

Democracia, representação e *accountability*

O *trade-off* entre justiça alocativa da representação e governo responsivo no sistema proporcionalista brasileiro

VALTER RODRIGUES DE CARVALHO

Resumo: O artigo analisa as reformas na representação proporcional que visam sanar os déficits de *accountability* vertical e representatividade no Brasil. Os governos representativos apresentam graves problemas de agência devido à assimetria informacional entre representantes e representados. A representação proporcional instituiu mecanismos para fazer frente ao *trade-off* entre igualdade de representação e formação de governo *accountable*, mas no Brasil despreza-se este último aspecto em nome da igualdade de representação, o que acarreta graves déficits de *accountability* vertical. A cláusula de barreira e a fidelidade partidária minoram esses déficits. Porém, só a introdução de lista fechada bloqueada ou flexível incrementa a *accountability* vertical de forma mais consistente, porque incentiva o voto partidário e reduz os custos informacionais de escolha do eleitor.

Palavras-chave: Representação proporcional e *accountability*. Democracia representativa. Governo responsivo.

Democracy, representation and accountability: the trade-off between allocative justice of representation and responsive government in the Brazilian proportionalist system

Abstract: The article analyzes the reforms in proportional representation aiming to remedy the deficits of vertical accountability and representativeness in Brazil. Representative governments have serious agency problems due to informational asymmetry between representatives and represented. Proportional representation provides mechanisms to cope with the trade-off between equal representation and accountable government formation, but in Brazil this late aspect is scorned in the name of equal representation, which entails serious deficits in vertical accountability. The introduction

Recebido em 11/11/19
Aprovado em 17/3/20

of the barrier clause and party allegiance alleviates deficits. However only the introduction of the blocked or flexible closed list increases vertical accountability more consistently because it encourages partisan voting and reduces the informational costs of voter choice.

Keywords: Proportional representation and accountability. Representative democracy. Responsive government.

1 Introdução

O objetivo deste artigo é analisar as reformas na representação proporcional brasileira – realizadas ou necessárias – para sanar os déficits de *accountability* vertical e representatividade. A hipótese central é que é intrínseco aos sistemas eleitorais o *trade-off* entre a extensão da igualdade de representação – *um cidadão, um voto* – e a formação de governo eficiente e responsivo perante os cidadãos. A representação majoritária (RM) pura tem como virtude a formação de governo eficiente e *accountable*. Isso se deve à sua mecânica: magnitude distrital 1 ($M=1$), escrutínio por maioria simples em turno único e vinculação geográfica do representante – proximidade do eleitor. Contudo, a RM gera graves distorções em termos de igualdade de representação. Ela maximiza o governo responsável e subotimiza a igualdade de representação.

Por seu turno, a representação proporcional (RP) tem como virtude a inclusividade política. Sua filosofia é a alocação justa da representação, promovendo, o mais possível, proporcionalidade entre votos e cadeiras. Todavia, ao maximizar a igualdade de representação, a RP entra em choque com outro atributo: a formação de governo eficiente e *accountable*. A RP impõe custos à *accountability* vertical porque os representantes são eleitos por distritos de alta magnitude, extensos geograficamente e com base em listas múltiplas, o que fragmenta o sistema partidário e gera custos informacionais para o eleitor conhecer os representantes.

Para equilibrar o *trade-off* entre igualdade de representação e formação de governos *accountables*, as democracias de sistemas proporcionais criaram mecanismos, como lista fechada, quociente eleitoral, cláusula de barreira, fidelidade partidária, equilíbrio das magnitudes dos distritos. No caso brasileiro, peculiaridades do sistema proporcional – o sistema de lista aberta, a infidelidade partidária, a prática de coligações, a ausência de cláusula de barreira e magnitudes distritais distorcidas – geram sérios problemas de *accountability* vertical e representatividade do sistema.

De todas as distorções, as mais graves são a lista partidária aberta e a infidelidade partidária, que contribuem para desinstitucionalizar os partidos, aumentar os custos de campanhas e os custos informacionais para o eleitor fazer escolhas.

2 Democracia representativa e *accountability*

Os gregos foram os inventores da democracia e a concebiam como um regime político de igualdade entre os cidadãos (FINLEY, 1992, p. 26-27; DAHL, 2012, p. 17-18; SARTORI, 1994, p. 39-41). Foram “os gregos que descobriram não apenas a democracia, mas também a política – a arte de decidir através da discussão pública” (FINLEY, 1992, p. 26). Desconhecendo a representação, a democracia entre os gregos foi exercida de forma direta. “[T]ão profundamente arraigada era essa concepção que os gregos achavam difícil imaginar um governo representativo, muito menos aceitá-lo como uma alternativa legítima à democracia direta” (DAHL, 2012, p. 27). Como “o mundo grego foi, basicamente, um mundo da palavra falada e não escrita” (FINLEY, 1992, p. 30), o exercício da democracia só poderia ser direto.

No entanto, a democracia direta não poderia mais ser instituída nos grandes estados nacionais modernos, mas a igualdade, como seu corolário, não foi abandonada. É daí que surge a ideia de *representação* política. Como contrato fiduciário, a representação só tomou os contornos que tem hoje a partir do século XV (BOBBIO, 2000; PITKIN, 2006, p. 19). No inglês do século XV, “o verbo ‘representar’ passa a significar também ‘retratar, figurar ou delinear’. [...] Ao mesmo tempo, surge o substantivo ‘representação’, que significa ‘imagem, figura ou pintura’” (PITKIN, 2006, p. 20). Já bem antes dessa data, os cavaleiros e burgueses eram convocados a se reunir com o

rei. Porém, “o ponto crucial era que eles fossem ao parlamento com autoridade para obrigar suas comunidades a pagar os tributos que seriam cobrados” (PITKIN, 2006, p. 21-22). Não demorou muito para que as comunidades lhes atribuíssem o papel de levar suas queixas à Coroa. Passaram, então, à condição de servidores remunerados pelas comunidades, prestando contas das suas ações no Parlamento. Entre os séculos XV e XVII cresce a consciência de corpo do que viria a ser o Parlamento moderno como unidade da nação. Duas ideias emergem nesse momento: “a ideia de que todos os homens estão presentes no Parlamento e a ideia de que o governante simboliza ou encarna o país como um todo” (PITKIN, 2006, p. 24). Em outros termos, “é a ideia de que toda a nação está, de alguma forma, encarnada em seu governante, assim como a Igreja está encarnada em Cristo ou no Papa, depois Dele” (PITKIN, 2006, p. 24-25).

A invenção da representação operou mudanças no ideal e na forma dos Estados democráticos modernos (KELSEN, 1998, p. 412-413). Assim, “a representação pode ser compreendida como um fenômeno histórico e como uma aplicação da lógica da igualdade a um sistema político em grande escala” (DAHL, 2012, p. 340). Ela se tornou o meio de externar “a vontade popular” e de tomar “decisões em seu nome, como se o próprio povo estivesse governando” (DALLARI, 2003, p. 345).

Para Dahl (2012, p. 345), as mudanças trazidas pela representação são as seguintes: (i) aceitação da diversidade cultural, política, social, linguística, religiosa etc., o que era inaceitável nas cidades antigas; e (ii) aceitação do conflito – “[u]ma vez que os conflitos de interesse fazem parte da natureza do homem e da sociedade e a expressão desses conflitos não poderia ser suprimida sem que se suprimisse a liberdade, a melhor cura para os males do sectarismo seria o aumento da escala”.

Diante do exposto, questiona-se: quais as consequências dessas mudanças para as relações entre governantes e governados? Na verdade, o aumento da escala trouxe prejuízos à energia cívica – presente no republicanismo das pólis antigas – porque significa ascensão do plebeísmo à esfera pública (HABERMAS, 1995, p. 40-41; ARAÚJO, 2000, p. 5-7). Com o aumento de escala, “os laços sociais e o conhecimento pessoal entre os cidadãos cedem à distância social e ao anonimato” (DAHL, 2012, p. 349). Diante disso, avolumam-se os problemas de agência ou desvios de finalidade da representação do poder entre o principal (o povo) e o agente (o representante), resultante da assimetria informacional. Os problemas de agência resultam de outra característica da democracia representativa, que é a ausência de mandato imperativo (BOBBIO, 2000, p. 59; DALLARI, 2003, p. 140).

Segundo Bobbio (2000, p. 59-60), nas democracias representativas o representante eleito para exercer o poder, “uma vez eleito, não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato [...] não é revogável”. O representante não é responsável porque é “convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria”. O representante ou mandatário, embora seja eleito por parte do povo, representa toda a nação. O famoso discurso de Edmund Burke aos eleitores de Bristol se tornou o paradigma da rejeição ao mandato imperativo nos governos representativos. Nele, “uma vez que a relação de cada parlamentar é com a nação como um todo, ele não se encontra em uma relação especial com seu eleitorado; ele representa a nação, não aqueles que o elegend” (PITKIN, 2006, p. 31). Em outros termos, o representante é um fiduciário, e não um delegado (BOBBIO, 2000, p. 58). O delegado “é pura e simplesmente um porta-voz, um embaixador, de seus representados, e [...] o seu mandato é [...] limitado e revogável”

(BOBBIO, 2000, p. 58). Diferentemente disso, como fiduciário, o representante “tem poder de agir com uma certa liberdade em nome e por conta dos representados [...], pode interpretar com discernimento próprio os seus interesses” (BOBBIO, 2000, p. 58). O representante é irresponsável perante seu eleitorado na medida em que não é “obrigado a explicar os motivos pelos quais optou por uma ou por outra orientação” (BOBBIO, 2000, p. 58). Em outras palavras, se não há *recall* – destituição pelo eleitor –, o mandato é irrevogável antes do prazo determinado.

Nos governos representativos, os problemas de agência, decorrentes das condições político-jurídicas mencionadas, demandam formas de *accountability* – responsabilização. Nesses governos há cadeias de delegação de poderes em que decisões são tomadas em ambientes de assimetria informacional que pode levar a desvios de finalidade entre principal (o povo) e agente (os representantes) (PRZEWORSKI, 1996, p. 22; ARAÚJO; SANCHEZ, 2005, p. 151).

Exemplos problemáticos da relação de delegação principal-agente estão, por um lado, no sistema político, no qual representantes (agentes) recebem delegação do eleitor (principal), e, por outro, na esfera da administração pública, na qual o funcionário público (agente), contratado pelo governo (principal), tem a finalidade de realizar determinadas funções (PRZEWORSKI, 1996, p. 22). Os problemas de agência resultam do fato de que os principais operam em contextos de informação incompleta (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005, p. 156). Em qualquer das situações, os agentes dispõem de informações privilegiadas que não estão disponíveis para os titulares; “conhecem suas próprias preferências, dispõem de informação privilegiada sobre suas capacidades e têm a chance de perceber alguns estados possíveis do mundo que os titulares não podem perceber” (PRZEWORSKI, 1996, p. 22). Em consequência, os agentes estão em

condições de tirar vantagens na relação de delegação em função do privilégio em termos de informação. “A assimetria informacional entre os agentes permite o aparecimento do comportamento oportunista. E é o oportunismo que obriga a construção de inúmeras garantias” (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005, p. 156-157). Portanto, o agente pode comportar-se de forma *oportunist*a usando informações privilegiadas para conseguir benefícios próprios (desvio de finalidade da representação).

Os problemas de agência ou desvios de finalidade da delegação levam à necessidade de construir mecanismos de *accountability*. Na análise bidimensional formulada por O'Donnell (1998, p. 40-41), são duas as formas de responsabilização dos governantes em democracias representativas: a horizontal e a vertical.

A *accountability* horizontal é exercida por meio de agências estatais sobre outras agências. Esse tipo de controle se justifica pelas deficiências dos controles verticais exercidos pelas eleições e pela sociedade (O'DONNELL, 1991, p. 37-38). Assim, a “*accountability* horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas, mas de redes de agências que têm em seu cume [...] tribunais [...] comprometidos com essa *accountability*” (O'DONNELL, 1998, p. 43), de modo que a *accountability* horizontal é a institucionalização de agências estatais com a finalidade de realizar tarefas de controle e responsabilização de ações dos governantes e de outras agências estatais. Segundo Mainwaring (2003, p. 13, tradução nossa), a “*accountability* não poderá existir sem poder sancionatório”. Para ser efetiva, a *accountability* horizontal não pode limitar-se à simples tarefa de tomar e justificar prestações de contas governamentais (*answerability*), mas deve ter capacidades legais e institucionais (*enforcement*) para impor penalidades, direta ou indiretamente, aos violadores das leis.

A *accountability* vertical, exercida da sociedade para o Estado (ascendente), é realizada por eleições periódicas e pela sociedade civil (*accountability* societal), com a participação de movimentos sociais, ONGs e mídias. Em contextos políticos pluralistas, essa forma de controle tem nas eleições a sua principal forma de concretude. A *accountability* vertical é o sistema “de controle político no qual os funcionários do mais alto escalão no governo do Estado são induzidos a modificar sua conduta a fim de vencer eleições quando em competição com outros candidatos, partidos e grupos” (DAHL, 2012, p. 346-347). Assim, as eleições se tornam a principal estrutura de incentivo à *accountability* dos representantes eleitos porque permitem puni-los ou premiá-los. Segundo Manin, Przeworski e Stokes (2006, p. 110-111), se as políticas públicas implementadas pelos representantes forem capazes de mudar a vida dos cidadãos/eleitores, elas poderão gerar maior *accountability* porque são capazes de premiá-los com a reeleição.

No entanto, como *accountability* vertical, as eleições têm-se mostrado frágeis na tarefa de realizar a responsabilização dos representantes eleitos (DAHL, 1989, p. 21; O'DONNELL, 1998, p. 28-29; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 130). Não se pode deixar de atentar para as limitações e insuficiências dessa forma de controle. Em primeiro lugar, porque as eleições não ocorrem com frequência, mas periodicamente; em segundo, porque, nas novas democracias, a fragilidade institucional dos partidos e os apelos do personalismo na política reduzem a efetividade desse mecanismo de controle (O'DONNELL, 1998, p. 28-29). No entanto, as eleições podem ser mais efetivas na tarefa de responsabilizar governantes quando contam com certos arranjos institucionais, tais como (a) pluralismo, competitividade e *accountability* vertical; (b) institucionalização dos partidos políticos como atalhos informacionais e de *accountability* vertical; (c) sistema eleitoral, sistema partidário e *accountability* vertical.

Quanto ao primeiro aspecto, em sua crítica à teoria utilitarista da democracia, Schumpeter (1961) aponta o equívoco de se conceber a existência de bem comum inequívoco e fácil de definir mediante argumentação racional. Nas democracias reais, a vontade política é sempre endógena – confeccionada por meio de propaganda. Assim, a vocação para a manipulação e desvios de finalidade é inerente à liderança (SCHUMPETER, 1961, p. 305-313). A responsabilização das elites políticas só é possível mediante uma *democracia competitiva*. A competição entre partidos e grupos políticos reduz os custos da aquisição de conhecimento sobre assuntos públicos pelo eleitor e promove a alternância no governo (SCHUMPETER, 1961, p. 327-328).

Nesse sentido, Dahl (2005, p. 26-27) define a democracia competitiva e pluralista como *poliarquia*, caracterizada pelo pluralismo organizacional e pela presença de contestação pública. A poliarquia cria governos *responsivos* porque concebe cidadãos iguais e com oportunidades de (i) formular preferências; (ii) exprimir preferências; (iii) ter preferências igualmente aceitas pelos governos. Como corolário disso, é imprescindível liberdade de organização, liberdade de expressão, direito de voto, eleições livres, periódicas e justas, direito dos líderes de disputarem apoio, fontes de informação alternativas etc. Em um ambiente competitivo e plural assim, as eleições são capazes de realizar a *accountability* vertical dos representantes – os eleitores controlam o governo com punição ou premiação.

Em relação ao segundo aspecto, como instituições, os partidos têm papel central na participação social e política porque, em sociedades complexas, os indivíduos, autoridades públicas, empresas etc. operam em condição de incerteza (DOWNS, 1999, p. 97). Os partidos se tornam *atalhos informacionais* que removem ou minoram a incerteza dos cidadãos sobre políticas. Em ambiente de incerteza, “ideologias partidárias são úteis

porque eliminam a necessidade de que eles relacionem cada questão a suas próprias filosofias” (DOWNS, 1999, p. 119). Os partidos reduzem os custos para o eleitor conhecer as questões de interesse público e que o atingem diretamente. Assim, “com esse atalho, o eleitor pode poupar-se o custo de estar informado sobre uma gama mais ampla de questões” (DOWNS, 1999, p. 119).

No entanto, mais uma vez, uma condição para que os partidos funcionem como *atalhos informacionais* para o eleitor e incrementem a *accountability* vertical é a institucionalização (PANEBIANCO, 2005, p. 103-107; MAINWARING, 2001, p. 57-58). Segundo Panebianco (2005, p. 103, grifos do autor), a institucionalização partidária pode ser aferida em duas dimensões: “(i) o grau de *autonomia* do ambiente que a organização desenvolveu; (ii) o grau de *sistemicidade*, de interdependência entre as diversas partes organizadas”. Quanto à primeira dimensão, a institucionalização é mensurada pela capacidade de controle direto sobre os processos de trocas com o ambiente no qual o partido está inserido. Um partido fracamente institucionalizado não tem os recursos indispensáveis à sua existência e é controlado por outras organizações externas. Uma organização partidária que tem “pouca autonomia [...] exerce pouco controle sobre o próprio ambiente; [...] mais se adapta a ele do que o faz adaptar-se a si própria” (PANEBIANCO, 2005, p. 103-104). Ao contrário, se o partido tem muita autonomia, exercerá controle sobre o ambiente no qual está inserido. Na segunda dimensão, a institucionalização gera um alto grau de sistemicidade, capaz de controlar as incertezas. Se o grau de sistemicidade é elevado, existe “o controle sobre as zonas de incerteza organizativa, principalmente sobre as relações com o ambiente” (PANEBIANCO, 2005, p. 106). Um baixo nível de sistemicidade tem como consequência heterogeneidade organizacional; ao contrário, “um alto nível de sistemicidade [...] costuma dar lugar a uma maior homogeneidade entre as subunidades”. Trata-se da centralização da estrutura interna do partido. Nessas condições, segundo Mainwaring (2001, p. 58), o sistema partidário ostenta padrões estáveis de competição interpartidária, partidos com fortes laços sociais, vínculos estáveis entre eleitores, coerência ideológica, subordinação aos interesses partidários.

Em relação ao terceiro arranjo institucional – sistema eleitoral, sistema partidário e *accountability* vertical –, os sistemas eleitorais são estruturas de incentivos e constrangimentos que podem permitir maior ou menor *accountability* vertical dos representantes (SCHUMPETER, 1961, p. 332; DOWNS, 1999, p. 164). Entre as *virtudes* da RM está a formação de governos fortes, eficientes e *accountables* (LIJPHART, 2003, p. 18-19). No modelo puro de distritos uninominais e escrutínio de maioria simples, somente os mais votados alcançam a vitória. A vinculação do representante a um

distrito geograficamente próximo do eleitorado produz efetiva *accountability* vertical. Além disso, na RM a magnitude distrital é de apenas 1 ($M=1$), o que significa que apenas um representante será definido por distrito geográfico. Por sua vez, o sistema partidário é reduzido a poucos partidos – de dois a três –, o que implica baixo custo informacional para a escolha do eleitor (LIJPHART, 2003, p. 18-19; NICOLAU, 2004, p. 32-33). Assim, na eleição, a maioria dos partidos que lança candidatos não elege representantes, de modo que ao fim da eleição se define com precisão quem é governo e quem fará o papel de oposição – maioria e minoria (LIJPHART, 2003, p. 32-33). Nesse sentido, é intrínseca à RM a tese de que o papel da maioria vitoriosa é tomar as decisões governamentais, e o da minoria – a oposição – é exercer o papel de crítico das políticas da maioria governante.

Por seu turno, a RP impõe custos e dificuldades ao exercício da responsabilização dos governantes. Há um consenso entre os especialistas de que a RP de lista aberta gera forte incentivo a campanhas centradas nos atributos pessoais dos candidatos (CAREY; SHUGART, 1995, p. 429; AMES, 2003, p. 73-74). Isso sugere que os partidos são enfraquecidos em proveito dos políticos individuais – o personalismo se sobrepõe às organizações partidárias como instâncias coletivas. Por outro lado, a RP de lista fechada exige “que os políticos cooperem com outros [...] companheiros de partido porque essa cooperação é necessária para obter respaldo da organização, o que [...] é essencial para a eleição e a conquista de cargos” (MAINWARING, 2001, p. 301). Em outras palavras, “estes sistemas incentivam a obediência à linha do partido [...]. A lógica do interesse pessoal impõe a ênfase no esforço coletivo” (MAINWARING, 2001, p. 301). Por essa razão, a grande maioria das democracias proporcionalistas utilizam lista fechada (NICOLAU, 2004, p. 43) – Argentina,

Bulgária, Portugal, Espanha, Turquia e Uruguai, entre outras –, onde as cadeiras que cada partido recebe serão ocupadas pelos primeiros das listas preordenadas.

3 Representação proporcional e representação majoritária: virtudes e vícios

Sistemas eleitorais são regras ou técnicas jurídico-institucionais que, deliberadamente escolhidas para converter votos em representação (SARTORI, 2000, p. 39; TAVARES, 1994, p. 33-34), exercem fortes constrangimentos sobre as escolhas estratégicas dos atores políticos em competição, bem como limitam a igualdade entre os eleitores, consubstanciada no princípio “um eleitor, um voto” (LIJPHART, 2003, p. 169).

Atualmente, os sistemas eleitorais que vigoram nas democracias estão divididos em dois grandes modelos – a representação majoritária (RM) e a representação proporcional (RP) –, que têm implicações para (i) o grau de representatividade do sistema político; (ii) o maior ou menor custo na formação de coalização de governo; e (iii) a maior ou menor *accountability* vertical dos representados sobre os representantes.

3.1 Representação majoritária: virtudes e vícios

O que denominamos RM é o modelo de sistema eleitoral no qual os distritos eleitorais (no Brasil, circunscrições) podem comportar 1 ($M=1$) ou mais representantes (COX, 1998, p. 94; SARTORI, 2000, p. 17-19; LIJPHART, 2003, p. 169).¹ Na sua forma pura, o sistema admite distritos com apenas um representante

¹ Ver um balanço da literatura sobre o tema em Carvalho (2014); Carlomagno e Carvalho (2018).

e escrutínio de maioria simples. Para Nicolau (2004, p. 17), “em geral, a fórmula majoritária é a utilizada em distritos uninominais. Nesse caso, o candidato mais votado recebe 100% da representação e os outros partidos [...] ficam sem representação”. No caso, vence a eleição o candidato que obtiver o maior percentual de votos – mesmo que esse percentual seja mínimo. “Os sistemas majoritários não objetivam um parlamento que reflita a distribuição das votações; buscam um vencedor indiscutível” (SARTORI, 2000, p. 17).

No entanto, a RM comporta mais de uma versão: ao lado do modelo puro, em que os distritos são uninominais (só uma vaga), existe um modelo de distritos plurinominais (várias cadeiras), o que permite aos partidos entrarem na disputa com uma lista de candidatos (LIJPHART, 2003, p. 169). Assim, “o sistema majoritário pode ser simples [...], pelo qual, [com] uma única eleição, se pode proclamar o candidato que houver obtido a maioria simples ou relativa dos votos [...] [e] se considerará eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos” (SILVA, 2008, p. 370). No modelo de distritos plurinominais, o escrutínio é de dois turnos (*ballotage*) – a exemplo das eleições para os cargos de presidente, governador e prefeito no Brasil (arts. 77, 28, 29, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2019a])).

Os Estados Unidos, a Inglaterra e Barbados adotam modelos puros de RM. Nesses países, os distritos são uninominais ($M=1$), e a eleição é decidida por escrutínio de maioria simples – vence o mais votado no distrito –, não importando o tamanho da diferença (LIJPHART, 2003, p. 169; NICOLAU, 2004, p. 17).

Entre as virtudes dos sistemas de RM está a formação de um governo forte, eficiente e com *accountability* vertical (responsabilização) perante os eleitores (NOHLEN, 1995, p. 93;

SARTORI, 2000, p. 67). Conforme já assinalado, é inerente ao sistema a ideia de que é função da maioria vitoriosa tomar todas as decisões governamentais, cabendo à minoria derrotada (a oposição) exercer a crítica às políticas da maioria governante. Sua lógica é majoritária, por isso só são eleitos os partidos/candidatos que chegam às primeiras posições nos distritos (TAVARES, 1994, p. 74-75; NICOLAU, 2004, p. 19-22). Assim, a RM limita à maioria – os partidos vitoriosos – o exercício do governo, e à minoria – que às vezes pode ter recebido muitos votos, mas acaba em minoria – que exerça a função de oposição ao governo da maioria (LIJPHART, 2003, p. 17-19). Schumpeter (1961) captou muito bem o espírito da RM, tomando como exemplo a Inglaterra. Para o autor, a representação proporcional (RP) impediria a formação de governos eficientes e responsáveis. Pelo princípio democrático, “as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com apoio da maioria do que outros indivíduos ou grupos concorrentes” (SCHUMPETER, 1961, p. 330-331). Só o sistema majoritário assegura essa lógica democrática. Assim, segundo o pressuposto do modelo majoritário de democracia, a maioria é que deve tomar todas as decisões governamentais, e à minoria cabe apenas criticar as políticas da maioria governante (LIJPHART, 2003, p. 51; SARTORI, 2000, p. 67).

Por outro lado, entre os vícios que se atribuem à RM está seu efeito bastante concentrador: a representação fica nas mãos de poucos partidos – um sistema de dois partidos (Estados Unidos e Inglaterra) ou no máximo dois e meio (Alemanha) (LIJPHART, 2003, p. 74-75; TAVARES, 1994, p. 74-75). A lógica do “vencedor leva tudo” redundando em grande desproporcionalidade entre votos e cadeiras para os partidos, pois muitos dos votos não elegem ninguém (LIJPHART, 2003, p. 74-75). Segundo Duverger (1970, p. 260), o menor número de

partidos que o sistema de RM permite se deve a dois fatores: “efeito mecânico” e “efeito psicológico”. O primeiro resulta do alto grau de injustiça alocativa – desproporcionalidade –, e o segundo resulta da rejeição do eleitor aos partidos perdedores – voto útil. Assim, com a combinação entre “efeito mecânico” e “efeito psicológico”, a RM acaba por reduzir a quantidade de partidos efetivos no Parlamento (DUVERGER, 1970, p. 260; LIJPHART, 2003, p. 189-190).

3.2 Representação proporcional: virtudes e vícios

A RP tem uma filosofia completamente distinta da RM. Entre suas virtudes está o fato de ser um sistema que tem como filosofia incluir, o máximo possível, os partidos que competem em regimes democráticos – no limite, pode apresentar proporcionalidade perfeita entre votos e cadeiras para os competidores (LIJPHART, 2003, p. 57; SARTORI, 2000, p. 16-17). Os defensores da RP assinalam que o sistema de representação majoritária do tipo “o vencedor leva tudo” é profundamente antidemocrático (LIJPHART, 2003, p. 52-53). A RM impede que os cidadãos atingidos pelas decisões governamentais participem elegendo os governos.

A RP possibilita que todos os competidores organizados em partidos, ao obterem quantidades relativas de votos, elejam representantes para o Parlamento. Os que advogam a sua adoção alegam as virtudes do sistema para as sociedades marcadas por diversidades étnicas, linguísticas, culturais, lealdades regionais etc. Assim, o “objetivo básico da representação proporcional é o de representar tanto as maiorias quanto as minorias”, o que se expressa “proporcionalmente à votação em termos de cadeiras parlamentares” (LIJPHART, 2003, p. 169). Nesses termos, entre as preocupações mais notáveis da RP está a que visa “assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos/coligação e sua representação” (NICOLAU, 2004, p. 37). Nesse sentido, ressaltou Lijphart (2003), nas sociedades heterogêneas a RP mostra a flexibilidade necessária – que a RM não tem – para alcançar justiça na alocação da representação e incentivar a lealdade necessária à democracia.

Todavia, ao lado das virtudes, os estudiosos apontam também vícios na RP. Em suas clássicas leis sociológicas, Duverger demonstrou que os sistemas de RP e RM de dois turnos (*ballotage*) produzem sistemas multipartidários. Por sua vez, a RM de maioria simples e escrutínio de turno único (*plurality*) em distrito de magnitude 1 ($M=1$) tem como efeito a produção de sistemas bipartidários (DUVERGER, 1970, p. 253). Como um de seus vícios, o sistema de RP, dependendo de certas variáveis, como magnitude distrital (M), cláusula de exclusão e fórmulas de alocação de

sobras, gera profunda fragmentação da representação parlamentar, o que dificulta a formação de coalização eficiente e responsável perante o eleitorado (SCHUMPETER, 1961, p. 332; SARTORI, 2000, p. 17). Em outras palavras, um sistema partidário fragmentado dificulta a escolha eleitoral porque gera um custo informacional difícil de ser suportado pelo eleitor mediano e, conseqüentemente, gera um déficit de *accountability* vertical.

Portanto, da mais importante das virtudes da RP – inclusão de minorias e proporcionalidade – resulta um dos seus principais vícios: a fragmentação das forças políticas e a conseqüente dificuldade de formação de coalizão eficiente e responsável e de oposição mais efetiva e bem definida, capaz de gerar *accountability* vertical (DUVERGER, 1970, p. 448; DOWNS, 1999, p. 164; LIJPHART, 2003, p. 28). Por essa razão, cabe ressaltar que o grau de multipartidarismo – proporcionalidade entre votos e cadeiras – depende de uma série de variáveis escolhidas de forma deliberada pelos atores políticos nos contextos democráticos. O sistema proporcional institui uma série de barreiras à entrada, que dificultam o acesso à representação. Dentre essas barreiras, destacam-se: a magnitude distrital, a fórmula eleitoral, o quociente eleitoral, a cláusula de exclusão e a representação proporcional de lista.

A *magnitude distrital* (M) é o número de representantes legalmente autorizados a serem eleitos em determinado distrito ou circunscrição eleitoral (NOHLEN, 1995, p. 53-56; LIJPHART, 2003, p. 175-178). A magnitude distrital tem relação de causa e efeito com o número de partidos que entram na eleição e com o número efetivo de partidos representados no parlamento. A rigor, o distrito de magnitude 1 ($M=1$) produz enormes desproporcionalidades e desperdício de votos. A magnitude distrital $M=1$ esteriliza contingentes enormes de votos, produzindo concentração da representação em poucos partidos. Portanto, “ao se reduzir o tamanho das circunscrições eleitorais, aumenta-se a desproporcionalidade entre votos e cadeiras. Inversamente, reforça-se o efeito proporcional de um sistema eleitoral ao aumentar o tamanho das circunscrições eleitorais” (NOHLEN, 1995, p. 56, tradução nossa).

Além da magnitude distrital, nos sistemas de RP, a maior ou menor proporcionalidade depende de variáveis institucionais, como a *fórmula eleitoral* de distribuição das sobras. A RP apresenta duas faces distintas: uma face eleitoral mais plural e competitiva, e outra face parlamentar/representativa mais concentrada (NICOLAU, 2004, p. 44; TAVARES, 1994, p. 169-180; LIJPHART, 2003, p. 170-174). As fórmulas eleitorais mais utilizadas são as seguintes: (i) fórmula *D'Hondt*, método das maiores médias, de mais largo uso, que incrementa a representação dos grandes partidos por série de divisores (1, 2, 3, 4, 5 etc.); (ii) fórmula *Sainte-Laguë*, que produz maior proporcionalidade porque opera mediante divisores

ímpares (1, 3, 5, 7 etc.); (iii) fórmula *Sainte-Laguë* modificada, menos proporcional que sua versão original porque modifica o primeiro divisor de 1 para 1,4.

O sistema de RP impõe ainda uma barreira de entrada, o *quociente eleitoral*, cujo intuito é evitar que partidos/candidatos que não têm capilaridade e densidade de interesses consigam representação (NOHLEN, 1995, p. 69-70; TAVARES, 1994, p. 131-133). É o que se convencionou chamar de cota Hare (nome do criador, Thomas Hare), cuja operacionalização consiste na divisão dos votos válidos do distrito – circunscrição no Brasil – pelo número de vagas autorizadas. Assim, “o quociente eleitoral é obtido mediante divisão, em que o dividendo é sempre igual ao total de votos válidos emitidos; por sua vez, o divisor muda segundo a fórmula aplicada” (NOHLEN, 1995, p. 69, tradução nossa). Na verdade, a barreira do *quociente eleitoral* está relacionada à magnitude distrital. Então, quanto maior a magnitude distrital, menor será a barreira do quociente eleitoral e mais fácil o acesso dos pequenos partidos (SANTOS, 1987, p. 110; TAVARES, 1998, p. 102-103).

O sistema de representação proporcional institui uma barreira conhecida como *cláusula de exclusão* (no Brasil, cláusula de barreira). Trata-se de mecanismo cujo objetivo é dificultar a entrada dos pequenos partidos. A razão disso é que “a proporcionalidade extrema poderia produzir um legislativo muito fragmentado, que afetaria a governabilidade” (NICOLAU, 2004, p. 49). Todas as democracias que instituíram sistemas proporcionais, de algum modo, criaram cláusulas de exclusão baseadas em votação nacional. De acordo com Nicolau (2004, p. 52), na Eslováquia a cláusula de exclusão é 5% da votação nacional; na Noruega, 4%; na Romênia, 3%; em Israel, 1,5%.

A *representação proporcional de lista* não diz respeito ao grau de justiça na distribuição da representação, mas ao fortalecimento dos partidos e ao conseqüente incremento do controle interno do partido sobre os eleitos, o que indiretamente gera maior *accountability* vertical dos eleitores sobre os eleitos. A lista contribui para institucionalizar os partidos, reduzir o número de opções (escolhe-se entre listas) e produzir maior clareza de posicionamentos, o que facilita a escolha do eleitor (CAREY; SHUGART, 1995, p. 419; AMES, 2003, p. 73-74). Por fim, a lista fechada visa propiciar maior controle do partido sobre os eleitos porque o processo de recrutamento dos representantes passa pelo crivo dos partidos e não é obra do esforço individual dos políticos. A forma como a RP estrutura a escolha dos candidatos – se lista aberta ou fechada – tem efeitos relevantes na estratégia dos candidatos e no controle dos partidos sobre os eleitos, possibilitando maior responsabilização (MAINWARING, 2001, p. 301-303).

4 Representação proporcional no Brasil e reformas incrementais para sanar os déficits de *accountability* e representatividade

A CRFB adotou o sistema eleitoral proporcional para a escolha dos representantes nos três níveis de governo (arts. 27, § 1º, e 45): deputado federal, deputado estadual e vereador. Pode-se dizer, sem medo de errar, que a opção pela representação proporcional é uma das virtudes da democracia instituída pelos constituintes de 1988. Como apontaram Mendes e Branco (2018, p. 1.161), “a Constituição [...] definiu que as eleições dos deputados federais, dos deputados estaduais e dos vereadores efetivam-se pelo critério proporcional”. De acordo com Silva (2008, p. 371), “pretende-se que a representação, em determinado território (circunscrição), distribua-se em proporção às correntes ideológicas ou de interesse integradas nos partidos concorrentes”. Por outro lado, somente é possível operacionalizar a representação proporcional mediante um conjunto de variáveis institucionais que têm impacto em igualdade de representação e governo responsivo – *trade-off* –, conforme se expõe a seguir.

4.1 Magnitude distrital

Como já apontado, a magnitude distrital é uma das variáveis de maior efeito na geração de dispersão/concentração partidária de um sistema eleitoral. Por essa razão, como variável independente, a magnitude distrital tem função estratégica fundamental para os partidos competidores em um distrito: quando alta, ela pode incentivar mais partidos a entrarem na competição ou, quando baixa, a se aliarem (COX, 1998, p. 126-127; TAVARES, 1994, p. 37-38). A magnitude é causa de maior ou menor desigualdade entre votos e representação dos partidos competidores em eleições – *efeito mecânico* (DUVERGER, 1970, p. 260). Por essa razão, a distribuição dos distritos eleitorais pode ser manipulada pelos atores políticos em determinados segmentos ideológicos ou territoriais (NOHLEN, 1995, p. 47-48). Assim, pelo “princípio democrático, cada voto deve ter o mesmo peso. A igualdade de voto [...] é lograda quando cada cadeira representa a mesma quantidade de votos e habitantes [...] em todo o território eleitoral” (NOHLEN, 1995, p. 48, tradução nossa). A manipulação da distribuição dos distritos eleitorais ficou conhecida pelo termo *Gerrymandering*.²

² *Gerrymandering* se refere à manipulação de fronteiras de distrito eleitoral realizada em 1812 pelo Governador de Massachusetts (EUA) para favorecer o Partido Republicano. O distrito foi definido no formato de uma salamandra. Daí a expressão *Gerrymandering* (*Gerry+mander*).

Na RP instituída no Brasil, a magnitude distrital é em geral alta, mas varia de distrito para distrito. Os constituintes de 1988 imprimiram na CRFB um critério máximo e mínimo em termos de magnitude dos distritos (art. 45): a magnitude mínima é de 8 assentos ($M=8$); a máxima, de 70 assentos ($M=70$). Assim, em termos de igualdade, o voto do eleitor dos estados menos populosos tem “um valor extraordinariamente maior na determinação do perfil da representação política no Congresso do que o voto dos eleitores dos estados mais populosos” (TAVARES, 1998, p. 89). A criação de novos estados na Assembleia Constituinte é a causa mais visível das atuais distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados – a transformação dos territórios federais do Amapá e Roraima em estados e a criação do estado do Tocantins (CARMO; ROCHA; FIGUEIREDO FILHO, 2012, p. 192-194). “[O] viés regional da distorção [...] tem-se mantido relativamente constante. Em média, as regiões Sul e Sudeste do país têm sido prejudicadas, as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, beneficiadas” (BOHN, 2006, p. 196). Uma reforma deveria corrigir a desproporcionalidade da representação dos estados na Câmara dos Deputados.

Quando descemos ao nível dos distritos, percebemos que há distorções em muitos estados, mesmo entre as regiões sobrerrepresentadas. Dados empíricos evidenciam que, na Região Norte, o Amapá tem eleitorado de 0,31% e 1,559% da representação (8), distorção de 1,224%. Em contraste, na Região Sudeste, São Paulo tem eleitorado de 22,313% e 13,645% da representação (70), distorção de 8,668% (CARMO; ROCHA; FIGUEIREDO FILHO, 2012, p. 192-194).

4.2 Quociente eleitoral e alocação coletiva da representação

Uma virtude do sistema, o quociente eleitoral é uma barreira de entrada que a RP institui para evitar que partidos/candidatos sem capilaridade e densidade de interesses consigam se fazer representar (NOHLEN, 1995, p. 69-71; TAVARES, 1994, p. 130-133; MENDES; BRANCO, 2018, p. 1.166).³ O quociente eleitoral representa a cota obrigatória que os partidos têm de superar para obter ao menos um assento no Parlamento – cota mínima. Isso “significa que os votos dados ao parlamentar ou ao partido serão computados para os fins de definição do quociente eleitoral e do quociente partidário” (MENDES; BRANCO, 2018, p. 1.166). O quociente partidário é encontrado com

³No sistema de RP adotado no Brasil, o quociente eleitoral é encontrado mediante a seguinte operação: dividem-se os votos válidos pelo número de vagas a preencher na circunscrição; desconsidera-se a fração igual ou inferior a meio ou arredonda-se para cima a superior a meio.

base na divisão dos votos de cada partido pelo quociente eleitoral.

A instituição do quociente partidário é uma virtude do sistema de RP adotado no Brasil porque torna a eleição dos representantes, de alguma forma, dependente dos votos agregados do partido. Embora a lista aberta seja um dos vícios mais deletérios do nosso sistema, o quociente partidário é que determina a quantidade de assentos conquistados pelos partidos.

4.3 Fórmula de distribuição das sobras

A operação que resulta na definição do quociente partidário – definição dos assentos de cada partido – não distribui todas as vagas: sempre haverá sobras a serem distribuídas. Como apontamos, a fórmula de distribuição das sobras tem efeitos consideráveis sobre a proporcionalidade no sistema de RP. Para essa distribuição, adota-se uma das versões das fórmulas de maiores médias (art. 109 do Código Eleitoral (BRASIL, [2019b])): a *D'Hondt* (GOMES, 2011, p. 109; COELHO, 2016, p. 127).⁴

O grau de justiça alocativa depende da fórmula eleitoral que opera a conversão das sobras em representação parlamentar efetiva. A fórmula *D'Hondt* beneficia os grandes partidos em detrimento dos menores (TAVARES, 1994, p. 168-182; DALMORO; FLEISCHER, 2005, p. 102-103). O ideal seria uma reforma incremental em busca de uma fórmula mais justa. A fórmula *Sainte-Laguë* apresentaria resultados mais justos. Quando testada nos resultados das eleições de 1994, 1998 e 2002, há uma ligeira diferença na proporcionalidade. Os resultados

⁴ A operação para distribuir as sobras é a seguinte: i) às cadeiras que cada partido obteve (quociente partidário) soma-se uma (1) vaga; ii) feito isso, dividem-se os votos obtidos pelos partidos pelas cadeiras a que cada um tem direito (quociente partidário, acrescido de mais 1); iii) o partido que obtiver a maior média (mais votos) terá mais um mandato. Repete-se a operação até esgotar a última cadeira.

variariam de 7,10 para 9,24 partidos efetivos em 1994; de 6,00 para 7,24 partidos efetivos em 1998; e de 7,16 para 8,27 partidos efetivos em 2002 (DALMORO; FLEISCHER, 2005, p. 103).

4.4 Coligações eleitorais

A autorização legal para a prática de coligação entre os partidos nas eleições proporcionais existe em alguns países – Bulgária, Chile, Israel, Grécia, Brasil etc. (NICOLAU, 2004, p. 53). No Brasil, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) (BRASIL, [2019d]) assegura aos partidos autonomia para definir listas de candidatos em conjunto com outros partidos. Da perspectiva jurídica, “a coligação funciona como partido temporário, participando dos cálculos de quociente como se fosse um único partido” (COELHO, 2016, p. 125). Assim, a coligação forma um único partido perante a Justiça Eleitoral e na repartição dos mandatos eleitos.

A prática de coligações tem recebido tanto tratamento favorável quanto desfavorável na literatura. Uma das distorções das coligações em eleições proporcionais é a neutralização de um elemento do sistema que visa deter a fragmentação partidária – a cláusula de barreira –, pois “um partido que sozinho teria dificuldade de atingir o patamar mínimo de votos exigido para a eleição de um representante pode se beneficiar da soma de seus votos com os de outros partidos” (NICOLAU, 2004, p. 53). Quanto às vantagens, as coligações têm gerado maior proporcionalidade no sistema. Estudos empíricos demonstram que sem coligações a redução no número de partidos efetivos é insignificante. Dalmoro e Fleischer (2005, p. 103) demonstram que o número efetivo de partidos com a prática de coligações seria de 8,48. Sem coligações, este número seria de 7,16. Braga (2006, p. 235), por sua vez, demonstra que “a eliminação desse

dispositivo [...] aumentaria a desproporcionalidade sistêmica produzida pela fórmula eleitoral”.

No entanto, o mais incômodo das coligações em eleições proporcionais – o que justifica a reforma – é o fato de que viola a vontade do eleitor por ausência de afinidade ideológica entre os partidos que as firmam (AMES, 2003, p. 93; MACHADO, 2010, p. 234), de modo que o eleitor pode votar em um candidato de determinada vertente ideológica e acabar – como sempre ocorreu – contribuindo para eleger outro de vertente ideológica diametralmente oposta à sua opção. Por isso, a reforma incremental realizada em 2017, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 97 (BRASIL, 2017), colocou fim à prática de coligação nas eleições proporcionais de deputados e vereadores (MENDES; BRANCO, 2018, p. 1.181). Porém, a EC nº 97 criou uma distorção, ao permitir que um partido que não alcance o quociente eleitoral participe da distribuição das sobras eleitorais.

4.5 Cláusula de barreira

Em grande parte dos sistemas de RP, a cláusula de exclusão é um patamar mínimo de votos obrigatório para que os partidos participem da distribuição da representação (NOHLEN, 1995, p. 65). No Brasil, a cláusula de barreira ou exclusão é a exigência de desempenho eleitoral mínimo dos partidos para obter funcionamento parlamentar e recursos do fundo partidário. Instituída na Carta de 1967 (BRASIL, [1985]), a questão foi silenciada na Constituição de 1988 (JARDIM, 1996, p. 98; VIANA, 2008, p. 130). O assunto voltou a figurar na ordem jurídica em 1996, quando o funcionamento parlamentar foi condicionado pela Lei dos Partidos à obtenção de 5% do eleitorado, em um terço dos estados (art. 13 da Lei nº 9.096) (BRASIL, [2019c]), a vigorar dali a 11 anos.

No apagar das luzes de 2006, ano em que entraria em vigor, em julgamento das ADIs nºs 1.351 e 1.354 (BRASIL, 2006a, 2006b), ajuizadas por pequenas legendas – Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Socialista Cristão (PSC) –, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional a cláusula de barreira (art. 13 da Lei nº 9.096). Os ministros do STF entenderam que “a cláusula de barreira compromete o bom funcionamento parlamentar, além de violar o princípio da igualdade e da proporcionalidade entre os partidos” (COÊLHO, 2016, p. 146). É uma tese equivocada, pois todos os sistemas eleitorais – inclusive o nosso – restringem esses princípios em maior ou menor grau (LIJPHART, 2003, p. 189-190; TAVARES, 1994, p. 49-56). Aliás, por esse raciocínio, os ministros do STF poderiam suspender via judicialização – o que seria um desastre – todos os mecanismos de funcionamento da RP, a começar pela exigência de quociente eleitoral e a fórmula *D’Hondt*

de distribuição das sobras, tendo em vista que eles ferem de forma mais profunda os princípios da isonomia do voto e da proporcionalidade na representação dos partidos.

A cláusula de barreira foi reintroduzida em 2017 pela EC nº 97, que deu nova redação ao § 3º do art. 17 da CRFB, acrescentou dois incisos e um parágrafo a esse mesmo artigo e impôs exigências às agremiações partidárias para terem direito aos recursos do fundo partidário e acesso a rádio e televisão. No entanto, as exigências da EC nº 97 foram escalonadas. O escalonamento teve início na eleição de 2018 e se encerrará na eleição de 2026 (MENDES; BRANCO, 2018, p. 1.180).⁵

A nova cláusula de barreira não é muito alta. O escalonamento e a inclusão de alternativas para a eleição de deputados, o que já existiu em outras épocas, parecem equilibrar um pouco as exigências. Também parece pertinente facultar “aos parlamentares cujas agremiações não atingiram os requisitos a possibilidade de mudarem de partido sem a perda do mandato eletivo (art. 17, § 5º, da CF/88)” (MENDES; BRANCO, 2018, p. 1.182-1.183). De acordo com o § 5º, a mudança de partido, nesse caso, não implica acréscimo de recursos ao partido receptor.

4.6 Fidelidade partidária

A indisciplina partidária foi a mais grave distorção e fator de maior impacto na instabilidade, volatilidade e desvio dos desígnios do sistema representativo. O percentual de migração partidária de parlamentares na Câmara dos Deputados entre 1983 e 2003 foi de 29% (MELO, 2004, p. 161). Essas migrações, majoritariamente, tomaram a direção do apoio ao governo federal. Para esses partidos interessava “o acesso às arenas decisórias e o controle de ‘territórios’, no interior dos governos, capazes de funcionar como fonte de recursos utilizáveis na intermediação das relações com seus pares e com a sociedade” (MELO, 2004, p. 152). Desse modo, partidos bem posicionados nas coalizões governistas viram suas bancadas inflarem com as migrações partidárias.

A despeito das causas que levaram a sua ocorrência – incerteza, sobrevivência política, ausência de custos eleitorais, ausência de identidade partidária, processo legislativo centralizado etc. –, a verdade é que a prática

⁵ O escalonamento ficou assim: (a) na eleição de 2018, a exigência é de 1,5%, com pelo menos 1% em um terço dos estados; ou, alternativamente, a eleição de nove deputados federais em no mínimo um terço dos estados; (b) na eleição de 2022, exigência de 2% dos votos válidos na eleição da Câmara, em pelo menos um terço dos estados, com no mínimo 1% nesses estados; ou, alternativamente, a eleição de deputados federais em pelos menos um terço dos estados; (c) na eleição de 2026, a exigência de 2,5% dos votos válidos, em pelos menos um terço dos estados, com ao menos 1,5% em cada uma delas ou, alternativamente, a eleição de treze deputados federais em pelo menos um terço dos estados.

da infidelidade fraudava os desígnios do regime representativo, pois “a intensa mudança de legenda por parte dos eleitos falseia a representação política e desarticula o quadro partidário, tornando-o ainda mais instável e confuso” (GOMES, 2011, p. 91). Em outros termos, a vontade manifestada por parte do eleitorado é subvertida pelas escolhas políticas dos representantes eleitos. Em boa parte das situações, são eleitos como oposição e acabam governistas – à revelia do seu eleitorado.

Em 2007, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) assentou que o mandato pertence ao partido e que a infidelidade, sem causa legítima, é motivo para a perda de mandato (GOMES, 2011, p. 91; AGRA, 2018, p. 99-100).⁶ A seguir, o TSE editou a Resolução nº 22.610/2007 (BRASIL, [2008]), normatizando a perda de mandato e a desfiliação partidária. “O TSE afastou a possibilidade de que o mandato eletivo configura-se como direito subjetivo do representante, independentemente de se ele foi eleito em razão dos votos de legenda ou do aproveitamento das sobras partidárias” (AGRA, 2018, p. 99). Portanto, a migração partidária agora exige justa causa. Entre as causas taxativas estão (i) incorporação ou fusão do partido a outra agremiação; (ii) criação de nova agremiação; (iii) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; (iv) grave discriminação pessoal (AGRA, 2018, p. 101).

A reforma eleitoral de 2015 trouxe mudanças significativas no rol de causas legítimas para a desfiliação sem perda de mandato. Uma delas foi a chamada “janela de infidelidade”, que abre a autorização legal para os parlamentares se desfiliarem 30 dias antes do prazo legal de filiação como condição de elegibilidade, que passou a ser de 6 meses em nova mudança em 2017 (AGRA, 2018, p. 101).

Inovação substancial foi trazida pela decisão do STF no julgamento da ADI nº 5.398 (BRASIL, 2018), ajuizada pelo Partido Rede Sustentabilidade. Trata-se do acolhimento de pedido de vedação à desfiliação sem perda de mandato nos casos de incorporação, fusão ou criação de nova agremiação (AGRA, 2018, p. 101). O STF fechou uma das janelas de incentivo mais consistente à desestruturação do sistema partidário e à proliferação de novos partidos.

4.7 Lista partidária aberta

Um dos mais notáveis vícios do sistema de representação entre nós é a lista aberta, usada também na Finlândia e no Chile (NICOLAU, 2004, p. 56-67). A RP de lista aberta incentiva o individualismo em detrimento da organização partidária. Favorece o individualismo das campanhas

⁶ CTA nº 1.398, julgado (BRASIL, 2007).

“porque quanto mais votos um candidato recebe mais cresce seu poder e prestígio. Este e outros sistemas em que o voto preferencial determina [...] a ordem dos candidatos na lista exige que os políticos cultivem votos pessoais” (MAINWARING, 2001, p. 302). Embora até pareça uma virtude por permitir ampla liberdade de escolha ao eleitor, os efeitos negativos, como a desinstitucionalização dos partidos e os déficits de *accountability* vertical, neutralizam-na. Assim, “na lista aberta os partidos têm fortes incentivos para atrair nomes de lideranças e personalidades com alta popularidade” (MAINWARING, 2001, p. 302).

Nesse sentido, é urgente uma reforma incremental para sanar essa que certamente é a maior das distorções da RP no Brasil. Uma alternativa ao atual modelo de lista aberta seria a introdução da lista fechada bloqueada ou flexível, que pode trazer, como vantagens, o incremento da *accountability* vertical, o fortalecimento dos partidos, a redução dos custos de campanha eleitoral e de formação de coalizões.

O sistema de lista fechada melhora a *accountability* vertical dos representantes porque privilegia campanhas partidárias, e não individualistas (MAINWARING, 2001, p. 301-302; AMES, 2003, p. 89; NICOLAU, 2004, p. 30-31). A representação proporcional funciona em grandes circunscrições com sistema de lista fechada, bloqueada ou flexível. A ausência de lista fechada bloqueada ou flexível impossibilita a *accountability* vertical sobre os representantes devido ao custo informacional que gera para a escolha do eleitor. Assim, “o Brasil tem um sistema de representação proporcional que deixa ao eleitor uma ampla margem de escolha entre candidatos individuais e enfraquece o controle dos partidos” (MAINWARING, 2001, p. 302). A lista fechada bloqueada ou flexível facilita para o eleitor se informar e decidir em quem votar – porque são poucas as listas (NICOLAU, 2006, p. 32; ALMEIDA, 2006, p. 43-44). A lista aberta gera confusão e custos para o eleitor decidir o voto e controlar o representante.

A lista fechada bloqueada ou flexível incrementa a institucionalização e o *fortalecimento dos partidos*, gerando maior *accountability* vertical. O senso comum rejeita partidos fortes porque não compreende o que seja isso. O conceito de partidos fortes tem o sentido de maior *accountability* vertical entre os eleitores e os eleitos. Os especialistas são unânimes em apontar que os partidos no Brasil são institucionalmente fracos em função, entre outras variáveis, do sistema de lista aberta (AMES, 2003, p. 73-74; MAINWARING, 2001, p. 301; ALMEIDA, 2006, p. 43-44). Regras institucionais como a lista aberta enfraquecem os partidos porque incentivam uma forma de recrutamento de candidatos pautada nos atributos pessoais, em detrimento do partido. O incentivo à personalização do voto reduz a autonomia dos partidos, enfraquece a institucionalização e suas raízes sociais (AMES, 2003, p. 73-74). No Brasil, o voto personalizado é alto;

o voto partidário, muito baixo. Como notou Nicolau (2006, p. 27), pesquisa com dados das eleições legislativas de 1998 e 2002 mostra que 82% dos eleitores sufragaram candidatos e apenas 8,7%, os partidos.

As instituições têm papel importante na racionalidade do eleitor. Aliás, não é possível falar em racionalidade sem pensar em instituições porque “as instituições predominantes (as regras do jogo) determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos e sociais” (TSEBELIS, 1998, p. 52). As instituições – no caso as eleitorais – delimitam o campo da racionalidade de eleitores e políticos. Se os eleitores votassem em partidos, com o tempo se criaria maior identidade com eles, reduzindo os custos informacionais e levando os partidos a desempenharem o papel de *atalho informacional* (DOWNS, 1999, p. 119). A lista fechada bloqueada ou flexível tem uma grande vantagem sobre a lista aberta porque reduz os custos informacionais para o eleitor escolher e promover a responsabilização posterior (ALMEIDA, 2006, p. 36-37). Pesquisas mostram que o grau de lembrança do voto por parte do eleitor decresce à medida que o processo de escolha se torna mais complexo e os custos informacionais se elevam. Almeida (2006, p. 37-42), por exemplo, mostra que, após a eleição de 2002, perguntado ao eleitor em quem votou, o grau de amnesia eleitoral (esquecimento) foi de 9% para presidente, 12% para governador, 31% para senador, 71% para deputado federal e 69% para deputado estadual. Em países como Hungria, Alemanha, Nova Zelândia e Bulgária, o grau de amnesia eleitoral no mesmo período foi de 10%, 10%, 19% e 25%, respectivamente. A Polônia, que utiliza lista aberta, apresenta percentual mais próximo do Brasil – 49%.

O sistema de lista fechada bloqueada ou flexível tem impacto relevante em uma variável de fundamental importância para a democracia:

os custos das campanhas eleitorais. A RP de lista aberta em grandes circunscrições, como as nossas, incentiva campanhas individualistas e o excesso de candidatos à procura de votos. “A RP de lista aberta com distritos de grande magnitude deixa à própria campanha a determinação dos segmentos do eleitorado que obterão representação” (AMES, 2003, p. 74). Como consequência, traz incertezas aos próprios pretendentes a cargos eletivos, custo informacional elevado para o eleitor filtrar os candidatos e a explosão dos custos de financiamento de campanhas (MELO, 2004, p. 59-60; NICOLAU, 2006, p. 30-31). A introdução da lista fechada bloqueada ou flexível reduziria consideravelmente os custos de campanha porque o eleitor usaria a lista como atalho informacional, em vez de filtrar uma gama ampla de nomes entre diversos partidos. Por fim, o sistema de lista fechada facilita também a fiscalização da aplicação dos recursos nas campanhas devido ao enjugamento do mercado eleitoral – reduz o excesso de candidatos.

A RM tem entre suas virtudes a formação de governos fortes e eficientes devido à clareza com que define vencedores e vencidos (SCHUMPETER, 1961, p. 333; SARTORI, 2000, p. 69-71; LIJPHART, 2003, p. 18). O sistema permite que apenas a maioria vencedora se responsabilize pelas políticas do governo, cabendo à minoria exercer o papel de oposição ao governo da maioria. Além disso, concentra o sistema partidário, o que implica baixos custos para a *formação de coalizões*. Por isso, afirma-se ser difícil a irracionalidade da ação nos governos de coalizão em sistemas multipartidários (DOWNS, 1999, p. 163-164). É que nos sistemas proporcionais é mais difícil definir com precisão quem é governo e quem é oposição. A máxima segundo a qual “a maioria toma as decisões governamentais e a minoria faz oposição” é menos clara (LIJPHART, 2003, p. 51-53). A representação proporcional de lista aberta

radicaliza ainda mais a “irracionalidade” do sistema porque, além de fragmentar, enfraquece os partidos como atores legitimados e portadores da vontade do eleitorado.

5 Conclusão

Nos governos representativos avolumam-se os problemas de agência ou desvios de finalidade nas relações entre representantes (agentes) e representados (principais) em virtude da assimetria informacional existente entre eles. Na condição de agentes, os representantes, não raro, comportam-se de forma oportunista, usando informações disponíveis para eles e caras aos representados, para conseguir benefícios próprios.

No entanto, as eleições podem ser mais efetivas na responsabilização dos governantes se o sistema eleitoral contar com alguns atributos. Intrínseco aos sistemas eleitorais é o *trade-off* entre igualdade de representação e formação de governo eficiente e responsável; em outros termos, o primado da máxima “um cidadão, um voto” *versus* governo eficiente e *accountable*. A RM pura apresenta a virtude de formar governo eficiente e *accountable* porque sua mecânica institucional propicia isso. Por outro lado, a RM produz distorções em termos de igualdade de representação. Porém, ao maximizar a igualdade de representação, negligencia-se outro atributo: a formação de governo eficiente e *accountable*. Por essa razão, as democracias de RP instituíram mecanismos que equilibram o *trade-off* entre igualdade de representação e formação de governos *accountables*, como lista fechada, cláusula de barreira, fidelidade partidária, equilíbrio nas magnitudes dos distritos, ausência de coligações.

Conclui-se que as reformas incrementais realizadas ou propostas na representação proporcional – o fim da infidelidade partidária, o fim das coligações em eleições proporcio-

nais, a reintrodução da cláusula de barreira, a introdução da lista fechada bloqueada ou flexível – removem os incentivos aos déficits de *accountability* e representatividade do sistema.

Por interpretação judicial do TSE em 2007, foi afastada a infidelidade partidária. Sua prática reiterada provocou graves distorções nas preferências do eleitorado e falseou a representação da vontade manifestada pelo eleitorado, subvertida pelas escolhas políticas dos representantes eleitos ao mudar de legenda. O incômodo das coligações decorre do fato de violar a vontade do eleitor dada a ausência de afinidade ideológica entre os partidos coligados. O eleitor vota em candidato(s) de determinada orientação ideológica e contribui para eleger outro(s) de orientação ideológica oposta. Em 2017 o Congresso Nacional colocou fim à prática de coligação nas eleições proporcionais (EC nº 97).

Introduzida em 1996 (Lei dos Partidos), a cláusula de barreira foi derrubada por interpretação equivocada do STF, que entendeu que violava o princípio da igualdade e proporcionalidade dos partidos. A tese é desacertada porque todos os sistemas eleitorais restringem esses princípios em maior ou menor grau. Em 2017 o Congresso Nacional reintroduziu a cláusula de barreira, a ser implantada até 2030.

Os sistemas de representação proporcional, com raras exceções, utilizam a lista fechada. Então, de todos os vícios do nosso sistema, a lista aberta é de longe o mais grave e requer reformas. A adoção da lista fechada bloqueada ou flexível induziria à institucionalização dos partidos e, conseqüentemente, incrementaria a *accountability* vertical, que resultaria de três fatores: redução dos custos informacionais para o eleitor escolher e monitorar o representante; redução dos custos de campanha eleitoral; redução dos custos para a formação de coalizão.

Em vez de escolher entre milhares de candidatos, o eleitor escolheria entre poucas listas.

O grau de lembrança do voto é muito mais elevado em democracias com sistema de lista fechada. O sistema de lista aberta em grandes circunscrições e com milhares de candidatos incentiva campanhas individualistas e excessivamente caras. A lista fechada reduziria consideravelmente os custos porque é atalho informacional eficiente. Por fim, fortalecer e institucionalizar os partidos facilita a formação de governos mais eficientes e *accountables*. O incentivo ao voto em partidos, e não em pessoas, legitima e reforça os partidos como agências detentoras de vontades coletivas capazes de fazer a interlocução de forma mais efetiva entre governo e sociedade.

Sobre o autor

Valter Rodrigues de Carvalho é doutor e mestre em Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; bacharelado em Direito pela Universidade de Mogi das Cruzes, Mogi das Cruzes, SP, Brasil; professor nos cursos de especialização em Direito Público e Gestão Pública na Universidade Cruzeiro do Sul, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: valter.carvalhosp@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

CARVALHO, Valter Rodrigues de. Democracia, representação e *accountability*: o *trade-off* entre justiça alocativa da representação e governo responsivo no sistema proporcionalista brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 226, p. 161-186, abr./jun. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p161

(APA)

Carvalho, V. R. de (2020). Democracia, representação e *accountability*: o *trade-off* entre justiça alocativa da representação e governo responsivo no sistema proporcionalista brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, 57(226), 161-186. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p161

Referências

AGRA, Walber de Moura. *Manual prático de direito eleitoral*. Belo horizonte: Fórum, 2018.

ALMEIDA, Alberto Carlos. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998? In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 34-46.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

ARAÚJO, Cícero. República e democracia. *Lua Nova*, [São Paulo], n. 51, p. 5-30, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000300002>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64452000000300002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 19 mar. 2020.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 65, p. 137-173, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452005000200006>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452005000200006&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 19 mar. 2020.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOHN, Simone. Ainda o velho problema da distorção da representação nos estados na Câmara dos Deputados. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 193-127.

BRAGA, Maria do Socorro. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e consequências das coligações partidárias no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 228-245.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, [1985]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. *Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017*. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2019d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.351/DF*. Partido político – funcionamento parlamentar – propaganda partidária gratuita – fundo partidário. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do fundo partidário [...]. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PCdoB e outros; Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requerido: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Marco Aurélio, 7 de dezembro de 2006a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.354/DF*. Partido político – funcionamento parlamentar – propaganda partidária gratuita – fundo partidário. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do fundo partidário

[...]. Requerente: Partido Social Cristão – PSC. Requerido: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Marco Aurélio, 7 de dezembro de 2006b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416152>. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.398/DF*. Direito eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.165/2015. Exclusão da criação de partido novo como hipótese de justa causa para desfiliação partidária. Plausibilidade jurídica da alegação de violação à legítima expectativa de partidos criados até a data da entrada em vigor da lei [...]. Requerente: Rede Sustentabilidade. Interessado: Câmara dos Deputados; Senado Federal; Presidente da República. Relator: Min. Roberto Barroso, 9 de maio de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748684723>. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (Plenário). *Consulta nº 1.398/DF*. Consulta. Eleições proporcionais. Candidato eleito. Cancelamento de filiação. Transferência de partido. Vaga. Agremiação. Resposta afirmativa. Consultante: Partido da Frente Liberal – PFL. Relator: Min. Cesar Asfor Rocha, 27 de março de 2007. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20071220-1.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007*. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária. Brasília, DF: TSE, [2008]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2007/RES226102007.htm>. Acesso em: 20 mar. 2020.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, [s. l.], v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995. DOI: [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2).

CARLOMAGNO, Márcio Cunha; CARVALHO, Valter Rodrigues de. Desempenho individual e transferência de votos no sistema eleitoral proporcional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 55, n. 220, p. 105-121, out./dez. 2018. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril_v55_n220_p105. Acesso em: 19 mar. 2020.

CARMO, Erinaldo Ferreira; ROCHA, Enivaldo Carvalho; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Brito. Aplicando o modelo de proporcionalidade regressiva na representação dos estados na Câmara dos Deputados. *Revista de Direito Público*, Londrina, v. 7, n. 3, p. 191-204, set./dez. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1980-511X.2012v7n3p191>. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/13495>. Acesso em: 19 mar. 2020.

CARVALHO, Valter Rodrigues de. *Atores partidários e entrada estratégica em competição eleitoral de múltiplas arenas: a experiência brasileira*. São Paulo: Paco Editorial; Teresina: Ed. UFPI, 2014.

COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. *Direito eleitoral, direito processual eleitoral e direito penal eleitoral*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

COX, Gary W. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Traducción de Gabriela Ventureira. Barcelona: Gedisa, 1998.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão de tradução de Aníbal Mari. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

_____. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 2005. (Clássicos, 9).

_____. *Um prefácio à teoria democrática*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. 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: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. Unesp, 2005. p. 85-113.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp, 1999. (Clássicos, 15).

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1970. (Biblioteca de Ciências Sociais).

FINLEY, Moses I. *Democracia antiga e moderna*. Tradução de Waldea Barcellos e Sandra Bedran. São Paulo: Graal, 1992.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. Tradução de Gabriel Cohn e Álvaro de Vita. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000200003>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451995000200003&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 19 mar. 2020.

JARDIM, Torquato Lorena. *Direito eleitoral positivo: conforme a nova Lei dos Partidos Políticos e a Lei Eleitoral Municipal de 1996*. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1996.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MACHADO, Aline. Coligações eleitorais minimamente vitoriosas no presidencialismo: realidade ou ficção? O caso do Brasil. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (ed.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 3-33. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199256373.003.0001>.

_____. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200005>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452006000200005&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: 19 mar. 2020.

MELO, Carlos Ranulfo. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: SaraivaJur, 2018. (Série IDP).

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais: uma introdução*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004. (Coleção FGV Prática).

_____. Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 23-33.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, DF: UNAM: Fondo de Cultura Económica, 1995. (Sección de Obras Política y Derecho).

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Tradução de Clarice Cohn e Alvaro Augusto Comin. *Lua Nova*, [São Paulo], n. 44, p. 27-54, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso&lng=pt. Acesso em: 19 mar. 2020.

_____. Democracia delegativa? *Novos Estudos Cebrap*, [São Paulo], n. 31, p. 25-40, out. 1991.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partidos: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução de Denise Agostinetti; revisão da tradução de Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. Tradução de Wagner Pralon Mancuso e Pablo Ortellado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200003>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64452006000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 19 mar. 2020.

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 18-40, out. 1996.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Crise e castigo: partidos e gerais na política brasileira*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Iuperj, 1987. (Grande Brasil: veredas, 5).

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. v. 2. (Série Fundamentos, 105).

_____. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Traducción de Roberto Reyes Mazzoni. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2000.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo, democracia*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1961.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 31. ed. rev. e atual. até Emenda Constitucional n. 56 de 20/12/2007. São Paulo: Malheiros, 2008.

TAVARES, José Antonio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

_____. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edusp, 1998. (Ponta, 17).

VIANA, João Paulo Saraiva Leão. Fragmentação partidária e a cláusula de barreira: dilemas do sistema político brasileiro. *Pensar*, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 125-135, jan./jun. 2008. DOI: <http://dx.doi.org/10.5020/23172150.2012.125-135>. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/807>. Acesso em: 19 mar. 2020.