2001).

²⁸ Diante de sistemas presidencialistas, Shugart (2001), em sua análise, incluiu tanto as eleições do Legislativo quanto as do Executivo (com o mesmo peso).

A seu turno, a Aproximação da Maioria (MA) é uma medida de quão perto o resultado de uma eleição deu a um partido ou coligação pré-eleitoral a maioria das cadeiras parlamentares (SHUGART, 2001).

Caso a maioria tenha sido atingida, $MA = 1$. Se a maioria não foi alcançada, MA passa a ser definido pela seguinte fórmula: $MA = S/0,5$, em que S é o percentual de assentos obtidos pelo maior partido ou coligação pré-eleitoral (SHUGART, 2001).

Se, por exemplo, o maior partido ou coligação pré-eleitoral obtiver 40% das cadeiras, MA será igual a 0,8, o que significa que, em tal sistema, conseguiu-se atingir 80% dos assentos necessários para que fosse alcançada uma maioria parlamentar.²⁹

A expectativa é que o MA seja elevado em sistemas com boa eficiência interpartidária e os *pluralitarian*, mas baixo em sistemas (hiper) representativos (SHUGART, 2001).

A “Linkage Eleitoral (L)”, por sua vez, é a média dos indicadores ID e MA – $L = (ID + MA) / 2$. O indicador fornece, portanto, uma medida aproximada do grau em que um sistema oferece um governo de maioria, além de escolhas claras das opções de governo antes das eleições (SHUGART, 2001).

Por derradeiro, o Realce da Pluralidade (P) tenta captar o grau em que, em uma determinada eleição, o maior partido ou coligação pré-eleitoral que forma o governo teve sua quantidade de votos maximizada no processo de conversão de votos em cadeiras. O indicador identifica, pois, se há equilíbrio entre o número de assentos alcançados pelo partido e a proporção de votos por ele recebida (SHUGART, 2001).

A equação que define o Realce da Pluralidade é a seguinte: $P = S/0,5 - V/0,5$, em que S é o percentual de assentos alcançados pelo maior partido ou coligação pré-eleitoral e V é o percentual de votos por ele obtidos (SHUGART, 2001).

O indicador P tende a ter um valor próximo de zero nas hipóteses em que a maioria alcançada no parlamento retrata a maioria de votos recebidos nas urnas. Por outro lado, o valor de P tende a ser alto em sistemas altamente desproporcionais. Assim, P deve ser elevado em sistemas *pluralitarian* e baixo em sistemas com boa eficiência interpartidária e (hiper)representativos (SHUGART, 2001).

²⁹ No que concerne aos sistemas presidencialistas, é preciso observar também se o partido/coligação que alcançou ou se aproximou da maioria no parlamento é a agremiação partidária do Presidente ou está em sua base de apoio.

A fórmula, por fim, que definiria o grau de Eficiência interpartidária (E_{inter}) deriva de uma combinação dos referidos indicadores, nos seguintes moldes: $E_{inter}=L-1+P$, em que L é a “Linkage Eleitoral” e P é o “Realce da Pluralidade”. Quando: $E_{inter}=0$, tem-se a máxima eficiência interpartidária; $E_{inter}<0$, o sistema é representativo, sendo que $E_{inter}\leq -0,5$ indica que o sistema é hiper-representativo; $E_{inter}>0$, o sistema é majoritário, sendo que valores maiores que 0,25 já indicariam um sistema *pluralitarian* (SHUGART, 2001).

Na tabela seguinte, Shugart (2001), estimou o grau de eficiência interpartidária de vinte e seis países, entre os quais há aqueles que utilizam sistemas eleitorais majoritários, proporcionais e mistos.

Tabela 5 – Grau de Eficiência Interpartidária³⁰

País	Sistema Eleitoral	ID	MA	L	P	E_{intra}
Alemanha	MMP	0,67	0,97	0,82	0,03	-0,16
Austrália	Voto alternativo	1	1	1	0,22	0,22
Bélgica	RP - Lista Flexível	0,06	0,54	0,3	0,03	-0,68
Bolívia 2	MMP	0	0,49	0,25	0,02	-0,59
Canadá	FPTP	1,00	0,97	0,99	0,26	0,25
Colômbia	SNTV	1,00	0,98	0,99	0,04	0,03
Costa Rica	RP - Lista Fechada ³¹	1,00	0,97	0,99	0,08	0,07
Dinamarca	RP - Lista Fechada ³²	0,66	0,69	0,67	0,02	-0,31
Espanha	RP - Lista Fechada	1,00	0,97	0,99	0,20	0,19
Estados Unidos	FPTP	0,75	0,93	0,84	-0,02	-0,18
Finlândia	RP - “Quasi-list” ³³	0	0,46	0,23	0,05	-0,73
França	TRS	0,89	0,99	0,94	0,38	0,32
Grécia	RP - Lista Aberta	0,78	0,99	0,89	0,18	0,07
Holanda	RP - Lista Flexível	0,47	0,77	0,62	0,02	-0,36

³⁰ Os dados da tabela referem-se a um período de cerca de 20 anos a partir dos anos 1960/1970 até os anos 1990.

³¹ Na Costa Rica, antes das eleições oficiais, são realizadas espécies de eleições primárias para se definir a posição dos candidatos nas listas dos partidos.

³² No caso da Dinamarca e Eslovênia, os eleitores devem lançar mão de um voto nominal a um candidato de sua preferência nos subdistritos. Os candidatos com melhores resultados nos subdistritos ocuparão os primeiros lugares na lista dos respectivos partidos.

³³ É uma espécie de lista aberta, mas sem a possibilidade de votos de legenda.

Hungria 2	MMM	0,83	0,90	0,86	0,34	0,20
Irlanda	STV	0,88	0,98	0,93	0,09	0,02
Itália 1	RP - Lista Aberta	0	0,71	0,36	0,06	-0,58
Itália 2	MMM	1,00	1,00	1,00	0,22	0,21
Japão 1	SNTV	0,48	0,99	0,74	0,15	-0,12
Japão 2	MMM	1,00	0,96	0,98	0,18	0,16
México 2	MMM	0,88	0,96	0,92	0,16	0,08
Noruega	RP - Lista Fechada	0,64	0,88	0,76	0,10	-0,14
Nova Zelândia 1	FPTP	1,00	1,00	1,0	0,31	0,31
Nova Zelândia 2	MMP	0,88	0,87	0,88	0,09	-0,03
Portugal	RP - Lista Fechada	0,60	0,90	0,75	0,11	-0,14
Reino Unido	FPTP	1,00	0,99	1,00	0,15	0,23
Rússia 2	MMM	0,50	0,28	0,39	0,02	-0,59
Suécia	RP - Lista Fechada	0,74	0,93	0,83	0,03	-0,14
Venezuela 1	RP - Lista Fechada ³⁴	1,00	0,89	0,95	0,15	0,09
Venezuela 2	MMP	0,75	0,60	0,68	0,05	-0,28

(1) Pré-Reforma; (2) Pós-reforma (adoção de um sistema eleitoral misto)

Fonte: Shugart, 2001 (com adaptações).

Analisando o caso do sistema eleitoral proporcional de lista aberta brasileiro, estimamos que seu índice de eficiência interpartidária estaria em um ponto entre aquele estimado para a Finlândia (-0,73) e o apurado para a Itália (pré-reforma – -0,58), sendo pois classificado como um modelo hiper-representativo.

No que tange ao sistema misto alemão, Shugart (2001) destaca que, ao contrário do que se poderia esperar, o país não se sobressaiu no indicador “Identificabilidade Pré-Eleitoral (ID)”, tendo, todavia, obtido boa pontuação, no índice de Aproximação da Maioria (P), o que indica que a Alemanha conseguiu, no período estudado, formar maiorias que auxiliaram na governabilidade. Os alemães também tiveram bom rendimento no que tange ao indicador Realce da Pluralidade (P), o que indica

³⁴ Na Venezuela pré-reforma, a ordenação das listas cabia exclusivamente aos líderes partidários sem qualquer influência dos eleitores ou definição de procedimentos internos democráticos.

significativa proporcionalidade entre os votos obtidos pelos partidos e o número de assentos alcançados no parlamento.

Enfim, o sistema misto alemão logrou atingir um bom nível de eficiência interpartidária, superior ao alcançado pela maior parte dos países analisados que adotam a representação proporcional (SHUGART, 2001).

2.5.1.2. Da Eficiência intrapartidária

Para dimensionar o grau de eficiência intrapartidária (E_{intra}) dos sistemas eleitorais, Shugart (2001) desenvolveu um índice para estimar em que grau a conquista de votos em uma eleição depende do trabalho do partido ou da capacidade pessoal do candidato. Tal indicador é derivado em parte de uma operacionalização anterior realizada pelo próprio autor e por Carey (1995).

O índice é composto da análise de três dos elementos básicos de um sistema eleitoral: o boletim do voto, o procedimento de votação e o distrito eleitoral. Uma pontuação negativa sobre qualquer um desses componentes indicaria a presença de características de um sistema centrado no candidato. Inversamente, escores positivos indicam qualidades de um sistema centrado no partido (SHUGART, 2001).

A tabela abaixo mostra como Shugart (2001) operacionalizou os indicadores de eficiência intrapartidária:

Tabela 6 – Operacionalização dos Indicadores de Eficiência Intrapartidária

Boletim do Voto (B)	
Pontuação	Descrição
2	As candidaturas/listas são totalmente definidas pelas elites partidárias, não havendo a definição de procedimentos internos descentralizados, nem tampouco a possibilidade de os eleitores participarem.
1	O partido tem procedimentos internos descentralizados para a definição de candidaturas e listas. Os eleitores não têm qualquer participação.

0	É o partido quem define as candidaturas e listas, mas os eleitores podem alterar a ordem da lista.
-1	Para ter acesso à candidatura/lista, o candidato passa primeiro por uma votação popular.
-2	O acesso à candidatura/lista é quase irrestrito.
Procedimento de Votação (V)	
Pontuação	Descrição
2	Votação apenas na lista.
1	Votação em lista ou nominal, mas o voto em lista predomina.
0	Voto apenas nominal, mas pode haver transferência de votos entre candidatos.
-1	Votação nominal ou lista, mas predominam os votos nominais, havendo possibilidade de transferência de votos entre candidatos.
-2	Votação apenas nominal, sem possibilidade de transferência de votos.
Distrito Eleitoral (D)	
Pontuação	Descrição
-1	Distrito com magnitude maior que 1 e $V > 0$.
0	Distrito de magnitude igual a um.
-1	Distrito com magnitude maior que um e $V \leq 0$ e $B \leq 0$.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Shugart (2001).

Como se observa da tabela, diferentemente do que aconteceu na mensuração do índice de eficiência interpartidária, os indicadores eleitos para a avaliação da eficiência intrapartidária não possuem valores numéricos reais.

Shugart (2001) convencionou, em seu estudo, que o grau de eficiência intrapartidária dos sistemas eleitorais analisados seria definido no intervalo de -1 a 1, de modo que valores negativos indicariam sistemas centrados em candidatos. Inversamente, escores positivos indicariam sistemas centrados em partidos.

Partindo dessas premissas, Shugart (2001) sugere, na tabela seguinte, o grau de eficiência intrapartidária (E_{intra}) de alguns modelos majoritários e proporcionais:

Tabela 7 – Grau de Eficiência Intrapartidária³⁵

Sistemas Centrados no Candidato			
E_{intra}	Escores (B, V, D)	Sistema	Exemplos
-1,00	-2, -2, -1	SNTV	Japão (pré-reforma) e Colômbia
-0,86	-2, -2, 0	FPTP ³⁶	Filipinas
-0,71	0, -1, -1	RP - Lista Aberta	Grécia, Itália (pré-reforma) e Brasil
-0,57	-2, 0, -1	STV	Irlanda
-0,43	0, 0, -1	RP - “Quasi-list”	Finlândia e Chile
-0,29	-1, -2, 0	TRS	EUA (primárias) e França
-0,14	0, -2, 0	FPTP ³⁷	Reino Unido e Canadá
Sistemas Centrados no Partido			
E_{intra}	Escores (B, V, D)	Sistema	Exemplos
0,20	1, -1, 1	RP - Lista Fechada ³⁸	Dinamarca e Eslovênia
0,40	0, 1, 1	RP - Lista Flexível	Bélgica e Holanda
0,60	-1, 2, 1	RP - Lista Fechada ³⁹	Costa Rica
0,80	1, 2, 1	RP - Lista Fechada	Portugal e Espanha
1,00	2, 2, 1	RP - Lista Fechada ⁴⁰	Venezuela (pré-reforma)

Fonte: Shugart (2001), com adaptações.

Na tabela, em um extremo, como exemplo de sistema hiper-personalista ($E_{intra}=-1$), tem-se o SNTV, que atingiu a seguinte pontuação nos indicadores analisados: B=-2, V=-2 e D=-1. Portanto, os resultados indicam que tal arranjo eleitoral prestigia enormemente o voto pessoal aos candidatos, relegando os partidos a um segundo plano.

Noutro extremo, como exemplo de sistema hiper-centralizados ($E_{intra}=1$), estão os sistemas de representação proporcional com listas fechadas totalmente definidas pelas elites partidárias, que alcançaram os seguintes escores nos indicadores: B=2, V=2 e

³⁵ Os dados da tabela referem-se a um período de cerca de 20 anos a partir dos anos 1960/1970 até os anos 1990.

³⁶ Com acesso irrestrito aos candidatos.

³⁷ Em que as candidaturas são controladas pelos partidos.

³⁸ No caso da Dinamarca e Eslovênia, os eleitores devem lançar mão de um voto nominal a um candidato de sua preferência nos subdistritos. Os candidatos com melhores resultados nos subdistritos ocuparão os primeiros lugares na lista dos respectivos partidos.

³⁹ Na Costa Rica, antes das eleições oficiais, são realizadas espécies de eleições primárias para se definir a posição dos candidatos nas listas dos partidos.

⁴⁰ Na Venezuela pré-reforma, a ordenação das listas cabia exclusivamente aos líderes partidários sem qualquer influência dos eleitores ou definição de procedimentos internos democráticos.

D=1. Os resultados revelam, pois, que, em tais sistemas, há forte concentração de poder nas mãos dos partidos.

Destaque-se ainda a pontuação de $E_{intra}=-0,71$, que corresponde aos sistemas de representação proporcional de lista aberta, nos moldes do brasileiro. Os escores recebidos por esse arranjo foram os seguintes: $B=0$, $V=-1$ e $D=-1$. Assim, cuida-se de sistema personalista e de baixa eficiência intrapartidária. Todavia, teve um desempenho um pouco melhor que o SNTV, pois, mesmo se tratando de um modelo de lista aberta, o volume de votos alcançado pelo partido é muito importante para o desempenho dos candidatos individuais.

Nas eleições brasileiras de 2014, por exemplo, dos 513 deputados federais, apenas 35 se elegeram somente com votos próprios, ou seja, sem a necessidade dos votos do partido (aqui incluídos: os votos de legenda; os votos dos candidatos que não se elegeram; os votos excedentes dos candidatos que alcançaram um quantitativo superior ao que necessitavam para se elegerem, ou seja, ultrapassaram o quociente eleitoral).

Reis (2015, p. 28) defende que, na perspectiva intrapartidária, Shugart está correto quando classifica o “sistema de lista fechada como hiper-centralizado e o voto único não-transferível (vulgarmente chamado “distritão” no Brasil) como hiper-personalizado, mas comete equívocos na classificação da ampla gama de sistemas eleitorais situada entre os dois extremos”. A razão do erro seria a arbitrariedade dos valores dados aos indicadores.

Shugart (2001) traçou todo esse itinerário para ter ferramentas analíticas para especular a eficiência intrapartidária dos sistemas mistos, sendo que, para fins desta pesquisa, serão realçadas as conclusões do autor referentes ao sistema misto alemão.

O sistema alemão tem uma camada nominal, em que se aplica um modelo idêntico ao da Grã-Bretanha, cuja pontuação em nível intrapartidário foi estimada em --0,14. Possui ainda uma camada de lista, em que se adota uma fórmula de representação proporcional de lista fechada similar à adotada em Portugal, cujo E_{intra} ficou em 0,8 (SHUGART, 2001).

Nessa esteira, segundo Shugart (2001), se pressupormos que o modelo misto alemão se posiciona em um ponto intermediário entre os dois sistemas que o compõe, teríamos uma $E_{intra}=0,33$.

Contudo, o autor considera que tal solução não abarcaria a complexidade dos sistemas mistos. Na verdade, uma melhor estimativa do E_{intra} dos modelos mistos precisaria partir necessariamente do estudo dos casos concretos (SHUGART, 2001).

Partindo dessa premissa, o especialista sustenta que, em que pese a importância da camada de listas, há indicativos de que, no modelo alemão, pelo menos no nível intrapartidário, a camada nominal tem se destacado. Entre os indicativos que comprovariam tal afirmação estaria o fato de o sistema alemão estar caminhando rumo a uma personalização crescente do voto. Pesquisas indicam que até mesmo os parlamentares eleitos por meio das listas partidárias estariam empreendendo esforços para se aproximar dos eleitores nos distritos (SHUGART, 2001).

Diante disso, Shugart (2001) sugere um E_{intra} de 0,1 para o sistema misto alemão, um ponto médio entre a pontuação de -0,14 do sistema britânico e 0,33 (média apurada anteriormente).

A partir de considerações sobre a realidade dos sistemas mistos de alguns outros países, o autor estima os seus índices de eficiência intrapartidária, os quais foram compilados na tabela abaixo:

Tabela 8 - Grau de eficiência intrapartidária de alguns sistemas mistos⁴¹

País	Índice de Eficiência Intrapartidária
Alemanha	0,10
Nova Zelândia	0,10
Japão	0
Venezuela	0,72

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Shugart (2001).

⁴¹ Os dados da tabela referem-se a um período de cerca de 20 anos a partir dos anos 1960/1970 até os anos 1990.

Os resultados indicam que, na Alemanha, estaria havendo a “personalização” da camada de lista. Ao passo que, na Venezuela, a “partidarização” do nível nominal (SHUGART, 2001).

2.5.1.3. Das Eficiências inter e intrapartidária

Fazendo um esforço analítico louvável, mas sem o compromisso de ser absolutamente preciso, Shugart (2001) agregou em um gráfico (anexo II) os resultados por ele encontrados no exame das dimensões inter e intrapartidária dos sistemas eleitorais de alguns países.

Segundo os resultados da pesquisa de Shugart (2001), os sistemas mistos estariam bem próximos do que o autor convencionou como ponto de equilíbrio entre as dimensões inter e intrapartidária. Ou seja, os sistemas mistos têm, em certo grau, conseguido alcançar a meta a que se propõem, ou seja, ser o “melhor dos dois mundos” (majoritário e proporcional).⁴²

Sob o enfoque interpartidário, a expectativa era de que os sistemas eleitorais mistos proporcionassem: 1. um sistema multipartidário, em que os partidos estejam claramente alinhados em dois blocos, ambos com possibilidade de chegar ao governo; 2. A representação efetiva de pequenos partidos, incluindo aqueles que não estejam definitivamente alinhados a nenhuma das duas forças políticas hegemônicas.

Doutra banda, na dimensão intrapartidária, esperava-se que o sistema eleitoral misto estimulasse a formação de um sistema multipartidário composto de partidos nacionais coesos e ideologicamente consistentes, do qual adviria parlamentares próximos de seus eleitores o suficiente para possibilitar um bom nível *accountability* (responsividade). Essa proximidade, contudo, não pode representar paroquialismo, clientelismo ou despreocupação com as questões de relevo nacional.

⁴² Reis (2015, p. 28) tece duras críticas às conclusões de Shugart (2001). Segundo ele, “o modismo dos sistemas mistos já acabou (...) a previsão de Shugart se mostrou equivocada com a queda do sistema misto italiano em 2005, apenas 11 anos depois de sua instauração, substituído pela representação proporcional”.

Shugart e Wattenberg (2001) pontuam, porém, que o desenvolvimento de tais características depende de múltiplos fatores sócio-políticos, não apenas do sistema eleitoral. Todavia, a partir das pesquisas empreendidas e amparados na literatura especializada, os autores se mostraram convencidos de que o sistema eleitoral é uma variável de alto relevo.

Começando pela dimensão interpartidária, verificou-se que, na Alemanha, o sistema misto tem ajudado na promoção de um sistema partidário de dois blocos durante a maior parte de sua existência. A exceção registrada pelos autores refere-se ao período de 1965-1969, quando os dois maiores partidos, CDU/CSU e SPD, fizeram uma grande coalizão (SHUGART e WATTENBERG, 2001).⁴³

Entre os outros nove sistemas mistos examinados, cinco desenvolveram sistemas partidários de dois blocos principais – Hungria, Israel, Itália, Japão e Nova Zelândia – e quatro não obtiveram o mesmo êxito – Bolívia, México, Rússia e Venezuela (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Os dados apontaram, pois, que os sistemas mistos podem colaborar com a concentração do sistema partidário, sobretudo, se altamente fragmentado no contexto pré-reforma. Como esperado, observou-se que os sistemas MMM (Hungria e Itália) foram mais eficientes para frear a pulverização de partidos do que os modelos MMP. Por outro lado, os sistemas mistos, sobretudo, MMP, tiveram bons resultados no que se refere à representação de pequenos partidos (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

No indicador Identificabilidade Pré-Eleitoral (ID), verificou-se que os sete sistemas mistos que são empregados em sistemas parlamentares ou presidencialistas diretos (excluindo-se, pois, Israel, Bolívia e Rússia) atingiram a média de 0,86 pontos, o que está em um nível intermediário em comparação aos sistemas eleitorais FPTP (0,98) e de representação proporcional de lista fechada (0,54) - (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

A pontuação de ID superior a 0,75 indica a formação de sistemas partidários de dois blocos, com a coexistência de alguns partidos menores desalinhados. O fato de o escore apurado estar mais próximo daquele referente aos sistemas FPTP representaria que, em relação ao modelo de listas fechadas, eles possuem uma maior tendência de

⁴³ A grande coalizão precisou ser repetida entre 2005-2009 e está vigorando atualmente (desde 2013).

gerar escolhas claras aos eleitores. O escore levemente menor do que os sistemas FPTP, por outro lado, revelaria uma melhor convivência com os pequenos partidos (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

No indicador Aproximação da Maioria (MA), os sistemas mistos atingiram a pontuação média de 0,89, o que é ligeiramente maior que o desempenho dos sistemas de listas fechadas (0,81), mas menor que os sistemas FPTP que alcançaram 0,98 (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Por fim, a média apurada para o grau de eficiência interpartidária dos sistemas mistos analisados ficou em 0,03. Ou seja, muito próxima do ponto de equilíbrio estabelecido por Shugart e Wattenberg (2001), representando também uma pontuação intermediária entre a obtida pelos sistemas FPTP (0,23) e de listas fechadas (-0,24).

No que concerne à dinâmica intrapartidária, exceto a Itália, em todos os outros nove países analisados, os arranjos eleitorais mistos lograram êxito, em diferentes graus, em estreitar os laços entre representantes e representados (*accountability*) em nível local. A surpresa foi que a personalização do voto tem migrado inclusive para a camada de lista, especialmente na Alemanha, Japão e Nova Zelândia (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Ainda, dentro da perspectiva intrapartidária, os resultados das pesquisas indicaram que, nos países examinados, a camada de listas do sistema misto tem cumprido seu papel de estimular a formação de partidos de caráter nacional, sobretudo, em países em que o regime anterior era de votação puramente nominal, como a Nova Zelândia e a Rússia.

Na Nova Zelândia, onde se abandonou um sistema FPTP e se adotou um arranjo MMP, os dados empíricos revelaram que, com a reforma, o sistema neozelandês passou de *pluralitarian* para um regime altamente eficiente na dimensão interpartidária, sem que isso significasse uma perda significativa da eficiência intrapartidária que o sistema já possuía (DENEMARK, 2001; BARKER, BOSTON, LEVINE, MCLEAY e ROBERTS, 2001).

A Itália, que vinha de uma experiência não muito boa com um modelo de representação proporcional quase pura, obteve ganhos significativos em ambas as

dimensões analisadas após a adoção de um sistema MMM, superando um modelo marcadamente hiper-representativo (KATZ, 2001; D'ALIMONTE, 2001).⁴⁴

Para D'Alimonte (2001), nada obstante o sistema partidário tenha permanecido fragmentado, a adesão ao sistema misto colaborou com a melhora da inteligibilidade do sistema político italiano, proporcionando aos eleitores opções mais claras, com a formação de dois blocos de partidos.

Por sua vez, o Japão, ao aderir a um sistema MMM, em detrimento do modelo SNTV (hiper-personalista) que até então adotava, conseguiu um salto na dimensão intrapartidária. Na dimensão interpartidária, a distância do ponto ideal de eficiência foi mantida, mas em sentido oposto ao que tinha no modelo anterior à reforma (SHUGART, 2001).

O estudo do caso japonês realizado por Reed e Thies (2001), de fato, indica que o modelo misto adotado parece ter contribuído não só para a diminuição do número de partidos, como também para a coesão do sistema partidário, pois eliminou a disputa de votos entre candidatos do mesmo partido.

Por outro lado, os resultados do sistema misto da Venezuela, onde foi deixado um modelo de representação proporcional de lista (hiper-centralizado) e adotado um sistema MMP, não foram tão promissores. O país se tornou menos eficiente na dimensão interpartidária e o avanço na dimensão intrapartidária foi pouco significativo.

Crisp e Kulisheck (2001) relatam que a camada nominal do sistema misto venezuelano logrou relativo êxito em proporcionar alguma personalização do voto, mas não foi suficiente para superar a profunda crise do sistema político venezuelano.

No que tange ao sistema misto da Bolívia, Mayorga (2001) avalia que os políticos eleitos nos distritos de assento único têm sua atuação concentrada em questões notadamente locais.

O arranjo misto mexicano, por sua vez, tem permitido uma alocação mais proporcional de assentos, o que tornou possível pela primeira vez, depois de muitas décadas, a derrota do partido até então hegemônico (WELDON, 2001).

Destaque também para as conclusões de Moser (2001) sobre os efeitos do sistema misto adotado na Rússia. Segundo o autor, diferentemente do que se poderia

⁴⁴ Em 2015, o sistema eleitoral italiano foi reformado. As novas regras passarão a valer em 2016.

esperar, alguns pequenos partidos de bases regionalizadas têm tido mais sucesso em alcançar assentos nos distritos uninominais do que na camada de listas, pois não têm força para alcançar a cláusula de desempenho de 5% da votação nacional, que é requisito para participar da distribuição de vagas em nível de listas partidárias. Assim, o arranjo FPTP da camada nominal tem sido acusado de permitir a alta fragmentação do sistema partidário russo.

2.5.2. Avaliação geral dos sistemas mistos

A disseminação dos sistemas mistos pelo mundo, sobretudo, no início do século XXI, está associada à visão de que tal modelo agregaria as vantagens dos arranjos majoritários e proporcionais, ou seja, o “melhor dos dois mundos”.

Por outro lado, temos opiniões, como a de Sartori (1996, p. 92), no sentido de que, “independentemente das proporções adotadas, esses casamentos da pluralidade com a proporcionalidade são espúrios – um arranjo contraproducente e pouco saudável”. Poderiam ser gerados híbridos que, ao invés de agregar as vantagens de cada sistema, potencializariam suas vulnerabilidades.

A representação proporcional produziria o “voto sincero”, ou seja, o eleitor expressa livremente a sua preferência. Por outro lado, as eleições majoritárias levariam a um “voto estratégico”, em que os eleitores concentram seus votos nos prováveis ganhadores. Ante essa distinção, os eleitores não deveriam, segundo Sartori (1996), ser levados a emitir ao mesmo tempo um voto proporcional (sincero) e um voto majoritário (estratégico), pois tal arranjo, por ser ilógico, ocasionaria incompreensões e incoerências.

Mesmo Shugart e Wattenberg (2001), que são entusiastas dos sistemas mistos, asseveram que, embora as análises empíricas de tais modelos eleitorais tenham indicado que eles têm proporcionado o melhor dos dois mundos para boa parte dos países que o adotaram, em regra, eles não satisfizeram plenamente a quase ninguém.

Convém destacar ainda algumas outras avaliações dos sistemas eleitorais mistos, mas agora sob um enfoque mais amplo. Nesse sentido, sobretudo, nas análises mais gerais, defende-se que as vantagens e desvantagens de tais arranjos se confundiriam com aquelas correlatas a suas partes componentes: sistema majoritário e de representação proporcional.

Reynolds, Reilly e Ellis (2005), no entanto, a partir da análise das experiências de aplicação dos sistemas mistos no mundo, ponderam algumas potencialidades e vulnerabilidades específicas. Em relação ao sistema misto paralelo (PS), argumentam que, além de sua tendência em diminuir o problema da fragmentação partidária, proporcionariam chances para as minorias se fazerem representar, tanto na parcela proporcional, quanto na cota majoritária, naqueles distritos, em que se constituírem em maioria. Contudo, o sistema pode criar duas classes de representantes, o grupo eleito pelo sistema majoritário, fortemente ligado ao distrito, e outro eleito pela lista do partido, sem laços geográficos. Ademais, não garantiria a proporcionalidade global do sistema, de modo que algumas minorias poderiam ser excluídas da representação, apesar de ganharem um número significativo de votos.

Por outro lado, os mencionados pesquisadores defendem que o sistema misto por correção (MMP) garantiria melhor a proporcionalidade, refletindo com mais acuidade o pluralismo político do que o PS. Todavia, tal como acontece com o PS, é provável que duas classes de representantes sejam criadas. Comparativamente ao PS, é menos sensível à questão da fragmentação partidária (REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2005).

A maleabilidade dos sistemas mistos também é apontada como vantagem a ser considerada. Isso porque tais sistemas comportam uma variabilidade tão extensa de formatações que poderiam se adequar aos mais diversos contextos políticos e sociais. A flexibilidade facilitaria ainda correções e atualizações que ao longo do tempo se fizessem necessárias (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

Um dos aspectos que, segundo Shugart (2001), advogaria também em favor dos sistemas mistos, é exatamente o fato de eles combinarem caracteres dos sistemas majoritários e proporcionais. Assim, independentemente da experiência anterior, a

ruptura será sempre menor do que a troca, por exemplo, de um sistema majoritário pela representação proporcional e vice-versa.

A tabela abaixo, elaborada por Moraes (2006), traz alguns dados comparativos relativos à avaliação dos sistemas mistos paralelos e de correção:

Tabela 9 – Quadro comparativo entre os arranjos eleitorais mistos

Sistema eleitoral Misto	Correção	Paralelo
Proporcionalidade entre votos e cadeiras	Maior	Menor
Capacidade de gerar maiorias parlamentares	Menor	Maior
Representação de pequenos partidos	Maior	Menor
Capacidade de monitoramento dos representantes por parte dos eleitores	Menor	Maior

Fonte: Moraes (2006, pp. 56-57)

Os sistemas mistos, sobretudo, de correção, são também criticados por serem de difícil compreensão para grande parte das populações dos países que os adotam, sobretudo, para os menos alfabetizados.

Sartori (1996, p. 32) expõe que “as pesquisas mostram que a maioria dos eleitores alemães não percebe que o segundo voto é o crucial para a distribuição das cadeiras, acreditando ser uma simples indicação da sua segunda preferência”. Nicolau (2004, p. 74) também reconhece tal dificuldade, afirmando que os “sistemas mistos de correção são acusados de serem excessivamente complexos. Em alguns casos, como o da Hungria e o da Itália (até 2005), o entendimento é um desafio até mesmo para os especialistas”.

Por outro lado, Klingemann e Wessels (2001) demonstram que, passadas algumas eleições sob a égide do sistema MMP, os eleitores alemães têm conseguido fazer uma utilização estratégica de seus dois votos.

Shugart e Wattenberg (2001) acrescentam ainda que os sistemas mistos não são mais complexos do que uma série de fórmulas proporcionais. Ademais, consideram que, nada obstante um sistema eleitoral deva evitar a complexidade excessiva, algumas complicações seriam inevitáveis quando os próprios objetivos são complexos.

As listas fechadas que, como se viu, predominam nos sistemas mistos, em que pese haver a possibilidade de adoção de listas abertas e flexíveis, são alvos de intensas críticas também. Para muitos países, sobretudo, aqueles habituados a uma votação nominal e em que a identificação partidária é baixa, a ideia de votar em uma lista ordenada exclusivamente pelo partido suscita grande desaprovação.

Shugart e Wattenberg (2001) também enxergam como fonte de controvérsias a questão da dupla candidatura, amplamente utilizada em sistemas mistos. Por tal instituto, um candidato pode estar concorrendo em um distrito uninominal e simultaneamente ter seu nome colocado pelo partido na lista. O problema ocorre quando um candidato é altamente rejeitado no distrito, mas acaba conquistando uma cadeira, em virtude da lista. É uma situação que ilustra o choque entre os interesses dos eleitores e das elites partidárias.⁴⁵

Reed e Thies (2001) entendem que o instituto do “best-loser” utilizado no Japão pode atenuar os efeitos da dupla candidatura. Por intermédio desse mecanismo, ao candidato que, embora derrotado no distrito uninominal, tenha ali obtido um bom desempenho, é garantida uma melhor posição na lista do que outro candidato do partido que também tenha concorrido em algum dos distritos de assento único, mas não tenha se saído bem.

⁴⁵ Na literatura consultada, a Tailândia é a única a proibir a inclusão de dupla candidatura. O México não proíbe, mas impõe limitações (SHUGART e WATTENBERG, 2001).

3 SISTEMAS ELEITORAIS BRASILEIRO E ALEMÃO

3.1. Sistema Proporcional de Lista Aberta Brasileiro

A introdução da representação proporcional para as eleições dos deputados brasileiros data do ano de 1932. Em sua dissertação de mestrado intitulada “A Invenção da Lista Aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil”, Pires (2009) conta essa história que aqui será brevemente resgatada.

Inicialmente, porém, assinale-se o registro de Nicolau de que o sistema majoritário de maioria simples que vigorou nas eleições parlamentares brasileiras no período imperial e durante a República Velha passou a sofrer severas críticas. As fraudes se acumulavam e era pífio o comparecimento aos prélios eleitorais.

A fraude era generalizada, ocorrendo em todas as fases do processo eleitoral (alistamento dos eleitores, votação, apuração de votos e reconhecimento dos eleitos). (...) Além das fraudes, as eleições das quatro primeiras décadas da República foram marcadas pela baixa taxa de comparecimento (NICOLAU, 2002, p. 34).

Pires (2009, p. 21) anota que, no contexto internacional, entre 1865 e 1939, a ideia de que a representação proporcional era um pressuposto para uma democracia legítima e verdadeira foi gradativamente se consolidando no imaginário social, a ponto de os institutos serem considerados como expressões sinônimas. “Uma ideia que só seria abalada com a queda da República de Weimar e a ascensão de Hitler”.

Com amparo em Manin (2006), Pires (2009) relata que a invenção da representação proporcional, nos idos da década de 1860, chegou a ser vista por alguns estudiosos como a última grande descoberta institucional da história da humanidade.

Tais ideias não tardaram a ecoar no Brasil, sendo que, já em 1870, o deputado paulista João Mendes de Almeida propôs o projeto de lei n. 251, do qual constava a proposta de introdução da representação proporcional nas eleições parlamentares (PIRES, 2009).

Todavia, até que se superassem os arranjos majoritários e se implantasse o modelo proporcional nas eleições de deputados e vereadores brasileiros, foram décadas de embates políticos e teóricos.

Entre os percussores e principais entusiastas da proporcionalidade no Brasil, estão: José Alencar, Assis Brasil e João da Rocha Cabral. Destaque para Assis Brasil (PIRES, 2009).

Por volta de 1893, durante as discussões para a edição de uma nova lei eleitoral brasileira, Assis Brasil apresentou uma proposição, na qual defendeu a adoção de uma fórmula eleitoral proporcional para as eleições parlamentares. A justificativa do projeto consubstanciou-se no livro “Democracia Representativa – Do voto e do modo de votar” (PIRES, 2009).

Segundo Assis Brasil, o modelo por ele proposto se adequaria às qualidades básicas esperadas de um sistema eleitoral: simplicidade; representação das minorias; estabilidade da opinião majoritária; e diminuição das possibilidades de fraudes (PIRES, 2009).

Assis Brasil aduz que a proposta não buscava, “até por uma questão de justiça, impedir que a maioria dos eleitores elegeisse a maioria dos representantes, mas sim a unanimidade dos representantes” (PIRES, 2009, p. 32).

Ao defender os arranjos proporcionais, Assis Brasil argumentava ainda que a representação dos pequenos partidos deve ser entendida como de interesse também das agremiações maiores, pois, a representação é um incentivo para que as minorias não apelem para o radicalismo, atentando contra o próprio sistema político (PIRES, 2009).

Pires (2009) acrescenta que Assis Brasil sustentava como outra vantagem da representação proporcional a dispensa das coligações partidárias, vistas por ele como instituto que levava a práticas imorais, em virtude de reunirem “indivíduos de credos diversos com o fim de conquistarem o poder, repartindo depois, como coisa vil, o objeto da cobiçada vitória” (ASSIS BRASIL, 1931, pp. 123-125).

Assis Brasil defendia ainda que a representação proporcional fortaleceria o quadro partidário brasileiro, pois reforçaria o seu caráter programático, ao possibilitar que o político encontre espaço em legendas com as quais melhor se identifique

ideologicamente, sem que haja a necessidade de “sacrificar seus escrúpulos de consciência, se unindo (...) a um grupo com o qual não concorda, por ser a única alternativa de se fazer representar” (PIRES, 2009, p. 33).

Surge a lei n. 1.269/1904, que ficou conhecida como Lei Rosa e Silva. Embora essa lei trouxesse um arranjo majoritário para as eleições de deputados, prevendo que seriam eleitos os candidatos mais votados nos distritos, foi tida como um avanço no que se refere à representação das minorias, haja vista a previsão de distritos de magnitude igual a cinco (FERREIRA, 2001; NICOLAU, 2004; PIREs, 2009).

Passados quase trinta anos da edição da Lei Rosa e Silva, eclodiu a Revolução de 1930, sendo que um dos pontos mais veementemente defendidos pela Aliança Liberal era a moralização do processo eleitoral, ante a recorrente ocorrência de fraudes.

Em outubro de 1930, Washington Luís foi deposto e Getúlio Vargas assumiu a presidência. Atendendo à pauta da Aliança Liberal, ainda, em 1930, foi criada uma subcomissão encarregada de estudar e propor reformas na legislação eleitoral.

Desses trabalhos, surge, então, o Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), obra conjunta de Assis Brasil, João da Rocha Cabral e Mário Pinto Leiva.

“O Código trouxe uma série de inovações à legislação nacional, como o voto secreto, a Justiça Eleitoral e o voto feminino, além de ser o primeiro experimento no país da representação proporcional ou de minorias” (PIRES, 2009, p. 58). Foi um período marcado pela explosão do número de partidos e listas de candidatos, bem como por uma melhoria da transparência das eleições (NICOLAU, 2004).

Nicolau afirma, porém, que o Código Eleitoral de 1932 não introduziu um arranjo simplesmente proporcional para a Câmara dos Deputados. Na verdade, o sistema eleitoral proposto por Assis Brasil era um complexo sistema eleitoral misto. O autor resume o funcionamento do arranjo:

Pelo novo sistema, os nomes dos candidatos deviam ser impressos ou datilografados em uma cédula. Podia-se votar em tantos nomes, independente dos partidos, quantos fossem as cadeiras do estado na Câmara dos Deputados mais um; o Piauí, por exemplo, tinha quatro cadeiras na Câmara dos Deputados, então os eleitores podiam votar em até cinco nomes. Havia um sistema de apuração que privilegiava o primeiro nome da lista (chamado de primeiro turno). Os votos dados aos candidatos que encabeçavam cada cédula

eram somados para se obter a votação final de cada partido. Calculava-se o quociente eleitoral (número de eleitores que compareceram dividido pelo número de cadeiras a serem ocupadas). Cada partido elegia tantas cadeiras quantas vezes atingia o quociente eleitoral e os candidatos mais votados de cada partido eram eleitos. Como eram computados os votos para os nomes que não encabeçavam a lista de cada cédula? Eles eram somados e os nomes mais votados (portanto, um sistema majoritário) ficavam com as cadeiras não ocupadas depois da distribuição pelo quociente. Essa segunda parte da distribuição de cadeiras recebia o nome de segundo turno. Esse sistema foi utilizado nas eleições de 1933 (Constituinte) e 1934 (Câmara dos Deputados) – (NICOLAU, 2004, p. 40).

Dois pontos problemáticos que não constavam do anteprojeto original de Assis Brasil, mas que acabaram sendo aprovados, eram: as candidaturas avulsas e a representação classista (PIRES, 2009).

Desde o princípio, o sistema eleitoral inaugurado pelo código eleitoral de 1932 foi acusado de ser excessivamente complexo, sendo dificultosa sua compreensão pelos eleitores e pelos próprios políticos. “Em estados como Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, cada eleitor poderia escrever respectivamente 18, 23 e 38 nomes em suas cédulas” (PIRES, 2009, p. 66), o número de cadeiras do distrito mais um.

A complexidade do arranjo somada aos aumentos dos números de eleitores e candidatos tornaram a apuração dos resultados das eleições bastante difícil e conseqüentemente morosa.

“Além da demora, uma ambigüidade no texto do código fez com que durante o processo de apuração surgissem dúvidas sobre a forma com que os assentos para a Assembleia deveriam ser alocados” (PIRES, 2009, p. 67).

Em 16 de julho de 1934, foi promulgada a “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”, que: manteve o federalismo; disciplinou a competência da Justiça Eleitoral; instituiu a obrigatoriedade do voto a partir dos 18 anos e do alistamento para os homens e funcionárias públicas; garantiu o direito de voto às mulheres; ratificou o sistema proporcional para as eleições para Câmara dos Deputados.

Instaurou-se, então, uma acirrada discussão se o sistema de Assis Brasil era ou não proporcional e, portanto, se era ou não compatível com a nova Carta da República, de maneira que, já em agosto de 1934, foi criada uma comissão especial de deputados para tratar da Reforma Eleitoral.

Surge então a Lei nº 48, de 1935, que se constituiu em uma consolidação da legislação anterior com algumas modificações. Destacam-se como mudanças substanciais do novo regramento eleitoral: 1) os eleitores passaram a votar em apenas um nome; 2) os votos em branco entraram no cálculo do quociente eleitoral; 3) o modelo majoritário de Assis Brasil para a distribuição dos restos foi substituída pela fórmula das maiores médias, o sistema D'Hondt; 4) os partidos que não alcançassem o quociente eleitoral seriam excluídos da divisão das vagas, ainda que seus votos fossem superiores aos restos daquelas legendas que lograram alcançar o quociente (PIRES, 2009).

Eleições diretas foram marcadas para 1938. Contudo, Getúlio Vargas promoveu em 10 de novembro de 1937 um Golpe de Estado, instituindo a ditadura do 'Estado Novo', que perdurou até 29 de outubro de 1945. Inaugurou-se uma fase de grandes restrições às liberdades individuais. No mesmo dia 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas outorgou uma nova Constituição, apelidada de polaca, em referência à Carta Constitucional polonesa.

Não tendo o presidente Getúlio Vargas convocado, durante o período do Estado Novo, nenhuma eleição para o parlamento, acumulou a função legislativa, "de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União" (art. 180 da Constituição de 1937). Chegou-se ao ponto, inclusive, de emendar unilateralmente a própria Constituição, por meio de nove "Leis Constitucionais" (PORTO, 2002).

Passados mais de sete anos de regime ditatorial, o autoritarismo começou a ceder frente às pressões populares. Em resposta, foi editada por Getúlio Vargas a Lei Constitucional n. 9, de fevereiro de 1945, também conhecida como ato adicional, que pôs fim "ao modelo eleitoral de eleições indiretas e plebiscitos estabelecidos pela Constituição de 1937 (...) restabelecendo as escolhas diretas para deputados, conselheiros federais⁴⁶ e presidente" (PIRES, 2009, p. 121).

Em maio de 1945, foi publicado o Decreto-Lei 7.586, que ficou conhecido como Lei Agamenon, que, além de tornar o alistamento obrigatório para homens e mulheres, sob pena de multa, estabeleceu a filiação partidária como requisito obrigatório para a disputa de mandatos eletivos, pondo fim às candidaturas avulsas (PORTO, 2002).

⁴⁶ Equivale a Senadores.

Na tentativa de garantir a formação de maiorias estáveis na Câmara dos Deputados, a Lei Agamenon, no que tange à distribuição dos restos, abandonou a fórmula das maiores médias, fixando que as vagas sobressalentes após a aplicação do quociente eleitoral seriam dadas ao partido que alcançasse o maior número de votos, respeitada a ordem de votação nominal de seus candidatos (NICOLAU, 2004; PIRES, 2009).

Em 29 de outubro de 1945, Getúlio Vargas foi deposto pelos militares sob o comando de Góes Monteiro. Quando da redemocratização do país, o general Eurico Gaspar Dutra foi eleito presidente pelo voto popular, dando fim ao Estado Novo.

A Assembleia Constituinte foi eleita em 2 de dezembro de 1945, sendo promulgada a “Constituição dos Estados Unidos do Brasil”, em 18 de setembro de 1946, havendo a previsão de manutenção do sistema de representação proporcional para as eleições da Câmara dos Deputados (art. 56).

Em 24 de julho de 1950, foi promulgado o novo Código Eleitoral brasileiro, que novamente adotou a fórmula das maiores médias (D’Hondt), para fins de cálculo das sobras de cadeiras não preenchidas pelo método dos quocientes (PORTO, 2002; NICOLAU, 2004; PIRES, 2009).⁴⁷

Pires (2009, p. 124) relata que, à época das discussões para a elaboração do Código Eleitoral de 1950, alguns parlamentares como Assis Brasil e Raul Pilla defenderam que mesmo os partidos que não alcançassem o quociente eleitoral participassem da distribuição das sobras. “Para isso, a fórmula D’Hondt, das maiores médias, deveria ser substituída pela fórmula suíça, dos maiores restos”. Todavia, tal proposta não foi acolhida.

Em linhas gerais, o sistema descrito no código de 1950 vigora até os dias de hoje, sendo que, desde 1932, adota-se o sistema de listas abertas nas eleições de deputados e vereadores (NICOLAU, 2004).

A sistemática da lista aberta, nos moldes em que praticada no Brasil, em que o eleitor tem ampla liberdade de escolha de seu candidato, sem a existência de qualquer

⁴⁷ No modelo das maiores médias, o total de votos de cada partido, que tenham alcançado o quociente eleitoral, é dividido pelo número de cadeiras que ele elegeu, acrescido de mais 1 (um). Exemplo, se elegeu cinco candidatos, o divisor a ser utilizado deverá ser seis (5+1). Os partidos que obtiverem as maiores médias elegem as cadeiras restantes (NICOLAU, 2004, pp. 49-50).

ordenamento prévio das listas pelos partidos, não existe em outro país, havendo, contudo, “variantes dessa modalidade de combinação na Finlândia, no Chile e na Polônia” (CINTRA, 2005, p. 4).⁴⁸

Em 1964, foi instaurado o regime militar. As eleições realizadas durante esse período foram disciplinadas pelo código eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), que, com algumas alterações, continua sendo o Código Eleitoral atual, tendo sido mantido o sistema proporcional de lista aberta para as eleições dos deputados e vereadores. Nicolau destaca algumas novidades constantes da redação original desse novo diploma legal:

a) a obrigatoriedade de o eleitor votar em candidatos do mesmo partido nas eleições para deputado federal e estadual; b) proibição de coligação entre os partidos nas eleições proporcionais; c) prazo máximo de seis meses antes das eleições para o registro de candidatos; d) multa de 5% a três salários mínimos para os eleitores que não se alistaram; e) multa de 5% a 20 % do salário mínimo para os eleitores que não compareceram para votar e não se justificaram perante o juiz eleitoral; f) sem a prova de ter votado, se justificado ou pagado multa, o eleitor não podia, entre outros, obter passaporte ou carteira de identidade, inscrever-se em concurso ou prova para cargo público e obter empréstimo de órgão público (NICOLAU, 2004, p. 58).

Em 27 de outubro de 1965, como resposta aos resultados das eleições de 1965, foi baixado o Ato Institucional n. 2, que determinou, em seu art. 18, que ficavam “extintos os atuais partidos políticos e cancelados os respectivos registros”.

Em 7 de dezembro de 1966, por meio do Ato Institucional n. 4, o Congresso foi convocado para a “discussão, votação e promulgação” da proposta de Constituição apresentada pelo Executivo. Em 20 de outubro de 1967, a nova “Constituição da República Federativa do Brasil” foi publicada (PORTO, 2002).

Mais tarde, com a Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, houve uma ruptura da ordem constitucional, havendo uma alteração substancial de muitos dispositivos da Constituição Federal de 1967, com uma maciça concentração de poder no Executivo.

Em 1977, a emenda constitucional n. 8, conhecida como “Pacote de Abril”, instaurou a eleição indireta para senador. Nas últimas eleições da ditadura militar

⁴⁸ Para uma análise mais detalhada do modelo de lista aberta adotado no Brasil, vide: Nicolau (1991 e 2006).

(1982), os eleitores foram obrigados a votar em candidatos do mesmo partido, o que foi denominado de 'voto vinculado'. Foram proibidas as coligações e o voto em legenda (NICOLAU, 2004).

Destaca-se ainda a implantação do sistema distrital misto nas eleições dos Deputados, por meio da Emenda Constitucional n. 22, de 1982, que acrescentou um parágrafo único ao art. 148 da Constituição Federal emendada de 1967. Tal dispositivo, porém, foi revogado pela Emenda Constitucional n. 25, de 1985, sem que tivesse havido nenhuma experiência de aplicação do sistema misto.

Nicolau (2004) expõe um quadro comparativo dos sistemas eleitorais do período pós-1930:

Tabela 10 – Sistemas Eleitorais no Brasil Pós-1930

Início da Vigência	Circunscrição	Quantidade de votos⁴⁹	Sistema eleitoral	Eleições⁵⁰
1932	Estado	Em tantos quantos fossem as cadeiras do estado na Câmara dos Deputados	Sistema misto: parte proporcional, parte majoritário	2
1945	Estado	Um	Sistema proporcional: as cadeiras não alocadas pelo quociente eleitoral iam para o maior partido	1
1950	Estado	Um	Sistema proporcional: as cadeiras não alocadas pelo quociente eleitoral eram distribuídas pelo sistema de maiores médias	13

Fonte: Nicolau (2004)

Com o fim do Regime Militar, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 25/1985, que instituiu uma série de reformas, dentre as quais se destaca o direito de voto aos analfabetos, que, porém, continuaram inelegíveis, e o estabelecimento de eleições diretas para presidente pelo sistema majoritário (maioria absoluta).

⁴⁹ Quantidade de nomes em que o eleitor podia votar.

⁵⁰ Número de legislaturas eleitas.

Da redemocratização em 1985 até os dias atuais, manteve-se o sistema proporcional de lista aberta para as eleições dos deputados federais em distritos de magnitudes que vão de 8 a 70 ($8 \geq M \leq 70$), cujo traçado segue o delineamento dos Estados e Distrito Federal, sendo as sobras resolvidas pela fórmula das maiores médias, havendo apenas duas modificações: em 1985, a prática das coligações foi novamente liberada; e, em 1998, os votos em branco deixaram de ser contabilizados para efeito do cálculo do quociente eleitoral (NICOLAU, 2002).

Atualmente, os diplomas normativos que regulam os sistemas eleitorais adotados nas eleições brasileiras são: a Constituição Federal de 1988; o Código Eleitoral de 1965; e a Lei n. 9.504/1997, conhecida como a “Lei das Eleições”.

Do exposto, a adesão à representação proporcional no Brasil, em detrimento das fórmulas majoritárias até então utilizadas, foi um processo lento e complexo que envolveu uma série de debates teóricos e políticos, dentro de uma dinâmica em que predominava o ideário de que “democracia representativa e representação proporcional eram conceitos intimamente ligados” (PIRES, 2009, p. 129).

Ainda hoje, é contundente a defesa de que o sistema proporcional significou um ganho expressivo de representatividade para o sistema político pátrio, pois possibilitou a representação de minorias (aqui incluídas as mulheres), que antes estavam quase que totalmente excluídas do cenário político. Atribui-se também a consolidação do sistema partidário brasileiro à experiência bem sucedida com o sistema proporcional.

3.1.1. Síntese das principais críticas ao sistema proporcional brasileiro

Neste tópico, serão elencadas as principais críticas ao sistema proporcional de lista aberta, nos moldes em que aplicado nas eleições dos deputados e vereadores brasileiros.

Vale ressaltar que, no atinente às críticas relativas aos efeitos do referido sistema eleitoral sobre a realidade partidária brasileira, a discussão será aprofundada nos capítulos seguintes desta dissertação.

Fazendo alusão Scott Mainwaring, Giovanni Sartori, Mark Jones, Arend Lijphart, Miguel Reale e Raul Pilla, Tavares (1998, p. 16) assevera que a principal crítica gira em torno da alegada “incompatibilidade funcional entre presidencialismo e representação proporcional com pluripartidarismo congressional”, sendo o Brasil a única nação a fazer tal combinação. Tavares explica a alegada incompatibilidade:

No presidencialismo, sob as condições do pluripartidarismo congressional, é o presidente já eleito que busca atrair os partidos no Congresso e compor uma maioria que lhe dê sustentação. A preservação ou a reconstrução dessa maioria exige alianças provisórias e variáveis segundo as exigências e os projetos particulares de governo e, portanto, recomposições muito frequentes de ministério, o que compromete não só a continuidade, mas também a estabilidade, a coesão, a coerência e a eficácia das políticas governamentais. (...) No regime presidencial de multipartidarismo congressional a virtualidade de desintegração da aliança que sustenta o governo no Congresso fragiliza a autoridade e o poder presidenciais, e a efetiva ruptura daquela aliança desestabiliza o governo. (...) O movimento pendular recorrente, na trajetória dos presidencialismos multipartidários, entre fragilização do presidente, imobilismo governamental, instabilidade política e autocracia voluntarista do presidente plebiscitário, aponta para a desfuncionalidade política da associação entre presidencialismo e multipartidarismo congressional (TAVARES, 1994, p. 371).

A citada combinação agravaria o cenário de fragmentação partidária, o qual dificulta a formação de maiorias estáveis e conseqüentemente a governabilidade. Relata Marinis (2009, p. 294) que, “sem uma maioria estável, confiável e previsível no Congresso, o presidente se tornaria refém de parlamentares descompromissados com os programas governamentais”.

Para os mencionados estudiosos, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta não lidaria adequadamente com a questão da governabilidade, que passaria a depender da formação de coalizões que, além de demandarem altos custos de negociação, muitas vezes são instáveis, tornando mais complicada a realização de políticas públicas coerentes e de longo prazo.

Todavia, como se verá mais detidamente no próximo capítulo, para uma parcela importante de estudos recentes, apesar dos prognósticos pessimistas, o processo político brasileiro não viveu e nem vive uma crise de governabilidade. A centralização do poder decisório congressional nas mãos de poucos tornou os líderes partidários um forte elo com o Executivo, viabilizando o que tem sido denominado de presidencialismo de coalizão (MARINIS, 2009).

O sistema proporcional brasileiro também é acusado de fomentar campanhas eleitorais personalistas, em que a figura individual do candidato é supervalorizada, em detrimento dos partidos políticos, que acabam sendo utilizados apenas para cumprir o requisito formal da filiação partidária. Isso teria resultado no enfraquecimento e fragmentação do sistema partidário, tornando a governabilidade ainda mais complexa (BARROSO, 2006).

Cerqueira (2004) sintetiza as críticas ao sistema eleitoral proporcional adotado nas eleições dos deputados e vereadores brasileiros que, além de complexo: 1) enfraqueceria e fragmentaria o sistema partidário; 2) incentivaria a disputa intrapartidária, dificultando a coesão dos partidos; 3) conduziria os partidos a procurarem candidatos entre personalidades e representantes de categorias e grupos sociais, o que os induziria a ter uma atuação parlamentar descolada e independente do partido; 4) com a excessiva personalização do voto, conduziria à multiplicação dos partidos; 5) em virtude da grande quantidade de candidatos, não proporcionaria condições ao eleitor de conhecer a todos, compará-los e fazer uma escolha mais consciente; 6) ante a pouca consistência ideológica dos partidos e diante da prática excessiva das coligações partidárias, faz com que o voto dado a um candidato ajude a eleger outro do mesmo partido (ou de outro partido da coligação), mas com perfil político oposto; 7) não contribuiria para a formação de um vínculo entre o eleitor e o representante, sendo, pois, um sistema que proporciona baixa *accountability*.

Pinheiro Filho (1998, pp. 15-16) defende que o mais sério defeito do sistema eleitoral proporcional seria o fato de ele “não oferecer praticamente nenhum estímulo à unidade partidária”.

Cintra corrobora com a ideia de que a lista aberta não incentiva a formação de partidos fortes.

O voto nominal, em lista aberta, é pouco propício à solidificação partidária. As campanhas são personalizadas e as virtudes do candidato prevalecem sobre as plataformas partidárias. Quando, como no caso brasileiro, o financiamento de campanha é, também, predominantemente individual, pouco se pode esperar em termos de formação de identidades partidárias nítidas. O partido é um conglomerado de indivíduos, com seus eleitorados pessoais (CINTRA, 2005, p. 5).

É nesse cenário que são travadas as intermináveis discussões sobre a reforma ou alteração do sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta atualmente utilizado nas eleições da Câmara dos Deputados.

Ocorre que dois riscos estão sempre presentes: 1) esquecer não só as qualidades do sistema em vigor como as razões que sustentaram o complexo processo de sua implantação no Brasil; 2) acreditar que o sistema proporcional é o culpado por todos os problemas políticos do País e que a sua alteração é a solução imediata para esses males.

3.2. Sistema Misto Alemão

Em nosso itinerário para resgatar as raízes e o modo de funcionamento do sistema eleitoral misto alemão ao longo dessas mais de seis décadas de sua existência, será utilizado como principal referencial teórico o trabalho: “*Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise*”, de Susan Scarrow (2001).

Com amparo em estudos internacionais (Lakeman e Lambert, 1950; Rae, 1967; Harrop e Miller, 1987), Scarrow (2001) relata que o sistema misto alemão foi muitas vezes visto como resultado das experiências ruins da Alemanha com a democracia. Segundo a autora, em que pese a Alemanha não tenha sido a única nação a adotar o sistema MMP, seu emprego em outros lugares era muito restrito e raro, por isso não tardou para que tal sistema passasse a ser conhecido como “sistema alemão”.

A sistemática do arranjo eleitoral utilizado hodiernamente nas eleições parlamentares alemãs é disciplinada por uma versão modificada da terceira lei eleitoral do país, cujo texto original data de 1956.

3.2.1. Evolução histórica dos sistemas eleitorais na Alemanha

Uma breve incursão na evolução histórica dos sistemas eleitorais utilizados nas eleições parlamentares alemãs é importante para se entender as alternativas à

disposição do Conselho Parlamentar de 1948, de cujos trabalhos advieram a primeira formatação do sistema misto alemão.

Relata Scarrow (2001) que, no período compreendido entre a unificação alemã, em 1871, e a última eleição da Alemanha Imperial, em 1914, ano em que tem início a Primeira Guerra Mundial, os representantes do *Reichstag* alemão eram eleitos em distritos uninominais sob uma fórmula majoritária de dois turnos, em que se, no primeiro turno, não houvesse candidato que alcançasse a maioria absoluta dos votos, era realizado um segundo turno entre os dois candidatos mais votados.

A grande crítica a tal sistema era a ausência de disciplina legal que dispusesse sobre eventuais processos de redistribuição, não demorando a surgirem distorções, de maneira que a quantidade de votos para eleger um representante passou a variar muito a depender do distrito. Essa foi uma das razões da forte oposição dos socialdemocratas ao arranjo majoritário. O sistema de dois turnos também era acusado de permitir a multiplicação de partidos (SCARROW, 2001).

No entanto, conquanto houvesse críticas, o modelo majoritário de eleições era bem visto pela maior parte da elite política da época, sobretudo, no que concerne àquela parcela posicionada à direita e ao centro do espectro político (SCARROW, 2001).

Até 1918, somente no âmbito de alguns distritos estaduais e locais, havia registros da utilização de fórmulas eleitorais proporcionais na Alemanha. Foi apenas após a Primeira Guerra Mundial que houve a introdução, em nível nacional, da representação proporcional naquele país, quando os socialdemocratas impuseram a implantação do modelo como condição para que participassem da formação do governo (SCARROW, 2001).

Scarrow (2001) rememora que a representação proporcional fazia parte da agenda política da socialdemocracia alemã desde 1891. Os socialdemocratas se mantiveram firmes nesse propósito, mesmo após a primeira década do século XX, quando o partido já havia crescido o suficiente para se fazer representar independentemente se o sistema eleitoral fosse majoritário ou proporcional.

Por pressão dos socialdemocratas, até mesmo as eleições para a assembleia constituinte alemã Pós-Primeira Guerra Mundial foram regidas pela proporcionalidade (SCARROW, 2001).

Como resultado dos trabalhos do conselho constituinte foi editada uma lei constitucional que determinava que todas as eleições na Alemanha deveriam ser realizadas de acordo com o princípio da proporcionalidade (SCARROW, 2001).

A representação proporcional vigorou durante toda a República de Weimar, ou seja, no período compreendido entre o final da Primeira Guerra Mundial e a ascensão do regime totalitário nazista em 1933.

Durante os anos Weimar, as eleições da Câmara Baixa do parlamento nacional alemão seguiam uma fórmula significativamente pura de representação proporcional, pela qual os partidos ganhavam uma cadeira parlamentar a cada 60 mil votos, além de um assento extra para restos maiores que 30 mil votos (SCARROW, 2001).

A alta fragmentação partidária que marcou a República Weimar se constituiu em um sério obstáculo para a construção e manutenção de governos, não tardando a emergirem grandes opositoristas ao sistema proporcional, entre os quais se destaca Hermens (1933). Muitos chegaram a afirmar que a ascensão do nazismo de Adolf Hitler estaria ligada à representação proporcional (SCARROW, 2001).

Scarrow (2001), por outro lado, pondera que o cenário de pulverização partidária estava presente na Alemanha antes mesmo da introdução do sistema proporcional. Em verdade, o que se poderia afirmar é que a proporcionalidade não ofereceu incentivos para a resolução da problemática.

Em apertada síntese, era essa a experiência institucional com os sistemas eleitorais majoritário e proporcional que a Alemanha tinha quando se viu diante da necessidade de formular um novo ordenamento jurídico-constitucional para se reestruturar após o término da Segunda Guerra Mundial em 1945.

Foi no ano de 1948 que uma Assembleia Constituinte (Conselho Parlamentar) se reuniu para editar uma Lei Fundamental para a parcela ocidental da Alemanha recém-dividida. À época, o país ainda estava sob o controle das forças aliadas, que acompanharam e influenciaram os trabalhos dos constituintes, fixando de antemão que

a Alemanha Ocidental deveria instituir uma democracia constitucional (SCARROW, 2001).

Antes da instituição do Conselho Parlamentar, criado para reorganizar a Alemanha em nível nacional, foram feitos os desenhos institucionais dos estados-membros entre 1946 e 1948.

Os resultados de tais experiências estaduais trouxeram reflexos importantes para os trabalhos do Conselho Parlamentar. Realce-se, nesse sentido, que a maior parte dos estados alemães (*Länder*) optaram por diferentes arranjos de representação proporcional para as eleições de suas assembleias estaduais (*Landtag*), havendo também registros de alguns optantes por sistemas MMP e MMM (SCARROW, 2001).

A grande diversidade de sistemas eleitorais introduzidos nos estados alemães refletiu diretamente na variedade de propostas apresentadas durante os debates do Conselho Parlamentar.

Os membros do Conselho Parlamentar iniciaram seus trabalhos já sabendo como os sistemas eleitorais adotados pelos seus estados vinham funcionando na prática. As próprias eleições estaduais que determinaram os tamanhos das delegações de cada partido na composição do Conselho Parlamentar foram referenciais importantes para a definição dos sistemas eleitorais que seriam apoiados pelas diferentes agremiações (SCARROW, 2001).

Após o final das eleições estaduais para a definição da composição do Conselho Parlamentar, os socialdemocratas (SPD)⁵¹ e a aliança entre democratas-cristãos (CDU)⁵² e socialistas-cristãos (CSU)⁵³ alcançaram um número igual de lugares (SCARROW, 2001).

Scarrow (2001) pontua que essa paridade entre os maiores partidos acentuou bastante a importância dos quatro partidos menores no Conselho Parlamentar: os Democratas Livres (FDP)⁵⁴, o Centro, o Partido Alemão e os Comunistas.

⁵¹ *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (FDP)

⁵² *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (CDU)

⁵³ *Christlich-Soziale Union in Bayern* (CSU)

⁵⁴ *Freie Demokratische Partei* (FDP)

No que atine ao sistema eleitoral que seria adotado para a eleição do parlamento federal, os debates estavam bastante divididos, não havendo consenso sobre qual seria o melhor arranjo eleitoral para a realidade que o país enfrentava.

A grande questão que se colocava era como conceber um sistema que, além de oferecer uma forte ligação entre eleitores e parlamentares, propiciasse a representação dos diferentes grupos sociais e políticos.

Havia um relativo consenso entre os partidos de que: a estabilidade e o bom funcionamento do parlamento eram fortemente influenciados pela escolha do sistema eleitoral; o arranjo eleitoral a ser escolhido deveria adotar distritos eleitorais de abrangências territoriais e populacionais restritas, pois havia certa concordância de que os grandes distritos eleitorais que marcaram a República de Weimar teriam acentuado a despersonalização do voto, não colaborando para a criação de laços efetivos entre cidadãos e parlamentares (SCARROW, 2001).

Todos os partidos também concordavam que a reintrodução do sistema proporcional puro da República de Weimar não era uma opção viável. Por outro lado, a simples adoção da pluralidade também era combatida, pois entendiam que tal modelo privilegiaria enormemente a CDU/CSU (KLINGEMANN e WESSELS, 2001).

Não seria apenas a má experiência da República Weimar com a representação proporcional que teria feito surgir questionamentos sobre a sua retomada, o fato de as forças de ocupação da Alemanha Ocidental (Estados Unidos e Inglaterra) não terem experiência com o sistema proporcional era mais um fator de pressão. Todavia, temendo perder o apoio dos grupos democráticos alemães, as forças de ocupação não forçaram a adoção de um modelo majoritário (SCARROW, 2001).

Nos debates sobre a lei eleitoral alemã no Conselho Parlamentar, inicialmente formaram-se dois blocos antagônicos, um formado pela União Democrata-Cristã e União Social-Cristã e outro constituído por todos os demais partidos.

A aliança CDU/CSU apoiava expressamente a adoção de um modelo majoritário em distritos de assento único, sob o fundamento de que tal sistema seria o único capaz de debelar a instabilidade política resultante dos anos Weimar, colaborando com a concentração do sistema partidário e a aproximação entre representantes e cidadãos (SCARROW, 2001).

De outro lado, liderados pelos socialdemocratas, havia um grupo de partidos que se opunha ao simples abandono da representação proporcional. Eles propunham a adoção de um sistema misto (MMP), que contemplasse a eleição de parte das cadeiras legislativas pelo FPTP, como queria a aliança CDU/CSU, e a outra parcela de assentos seria eleita por meio da representação proporcional de listas, havendo uma ligação entre as camadas nominal e de lista (SCARROW, 2001).

Scarrow (2001) ressalta, porém, que, mesmo entre os apoiadores do sistema MMP, havia grande controvérsia acerca de qual seria a formatação desejável de tal arranjo. O debate se centrava, sobretudo, em dois pontos: a proporção entre as camadas nominal e de lista e a maneira como se daria a ligação entre os dois níveis.

Por razões óbvias, em sua maioria, os menores partidos representados no Conselho Parlamentar (os Democratas Livres, o Partido do Centro e os Comunistas) defenderam a adoção da representação proporcional. Entre as pequenas agremiações, o Partido Alemão era o único que defendia a implantação de um modelo majoritário, desde que houvesse também a previsão de alguma espécie de coligação (SCARROW, 2001).

Como as duas maiores agremiações partidárias antagônicas no Conselho Parlamentar (CDU/CSU vs SPD) tinham forças equânimes, o apoio dos menores partidos à representação proporcional foi fundamental na formatação da nova lei eleitoral.

Tal cenário foi determinante para que a proposta de estabelecimento de um modelo majoritário puro fosse rejeitada, com o acolhimento do modelo delineado pelos socialdemocratas, cuja proposta era a instituição de um sistema de “representação proporcional personalizada” (MMP) de duas camadas: uma nominal, que permitiria a personalização do voto por meio da eleição de representantes individuais em pequenos distritos; uma de lista, que daria proporcionalidade a todo sistema.

Como resultado dos debates, a Assembleia Constituinte aprovou um sistema misto para as eleições do *Bundestag*, com metade das cadeiras sendo eleitas por maioria simples em distritos uninominais e a outra por meio da representação proporcional de lista. O partido alcançaria a quantidade de cadeiras que lhe permitisse

o resultado da votação obtida em sua lista nacional, não havendo a previsão de qualquer cláusula de barreira.

A proposta aprovada pelo Conselho Parlamentar foi revisada pelos governadores dos estados alemães e pelas autoridades que representavam as forças de ocupação. Nada obstante a discordância do Conselho Parlamentar, os revisores empreenderam as seguintes mudanças: 1) a lista partidária deixou de ser nacional e passou a ser estadual; 2) implementação de uma cláusula de desempenho estadual de 5% dos votos de lista; 3) a proporção de cadeiras eleitas pela camada nominal em relação àquelas eleitas pelas listas passou a ser 3/2 (SCARROW, 2001).

Findo o processo descrito, restou finalizado o texto da primeira lei eleitoral da Alemanha Ocidental pós-Segunda Guerra Mundial, a Lei Eleitoral de 1949. No mesmo ano de 1949, nas eleições do recém-criado *Bundestag*, ocorreu a primeira experiência mundial de aplicação de um sistema eleitoral misto, em nível nacional (SCARROW, 2001).

Vale assinalar que, desde a promulgação, em 1949, da Lei Fundamental de *Bonn*, a Constituição da Alemanha, o Parlamento federal do país passou a ser composto de duas Casas: o *Bundestag*, que sucedeu o *Reichstag*, sendo hoje a Câmara Baixa alemã democraticamente eleita e responsável pela quase totalidade das funções políticas e legislativas, cabendo a ele inclusive a função de eleger o chanceler; e o *Bundesrat* ou Conselho Federal, a Câmara Alta alemã, que é integrada por representantes eleitos indiretamente pelos governos estaduais, tendo atuação bastante restrita a questões ligadas a interesses federativos, razão pela qual o presente estudo direciona-se à sistemática de eleição dos membros do *Bundestag*.

3.2.1.1. Lei Eleitoral Temporária de 1949

Ensina Scarrow (2001) que, pelo regime instituído pela Lei de 1949, das 400 cadeiras do *Bundestag*: 240 eram eleitas pelo sistema majoritário de maioria simples em distritos uninominais (FPTP) e 160 eram eleitas por meio do sistema proporcional de listas (método D'Hondt) em cada um dos estados alemães (*Länder*).

Cada cidadão lançava mão apenas de um voto nominal no distrito de assento único ao qual estivesse vinculado. Para a distribuição dos assentos destinados às listas partidárias estaduais, somavam-se os votos nominais recebidos pelos candidatos dos partidos nos estados.

Eram os votos da camada de lista que determinavam o tamanho das bancadas estaduais dos partidos em cada estado-membro. Fixadas as vagas a que cada partido tinha direito no estado, elas eram preenchidas, em primeiro lugar, pelos candidatos vencedores nos distritos de assento único. As vagas remanescentes eram preenchidas pelos candidatos constantes da lista estadual do partido, na ordem por ele estabelecida – listas fechadas (SCARROW, 2001).

Para resolver o problema gerado quando o partido alcançasse mais cadeiras no nível nominal do que a sua votação na camada de lista acomodava, aderiu-se ao instituto dos mandatos legislativos em excesso (*überhangmandate*). Ou seja, o número de cadeiras no parlamento passou a ser flexível (SCARROW, 2001).

Foi estabelecida também uma cláusula de desempenho estadual, com a previsão de que só participariam da distribuição de cadeiras da camada de listas aqueles partidos que alcançassem pelo menos 5% dos votos de lista em todo o estado ou pelo menos um assento em algum dos distritos uninominais (SCARROW, 2001).

3.2.1.2. Lei Eleitoral Temporária de 1953

Após a primeira eleição sob a égide da lei eleitoral temporária de 1949, estava previsto que o *Bundestag* convocaria novo debate, com vistas a definir regras eleitorais permanentes para o país.

Ocorre que, passadas as eleições, o chanceler Adenauer julgou que não havia ainda estabilidade política que desse segurança para a reabertura da discussão sobre as normas eleitorais, razão pela qual a adiou (SCARROW, 2001).

Apenas em 1953, alguns meses antes da data programada para as novas eleições, o *Bundestag* aprovou uma nova lei eleitoral temporária para disciplinar o prélio eleitoral que se aproximava.

Em relação à lei eleitoral de 1949, a de 1953 trouxe como principais inovações: 1) aumentou o número de cadeiras do *Bundestag* para 484 cadeiras, das quais metade era eleita pelo FPTP e outra pelo arranjo proporcional de listas; 2) introduziu a votação em separado para as camadas nominal e de lista, apesar de ter mantido o vínculo entre esses dois níveis no que se refere à distribuição de mandatos; 3) para participar da distribuição de cadeiras em qualquer estado, o partido precisaria alcançar um mandato em qualquer dos distritos de assento único ou pelo menos 5% dos votos em listas do país e não mais do estado-membro respectivo⁵⁵ (SCARROW, 2001).

Segundo Scarrow (2001), os dados empíricos indicam que os partidos menores foram beneficiados com a votação em separado para os níveis nominal e de lista. Cintra explica:

O eleitor pratica o voto útil ou estratégico no voto distrital. Quando seu candidato não tem possibilidade de ganhar, procura evitar a vitória do candidato que não deseja, dando seu voto a um que não esteja tão distante do seu preferido. Como dispõe de um segundo voto, que não será desperdiçado, pois aí se contam todos os votos e se conferem as cadeiras não na base de “tudo ou nada”, como no voto majoritário em distrito, mas sim em números que correspondam às proporções do partido no total de votos de lista, o eleitor pode votar no seu partido, mesmo que ele não seja um dos dois hegemônicos. É sobretudo com os segundos votos que sobrevivem os Verdes, os Liberais e os ex-Comunistas (CINTRA, 2000, p. 9).

Por outro lado, as menores agremiações foram prejudicadas com o deslocamento da cláusula de desempenho de 5% do âmbito estadual para o nível federal, uma vez que dificultou a representação de partidos que tinham bases regionalizadas.

3.2.1.3. Lei Eleitoral de 1956

Apenas em meados de 1954, foram reabertas as discussões para a edição da lei eleitoral permanente da Alemanha, destacando-se naquele momento três conjuntos de propostas. Havia um primeiro grupo capitaneado pela “Sociedade Alemã de Eleitores”, e apoiado por alguns parlamentares democratas-cristãos que defendia o fim do modelo

⁵⁵ A cláusula de barreira não se aplica a partidos minoritários nacionais, tais como o SSW.

misto instituído pela lei de 1949 e a implementação de um arranjo majoritário (SCARROW, 2001).

Os outros dois grupos de pressão, segundo Scarrow (2001), propugnavam a manutenção do modelo misto. Todavia, um dos grupos advogava a alteração do modelo misto por correção para o misto paralelo, ou seja, pregava a eliminação da ligação entre as camadas nominal e de lista. Tal alteração era apoiada pela união CDU/CSU. Por outro lado, o segundo grupo pedia a manutenção do modelo misto de correção (MMP) utilizado desde 1949. Este grupo estava representado pelos socialdemocratas, bem como pelos partidos menores, que temiam os efeitos de qualquer outro arranjo.

Os Democratas Livres foram importantes para a aprovação da proposta que mantinha o modelo MMP, mas com algumas alterações (SCARROW, 2001).

Em relação a sua antecessora (Lei de 1953), a Lei Eleitoral de 1956: 1) aumentou o número de cadeiras do *Bundestag* para 494 cadeiras; 2) para participar da distribuição de cadeiras no nível de lista, os partidos precisavam alcançar pelo menos 5% dos votos nacionais ou três cadeiras nos distritos uninominais; 3) autorizou que os partidos coligassem suas listas para além das fronteiras do Estado, permitindo que as agremiações partidárias reunissem os seus restos de voto em nível nacional, o que proporcionou uma maior proporcionalidade ao sistema (SCARROW, 2001).

Em linhas gerais, o arranjo eleitoral utilizado atualmente nas eleições parlamentares alemãs é o disciplinado pela Lei de 1956, com algumas alterações, como se verá a seguir.

3.2.1.4. Principais alterações sofridas pela Lei Eleitoral de 1956

Cedendo às pretensões dos Democratas livres, os socialdemocratas e democratas-cristãos concordaram com a alteração, em 1987, da fórmula proporcional utilizada na camada de lista. Foram abandonados os divisores D'Hondt, acusados de sobre-representar os maiores partidos, e adotada a cota *Hare* (SCARROW, 2001).

Scarrow (2001) ressalta ainda que, por força de decisão do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, foram realizadas algumas alterações temporárias

para as eleições de 1990, ano da reunificação alemã, quando a antiga República Democrática Alemã (RDA ou Alemanha Oriental) foi novamente incorporada à República Federal da Alemanha (RFA ou Alemanha Ocidental).

Diante desse cenário de transição, ficou definido um abrandamento da cláusula de desempenho: participariam da distribuição das cadeiras da camada de lista os partidos que alcançassem três cadeiras nos distritos de assento único ou 5% dos votos de lista, seja na porção ocidental seja na parcela oriental da Alemanha (SCARROW, 2001).

Ainda em 1990, o tamanho padrão do *Bundestag* (ou seja, antes da adição de eventuais assentos excedentes) cresceu de 496 para 656 assentos, na proporção aproximada do incremento populacional resultante da reunificação (SCARROW, 2001).⁵⁶

Em 2002, o número de assentos do *Bundestag* foi reduzido para 598 assentos. Ao passo que, em 2009, a cota *Hare* foi substituída pelos divisores *Sainte-Laguë* (*Schepers*).

No ano de 2008, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha foi chamado a se pronunciar acerca de um efeito não previsto do sistema misto alemão, “o peso negativo do voto”, nome dado ao fenômeno em que o voto dado por um eleitor a um partido tinha o efeito oposto do que era esperado. Ou seja, ao invés de colaborar para que o partido alcançasse mais cadeiras, resultava em perdas.

Para entender o citado fenômeno, convém antes explicar como funcionava o sistema misto alemão até as eleições de 2009. Para isso utilizemos as lições de Vogel (2005):

1. Das 598 cadeiras do *Bundestag*: 299 eram escolhidas no âmbito dos distritos uninominais e 299 por meio de listas partidárias fechadas estaduais (divisores *Sainte-Laguë/Schepers*).

⁵⁶ Outra consequência da reunificação alemã foi a extinção de um regulamento eleitoral especial que até então se aplicava à Berlim Ocidental.

2. As 299 cadeiras “distritais” eram divididas entre os 16 estados-membros alemães proporcionalmente à população de cada um deles. Definida quantas cadeiras cabiam ao estado, ele era dividido em tantos distritos uninominais quantos fossem necessários.⁵⁷

3. Os eleitores dispunham de dois votos: com o primeiro, votavam no candidato do distrito de assento único ao qual estivessem vinculados; com o segundo voto, escolhiam uma das listas partidárias de seu estado.

4. Apenas participavam da divisão de cadeiras da camada de listas os partidos que alcançassem 5% dos votos de lista nacionais ou que conquistassem três cadeiras nos distritos de assento único. Destarte, mesmo não tendo atingido à cláusula de barreira, o partido tinha direito a manter eventuais um ou dois mandatos que tivesse conquistado nos distritos uninominais.

5. O tamanho da bancada nacional do partido era proporcional à soma dos segundos votos que ele havia recebido na Alemanha inteira.

6. Definida a bancada nacional, as vagas conquistadas pelo partido eram distribuídas pelos estados-membros, na proporção entre os segundos votos que o partido tivesse alcançado no respectivo estado e o total de segundos votos conquistados por ele no país todo.

7. Fixada a bancada estadual, passava-se à etapa de alocação das cadeiras. Os primeiros contemplados eram os candidatos do partido que tivessem vencido nos distritos uninominais do respectivo estado. Os mandatos sobressalentes do partido no estado eram preenchidos pelos candidatos de sua lista estadual.

⁵⁷ Nas eleições de 2013, os distritos uninominais alemães abarcaram, em média, 250 mil eleitores (Pontes e Holthe, 2015).

8. Caso o partido conquistasse em um estado mais cadeiras nos distritos uninominais do que a proporcionalidade de seus segundos votos acomodasse, eram dados ao partido mandatos excedentes naquele estado.

9. A quantidade de membros do Parlamento Federal era, portanto, flexível, pois poderia ser necessária a criação de mandatos excedentes. O número de vagas de cada estado também não era fixo, podendo variar por duas razões: 1) criação de mandatos excedentes; 2) comparecimento de seus eleitores às urnas, pois o tamanho da bancada estadual relativo à camada de listas partidárias dependia diretamente da quantidade de segundos votos computados naquela circunscrição. “Ao adotar esta regra, a legislação buscava premiar os eleitores dos Estados mais engajados no processo eleitoral” (VOGEL, 2005, p. 6).

Partindo dessas premissas, é possível entender as explicações de Pontes e Holthe de como se processava o fenômeno do “peso negativo do voto” na Alemanha:

O peso negativo do voto ocorria quando um partido conquistava mandatos excedentes no âmbito de um estado-membro, pois, ao conquistar um número elevado de mandatos distritais em dado estado, poderia ser vantajoso ao partido receber menos segundos votos nessa mesma circunscrição, se isso não diminuísse o número de mandatos a que o partido faria jus nacionalmente e, ao mesmo tempo, permitisse que listas partidárias de outros estados-membros ganhassem mandatos na subdivisão interna das cadeiras partidárias (principalmente em situações nas quais a proporção dos segundos votos de um mesmo partido entre dois estados fosse muito próxima e pequenas variações provocassem a migração de um mandato entre um ou outro estado). Portanto, se o partido já havia garantido o número de cadeiras igual ao de eleições distritais vencidas em dado estado-membro (pela via dos mandatos excedentes), seria mais vantajoso para esse mesmo partido ter proporcionalmente mais segundos votos em outros estados em que ele não tivesse tantas cadeiras distritais e conseqüentemente mandatos excedentes garantidos, desde que, obviamente, o número total de segundos votos do partido em todo o País não diminuísse tanto a ponto de reduzir o número total de cadeiras a que ele faria jus. Como resultado, mais segundos votos para um partido em um estado com muitos mandatos distritais poderia resultar em menos cadeiras desse mesmo partido no *Bundestag*, por impedir que esses segundos votos fossem convertidos em cadeiras partidárias em outros estados-membros que não contavam com a garantia dos mandatos excedentes. Em sentido contrário, menos segundos votos garantiriam mais cadeiras ao partido no Parlamento, no final das contas (PONTES e HOLTHE, 2015, pp. 17-18).

Nas eleições normais, haja vista o complexo conjunto de variáveis envolvidas, os partidos não tinham como prever consistentemente se ocorreria o fenômeno do “peso negativo do voto” em um dado estado. Contudo, em se tratando de eleições suplementares no âmbito de um distrito específico, já era possível uma boa margem de previsibilidade, pois o partido já tinha ciência dos resultados eleitorais dos outros distritos, o que possibilitava certa margem de manobra. Foi o que aconteceu, em 2005, no estado da Saxônia, mais especificamente no distrito de Dresden. Em sua campanha eleitoral, a União Democrata-Cristã (CDU) pediu que seus eleitores não dirigissem seus segundos votos ao partido, pois assim se beneficiariam do “peso negativo do voto”, ganhando mais um assento em outro estado-membro (PONTES e HOLTHE, 2015).

Diante dessa situação, em 3/7/2008, o Tribunal Constitucional alemão declarou a inconstitucionalidade do fenômeno do “peso negativo do voto” que, além de contrariar as legítimas expectativas dos eleitores, violaria o princípio de que, em uma eleição democrática, todos os votos têm igual peso. Assim, restou assinado o prazo de três anos para que fossem feitas as correções pertinentes na lei eleitoral federal.

As eleições federais de 2009 ainda observaram a sistemática anteriormente estabelecida e novamente foram registradas ocorrências do fenômeno do “peso negativo do voto”.

Nos debates sobre a alteração da lei eleitoral, formaram-se dois blocos. Em um primeiro estava a oposição formada por SPD, Partido Verde e “A Esquerda”, que defendiam que a compensação dos mandatos excedentes alcançados em alguns estados deveria ser feita por intermédio da perda de mandatos proporcionais conquistados pelo partido em outros estados. Com isso, mantinha-se fixo o número de cadeiras do *Bundestag*.

Por serem os maiores beneficiários dos mandatos excedentes, os partidos da situação CDU/CSU aliados ao FDP não concordaram com a proposta da oposição. Nesse sentido, a base governista conseguiu aprovar, em 2011, uma proposta em que se estabelecia que, antes da distribuição das cadeiras entre os partidos em nível nacional, deveria ser feita uma primeira distribuição dos assentos entre os estados-membros na proporção do comparecimento eleitoral de cada um. Feita essa primeira divisão, seriam distribuídos os assentos aos partidos na proporção dos segundos votos

por eles recebidos em cada estado. Com isso, seria evitado o fenômeno do “peso negativo dos votos”, pois seria evitada a migração de cadeiras de um estado para outro. Pela proposta, portanto, mantinham-se incólumes os mandatos excedentes (PONTES e HOLTHER, 2015).

Em face da proposta aprovada, foram ajuizadas várias ações judiciais perante a Corte Constitucional alemã. Em 25/7/2012, a lei aprovada em 2011 foi julgada inconstitucional, antes mesmo de qualquer experiência de aplicação. No julgamento, o Tribunal consignou que as alterações realizadas não eram suficientes para impedir o efeito do “peso negativo do voto”. Além do mais, a nova lei não teria enfrentado a problemática dos mandatos excedentes, de modo que “a futura legislação eleitoral deveria limitá-los a um máximo de 15 mandatos, além de prever algum mecanismo de compensação”, como forma de evitar a quebra da proporcionalidade no *Bundestag* (PONTES e HOLTHER, 2015, p. 20).

Pontes e Holthe relatam que, em outra oportunidade, no ano de 1997, a Corte alemã havia entendido que os mandatos excedentes, nos moldes em que estabelecidos pela lei eleitoral federal, observava os ditames constitucionais, porém, ponderou que, em algumas hipóteses, o instituto poderia trazer sérios transtornos para o sistema político, como por exemplo, quando em uma eleição fosse necessária a criação de uma quantidade muito grande de assentos excedentes. Os autores destacaram que, de 1949 a 2013, tem crescido a quantidade de mandatos excedentes:

De 1949 a 1990, apenas 17 cadeiras excedentes haviam sido criadas. Porém, nas eleições pós-reunificação da Alemanha, esse instituto vem ocorrendo com mais frequência. A título de exemplo, nas eleições de 1990, a CDU conquistou todos os 6 mandatos excedentes que surgiram naquele momento; nas eleições de 1994, a CDU ficou com 12 mandatos excedentes e o SPD, com 4; nas eleições de 1998, o SPD conquistou todos os 13 mandatos excedentes, ao passo que, nas eleições de 2009, a CDU/CSU amealhou todos os 24 mandatos excedentes criados. De qualquer modo, observe-se que sempre são os dois maiores partidos da Alemanha (CDU e SPD) que monopolizam os mandatos excedentes, exatamente por conquistarem quase todas as eleições distritais (PONTES e HOLTHER, 2015, p. 21).

Diante da nova decisão judicial, em 3/5/2013, a partir de negociações entre as principais forças políticas daquele país, foi aprovada uma nova alteração à lei eleitoral federal, cujas principais inovações, como se verá detalhadamente mais adiante, foram:

a criação do instituto dos “mandatos adicionais” (*Ausgleichsmandate*) e a previsão de que a distribuição de assentos se daria em duas etapas, uma estadual e outra nacional.

3.2.2. Atual sistema eleitoral misto alemão após a reforma eleitoral de 2013

Tendo como referência a atual Constituição alemã, a nova redação dada, em 2013, à Lei Eleitoral Federal (*Bundeswahlgesetz*) de 1956 e os apontamentos de Pontes e Holthe (2015), destaquem-se as seguintes disposições sobre as eleições para o Parlamento Federal alemão:

1. As eleições federais são realizadas aproximadamente a cada quatro anos, mas podem ser antecipadas ante a ocorrência de circunstâncias excepcionais previstas na Constituição. Cita-se, por exemplo, quando o chanceler perder o voto de confiança do *Bundestag*, ele pode requerer ao Presidente⁵⁸ que dissolva o parlamento e realize novas eleições, que ocorrerão dentro do prazo de 100 dias.

2. O voto é facultativo e, em linhas gerais, podem votar e ser votados os cidadãos alemães maiores de 18 anos que tenham residido na Alemanha durante pelo menos três meses.

3. O *Bundestag* tem o tamanho padrão/inicial de 598 cadeiras, eleitas sob um modelo MMP na seguinte proporção: na camada nominal, são eleitos 299 parlamentares pelo sistema de majoritário de maioria simples (FPTP) em distritos uninominais (*Wahlkreise*); na camada de listas, são eleitos os outros 299 deputados por meio da representação proporcional (divisores *Sainte-Laguë/Schepers*), utilizando-se listas partidárias fechadas e estaduais (*Landeslisten*).

⁵⁸ A Alemanha possui um chefe de governo, o Chanceler Federal (*Bundeskanzler*) que, em suma, é o líder do partido ou coligação de partidos com a maioria de cadeiras no *Bundestag*, e um Presidente, cujos poderes são bastante restritos e simbólicos. Na Alemanha, a figura do Presidente é muito próxima da dos reis em uma monarquia constitucional.

4. Nas eleições, o eleitor deve lançar mão de dois votos: um primeiro nominal (*Erststimme*), com o qual ele escolherá um dos candidatos que concorre no distrito uninominal ao qual esteja vinculado; e um segundo voto (*Zweitstimme*), com o qual escolherá uma das listas estaduais oferecidas e ordenadas pelos partidos;

5. A definição das bancadas de cada partido se processa em duas etapas:

I - Primeira Etapa de Distribuição: é feito um levantamento prévio do quantitativo de cadeiras que cada partido terá direito a preencher por estado-membro.

a) Inicialmente, as 598 vagas do *Bundestag* são distribuídas aos 16 estados-membros (*Länder*)⁵⁹, proporcionalmente à população de cada um. Definida a cota individual estadual, metade dos assentos, em cada estado, será destinada aos distritos de assento único ali demarcados e a outra parcela será direcionada às listas estaduais

b) Feita essa divisão, as cadeiras de cada estado são divididas entre os partidos na proporção dos segundos votos por eles alcançados nas respectivas listas estaduais. Só participam dessa distribuição aqueles partidos que atingiram a cláusula de desempenho (5% dos segundos votos em nível nacional ou três cadeiras distritais).

c) Antes do cálculo da quantidade de assentos que caberá a cada partido nos estados, são deduzidas as cadeiras alcançadas pelos candidatos avulsos ou por aqueles cujos partidos não atingiram a cláusula de desempenho. Portanto, se eventualmente um partido alcançou uma ou duas cadeiras nos distritos uninominais, elas são mantidas.

d) Definida a quantidade de assentos que cada partido tem direito nos diferentes estados, inicia-se o preenchimento das vagas alcançadas. As primeiras vagas são

⁵⁹ Até 1957, eram dez estados. A partir desse ano, o estado de Saarland se juntou à Alemanha. Por fim, após a reunificação, se juntaram mais cinco estados.

preenchidas pelos candidatos que venceram as eleições majoritárias nos distritos uninominais. É como se a vitória no distrito de assento único tivesse o condão de colocar o candidato no topo da lista estadual do partido.⁶⁰ Contemplados esses candidatos, as vagas sobressalentes vão para os candidatos da lista, na ordem estabelecida pelo partido.⁶¹

e) Caso o partido alcance mais cadeiras nos distritos uninominais do que acomoda a proporção de segundos votos dados a sua lista partidária estadual, são criados mandatos excedentes nesse estado para absorver esses excessos. Portanto, o número de assentos no parlamento é flexível.

II - Segunda Etapa de Distribuição: se verifica se os resultados da distribuição da primeira etapa respeitaram o princípio da proporcionalidade nacional da relação entre o total de segundos votos conquistado pelo partido no país inteiro e o total de assentos alcançado por ele.

a) Nessa etapa, são calculados os totais nacionais de segundos votos recebidos pelos partidos. A intenção desse cálculo é verificar se o somatório das bancadas estaduais de todos os partidos nos estados corresponde à cota de assentos a que teriam direito, levando-se em consideração o total nacional de seus segundos votos.

b) Observada alguma desproporção no cálculo anterior, os partidos recebem “mandatos adicionais de balanceamento ou de ajustamento”, com vistas a corrigir qualquer distorção.

⁶⁰ Destarte, “o candidato que conquista o mandato por um distrito uninominal é considerado imediata e automaticamente eleito, sendo que os candidatos da lista partidária estadual apenas o são residualmente” (PONTES e HOLTHE, 2015, p. 16).

⁶¹ Na Alemanha, é permitida e largamente utilizada a dupla candidatura, de modo que um candidato que esteja na lista estadual do partido pode também concorrer a uma vaga nos distritos de assento único. Caso ele seja eleito no distrito uninominal, seu nome é desconsiderado da lista.

c) Feito o redimensionamento final do Bundestag (tamanho padrão + mandatos excedentes + mandatos adicionais), caberá agora o estabelecimento definitivo dos tamanhos das bancadas estaduais dos partidos. Essa definição é feita observando-se a relação entre o número de segundos votos alcançados pelo partido em um estado e o número total de segundos votos do partido em nível nacional, observados sempre as cadeiras alcançadas pelo partido nos distritos de assento único.

d) Se por força da distribuição realizada na primeira etapa, um partido alcançou, em um estado, mais cadeiras nos distritos uninominais do que a proporcionalidade calculada na segunda etapa acomodaria, tais mandatos são mantidos, mas sem que isso signifique o aumento das bancadas nacionais dos partidos que já foram definitivamente estabelecidas. Em tais casos, as cadeiras excedentes alcançadas em um estado são compensadas por meio da perda de assentos “de lista” em outro estado.

Findas as operações descritas, está finalizada a distribuição de cadeiras do *Bundestag*. Na hipótese de ocorrência de vagas, sejam oriundas dos distritos de assento único, sejam de candidatos das listas, é chamado o próximo candidato classificado na respectiva lista estadual do partido (KLINGEMANN e WESSELS, 2001).

Note ainda que existe, pelo menos em tese, a hipótese de que, na segunda etapa, não seja necessário ajustar a distribuição feita na primeira fase. Tal caso ocorrerá quando se verificar que a soma das cadeiras alcançadas por todos os partidos nos estados corresponde à cota a que tenham direito considerando a soma nacional de seus segundos votos.

A sistemática descrita foi experimentada pela primeira vez nas eleições realizadas em setembro de 2013. A experiência mostrou que, de fato, o complexo sistema de distribuição de cadeiras em duas etapas torna bastante improvável a ocorrência do fenômeno do “peso negativo do voto”.

Por outro lado, a primeira aplicação também revelou que, para se garantir a proporcionalidade nacional do sistema, poderá haver a necessidade de atribuição de um número grande de mandatos adicionais. Só, nas eleições de 2013, precisaram ser criados 29 (vinte nove) mandatos adicionais. E, diferentemente do que se poderia

esperar, os mandatos adicionais não derivaram dos quatro mandatos excedentes conquistados pela CDU, mas sim da sobre-representação da CSU no estado da Bavária (PONTES e HOLTHE, 2015).

Com amparo em Behnke (2014), Pontes e Holthe (2015) destacam, em relação às eleições de 2013, que, caso a CSU perdesse 30% do total de segundos votos alcançados no estado da Bavária, mas mantivesse o número de assentos conquistados nos distritos uninominais daquele estado, teríamos um efeito nefasto para os resultados das eleições: a CSU adquiriria 6 mandatos excedentes naquele estado e haveria a necessidade de criação de impressionantes 133 cadeiras adicionais, para fins de restabelecimento da proporcionalidade nacional do sistema.

Essa realidade indica que o ideal de proporcionalidade extrema imposto pelo Tribunal Constitucional Alemão somado às manobras dos principais partidos alemães para que não fossem prejudicados pela decisão daquela Corte parece ter produzido um funesto resultado para o sistema alemão. Além de tê-lo tornado ainda mais complexo, a reforma de 2013 trouxe o risco de aumento exacerbado do tamanho do *Bundestag* a cada eleição.

4 SISTEMAS PARTIDÁRIOS DO BRASIL E DA ALEMANHA

4.1. Conceitos Iniciais e Metodologia para a Contagem de Partidos

Assim como os sistemas eleitorais, os sistemas partidários são figuras fundamentais do sistema político democrático. Não existe democracia sem partidos políticos e eleições livres e regulares. Paiva, Braga e Pimentel Júnior registram a importância das legendas partidárias:

Sua importância para o funcionamento da democracia pode ser explicada pelas funções que desempenham: estruturam a competição política na arena eleitoral, fornecem aos cidadãos ofertas na agenda pública e opções em termos de políticas públicas, dão inteligibilidade ao sistema político, são atores fundamentais na formação e sustentação de maiorias governantes. Desse modo, as agremiações partidárias são essenciais, tanto por sua atuação no âmbito da representação quanto na arena governamental. (PAIVA, BRAGA e PIMENTEL JÚNIOR, 2007).

O primeiro passo para a análise da temática referente à fragmentação partidária é o estabelecimento de um parâmetro para a quantificação dos partidos políticos.

A metodologia mais singela seria a simples contagem do número de partidos que participaram do processo eleitoral ou que lograram conquistar vagas na Casa Legislativa examinada.

Todavia, tal método, ao não considerar o tamanho relativo (ou o percentual de votos) de cada agremiação partidária, não se mostra uma ferramenta analítica suficiente. Não se fazem necessárias maiores ilações para se entender que é preciso diferenciar um partido que tem oitenta representantes de outro que conquistou apenas duas cadeiras.

A questão da contabilização dos pequenos partidos sempre foi alvo de discussão entre aqueles que se propuseram a avaliar o fenômeno da fragmentação partidária. “Essa questão aponta para o mais importante problema na determinação do número de partidos em um sistema: se devemos contar ou não os partidos menores” (LIJPHART, 2003, p. 88).

Com o refinamento das análises sobre a fragmentação partidária no mundo, não tardou em surgir variados índices, com o fito de combinar as duas variáveis em exame – a quantidade de partidos “que participam da distribuição dos votos ou das cadeiras legislativas e a medida em que as magnitudes relativas de participação dos diversos partidos na distribuição dos votos ou das cadeiras” (TAVARES, 1994, p. 297).

Um dos primeiros indicadores que apareceu e ganhou notoriedade na ciência política internacional foi o índice de fragmentação de Douglas Rae (1967), que é uma derivação do índice de concentração de Herfindahl (1945) e Hirschman (1950).

O índice de fragmentação mede a probabilidade de dois eleitores aleatórios votarem em partidos distintos (sistema partidário eleitoral – contexto eleitoral) ou de que dois assentos numa Casa Legislativa sejam ocupados por candidatos de diferentes partidos (sistema partidário parlamentar – contexto parlamentar). Tal indicador é calculado da seguinte forma:

Índice de Fragmentação de Rae – $F = 1 - (\sum pe^2)$, onde pe é percentual de cadeiras ocupadas (votos obtidos) pelo partido.

Quanto mais concentrado um sistema partidário, mais o índice de fragmentação se aproximará de zero. Chegando a zero, significa que um único partido recebeu a integralidade dos votos ou todas as cadeiras legislativas em disputa. Por outro lado, quanto mais próximo de um, haverá um grande número de partidos e uma igualmente significativa dispersão de votos. Dessa maneira, em um sistema estritamente bipartidário, teríamos o índice de fragmentação igual a 0,5.

Partindo do índice de fragmentação, Marku Laakso e Rein Taagepera (1979) criaram um novo indicador, que ficou conhecido como “Número Efetivo de Partidos”, que também permite calcular a participação relativa de cada partido na totalidade dos votos (Número Efetivo de Partidos Eleitorais - NEPE) ou de assentos legislativos (Número Efetivo de Partidos Parlamentares - NEPP). Confira-se a fórmula:

Número Efetivo de Partidos – $N = 1/(\sum pe^2)$, onde pe é o percentual de cadeiras ocupadas (votos obtidos) pelo partido.

Segundo Rebello (2012, pp. 6-7), tal “índice proporciona uma análise mais fácil de ser visualizada do que o índice de fracionalização”. Em um sistema bipartidário, por exemplo, em que dois partidos recebem cada um a metade dos votos, o F seria igual a 0,5 e o N, por sua vez, seria igual a 2.

Esse indicador nos permite ir além do número de partidos nominais, o qual não possibilita mensurar quantos partidos, efetivamente, têm peso nas eleições e exercem impacto no mercado eleitoral. Por conseguinte, o NEP nos faculta uma visão mais acurada acerca da dinâmica da competição partidária. Por último, torna possível calcular o número de partidos existentes em um determinado sistema partidário a partir de seu tamanho e relevância. No caso brasileiro, onde o número de partidos nominais é bastante alto, é fundamental fazermos essa distinção (FERREIRA, BATISTA e STABILE, 2008, p. 442).

O caráter intuitivo do indicador fez com ele conquistasse a simpatia de boa parte dos cientistas políticos comparativistas ao redor do mundo. Dessa maneira, sua escolha, no presente trabalho, facilitará o cotejo dos dados partidários brasileiros com os encontrados em outros países.

É preciso, entretanto, tecer alguns alertas acerca do índice “Número Efetivo de Partidos”. Talvez o mais importante deles seja o de que tal indicador não reflete exatamente a quantidade de partidos na Casa Legislativa. Na verdade, ele mensura “a dispersão das unidades (partidos) em uma dada população (circunscrição eleitoral ou parlamento)” (REBELLO, 2012, p. 7).

A segunda ponderação que se faz é que, ao calcularmos o número efetivo de partidos, resultados idênticos podem representar quadros partidários absolutamente díspares. Exemplifica-se: Um sistema partidário que possua um número efetivo de partidos igual a 3 pode equivaler a diferentes configurações de sistemas partidários: “uma combinação de um sistema partidário com três partidos distribuídos com 34%, 33%, e 33% e também indicar uma distribuição de oito partidos com 55%, 7%, 7%, 7%, 7%, 7%, 7%, 1%” (REBELLO, 2012, p. 7).⁶²

Outra limitação, que é comum aos critérios puramente matemáticos de classificação dos sistemas partidários, é que eles não consideram aspectos qualitativos relevantes. Destaca Nicolau:

⁶² Para uma crítica mais elaborada em relação ao índice “Número Efetivo de Partidos”, vide Molinar (1991).

A principal limitação de procedimentos matemáticos-quantitativos é a impossibilidade de construir tipologias que levem em conta outros aspectos da competição partidária, tais como a posição ideológica dos partidos, a existência ou não de partido dominante, potencial de coalizão ou veto de certos partidos (NICOLAU, 1996, p. 31).

Na tentativa de superar essas limitações dos indicativos meramente matemáticos de contabilização de partidos políticos, foram surgindo uma série de outras classificações que passaram a sopesar também aspectos qualitativos do quadro partidário, dentre as quais se cita a de Sartori (1976), que além do número de partidos, utiliza como critérios o potencial de coalizão e o de chantagem das legendas partidárias.⁶³

A tabela seguinte destaca as principais classificações de sistemas partidários utilizadas em pesquisas que, entre outras variáveis, se interessam pela contabilização do número de partidos.

Tabela 11 – Sistemas Partidários – Classificações

Autor	Crítérios de Classificação	Principais Tipos de Sistemas Partidários
Duverger (1954)	1. Número de partidos	<ul style="list-style-type: none"> • Bipartidários • Multipartidários
Dahl (1966)	1. Estratégia competitiva adotada por partidos de oposição	<ul style="list-style-type: none"> • Estritamente competitivos • Cooperativo-competitivo • Coalescente-competitivo • Estritamente coalescente
Blondel (1968)	1. Número de partidos 2. Tamanho relativo da bancada	<ul style="list-style-type: none"> • Bipartidário • De “dois partidos e meio” • Multipartidários com um partido dominante • Multipartidários sem partido dominante

⁶³ Para uma análise detalhada das principais classificações, vide Mair (2002).

Rokkan (1968)	1. Número de partidos 2. Probabilidade de partidos únicos majoritários 3. Distribuição de forças dos partidos minoritários	<ul style="list-style-type: none"> • Britânico-alemão • “1 vs 1 + 1” • Escandinavo • “1 vs 3-4” • Outros sistemas multipartidários: 1 vs 1 vs 1+2-3
Sartori (1976)	1. Número de partidos 2. Potencial de coalizão ou de chantagem	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas bipartidários • Pluralismo Moderado • Pluralismo Polarizado • Sistema de Partido Predominante

Fonte: Mair (2002), com adaptações.

O presente trabalho, ao optar por um índice quantitativo, o Número Efetivo de Partidos (NEP), adere à corrente de estudos que entende razoável a opção pelos índices matemáticos, sobretudo, dentro de contextos presidencialistas (NICOLAU, 1996). Não é por outra razão que o “número efetivo de partidos” é hoje o indicador mais utilizado em análises comparativas relativas à questão da concentração/fragmentação partidária.

4.2. Multipartidarismo Brasileiro

Como bem observa Rebello, dentre os vários aspectos do sistema partidário que têm suscitado interesse de estudo, a fragmentação partidária, suas origens e consequências para o sistema político, merecem realce:

Entre as várias dimensões a serem estudadas sobre o sistema partidário uma tem sido fundamental: o número de partidos políticos. A configuração do sistema partidário como sendo bipartidário, multipartidário moderado, multipartidário extremado é campo de estudo para inúmeras áreas da ciência política como: eleições e ideologia (Downs, 1999); qualidade da democracia (Lijphart, 2003); governabilidade (Schumpeter, 1961; Sartori, 1982); sociologia política (Lipset e Rokkan, 1967) – (REBELLO, 2012, p. 1).

Os estudos nacionais sobre a fragmentação partidária costumam focalizar a realidade do Legislativo, sobretudo, da Câmara dos Deputados, sendo poucos os

trabalhos que têm como alvos o Senado Federal ou mesmo o Executivo. No último caso, como ali há apenas uma cadeira em disputa, o pleito naturalmente tende a se polarizar.

Nesta pesquisa, como tem sido comum nas análises contemporâneas acerca da evolução do multipartidarismo brasileiro no contexto da Câmara dos Deputados⁶⁴, adotou-se, como marco temporal, as eleições gerais de 1982, haja vista que foi o primeiro processo eleitoral após a entrada em vigor da Lei n. 6.767/1979, que, modificando a Lei n. 5.682/1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), pôs fim ao bipartidarismo imposto pelo regime autoritário.

4.2.1. Fragmentação Partidária Brasileira (1982-2014)

O Brasil é hoje o país com o maior índice de fragmentação partidária do mundo, sendo um típico caso de multipartidarismo extremado. “O quadro de fragmentação partidária que já era alto em 1990 foi subindo e, atualmente, a tendência é de alta, embora com pequena aceleração” (REBELLO, 2012, p. 1).

Com apoio no banco de dados de Pippa Norris (2008), Rebello (2012, p. 8) relata que a média do número efetivo de partidos parlamentares apurada em 2000, levando-se em consideração a realidade de 138 países, era de 4,1 partidos. Dentre as democracias analisadas à época, apenas Bélgica, Israel e Líbano apresentavam índices maiores que o do Brasil. No contexto da América Latina, na década de 1990, a média entre “a quase totalidade de países democráticos do número efetivo de partidos parlamentares foi de 3,6”.

A tabela a seguir traz o quantitativo de partidos que lograram conquistar cadeiras na Câmara dos Deputados nas últimas nove eleições. Há indicativos da mencionada tendência de multiplicação do quadro partidário brasileiro nos últimos trinta anos.

⁶⁴ Kinzo (1993), Nicolau (1996), Ferreira (1990, 2002), Schmitt (2000) e Ferreira, Batista e Stabile (2008).

Tabela 12 – Partidos Representados na Câmara dos Deputados (1982-2014)

Eleição	Nº de Partidos
1982	5
1986	12
1990	19
1994	18
1998	18
2002	19
2006	21
2010	22
2014	28

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela SGM/CD.

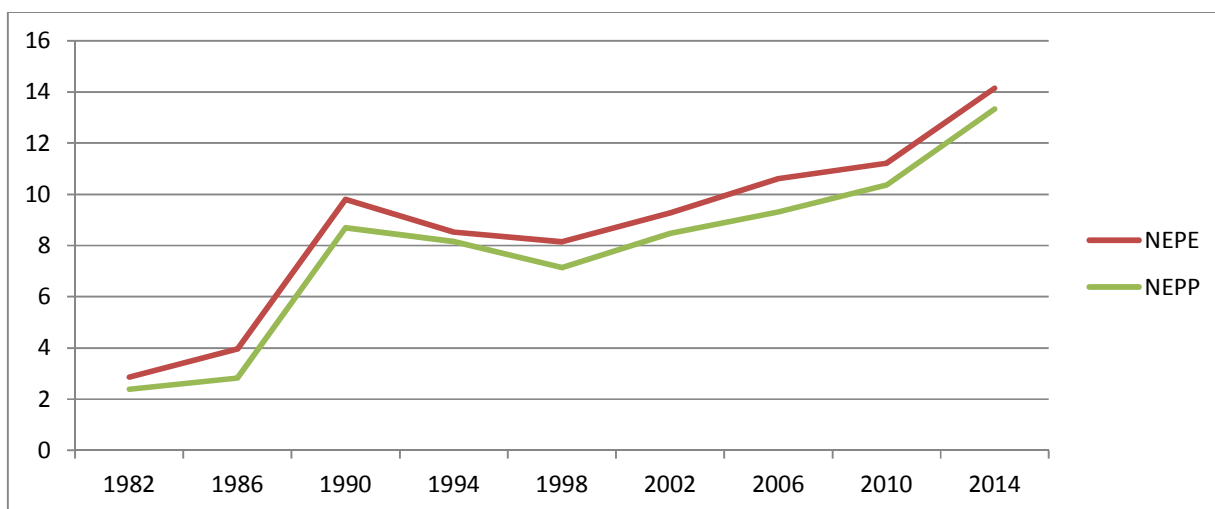
Refinando a análise, a tabela e o gráfico seguintes trazem os dados relativos ao Número Efetivo de Partidos Eleitorais (NEPE) e o Número Efetivo de Partidos Parlamentares (NEPP) no Brasil, no período de 1982 a 2014. Os números também indicam que a fragmentação do sistema partidário foi uma crescente, em que pese menos acelerada nos últimos anos.

Tabela 13 – Número Efetivo de Partidos Brasileiros (1982 - 2014)

Número Efetivo de Partidos no Brasil			
Ano	NEPE	NEPP	Nº de cadeiras
1982	2,87	2,39	479
1986	3,96	2,83	487
1990	9,8	8,69	503
1994	8,52	8,16	513
1998	8,14	7,14	513
2002	9,28	8,47	513
2006	10,62	9,32	513
2010	11,21	10,36	513
2014	13,95	13,36	513

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela SGM/CD e Gallagher (2014).

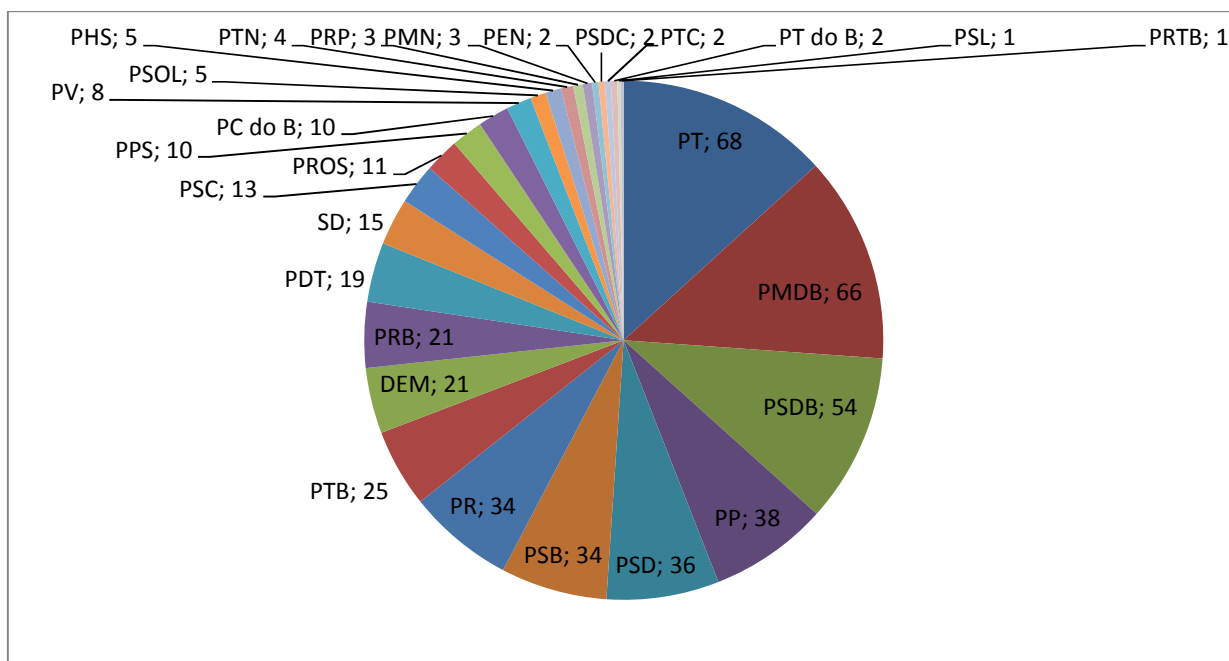
Gráfico 1 – Número Efetivo de Partidos Brasileiros (1982 - 2014)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela SGM/CD e Gallagher (2014).

O próximo gráfico mostra a composição da Câmara dos Deputados após as eleições de 2014, evidenciando com clareza o atual quadro de fragmentação partidária:

Gráfico 2 – Composição da Câmara dos Deputados – Eleições de 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo TSE.

No contexto latino-americano, a fragmentação partidária brasileira é de longe a mais expressiva, como revela a tabela abaixo:

Tabela 14 – Número Efetivo de Partidos Parlamentares na América Latina

País	NEPP
1. Nicarágua (eleições 2011)	1,8
2. Bolívia (eleições 2009)	1,85
3. Venezuela (eleições 2013)	1,97
4. Belize (eleições 2012)	2,06
5. Chile (eleições 2013)	2,09
6. Paraguai (eleições 2013)	2,39
7. Guiana (eleições 2013)	2,42
8. Uruguai (eleições 2013)	2,65
9. México (eleições 2012)	2,8
10. Panamá (eleições 2014)	3,01
11. El Salvador (eleições 2012)	3,19
12. Suriname (eleições 2013)	3,21
13. Honduras (eleições 2013)	3,58
14. Peru (eleições 2013)	3,97
15. Guatemala (eleições 2011)	4,14
16. Costa Rica (eleições 2014)	4,92
17. Colômbia (eleições 2014)	5,69
18. Argentina (eleições 2013)	7,5
19. Brasil (eleições 2014)	13,33

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela SGM/CD e Gallagher (2014)

Não há consenso entre os especialistas acerca dos fatores que resultaram em um quadro partidário tão pulverizado, várias explicações são aventadas. As mais citadas podem ser organizadas em três grupos: 1) fatores políticos, atinentes a uma sucessão de dissensões partidárias, para a acomodação das elites políticas do país, a partir do início da década de 1980; 2) fatores sociais relativos ao alto grau de clivagens sociais da sociedade brasileira; 3) fatores institucionais, referentes à combinação do sistema proporcional de lista aberta “com baixos limiares de exclusão na maioria das unidades da federação, possibilidade de intensa migração partidária (até 2007) e permissão de coligações nas eleições parlamentares” (REBELLO, 2012, p. 3).

Tais correntes, de certa maneira, se confundem com as três interpretações da teoria política para explicar o número de partidos de um Estado democrático: a

sociológica, a ideológica e a institucionalista. Para a vertente sociológica, a quantidade de partidos está diretamente relacionada ao número de clivagens sociais de uma nação. A interpretação ideológica, a seu turno, defende que o número de partidos reflete a diversidade de opiniões de uma sociedade, de modo que uma nova legenda é criada para contemplar um estrato de eleitores cujos pensamentos não estariam sendo representados satisfatoriamente pelos partidos existentes. A corrente institucionalista, por sua vez, agrega o entendimento de que as estruturas institucionais têm um papel fundamental na configuração do sistema partidário (NICOLAU, 1996).

Nos tópicos seguintes, abordam-se mais detidamente as principais explicações para a atual fragmentação partidária brasileira, haja vista que, para os objetivos da presente pesquisa, é importante entender o multipartidarismo pátrio.

a) Acomodação Política das Clivagens Sociais

Alguns fatores sociais também teriam contribuído para a multiplicação dos partidos brasileiros. O sistema partidário pulverizado espelharia a sociedade complexa e plural brasileira marcada por uma expressiva “fragmentação sociocultural” e uma alta heterogeneidade social (clivagens sociais significativas) – Abranches (1988), Santos (1998).

O grande número de partidos seria quase que uma consequência natural de uma sociedade heterogênea que optou pelo pluralismo político. As novas legendas seriam criadas por estratos sociais que não se consideram representados satisfatoriamente pelas agremiações partidárias existentes.

No cenário pátrio, contundente é a refutação das explicações puramente sociais da fragmentação partidária brasileira. O principal argumento contestatório arguido escora-se na pouco significativa penetração social dos partidos políticos do país. Rebello resume o argumento:

Caberia indagar, todavia, até que ponto a heterogeneidade social poderia ser vista como elemento de fragmentação partidária uma vez que vários autores não enxergam os partidos políticos brasileiros como sendo produto de uma diferenciação social. Na verdade, teríamos um subdesenvolvimento do sistema

partidário, com baixa penetração social (Lamounier e Meneguello, 1986; Kinzo; 1993; 1997; 2001; Maiwaring, 2001, Ames, 2003).

Na maioria das vezes o surgimento dos partidos políticos brasileiros é indissociável de sua relação com o Estado. A gênese destas organizações ocorreu “de cima para baixo” na maioria das vezes (Mainwaring, 2001). No período da redemocratização, apenas o PT, entre as agremiações relevantes, é citado como partido nascido externamente (REBELLO, 2012, p. 4).

Portanto, para uma parcela importante dos estudiosos, não é possível identificar um razoável enraizamento social dos partidos brasileiros, sobretudo, no que diz respeito às legendas mais conservadoras (MAINWARING, MENEGUELLO e POWER, 2000). O “conjunto de partidos políticos brasileiros não parece estar estruturado a partir de um eleitorado cativo, cristalizado que é condição própria de um sistema partidário embasado em clivagens sociais” (REBELLO, 2012, p. 5).

O multipartidarismo brasileiro não seria, portanto, “a expressão, no plano partidário, de conflitos decorrentes de uma marcada segmentação social, política, religiosa, étnica ou ideológica existente no interior da sociedade” (RODRIGUES, 1995, p. 89).

De outro lado, inúmeras pesquisas têm indicado que os partidos brasileiros, sobretudo, os mais tradicionais, não estão alheios a um eixo ideológico, que “marca cada um deles em termos da ideologia e da composição social” (RODRIGUES, 1995, p. 88), de modo que “as estruturas partidárias são frágeis, mas as afinidades ideológicas conformam campos estáveis” (NOVAES, 1994, p. 102).

b) Dissensões partidárias e permissividade da legislação eleitoral

As diversas dissensões que o quadro partidário brasileiro sofreu a partir de 1985 são citadas como razões para a proliferação dos partidos no Brasil, em um processo de acomodação das elites políticas após o fim do bipartidarismo imposto pelo Ato Institucional n. 2/1965, que foi outorgado pelo regime autoritário.

Em nosso entendimento esse boom na criação de novos partidos até o início dos anos noventa pode ser explicado, em grande parte, pelo hiperativismo das elites partidárias diante de um processo de rearranjo das forças políticas após a reforma de partidos. O processo de transição política é um elemento a ser agregado a essa explicação; nesse período, um novo cenário político e

institucional estava sendo implementado no país, o que explica, pelo menos em parte, o realinhamento das várias forças políticas (FERREIRA, BATISTA e STABILE, 2008, p. 436).

Sob o enfoque único dessa corrente, a criação de novos partidos no Brasil está ligada ao jogo de poder das elites políticas, de modo que a criação de uma nova legenda não corresponderá necessariamente com a defesa de um novo programa ideológico, político ou social. É o que se observa, por exemplo, quando dissidentes de um partido criam uma nova agremiação, não para defender uma nova ideologia, mas para maximizar suas oportunidades políticas ou por discordar dos dirigentes ou da dinâmica de seus partidos originais.

Com efeito, após o advento da reforma eleitoral de 1979, foram extintos a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e autorizada a criação de novos partidos políticos.

O retorno ao pluripartidarismo é visto como “parte integrante da estratégia deliberada do regime autoritário de dividir a oposição então aglutinada no MDB (...) (LAMOUNIER, 1988, 1990; STEPAN, 1988; FERREIRA, 1990; KINZO e SILVA, 1996)” – (FERREIRA, BATISTA e STABILE, 2008, p. 433).

Já em 1980, foram criados cinco partidos políticos: PDS, PDT, PMDB, PT e PTB. Destaque para o PDS e PMDB, que absorveram a maior parte dos integrantes respectivamente da Arena e do MDB, tornando-se os partidos mais expressivos do período (NICOLAU, 1996, p. 17).⁶⁵

O pacote de novembro de 1981 estabelecia o voto vinculado para todos os cargos. Cuidava-se de um mecanismo criado para dificultar a participação de legendas menos expressivas concernente na “obrigatoriedade de apresentação de candidaturas em todos os níveis para que um partido pudesse competir” (NICOLAU, 2006), o que se constituiu em um empecilho para que o PDT, PT e PTB concorressem em vários Estados.

A partir de 1985, com a redemocratização, inaugura-se no país um novo ciclo de formação de partidos políticos. “As legendas criadas naquele ano podem ser divididas em três grupos: a) as dissidentes do PDS (PFL e PL); b) as de esquerda doutrinária

⁶⁵ O PP também foi criado em 1980, mas fundiu-se ao PMDB já em 1982 (NICOLAU, 1996, p. 17).

(PCB, PC do B e PSB); e c) as formadas por cidadãos anônimos” (NICOLAU, 1996, p. 22).

Nicolau (1996) descreve os partidos criados por cidadãos anônimos como aquelas legendas cujos fundadores não tinham uma história política antecedente. Esclarece ainda que, dos dezenove partidos anônimos que surgiram em 1985, apenas quatro conseguiram seus registros definitivos (PDC, PTR, PMN e PSC).

Os estudiosos relatam que o cenário político do país era um solo fértil para o surgimento de novas legendas, tendo o eleitorado sido surpreendido com a explosão da oferta partidária.

Durante a redemocratização, um novo sistema partidário foi instituído e novas agremiações partidárias foram criadas, seja por meio de cisões nos partidos herdeiros do capital eleitoral e organizacional acumulado ao longo do bipartidarismo, seja através de fusões. Ou ainda, a partir de novos grupos sociais organizados durante o processo de transição política (NICOLAU, 1996; BRAGA, 2006). Diante desse quadro, o eleitorado teve, então, que se ajustar a um novo cenário com ampla oferta partidária e buscar compreender e diferenciar perfis ideológicos e programáticos (PAIVA, BRAGA e PIMENTEL JÚNIOR, 2007, p. 389).

O final da década de 1980 foi marcado pela Assembleia Constituinte (1987-1988) e pelas campanhas presidenciais de 1989, as quais “produziram um novo ordenamento do quadro partidário, sobretudo, devido ao surgimento do PSDB e do PRN” (NICOLAU, 1996, p. 24). Registre-se que o PSDB foi criado por dissidentes do PMDB.

Nas eleições de 1985, o Brasil já contava com impressionantes 29 (vinte e nove) partidos. Essa verdadeira explosão do número de agremiações partidárias é atribuída, em boa medida, à alta permissividade da legislação eleitoral, valendo registrar que, até as eleições de 1992, não havia, pragmaticamente falando, distinção entre partidos com registro provisório e aqueles com registro definitivo, pois a todos era possibilitado participar dos prélios eleitorais. Apenas passou-se a exigir o registro definitivo em 1994 (NICOLAU, 1996; KRAUSE e PAIVA, 2002; FERREIRA, BATISTA e STABILE, 2008).

Nesse período, segundo Nicolau (1996), a legislação eleitoral brasileira era marcada pela acentuada flexibilidade no que tange à participação nas eleições e acesso ao parlamento e aos recursos políticos, contudo fazia muitas exigências para a concessão do registro definitivo das legendas partidárias.

Ressalte-se a edição da Emenda Constitucional nº 25/1985, que autorizou a reorganização de legendas cassadas ou perseguidas pelo regime militar, como os partidos de ideologia comunista (PCB e PC do B), servindo também como mote para a criação de inúmeros novos pequenos partidos.

A citada Emenda Constitucional nº 25/1985 também retirou do texto constitucional a previsão da fidelidade partidária, bem como a sanção de perda de mandato para os parlamentares que trocassem de partidos, o que, como se verá mais adiante, também colaborou para a proliferação de legendas.

Entre 1987 e 1993, lograram obter o registro definitivo as seguintes legendas: PV, PSD, PRP, PST, Prona e PT do B. No início da década de 90, o PDS fundiu-se ao PDC, dando origem ao PPR.

O PST, por sua vez, fundiu-se ao PTR, dando origem ao PP. Em 1995, fundiram-se PPR e o PP, gerando o PPB (NICOLAU, 1996). Algumas lideranças do PDC que não aquiesceram com a fusão, criaram o PSDC também em 1995.

Nos idos de 1992, alguns membros da ala mais de esquerda do PT criaram o PRT que, em 1994, passou a ser denominado PSTU. No mesmo ano de 1994, surge o PSL. No ano de 1995, foi criado o PAN que, em 2007, foi incorporado ao PTB. Ainda em 1995, surgiram: o PSN que, em 2000, passou a se chamar PHS; e o PTN.

O PST foi recriado em 1996. Ao passo que o PGT surgiu em 1999. Ambos PST e PGT foram incorporados ao PL em 2003. Nesse mesmo ano, o PSD incorporou-se ao PTB.

O PRN mudou de nome em 2001, passando a ostentar a legenda PTC. Em 2003, o PPB retomou o nome de um de um dos partidos que o gerou, passando a se denominar PP.

No ano de 2005, após tensões internas, cujo estopim foi a aprovação da reforma da previdência do setor público, dissidentes do PT criaram o PSOL. Ainda naquele ano, houve a criação do PMR que, no ano, seguinte trocou a sigla para PRB.

Em 2006, foi a vez do PL se fundir ao PRONA, dando origem ao PR. No ano de 2008, o PFL passou a se chamar DEM que, no ano de 2012, perdeu muitos de seus principais integrantes para o novo “PSD”, criado em 2012, tendo como principal articulador Gilberto Kassab.

O PPL surgiu em 2011, oriundo do Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR8), e o PEN, em 2012. O ano de 2013, a seu turno, foi marcado pela criação do PROS e do SD. Em setembro de 2015, foram registrados junto ao Tribunal Superior eleitoral três novos partidos: Rede, Novo e PMB, totalizando 35 partidos com registros ativos no Brasil.

Essa brevíssima incursão (vide anexos III e IV) sobre a gênese das agremiações partidárias que compõem nosso quadro recente de partidos políticos revela a contribuição das dissensões partidárias e da permissividade da legislação eleitoral para o cenário de fragmentação.

Analisando o tema, Tavares sustenta que, da análise do processo de expansão do quadro partidário brasileiro, verifica-se que o surgimento de novos partidos, por si só, não justificou o aumento do número efetivo de partidos, mas sim as sucessivas cisões partidárias, com o enfraquecimento das maiores agremiações partidárias.

O que incrementa a fragmentação parlamentar não é simplesmente a elevação do número de partidos e, em particular, a emergência de um certo número de micropartidos, mas a progressiva erosão e a perda de densidade relativa das representações dos maiores partidos combinadas com o surgimento, no legislativo, de partidos médios. Esse foi o quadro a que chegou a Câmara dos Deputados nas três últimas legislaturas não como resultado do sistema eleitoral ou mesmo da dispersão do voto, mas pela via da cisão intrapartidária, da criação por cissiparidade de novos partidos e da migração interpartidária irrestrita e desordenada entre os parlamentares, fenômenos gerados no universo restrito das elites e, especificamente, no interior do Congresso e das assembleias legislativas estaduais (TAVARES, 2000, p. 21).

A tabela seguinte ratifica a informação de que a oferta partidária, nas últimas eleições parlamentares, foi bastante expressiva, sendo que, em média, cada eleição, contou com a participação de 6,76 novos partidos. A média de partidos eleitorais no período estudado foi de 29,5 partidos.

Tabela 15 – Oferta partidária entre 1982-2014

Ano	Número de Partidos Eleitorais	Número de Partidos Novos	% Partidos Novos
1982	5	5	100
1985	29	24	82,8

1986	30	1	3,3
1988	31	8	25,8
1989	27	6	22,2
1990	34	11	32,4
1992	34	11	32,4
1994	23	2	8,7
1998	29	6	20,7
2002	30	3	10
2006	29	4	13,7
2010	27	2	7,4
2014	32	5	15,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Nicolau (1996) e SGM/CD

Os dados da tabela indicam que, no início da década de 1990, houve certa estabilização da oferta partidária, em que pese em patamares bastante elevados. A média de novos partidos por eleição caiu de 10,1 (1985-1992) para 3,6 (1994-2014).

A tabela e o gráfico seguintes demonstram que a Câmara dos Deputados espelhou o cenário de alta fragmentação do sistema partidário eleitoral, naturalmente em menor grau.

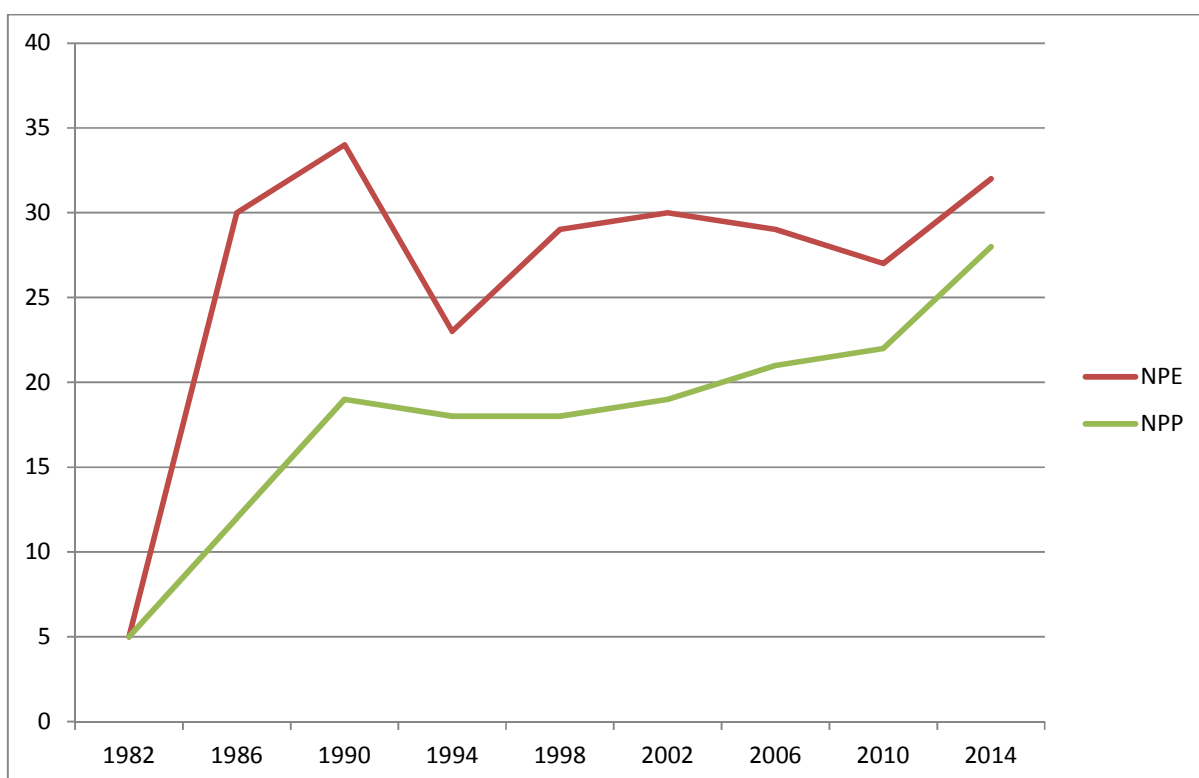
Tabela 16 – Comparativo entre o quantitativo de partidos que participou das eleições e aqueles que conquistaram vagas na Câmara dos Deputados

Ano	Partidos que participaram das eleições	Partidos representados na Câmara dos Deputados
1982	5	5
1986	30	12
1990	34	19
1994	23	18
1998	29	18
2002	30	19

2006	29	21
2010	27	22
2014	32	28

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Nicolau (1996) e SGM/CD

Gráfico 3 - Comparativo entre o quantitativo de partidos que participou das eleições e aqueles que conquistaram vagas



Fonte: Elaboração própria

Os números apresentados dão conta de que, tanto na arena eleitoral quanto na parlamentar, houve certa estabilização do quadro partidário, pelo menos em termos absolutos, a partir da década de 1990. Essa é a tese defendida por parcela significativa dos estudiosos nacionais⁶⁶.

⁶⁶ Kinzo, 1993; Nicolau, 1996; Lima Jr, 1997; Meneguello, 1998; Limongi e Figueiredo, 1995, 1999; Santos, 2001; Schmitt, 2000; Braga, 2006; Ferreira, Batista e Stabile, 2008.

Contudo, embora em um ritmo menos acelerado do que o registrado antes da década de 1990, assistiu-se, a partir de 1998, a uma nova onda de expansão do quadro partidário brasileiro. Entre 1998 e 2014, o NEPE subiu mais de 71% e o NEPP mais de 86% (vide tabela 13).

É importante assentar ainda que, apesar da explosão da oferta de partidos no período estudado, boa parte das novas legendas teve uma longevidade efêmera. Segundo o estudo empírico de Ferreira, Batista e Stabile (2008), entre 1980-2006, a vida média dos partidos foi de apenas de 2,7 anos. Entre os partidos mais longevos, estão: PMDB, PSDB, DEM (antigo PFL), PP, PT, PTB, PDT, PPS, PC do B e PSB.

A queda significativa do ritmo de criação de novas legendas partidárias, a partir de 1994, é atribuída, sobretudo, à legislação eleitoral que passou a dar menos impulso ao crescimento do quadro de partidos.

A Lei n. 9.096/1995, a Lei de Partidos Políticos, inaugurou uma nova disciplina legislativa para a criação e funcionamento das legendas partidárias, sendo que “a partir da sua promulgação houve um declínio do hiperativismo das elites partidárias e, conseqüentemente, a estabilização do número de competidores” (FERREIRA, BATISTA e STABILE, 2008, p. 436).

De exposto, se, por um lado, a proliferação das legendas partidária é atribuída à permissividade da legislação eleitoral anterior, de outro, a estabilização desse processo de crescimento é vista como resultado da nova disciplina legislativa.

c) Outros fatores Institucionais

Ao lado das explicações políticas, sociais e institucionais já relatadas, alguns outros fatores institucionais também são apontados como causas da alta fragmentação do sistema partidário brasileiro. Tavares (2000, p. 23) destaca dois: 1) normas regimentais da Câmara dos Deputados que proporcionam uma série de recursos materiais e de pessoal para o funcionamento parlamentar de partidos que detenham, pelo menos, 1/100 da composição da Casa; 2) fundo partidário e “preceitos sobre a

propaganda partidária gratuita, no rádio e na televisão, superprivilegiavam até recentemente os partidos minúsculos e inexpressivos”.

Nas próximas seções deste trabalho, serão avaliadas ainda outras causas institucionais que teriam influenciado no surgimento das múltiplas legendas partidárias: 1) a intensa migração partidária; 2) a permissão de coligações nas eleições parlamentares, mas sem a previsão de sublegendas; 3) o sistema eleitoral proporcional de lista aberta aplicado em distritos de grandes magnitudes.

c.1. Migrações partidárias e a Fidelidade Partidária

As sucessivas dissensões partidárias contribuíram para o cenário de fragmentação do quadro partidário brasileiro. Nesse processo, como diagnosticou Nicolau (1996), as migrações de parlamentares ocorridas dentro de uma mesma legislatura, seja para criar, seja para fazer parte de outra legenda, podem ser vistas como fatores que contribuíram para a elevação do número de partidos.

Nicolau enumera como razões para as intensas mudanças de partidos: “a) conflito de natureza ideológico-programática no seu partido de origem; b) conflito de natureza pessoal no seu partido de origem; e c) maximização das oportunidades eleitorais” (NICOLAU, 1996, p. 70).

Avaliando a composição das bancadas da Câmara dos Deputados no período 1983-1994, Nicolau conclui que as trocas de partidos tiveram impacto significativo na fragmentação parlamentar, sendo que “o declínio do PDS na legislatura 1983-86 e do PMDB na legislatura 1987-1990, os dois herdeiros da Arena e do MDB, respectivamente, foi a principal razão da fragmentação na Câmara no período inter-eleições” (NICOLAU, 1996, p. 73). Ao passo que, na legislatura 1991-1994, teria havido uma estabilização do número de partidos efetivos.

Para entender a referida tese de Nicolau (1996) sobre a contribuição das migrações partidárias para a ocorrência da fragmentação, importante uma incursão, mesmo que breve, no instituto da fidelidade partidária e as sanções relativas a trocas de partidos no decurso do mandato.

Inicialmente rememore-se que, no contexto constitucional pátrio, a fidelidade partidária apareceu pela primeira vez, na Constituição de 1967, que, com o advento da Emenda Constitucional n. 1/1969, passou a dispor no parágrafo único do art. 152 o seguinte (SILVA, 2006):

Art. 152 (...)

Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo voto se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito.

Mais tarde, a Emenda Constitucional n. 11/1978 trouxe uma ressalva: não perderia o mandato o parlamentar que abandonasse a legenda para a qual foi eleito na hipótese em que o desligamento estivesse relacionado à constituição de um novo Partido.

Todavia, a já citada Emenda Constitucional n. 25/1985 extirpou do texto constitucional a previsão da fidelidade partidária, bem como a sanção de perda de mandato para os parlamentares que atentassem contra ela.

A fidelidade partidária apenas voltou a ter tratamento constitucional na atual Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 17 assentou que os estatutos dos partidos políticos deveriam “estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária”. Não houve, portanto, referência a qualquer espécie de sanção.

Espelhando o regramento constitucional, a Lei n. 9.096/1995 fixou, no inciso V de seu art. 15, que o estatuto do partido deveria conter disposições acerca “fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa”.

Partindo dessa premissa, a referida Lei n. 9.096/1995 traz, em seu capítulo V, regramento acerca da fidelidade e disciplina partidárias. Destaquem-se os dispositivos relativos a sanções:

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.

Destarte, do ponto de vista legislativo-constitucional, desde 1985, não existia mais a sanção de perda de mandato em face da infidelidade partidária, o que incluí a decorrente da mudança de partido. O rol de hipóteses de perda de mandato previsto na Constituição da República de 1988 (art. 55) não contempla tal possibilidade (SILVA, 2006).

Essa realidade legislativa liberalizante teria sido um estímulo à intensa troca de partidos por diversos parlamentares no curso das legislaturas, tendo, pois, impacto na fragmentação do sistema partidário.

O entendimento de que não haveria respaldo legal ou constitucional para a aplicação da pena de perda de mandato aos parlamentares que trocassem de partido foi amplamente defendido pela Corte Constitucional brasileira, o Supremo Tribunal Federal (STF), e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) até o final de 2006.

Todavia, esse quadro jurisprudencial sofreu uma reviravolta no início de 2007, quando, em resposta, à Consulta 1.398 formulada pelo PFL, atual DEM, o TSE, partindo do pressuposto de que os mandatos eletivos pertenceriam aos partidos, entendeu pertinente que as agremiações partidárias preservassem a cadeira conquistada nas hipóteses em que o parlamentar optasse pelo cancelamento ou troca da legenda.

O entendimento do TSE foi ratificado pelo STF no julgamento dos Mandados de Segurança nºs 26.602, 26.603 e 26.604, sendo que, por fim, o TSE editou a Resolução n. 22.610/2007, com o escopo de dispor sobre o processo de perda de cargo eletivo em decorrência de infidelidade partidária.

Na citada resolução, fixou-se hipótese de perda do mandato eletivo não prevista na Constituição Federal, a desfiliação partidária no curso do mandato, ressalvaram-se, porém, aqueles desligamentos escorados nas justas causas estabelecidas por aquele normativo: 1. Incorporação ou fusão do partido; 2. Criação de novo partido; 3. Mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; 4. Grave discriminação pessoal.

Finalmente, em setembro deste ano, foi publicada a Lei n. 13.165/2015, que acrescentou o art. 22-A à Lei n. 9.096/1995 que passou a prever expressamente a

sanção de perda de mandato aos ocupantes de cargo eletivo que se desfiliarem sem justa causa de seus partidos. Confira-se:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.
Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:
I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
II - grave discriminação política pessoal; e
III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

O novel legislativo abriu, portanto, uma janela para amplas migrações partidárias sem qualquer sanção, o período de trinta dias que antecede o prazo mínimo de filiação para concorrer em uma eleição, que, por força da mesma Lei n. 13.165/2015, passou a ser de seis meses.

Na tabela seguinte, relacionam-se períodos da história brasileira e a existência de previsão legal ou jurisprudencial de perda de mandato eletivo no caso de desfiliação partidária, assinalando-se em três hipóteses: para criar ou fazer parte de um novo partido; para fazer parte de um partido já existente; para ficar sem partido.

Tabela 17 – Desfiliação partidária e perda do mandato eletivo

Motivação da desfiliação partidária	Para criar ou fazer parte de um novo partido	Para fazer parte de um partido já existente	Opção de ficar sem partido⁶⁷
1824 a 1968	Não havia previsão de sanção	Não havia previsão de sanção	Não havia previsão de sanção
1969 a 1977	Perda do mandato	Perda do mandato	Perda do mandato
1978 a 1984	Não havia previsão de sanção	Perda do mandato	Perda do mandato
1985 a 2006	Não havia previsão de sanção	Não havia previsão de sanção	Não havia previsão de sanção

⁶⁷ Registre-se que a candidatura avulsa foi afastada do cenário político brasileiro desde a Carta Política de 1946.

2007 até 09/2015	Não há previsão de sanção	Perda do mandato	Perda do mandato
A partir de 2015	Perda do mandato*	Perda do mandato*	Perda do mandato

* O detentor do cargo eletivo não perderá o mandato quando a mudança de partido for efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

Fonte: Elaboração própria

Destarte, na história política recente do Brasil, o período compreendido entre 1985 e 2006, fase de explosão do número efetivo de partidos brasileiros, coincide com o lapso em que não havia previsão de sanção alguma (seja na legislação, seja na jurisprudência) para o parlamentar que abandonasse sua legenda de origem para aderir a um dos novos partidos ou em busca dos partidos já existentes.

Registre-se, contudo, com amparo em Nicolau (1996) e Melo (2002) que, entre 1991 e 2003, a troca de partidos teve efeito pouco significativo sobre o número efetivo de partidos.

c.2. Coligações Partidárias nas Eleições Parlamentares

A coligação partidária é o ajuste entre partidos políticos no sentido de se unirem para concorrerem juntos a mandatos eletivos, seja no Legislativo ou no Executivo.

Nicolau (1996) rememora que, na história brasileira, as coligações partidárias foram autorizadas no período de 1950 a 1964, tendo sido proibidas pelo regime militar, com o advento da Lei n. 4.737/1965, o atual Código Eleitoral.

A permissão de coligações partidárias só retornaria por intermédio da disciplina trazida pela Lei n. 7.454/1985, que alterou a redação original do citado Código Eleitoral.

A autorização para coligações foi ratificada pela Lei n. 9.454/1997 (art. 6º), de modo que, em todas as eleições, desde 1985, os partidos políticos voltaram a ter a faculdade de coligar-se para concorrerem unidos nos pleitos eleitorais. Faculdade essa que tem sido amplamente utilizada pelos partidos brasileiros, como relata Kinzo:

As coligações (no Brasil) são prática disseminada em todos os níveis – do nacional ao municipal. Tanto nas eleições para governo de Estado como para prefeitura municipal, todos os partidos, independentemente de sua dimensão ou linha ideológica, recorrem às coligações. Além disso, esse recurso é utilizado também nas eleições legislativas sob o sistema de representação proporcional, o qual se destina, justamente, a garantir a representação das minorias que, por sua vez, desejam se diferenciar dos grandes partidos (KINZO, 2004, p. 33).

As coligações parlamentares também são permitidas em Israel, Holanda, Suíça e Noruega. Em tais países, contudo, diferentemente do que ocorre no Brasil, cada agremiação coligada apresenta uma lista preordenada, o que permite que, ao final, cada partido conquiste um quantitativo de cadeiras proporcional ao número de votos que recebeu, tomando-se como parâmetro a votação total obtida pela coligação. Uma espécie de “coligação com sublegenda” (NICOLAU, 1996).

A falta de uma previsão semelhante na legislação brasileira faz com que, na prática, os partidos coligados sejam considerados como uma única legenda. A alocação das cadeiras entre os coligados dependerá do quantitativo de votos alcançados individualmente por seus candidatos, haja vista que é ele quem define o posicionamento dos concorrentes na lista da coligação (NICOLAU, 1996).

Nicolau (1996) defende que as coligações eleitorais têm sido amplamente utilizadas pelas lideranças partidárias com o fito de escapar do efeito mecânico do sistema eleitoral que, como se verá mais adiante, é uma força que tende a atuar em benefício dos grandes partidos.

Para os pequenos e médios partidos, o uso de coligações partidárias garante o alcance do quociente partidário e, por conseguinte, a participação na distribuição das cadeiras, o que individualmente poderia não ser possível.

Dessa feita, Nicolau (1996) sustenta que as coligações, ao possibilitarem que partidos que individualmente não alcançaram o quociente eleitoral, mas ainda assim, conquistem representação, colaboram com a fragmentação do quadro partidário em

nível distrital (estadual), o que, em perspectiva agregada, tem tido reflexos na fragmentação partidária nacional.

Vários outros estudiosos⁶⁸, almejando compreender o impacto das coligações partidárias nas eleições da Câmara dos Deputados, fizeram simulações de como ficariam os resultados eleitorais caso elas fossem desconsideradas. Veja-se:

Tabela 18 – Efeito das coligações partidárias sobre o NEPP da Câmara dos Deputados

Eleição	Com coligações	Sem coligações
1986	2,8	2,7
1990	8,69	8,15
1994	8,15	7,10
1998	7,14	6
2002	8,49	7,16
2006	9,29	7,51
2010	10,36	8,53

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Barreto (2012)

Para avaliar os efeitos das coligações partidárias no resultado das eleições para a Câmara dos Deputados realizadas em 2014, foi elaborada a seguinte tabela:

Tabela 19 – Efeitos das Coligações Partidárias sobre a Composição da Câmara dos Deputados (Eleições 2014)⁶⁹

Partido	Bancada com Coligação	Bancada sem Coligação	Diferença	Varição
PMDB	66	98	32	44,40%
PT	68	97	29	42,60%
PSDB	54	64	10	18,50%
PSB	34	38	4	11,70%
PRTB	1	3	2	200%
PSOL	5	6	1	20%
PT do B	2	3	1	50%

⁶⁸ Nicolau (1996); Dalmoro e Fleischer (2005); Freitas e Mesquita (2010); e Barreto (2012).

⁶⁹ Os dados utilizados para edição da tabela foram extraídos do site do TSE na data de 30/3/2015.

PSL	1	0	-1	-100%
PV	8	7	-1	-12,50%
PEN	2	0	-2	-100%
PSD	36	34	-2	-5%
PSDC	2	0	-2	-100%
PTC	2	0	-2	-100%
PMN	3	0	-3	-100%
PRP	3	0	-3	-100%
PSC	13	10	-3	-23%
PTN	4	1	-3	-75%
PC do B	10	6	-4	-40%
PHS	5	1	-4	-80%
PPS	10	6	-4	-40%
PTB	25	21	-4	-16%
PDT	19	14	-5	-26%
PP	38	33	-5	-13%
PRB	21	16	-5	-24%
PROS	11	6	-5	-45%
SD	15	9	-6	-40%
PR	34	27	-7	-21%
DEM	21	13	-8	-38%
Média da Variação				53%
NEPP - CD	13,36	9,08	-4,28	-32%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

A tabela demonstra que as coligações partidárias tiveram efeitos significativos na composição das bancadas e conseqüentemente no número efetivo de partidos da Câmara dos Deputados pós-eleições de 2014. A desconsideração das coligações poderia reduzir o NEPP de 13,36 para 9,08, o que representa uma queda de 32%.

Com a exclusão das coligações partidárias nas eleições 2014, seis partidos perderiam representação: PEN, PMN, PRP, PSDC, PSL e PTC. Em termos absolutos, as maiores beneficiadas seriam exatamente as duas maiores bancadas daquela Casa Legislativa PT e PMDB, cujas bancadas aumentariam em 32 e 29 cadeiras, respectivamente.

Mesmo diante desse cenário, alguns estudiosos defendem que haveria incentivos para que os partidos maiores se coliguem a legendas menores. A razão

apontada com mais frequência refere-se à perspectiva de apoio nas eleições do executivo (NICOLAU, 1996):

A formação de alianças constitui, pois, a melhor estratégia tanto para os grandes partidos como para os pequenos. De um lado, ao se coligar com um grande partido que lança uma candidatura ao governo do Estado, os pequenos partidos garantem sua participação na coligação para as eleições proporcionais, aumentando suas chances de conquistar uma cadeira na Câmara dos Deputados ou nas assembleias legislativas. De outro, ao se aliar aos pequenos, os grandes partidos aumentam seus recursos eleitorais (o que inclui tempo maior de propaganda eleitoral no rádio e na televisão) e, portanto, suas chances de vencer a eleição majoritária. Em contrapartida, sua chance de eleger uma grande bancada no legislativo torna-se mais restrita, pois ao concorrerem nas eleições legislativas em uma lista de candidatos coligados (não previamente ordenados) os grandes partidos abrem espaço para os candidatos bem votados dos pequenos partidos da coligação (KINZO, 2004, p. 33).

Continuando a análise das eleições 2014, os dados das bancadas estaduais (e do DF) apresentados no anexo VI indicam que, no plano distrital, a proibição de coligações partidárias poderia ter efeitos relativamente mais significativos nos distritos de menores magnitudes. Destaquem-se os dados obtidos para os menores distritos brasileiros (M=8):

Tabela 20 – Efeitos das coligações partidárias sobre a composição das bancadas estaduais (e DF) com M=8 – Eleições da Câmara dos Deputados 2014

Estado	NEPP		
	Com Coligações Partidárias	Sem Coligações Partidárias	Redução
DF	8	1	87,5%
RR	8	1	87,5%
MT	6,4	1	84,3%
RO	4,6	1	78,26%
TO	4,6	1	78,26%
AC	4	1	75%
RN	8	2	75%
SE	8	2	75%
MS	5,3	2	62,26%
AM	6,4	2,9	54,68%
AP	8	6,4	20%
Média	6,48	1,93	70,7%

Fonte: Elaboração própria.

No estado do Amapá, desconsideradas as coligações partidárias, nenhuma legenda individualmente alcançou o quociente eleitoral, o que fez incidir a regra do art. 111 do Código Eleitoral: “se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.

Consoante se observa na próxima tabela, no caso do megadistrito de São Paulo (M=70), a exclusão das coligações teve poucos desdobramentos sobre a composição das bancadas partidárias e nenhum sobre o Número Efetivo de Partidos Parlamentares. Registre-se, porém, que perderiam representação o PC do B e o PTN.

Tabela 21 – Efeitos das coligações partidárias sobre a composição das bancadas de São Paulo – Eleições da Câmara dos Deputados 2014

Partido	Com Coligações Partidárias	Sem Coligações Partidárias	Variação
PSDB	14	13	-7,14%
PT	10	10	0
PRB	8	9	12,5%
PR	6	7	16,66%
DEM	4	3	-25%
PSB	4	4	0
PSD	4	3	-25%
PP	3	3	0
PSC	3	3	0
PV	3	3	0
PMDB	2	3	50%
PPS	2	2	0
PTB	2	3	50%
PC do B	1	0	-100%
PDT	1	1	0
PSOL	1	1	0
PTN	1	0	-100%
SD	1	2	100%
Média da Variação			27%
NEPP	10,04	10,04	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Nicolau (1996, p. 13) arremata afirmando que “a coligação parlamentar funciona como um mecanismo compensatório dos efeitos já produzidos” pela inclusão dos votos em branco no cálculo do quociente eleitoral. No entanto, com a entrada em vigor da Lei n. 9.504/1997, os votos em branco não foram mais considerados como válidos, para fins de cálculo do quociente eleitoral.

Por derradeiro, registre-se que há pesquisas que indicam que a proibição das coligações partidárias: a) resultaria em um incremento significativo no número já elevado de candidatos (REBELLO, 2012; RENNÓ, 2006); b) aumentaria a desproporcionalidade dos resultados eleitorais (FARRELL, 2001; LIJPHART, 2003; DALMORO e FLEISCHER, 2005; BRAGA, 2006).

c.3. Sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta em distritos eleitorais de grandes magnitudes

c.3.1. Sistema eleitoral de Representação Proporcional

Quando o assunto é a relação entre sistemas eleitorais e sistemas partidários, as imbricações recíprocas entre essas duas facetas importantes do sistema político, os trabalhos de Maurice Duverger são importantes referenciais. Tavares (1994) faz um apanhado da obra do autor.

Em 1945, em uma conferência na Universidade de Bordeaux, pela primeira, Duverger apresentou os resultados de sua investigação empírica sobre os impactos dos três mais usuais sistemas eleitorais da época – os majoritários, de maioria simples e de dois turnos, e os proporcionais – sobre a configuração do sistema partidário. Naquela oportunidade, Duverger enunciou sua célebre “tríplice lei” sociológica, pela qual indicava que cada um dos mencionados sistemas eleitorais geraria uma formação partidária específica (TAVARES, 1994). Veja-se:

- 1º - a representação proporcional conduz a um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes;
- 2º - o escrutínio majoritário de dois turnos conduz a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis e independentes;
- 3º - o escrutínio majoritário de um único turno conduz ao bipartidarismo.

A partir de então, os enunciados de Duverger foram estudados, testados e criticados por estudiosos do mundo todo. A principal crítica gira em torno do fato de que a complexidade dos fenômenos sociais e políticos não poderia ser subsumida a leis de causa e efeito, como ocorre com os fenômenos da natureza. Critica-se também a multiplicidade de exceções que os postulados de Duverger comportam frente às experiências concretas de aplicação dos variados arranjos eleitorais.

Nesse contexto, em 1950, após refletir sobre as críticas recebidas, Duverger reescreveu suas fórmulas, substituindo a palavra “conduz” por “tende”, suavizando assim a índole normativa de seus enunciados e a discutível relação de causalidade criada (TAVARES, 1994). Assim, passou-se a ter as seguintes proposições:

- 1º - a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes;
- 2º - o escrutínio majoritário de dois turnos tende a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis e independentes;
- 3º - o escrutínio majoritário de um único turno tende ao dualismo de partidos (DUVERGER, 1950, p. 13).

Finalmente, em sua obra seminal, “Os Partidos Políticos” (1951), Duverger apresenta o texto final de suas fórmulas, que ele passou a chamar de “tendências” ou “esquemas” (TAVARES, 1994).

- 1º - a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis;
- 2º - o escrutínio majoritário de dois turnos tende um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, (inter)dependentes e relativamente estáveis;
- 3º - o escrutínio majoritário de um único turno tende a um sistema dualista, com alternância dos grandes partidos independentes (DUVERGER, 1967, pp. 230-231).

Os estudos de Duverger não pararam por aí, ele continuou refinando a sua análise, a ponto de reconhecer que os sistemas eleitorais, por si sós, não definem a configuração do sistema partidário. Segundo ele, no condicionamento da estrutura

partidária de um país, a realidade histórica, política, social e cultural seriam variáveis que não poderiam ser desconsideradas (TAVARES, 1994).

Efetivamente, se a importância que havíamos primitivamente atribuído a essas leis era um pouco exagerada, sua verdade fundamental não parece suscitar dúvidas. Mas importa compreender bem o seu significado exato. É certo que o sistema de partidos existente num país é em primeiro lugar o reflexo das tradições nacionais e das forças sociais. A ação do regime eleitoral pode ser contrabalançada por aquela desses fatores de base. Seu papel assemelha-se muito frequentemente ao de um acelerador ou de um freio: a representação proporcional ou o segundo turno aceleram a multiplicação de partidos, o sistema de um único turno a freia; os dois turnos aceleram a formação de alianças, a representação proporcional a freia, etc. Por outro lado, a ação de regime eleitoral é lenta: ela não se manifesta senão a longo prazo. Acreditar que bastaria instaurar na França um escrutínio majoritário de um turno único para reduzir em alguns anos o número de partidos a dois é um absurdo (DUVERGER, 1955, p. 115).

Em 1960, Duverger atenua ainda mais a relação causal ou determinista entre sistemas eleitorais e partidários (TAVARES, 1994):

A relação entre as regras eleitorais e sistemas partidários não é mecânica nem automática: um regime eleitoral particular não produz necessariamente um sistema partidário particular; ele apenas exerce pressão na direção deste sistema; ele é uma força que age entre várias outras forças, algumas das quais tendem para a direção oposta (DUVERGER, 1986, p. 71).

Giovanni Sartori, um dos autores que produziu uma das críticas mais bem elaboradas à trílice lei, sustenta que Duverger não define de forma clara e unívoca as variáveis de sua pesquisa, o bipartidarismo e o pluripartidarismo, bem como dos critérios utilizados para a contagem dos partidos (TAVARES, 1994).

Sartori defende também que as proposições de Duverger seriam, na verdade, associações entre sistemas eleitoral e partidário, e não leis, mesmo porque, em tais enunciados, não se estabeleceria a relação típica de causa/efeito (SARTORI, 1996, p.42).

Assim, segundo Sartori, o enunciado que mais se aproximaria de uma lei seria a associação entre o arranjo de maioria simples e o bipartidarismo. Para sustentar tal tese, Sartori se ampara no trabalho empírico de Douglas Rae, que avaliou a primeira lei de Duverger, sendo que “dos 107 casos analisados, 89,7% recaíram nas categorias de associação previstas, o que sugere uma relação um pouco mais fraca do que uma lei

sociológica, tratando-se, contudo de uma associação forte” (SARTORI, 1996, p. 44). Não se verificou a mesma força na correlação entre sistema proporcional e multipartidarismo.

Taagepera e Shugart preferiram apresentar as proposições de Duverger, na forma de uma lei e uma hipótese (NICOLAU, 1996):

Lei de Duverger: A regra de maioria simples tende a reduzir o número de partidos para dois, independentemente do número de clivagens políticas.

Hipótese de Duverger: Regras de representação proporcional tendem a não reduzir o número de partidos, caso o número de clivagens políticas favoreça a existência de muitos partidos (TAAGEPERA e SHUGART, 1989, p. 65).

Numerosas são as pesquisas empíricas que testaram os enunciados de Duverger, valendo assinalar o estudo de Lijphart (1989) que, ao examinar a realidade de “22 democracias, chegou à conclusão de que apenas dois casos eram desviantes: o Canadá e a Áustria” (NICOLAU, 1996, p. 44).

Em outro trabalho, Lijphart (1994) constatou novamente a correlação entre sistemas majoritários de maioria simples e o bipartidarismo e entre os sistemas proporcionais e o multipartidarismo.

Enquanto o número de partidos parlamentares efetivos nas democracias tradicionais com sistemas de maioria simples é de 2,0, a média nos diversos sistemas eleitorais de representação proporcional é de 3,5 partidos parlamentares efetivos (NICOLAU, 1996, p. 45).

Sartori⁷⁰ também sustenta a existência de correlação entre sistemas eleitorais e partidários. Segundo ele, os dois sistemas estabeleceriam influências recíprocas entre si, das quais se poderia extrair as seguintes conclusões e previsões:

Lei nº 1: Admitida a estruturação e a dispersão cruzada dos eleitores como condições necessárias conjuntas, os sistemas baseados na pluralidade causam (são uma condição suficiente para) o formato bipartidário.

Lei nº 1.1: Alternativamente, uma estruturação sistêmica especialmente vigorosa é, isoladamente, a condição suficiente substitutiva necessária para causar o formato bipartidário.

Lei nº 2: Admitida a estruturação sistêmica, mas na ausência de dispersão cruzada dos eleitores, os sistemas baseados na pluralidade causam (são uma

⁷⁰ Para uma crítica aos postulados de Duverger e Sartori, tendo como base a teoria dos jogos, vide Cox (1997).

condição suficiente para) a eliminação dos partidos situados abaixo do nível da pluralidade, mas não podem impedir (e, portanto, admitem) a existência de tantos partidos (acima de dois) quanto permitam as concentrações importantes. Lei nº 3: Admitida a estruturação sistêmica, a representação proporcional obtém um efeito redutor causado (como condição suficiente) pela sua não-proporcionalidade efetiva. Quanto maior a impureza da representação proporcional, maior o “custo” do ingresso dos pequenos partidos no sistema, e maior o efeito redutor; inversamente, quanto menor a sua impureza, mais fraco o efeito redutor.

Lei nº 3.1: Alternativamente, uma estruturação sistêmica muito forte é, de forma isolada, a condição necessária e suficiente para manter o sistema partidário que existia antes de introduzida a representação proporcional, qualquer que seja.

Lei nº 4: Na inexistência da estruturação sistêmica, e presumindo a representação proporcional pura (próxima da pureza completa), isto é, um custo igual (ou quase igual) para o ingresso de qualquer partido no sistema, o número de partidos poderá ser tão grande quanto o permita a quota mínima existente (SARTORI, 1996, p. 62).⁷¹

Confiram-se os resultados da pesquisa empreendida por Basedau (2011), em alguns países africanos, em que se buscou constatar se o efeito teórico esperado de um dado arranjo eleitoral sobre o sistema partidário se concretizava na prática.

Tabela 22 – Teste de correlação entre sistemas eleitorais e partidários

País	Sistema Eleitoral	Efeito teórico no sistema partidário	Efeito concreto no sistema partidário
Botswana (desde 1965)	Maioria simples em distrito uninominal	Concentração	Concentração
Lesoto (1993-1998)	Maioria simples em distrito uninominal	Concentração	Concentração
Sudão (1986)	Maioria simples em distrito uninominal	Concentração	Fragmentação

⁷¹ Para a compreensão das Leis de Sartori, é necessário entender seu conceito de partidos estruturados: “Enquanto o eleitor votar simplesmente em alguma figura notável do seu distrito, ou em algum tipo de cacique local (no contexto personalista observado na América Latina), os partidos serão rótulos de pouca ou nenhuma importância. Quando essas condições são prevalecentes, o sistema partidário será não-estruturado. Mas se houver um vínculo de lealdade para com o partido, mais do que a personalidade ou chefes políticos, isto é, se o eleitor se relacionar com imagens partidárias abstratas, nesse momento não será mais o chefe individual ou o líder que vai ‘eleger’ o partido, mas sim o partido que elegerá indivíduos, confiando-lhes cargos eletivos. À medida que o processo se desenvolve, o sistema partidário passa a ser percebido como um sistema natural de canalização da sociedade política. E quando o eleitorado aceita com naturalidade um determinado conjunto de rotas e alternativas políticas – do mesmo modo como os motoristas aceitam naturalmente um determinado sistema de rodovias -, nesse momento o sistema partidário terá alcançado a fase de consolidação estrutural como sistema”. (SARTORI, 1996, p.51)

Burundi (1993) ⁷²	Representação proporcional em distrito plurinominal de pequena magnitude	Concentração	Concentração
Níger (1993-1995)	Representação proporcional em distrito plurinominal de média magnitude	Fragmentação	Fragmentação
Namíbia (desde 1989)	Representação proporcional em distrito plurinominal de grande magnitude	Fragmentação	Concentração
África do Sul (desde 1994)	Representação proporcional em distrito plurinominal de grande magnitude	Fragmentação	Concentração

Fonte: Basedau, 2011, com adaptações.

Na tabela a seguir, organizada por espécies de sistemas eleitorais, Carter e Farrel (2011) mostram a grande variação do número efetivo de partidos parlamentares (NEPP) ao redor do mundo. De forma ilustrativa, o quadro exemplifica o número efetivo de partidos em alguns países, trazendo também a média apurada nas 142 nações avaliadas.

Tabela 23 - Número Efetivo de Partidos Parlamentares (NEPP) nos Anos 2000

I – Majoritário	
a) Maioria Simples	NEPP
Canadá	2,93
Estados Unidos	2,00
Etiópia	8,12
Gâmbia	1,21
Iêmen	1,68
Índia	6,52
Reino Unido	2,32
São Cristóvão e Nevis	1,98
Tanzânia	1,48
Média dos 27 países analisados	2,66
b) Voto Em Bloco Individual	NEPP
Filipinas	3,17
Ilhas Maurício	1,99
Mongólia	1,79
Média dos 3 países analisados	2,32

⁷² Possui uma cláusula de barreira de 5%.

c) Dois turnos	NEPP
França	2,38
Haiti	8,58
Quirquistão	4,41
Média dos 10 países analisados	4,84
d) Voto Alternativo	NEPP
Austrália	2,39
Butão	1,79
Média dos 4 países analisados	5,78
II – Representação Proporcional	
a) Lista	NEPP
África do Sul	1,97
Angola	1,31
Argentina	6,49
Indonésia	7,07
Israel	7,01
Marrocos	9,75
Moldávia	2,08
Suíça	4,19
Média dos 66 países analisados	3,89
b) Voto Único Transferível	NEPP
Irlanda	3,21
Malta	2,00
Média dos 2 países analisados	2,61
III – Misto	
a) Correção	NEPP
Albânia	3,18
Alemanha	3,72
Lesoto	2,16
México	2,78
Nova Zelândia	3,37
Média dos 8 países analisados	2,93
b) Paralelo	NEPP
Cingapura	1,05
Geórgia	3,04
Guiné	2,19
Japão	2,68
Madagascar	2,18
Paquistão	5,38
Média dos 22 países analisados	2,57

Fonte: Carter e Farrel, 2011, com adaptações.

A partir do quadro, é possível observar que, em média, os países que optaram pelo sistema de representação proporcional de listas possuem um quadro partidário

maior do que aqueles que aderiram aos sistemas majoritário de maioria simples e misto por correção.

Nicolau (2007, p. 77), porém, adverte que, em que pese inegável o fato de que as nações que adotam arranjos eleitorais majoritários tenderem a apresentar sistemas partidários mais concentrados, “estudos recentes mostram que em países nos quais o sistema partidário não é nacionalizado – casos da Índia e da parte majoritária do sistema eleitoral da Rússia – o voto distrital pode estar associado à alta fragmentação”.

Importa agora entender como se opera a influência entre sistemas eleitorais e partidários. Para isso, fundamental examinar os que foram denominados como efeitos mecânico e psicológico de Duverger.

Confirmado inicialmente por Rae (1967), o efeito mecânico de Duverger é conceituado como sendo a tendência de todos os sistemas eleitorais, inclusive os de representação proporcional, de “favorecer os maiores partidos (com um bônus de cadeiras) e prejudicar os menores (que recebem proporcionalmente menos cadeiras do que sua votação)” (NICOLAU, 1996, p. 45).

A seu turno, o efeito psicológico seria uma decorrência do efeito mecânico, criando, pois, um círculo de concentração partidária. A sub-representação dos partidos menores causada pelo efeito mecânico provocaria um comportamento estratégico dos eleitores nas próximas eleições, pois eles passam a não mais votar nas legendas partidárias menores, temendo “perder”. Cuida-se de um voto útil que beneficia os grandes partidos em detrimento dos menores, tendo também impactos no comportamento dos dirigentes partidários.

A punição dos menores partidos derivada do efeito mecânico produzido pelos sistemas eleitorais pode estimular o comportamento estratégico dos eleitores na eleição seguinte: para não desperdiçar seu voto, eles deixam de votar em um partido sub-representado na eleição anterior. Esse comportamento ficou conhecido como efeito psicológico de Duverger. (...)

Além de influenciar os eleitores, o efeito psicológico atua também sobre o comportamento dos dirigentes partidários, já que eles definem suas estratégias de campanha eleitoral a partir da intensidade com que o efeito mecânico influencia suas oportunidades eleitorais. Os dirigentes de um partido com fraco desempenho eleitoral em certas regiões podem se antecipar e nem sequer apresentar candidatos nessas regiões nas eleições seguintes ou até, em casos extremos, extinguir o partido (NICOLAU, 1996, p. 46).

A partir de estudos empíricos, Lijphart produziu um diagnóstico importante sobre os impactos dos efeitos mecânico e psicológico no NEPE e NEPP (NICOLAU, 1996):

O número de partidos eleitorais efetivos é afetado unicamente pelos efeitos psicológicos dos sistemas eleitorais – as expectativas sobre como os votos serão traduzidos em cadeiras – enquanto que o número de partidos parlamentares efetivos é influenciado tanto por tais expectativas (efeitos psicológicos) quanto pelo processo real (mecânico) de tradução de votos em cadeiras. Dito de outra maneira, o número de partidos eleitorais efetivos tende a ser reduzido pelos efeitos psicológicos, mas qualquer redução adicional do número de partidos eleitorais para o de partidos parlamentares é produzido exclusivamente por fatores mecânicos (Lijphart, 1994, p. 96).

Feitas essas considerações sobre os efeitos dos sistemas eleitorais, indaga-se: como as duas fórmulas mais usuais de sistemas eleitorais – majoritário de maioria simples e de representação proporcional – atuam na conformação do quadro partidário?

No que tange ao sistema eleitoral majoritário de maioria simples em distritos uninominais, em síntese, os efeitos mecânico e psicológico operam dentro da circunscrição eleitoral, gerando a polarização de opiniões e uma tendência ao bipartidarismo no âmbito do distrito. A ocorrência de um bipartidarismo nacional dependerá de variáveis externas ao sistema eleitoral, tais como a estruturação e nacionalização dos partidos e a inexistência de minorias concentradas em alguns distritos (NICOLAU, 1996).

Por outro lado, considerando as diversas tipologias de sistema eleitoral de representação proporcional, os efeitos de tais fórmulas sobre o sistema partidário operam em diferentes graus. Quanto mais pura a representação proporcional (ou seja, quanto mais efetivamente proporcionais), menores serão os freios para a ampliação do quadro partidário, haja vista os reduzidos efeitos mecânicos e conseqüentemente psicológicos, o que reflete em liberdade para os eleitores votarem “em suas primeiras preferências. Já a elite política, por não sofrer os efeitos restritivos, fica mais livre para criar novos partidos e mantê-los ao longo do tempo” (NICOLAU, 1996, p. 48).⁷³

Nessa esteira, afirma Sartori (1996, p.23) que “os sistemas imperfeitamente proporcionais buscam legitimidade no fato de combaterem a fragmentação partidária”.

⁷³ São tidos como puros aqueles sistemas que apresentam magnitudes elevadas e fórmulas proporcionais (NICOLAU, 1996).

Assim como defendeu Duverger (1986), não parece acertada a tese de que o sistema proporcional multiplicaria o número de partidos. Na verdade, tais arranjos eleitorais não são eficientes em frear a proliferação de novas legendas.

Não é verdade que os sistemas eleitorais de representação proporcional puros multiplicam ou fragmentam o sistema partidário. Na realidade, ao suspender os efeitos mecânico e psicológico, eles eliminam os obstáculos à atividade da elite partidária e também os constrangimentos à manifestação das primeiras opções do eleitorado. (...) Por isso, enquanto nos sistemas eleitorais de maioria simples há uma média de 4,6 partidos por eleição, nos sistemas proporcionais esse número sobe para 7,8. (NICOLAU, 1996, p. 48)

Portanto, como observou Rae (1967), todos os sistemas eleitorais têm um efeito restritivo sobre o sistema partidário eleitoral. Ocorre que, via de regra, a concentração proporcionada pela representação proporcional, que varia entre os diferentes arranjos existentes, “é em todas elas sensivelmente menor do que o gerado pelos sistemas anglo-saxônicos de pluralidade uninominal e mesmo do que o produzido pelo sistema francês de maioria absoluta e pluralidade em distritos uninominais e em dois turnos” (TAVARES, 2000, p. 18).

No mesmo sentido, Sartori (1996) defende que os sistemas eleitorais têm um duplo efeito – sobre o eleitor e sobre o número de partidos, podendo ter um efeito fortemente restritivo sobre os eleitores no caso dos sistemas majoritários e completamente não restritivo no caso da representação proporcional pura. Sobre o número de partidos, o sistema eleitoral poderá ter efeito redutivo, em menor ou maior grau, não se diz que tem um efeito multiplicativo.

No caso específico brasileiro, Nicolau (1996), com o escopo de entender nosso multipartidarismo, avaliou o impacto de quatro componentes importantes de nosso sistema eleitoral: 1) a fórmula eleitoral; 2) a cláusula de exclusão; 3) a lista aberta; e 4) a magnitude dos distritos.

Partindo de Nicolau (1996), nos tópicos seguintes, serão analisadas as variáveis listadas e o potencial explicativo de cada uma delas no debate da fragmentação do sistema partidário brasileiro.

c.3.1.1. A Fórmula Eleitoral D'Hondt de Maiores Médias e a Cláusula de Exclusão Distrital

Nicolau rechaça a tese de que a fórmula eleitoral proporcional adotada no Brasil, a D'Hondt de maiores médias, seria uma das causas da alta fragmentação do sistema partidário. Segundo ele, a referida fórmula é significativamente desproporcional, o que favoreceria os grandes partidos.

O Brasil, a exemplo da maioria das democracias proporcionais, utiliza a fórmula D'Hondt de maiores médias. Como esta fórmula favorece os partidos mais votados em detrimento dos menos sufragados, pode-se dizer que, isoladamente, a fórmula eleitoral não é a razão da alta fragmentação da representação parlamentar no País (NICOLAU, 1996, p. 49).

Como já explorado no capítulo 1, existe um conjunto de sistemas proporcionais baseados em sequências de divisores, pelos quais a quantidade de votos obtida pelo partido no distrito é sucessivamente dividida. As cadeiras em disputa na circunscrição são atribuídas aos partidos na ordem decrescente dos quocientes obtidos até que sejam ocupadas todas as vagas.

Abaixo, são reproduzidas as séries de divisores mais importantes:

Tabela 24 – Comparação entre os divisores aplicados no âmbito do sistema proporcional

Denominação	Série de divisores	Valor da razão entre os dois primeiros números da série
Imperiali	2 - 3 - 4 - 5 - ... etc	0,66
Hutington	1,41 - 2,45 - 3,46 - 4,47 - ...	0,57
D'Hondt	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - ...	0,5
Sainte-Laguë modificada (ou método igualizado)	1,4 - 3 - 5 - 7 - ...	0,46
Sainte-Laguë originária	1 - 3 - 5 - 7 - ...	0,33
Dinamarquesa	1 - 4 - 5 - 10 - 13 - ...	0,25

Fonte: Tavares (1994)

Nohlen (1981) constatou que, quanto maior a razão entre os dois primeiros divisores da série, mais benéfica ela seria para os grandes partidos. Ou seja, “quanto maior a razão, mais concentradores serão os efeitos da fórmula sobre o sistema

partidário parlamentar e, inversamente, quanto menor a razão, mais desconcentrados serão os efeitos” (TAVARES, 1994, p. 170).

Nesse contexto, é grande a crítica de que a fórmula D’Hondt favorece os grandes partidos e penaliza os pequenos, haja vista que o custo médio (medido em votos) para obter uma cadeira é menor para aquelas legendas que obtiveram uma grande votação.

Por outro lado, os estudiosos observaram que os efeitos concentratórios da fórmula D’Hondt são expressivamente atenuados nas hipóteses em que há a combinação de distritos de grandes magnitudes e alta fragmentação do sistema partidário (RAE, 1967; TAVARES, 1994).

Tendo em vista que o Brasil opera com distritos cujas magnitudes médias são classificadas como grandes e considerando a elevadíssima fragmentação de nosso quadro partidário, há indicativos de que os efeitos de concentração da fórmula das maiores médias têm sido neutralizados pela realidade político-institucional brasileira.

Nicolau (1996) sustenta ainda que, conjuntamente, com a fórmula das maiores médias, dois fatores agravariam a desproporcionalidade do sistema proporcional brasileiro e conseqüentemente favoreceriam os maiores partidos, concentrando o sistema partidário: a inclusão dos votos em branco no cálculo do quociente eleitoral e a exclusão dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral da disputa das sobras.

Quanto ao primeiro aspecto, a partir dos resultados da eleição para a Câmara dos Deputados de 1994, Nicolau (1996) demonstrou que a contabilização dos votos em branco elevava artificial e consideravelmente o valor do quociente eleitoral, o que dificultaria a representação dos menores partidos, que precisariam de mais votos para conquistar uma cadeira.

Tavares (2000, p. 19) pondera que “a inclusão dos votos em branco no cálculo do cociente eleitoral, inócua nos colégios eleitorais estaduais de maior magnitude, reforça nos colégios eleitorais estaduais menores o impacto concentrador e excludente do cociente eleitoral”.

Ressalte-se novamente que, em 1997, com a entrada em vigor da Lei n. 9.504, os votos em branco passaram a não ser mais contabilizados para fins de cálculo do quociente eleitoral. Diante de tal mudança, era de se esperar que o NEPP aumentasse, obviamente se todas as outras múltiplas variáveis permanecessem estáveis. Todavia,

no período de 1994 a 1998, ele teve na verdade, um pequeno decréscimo foi de 8,52 para 8,14.

Outro mecanismo que atuaria em favor dos grandes partidos e, por conseguinte, no combate da fragmentação do quadro partidário, seria a exclusão dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral da disputa das sobras (cadeiras não ocupadas na primeira distribuição), o que ocorre mesmo nas hipóteses em que os votos recebidos por tais legendas sejam superiores às sobras daqueles que lograram atingir tal patamar mínimo. Dessa forma, o quociente eleitoral operaria, “na prática, como uma cláusula de exclusão estadual” (NICOLAU, 1996, p. 52).

Tavares (2000, p. 19) pontua que as cláusulas de exclusão consistentes no quociente eleitoral, em que pese pouco relevantes “nos colégios eleitorais estaduais de maior magnitude (1,43% em São Paulo), exercem, nos colégios que elegem números menores de representantes, um forte impacto concentrador (12,5% nos colégios que elegem oito deputados federais)”.

O próprio Nicolau (1996) demonstrou, por outro lado, que a recorrente prática de coligações partidárias tem se constituído em uma saída para que os partidos conquistem assentos mesmo sem terem alcançado o quociente eleitoral.

c.3.1.2. A Lista Aberta Brasileira

O Brasil aderiu ao modelo de representação proporcional de lista aberta, em que o eleitor tem a possibilidade de escolher seu candidato a deputado federal entre aqueles constantes das listas apresentadas pelas diversas legendas e coligações partidárias.

Os especialistas defendem que a lista aberta fomenta campanhas eleitorais altamente individualizadas e disputas intrapartidárias pelo voto do eleitorado. “O sistema de lista aberta tende a transformar os partidos brasileiros, pelo menos no período eleitoral, em uma confederação de candidatos” (NICOLAU, 1996, p. 59-60).

Feito esse diagnóstico e partindo da premissa de que não haveria possibilidade de feitura de um estudo empírico para avaliar se a adoção da lista aberta, de fato, impacta no multipartidarismo brasileiro, Nicolau (1996) sugere as seguintes conclusões: a) a alta individualização das campanhas para o Parlamento anularia o efeito psicológico por parte dos eleitores, no entanto não seria um estímulo ao multipartidarismo, pois campanhas personalistas também ocorrem em regimes bipartidários; b) como na lista aberta, diferentemente do que ocorre na lista fechada, os grandes árbitros do jogo eleitoral são os eleitores e não as agremiações partidárias, não haveria estímulos para que os candidatos saíssem de seus partidos, não existindo, pois, incentivos à fragmentação do quadro partidário. Assim, inexistente relação lógica entre a adoção da lista aberta e a proliferação de partidos.

Tavares (1994, p. 42) ratifica a constatação de Nicolau (1996) de que as listas abertas “tal como se pratica na Finlândia, no Brasil e no Chile, debilitam ao extremo a coesão, a identidade e a disciplina dos partidos, nelas exarcebando a competição interna entre candidatos”. Por outro lado, o autor sugere que a lista aberta, ao atenuar o efeito psicológico de Duverger, diminui o poder de concentração partidária da representação proporcional.

A prática, nas eleições proporcionais, do voto uninominal ou, mais precisamente, do voto pessoal único em candidato individual — inadequadamente identificado como de lista aberta —, adotado no Brasil desde o Código Eleitoral de 1935, embora não produza qualquer efeito direto sobre o padrão de concentração-dispersão das preferências partidárias do eleitorado, dissolve a mediação partidária no processo eleitoral e na representação parlamentar, viabiliza e reforça o individualismo atomizador no comportamento dos candidatos e dos eleitores, tendendo a relaxar a ação dos efeitos que Duverger define como psicológicos e que, a médio prazo e pela via do voto estratégico ou insincero, conduziram à concentração do sistema partidário ou pelo menos reduziram a sua fragmentação, quer no terreno parlamentar quer no terreno eleitoral.

Poder-se-ia argumentar ainda que, pressupondo que partidos pouco coesos são cenários férteis para a infidelidade partidária (troca de partidos), as listas abertas colaborariam para as intensas dissensões do quadro partidário brasileiro, o que, como se viu, influenciou na fragmentação.

c.3.1.3. Grande Magnitude dos Distritos Eleitorais Brasileiros

Nicolau (1996) afirma haver um consenso na literatura especializada de que a magnitude (M) dos distritos é uma das características mais importantes (se não a mais relevante) dos sistemas eleitorais.

Nos arranjos proporcionais, quanto maior a magnitude (M), menor será o efeito “mecânico de Duverger e, portanto, mais fácil para um pequeno partido obter representação; quanto maior M, maior a tendência de os partidos receberem proporcionalmente tantas cadeiras quantos forem os seus votos” (NICOLAU, 1996, p. 52).

Partindo dessa premissa e para avaliar o valor agregado do efeito mecânico produzido pelos distritos brasileiros que possuem magnitudes variadas, Nicolau propõe o cálculo da magnitude média do país, que seria a razão entre número total de vagas da Câmara dos Deputados e a quantidade de distritos eleitorais (NICOLAU, 1996).

Para análise da questão, o referido estudioso organiza os distritos brasileiros⁷⁴ de acordo com a referência internacional de magnitudes de circunscrições eleitorais, que estabelece a seguinte classificação: 1) distritos pequenos (M entre 1 e 7), sendo que já ficou constatado que circunscrições eleitorais de até quatro cadeiras tendem a sobre-representar substancialmente os maiores partidos; 2) distritos médios (M entre 8 e 15); 3) distritos grandes (M entre 16 e 31). A partir de 39 cadeiras, tem-se o que se denominou megadistritos (NICOLAU, 1996).

Tabela 25 – Magnitudes dos Distritos Brasileiros para as Eleições da Câmara dos Deputados

Estado	Bancada	Percentual em relação à composição nacional
AC	8	1,6%
AM	8	1,6%
AP	8	1,6%
DF	8	1,6%
MS	8	1,6%
MT	8	1,6%

⁷⁴ Para a eleição dos Deputados Federais brasileiros, são adotados como distritos os Estados e o Distrito Federal.

RN	8	1,6%
RO	8	1,6%
RR	8	1,6%
SE	8	1,6%
TO	8	1,6%
AL	9	1,8%
ES	10	1,9%
PI	10	1,9%
PB	12	2,3%
SC	16	3,1%
GO	17	3,3%
PA	17	3,3%
MA	18	3,5%
CE	22	4,3%
PE	25	4,9%
PR	30	5,8%
RS	31	6,0%
BA	39	7,6%
RJ	46	9,0%
MG	53	10,3%
SP	70	13,6%
Total	513	100,0%

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados de TSE.

Tabela 26 – Classificação dos distritos eleitorais brasileiros

Tipo de Distrito	Quantidade (Estados e DF)	Número de Deputados Federais Eleitos
Pequeno	0	0
Médio	15	129
Grande	8	176
Mega	4	208
Total	27	513

Fonte: Elaboração própria.

A partir dos dados apresentados, chega-se à conclusão de que a magnitude média dos distritos brasileiros para a eleição de Deputados Federais é de 19 cadeiras

por distrito, o que, segundo Nicolau (1996), nos coloca na 15ª posição em uma lista elaborada por Mackie e Rose (1991), que contempla dezenove democracias.

O “sistema eleitoral brasileiro opera com uma tendência à alta magnitude, até porque o efeito dos megadistritos compensa o dos distritos com média magnitude” (NICOLAU, 1996, p. 54).

Nicolau (1996, p. 55), entretanto, defende que, a contabilização dos votos em branco no cálculo do quociente eleitoral, fazia “com que na prática os distritos operassem com se tivesse magnitudes menores (...) e, portanto, com efeito mecânico mais acentuado”.

Diante de tal realidade, o autor calculou que a magnitude média brasileira seria, na verdade, de quinze assentos. Assim, embora o valor médio apurado coloque o Brasil entre aquelas democracias de grandes magnitudes, a magnitude efetiva, obtida sem o cômputo dos votos em branco, nos colocaria na lista de países com magnitude média (NICOLAU, 1996).

Entretanto, consoante já se explorou, esse argumento não mais subsiste, pois, a Lei n. 9.504/1997 excluiu os votos em branco do cômputo do quociente eleitoral, mantendo-se inalteradas as magnitudes dos distritos. Atualmente, o Brasil opera, de modo incontestável, com distritos, cuja magnitude média é grande ($M=19$), o que pode atenuar a ação do efeito mecânico do sistema eleitoral adotado, não gerando empecilhos significativos para que os pequenos partidos se façam representar.

Para demonstrar a relação entre magnitude e número efetivo de partidos (NEPE e NEPP), Rebello fez um teste de correlação entre as duas variáveis, utilizando-se dos dados da eleição para a Câmara dos Deputados de 2006.

Na primeira correlação, não houve significância estatística, em função dos estados com magnitude mais baixa. Ou seja, quando o fator quociente eleitoral (votos válidos divididos pela magnitude) é desconsiderado, o NEPE praticamente independe da magnitude já que o que determina o índice é a proporção de votos dados aos partidos. De forma diversa, quando calculamos o NEPP (e assim consideramos a proporção de cadeiras de cada partido), quanto mais baixa a magnitude maior é a força do chamado efeito mecânico que prejudica as legendas menores. Assim, há uma correlação moderada (Correlação de Spearman a 0,48; significância ao nível de 0,01) entre a magnitude e o número efetivo de partidos parlamentares. A magnitude maior, então, favorece uma fragmentação parlamentar maior. (REBELLO, 2012, p. 12)

Do exposto, nos parece que a magnitude dos distritos eleitorais brasileiros para as eleições dos deputados federais é uma variável que oferece potencial explicativo para a fragmentação partidária.

c.3.1.3.1. Distritos de alta magnitude combinados com o padrão de distribuição das preferências eleitorais

Com o escopo de entender o que gerou a grande fragmentação do sistema partidário parlamentar nacional, com o salto do NEPP de 2,83, em 1986, para 8,69, em 1990, Nicolau (1996) analisou a distribuição geográfica dos votos obtidos pelas diferentes agremiações partidárias nas eleições para a Câmara dos Deputados de 1986, 1990 e 1994. Os dados empíricos indicaram que a concentração dos votos de alguns partidos em distritos de grandes magnitudes (estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) gerou, em nível nacional, a alta fragmentação.

Segundo Nicolau, a existência de distritos de grandes magnitudes não é condição suficiente para que exista a fragmentação partidária. Para ele, a fragmentação do quadro partidário a nível nacional dependeria do efeito combinado da distribuição de preferências eleitorais pelo país, sendo necessário que vários partidos alcancem boa votação nos distritos de grandes magnitudes:

A existência de grandes distritos (...), por si só não produz fragmentação nacional. Mas quando vários partidos são bem votados nesses estados, como ocorreu nas eleições de 1990 e 1994, a fragmentação é quase inevitável. Portanto, além das especificidades das estruturas institucional e legal brasileiras, a fragmentação partidária do período 1985-94 tem origem na maneira pela qual se distribuíram as preferências eleitorais pelo país. (...) Como esse fenômeno se repete com diversos partidos, o resultado é um sistema partidário fragmentado no plano nacional. (NICOLAU, 1996, p. 90-92).

Há indicativos de que a mesma dinâmica observada por Nicolau nas eleições de 1990 e 1994, foi, em certa medida, reproduzida nas eleições seguintes. Apenas para ilustrar, confirmam-se os dados da tabela seguinte, em que é exposta a quantidade de cadeiras conquistadas, nas eleições de 2014, pelos onze maiores partidos da Câmara dos Deputados nos doze maiores distritos brasileiros:

Tabela 27 – Bancadas alcançadas pelos 11 maiores partidos da Câmara dos Deputados nos 12 maiores distritos brasileiros – Eleições 2014

UF Partido	BA	CE	GO	MA	MG	PA	PE	PR	RJ	RS	SC	SP	Total	Percentual Bancada do Partido
PT	8	4	1	1	9	2	0	4	5	7	2	10	53	78%
PMDB	1	3	2	3	6	3	1	4	8	5	5	2	43	65%
PSDB	3	1	6	1	7	1	3	3	1	1	2	14	43	80%
PP	4	0	1	1	5	0	1	4	3	6	2	3	30	79%
PSD	4	0	2	0	3	3	1	1	6	1	3	4	28	78%
PR	2	2	1	0	3	1	2	2	6	0	1	6	26	76%
PSB	1	0	0	1	3	0	8	2	1	2	0	4	22	65%
PTB	2	1	1	1	1	1	4	1	2	3	0	2	19	76%
DEM	4	1	0	0	2	1	1	0	1	1	0	4	15	71%
PRB	2	1	0	1	1	0	0	0	2	1	0	8	16	76%
PDT	1	1	1	1	2	0	1	0	1	3	0	1	12	63%
Total	32	14	15	10	42	12	22	21	36	30	15	58		
Percentual Bancada do Estado	82%	64%	88%	56%	79%	71%	88%	70%	78%	97%	94%	83%		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Organizando os dados da tabela, verifica-se que vários partidos foram relativamente bem votados nos distritos de altas magnitudes, o que contribuiu para a fragmentação partidária, em nível nacional, na Câmara dos Deputados pós-eleições 2014:

Tabela 28 – Estados de concentração de votos dos 11 maiores partidos da Câmara dos Deputados – Eleições 2014

Partido	Bancada Nacional	Estados de Concentração	Soma das Bancadas nos Estados de Concentração	Percentual em Relação à Bancada Nacional do Partido	Distribuição Proporcional entre os Estados de Concentração	Diferença com a Proporção Ideal
PT	68	BA, MG, RS e SP	34	50%	38%	12%
PMDB	66	MG, RJ, RS e SC	24	36%	28%	8%
PSDB	54	GO, MG e SP	27	50%	27%	23%
PP	38	BA, MG, PR e RS	19	50%	30%	20%
PSD	36	BA, RJ e SP	14	39%	31%	8%
PR	34	RJ e SP	12	35%	23%	12%

PSB	34	PE e SP	12	35%	19%	16%
PTB	25	PE e RS	7	28%	11%	17%
DEM	21	BA e SP	8	38%	22%	16%
PRB	21	SP	8	38%	14%	14%
PDT	19	Não se observou concentração significativa de cadeiras parlamentares				

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Registre-se que, para a verificação da hipótese de que os partidos mencionados tiveram votação concentrada nos distritos brasileiros de maiores magnitudes, foi estabelecida uma cota de “Distribuição Proporcional entre os Estados de Concentração”.

Esse percentual refere-se ao caso hipotético em que o partido teve suas cadeiras de deputados federais uniformemente distribuídas pelo país na proporção da magnitude de cada distrito brasileiro. Aplicando-se tal hipótese ao PT, por exemplo, calculou-se que a soma dos assentos que ele teria nos estados da Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo corresponderia à aproximadamente 38% de sua bancada nacional. Na situação concreta, no entanto, o percentual apurado foi de 50%, o que revela que houve concentração de seus mandatos nos mencionados distritos.

Sob bases distintas, Tavares também defende que a explicação para a fragmentação partidária no Brasil deve ser buscada na diversidade regional e estadual da distribuição de preferências partidárias do eleitorado brasileiro, que seria maximizada pelo fato de os quocientes eleitorais estaduais funcionarem como cláusula de exclusão.

Em países federativos como o Brasil, a fragmentação partidária parlamentar tem muito pouco a ver com o sistema proporcional e muito com a diversidade regional e estadual do perfil das curvas de distribuição das preferências partidárias do eleitorado que, em virtude do cálculo estadual dos cocientes partidários, reproduzidas nas representações estaduais, superpõem-se na Câmara dos Deputados. É esse o motivo pelo qual a fragmentação partidária parlamentar manifesta-se, no Brasil, não só na Câmara dos Deputados, que se elege pelo método proporcional, mas no Senado Federal, que se elege por pluralidade em distritos alternadamente binominais e uninominais. No Brasil, adicionalmente, a definição dos cocientes eleitorais estaduais como cláusulas de exclusão acentua consideravelmente as diferenças quanto ao perfil das curvas estaduais de distribuição das preferências partidárias do eleitorado (TAVARES, 2001, p. 1).

Na análise de Tavares (2001, p. 8), a diversidade de magnitudes dos distritos eleitorais coligada à desproporcionalidade entre a distribuição de cadeiras entre os estados brasileiros geraria uma variação significativa dos quocientes eleitorais estaduais, que também funcionam como cláusulas de exclusão, o que aliado aos diferentes perfis sócio-políticos estaduais e regionais brasileiros introduziria um fenômeno dual no sistema representativo brasileiro: “dualidade entre regiões e entre estados, entre classes e entre segmentos regionalmente assentados de classes e das elites políticas”.

A superposição entre as distintas preferências partidárias do eleitorado dos diversos distritos (estados) brasileiros resultaria na fragmentação do quadro partidário.

4.2.1.1. Fragmentação no Senado Federal brasileiro e nas eleições do Executivo Federal

Apenas para fins de breve relato, ressalte-se que não se nota no Senado Federal ou no Executivo Federal a mesma fragmentação partidária observada na Câmara dos Deputados, até mesmo porque as realidades ali encontradas são bem distintas.

O Senado Federal brasileiro é composto de 81 assentos, três para cada uma das 27 unidades da federação (26 estados e o Distrito Federal). O mandato de um senador é de 8 anos, sendo que a representação de cada Estado e do Distrito Federal é renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

Dessa forma, a cada quatro anos, tem-se um cenário de eleições senatoriais diferentes no Brasil: a) em uma eleição, cada estado e o DF funcionam como distritos uninominais, onde se aplica a fórmula majoritária da maioria simples (FPTP); b) na eleição seguinte, as referidas unidades federadas funcionam como distritos de magnitude igual a 2, aplicando a fórmula majoritária do voto em bloco individual, em que o eleitor dispõe de tantos votos quantas são as vagas eletivas em disputa, vencendo os mais votados.

Pesquisas empíricas revelam que o número efetivo de partidos eleitorais e parlamentares no Senado Federal é menor do que o apurado na Câmara dos

Deputados, onde se adota a representação proporcional em distritos que, na média, possuem elevadas magnitudes. Tais dados indicam a influência que o sistema eleitoral exerce sobre o sistema partidário (FERREIRA, BATISTA e STABILE, 2008; REBELLO, 2013).

De igual forma, deslocando o eixo de análise da fragmentação partidária brasileira, que sempre focalizou o Legislativo (sobretudo, a Câmara dos Deputados), Limongi e Cortez (2010) ponderam que é concentrado o quadro partidário que marca as eleições para o Executivo que, segundo os autores, seriam as mais importantes para o país.

A tão temida fragmentação de nosso quadro partidário está limitada ao Poder Legislativo. A tendência nas eleições para os cargos executivos, os mais importantes para os partidos e para os eleitores, corre na direção oposta. Nas eleições que decidem efetivamente a distribuição do poder político, há concentração e não fragmentação (LIMONGI e CORTEZ, 2010, p. 26).

Constatam os estudiosos que, de 1994 a 2010, as eleições presidenciais brasileiras se polarizaram entre duas agremiações principais, PT e PSDB, de modo que a fragmentação partidária que marca o Legislativo não ecoaria no Executivo (LIMONGI e CORTEZ, 2010).

No mesmo sentido, Braga (2006) traz dados relativos ao período compreendido entre os anos de 1982 e 2002, que revelam um processo progressivo de concentração partidária no que tange às eleições presidenciais. A autora acredita que o sistema eleitoral majoritário ajuda a entender essa realidade.

Ao que tudo indica, essas tendências têm sido criadas pelos efeitos mecânicos e psicológicos do sistema eleitoral majoritário que rege as eleições presidenciais e pelas lutas político-programáticas entre esses partidos (PT e PSDB), no papel de governo e oposição. Esses efeitos têm afetado inclusive o comportamento eleitoral dos menos escolarizados, mesmo que isso incida de forma mais tênue. Assim sendo, se os principais partidos brasileiros, depois de participarem de seis pleitos presidenciais não alcançaram relevância do ponto de vista cognitivo, ao menos encontram relevância do ponto de vista emocional-intuitivo, constituindo importante heurística para o comportamento dos eleitores. Essa dinâmica político-eleitoral vem sustentando a luta política entre essas organizações e tornando a disputa presidencial centrada nelas, estruturando dessa forma, um sistema bipartidário ao nível da disputa nacional (BRAGA e PIMENTEL JÚNIOR, 2011, p. 297).

A realidade menos fragmentada do Senado e do Executivo federal não torna despidendo ou mesmo esvazia o debate da fragmentação partidária no âmbito da Câmara dos Deputados.

A concentração partidária observada, sobretudo, na disputa eleitoral presidencial, não altera o fato de que, para a formação do governo, o Presidente eleito precisará formar uma base de apoio no parlamento.

4.2.1.2. Efeitos da fragmentação partidária no Brasil

Com inspiração em Rebello (2012), serão estudados os efeitos da fragmentação partidária em relação a três variáveis fundamentais dos sistemas políticos democráticos: governabilidade, representatividade e clareza da responsabilidade.

a) Governabilidade e Representatividade

A governabilidade se materializa quando presentes as condições políticas, econômicas e sociais para que o Poder Executivo possa implementar seus projetos e programas de governo.

É fundamental que o Executivo conte com uma maioria no parlamento, que dê condições para a aprovação das políticas públicas governamentais. No parlamentarismo, a perda de confiança do Legislativo faz cair o chanceler (1º Ministro) ou mesmo dissolver o parlamento. No presidencialismo, sem uma base aliada consistente, o governo pode ficar imobilizado.

Nicolau (1996, p. 30) rememora que, até a década de 1950, a literatura internacional tinha uma visão negativa do multipartidarismo, apregoando as vantagens dos sistemas bipartidários de inspiração inglesa e norte-americana, que proporcionariam a governabilidade e a “prevalência de estratégias de competição centrípetas moderadas”.

Estudiosos como Schumpeter (1961) entendiam que sistemas eleitorais eficientes seriam aqueles que estimulassem a rápida formação de governos majoritários. Assim, seria desejável que o sistema político possuísse um número limitado de atores, o que diminuiria a possibilidade de paralisia decisória (REBELLO, 2010).

Em oposição às democracias puramente majoritárias, vai surgir o clamor por maior representatividade. Passa-se a questionar a eficiência de governos que deixam de fora da representação parcelas significativas da sociedade. Surge a ideia da democracia consociativa, consensual ou proporcionalista (REBELLO, 2013; LIJPHART, 2003).

Para a democracia consociativa, o governo deve abarcar “não somente duas organizações partidárias relevantes, mas sim um número de partidos que possibilite que clivagens sociais estejam representadas dentro do sistema político” (REBELLO, 2013, p. 14).

Desde então, são grandes os debates acerca do balanceamento e convivência das duas referidas variáveis, que são fundamentais para o equilíbrio das democracias contemporâneas: governabilidade e representatividade. Rebello sintetiza o embate:

O campo de disputa entre os defensores da democracia majoritária e consensual traduz um *trade-off* clássico da ciência política: eficiência (governabilidade) X representatividade. Acreditava-se, assim, que desenhos institucionais majoritários, capazes de sedimentar um número reduzido de partidos políticos (bipartidarismo), apresentariam uma menor possibilidade de paralisia decisória, mas dificultariam a entrada de novos partidos e, com isso, alguns grupos ficariam impossibilitados de uma representação proporcional. De forma contrária, arranjos consensuais permitiriam um maior número de atores partidários (multipartidarismo) e, em função disso, seriam mais representativos, mas teriam menor possibilidade de gerar decisões, instaurando um forte incentivo ao status quo (REBELLO, 2013, p. 15).

A partir dessas discussões, os estudos sobre a matéria se aprofundaram. Verificou-se que, em regimes bipartidários, há sim uma tendência de facilitação na formação de governos, o que não quer dizer, entretanto, que sempre se alcançará a governabilidade. Pode-se imaginar, por exemplo, um sistema presidencialista de dois partidos, em que a legenda de oposição ao Presidente alcance a maioria no

parlamento. Ou seja, em que pese bipartidário, essa conjuntura tem boas chances de gerar ingovernabilidade.

Dessa constatação, extrai-se a tese de que a governabilidade dependeria mais da capacidade do governo de se articular para formar uma maioria no Legislativo do que necessariamente do número de atores político-partidários (REBELLO, 2013).

Igualmente um cenário de múltiplos partidos no parlamento será um empecilho para a governabilidade apenas se não houver incentivos ou possibilidade de formação de um governo de coalizão. Portanto, não seria válida a lei de que a fragmentação partidária culminaria necessariamente em ingovernabilidade (REBELLO, 2013).

Nessa tessitura, com amparo em Sartori (1982), Rebello (2013, p. 15) ressalta que, mais do que a quantidade de partidos, a distância entre as preferências dos atores políticos é determinante para se atingir a governabilidade. Dessa forma, não importaria “se o pluralismo extremado (multipartidarismo com mais de cinco partidos relevantes) ocorra em determinado país, mas sim se existe forte polarização ideológica”.

O multipartidarismo congressual não conduziria, pois, necessariamente a governos marcados pela ingovernabilidade, pela disputa interna e pelos impasses, sobretudo, quando são estabelecidas coalizões homogêneas, resultantes de um cenário político pragmático e pouco polarizado, havendo pouco distanciamento ideológico entre os partidos (SARTORI, 1996).

As pesquisas atinentes à representação também se complexificaram. Viu-se que do multipartidarismo não adviria necessariamente um sistema com alto grau de representatividade. Um parlamento pode abrigar inúmeras legendas partidárias e ainda assim não ter uma representatividade elevada, por pelo menos duas razões: a) há sistemas multipartidários significativamente desproporcionais, em que não há uma simetria entre os votos depositados nas urnas e a composição do parlamento, o que gera uma distorção na representatividade político-eleitoral; b) sob uma análise sócio-política, mesmo sistemas pluripartidários altamente proporcionais podem não contemplar um elevado grau de representatividade efetiva, haja vista que as agremiações partidárias representadas no parlamento podem não espelhar a pluralidade das clivagens sociais do país.

No Brasil, como se viu, boa parte dos especialistas refuta a tese de que o elevado número de partidos seria fruto do grande número de clivagens sociais aqui existentes. Na verdade, resultados de diversos estudos empíricos têm assinalado a baixa penetração social dos partidos brasileiros. Tais indicativos tornariam questionável a relação imediata entre multipartidarismo e representatividade (KINZO, 2005; PAIVA e TAROUCO, 2011; REBELLO, 2013).

Por outro lado, há sistemas com poucos partidos: a) porém, de elevado grau de proporcionalidade e, portanto, com significativa representatividade político-eleitoral; b) que, sob um enfoque social, são altamente representativos, tendo em vista que possuem alta permeabilidade, conseguindo albergar as principais clivagens sociais da nação que representam.

Por outro lado, alguns estudiosos da ciência política lançam outras luzes acerca da relação entre o sistema partidário e a representatividade. Para eles, muito do pessimismo acerca do sistema partidário brasileiro viria de expectativas baseadas no modelo normativo europeu de partido de massas, nos moldes em que idealizado por Duverger (1967). Partindo desse padrão importado, a literatura pátria ressaltaria os defeitos dos partidos brasileiros (falta de identidade, pouca consistência ideológica, baixa penetração social).⁷⁵

Esses autores, porém, vão afirmar que o modelo idealizado não se conformaria à realidade brasileira. Entendem está ocorrendo um movimento global, em que as funções representativas das agremiações partidárias estariam sendo progressivamente suplantadas pelas funções governativas (MAIR, 1994; MAIR e BARTOLINI, 2001; DAVIDIAN, 2011).⁷⁶

Tem-se estabelecido ainda o entendimento de que “a institucionalização da representação não garante a representatividade ou correspondência com a vontade ou interesse dos representados” (ALMEIDA, 2012, p. 11), restando destacadas as limitações da representação eleitoral para incluir a pluralidade das demandas sociais.

Sinaliza Avritzer (2007, p. 452), com apoio em Urbinati (2006), que a representação política contemporânea está conectada “à evolução das práticas

⁷⁵ Rodrigues (2009) refuta a tese de que os partidos brasileiros não teriam identidade.

⁷⁶ Nicolau (2011) entende que os partidos brasileiros se encaixariam bem na categoria “partidos de cartel” descrita por Mair (1994).

políticas que tornam sua modalidade eleitoral uma maneira relevante, mas incapaz de dar conta da totalidade das relações de representação entre os atores sociais e o Estado”.

Feitas essas pontuações, voltemos para as conclusões de Rebello (2013, p. 18), para quem, “nem modelos bipartidários são sinônimos de governabilidade, nem modelos multipartidários são, necessariamente, representativos”.

No que atine ao Brasil, a relação entre a fragmentação partidária e a governabilidade divide opiniões. Estudos, sobretudo, da década de 1990, enfatizavam a preocupação com o cenário pátrio de progressiva pulverização partidária. Temia-se chegar a uma séria crise de governabilidade (LIMA JÚNIOR, 1993; KINZO, 1993; LAMOUNIER, 1994; AMES, 2003).

A experiência mostrou, porém, que o país, em que pese ostentar uma das maiores fragmentações partidárias do mundo, não se tornou ingovernável, como as avaliações mais pessimistas previram.

Uma série de estudos mais recentes tem apontado a existência de mecanismos que proporcionariam governabilidade ao sistema político brasileiro, entre eles: a) a centralização do poder decisório congressional nas mãos dos líderes partidários, que representam “os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto ao partido” (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998, p. 85); b) o grande poder que a Constituição Federal de 1988 atribui ao Presidente da República, para, por exemplo, editar Medidas Provisórias com força de lei, formular unilateralmente pedidos de urgências em projetos de lei, vetar projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional, elaborar e executar as peças orçamentárias. Afora distribuição de ministérios e outros cargos públicos e liberação de emendas orçamentário-parlamentares (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1994 e 1998; NICOLAU, 1996; MENEGUELLO, 1998; AMORIM NETO, 2006).

No que concerne à relação entre Legislativo e Executivo, merece realce o trabalho de Figueiredo e Limongi (1998) que revelou serem discutíveis as abordagens de que o congresso brasileiro é marcado pela indisciplina partidária. Os dados apresentados pelos autores indicaram haver, na arena parlamentar, significativo grau de disciplina e centralização decisória, além de protagonismo legislativo do Executivo.

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998, p. 85).

Dessa forma, o grande número de partidos só seria um problema para a governabilidade, caso houvesse a impossibilidade de os presidentes conseguirem formar coalizões partidárias que lhe garantam sustentação no parlamento, o que, segundo Limongi e Figueiredo (1998), não é o caso brasileiro.

Rebello (2010) conclui que a governabilidade de um sistema político não dependeria do número efetivo de partidos. Tal conclusão, contudo, não está indene de críticas. Talvez fosse mais acertado dizer que a realidade do Brasil indica que o número efetivo de partidos não é a única variável a impactar na governabilidade.

Mesmo Limongi e Figueiredo (1998, p. 89) enfatizam que “é óbvio que as chances de conflito entre Legislativo e Executivo dependem da distribuição de cadeiras no interior do Legislativo pelos diferentes partidos”.

O fato de o Brasil, mesmo convivendo com uma alta fragmentação partidária, ter conseguido bons índices de governabilidade por intermédio de governos de coalizão, não significa que o número efetivo de partidos não seja uma variável importante. Apenas quer dizer que, por meio de diferentes mecanismos, tem-se conseguido superar as dificuldades inerentes à formação de um governo no contexto de um parlamento pulverizado sob a óptica partidária.

Nessa análise, não se pode perder de vista os altos custos políticos e, mesmo financeiros, que a sociedade brasileira tem arcado para que o governo consiga mobilizar uma base de apoio consistente no Legislativo. A experiência tem demonstrado que a distribuição de cargos e ministérios (em 2015, já eram 39), e a liberação de emendas parlamentares são apenas a ponta do iceberg das negociações que o Presidente precisa empreender para formar e manter um oneroso governo de coalizão.

Não se está aqui dizendo que o único incentivo para que partidos/parlamentares participem da coalizão do governo seja patronagem e sinecuras. Apenas se quer assinalar que uma quantidade maior de atores partidários pode elevar os custos de formação de tais alianças.

As grandes derrotas que o Congresso Nacional tem impingido ao governo da Presidente Dilma Rousseff neste ano de 2015 (redução da maioria penal, reajuste de aposentados, reajuste dos servidores do Judiciário) também podem adicionar novos elementos às discussões sobre as limitações do presidencialismo de coalizão em manter governos estáveis no Brasil, em detrimento da pulverização partidária.

b) Clareza de responsabilidade

É deveras importante para uma democracia que os cidadãos disponham de mecanismos para acompanhar e fiscalizar os mandatos dos representantes eleitos, sendo capazes de responsabilizá-los por sua atuação (*accountability*). Tais ferramentas contribuem para informar as futuras decisões dos eleitores nas eleições seguintes, seja confiando um novo mandato àqueles que tenham, de fato, atendido às expectativas depositadas, ou rechaçando àqueles que não tenham tido um bom desempenho.

Para uma responsabilização clara, o sistema político precisa ser suficientemente transparente e inteligível, de maneira que o cidadão tenha condições de identificar os responsáveis pelas políticas públicas implementadas, o que inclui não apenas o representante do governo, mas também a sua base de apoio parlamentar, a qual deu sustentação à aprovação das ações governamentais.

Uma parcela relevante da teoria comparativista internacional (Powell, 2000) entende que sistemas eleitorais majoritários, ao estimularem a formação de sistemas partidários mais enxutos, ou seja, com menos atores partidários, facilitarão a *accountability* eleitoral, pois “os eleitores se defrontariam com menos opções partidárias, menos divisão de poder, e isto facilitaria seu julgamento sobre as autoridades públicas eleitas” (REBELLO, 2013, p. 23).

No caso específico dos sistemas FPTP, que são empregados em distritos uninominais, haveria uma tendência de maior proximidade entre representantes e representados, o que diminuiria os custos da *accountability*.

Inversamente, sistemas eleitorais de representação proporcional, ao permitirem a fragmentação partidária que, por sua vez, tem como consequência a necessidade de formação de governos de coalizão, obscureceriam a responsabilização pelo sucesso ou fracasso das políticas públicas. São tantos os atores partidários envolvidos que ficaria difícil identificar com clareza a atuação de cada um.

Rebello (2013) ressalta a existência de estudos empíricos que revelam que governos de coalizão dificultariam a avaliação retrospectiva dos mandatos (POWELL, 2000; ARATO, 2002; SAMUELS, 2004).

No Brasil, a falta de clareza para a responsabilização comportaria diferentes graus: um menor para os mandatos do Executivo que, além de contemplarem um número reduzido de protagonistas, ocupam os holofotes da grande mídia, de modo que os eleitores possuem melhores condições de avalia-los; e um grau significativamente mais elevado para a fiscalização dos cargos do Legislativo, onde é mais alto o custo de informação, entre outras razões, devido à quantidade elevada de atores partidários envolvidos.

A alta desinformação sobre os partidos políticos no Brasil (Kinzo, 2005) decorre em grande parte do alto número efetivo de partidos políticos. A grande oferta partidária inibe uma fixação de quem são as principais legendas e quais os governos que elas apoiam. Neste sentido, tanto a literatura da ciência política como este *paper* identifica a alta fragmentação partidária como elemento que dificulta a avaliação dos partidos e também dos governos no Legislativo. O desconhecimento de quem é governo no legislativo pode levar a escolhas não condizentes com a preferência do eleitor, uma vez que este é incapaz de premiar ou punir uma organização em função da sua ligação com o governo (REBELLO, 2010, p. 25).

Arremata Kinzo (2004) ponderando que o fragmentado sistema partidário brasileiro tem reiteradamente falhado em promover duas de suas funções primordiais, quais sejam, oferecer opções claras e distintas aos eleitores (inteligibilidade do processo eleitoral) e aproximar os representantes e os representados (*accountability*).

Nesse contexto, “a altíssima fragmentação do Congresso e a indistinção dos partidos políticos, refletida nas migrações partidárias e alianças eleitorais, são tomadas

como evidência de que os partidos não estariam realizando os dois princípios referidos” (DAVIDIAN, 2011, p. 139).

O grande número de partidos não obscurece apenas a clareza da responsabilidade dentro de uma avaliação retrospectiva dos mandatos. Consoante tratado, quando da avaliação dos sistemas mistos no capítulo 2, dados empíricos revelam que sistemas hiper-representativos, como o brasileiro, possuem baixos índices de Identificabilidade Pré-Eleitoral (ID), que é uma estimativa da regularidade com que o sistema pode oferecer, antes das eleições, as opções de governo à disposição dos eleitores (SHUGART, 2001).

Dados recentes do IDD LAT 2014, no que se refere à dimensão “qualidade institucional e eficiência política” brasileira, apontam a alta fragmentação partidária do Legislativo brasileiro como uma debilidade de nossa democracia. Confira-se:

Tabela 29 – Relatório IDD LAT 2014 – Brasil

Dimensión calidad institucional y eficiencia política	
Fortalezas Acceso a la información pública	Debilidades Percepción de la corrupción Alta fragmentación de partidos políticos en el Poder Legislativo <i>Accountability</i> Desestabilización de la democracia
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	
Fortalezas Desempeño en educación	Debilidades Desempeño en salud Población bajo la línea de la pobreza
Dimensión capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	
Fortalezas	Debilidades Brecha de ingreso Endeudamiento

Fonte: IDD LAT, 2014.

4.3. Multipartidarismo na Alemanha

4.3.1. Sistema Partidário Alemão – Império e República Weimar (1871-1933)

O dia 18 de Janeiro de 1871 é a data oficial da unificação político-administrativa da Alemanha em um Estado-nação. Na ocasião, o príncipe Guilherme da Prússia foi proclamado pelos demais príncipes alemães Imperador Guilherme I.

Durante o período imperial alemão, que vai de 1871 a 1918 (fim da primeira Guerra Mundial), o *Reichstag* ou “Assembleia Imperial” era o órgão de cúpula do Poder Legislativo em âmbito nacional. Os parlamentares eram eleitos em distritos uninominais sob uma fórmula majoritária de dois turnos, em que se, no primeiro turno, não houvesse candidato que alcançasse a maioria absoluta dos votos, era realizado um segundo turno entre os dois candidatos mais votados. Como já destacado, o sistema de dois turnos era acusado de permitir a multiplicação de partidos (SCARROW, 2001).

Na tabela abaixo, são trazidos os dados relativos ao número efetivo de partidos parlamentares da era imperial alemã. Os dados revelam que o período foi de fato marcado por um cenário de fragmentação partidária.

Tabela 30 - Número Efetivo de Partidos Parlamentares na Alemanha Imperial

Ano	NEPP	Nº de Cadeiras
1871	5,32	382
1874	4,28	397
1877	5,24	397
1878	5,89	397
1881	7,14	397
1884	6,31	397
1887	5,43	397
1890	6,33	397
1893	7,32	397
1898	7,50	397
1903	6,67	397
1907	7,23	397
1912	5,89	397
Média	6,19	395,84

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Nohlen e Stöver (2010).

A última eleição para o *Reichstag* imperial aconteceu em 1912, sendo que, no ano de 1914, tem início a Primeira Guerra Mundial. Após quatro anos de conflito e diante da derrota, o kaiser Guilherme II abdica em novembro de 1918, pondo fim ao império alemão.

Em agosto de 1919, é aprovada a nova Constituição alemã, que transformou o *Reich* numa república parlamentar, que ficou conhecida como República de Weimar, em alusão à cidade alemã, onde se reuniu a assembleia constituinte. O órgão de cúpula do Legislativo continuou sendo chamado *Reichstag*, mas o modelo majoritário de dois turnos para as eleições dos parlamentares foi substituído por uma fórmula muito pura de representação proporcional. O Poder Executivo estava a cargo de um chanceler (SCARROW, 2001).

A maior parte dos anos de Weimar foi marcada pela instabilidade do sistema político alemão. O sistema proporcional era apontado como um dos culpados pela crise de governabilidade, pois estimularia a fragmentação do sistema partidário (HERMENS, 1933). A crise política foi agravada pela precária situação econômica que o país enfrentava, reflexo da crise econômica mundial (crise de 1929 - Grande Depressão).

Na próxima tabela, são trazidos os dados relativos ao NEPE e ao NEPP do *Reichstag* durante a República Weimar. Os dados confirmam que a Alemanha ainda convivia com a pulverização do sistema partidário.

Tabela 31 – Número Efetivo de Partidos na Alemanha – República Weimar

Ano	NEPE	NEPP	Nº de cadeiras
1919	4,31	4,10	421
1920	6,72	6,42	459
1924 – Maio	7,59	7,10	472
1924 – Dezembro	6,51	6,24	493
1928	6,69	6,14	491
1930	7,26	7,09	577
1932 – Julho	4,40	4,29	608
1932 – Novembro	4,94	4,79	584
1933	3,83	3,72	647
Média	5,81	5,54	528

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Gallagher (2014).

A instabilidade política e econômica do período colaborou para o crescimento do Partido Nazista de Adolf Hitler. No ápice da crise, em 1933, foi aprovada a “Lei de Concessão de Plenos Poderes” ou “Lei Habilitante” (*Ermächtigungsgesetz*), que abriu caminho para o estabelecimento de uma ditadura na Alemanha. O país só voltaria a ter eleições livres em 1949, após o fim da Segunda Guerra Mundial.

4.3.2. Sistema Partidário Alemão Contemporâneo (1949 até os dias atuais)

Finda a Segunda Grande Guerra, foi eleita, em 1948, uma Assembleia Constituinte (Conselho Parlamentar) para editar uma Lei Fundamental para a parcela ocidental da Alemanha dividida. Após amplos debates, foi instituído na Alemanha Ocidental um sistema eleitoral misto, na modalidade correção (MMP), para as eleições do recém-criado *Bundestag*, que sucedeu o extinto *Reichstag*.

Muitos são os estudos que tentam traçar os impactos da introdução de um modelo misto na Alemanha. Destaque-se o trabalho de Klingemann e Wessels (2001), em que se ressalta a estabilidade política da Alemanha pós-Segunda Guerra Mundial, assinalando a contribuição do sistema misto para que se alcançasse tal realidade.

No mesmo sentido, Rivera sustenta que, “no decurso do último meio século, o MMP tem efetivamente eliminado o problema da fragmentação parlamentar na Alemanha, produzindo governos de coligação estáveis” (RIVERA, 2014, tradução própria).

Segundo Tavares (2000), nove seriam os fatores que apontariam para o caráter majoritário do sistema misto alemão e sua conseqüente tendência no sentido de um sistema de partidário mais concentrado:

1. Todos os candidatos que obtêm a pluralidade em distritos uninominais são imediata e automaticamente eleitos, enquanto os candidatos da lista proporcional são eleitos apenas residualmente;
2. Em regra o eleitor decide o seu segundo voto, proporcional, de acordo com a lógica dual, paroquialista, do primeiro voto: a lógica bipartidária do primeiro voto contamina e cancela a lógica pluripartidária do segundo voto, cuja função passa a consistir apenas na manifestação de uma segunda preferência.
3. Evitando desperdiçar os seus primeiros votos, os eleitores dos pequenos partidos tendem a dar o seu voto distrital ao candidato de um dentre os dois maiores partidos, aquele com maior afinidade programática ou ideológica com

o seu próprio partido;

4. Inversamente, antecipando a estratégia de coalizão parlamentar, os eleitores dos dois maiores partidos tendem a atribuir os seus segundos votos aos partidos menores mais afins: os democratas cristãos, ao FDP; e os socialdemocratas ao Partido Verde;

5. Como resultado das duas tendências precedentes as cadeiras distritais tendem a concentrar-se nos dois maiores partidos e a eleição dos demais partidos passa a depender dos segundos votos;

6. Entre 1961 e 1986 só os dois grandes partidos obtiveram mandatos distritais e, portanto, mandatos excedentes;

7. Os candidatos eleitos pelas listas proporcionais tendem a comportar-se, no Bundestag, como se tivessem sido eleitos pelos distritos cujos primeiros votos desejam conquistar na próxima eleição;

8. Ao eleger os seus candidatos ao Bundestag os eleitores na realidade votam num ou noutro dentre dois candidatos a Chanceler: o que significa que, no parlamentarismo Alemão, a constituição do governo é tão plebiscitária quanto no presidencialismo;

9. Examinada na perspectiva diacrônica, a lógica do sistema eleitoral Alemão exerce os clássicos efeitos majoritário, do duopólio partidário, mitigado pelos meios partidos, e distritalizante, do paroquialismo.

Os dados da próxima tabela indicam “que o sistema partidário alemão foi levado a uma razoável concentração, fato que permite ao Parlamento eficácia e operosidade, pela clara definição de maiorias, capazes de sustentar os Gabinetes no exercício do governo” (CINTRA, 2000, p. 9).

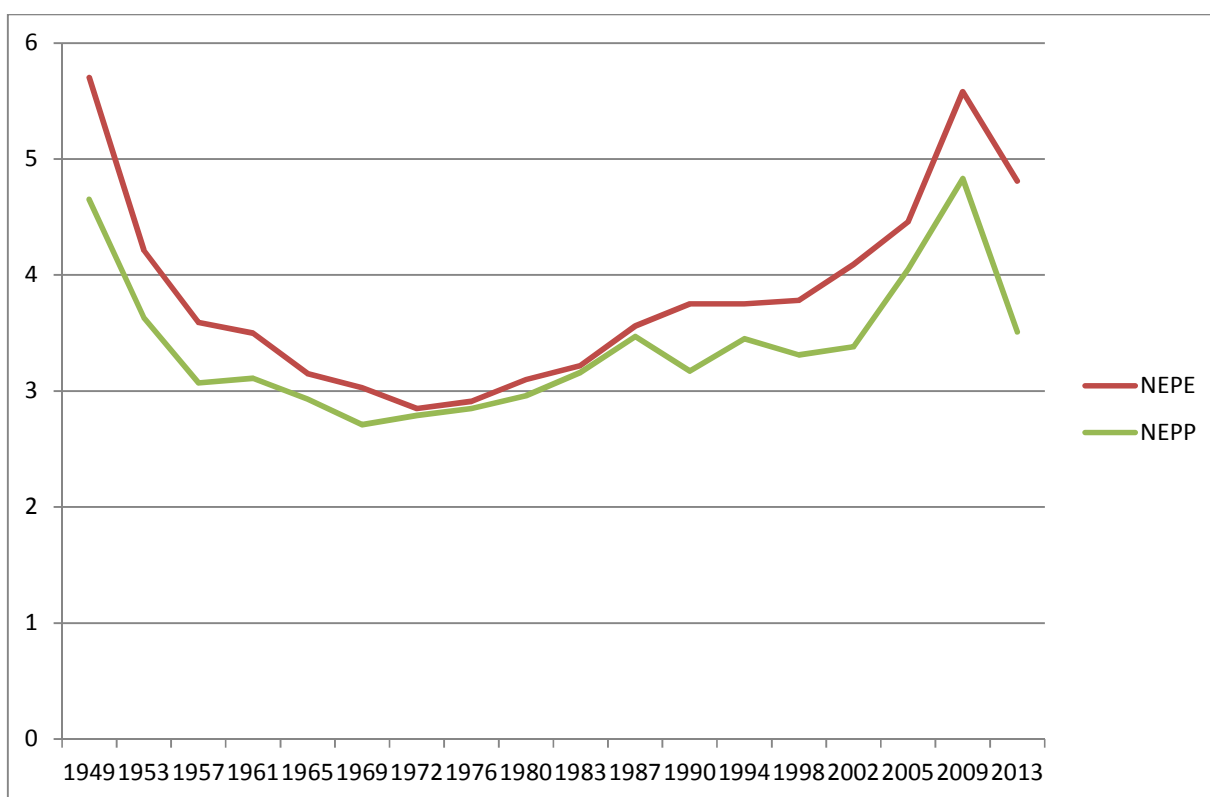
Tabela 32 – Número Efetivo de Partidos na Alemanha Contemporânea (1949-2013)

Ano	NEPE	NEPP	Nº de cadeiras
1949	5,70	4,65	402
1953	4,21	3,63	487
1957	3,59	3,07	497
1961	3,50	3,11	499
1965	3,15	2,93	496
1969	3,03	2,71	496
1972	2,85	2,79	496
1976	2,91	2,85	496
1980	3,10	2,96	497
1983	3,22	3,16	498
1987	3,56	3,47	497
1990	3,75	3,17	662
1994	3,75	3,45	672

1998	3,78	3,31	667
2002	4,09	3,38	603
2005	4,46	4,05	614
2009	5,58	4,83	622
2013	4,81	3,51	631
Média	3,84	3,39	546,22

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Gallagher (2014).

Gráfico 4 – Número Efetivo de Partidos Alemães (1949 - 2013)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Gallagher (2014).

Com efeito, os dados apresentados indicam uma redução significativa do número efetivo de partidos no período examinado em relação ao período imperial e à República Weimar. A próxima tabela, por sua vez, ilustra o processo de concentração do sistema partidário alemão.

Tabela 33 – Evolução do número de partidos parlamentares alemães

Ano/Período	Nº de partidos no parlamento	Maiores partidos	Percentual de cadeiras ocupadas pelos maiores partidos
1949	12	CDU/CSU, SPD, FDP	80,1
1953	7	CDU/CSU, SPD, FDP	91,1
1957	6	CDU/CSU, SPD, FDP	96,8
1961-1980	4	CDU/CSU, SPD, FDP	100
1983	5	CDU/CSU, SPD, FDP	94,6
1987	5	CDU/CSU, SPD, FDP	91,5
1990	6	CDU/CSU, SPD, FDP	96,2
1994	6	CDU/CSU, SPD, “Partido Verde”	88,5
1998	6	CDU/CSU, SPD, “Partido Verde”	88,2
2002	6	CDU/CSU, SPD, “Partido Verde”	91,9
2005	6	CDU/CSU, SPD, FDP	82,9
2009	6	CDU/CSU, SPD, FDP	76,9
2013	5	CDU/CSU, SPD, The left (Die linke)	81,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Nohlen e Stöver (2010).

Na eleição de 1949, a primeira após a implantação do sistema misto na Alemanha, doze partidos lograram alcançar cadeiras no parlamento federal. Contudo, as quatro maiores agremiações alcançaram mais de 80% das cadeiras. Já em 1957, o número de partidos parlamentares na Alemanha caiu pela metade. Do período entre 1961 até as eleições de 1980, o sistema partidário alemão estabilizou-se em quatro partidos (CDU/CSU, SPD, FDP).

Nas eleições de 1983, “Os Verdes” conseguiram vencer a cláusula de barreira e desde então têm conseguido permanecer no *Bundestag*, sendo que, desde 1990, se aliaram ao “Alliance’90” e passaram a ser identificados como “Partido Verde”. Durante duas legislaturas, 1983 e 1987, o parlamento federal esteve com cinco partidos.

Em 1990, ano da reunificação da Alemanha, o PDS conseguiu representação no *Bundestag*. De 1990 até as eleições de 2013, seis partidos passaram então a ser representados no parlamento federal. Em 2013, o *Bundestag* voltou a ter 5 partidos,

haja vista que, pela primeira vez, desde 1949, o FDP não conseguiu ultrapassar a cláusula de barreira.

Vale destacar que, na maior parte do período examinado, em média, os maiores partidos ficaram com mais de 90% das vagas do parlamento federal, o que refletiu em um baixo índice de fragmentação.

Destarte, os principais partidos da Alemanha contemporânea são: a União Democrata Cristã (CDU); a União Social Cristã (CSU); o Partido Socialdemocrata (SPD); o Partido Liberal Democrático (FDP); o Partido Verde; e a “A Esquerda”.⁷⁷

Em 1945, foi fundada a CDU, partido que conquistou o maior número de governos desde o fim da Segunda Guerra Mundial. É a legenda partidária da atual chanceler Angela Merkel.

A CSU também foi instituída em 1945. O partido está presente apenas no estado da Bavária. Desde 1949, a CSU forma um bloco com a CDU, de tal maneira que, em muitos estudos, os dois partidos são contabilizados como um só. A CDU inclusive não oferece candidaturas ou lista no estado da Bavária.

O atual SPD se constitui na refundação de um partido homônimo criado em 1869, representando a socialdemocracia da Alemanha. O FDP, a seu turno, foi fundado em 1948, buscando inspiração ideológica no Liberalismo.

O Partido Verde, por sua vez, originou-se da fusão, em 1993, entre a “Aliança 90”, que se registrou como partido em 1991, e “Os Verdes”, partido criado em 1980. “A Esquerda”, por fim, decorre da fusão, em 2007, da Alternativa Eleitoral por Trabalho e Justiça Social (WASG), criada em 2005, e o Partido do Socialismo Democrático (PDS), que foi fundado em 1989, tendo sucedido o Partido Socialista Unitária (SED), da extinta República Democrática Alemã (Alemanha Oriental).

Klingemann e Wessels (2001) assinalam que, conquanto o número efetivo de partidos parlamentares tenha se mantido praticamente estável no período examinado, o número de partidos eleitorais que apresentam listas em eleições federais tem aumentado. Tal situação indicaria que o sistema partidário não está estagnado e ainda comporta mudanças.

⁷⁷ Os partidos alemães e a constituição do Bundestag (In: <http://www.dw.com/pt/os-partidos-alem%C3%A3es-e-a-constitui%C3%A7%C3%A3o-do-bundestag/a-900929>).

Nas eleições de 2013, por exemplo, trinta e quatro legendas apresentaram listas partidárias/candidaturas. Todavia, apenas nove delas apresentaram candidatos em todos os estados-membros alemães.⁷⁸

O fluxograma constante do anexo VII também retrata a evolução recente do sistema partidário alemão. Como se nota, os principais embates eleitorais da Alemanha contemporânea têm se dado entre os dois principais partidos do país: CDU/CSU e SPD. No período 1960-1998, independentemente de qual deles saísse vitorioso nas urnas, uma aliança com o FDP viabilizava com certa tranquilidade a maioria necessária para a formação do governo (KLINGEMANN e WESSELS, 2001).

A partir de 1983, com a ascensão do Partido Verde, a disputa eleitoral alemã se tornou mais acirrada, com a polarização do sistema em dois blocos CDU/CSU+FDP contra SPD+Verdes. A entrada do PDS no *Bundestag*, após o processo de reunificação de 1990, torna ainda mais complexas as possibilidades de coalizão, sendo que o potencial de coligação entre os partidos de esquerda (SPD e PDS) sempre foi baixo (KLINGEMANN e WESSELS, 2001).

Entre 1998-2005, ou seja, por duas legislaturas, o Partido Verde compôs o governo liderado pelo SPD. Em 2005, ante a complexificação do cenário partidário alemão, para a formação do governo, foi necessário um acordo entre a CDU/CSU e o SPD, que é conhecido como “grande coalizão”. Tal união já havia sido experimentada 1965-1969 e foi necessária também após as últimas eleições federais de 2013.

Além da concentração do sistema partidário, Klingemann e Wessels (2001) defendem que dois outros indicadores também revelariam a estabilidade do sistema político alemão atual: a volatilidade e o comparecimento eleitorais.

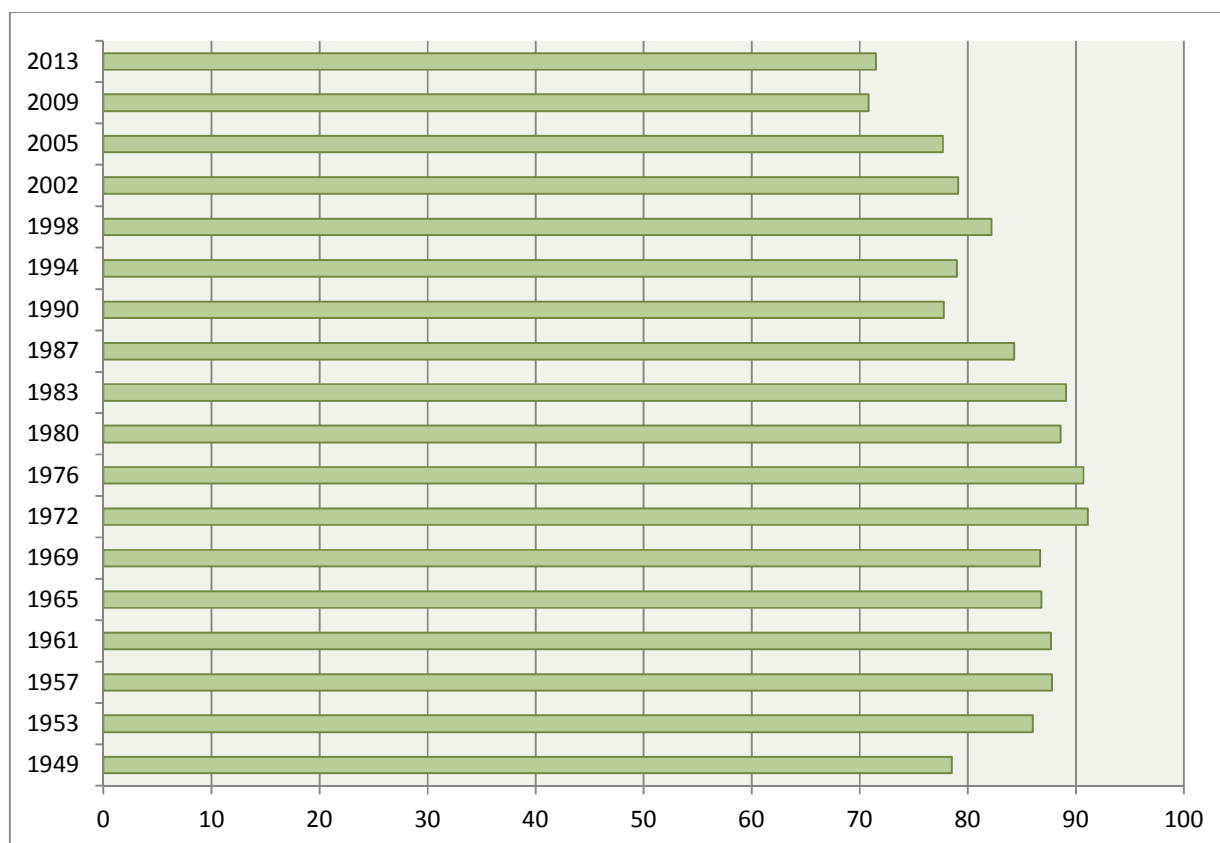
No que concerne à volatilidade eleitoral, os autores destacam que, no período de 1961-1994, a variação média de votos foi de 2,6% para a CDU/CSU e 2,5% para o SPD. Ficou constatado que os resultados eleitorais (até as eleições de 1998) poderiam ser previstos por aqueles de 20 anos atrás, com uma taxa de sucesso de 80%. Por outro lado, ressaltam que nos tempos hodiernos tem havido um aumento da volatilidade eleitoral, cuja causa mais recorrentemente apontada é o incremento da personalização

⁷⁸ Final result of the Election to the German Bundestag 2013 (In: http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/ergebnisse/bundesergebnisse/index.html).

do voto e da política, sobretudo, a partir da era da televisão (KLINGEMANN e WESSELS, 2001).

Doutra banda, como demonstra o gráfico seguinte, é alto o índice de comparecimento às eleições na Alemanha, onde, em que pese o alistamento ser obrigatório, o voto é facultativo. O comparecimento médio, no período de 1949-2013, foi superior a 83%. Observou-se, contudo, uma queda no índice médio a partir das eleições da década de 1990.

Gráfico 5 – Comparecimento às Eleições na Alemanha (1949-2013)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados

No Brasil, onde o voto é obrigatório, a média de comparecimento às eleições, no período de 2006-2014, calculada a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral foi de 81,83%.

4.3.2.1. Cláusula de barreira e a concentração partidária na Alemanha

Desde as eleições de 1949, a lei federal eleitoral da Alemanha prevê um desempenho mínimo para que os partidos participem da distribuição de cadeiras da camada de listas de seu sistema eleitoral misto.

Após algumas alterações, chegou-se à formatação da atual cláusula de desempenho: 5% dos votos de listas nacionais ou, pelo menos, três cadeiras nos distritos de assento único.

Cintra registra que, para uma parcela significativa dos especialistas a razão da concentração do sistema partidário alemão não teria sido exatamente a fórmula eleitoral mista adotada, mas sim a cláusula de barreira imposta. A fórmula majoritária que compõe o sistema apenas teria o condão de reduzir o número de partidos no nível nominal. A camada de listas ainda permitiria a fragmentação.

Mas esse efeito, a concentração de votos em poucos partidos e a capacidade de criar maiorias, não advém do uso do sistema majoritário para a eleição de uma parcela dos representantes. O máximo de concentração que se obtém como fruto dessa característica do sistema eleitoral é dentro do que poderíamos chamar “a bancada dos distritais”, ou seja, os 328 deputados eleitos nos distritos.

(...)

Em verdade, segundo os estudiosos, a grande causa de concentração do sistema partidário alemão foi a aplicação da “cláusula de barreira” (*sperrklausel*), que exige do partido um mínimo de 5% do total de votos nacionais ou, pelo menos, três candidatos distritais. À “cláusula de barreira” atribuem os analistas a concentração gradual do sistema partidário alemão num número pequeno de partidos (CINTRA, 2000, p. 9).

Segundo Cintra (2000), no início, a aplicação da cláusula de barreira resultou em uma redução da proporcionalidade do sistema eleitoral alemão, haja vista que gerava uma considerável quantidade de votos perdidos.

Ocorre que mudanças no comportamento do eleitorado fez com que as perdas de votos fossem progressivamente sendo diminuídas. Os eleitores, ao perceberem que, votando em partidos com poucas chances de alcançar a cláusula de desempenho, acabavam tendo seus votos “desperdiçados”, passaram a concentrá-los nas legendas partidárias maiores que mais se aproximassem de sua preferência ideológica. Tal mudança de postura estimulou a concentração do sistema partidário. “Com isso, como

o eleitor passou a votar em partidos viáveis, já não se perdiam votos. O sistema passou, portanto, a apresentar alto nível de proporcionalidade” (CINTRA, 2000, p. 9).

Já para Sartori (1996), a grande responsável pelo adensamento do cenário partidário alemão foi a Corte Constitucional, que entendeu que a Constituição alemã não albergava o funcionamento de partidos neonazistas e comunistas, agremiações que tinham à época grandes chances de superar a cláusula de barreira. Tal decisão facilitou a ação da cláusula de desempenho, no sentido de suprimir as legendas menores.

Desde 1990, ano que marca a reunificação da Alemanha, em média, 5% dos votos dos alemães são perdidos, em virtude de terem escolhido partidos que não conseguiram superar a cláusula de desempenho. “Contudo, nas eleições de 2013, uma taxa inédita e surpreendente de 15% dos segundos votos válidos em toda a Alemanha (dados por mais de 7 milhões de eleitores) foram simplesmente desconsiderados”. Somente cinco partidos dos 34 que ofereceram candidatos conseguiram atingir a cláusula de desempenho (CDU/CSU, SPD, Partido Verde e “A Esquerda”). Pela primeira vez, desde 1949, o FDP não alcançou a cláusula de barreira (PONTES e HOLTHE, 2015, p. 23).

Nessa tessitura, ganhou fôlego o antigo e recorrente debate sobre a constitucionalidade e adequação da cláusula de barreira alemã. Muitos entendem que o sistema partidário alemão já se consolidou, de maneira que a cláusula de desempenho de 5% (ou três cadeiras distritais) teria se tornado excessivamente onerosa (PONTES e HOLTHE, 2015).

Partindo dessa premissa, discute-se se já não seria a hora de o Tribunal Constitucional alemão rever a posição que tomou em 1957, ocasião em que entendeu pela constitucionalidade da cláusula de barreira estabelecida pela lei federal eleitoral, fixando que, naquele momento histórico que o país vivia, “a estabilidade do sistema político e a formação de governos estáveis seriam valores maiores em relação à exata proporcionalidade da vontade política dos eleitores” (PONTES e HOLTHE, 2015, p. 24).

Vale registrar que as distorções ocasionadas pela exigência de desempenho mínimo eram previstas pelos alemães. Contudo, eles não viam a proporcionalidade como um princípio absoluto. Na verdade, tinham consciência de que era necessário

sacrificar uma parcela de proporcionalidade para que se alcançasse um parlamento com menos partidos, o que tenderia a facilitar na formação das maiorias necessárias para a governabilidade (CINTRA, 2000; PONTES e HOLTHE, 2015).

A partir da breve incursão feita na história eleitoral alemã, verificou-se que a cláusula de barreira não foi capaz de excluir todos os novos partidos do parlamento, como os diagnósticos mais pessimistas chegaram a prever. Nada obstante difícil, a experiência demonstrou que é plenamente possível que novos partidos conquistem espaço no *Bundestag*, como bem ilustram os casos do PDS (“A Esquerda”) e do Partido Verde (KLINGEMANN e WESSELS, 2001).

A mudança de agenda política e conseqüentemente de interesses dos eleitores gera um apoio às novas legendas capaz de superar os limites de desempenho impostos pela legislação. A crescente preocupação com o meio ambiente, por exemplo, tem impulsionado o Partido Verde a conquistar assentos no parlamento (KLINGEMANN e WESSELS, 2001).

5 SISTEMA ELEITORAL MISTO ALEMÃO NO BRASIL: A QUESTÃO DA FRAGMENTAÇÃO DO SISTEMA PARTIDÁRIO

5.1. Sistema Eleitoral Misto Alemão no Brasil

5.1.1. Proposta de adoção do sistema eleitoral misto nas eleições para a Câmara dos Deputados

Na história recente brasileira, tanto no campo acadêmico quanto parlamentar, é recorrente a defesa de que é preciso substituir o sistema proporcional de lista aberta adotado nas eleições dos deputados federais. Longe de alcançar consenso, a tese provoca acirrados debates.

Como se viu, inúmeras são as críticas feitas ao sistema vigente. Em audiência pública realizada na Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados, no dia 24 de março de 2015, Nicolau sintetizou algumas: hiper-fragmentação partidária; hiper-personalismo; reduzida importância dos partidos na arena eleitoral; ausência de garantias de equilíbrio na representação territorial.

Quando se fala em substituição do modelo em uso, a primeira crítica que surge é que a medida “implicaria abandonar um sistema (o proporcional de lista aberta) em vigor entre nós desde 1946, sem ao menos tentar, seriamente, aperfeiçoá-lo com ajustes marginais” (ENZWEILER, 2008, p. 49).

Não há concordância, contudo, sobre quais seriam esses “ajustes marginais”, entre os mais citados estão: proibição das coligações partidárias, implementação de alguma espécie de cláusula de barreira; previsão de que o número de cadeiras de deputados federais a que cada estado tem direito deveria observar estritamente a proporção da população ou do eleitorado; disposição que preveja que, ainda que não alcancem o quociente eleitoral, os partidos possam participar da distribuição das sobras; delimitação de distritos de menores magnitudes e tamanhos.

Noutro vértice, entre aqueles que advogam a necessidade de substituição da representação proporcional de lista aberta, também não há acordo sobre qual arranjo eleitoral deveria ser utilizado na sucessão. Entre as principais propostas, destacam-se: 1) listas fechadas ou flexíveis, portanto, mantendo-se a representação proporcional; 2) alguma fórmula majoritária, merecendo destaque a maioria simples em distritos uninominais (“voto distrital puro”) e o SNTV (“distritão”); 3) um sistema misto paralelo ou de correção.

Os relatórios das várias comissões de reforma política instituídas nos âmbitos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nos últimos anos ilustram a diversidade das propostas.

O sistema eleitoral misto foi o modelo escolhido pela Comissão Especial da Reforma Política do Senado Federal de 1998. A Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados de 2003, por sua vez, optou pelo sistema eleitoral proporcional de lista fechada.

Em fevereiro de 2011, foi designada a criação de uma nova Comissão Especial Interna do Senado Federal, para elaborar um Anteprojeto de Reforma Política. Dos debates sobre o tema ‘sistemas eleitorais’, surgiu nova proposta de instituição das listas partidárias fechadas, mas com alternância de um nome de cada sexo.

Também, em fevereiro de 2011, na Câmara dos Deputados, foi instalada a “Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à reforma política”. A comissão iniciou os trabalhos pelo tema ‘sistema eleitoral’, examinando as propostas que se encontravam em debate naquela Casa e na sociedade. Ao final das deliberações da comissão, restou proposta a adoção da lista flexível.

No ano seguinte, em resposta às manifestações que sacudiram o País em junho de 2013, a Câmara dos Deputados, em 9 de julho daquele ano, criou o “Grupo de Trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à Reforma Política e à consulta popular sobre o tema”. O grupo, em novembro do mesmo ano, aprovou proposta em que se mantinha a representação proporcional de lista aberta em distritos de reduzidas magnitudes ($4 \leq M \leq 7$), mas as sobras seriam resolvidas pela fórmula majoritária do voto único não transferível (SNTV – “distritão”).

Em fevereiro de 2015, mais uma comissão especial de reforma política foi criada na Câmara dos Deputados (para avaliar a Proposta de Emenda à Constituição n. 182/2007). Após longos debates, o relator Deputado Marcelo Castro (PMDB), em seu parecer, propôs a adoção do SNTV.

O parecer, porém, não chegou a ser votado pela comissão de reforma política. Em 25/5/2015, com o apoio do Colégio de Líderes, a Presidência da Câmara dos Deputados decidiu levar a plenário os temas da reforma política, tendo sido designado um novo relator, o deputado Rodrigo Maia (DEM).

Nesse cenário de embates, os partidos foram definindo os sistemas eleitorais de sua preferência no contexto de uma eventual reforma. Já há algum tempo e marcadamente no início das discussões de 2015, o PT tem defendido a manutenção da representação proporcional, mas com a implementação das listas fechadas. Tal proposta contava com o apoio de uma parcela importante do PMDB.

Todavia, capitaneado pelo atual Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Eduardo Cunha, e outras lideranças da legenda, o PMDB passou a lutar pelo “distritão”.

O sistema eleitoral misto, por sua vez, contou com o apoio do PSDB, bem como do DEM⁷⁹ e do PPS. Nessa conjuntura, no início de maio de 2015, o PT, vendo que crescia o apoio ao modelo “distritão” proposto pelo PMDB, passou a apoiar oficialmente a opção por uma fórmula mista.⁸⁰ Pouco tempo (dias) depois, o PT retirou seu apoio à proposta.

No dia 26 de maio de 2015, foram colocadas em deliberação na Câmara dos Deputados as propostas dos três grupos de partidos.⁸¹ Os resultados das votações foram sintetizados na seguinte tabela:

⁷⁹ No curso dos debates, passou a apoiar o “distritão”.

⁸⁰ O PV também aderiu à proposta do sistema misto.

⁸¹ Havia ainda uma quarta proposta, uma emenda do deputado Domingos Neto (PROS), que propunha a adesão a um sistema misto, em que, na camada nominal, se adotaria o SNTV. Tal modelo estava sendo denominado “distritão misto”. Diante do cenário de improvável aprovação, os deputados desistiram da emenda.

Tabela 34 – Resultado das deliberações da Câmara dos Deputados sobre as alterações do sistema eleitoral proporcional de lista aberta – sessão do dia 26/5/2015

Proposta de Sistema Eleitoral	Votos		Abstenções
	Favoráveis	Contrários	
Lista Fechada ⁸²	21	402	2
SNTV (Distritão) ⁸³	210	267	5
Misto ⁸⁴	99	369	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SGM/CD.

Destarte, a falta de consenso entre os partidos políticos resultou na manutenção da representação proporcional de lista aberta. Nenhuma das propostas chegou nem sequer perto de ser aprovada, haja vista que as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) exigem quórum qualificado de 3/5 em dois turnos de deliberação, o que, no caso da Câmara dos Deputados, equivale a 308 deputados.⁸⁵

A proposta com melhor desempenho, a do SNTV, teve apenas 210 votos favoráveis, tendo contado com o apoio expresso do bloco PMDB/PP/PTB/PSC/PHS/PEN e dos partidos DEM, PC do B e Solidariedade.

Tabela 35 – Orientação das lideranças partidárias na votação da proposta de implantação do SNTV nas eleições para o Legislativo

Partido / Bloco Partidário	Orientação de Votação
PMDB/PP/PTB/PSC/PHS/PEN	Sim
PT	Não
PSDB	Liberado
PRB/PTN/PMN/PRP/PSDC/PRTB/PTC/PSL/PT do B	Não
PSD	Liberado

⁸² Emenda Aglutinativa nº 4 à PEC da Reforma Política n. 182/2007.

⁸³ Art. 1º do Substitutivo à PEC da Reforma Política n. 182/2007.

⁸⁴ Emenda Aglutinativa nº 2 à PEC da Reforma Política n. 182/2007.

⁸⁵ Cintra (2000, p. 13) entende que a implantação da “representação proporcional personalizada”, nos moldes do modelo alemão, para as eleições dos deputados, não demandaria a alteração da Constituição Federal, pois “perfeitamente compatível com o disposto em nossa Carta Magna, de que os representantes do povo sejam eleitos ‘pelo sistema proporcional’. Para adotá-lo, não seria preciso mexer no art. 45 de nossa Carta”.

PR	Não
PSB	Não
DEM	Sim
PDT	Não
Solidariedade	Sim
PC do B	Sim
PROS	Liberado
PPS	Não
PV	Não
PSOL	Não
Liderança da Minoria	Liberado
Liderança do Governo	Liberado

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SGM/CD.

No que diz respeito às listas fechadas, apenas o PC do B orientou a bancada a votar favoravelmente à proposta. Até mesmo o PT orientou votar não. As lideranças do PV e do governo liberaram suas bancadas.

Tabela 36 – Orientação das lideranças partidárias na votação da proposta de implantação das listas fechadas nas eleições para o Legislativo

Partido / Bloco Partidário	Orientação de Votação
PMDB/PP/PTB/PSC/PHS/PEN	Não
PT	Não
PSDB	Não
PRB/PTN/PMN/PRP/PSDC/PRTB/PTC/PSL/PT do B	Não
PSD	Não
PR	Não
PSB	Não
DEM	Não
PDT	Não

Solidariedade	Não
PC do B	Sim
PROS	Não
PPS	Não
PV	Liberado
PSOL	Não
Liderança da Minoria	Não
Liderança do Governo	Liberado

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SGM/CD.

No que concerne à proposta de adoção do sistema misto, categoria alvo de estudo do presente trabalho, o PSDB, PPS e PV se posicionaram favoráveis à ideia. O DEM, PROS e liderança da minoria liberaram suas bancadas:

Tabela 37 – Orientação das lideranças partidárias na votação da proposta de implantação do sistema eleitoral misto nas eleições para o Legislativo

Partido / Bloco Partidário	Orientação de Votação
PMDB/PP/PTB/PSC/PHS/PEN	Não
PT	Não
PSDB	Sim
PRB/PTN/PMN/PRP/PSDC/PRTB/PTC/PSL/PT do B	Não
PSD	Não
PR	Não
PSB	Não
DEM	Liberado
PDT	Não
Solidariedade	Não
PC do B	Não
PROS	Liberado
PPS	Sim

PV	Sim
PSOL	Não
Liderança da Minoria	Liberado

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SGM/CD.

O resultado da votação da matéria revelou a fraca adesão dos partidos e parlamentares à proposta do sistema misto. A próxima tabela traz a quantidade de votos favoráveis e contrários apurados no âmbito de cada partido:

Tabela 38 – Votação dos partidos na proposta de implantação do sistema eleitoral misto nas eleições para o Legislativo

Partido	Votos Favoráveis	Votos Contrários
DEM	9	10
PC do B	0	13
PDT	0	17
PEN	0	2
PHS	0	4
PMDB	8	50
PMN	0	3
PP	3	34
PPS	10	0
PR	1	30
PRB	0	18
PROS	5	6
PRP	0	3
PRTB	0	1
PSB	0	30
PSC	1	9
PSD	0	29
PSDB	48	1

PSDC	1	1
PSL	1	1
PSOL	0	4
PT	0	61
PTB	3	21
PTC	0	2
PT do B	0	2
PTN	0	4
PV	7	1
Solidariedade	3	12
Total	99	369

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SGM/CD.

Ressalte-se que, caso fosse aprovada a Emenda Aglutinativa nº 2, apresentada pelo deputado Marcus Pestana (PSDB) à PEC da Reforma Política n. 182/2007, não seria a primeira vez que o Brasil experimentaria uma fórmula mista para a alocação das cadeiras do Legislativo. Isso porque, mesmo sem que os parlamentares tivessem consciência à época, o modelo de eleições que aprovaram por intermédio do Código Eleitoral de 1932 pode ser classificado como uma espécie de sistema misto (NICOLAU, 2004).

Quando da edição do AI-2 que pôs fim ao pluripartidarismo, o Presidente Castelo Branco aventou implantar o sistema misto para as eleições da Câmara dos Deputados já nas eleições de 1966, pois, com base em estudos especializados, notou-se a compatibilidade entre tal arranjo e o bipartidarismo imposto. Todavia, lideranças da UDN o convenceram de que aquela mudança não era oportuna naquele momento (FLEISCHER, 1983).

Mais tarde, por meio da Emenda n. 22/1982, houve previsão constitucional de que as eleições para deputados federais e estaduais seriam regidas por um sistema

misto. Tal disposição foi regulamentada em 1983, mas revogada em 1985 sem qualquer experiência de aplicação.⁸⁶

Nesse cenário, registre-se que o início da década de 80 foi marcado por um rico debate sobre a formatação do sistema misto que seria implantado. Foi publicada uma série de estudos sobre o tema.⁸⁷ A “Revista de Informação Legislativa”, por exemplo, dedicou uma edição inteira à matéria, da qual se destaca o texto “Simulações de divisões distritais dos Estados brasileiros para as eleições federais de 1978” de Fleischer e Ribeiro (1983b), em que se esboça a distritalização do Brasil.⁸⁸

Com efeito, especialmente a partir da década de 1960, perpassando a Constituinte de 1988 e a Revisão Constitucional de 1993, numerosas são as proposições legislativas que buscaram estabelecer o sistema misto (paralelo ou de correção) nas eleições para o Legislativo.⁸⁹

No Brasil, desde os anos 60, diversas propostas de adoção de sistemas mistos, quase sempre inspiradas no sistema eleitoral da Alemanha, vêm sendo apresentadas no Congresso. Durante os anos 90, falar em reforma eleitoral foi quase sempre considerar a opção por alguma variação de sistema misto. Hoje, diversos políticos e intelectuais, sobretudo ligados ao PT e PSDB, defendem a introdução dos sistemas mistos no Brasil (NICOLAU, 2007, p. 78).

A tabela seguinte quantifica as proposições legislativas que dispuseram sobre a implantação de alguma espécie de sistema misto nas eleições brasileiras (vide Anexo VIII):

Tabela 39 – Proposições relativas à implantação do sistema eleitoral misto no Brasil

Ano	Quantidade
1978	1
1979	3
1982	1
1983	1

⁸⁶ Art. 148. O sufrágio é universal e o voto é direto e secreto, salvo nos casos previstos nesta Constituição; os partidos políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecer.

Parágrafo único - Iguamente na forma que a lei estabelecer, os deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional.

⁸⁷ Para uma análise mais profunda das discussões do período, vide Fleischer (1983, 1983a e 1988).

⁸⁸ Revista de Informação Legislativa, nº 78, 1983.

⁸⁹ Para uma visita às principais propostas de implantação do sistema misto no Brasil, vide Cintra (2005a).

1985	1
1989	3
1990	1
1991	3
1992	2
1993	1
1995	8
1996	2
1998	1
1999	1
2006	1
2007	4
2009	1
2010	1
2011	7
2012	1
2013	3
2015	5
Total	52

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CEDI/CD.

Consoante tratado no capítulo 2, são grandes as controvérsias sobre quais seriam as vantagens e desvantagens da introdução de uma fórmula mista nas eleições parlamentares, não cabendo aqui retomar todos os argumentos.

Nos próximos tópicos, porém, serão resgatados alguns pontos da discussão atinente à relação entre sistemas eleitorais e partidários.

5.1.2. Sistema Eleitoral Misto Alemão no Brasil e a Questão da Fragmentação Partidária

Após estudar as tipologias de sistemas eleitorais e partidários, bem como visitar os sistemas eleitorais e partidários brasileiros e alemães, será que temos condições de endossar ou refutar a tese de que a implantação de um sistema eleitoral misto no Brasil, nos moldes do aplicado na Alemanha, resolveria o problema da fragmentação partidária brasileira no âmbito da Câmara dos Deputados?

Para refletir sobre a questão, fixaremos antes alguns pressupostos, para só depois tentarmos entender se há ou não possibilidade de oferecer uma resposta a tal indagação.

5.1.2.1. Alguns pressupostos preliminares

Obviamente não é possível dizer como um sistema eleitoral funcionará nas eleições de um país antes que ele seja, de fato, experimentado. Não existem ferramentas teóricas e empíricas que nos permitam realizar esse exercício de “futuurologia”.

O itinerário traçado no presente trabalho traz, entretanto, alguns elementos importantes que nos permitem aprofundar a reflexão sobre os possíveis efeitos da adoção do modelo eleitoral alemão na configuração de nosso sistema partidário.

O primeiro pressuposto que precisa ser reafirmado é se, de fato, o sistema eleitoral exerce influência sobre o sistema partidário. A literatura especializada majoritária tem dado uma resposta afirmativa a essa indagação, sinalizando a existência de relações recíprocas entre os sistemas.

Isso não quer dizer que exista uma relação de causa e efeito, de modo que a adoção de um dado sistema eleitoral implicará necessariamente em uma determinada formatação de sistema partidário, como acreditava Duverger em 1945, quando lançou a primeira formulação de sua tríplice lei.

O próprio Duverger, mais tarde, passou a defender que, nada obstante as fórmulas eleitorais exerçam influências sobre o quadro partidário, há outras variáveis institucionais, além de fatores sociais, políticos e culturais que impactam diretamente sobre o número de partidos.

Assim, por exemplo, teoricamente pode-se esperar que a adesão a uma fórmula majoritária de maioria simples em distritos uninominais limite a fragmentação partidária em um país. Todavia, a experiência de aplicação do sistema pode não concretizar a

expectativa teórica, em virtude da ação de outras variáveis que façam pressão na direção oposta, neutralizando a força concentratória do referido arranjo eleitoral.

Portanto, reconhecer que os sistemas eleitorais têm imbricações nos sistemas partidários não é a mesma coisa de dizer que não existam outras variáveis igualmente relevantes.

Fixado esse pressuposto, é preciso checar ainda outro: a tentativa de combater a fragmentação partidária brasileira por intermédio da substituição do sistema proporcional de lista aberta utilizado atualmente nas eleições do Legislativo pressupõe que tal sistema, no Brasil, ou tem contribuído com a multiplicação de partidos ou não tem ajudado a evita-la.

Durante a exposição, se teve a oportunidade de demonstrar que não é correta a afirmação de que a representação proporcional multiplicaria a quantidade de partidos. Na verdade, tais arranjos eleitorais não são eficientes em frear a proliferação de novas legendas.

Quanto mais pura a representação proporcional, menor é o constrangimento para a multiplicação de partidos. Inversamente, quanto menos pura, estabelece-se um freio maior.

No Brasil, adota-se a fórmula dos quocientes eleitorais, com as sobras sendo resolvidas pelo método das maiores médias. Os partidos que não atingem o quociente eleitoral são excluídos da disputa das sobras, mesmo nas hipóteses em que os votos recebidos por tais legendas sejam superiores às sobras daquelas que lograram atingir o patamar mínimo.

A fórmula de representação proporcional brasileira não está entre aquelas mais puras, por isso, poder-se-ia dizer que ela ofereceria alguma restrição para a multiplicação de partidos. Ocorre que tais efeitos são atenuados ante a combinação de outras variáveis: distritos de grandes magnitudes e fragmentação do sistema partidário pré-existente (RAE, 1967; TAVARES, 1994).

A cláusula de exclusão estadual consistente no quociente eleitoral, por sua vez, tem sido neutralizada pela larga prática das coligações partidárias nas eleições proporcionais.

A seu turno, a lista aberta, ao permitir a formação de partidos pouco coesos, aliada a permissividade da legislação eleitoral, pode ter contribuído com as intensas dissensões no quadro partidário brasileiro, que também explicam o quadro de fragmentação.

Assim, pode-se dizer que o sistema eleitoral brasileiro, em sentido amplo, o que inclui não apenas a fórmula de representação proporcional de lista aberta como uma série de outras variáveis, como as coligações partidárias, os distritos eleitorais de grande magnitude, tem potencial explicativo para a pulverização dos partidos na Câmara dos Deputados.

Verificou-se, por meio dos indicadores propostos por Shugart (2001), que a fórmula eleitoral proporcional de lista aberta aplicada ao contexto sócio-político brasileiro parece ter contribuído para a formação de um sistema, na dimensão interpartidária, hiper-representativo com inúmeras legendas, em que, além de os partidos estarem cada vez mais distantes de alcançarem maiorias no parlamento, há baixíssimo grau de identificabilidade pré-eleitoral.

A consequência da (hiper)representatividade, seja em regimes parlamentaristas, seja em nações presidencialistas, é a necessidade de formação de governos de coalizão, o que, por si só, não pode ser visto negativamente, pois, tais configurações de governo se coadunam com os regimes democráticos inclusivos.

A formação de governos de coalizão pode se tornar um problema em cenários de alta fragmentação partidária ou polarização que dificultem ou impossibilitem a formação de uma maioria.

Nessa senda, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, em que pese possibilitar a representação das minorias, parece não contribuir para que nosso sistema multipartidário esteja claramente dividido em dois blocos de partidos, o que pode ter efeitos negativos sobre a governabilidade.

Por outro lado, a literatura pátria recente tem demonstrado que a fragmentação partidária brasileira não tem se constituído em óbice à governabilidade, nem tampouco tem causado instabilidade política no Brasil. Tem sido exitosa a formação de governos de coalizão, em razão de diversos fatores, sobretudo, institucionais, como a

centralização decisória no âmbito do Congresso Nacional e os amplos poderes legislativos e de agenda do Presidente da República.

Mais uma vez, contudo, repete-se o alerta de que o grande número de atores partidários não inviabiliza necessariamente a coalizão, mas pode torná-la onerosa ou instável. As sucessivas derrotas que o governo tem sofrido no Congresso Nacional neste ano de 2015 podem ser indicativas disso.

Doutra banda, sob a dimensão intrapartidária, o sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta brasileiro foi classificado de hiperpersonalista, em que, a identidade e qualidades pessoais do candidato se sobressaem, em detrimento da identidade e programa do partido.

O sistema vigente não ajudaria, pois, na formação de partidos nacionais coesos e ideologicamente consistentes, em que haja um bom nível de *accountability*, haja vista que a altíssima fragmentação obscurece a responsabilidade e a inteligibilidade do regime (KINZO, 2004).

5.1.2.2. Sistema Eleitoral Misto Alemão no Brasil e a Questão da Fragmentação Partidária

Partindo dos pressupostos fixados no tópico antecedente de que os sistemas eleitorais e partidários estabelecem influências recíprocas entre si e de que, no caso brasileiro, a representação proporcional de lista aberta é uma das múltiplas variáveis que explicam a crescente fragmentação do sistema partidário, volta-se à indagação que tem nos guiado nesse trabalho: a implantação de um sistema eleitoral misto no Brasil, nos moldes do modelo alemão, resolveria o problema da fragmentação partidária no âmbito da Câmara dos Deputados?

Primeiro, retomemos alguns dados apresentados ao longo da exposição. No contexto da literatura comparativista, viu-se que estudos empíricos têm apontado que, em média, países que optam pela representação proporcional de listas (sobretudo,

listas abertas) possuem um maior número efetivo de partidos do que aqueles que adotam os sistemas mistos de correção, como o da Alemanha.

Por outro lado, considerando especificamente os dados relativos à Alemanha, verificou-se que a reforma eleitoral de 1949, em que se implantou um sistema misto para as eleições do parlamento, em substituição a uma fórmula de representação proporcional que vigorou durante toda a República Weimar, resultou na concentração do sistema partidário alemão.

O NEPP médio da Alemanha no período em que esteve vigente a representação proporcional (1919-1933) foi de 5,54 partidos. Ao passo que a média apurada entre os anos de 1949 a 2013, que compreende a data de implantação do sistema misto até as últimas eleições parlamentares, é de 3,39 partidos, o que representa uma queda substancial de quase 40%.

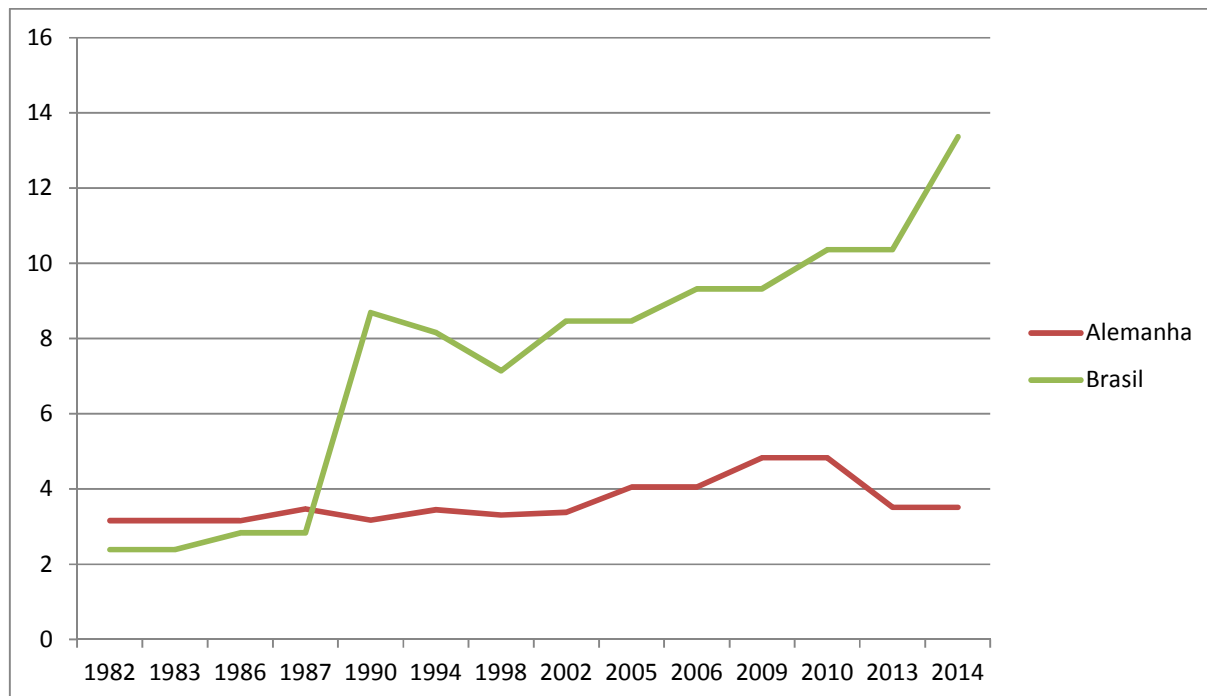
Em comparação ao Brasil, o sistema partidário alemão tem registrado um número efetivo de partidos, em média, bem inferior. À guisa de ilustração, façamos uma comparação do NEPP apurado nos últimas nove eleições nos dois países:

Tabela 40 – Comparativo entre os números efetivos de partidos parlamentares no Brasil e na Alemanha relativo às últimas nove eleições para a Câmara Baixa

Alemanha		Brasil	
Eleição	NEPP	Eleição	NEPP
1983	3,16	1982	2,39
1987	3,47	1986	2,83
1990	3,17	1990	8,69
1994	3,45	1994	8,16
1998	3,31	1998	7,14
2002	3,38	2002	8,47
2005	4,05	2006	9,32
2009	4,83	2010	10,36
2013	3,51	2014	13,36
Média	3,59		7,86

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela SGM/CD e Gallagher (2014)

Gráfico 6 – Comparativo entre os números efetivos de partidos parlamentares no Brasil e na Alemanha relativos às últimas nove eleições para a Câmara Baixa.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela SGM/CD e Gallagher (2014)

Destarte, a média do número efetivo de partidos parlamentares brasileiros é mais do que o dobro da apurada na Alemanha. Do período analisado, apenas nas eleições de 1983 e 1987, o Brasil registrou um NEPP menor que o alemão.

Restam, pois, assinalados três registros: 1) em média, os países que adotam a representação proporcional de lista (sobretudo, aberta) têm um maior número efetivo de partidos do que aqueles que optaram por fórmulas mistas de correção; 2) a substituição, na Alemanha, de uma fórmula de representação proporcional pelo modelo misto de correção pode ter contribuído para a concentração do sistema partidário daquele país; 3) o sistema partidário alemão pós-implantação do sistema eleitoral misto é muito menos fragmentado do que o brasileiro, onde se aplica a representação proporcional de listas.

Diante dessas três premissas, poder-se-ia então afirmar que a implantação do sistema misto alemão no Brasil reduziria a fragmentação do sistema partidário brasileiro?

Em que pese verdadeiras e importantes, acreditamos que as premissas expostas não são suficientes para nos levar à conclusão de que bastaria o Brasil aderir ao modelo eleitoral alemão para ver resolvida a questão da pulverização do quadro partidário.

Como cediço, as avaliações comparativistas acerca dos sistemas eleitorais e seus efeitos sobre o sistema partidário, conquanto sejam relevantes ferramentas de estudo, possuem limitações.

Isso porque a legislação eleitoral, bem como a realidade social, histórica, política e cultural de cada país são únicas, de modo que seria temerário afirmar que uma fórmula eleitoral produzirá idênticos efeitos mesmo estando perante contextos totalmente díspares. Isso pode acontecer, mas para termos condições de fazer tal afirmação, precisaríamos antes ou ter certeza da uniformidade de todas as outras variáveis ou antever que, de alguma forma, mesmo diante de variáveis distintas, chegou-se, em termos agregados, a um mesmo resultado.

Nesse contexto, ao analisar a primeira premissa é preciso lembrar que: 1) tanto as fórmulas de representação proporcional de lista quanto as mistas por correção comportam um leque imenso de variações; 2) se cuida de valores médios, contemplando países que, nada obstante adotem a representação proporcional, possuem um NEP menor que outros que aderiram à fórmula mista de correção. Assim, a constatação de que, em média, os países que adotam a representação proporcional de lista (sobretudo, aberta) têm um maior número efetivo de partidos do que aqueles que optaram por fórmulas mistas de correção não leva necessariamente à conclusão de que todos os países que adotaram o MMP têm um NEP inferior àqueles que optaram pela RP.

No que tange à boa experiência da Alemanha com a substituição da representação proporcional por um sistema MMP, mormente no atinente ao processo de concentração do sistema partidário, vale também tecer algumas ponderações: 1) repita-se, em se tratando de contextos diferentes, nada garante que o aparente sucesso

da fórmula alemã será repetido no Brasil; 2) não é livre de controvérsias a tese de que a fórmula eleitoral mista tenha sido a (única) responsável pela concentração partidária na Alemanha.

Na verdade, a literatura especializada tem apontado a cláusula de barreira imposta como a principal causa de redução da fragmentação partidária naquele país. Assim, fica o questionamento: caso o objetivo seja apenas reduzir o número de partidos, é realmente necessário substituir a fórmula de representação proporcional?

As razões expostas revelam também ser questionável a argumentação de que, partindo do fato de que o atual sistema partidário alemão é menos fragmentado do que o brasileiro, a adoção do sistema eleitoral alemão no Brasil resultaria em um quadro menor de partidos.

Os resultados da presente pesquisa apontam, portanto, que se, por um lado, com base na literatura comparativista, é possível enxergar a existência de indicativos de que a adoção de uma fórmula eleitoral mista, nos moldes da alemã, pode eventualmente contribuir no combate da fragmentação partidária brasileira; por outro, não há certezas de que tal expectativa se concretizará, o que revela a fragilidade da tese recorrentemente sustentada de que a concentração do sistema partidário seria um efeito automático da adoção do modelo eleitoral alemão.

CONCLUSÃO

Na presente pesquisa, refletiu-se sobre um dos argumentos mais recorrentemente constante da fala daqueles que defendem a substituição da representação proporcional de lista aberta aplicada nas eleições dos deputados federais brasileiros por um sistema eleitoral misto, nos moldes do adotado na Alemanha: a tese de que essa medida contribuiria para a concentração do sistema partidário pátrio.

Para dar maior consistência teórica à reflexão, examinou-se, nos quatro primeiros capítulos, diversos aspectos sobre os sistemas eleitorais e partidários, com destaque para as realidades do Brasil e da Alemanha.

A preocupação com a melhor contextualização dos debates sobre as propostas de reforma política, como alerta Limongi, ajuda a entender se as medidas defendidas, de fato, poderão resultar no escopo pretendido.

O primeiro passo para pensarmos em reforma política é buscar claramente os nexos causais envolvidos. Ou seja, se vamos alterar a legislação partidária ou qualquer outro aspecto, temos que saber claramente como essa legislação contribui para um estado de coisas que julgamos indesejável. Portanto, o primeiro passo é identificar o que é indesejável e descobrir se esse estado de coisas é produto da legislação eleitoral vigente. Feito isso, é possível refletir se as transformações propostas vão de fato contribuir no sentido esperado. Faço essa advertência porque não basta dizer que o estado atual é negativo e inferior àquele que poderíamos ter. Afinal, corre-se o risco de mudar a legislação eleitoral e piorar esse estado (Limongi, 2003, pp. 462-463).

No capítulo 1, visitou-se a temática referente aos sistemas eleitorais, focalizando-se dois de seus aspectos fundamentais, fórmulas e distritos eleitorais.

A análise das fórmulas eleitorais clássicas, majoritárias e de representação proporcional, auxiliou na compreensão do funcionamento dos modelos matriciais, cuja conjugação deu origem às diversas formatações de sistemas mistos.

O estudo dos distritos eleitorais, por sua vez, nos permitiu estudar o complexo conjunto de questões a serem sopesadas quando são avaliadas as propostas que fixam novas diretrizes para a demarcação dos distritos brasileiros para as eleições da Câmara dos Deputados.

No capítulo 2, foi feito um exame detalhado dos sistemas eleitorais mistos, aqui entendidos como aqueles em que, na eleição de uma mesma câmara ou colegiado, utilizam-se combinações entre fórmulas majoritárias e de representação proporcional.

Verificou-se que os arranjos mistos comportam uma enorme diversidade de configurações, haja vista a grande quantidade de variáveis envolvidas (existência de alguma forma de ligação entre as camadas nominal e de lista; se há votações em separado para as duas camadas; as porcentagens de cadeiras reservadas, as magnitudes dos distritos e as fórmulas eleitorais adotadas nas camadas nominal e de lista; a existência de cláusula de desempenho) .

Para estudarmos os efeitos dos arranjos eleitorais mistos sobre os sistemas partidários, recorreu-se ao ferramental teórico e empírico empregado por Shugart (2001), que elegeu uma série de indicadores para a avaliação dos sistemas eleitorais sob as dimensões interpartidária e intrapartidária.

Em que pesem as críticas e as peculiaridades de cada caso concreto, o trabalho de Shugart (2001) apontou, em linhas gerais, que a experiência internacional com a aplicação dos sistemas mistos tem sido relativamente exitosa.

Sob o enfoque interpartidário, ao contrário do que se esperava, o sistema misto alemão não se sobressaiu no indicador “Identificabilidade Pré-Eleitoral (ID)”, ou seja, não ofereceu, antes das eleições, opções claras de governos aos eleitores, no período estudado (cerca de 20 anos a partir dos anos 1960/1970 até os anos 1990). Entretanto, a Alemanha obteve boa pontuação no índice de “Aproximação da Maioria (P)”, o que remete ao alcance de governabilidade. Diante de tais indicadores, estimou-se um índice de eficiência interpartidária para o sistema alemão muito próximo do ponto ideal, a indicar: 1. um sistema multipartidário, em que os partidos estão claramente alinhados em dois blocos, ambos com possibilidade de chegar ao governo; 2. Possibilidade de representação efetiva de pequenos partidos.

No caso do sistema eleitoral proporcional de lista aberta brasileiro, estimamos que seu índice de eficiência interpartidária remete a um sistema hiper-representativo, em que nenhum partido consegue a maioria no parlamento, de modo que, para formar o governo, há a necessidade de coalizões pós-eleições, o que tem implicado em déficits na inteligibilidade do sistema.

No eixo intrapartidário, os resultados das análises de Shugart (2001) também sugerem que o sistema alemão estaria muito próximo do ponto de equilíbrio, revelando um arranjo eleitoral que estimula a formação de um sistema multipartidário composto de partidos nacionais coesos, do qual adviria parlamentares próximos de seus eleitores o suficiente para possibilitar um bom nível *accountability* (responsividade).

Alerta-se, porém, que o sistema alemão estaria caminhando rumo a uma personalização crescente do voto. Shugart (2001) destaca que até mesmo os parlamentares eleitos por meio das listas partidárias empreenderiam esforços para se aproximar dos eleitores nos distritos.

O modelo brasileiro, por sua vez, foi classificado como personalista e de baixa eficiência intrapartidária. No entanto, obteve um desempenho um pouco melhor que o sistema “distritão” (SNTV), haja vista que, na fórmula proporcional de lista aberta, o volume de votos alcançado pelo partido é muito importante para o desempenho dos candidatos.

Em seguida, no capítulo 3, foram analisados os casos concretos dos sistemas eleitorais brasileiro e alemão. Foi nessa oportunidade que se pesquisou a história de construção desses dois sistemas e principais características de cada um.

O capítulo 4, por sua vez, foi reservado ao estudo dos sistemas partidários brasileiro e alemão. No caso brasileiro, assistiu-se, desde 1982, quando da primeira eleição após o fim do bipartidarismo imposto pelo regime ditatorial, uma progressiva fragmentação do quadro partidário. Por outro lado, na Alemanha, a partir de 1949, quando se aderiu a um modelo misto, observou-se um processo crescente de concentração partidária.

As razões que levaram à fragmentação em um caso e à concentração no outro remetem a múltiplos fatores sociais, políticos e institucionais. Nesse sentido, nossa análise nos permitiu concluir pela existência de indicativos da participação dos sistemas eleitorais no delineamento do sistema partidário dos dois países.

Percorrido esse itinerário, retornou-se à questão que norteou toda a pesquisa: afinal, a implantação de um sistema eleitoral misto no Brasil, nos moldes do modelo alemão, resolveria o problema da fragmentação partidária no âmbito da Câmara dos Deputados?

Partindo dos pressupostos de que os sistemas eleitorais e partidários estabelecem influências recíprocas entre si e de que, no caso brasileiro, a representação proporcional de lista aberta é uma das múltiplas variáveis que explicam a crescente fragmentação do sistema partidário, os resultados da pesquisa apontaram que se, por um lado, com base na literatura comparativista, é possível enxergar a existência de indicativos de que a adoção de uma fórmula eleitoral mista, nos moldes da alemã, pode eventualmente contribuir no combate da pulverização do quadro partidário; por outro, não há certezas de que tal expectativa se concretizará, o que revela a fragilidade da tese recorrentemente sustentada de que a concentração do sistema partidário seria um efeito automático da adoção do modelo eleitoral alemão.

Vale ressaltar novamente que, nada obstante os sistemas eleitorais sejam importantes para a conformação do sistema partidário, há outras variáveis de alta relevância a serem observadas, como os fatores econômicos, culturais e sociais. E, assim sendo, um sistema eleitoral que tem efeitos altamente concentradores em uma determinada nação, pode não conseguir o mesmo feito em outra.

Devem ser vistas com cautela aquelas defesas que colocam os sistemas eleitorais como a panaceia, ou seja, o remédio para todas as mazelas políticas de um país.

Ademais, não há falar em sistema eleitoral perfeito ou ideal. Todos os modelos possuem vantagens e desvantagens, cabendo a cada país a escolha daquele que, além de compatível com seu cenário político-social, melhor atenda a suas expectativas.

Por fim, considerando que a realidade social e política é inerentemente dinâmica, pode ocorrer que um sistema eleitoral, que hoje atende a contento as demandas de um país, pode não mais fazê-lo no futuro, passando a ser tema de projetos de reforma política. Esse dinamismo existe, mas não quer dizer que a troca de um sistema eleitoral por outro deva ser meramente casuística. Trata-se de decisão que não prescinde de análises técnicas e políticas profundas.

Conclui-se com uma lição de Aras (2006, p. 94), de que o “fortalecimento das democracias passa sim pela redução das imperfeições dos sistemas eleitorais, pela redução das distorções por estes apresentadas e pela ampliação progressiva da participação democrática do povo na formação política do Estado”.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. In: Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol.1, 1988.

ALMEIDA, Debora Rezende. **Representação Política e Conferências: Os Desafios da Inclusão da Pluralidade**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1750. Acesso em 20 de abril de 2014.

AMES, Barry. ***The Deadlock of Democracy in Brazil***. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

ARAS, Antônio Augusto Brandão de. **Fidelidade Partidária: A Perda do Mandato Parlamentar**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

ARATO, Andrew. **Representação, Soberania Popular e Accountability**. Lua Nova, São Paulo, nº 55-56, 2002, p. 85- 103.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BARKER, Fiona; BOSTON, Jonathan; LEVINE, Stephen; MCLEAY, Elizabeth; ROBERTS, Nigel S. ***An Initial Assessment of the Consequences of MMP in New Zealand***. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

BARRETO, Álvaro Augusto de Borba; ROTTA, Arthur Augusto. **Coligação nas eleições proporcionais**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3291, 5 jul. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22154>>. Acesso em setembro de 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Ideias, 2006.

BASEDAU, Matthias. **Princípios Básicos e Fórmulas de Diferentes Sistemas Eleitorais: Funções e Efeitos Teóricos e Práticos**. In: Sistemas e Processos Eleitorais: Funções, Implicações e Experiências. Luanda: Universidade Católica de Angola, Fundação Friedrich Ebert, 2002.

BEHNKE, Joachim. ***The New Electoral Law – or: Good Things Don't Always Come to Those Who Wait***. German Politics, Vol.23, No.4, 2014, pp.268–283.

BENOIT, Kenneth. ***Evaluating Hungary's Mixed-Member Electoral System***. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia da Pesquisa: Monografia, dissertação, tese**. São Paulo. Editora Atlas 2004. 160 pg.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. **O Processo Partidário-Eleitoral Brasileiro: Padrões de Competição Política (1982-2002)**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, Fapesp, 2006.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. FERREIRA, Denise Paiva. PIMENTEL JUNIOR, Jairo Tadeu Pires. **Eleitorado e Partidos Políticos no Brasil**. Opinião Pública, vol.13, nº2, 2007.

BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. **Democracia Representativa – Do Voto e do Modo de Votar**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

CAREY, John M; HIX, Simon. **The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems**. American Journal of Political Science, Houston, vol. 55, nº. 2, April, 2011.

CARTER, Elisabeth. FARRELL, David M. ***Electoral Systems and Election Management***. In: LEDUC, Lawrence. NIEMI, Richard G. NORRIS, Pippa (Org.). *Comparing Democracies 3*. London: Sage, Thousand Oaks CA, 2010.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no Início Eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo**. Rio de Janeiro, Revan, 2003.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CINTRA, Antônio Octávio. **O Sistema Eleitoral Alemão como Modelo para a Reforma do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2000.

CINTRA, Antônio Octávio. AMORIM, Miriam Campelo de Melo. **A Proposta de Reforma Política: Prós e Contras**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.

CINTRA, Antônio Octávio. **Majoritário ou Proporcional? Em Busca do Equilíbrio na Construção de um Sistema Eleitoral**. In: Reforma política: agora vai? Cadernos Adenauer, VI, 2005a, nº2.

CINTRA, Antonio Octavio. **Sistema Eleitoral**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.). Reforma Política no Brasil. 1ed. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

COX, Gary. ***Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral System***. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

CRISP, Brian F; REY, Juan Carlos. ***The Sources of Electoral Reform in Venezuela***. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001. Tradução de Beatriz Sidou.

D'ALIMONTE, Roberto. ***Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment, and Party System Change in Italy***. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P

(Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

DAVIDIAN, Andreza Carolina. **Um Panorama Sobre o Sistema Partidário Brasileiro Pós-Redemocratização**. Primeiro Estudos - Revista de Graduação em Ciências Sociais, V.1, 2011.

DENEMARK, David. **Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform**. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DUVERGER, Maurice. **The Influence of the Electoral System On Political Life**. Paris: Cahiers of the National Foundation of Political Science, A. Colin, 1950.

DUVERGER, Maurice. **Constitutional Law and Political Institutions**. Paris: France University Press, 1955.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967. 6 Ed.

ENZWEILER, Romano José. **Dimensões do Sistema Eleitoral**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

FARRELL, David. **Electoral Systems: A Comparative Introduction**. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001.

FERREIRA, Denise Paiva. **Oposição e Transição Democrática: A Estratégia Peemedebista**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, 1990.

FERREIRA, Denise Paiva. **PFL X PMDB: Marchas e Contramarchas**. Goiânia: Ed. Alternativa, 2002.

FERREIRA, Denise Paiva; KRAUSE, Silvana. **Perdas e Ganhos. Lideranças políticas brasileiras e instabilidade na representação dos partidos: lógica nacional X lógica estadual (1982-2001)**. In: PINTO, C. R. e SANTOS, A. M. (orgs). Partidos no Cone Sul: Novos Ângulos de Pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2002.

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. **A Evolução do Sistema Partidário Brasileiro: Número de Partidos e Votação no Plano Subnacional 1982-2006**. Opinião Pública, vol. 14, n. 2, 2008, p. 432-453.

FERREIRA, Denise Paiva. TAROUCO, Gabriela da Silva. **Voto e Identificação Partidária: Os Partidos Brasileiros e a Preferência dos Eleitores**. Campinas: Opinião Pública, vol. 17, n. 2, 2011.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Código Eleitoral Comentado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2001.

FLEISCHER, David Verge. **Concentração e Dispersão Eleitoral: Um Estudo da Distribuição Geográfica do Voto em Minas Gerais, 1966-1974**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 43, 1976.

FLEISCHER, David Verge. **Voto Distrital e os Partidos Políticos**. São Paulo: Anpocs, 1983.

FLEISCHER, David Verge. **Sistema Eleitoral Misto: Considerações Sobre Representação e Sobrevivência Política**. Brasília: Fundação Milton Campos, 1983a.

FLEISCHER, David Verge. RIBEIRO, Sérgio de Otero. **Simulações de Divisões Distritais dos Estados Brasileiros Para as Eleições Federais De 1978**. Revista de Informação Legislativa, n. 78, Brasília, 1983b.

FLEISCHER, David Verge. **Da Distensão à Abertura: As Eleições de Novembro de 1982**. Brasília: Ed. UnB, 1988.

FLEISCHER, David Verge; DALMORO, Jefferson. **Eleição Proporcional: Os Efeitos das Coligações e o Problema da Proporcionalidade**. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Org.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Unesp, 2005.

FONTANA JÚNIOR, Henrique. **Relatório Final Consolidado**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Versão Final, 07.03.2012. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoestemporarias/especiais/54aleislatura/reformapoliticaarquivos/relatório-final-consolidado-07-03-2012>. Acesso em 24 set. 2013.

FREITAS, Andreia. MESQUITA, Lara. **Coligações em Eleições Proporcionais: Quem ganha com isso?**. Revista On-Line Liberdade e Cidadania, v. 2, 2010.

GALLAGHER, Michael. **Election Indices Dataset 2014**. In: http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/index.ph, acessado. Acesso em 25/3/2015.

GORGEN, H. C. Hermann. **Sistemas Eleitorais**. Brasília: Revista de Informação Legislativa. Diretoria de Informação Legislativa. Subsecretaria de edições técnicas, v. 20, n. 78, abr. 2011.

GROFMAN, Bernard. LIJPHART, Arend (eds.). **Electoral Laws & Their Political Consequences**. New York: Agathon Press, 1986.

HARROP, Martin; MILLER, William Lockley. **Elections and Voters: A Comparative Introduction**. New York: Meredith Press, 1987.

HAZAN, Reuven Y. **The Israeli Mixed Electoral System: Unexpected Reciprocal and Cumulative Consequences**. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

HERFINDAHL, Orris C. **Concentration in the U.S. Steel Industry**. Tese de Doutorado. Columbia University, 1950.

HERMENS, Ferdinand Aloys. ***Democracy and Suffrage: An Optional Sociological Study Into The Crisis of Parliamentary Government.*** Paderborn: F. Schningh, 1933.

HIRSCHMAN, Albert Otto. ***National Power and the Structure of Foreign Trade.*** Los Angeles: University of California Press, 1945.

HORCASITAS, Juan Molinar; WELDON, Jeffrey A. ***Reforming Electoral Systems in Mexico.*** In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

HUBER, John D; POWELL JR, G. Bingham. ***Congruence Between Citizens and Policy Makers in Two Visions of Liberal Democracy.*** World Politics, n° 46, p. 291-326, 1994.

KATZ, Richard S. ***Reforming the Italian Electoral Law, 1993.*** In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

KINZO, Maria D'Alva Gil; LAMOUNIER, Bolívar. **Partidos, Representação e Comportamento Eleitoral no Brasil, 1945-1978.** Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 19, p. 11-32, 1978.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **O Quadro Partidário e a Constituinte.** Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília, v. 1, n.1, p. 91-124, 1989.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, n° 54, 2004, p. 23-40.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **Os Partidos no Eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.20, nº57, 2005.

KLINGEMANN, Hans-Dieter; WESSELS, Bernhard. ***The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass Roots?*** In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

KULISHECK, Michael R; CRISP, Brian F. ***The Legislative Consequences of MMP Electoral Rules in Venezuela.*** In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

LAAKSO, Markko; TAAGEPERA, Rein. ***Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe.*** In: *Comparative Political Studies*, 12, n.1, 1979.

LAKEMAN, E; LAMBERT, J. ***Voting in Democracies.*** London: Faber & Faber, 1950.

LAMOUNIER, Bolívar. ***A Democracia Brasileira de 1985 à Década de 1990: A Síndrome da Paralisia Hiperativa.*** In: VELLOSO, J. P. R. (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

LIJPHART, Arend. ***Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems.*** In: LIJPHART, Arend; GROFMAN, B. (orgs). *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives.* New York: Praeger, 1984.

LIJPHART, Arend. ***As Democracias Contemporâneas.*** Lisboa, Gradiva, 1989.

LIJPHART, Arend. ***The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985.*** *American Political Science Review*, v. 84, n. 2, 1990.

LIJPHART, Arend. ***Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990.*** Oxford: Oxford University Press, 1994.

LIJPHART, Arend. ***Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países.*** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Tradução de Roberto Franco.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80**. Rio de Janeiro, Edições Loyola, 1993.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (org.). **O Sistema Partidário Brasileiro: Diversidades e Tendências (1982-1994)**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Partidos Políticos na Câmara dos Deputados**. Dados, vol.38, nº3, IUPERJ, 1995.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão**. Lua Nova-CEDEC, São Paulo, v. 44, p. 81-106, 1998.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **Mesa “Voto distrital, voto proporcional e coligações”**. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2003.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra; CORTEZ, Rafael. **As Eleições de 2010 e o Quadro Partidário**. Revista Novos Estudos Cebrap. São Paulo, n. 88, 2010.

LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein. ***Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction***. In: LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press, 1967.

MACKIE, Thomas T; ROSE, Richard. ***The International Almanac of Electoral History***. 3rd Edition. Washington: CQ Press, 1981.

MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel. POWER, Timothy. **Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

MAIR, Peter. **Comparing Party Systems**. In: *Comparing Democracies 2*. London: Sage Publications, 2002.

MAIR, Peter. **Party Organizations: From Civil Society to the State**. In: KATZ, R. (org.). *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. London: Thousand Oaks, 1994.

MAIR, Peter; BARTOLINI, Stefano. **Challenges to Contemporary Political Parties**. In: DIAMOND, L.; GUNTHER, R. (org.). *Political Parties and Democracy*. Maryland: The Johns Hopkins University Press, 2001.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. **Eleições e Representação**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 5-34, 2006.

MARINIS, Alexandre. **Os Dilemas e o Timing de uma Reforma Política**. In: GIAMBIAGI, Fabio; BARROS, Octavio de (Orgs.). *Brasil Pós-Crise — Agenda para a Próxima Década*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2009.

MASSICOTTE, Louis; BLAIS, Andre. **Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey**. *Electoral Studies*, 1999.

MAYORGA, René Antonio. **Electoral Reform in Bolivia: Origins of the Mixed-Member Proportional System**. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

MAYORGA, René Antonio. **The Mixed-Member Proportional System and Its Consequences in Bolivia**. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001a.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. **Migração Partidária na Câmara dos Deputados: Causas, Consequências e Possíveis Soluções**. In: BENEVIDES, Maria Vitória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. 1ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 2003, v. 1, p. 321-343.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de; SOARES, Kelly Cristina Costa; OLIVEIRA, Luan Pablo Silva. **Distribuição Espacial do Voto e Destinação de Emendas Parlamentares no Brasil: Distritos Informais e Debilidades da Representação Estadual.** In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2014, Caxambu. Anais do 38º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2014.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997).** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MESQUITA JÚNIOR, Geraldo. **Sistemas Eleitorais.** Brasília: Senado Federal, 2005.

MOLINAR, Juan. **Counting the Number of Parties: Alternative Index.** California: American Political Science Review. Vol. 85. Dezembro, 1991.

MONMONIER, Mark. **Bushmanders & Bullwinkles. How Politicians Manipulate Electronic Maps and Census Data to Win Elections.** Chicago: University of Chicago Press, 2001.

MORAES, Everaldo Corrêa de. **Reforma Política no Brasil: Análise das Reformas Propostas pelo Senado (1998) e pela Câmara (2003).** Brasília: Editora UnB, 2006.

MOSER, Robert G; THAMES JR, Frank C. **Compromise Amidst Political Conflict: The Origins of Russia's Mixed-Member System.** In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

MOSER, Robert G. **The Consequences of Russia's Mixed-Member Electoral System.** In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

NICOLAU, Jairo Marconi. **O Sistema Eleitoral Brasileiro: A Questão da Proporcionalidade da Representação Política e seus Determinantes.** In: LIMA

JÚNIOR, Olavo Brasil de (ed.). *Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro, IUPERJ/Vértice, 1991.

NICOLAU, Jairo Marconi. SCHMITT, Rogério. **São Paulo e a Desproporcionalidade na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Fundap, 1993.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia: Um Estudo Sobre o Sistema Partidário Brasileiro (1985-94)**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

NICOLAU, Jairo Marconi. **História do Voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2002. v. 1.

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

NICOLAU, Jairo Marconi. **O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil**. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 49, nº 4, Rio de Janeiro, 2006.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Cinco opções, Uma Escolha: o Debate sobre a Reforma do Sistema Eleitoral no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Revista Plenarium, 2007. v. 4.

NICOLAU, Jairo Marconi. ***Parties and Democracy in Brazil, 1985-2006: Moving toward Cartelization***. In: KAY, L.; LANZARO, J. (orgs.). *Political Parties and Democracy*. Santa Barbara: Praeger, 2011.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. 6ª ed.

NOHLEN, Dieter. ***Sistemas Electorales y Partidos Políticos***. México: Universidad Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1981.

NOHLEN, Dieter; STÖVER, Philip (org). ***Elections in Europe: A data handbook***. Baden-Baden: Nomos, 2010.

NORRIS, Pippa. ***Driving Democracy***. New York: Cambridge University Press, 2008.

NOVAES, Carlos Alberto Marques. **Dinâmica institucional da representação**. Novos Estudos, Cebrap, nº 38, março de 1994, p. 102.

PAIM, Antonio. **O Processo Eleitoral Brasileiro**. Brasília: *Senatus*, v.8, n.2, p.80-86, out. 2010.

PELTASON, Jack W. **Baker v. Carr**. In: HALL, Kermit L. (org.). *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*. New York: Oxford University Press, 1992.

PINHEIRO FILHO, Israel. **Reforma Eleitoral: Voto Distrital Misto – A Solução que o Brasil Quer Conhecer**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

PIRES, Juliano Machado. **A Invenção da Lista Aberta: O Processo de Implantação da Representação Proporcional no Brasil**. Dissertação de Mestrado. IUPERJ/Cefor. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Rio de Janeiro, 2009.

PONTES, Roberto Carlos Martins; HOLTHE, 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.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. Brasília: Ed. UnB, 2000.

PORTO, Walter Costa. **O Voto no Brasil: da Colônia à 6ª República**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

POWELL, Bingham. **Elections As Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions**. Londres: Yale University press, 2000.

RAE, Douglas. **The Political Consequences of Electoral Laws**. New Haven: Yale University Press, 1967.

RAHAT, Gideon. **The Politics of Reform in Israel: How the Israeli Mixed System Came to Be**. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

RAMOS, Lara Mesquita; PRAÇA, Sérgio. **A Eficácia Eleitoral da “Distritalização” em Eleições Legislativas Paulistanas: 2000-2004**. São Paulo: USP, 2006.

REBELLO, Maurício Michel. **A Fragmentação Partidária no Brasil: Visões e Tendências**. São Paulo: ANPOCS, 2012.

REBELLO, Maurício Michel. **Partidos e Governos nas Sombras: Clareza de Responsabilidade, Responsabilização Eleitoral e Sistema Partidário no Brasil**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013. Tese de Doutorado.

REED, Steven R; THIES, Michael F. ***The Causes of Electoral Reform in Japan***. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

REED, Steven R; THIES, Michael F. ***The Consequences of Electoral Reform in Japan***. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001a.

RENNÓ, Lúcio. **Críticas ao Presidencialismo de coalizão no Brasil. Processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?** In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Orgs). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

REIS, Guilherme Simões. **O Sistema Eleitoral Misto Alemão e o Mito do Melhor dos Mundos**. Rio de Janeiro: Laboratório de Estudos Hum(e)anos, Breviário de Filosofia Pública. N. 132 de 04/2015.

REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben; ELLIS, Andrew. ***Electoral System Design: The New International IDEA Handbook***. Suécia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005.

RICCI, Paolo. **O conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?**. Dados, Rio de Janeiro , v. 46, n. 4, 2003.

RIVERA, Manuel Álvarez. ***Election Resources on the Internet: Elections to the German Bundestag***. Disponível em <http://electionresources.org/de/> May 25, 2014. Acesso em 1/4/2015.

ROCHA, Claudionor. **Voto Distrital**. Brasília. Disponível: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3578/Voto-distrital>, 2007. Acesso em 28/05/2015.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Eleições, fragmentação partidária e governabilidade**. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 41, p. 78-90.1995.

ROKKAN, Stein. *International Encyclopedia of Social Sciences*. New York: Macmillan and Free Press, 1968. v. 5.

ROSE, Richard. *Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle*. In: Arend. Lijphart e B. Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 1984.

SAMUELS, David J. *Presidentialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective*. American Political Science Review 98(3): 425-436, 2004.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes (org.). **O poder legislativo nos estados: identidade e convergência**. São Paulo: Ed. FGV, 2001.

SANTOS, Wanderley. **Décadas de Espanto e Uma Apologia Democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Brasília: Ed. UnB, 1982.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições**. Brasília: Editora UnB, 1996.

SCARROW, Susan E. **Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise**. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

SCHIEMANN, John W. **Hedging Against Uncertainty: Regime Change and the Origins of Hungary's Mixed-Member System**. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

SCHMITT, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

SCHUMPETER, Joseph. **Socialismo, Capitalismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SHUGART, Matthew Soberg; TAAGEPERA, Rein. **Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems**. New Haven, Yale University Press, 1989.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design And Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Incentives to Cultivate a Personal Vote**. *Electoral Studies*, 14 (4), p. 417-439, 1995.

SHUGART, Matthew Soberg. **“Extreme” Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative**. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). **Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?** New York: Oxford University Press, 2001.

SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P. **Conclusion: Are Mixed-Member Systems the Best of Both Worlds?**. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P. **Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology**. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

SILVA, José Nepomuceno da. **A Importância do Instituto da Fidelidade Partidária na Reforma Política do Brasil**. Belo Horizonte: Jurisp. Mineira. A. 57, nº 178, p. 21-65, julho/setembro 2006.

SILVA NETO, Mizael Borges da. **Reforma Política: A Adoção do Sistema Eleitoral Distrital Misto no Brasil**. Brasília: Monografias UnB, 2011.

SOUZA, Carlos Augusto da Silva; RIBEIRO, Paulo Sérgio dos Santos. **Padrões Geográficos de Competição Eleitoral no Estado do Pará**. II Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia da Região Norte. 2010.

STROM, Kaare. **Minority Government And Majority Rule**. Nova York, Cambridge University Press, 1990.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições, Estratégia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistema Eleitoral e Federação na Alemanha: Lições Para o Brasil**. Rio de Janeiro: ANPOCS, XXIV ENCONTRO ANUAL, outubro de 2000. Disponível em: biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/anpocs00/gt06/00gt0623.doc. Acesso em 8.9.2015.

TEIXEIRA, José Lopes. **Estudos do Histórico do Sistema Eleitoral Brasileiro: As Principais Reformas já Ocorridas e Propostas de Reformas Atuais**. Rio de Janeiro: EPPG/IUPERJ, 2003.

URBINATI, Nadia. **Representative Democracy: Principles and Genealogy**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

VOGEL, Luiz Henrique. **Estudo sobre a PEC 10/1995, que Institui o Sistema Distrital Misto**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.

WALTER, Maria Inez. **Lentas Mudanças: O Voto e a Política Tradicional**. Opinião Pública, vol. 14, nº 1, 2008, p. 96-122.

WELDON, Jeffrey A. **The Consequences of Mexico's Mixed-Member Electoral System, 1988–1997**. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P (Org). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.

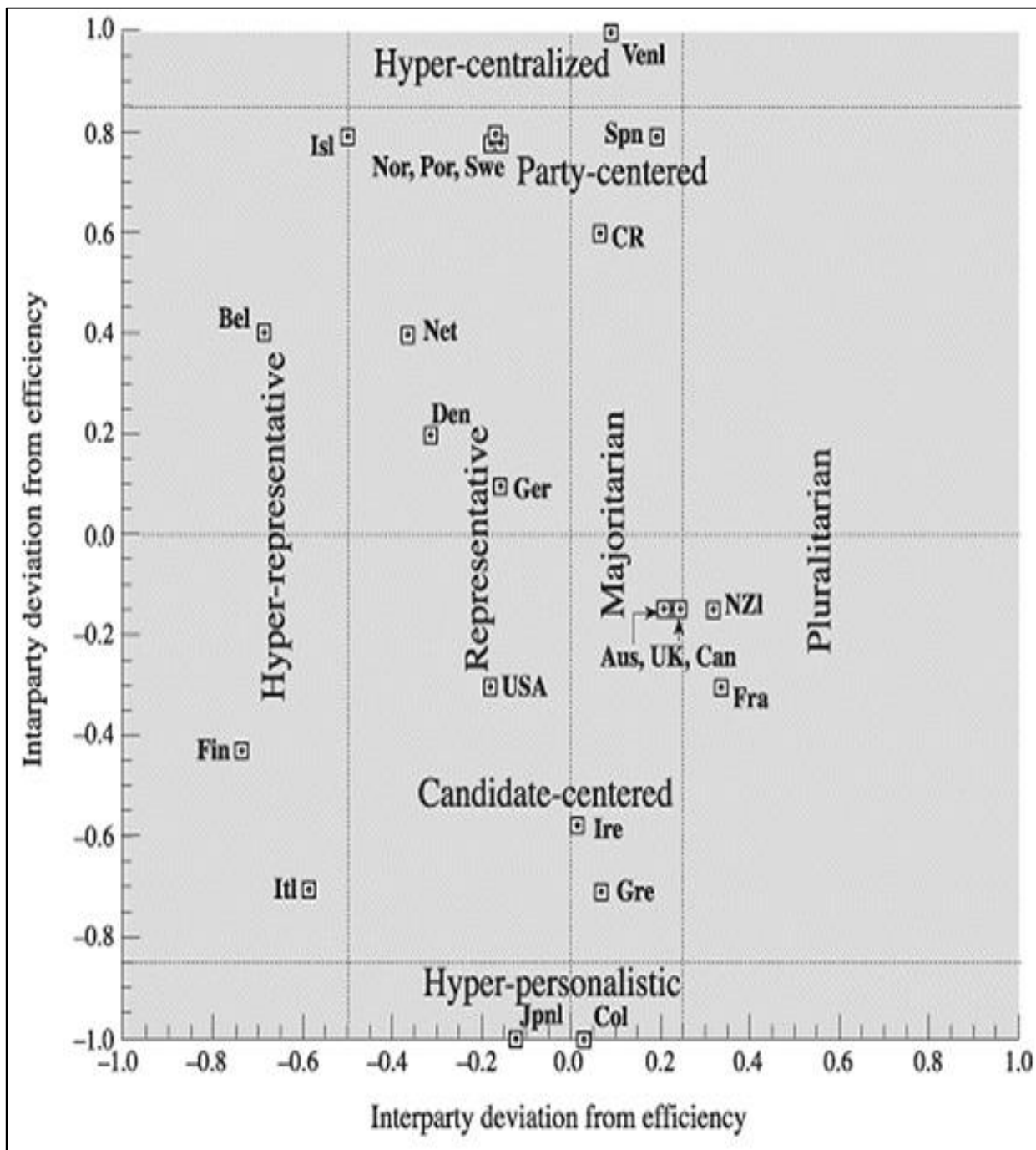
Anexo I - Quadro Comparativo entre os cinco principais sistemas eleitorais

Sistemas Eleitorais	Vantagens	Desvantagens
Majoria simples (FPTP)	<ul style="list-style-type: none"> • Forte representação geográfica • Facilita a fiscalização dos mandatos (<i>accountability</i>) • É de simples entendimento • Oferece aos eleitores uma escolha clara • Forma uma oposição coerente • Exclui partidos extremistas • Permite uma escolha mais personalizada • Forte apoio legislativo ao presidente (em regimes presidencialistas) • Atende melhor à questão da governabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Exclui partidos minoritários • Exclui minorias • Dificulta a representação das mulheres • Muitos votos são desperdiçados • Muitas vezes precisamos de eleições antecipadas (primárias) • Problemática da demarcação dos distritos (<i>gerrymandering</i>) • Dificulta a votação por correspondência
Majoritário de dois turnos (TRS)	<ul style="list-style-type: none"> • Dá eleitores uma segunda chance para repensar sua escolha • Mais atento à questão do <i>vote-splitting</i> do que outros arranjos majoritários • De fácil compreensão • Forte representação geográfica 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemática da demarcação dos distritos • O segundo turno encarece a eleição • Muitas vezes precisamos de eleições antecipadas (primárias) • Pode haver longo período de tempo entre a eleição e a proclamação dos resultados • Maior desproporcionalidade • Pode facilitar a fragmentação partidária • Pode ser desestabilizador em sociedades profundamente divididas/polarizadas
Representação proporcional de lista	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionalidade • Inclusivo • Representação das minorias • Poucos votos desperdiçados • Facilita a representação das mulheres • Reduz a problemática da delimitação dos distritos • Não há necessidade de realização de primárias • Facilita o voto por correspondência • Restringe o crescimento das regiões de partido único • Diversifica as opções de candidatos 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraca representação geográfica • Dificulta a <i>accountability</i> • Apoio legislativo mais fraco para o presidente (em sistemas presidencialistas) • Necessidade formação de governos de coalizão • Grande poder concentrado nos partidos políticos (lista fechada) • Pode levar à inclusão de partidos extremistas na legislatura • Partidos fora do poder têm dificuldades para conseguir espaço
Misto paralelo	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusivo • Representação das minorias • Menor fragmentação partidária do que o sistema proporcional de lista • Pode ser mais fácil chegar a um acordo sobre sua adoção do que a escolha exclusiva entre os sistemas majoritários e proporcionais • Facilita a fiscalização dos mandatos (<i>accountability</i>) • Poucos votos desperdiçados 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de difícil compreensão • Problemática da demarcação dos distritos • Muitas vezes precisamos de eleições antecipadas (primárias) • Pode criar duas classes de representantes • Dificulta a votação por correspondência • Não garante proporcionalidade global

<p>Sistema misto por correção (MMP)</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Proporcionalidade •Inclusivo •Representação geográfica •Facilita a fiscalização do mandatos (<i>accountability</i>) •Poucos votos desperdiçados •Pode ser mais fácil chegar a um acordo sobre sua adoção do que a escolha exclusiva entre os sistemas majoritários e proporcionais 	<ul style="list-style-type: none"> •Mais complicado do que o sistema paralelo •Problemática da demarcação dos distritos •Muitas vezes precisamos de eleições antecipadas (primárias) •Pode criar duas classes de representantes •Dificulta a votação por correspondência
---	--	---

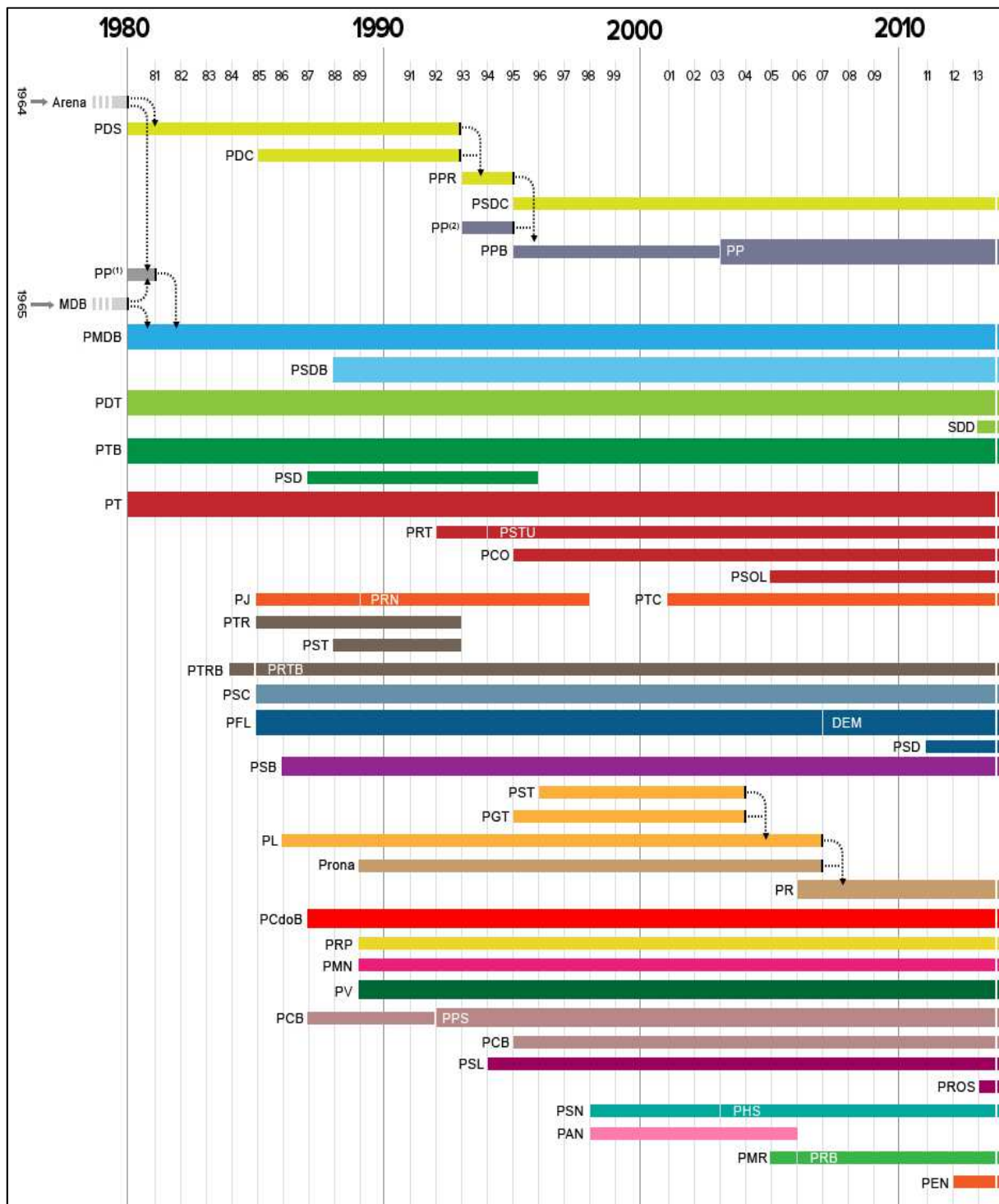
Fonte: Reynolds, Reilly e Ellis (2005, p. 104 – tradução própria – com adaptações)

Anexo II – Eficiências inter e intrapartidárias dos sistemas eleitorais de alguns países



Fonte: Shugart (2001).

Anexo III – Genealogia dos Principais Partidos Brasileiros no Período 1980-2014



Fonte: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/historia-dos-partidos/index.html>

Anexo IV – Informações sobre as legendas partidárias brasileiras (1982-2014)

Partido	Nome completo	Fundação	Encerramento	Origem
Arena	Aliança Renovadora Nacional	1964	1985	Militares e apoiadores do regime militar
MDB	Movimento Democrático Brasileiro	1965	1980	Opositores do regime militar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	1980	-	Lideranças do MDB
PP(1)	Partido Popular	1980	1981	O Partido Popular (PP), liderado por Tancredo Neves, reuniu políticos da Arena e e da oposição moderada do MDB. Foi incorporado em 1981 pelo PMDB
PP(2)	Partido Popular	1993	1995	O Partido Progressista (PP) nasceu em 1993 da união entre PTR (Partido Trabalhista Renovador) e o PST (Partido Social Trabalhista). Depois, o PP se fundiu ao PPR (Partido Progressista Renovador), o que resultou no PPB (Partido Progressista Brasileiro), cujo principal líder era Paulo Maluf
PP	Partido Popular	2003	-	Em 2003, o PPB mudou de nome e se converteu no Partido Progressista (PP)
PT	Partido dos Trabalhadores	1980	-	Líderes sindicais, setores da Igreja Católica, egressos do extinto MDB
PDS	Partido Democrático Social	1980	1993	Egressos da extinta Arena, fundiu-se com PDC formando PPR
PDT	Partido Democrático Trabalhista	1980	-	Egressos do MDB, teve como principal líder Leonel Brizola
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	1980	-	Criado sob a liderança de Getúlio; foi refundado após bipartidarismo
PJ	Partido da Juventude	1985	1989	Fundado por egresso do PDT, foi renomeado para PRN
PFL	Partido da Frente Liberal	1985	2007	Dissidentes do PDS, mudou de nome para Democratas
PDC	Partido Democrata Cristão	1985	1993	Fundado antes do bipartidarismo e refundado. Aliou-se ao PDS e virou PPR
PTR	Partido Trabalhista Reformador	1985	1992	Dissidentes do PDT e do PMDB, fundiu-se com o PST, virando o primeiro PR
PSC	Partido Social Cristão	1985	-	Egressos da Arena; prega propagação dos valores do cristianismo

PL	Partido Liberal	1986	2006	Egressos da Arena; depois se juntou com o Prona e virou o PR
PSB	Partido Socialista Brasileiro	1986	-	Criado antes do regime militar, foi refundado com egressos do MDB
PSD	Partido Social Democrático	1987	-	Refundado por egressos da Arena, incorporou-se ao PTB
PCB	Partido Comunista Brasileiro	1987	1992	Criado em 1922 e refundado; parte dos integrantes fundou o PPS
PCdoB	Partido Comunista do Brasil	1987	-	Egressos do MDB que formavam o PCB pré-regime militar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	1988	-	Dissidentes do PMDB; elegeu FHC como presidente
PST	Partido Social Trabalhista	1988	1992	Dissidentes do PTB, fundiu-se com o PTR e virou o primeiro PP
PRN	Partido da Reconstrução Nacional	1989	1997	Surgiu do PJ; foi o partido pelo qual Collor foi eleito em 89; virou o PTC
Prona	Partido de Reedificação da Ordem Nacional	1989	2006	Fundado por Enéas Carneiro, juntou-se ao PL e virou o PR
PV	Partido Verde	1989	-	Fundado por egressos do PT com bandeira ambientalista
PRP	Partido Republicano Progressista	1989	-	Organizado para reunir o legado político de Ademar de Barros
PMN	Partido da Mobilização Nacional	1989	-	Tentou se fundir ao PPS; apoiou Serra na última eleição presidencial
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil	1989	-	Dissidentes do PTB
PPS	Partido Popular Socialista	1992	-	Fundado por integrantes do PCB
PRT	Partido Revolucionário dos Trabalhadores	1992	1994	Primeiro nome do partido que viria a ser o PSTU
PP	Partido Progressista	1993	1994	União do PST com PTR, fundiu-se com o PPR e virou o PPB
PPR	Partido Progressista Reformador	1993	1994	Fusão do PDC com PDS; fundiu-se com o primeiro PP e virou PPB
PTRB	Partido Trabalhista Renovador Brasileiro	1994	1995	Fundado por Levy Fidelix e por um grupo descontente com o fim do PTR
PSL	Partido Social Liberal	1994	-	Partido liderado por Luciano Caldas Bivar
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	1994	-	Ex-PRT, partido marxista criado por uma ala radical do PT
PCB	Partido Comunista Brasileiro	1994	-	Criado em 1922 e refundado após o regime militar
PGT	Partido Geral dos Trabalhadores	1995	2003	Formado pela Confederação Geral dos Trabalhadores. Incorporou-se ao PL

PPB	Partido Progressista Brasileiro	1995	2003	Criado a partir do primeiro Partido Progressista e do PPR; partido de Maluf
PSDC	Partido Social Democrata Cristão	1995	-	Partido liderado por José Maria Eymael
PTN	Partido Trabalhista Nacional	1995	-	Fundado em 1945 e refundado 50 anos depois
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	1995	-	Era o antigo PTRB, de Levy Fidelix
PCO	Partido da Causa Operária	1995	-	Formado por militantes do PT
PST	Partido Social Trabalhista	1996	2003	Originado do primeiro PST, que virou o PP. Acabou incorporado ao PL
PSN	Partido da Solidariedade Nacional	1996	2003	Partido que deu origem ao PHS
PAN	Partido dos Aposentados da Nação	1998	2006	Conhecido por Osmar 'Peroba neles' Lins. Incorporou-se ao PTB em 2006
PTC	Partido Trabalhista Cristão	2001	-	Criado por egresso do PDT como PJ, mudou de nome para PRN e virou PTC
PP	Partido Progressista	2003	-	Antigo PPB, que apoiou FHC, passou a apoiar Lula após mudar nome
PHS	Partido Humanista da Solidariedade	2003	-	Antigo PSN; hoje participa da base aliada de Dilma
PMR	Partido Municipalista Renovador	2005	2006	Formado por partidários de José Alencar; deu origem ao PRB
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	2005	-	Criado por dissidentes do PT
PR	Partido da República	2006	-	Surgiu de fusão do Prona com o PL
PRB	Partido Republicano Brasileiro	2006	-	Antigo PMH, do ex-vice presidente José Alencar
DEM	Democratas	2007	-	Antigo PFL, que reuniu apoiadores do regime militar

Fonte: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/historia-dos-partidos/index.html>

Anexo V – Bancadas da Câmara dos Deputados (1982 - 2014)

ELEIÇÕES DE 1982	
PARTIDO	BANCADA
PDS	235
PMDB	200
PDT	23
PTB	13
PT	8
Total	479
ELEIÇÕES DE 1986	
PMDB	260
PFL	118
PDS	33
PDT	24
PTB	17
PT	16
PL	6
PDC	5
PCB	3
PCdoB	3
PSB	1
PSC	1
Total	487
ELEIÇÕES DE 1990	
PMDB	108
PFL	83
PDT	46
PDS	42
PRN	40
PTB	38
PSDB	38
PT	35
PDC	22
PL	16
PSB	11
PSC	6
PCdoB	5
PRS	4
PCB	3
PTR	2
PST	2

PMN	1
PSD	1
Total	503
ELEIÇÕES 1994	
PMDB	107
PFL	89
PSDB	63
PPR	51
PT	50
PP	35
PDT	34
PTB	31
PSB	15
PL	13
PC DO B	10
PMN	4
PSC	3
PSD	3
PPS	2
PRN	1
PRP	1
PV	1
Total	513
ELEIÇÕES 1998	
PFL	105
PSDB	99
PMDB	83
PPB	60
PT	59
PTB	31
PDT	25
PSB	18
PL	12
PC DO B	7
PPS	3
PSD	3
PMN	2
PSC	2
PRONA	1
PSL	1
PST	1
PV	1
Total	513

ELEIÇÕES 2002	
PT	91
PFL	84
PMDB	75
PSDB	70
PPB	49
PTB	26
PL	26
PSB	22
PDT	21
PPS	15
PC do B	12
PRONA	6
PV	5
PSD	4
PST	3
PMN	1
PSC	1
PSDC	1
PSL	1
Total	513
ELEIÇÕES 2006	
PMDB	89
PT	83
PSDB	66
PFL	65
PP	41
PSB	27
PDT	24
PL	23
PTB	22
PPS	22
PV	13
PCdoB	13
PSC	9
PSOL	3
PMN	3
PTC	3
PRONA	2
PHS	2
PTdoB	1
PAN	1
PRB	1
Total	513

ELEIÇÕES 2010	
PT	88
PMDB	78
PSDB	53
PP	44
DEM	43
PR	40
PSB	34
PDT	26
PTB	22
PSC	17
PC do B	15
PV	14
PPS	12
PRB	8
PMN	4
PT do B	4
PSOL	3
PHS	2
PRTB	2
PRP	2
PTC	1
PSL	1
Total	513
ELEIÇÕES 2014	
PT	68
PMDB	66
PSDB	54
PP	38
PSD	36
PSB	34
PR	34
PTB	25
DEM	21
PRB	21
PDT	19
SD	15
PSC	13
PROS	11
PPS	10
PC do B	10
PV	8
PSOL	5

PHS	5
PTN	4
PRP	3
PMN	3
PEN	2
PSDC	2
PTC	2
PT do B	2
PSL	1
PRTB	1
Total	513

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela SGM/CD

Anexo VI – Comparativo da Bancadas dos Estados e do DF, caso se considere ou não as coligações eleitorais – Eleições 2014

COM COLIGAÇÕES		SEM COLIGAÇÕES	
ACRE			
PMDB	2	PT	8
PT	3		
PSDB	1		
PSB	1		
PRB	1		
ALAGOAS			
SD	1	PMDB	3
PMDB	1	PRTB	3
PSDB	1	PSDB	3
PP	1		
PDT	1		
PROS	1		
PR	1		
PRTB	1		
PT	1		
AMAZONAS			
PSDB	1	PSD	3
PSD	2	PSDB	3
PR	1	PMDB	2
PMDB	1		
PPS	1		
DEM	1		
PP	1		
AMAPÁ⁹⁰			
PDT	1	PDT	1
PMDB	1	PMDB	2
PR	1	PR	1
PRB	1	PRB	1
PSB	1	PSB	1
PSC	1	PSC	1
PT	1	PT	1
PTB	1		

⁹⁰ No estado do Amapá, desconsideradas as coligações partidárias, nenhuma legenda individualmente alcançou o quociente eleitoral, o que fez incidir a regra do art. 111 do Código Eleitoral "se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados".

BAHIA			
PT	8	PT	10
DEM	4	DEM	4
PP	4	PP	4
PSD	4	PSD	4
PSDB	3	PSDB	3
PC do B	2	PMDB	2
PR	2	PC DO B	2
PRB	2	PRB	2
PSC	2	PSC	2
PTB	2	PR	2
PDT	1	PTB	1
PMDB	1	SD	1
PSB	1	PSB	1
PTC	1	PDT	1
PTN	1		
SD	1		
CEARÁ			
DEM	1	PT	6
PC do B	1	PMDB	5
PDT	1	PROS	5
PHS	1	DEM	2
PMDB	3	PR	2
PPS	1	SD	2
PR	2		
PRB	1		
PROS	3		
PSDB	1		
PSL	1		
PT	4		
PTB	1		
SD	1		
DISTRITO FEDERAL			
DEM	1	PT	8
PMDB	1		
PR	1		
PROS	1		
PSD	1		
PSDB	1		
PT	1		
SD	1		

ESPÍRITO SANTO			
PDT	1	PDT	3
PMDB	1	PSB	3
PP	1	PSDB	2
PROS	1	PT	2
PSB	1		
PSDB	1		
PT	2		
PV	1		
SD	1		
GÓIAS			
PDT	1	PSDB	9
PMDB	2	PMDB	4
PP	1	PT	2
PPS	1	PSD	2
PR	1		
PSD	2		
PSDB	6		
PT	1		
PTB	1		
SD	1		
MARANHÃO			
PC do B	1	PMDB	6
PDT	1	PDT	3
PEN	2	PC DO B	3
PMDB	3	PV	2
PP	1	PPS	2
PPS	1	PT	2
PRB	1		
PRP	1		
PSB	1		
PSDB	1		
PSDC	1		
PT	1		
PTB	1		
PV	2		
MINAS GERAIS			
PT	9	PT	12
PSDB	7	PSDB	8
PMDB	6	PMDB	6
PP	5	PP	5

PR	3	PSD	4
PSB	3	PSB	3
PSD	3	DEM	3
DEM	2	PT do B	3
PDT	2	PTB	2
PT do B	2	PR	2
PC do B	1	PDT	1
PHS	1	PRB	1
PMN	1	SD	1
PRB	1	PSC	1
PRP	1	PHS	1
PSC	1		
PTB	1		
PTC	1		
PTN	1		
PV	1		
SD	1		
MATO GROSSO			
PMDB	1	PSB	8
PP	1		
PROS	1		
PSB	2		
PSC	1		
PSDB	1		
PT	1		
MATO GROSSO DO SUL			
DEM	1	PMDB	4
PDT	1	PT	4
PMDB	2		
PSB	1		
PSDB	1		
PT	2		
PARÁ			
DEM	1	PT	4
PMDB	3	PMDB	3
PPS	1	PSDB	3
PR	1	PSD	3
PROS	1	SD	2
PSC	1	DEM	1
PSD	3	PSOL	1
PSDB	1		

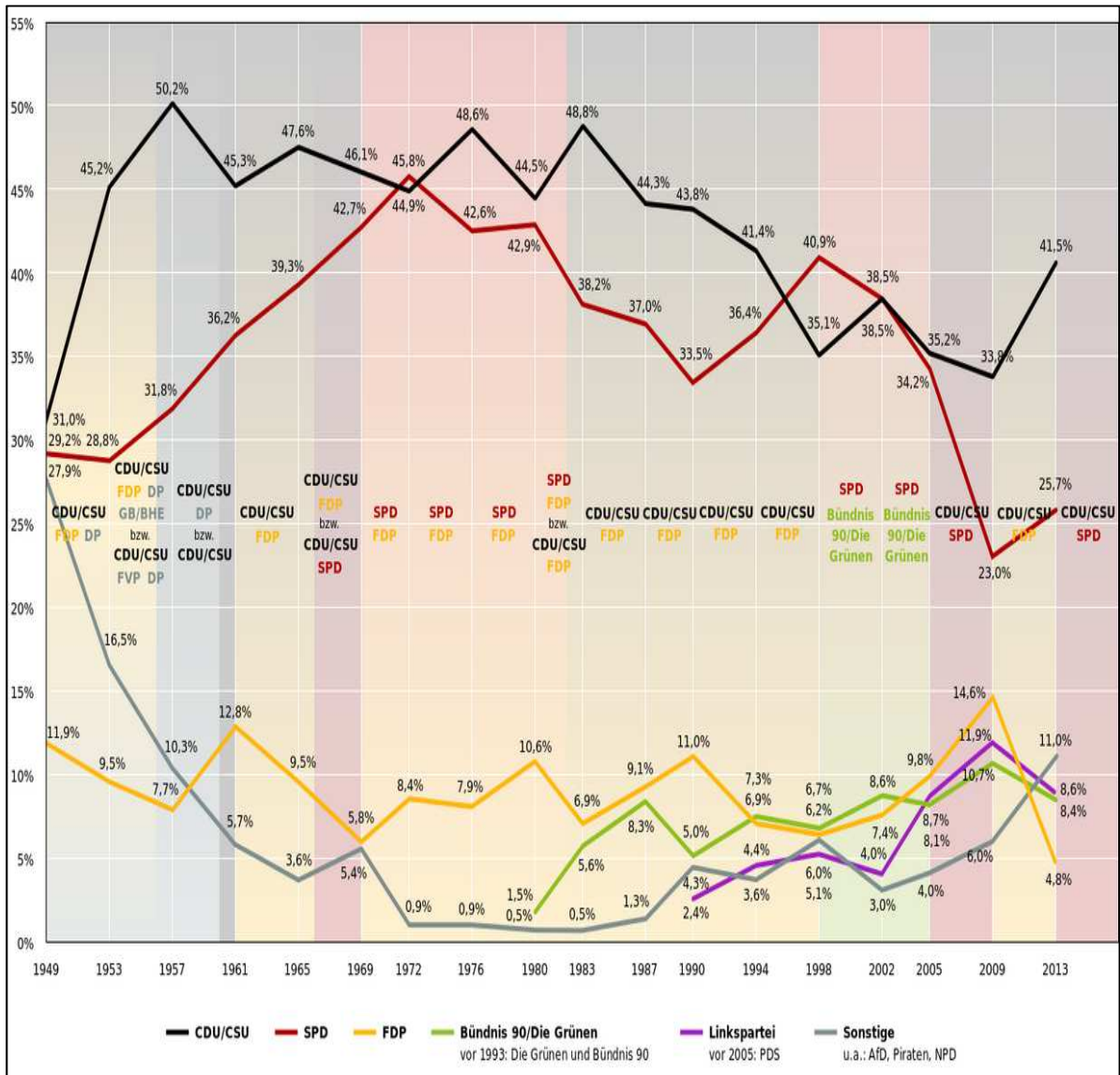
PSOL	1		
PT	2		
PTB	1		
SD	1		
PARAÍBA			
DEM	1	PMDB	7
PDT	1	PSDB	3
PMDB	3	PP	2
PP	1		
PR	1		
PSD	1		
PSDB	1		
PT	1		
PTB	1		
SD	1		
PARANÁ			
PMDB	4	PMDB	5
PP	4	PT	4
PT	4	PP	3
PSDB	3	PSC	3
PPS	2	PSDB	3
PR	2	PSB	2
PSB	2	PTB	2
PSC	2	PR	2
PC do B	1	PV	2
PHS	1	PPS	2
PSD	1	PSD	1
PTB	1	PTN	1
PTN	1		
PV	1		
SD	1		
PERNAMBUCO			
PSB	8	PSB	10
PTB	4	PTB	3
PSDB	3	PSDB	3
PR	2	PP	3
PC do B	1	PT	2
PDT	1	PR	2
PHS	1	PMDB	2
PMDB	1		
PP	1		

PSC	1		
PSD	1		
DEM	1		
PIAUI			
PMDB	1	PSB	3
PP	1	PT	3
PSB	3	PMDB	2
PSD	1	PTB	1
PT	2	PSD	1
PTB	2		
RIO DE JANEIRO			
PMDB	8	PMDB	10
PR	6	PR	9
PSD	6	PP	5
PT	5	PSD	4
PP	3	PT	4
PSOL	3	PSOL	4
PRB	2	PRB	3
PROS	2	PTB	2
PTB	2	SD	1
SD	2	PSDB	1
PC do B	1	PDT	1
PDT	1	PROS	1
PRP	1	PSB	1
PSB	1		
PSDB	1		
PSDC	1		
DEM	1		
RIO GRANDE DO NORTE			
DEM	1	PMDB	4
PMDB	1	PSD	4
PMN	1		
PP	1		
PR	1		
PROS	1		
PSD	1		
PSDB	1		
RIO GRANDE DO SUL			
DEM	1	PT	8
PC do B	1	PMDB	6
PDT	3	PP	6

PMDB	5	PDT	3
PP	6	PTB	3
PRB	1	PSB	2
PSB	2	PSDB	1
PSD	1	PSD	1
PSDB	1	PC DO B	1
PT	7		
PTB	3		
RONDÔNIA			
PDT	1	PMDB	8
PMDB	3		
PR	1		
PSDB	1		
PTB	1		
SD	1		
RORAIMA			
PDT	1	PSDB	8
PHS	1		
PMDB	1		
PMN	1		
PR	1		
PRB	1		
PSB	1		
PSDB	1		
SANTA CATARINA			
PMDB	5	PMDB	6
PP	2	PSD	4
PPS	1	PT	3
PR	1	PP	2
PSD	3	PSDB	1
PSDB	2		
PT	2		
SÃO PAULO			
DEM	4	DEM	3
PC do B	1	PDT	1
PDT	1	PMDB	3
PMDB	2	PP	3
PP	3	PPS	2
PPS	2	PR	7
PR	6	PRB	9
PRB	8	PSB	4

PSB	4	PSC	3
PSC	3	PSD	3
PSD	4	PSDB	13
PSDB	14	PSOL	1
PSOL	1	PT	10
PT	10	PTB	3
PTB	2	PV	3
PTN	1	SD	2
PV	3		
SD	1		
SERGIPE			
PMDB	1	PT	4
PRB	1	PTB	4
PSB	1		
PSC	1		
PSD	1		
PT	1		
PTB	1		
SD	1		
TOCANTINS			
DEM	1	PMDB	8
PMDB	3		
PP	1		
PRB	1		
PSB	1		
PSD	1		

Anexo VII – Fluxograma da Evolução do Sistema Partidário Alemão Pós-Segunda Guerra Mundial



ANEXO VIII – Proposições relativas à adoção do sistema eleitoral misto nas eleições para mandatos no Poder Legislativo

Proposições	Explicação	Autor	Partido	Apresentação	Situação
PL 5076/1978	Possibilita a aplicação simultânea dos sistemas majoritário e proporcional nas eleições parlamentares.	Deputado Cantídio Sampaio	Arena	04/05/1978	Arquivado
PL 1293/1979	Institui o sistema misto (princípio majoritário e proporcional), para a eleição de deputados federais e estaduais.	Deputado Jorge Arbage	Arena	19/06/1979	Arquivada
PL 1369/1979	Institui o sistema misto, majoritário-proporcional, para escolha dos deputados federais, estaduais e dos vereadores.	Deputado Ruben Figueiro	Arena	26/06/1979	Arquivada
PL 233/1979	Institui o sistema distrital misto no Brasil	Senador Tarso Dutra	Arena	16/08/1979	Arquivada
PL 6821/1982	Regulamenta a eleição de representantes do povo pelo sistema distrital misto, conforme a Emenda Constitucional nº 22.	Deputado Bonifácio de Andrada	Arena	03/12/1982	Arquivada
PL 261/1983	Institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos deputados federais e estaduais.	Poder Executivo	*	23/03/1983	Arquivada
PEC 5/1985	Extingue o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, alterando o artigo 148 da constituição federal.	Deputado Jorge Vianna	PMDB	18/04/1985	Prejudicada
PEC 16/1989	Institui o sistema eleitoral distrital misto.	Deputado Caio Pompeu	PSDB	28/06/1989	Arquivada
PL 3264/1989	Institui o sistema distrital misto para a eleição dos deputados federais e estaduais.	Deputado Jorge Arbage	PDS	14/08/1989	Arquivada
PL 3631/1989	Entre outras providências, institui o voto distrital misto no Brasil.	Deputado Ney Lopes	PFL	25/10/1989	Arquivada
PEC 58/1990	Estabelece o sistema do voto distrital misto para a eleição dos deputados federais.	Deputado Gilberto Carvalho	PFL	12/12/1990	Arquivada

PEC 66/1991	Estabelece sistema eleitoral proporcional personalizado, nas eleições para o poder Legislativo.	Deputado Ronaldo Perim	PMDB	18/02/1991	Prejudicada
PL 54/1991	Institui o sistema distrital misto, para a eleição dos deputados federais e estaduais.	Deputado Adylson Motta	PPR	11/03/1991	Arquivada
PEC 27/1991	Estabelece o sistema eleitoral misto, elegendo dois terços dos representantes por maioria simples, em distritos uninominais, e os demais em listas partidárias, por critério proporcional.	Deputado João Mendes	PTB	13/08/1991	Prejudicada
PEC 127/1992	Dispõe sobre o voto distrital misto, alterando o artigo 45 da Constituição Federal de 1988.	Deputado Roberto Magalhães	PFL	18/09/1992	Prejudicada
PEC 132/1992	Altera o artigo segundo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluindo entre as questões a serem definidas no plebiscito a adoção do voto distrital misto nas eleições do Legislativo.	Deputado Vasco Furlan	PDS	15/12/1992	Arquivada
PEC 168/1993	Altera o artigo 45 da Constituição Federal, dispondo sobre o sistema misto na eleição para a Câmara dos Deputados.	Deputado Armando Pinheiro	PPR	30/06/1993	Prejudicada
PEC 194/1995	Estabelece o sistema distrital misto nas eleições para a Câmara dos Deputados.	Deputado Vivaldo Barbosa	PDT	17/01/1995	Arquivada
PL 4/1995	Institui o sistema distrital misto para a eleição dos Deputados Federais e Estaduais.	Deputado Adylson Motta	PPR	16/02/1995	Arquivada
PEC 10/1995	Cria o sistema distrital misto.	Deputado Adhemar de Barros Filho	PPB	22/02/1995	Arquivada
PEC 28/1995	Estabelece um sistema proporcional misto.	Deputado Rita Camata	PMDB	22/03/1995	Arquivada
PEC 168/1995	Cria o sistema misto para as eleições da Câmara dos Deputados	Deputado Mendonça Filho	DEM	23/08/1995	Arquivada

PEC 181/1995	Institui o sistema eleitoral misto para a eleição dos Deputados Federais e Estaduais.	Deputado Paulo Gouvêa	PFL	24/08/1995	Arquivada
PL 1306/1995	Institui o voto distrital misto e dá outras providências.	Deputado Franco Montoro	PSDB	05/12/1995	Arquivada
PEC 289/1995	Institui o voto distrital misto.	Deputado Osvaldo Reis	PPB	07/12/1995	Arquivada
PEC 43/1996	Institui o sistema distrital misto no Brasil	Senador José Serra	PSDB	16/08/1996	Arquivada
PEC 429/1996	Institui o sistema distrital misto para a escolha dos deputados federais, deputados estaduais e vereadores.	Deputado Welinton Fagundes	PL	10/12/1996	Arquivada
PEC 42/1998	Dá nova redação aos artigos 45 e 46 da Constituição Federal, instituindo o sistema eleitoral misto para as eleições para a Câmara dos Deputados.	Comissão de Reforma Política – Senado Federal	*	10/12/1998	Arquivada
PEC 47/1999	Dá nova redação aos arts. 45 e 56 da Constituição Federal, instituindo o sistema eleitoral misto para as eleições para a Câmara dos Deputados	Senador Sérgio Machado	PSDB	19/05/1999	Arquivada
PEC 523/2006	Institui o Sistema Eleitoral Misto para Municípios com mais de duzentos mil eleitores.	Deputado Silvio Torres	PSDB	16/03/2006	Arquivada
PEC 71/2007	Institui o voto distrital misto nas eleições da Câmara dos Deputados	Deputado Marcio Junqueira	DEM	29/05/2007	Arquivada
EMP 204/2007 ao PL 1210/2007	Estabelece um sistema misto para as eleições da Câmara dos Deputados	Deputado Virgílio Guimarães	PT	13/06/2007	Arquivada
PEC 59/2007	Altera o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema eleitoral misto para as eleições de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.	Senador Francisco Dornelles	PP	04/07/2007	Arquivada
PEC 61/2007	Altera o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema eleitoral misto para as eleições do Legislativo.	Senador Antonio Carlos Valadares	PSB	11/07/2007	Tramitação

PEC 365/2009	Institui o sistema distrital misto para a eleição das Câmaras Federal e Estadual	Deputado Roberto Magalhães	DEM	14/05/2009	Arquivada
PEC 530/2010	Institui o sistema distrital misto para a eleição das Câmaras Federal e Estadual	Deputado Rodrigo Rocha Loures	PMDB	15/12/2010	Arquivada
PEC 19/2011	Altera a redação do art. 45 da Constituição Federal, para instituir o sistema eleitoral misto com voto único nas eleições para deputado federal	Senador Aloysio Nunes Ferreira	PSDB	05/04/2011	Arquivada
EMC 17/2011 ao Anteprojeto n. 1/2011	Altera o artigo 45 da Constituição Federal, para instituir o sistema eleitoral misto.	Deputado Sandro Alex	PPS	20/10/2011	Arquivada
EMC 46/2011 ao Anteprojeto n. 1/2011	Institui o sistema eleitoral misto de lista aberta e lista fechada nas eleições proporcionais.	Deputado Alceu Moreira	PMDB	25/10/2011	Arquivada
EMC 19/2011 ao Anteprojeto n. 2/2011	Altera o artigo 45 da CF para instituir o sistema eleitoral misto.	Deputado Sandro Alex	PPS	08/11/2011	Arquivada
EMC 60/2011 ao Anteprojeto n. 2/2011	Institui o sistema eleitoral misto para eleição dos cargos de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e para os Vereadores cujo município tenha mais de cinquenta mil eleitores.	Deputado Marcelo Castro	PMDB	08/11/2011	Arquivada
EMC 48/2011 ao Anteprojeto n. 2/2011	Estabelece um sistema eleitoral misto, em que metade dos parlamentares é eleita pelo sistema proporcional de lista preordenada e a outra metade pelo sistema majoritário de lista aberta ("distritão").	Deputado Marcelo Castro	PMDB	08/11/2011	Arquivada
EMC 67/2011 ao Anteprojeto n. 2/2011	Institui o sistema eleitoral misto de lista aberta e lista fechada nas eleições proporcionais.	Deputado Alceu Moreira	PMDB	10/11/2011	Arquivada
EMC 114/2012 ao Anteprojeto n. 3/2012	Estabelece o sistema eleitoral misto para as eleições do Poder Legislativo.	Deputado Duarte Nogueira	PSDB	13/03/2012	Arquivada

PL 5177/2013	Estabelece o sistema eleitoral misto para as eleições dos deputados federais, estaduais e distritais.	Deputado Marcus Pestana	PSDB	20/03/2013	Em tramitação
PEC 258/2013	Institui o sistema distrital misto para a eleição dos Deputados Federais, Estaduais e Distritais.	Deputado Marcus Pestana	PSDB	09/04/2013	Arquivada
PEC 352/2013	Entre outras providências, estabelece uma espécie de sistema misto	Deputado Cândido Vaccarezza	PT	06/11/2013	Prejudicada
EMC 5/2015 à PEC 182/2007	Prevê a adoção de um sistema eleitoral do tipo misto paralelo, com metade da representação da Câmara dos Deputados a ser eleita por voto majoritário em distritos uninominais e metade pelo voto proporcional em listas partidárias preordenadas, nas quais deverá ser garantida a paridade de gênero.	Deputado Afonso Motta	PDT	05/03/2015	Arquivada
EMC n. 14/2015 à PEC 344/2013	Dá nova redação ao inciso I do art. 29, e acrescenta o art. 29-B à Constituição Federal, dispondo sobre o voto distrital misto para municípios com mais de 200 mil habitantes.	Deputado Silvio Torres	PSDB	06/03/2015	Insubsistente em virtude da retirada de assinaturas.
EMC 29/2015 à PEC 182/2007	Propõe um sistema eleitoral misto de superposição, com previsão de alternância de gênero nas listas de candidatos	Deputada Elcione Barbalho	PMDB	11/03/2015	Arquivada
EMC 30/2015 à PEC 182/2007	Prevê a adoção de um sistema eleitoral misto de superposição	Deputado Alfredo Kaefer	PSDB	11/03/2015	Arquivada
EMA 2/2015 à PEC 182/2007	Estabelece um sistema misto para as eleições do Legislativo	Deputado Marcus Pestana	PSDB	28/05/2015	Rejeitada

EMA – Emenda Aglutinativa de Plenário; EMC – Emenda de Comissão; EMP – Emenda de Plenário

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo CEDI/CD.