

# Constituição, Constituinte exclusiva e reforma do sistema representativo

Procedimentos, *veto players* e mudanças constitucionais

VALTER RODRIGUES DE CARVALHO

**Resumo:** O artigo analisa a proposta de uma Assembleia Constituinte exclusiva como meio de realizar a reforma da representação política no Brasil. Conclui-se que reforma por essa via é questionável tanto quanto à constitucionalidade quanto à possibilidade de êxito em forjar instituições dotadas de conteúdo qualitativamente superior às criadas pelo constituinte reformador. É equivocado supor que contexto e regras eleitorais que elegeriam uma Constituinte exclusiva levariam ao poder representantes virtuosos, magnânimos e de racionalidade desinteressada, se comparadas ao contexto e às regras que elegem legisladores ordinários. Conclui-se também que as propostas de reformas apresentam dois modelos alternativos: a representação proporcional de lista fechada e a representação distrital mista. Os dois modelos gerariam maiores incentivos à responsabilização dos representantes e à construção de coalizão, mas a primeira teria maior probabilidade de êxito por ser uma reforma incremental.

**Palavras-chave:** mudanças constitucionais; racionalidade; *accountability* eleitoral.

## Constitution, exclusive constituent and reform of the representative system: procedures, veto players and constitutional changes

**Abstract:** The article analyzes the proposal for an exclusive Constituent Assembly as a means of carrying out the reform of representation in Brazil. It is concluded that reform in this way is questionable not only in terms of constitutionality, but also in terms of the possibility of success in forging institutions endowed with qualitatively superior content to those forged by the reforming constituent. It is a mistake to suppose that the electoral context and rules that will elect an exclusive Constituent

Recebido em 19/9/22  
Aprovado em 9/11/22

would bring to power virtuous, magnanimous and disinterested rational representatives, if compared to the electoral context and rules that elect ordinary legislators. It is also concluded that the reform proposals present two alternative models: the closed list proportional representation and the mixed district representation. Both models generate greater incentives for representative accountability and coalition building, but the former will be more likely to succeed because it is an incremental reform.

**Keywords:** constitutional changes; rationality; electoral accountability.

## 1 Introdução

O objetivo geral deste artigo é analisar a proposta de Constituinte exclusiva como meio extraordinário, em detrimento dos meios ordinários, de realizar a reforma política no Brasil. Reformas constitucionais mobilizam atores com poder de veto (*veto players*), coletivos e individuais, que reagem a possíveis perdas e incertezas delas advindas. A mobilização dos *veto players* está diretamente vinculada à intensidade com que o conteúdo da reforma atinge os interesses e expectativas dos atores interessados. Assim, reformas incrementais têm mais chances de lograr êxito que reformas radicais, porque estas, entre outras coisas, afetam as expectativas dos atores políticos e geram incertezas sobre o futuro.

A proposta de uma Constituinte exclusiva é vista por juristas, políticos e atores políticos como alternativa capaz de “insular” as expectativas e interesses mais imediatos da classe política na criação de novas regras eleitorais. Aqui emerge o problema deste estudo: em que medida uma Constituinte exclusiva seria mais bem-sucedida em reformar as instituições eleitorais que a via prevista pelo constituinte originário? Dito de outra forma: conhecendo seus interesses e valores, qual a razoabilidade da afirmação de que constituintes exclusivos atuariam de forma altruísta e desinteressada na urdidura de novas instituições?

A hipótese que norteia este trabalho é a de que o recurso a reformas por via não prevista pelo constituinte originário é questionável quanto à possibilidade de êxito em forjar instituições dotadas de conteúdos qualitativamente superiores às forjadas pelo constituinte reformador – além dos aspectos de constitucionalidade. Em outras palavras, não é razoável conceber que o contexto e as regras eleitorais que elegeriam uma Constituinte exclusiva levariam ao poder homens públicos virtuosos e magnânimos, altruístas e de racionalidades desinteressadas – capazes

de construir instituições superiores em valores e interesses –, se comparadas ao contexto e às regras eleitorais que elegem legisladores ordinários.

Quanto aos objetivos específicos, analisaremos as propostas de reformas em seus aspectos técnicos, vantagens e desvantagens. Assim, as críticas e as propostas de reformas mais recorrentes dirigidas ao sistema eleitoral em vigor – o da representação proporcional de lista aberta – destacam os déficits de *accountability* (responsabilização) que impingem à representação. Trata-se da ausência de *accountability vertical*, que opera do eleitor para o representante, e das dificuldades de construção do consenso governamental (custos de governabilidade). As propostas de reformas da representação apresentam dois modelos alternativos: a representação proporcional de lista fechada, bloqueada ou flexível, e a representação distrital mista. Ambos são reputados como geradores de maiores incentivos à responsabilização dos representantes pelos representados e incentivos à construção de coalizão. O modelo eleitoral misto combina a modalidade de pluralidade uninominal – que simplifica e reduz os custos informacionais de escolha para o eleitor, vinculando o representante ao distrito – com a representação proporcional, que permite maior grau de igualdade de participação. Contudo, sua implantação é complexa e custosa. A representação proporcional de lista fechada, bloqueada ou flexível, gera maior responsabilização, pois incentiva o voto partidário e reduz os custos informacionais de escolha do eleitor. Além disso, sua implantação é simples e barata.

## 2 Metodologia

A metodologia utilizada é qualitativa, combinada com três técnicas de investigação: bibliográfica, documental e histórica. Quanto à pesquisa

qualitativa, bibliográfica e documental, Flick (2013, p. 125) afirma que “os documentos oficiais permitem conclusões sobre o que seus autores ou as instituições que eles representam fazem ou pretendem fazer”. Assim, a análise documental precisa formular questões que sejam capazes de sanar as limitações presentes no conteúdo dos documentos. “Ao analisá-los para propósito de pesquisa, você deve sempre considerar quem produziu um documento, para quem e com que propósito” (FLICK, 2013, p. 126). Portanto, se necessário, o pesquisador deve desvencilhar-se das limitações dos documentos oficiais.

A respeito da variedade de técnicas aplicadas à pesquisa, Marconi e Lakatos (2007, p. 176) postulam que “toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas”. Similarmente, Bittar (2007, p. 175) afirma que “as técnicas de pesquisas deverão variar, conjugar-se ou se adequar conforme o campo de trabalho em que esteja situada a temática de discussão que se queira abordar”.

Relativamente à pesquisa em fontes bibliográficas – fontes secundárias –, Marconi e Lakatos (2007) afirmam que, além de representar meios para se conhecer o tema da pesquisa, oferecem recursos para explorar áreas cujos problemas ainda não se sedimentaram. Ou seja, “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 189). Em outros termos, se explorada com rigor e método, a análise bibliográfica oferece respostas aos questionamentos da pesquisa.

Com efeito, a análise bibliográfica realizada neste estudo procurou atingir dois objetivos: i) explorar os textos mais representativos e autorizados sobre o tema dos sistemas eleitorais, suas propriedades técnicas e seus efeitos concretos;

e ii) interpretar esses textos de forma rigorosa, a fim de buscar respostas inovadoras para o problema levantado na pesquisa.

A análise qualitativa com fonte documental – fontes primárias – é recurso muito frequente nos estudos de ciências humanas. As chamadas *fontes imediatas formais* implicam analisar a forma como os fenômenos políticos, jurídicos e sociais se expressam de forma concreta (BITTAR, 2007). Como estamos diante de um fenômeno jurídico-político – a reforma de leis eleitorais –, o estudo de textos legais é imprescindível para responder ao problema da pesquisa. Assim, para Marconi e Lakatos (2007, p. 180), os “documentos jurídicos constituem uma fonte rica e fidedigna [...], mostrando como uma sociedade regula o comportamento de seus membros e de que forma se apresentam os problemas sociais”. As fontes jurídico-formais são relevantes porque nelas se corporifica o Direito, as instituições e, com base nelas, podem-se reconhecer os valores implícitos. Desse modo, “*ius scriptum* se tem, modernamente, assentado como fonte majoritária do direito, sobretudo para os Estados que constroem suas práticas jurídicas na esteira do modelo jurídico romanístico” (BITTAR, 2007, p. 186).

À análise documental aplica-se a técnica de apreciação de documentos históricos, a fim de reconstruir, com fundamento na constância dos fatos sacralizados nos documentos, não apenas “a ‘verdade histórica’, da descrição verossimilhante dos fatos, mas também coligir elementos históricos e conjuntural [...] que podem permitir ao pesquisador chegar a conclusões demonstráveis sobre o fenômeno estudado” (BITTAR, 2007, p. 186). Assim, a análise qualitativa documental empreendida recaiu sobre textos de leis, de Constituições brasileiras, de resoluções, de jurisprudência etc.

### **3 Soberania popular, representação proporcional e participação no regime constitucional de 1988**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), embora assegure residualmente mecanismos de participação direta (art. 14, I, II e III) – plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei –, assenta que o exercício da soberania popular é concretizado de forma indireta por meio da representação. Assim, de acordo com a CRFB, “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei” (art. 14). Quanto à forma de eleição, a CRFB dispõe que “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (art. 45 (BRASIL, [2022a])). A adoção do sistema de representação proporcional (RP) – extensiva às

Assembleias e Câmaras municipais – dá continuidade a uma tradição que data dos anos 1930. No entanto, quanto à adoção da RP, mais que seguir uma tradição, pretendeu-se assegurar a mais ampla participação possível, já que o Brasil tem uma sociedade que se enquadra no paradigma da “sociedade consensual” – pluralista e altamente conflitiva – na conceituação de Lijphart (2003, p. 53).

Os sistemas eleitorais são técnicas jurídico-institucionais deliberadamente escolhidas com a finalidade de converter votos em representação (TAVARES, 1994, p. 33-34; SARTORI, 2000, p. 39). Por isso, por meio da competição, podem impor fortes constrangimentos às escolhas estratégicas dos atores políticos nas eleições, além de limitarem a igualdade entre os eleitores, expressa no princípio *um eleitor, um voto* (LIJPHART, 2003, p. 169). O sentido ético e filosófico da RP adotada na CRFB é ser um esteio de inclusão numa sociedade marcada por diversidades étnicas, culturais, econômicas, lealdades regionais etc. Como anotou Lijphart (2003, p. 169), nas sociedades com divisões profundas, o sistema constitucional precisa promover “a inclusão, em vez da exclusão, e que tente ampliar a maioria governante, em vez de satisfazer-se com uma pequena maioria: essa é a democracia de consenso”. Desse modo, contrariamente ao método da *pluralidade uninominal* (no qual o vencedor leva tudo), a RP tem como “objetivo básico [...] representar tanto as maiorias quanto as minorias, em vez de representar exagerada ou insuficientemente qualquer um dos partidos, proporcionalmente à votação em termos de cadeiras parlamentares” (LIJPHART, 2003, p. 169). A preocupação que justificou a adoção da RP na Constituição foi “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). Para

sociedades heterogêneas como a brasileira, a RP ostenta a flexibilidade necessária para acomodar os interesses e aspirações e alcançar justiça na alocação da representação das forças em disputa, resultando em incentivos e a lealdades ao regime democrático.

Para viabilizar a representação, o Constituinte de 1987-1988 “optou por um modelo de democracia representativa que tem como sujeitos principais os partidos políticos [...] no processo decisório governamental” (SILVA, 2008, p. 145). Os partidos ganharam centralidade e monopólio como canais de representação. E o monopólio da representação pelos partidos afirma-se na exigência constitucional (art. 14 (BRASIL, [2022a])) de filiação partidária como uma das condições inafastáveis de elegibilidade, o que lhes garante centralidade na ordem jurídica.

Não é sem razões práticas e operacionais que os partidos ganham centralidade na CRFB. Hans Kelsen, há bastante tempo, já havia apontado que nos regimes democráticos o indivíduo isolado não pode influenciar as decisões governamentais; ele só poderá influenciar o governo se formar associações coletivas que unam opiniões semelhantes. Desse modo, “surgem os partidos políticos. Em uma democracia parlamentar, o partido político é um veículo essencial para a formação da vontade pública” (KELSEN, 1998, p. 421). A natureza jurídica dos partidos políticos torna-se, então, assunto polêmico e controverso. Os partidos são “meras associações livres de indivíduos, buscando alcançar o poder dentro de um estado, ou se, mais do que meras entidades civis, os partidos políticos seriam verdadeiros órgãos oficiais do estado” (TAVARES, 2017, p. 693). Juridicamente, o partido transitou da condição de pessoa jurídica de Direito público a pessoa jurídica de Direito privado de caráter associativo e permanente (JARDIM, 1996, p. 90). E essa mudança conferiu-lhe ampla liberdade (art. 17 (BRASIL, [2022a])): “[o] controle judicial

dos partidos tornou-se, destarte, mais restrito, e apenas para o que defluir dos princípios postos na Constituição” (JARDIM, 1996, p. 91). Assim, a liberdade partidária é *objetiva e subjetiva*. A liberdade *objetiva* expressa-se na liberdade externa dos partidos – livre criação, função e incorporação de partidos. Na acepção de Tavares (2017, p. 694), a liberdade objetiva é a liberdade “de criar os partidos [...], de transformar os partidos pela fusão e pela incorporação [...], de extinguir os partidos”. Por seu turno, a liberdade *subjetiva* mostra-se na autonomia interna dos partidos: “liberdade partidária subjetiva diz respeito aos sujeitos que compõem o partido político, implicando: 1º) liberdade de inscrever-se em algum partido político; 2º) liberdade de retirar-se de determinado partido político” (TAVARES, 2017, p. 694). Por fim, a liberdade subjetiva assegura aos partidos a definição de suas estruturas internas, organização e funcionamento.

Retomando a questão da centralidade e do monopólio, ressalte-se que a constitucionalização dos partidos como atores institucionais monopolizadores da representação tem como razão de ser o combate ao personalismo e à oligarquização, característicos da construção do Estado nacional brasileiro; e, por isso, o caráter nacional dos partidos políticos tornou-se exigência com *status* constitucional (SOUZA, 1976, p. 114; NUNES, 1997, p. 81). Em outros termos, o monopólio da representação partidária é também uma clara vedação à candidatura avulsa (tema em debate hoje).

A Constituição democrática de 1946 não apresentou expressamente a exigência de nacionalização, inserida em lei infraconstitucional – a *Lei Agamenon*, que instituiu o Código Eleitoral de 1945 (SOUZA, 1976, p. 114). O Decreto-lei nº 7.586/1945 (art. 109 (BRASIL, [1946])) estabeleceu a necessidade de apoio eleitoral nacional como exigência para a fundação de partidos políticos.<sup>1</sup>

Na CRFB, a constitucionalização e a centralidade dos partidos obtiveram novos contornos. Em relação à organização partidária, é livre a criação e a fusão de partidos políticos, e é vedado o financiamento por entidades estrangeiras (item I e II), respeitados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e as liberdades fundamentais (art. 17, *caput* (BRASIL, [2022a])). Na CRFB, pela primeira vez, figura o *caráter nacional* como uma das exigências para fundar um partido. O dispositivo constitucional foi regulamentado por legislação infraconstitucional, que definiu com mais precisão e rigor a aferição concreta da exigência de caráter nacional (CARVALHO, 2014, p. 23-25; CÂNDIDO, 2003, p. 374-375). Esse caráter é verificado pelo mero apoio (mediante

---

<sup>1</sup> De acordo com a Constituição de 1946, para a fundação de agremiação partidária, era necessário o apoio de cinquenta mil filiados, distribuídos em pelo menos cinco unidades da federação, com não menos que quinhentos mil em cada unidade.

assinaturas) ao registro do partido no órgão de controle judicial – a Justiça Eleitoral.<sup>2</sup>

Além da obrigatoriedade de filiação partidária como exigência de elegibilidade (art. 14 (BRASIL, [2022a])), entre as provas que atestam a centralidade dos partidos como instrumentos de mediação da representação podem ser arroladas medidas legislativas e decisões judiciais dos últimos anos que reforçam esse papel dos partidos, fazendo cessar incentivos institucionais que fortalecem os interesses individuais e locais em detrimento das organizações partidárias (CARVALHO, 2020, p. 175-178). Essas decisões comprovam a opção do Poder Constituinte Ordinário e do Poder Constituinte Reformador pelo monopólio dos partidos como mediadores da representação. Trata-se da *fidelidade partidária* instituída por virada jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF). A infidelidade partidária foi uma das mais fortes causas de desorganização, instabilidade, volatilidade dos partidos e desvio das finalidades do sistema representativo (MELO, 2004, p. 152; GOMES, 2011, p. 91; AGRA, 2018, p. 99-100). Em função disso, em 2007 o TSE firmou, em sede de consulta, o entendimento de que o mandato pertence ao partido, não ao parlamentar eleito (GOMES, 2011, p. 91; AGRA, 2018, p. 99-100).<sup>3</sup> A *cláusula de barreira* é um óbice instituído por todos os sistemas de representação proporcional com o fim de evitar o excesso de partidos representados (NOHLEN, 1995, p. 65). Em 2006

o STF declarou inconstitucional a *cláusula de barreira*, sob os argumentos de que ela “compromete o bom funcionamento parlamentar, além de violar o princípio da igualdade e da proporcionalidade entre os partidos” (COELHO, 2016, p. 146). São argumentos razoáveis para o funcionamento parlamentar – porque o alcance da cláusula de barreira deveria restringir-se ao acesso ao parlamento, não ao funcionamento parlamentar –, mas são ilusórios ao esposarem a ideia de igualdade absoluta, pois todos os sistemas eleitorais limitam o princípio da igualdade do voto (LIJPHART, 2003, p. 189-190; TAVARES, 1994, p. 49-56). Assim, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 97/2017, o Poder Constituinte Reformador reintroduziu a *cláusula de barreira*.<sup>4</sup>

#### 4 Reforma constitucional da representação e instituição do sistema eleitoral distrital misto

Na exata medida em que os partidos de massas irromperam como atores centrais no exercício da soberania, os sistemas eleitorais tornaram-se instituições centrais, que disciplinam e racionalizam a busca pelo poder. A forja dos partidos políticos confunde-se com a própria construção da democracia. Na origem do governo representativo moderno os partidos inexistiam, a representação parlamentar era *avulsa*. Foi a era do domínio dos *notáveis aristocratas* (WEBER, 1979, p. 122; DUVERGER, 1970, p. 19; OPPO, 1998, p. 899). No século XVIII, os partidos eram alvo de forte condenação, pois a ideia de *partido* era sinônima de *facção* (SARTORI,

<sup>2</sup> O caráter nacional é aferido com o apoio eleitoral de 0,5% dos votos válidos obtidos na eleição da Câmara dos Deputados no escrutínio imediatamente anterior e “distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles” (art. 7º, § 1º (BRASIL, [2022b])).

<sup>3</sup> Os casos de desfiliação sem perda de mandato são: i) incorporação ou fusão a outra agremiação; ii) criação de nova agremiação; iii) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e iv) grave discriminação pessoal (AGRA, 2018, p. 101).

<sup>4</sup> Para o funcionamento parlamentar, a cláusula de barreira exigia a obtenção de 5% do eleitorado em um terço dos estados (art. 13 da Lei nº 9.096 (BRASIL, [2022b])). O art. 17 da CRFB foi modificado e impôs exigências para os partidos terem acesso a recursos do fundo partidário e a rádio e televisão.

1982, p. 32). Voltaire, em meados do séc. XVIII, estabeleceu na *Encyclopédie* uma das primeiras distinções importantes entre partidos e facções, ao afirmar que *partido* não é, necessariamente, algo repulsivo; ao contrário disso, *facção*, desde tempos antigos, foi sempre repulsiva (SARTORI, 1982, p. 32).

Entre o fim do século XVII e o começo do século XIX, opera-se uma importante distinção entre *partido* e *facção* (WEBER, 1979, p. 122; SARTORI, 1982, p. 32). O filósofo David Hume (em 1770), embora com reservas, concebe os partidos como inerentes ao governo livre. Para Hume (apud SARTORI, 1982, p. 29, grifo do autor), “os partidos ultrapassam as *facções* porque se baseiam não apenas em interesses, e não apenas em afetos [...], mas também, e principalmente, em princípios comuns”. O passo decisivo foi dado pelo filósofo e estadista conservador Edmund Burke, para quem “os fins exigem meios, e os partidos ‘são o meio’ que permite a esses homens ‘levar seus planos comuns à prática, com todo o poder e autoridade do Estado’” (BURKE apud SARTORI, 1982, p. 29). Burke, além de depurar o conceito da carga pejorativa que continha, empresta aos partidos legitimidade para a defesa dos interesses nacionais.

Entretanto, nesse período inexistiam partidos na acepção que têm hoje. Aponta Duverger (1970, p. 19) que, à exceção dos EUA, pelo menos até 1850, era mais comum encontrar “tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, grupos parlamentares, mas partidos nenhum propriamente dito”. Na Inglaterra, o *Act Reform* de 1832 ampliou o sufrágio – beneficiando setores sociais ligados à indústria e ao comércio – e com isso surgiram os primeiros embriões dos partidos modernos (OPPO, 1998, p. 899). Eram “associações locais promovidas por candidatos ao Parlamento ou grupos de pessoas notáveis que tinham lutado pelo alargamento do sufrágio” (OPPO, 1998,

p. 899). Ao organizarem comitês eleitorais, os grupos parlamentares realizaram posteriormente as necessárias ligações permanentes entre eles (WEBER, 1979, p. 122; DUVERGER, 1970, p. 20). Da crescente democratização, que adentra o século XIX com a expansão do sufrágio, resultou a inclusão das massas no processo político e, conseqüentemente, deu origem aos partidos políticos (WEBER, 1979, p. 122). Em estudo clássico, Weber (1979, p. 124) afirma que “essas formas modernas são filhas da democracia, do direito de voto das massas, da necessidade de [...] organizar as massas, e desenvolver a maior unidade de direção e a disciplina mais rigorosa”. A massificação do sufrágio e, como corolário, a das franquias políticas, resulta em ampla democratização da esfera pública institucionalizada. Isso, por conseguinte, gera a necessidade de organizar, selecionar candidatos e disciplinar o processo de acesso à representação.

Assim, quando os partidos de massas surgem num quadro de sufrágio amplo – rumo à universalidade –, os sistemas eleitorais tornam-se mecanismos estrategicamente escolhidos para lidar com o fenômeno da democracia. Com efeito, “os sistemas eleitorais [...] obrigaram todos os partidos a efetuar o salto desde os partidos dos notáveis até o dos partidos de filiados, a disciplinar sua direção central e a construir um aparato eficaz” (NOHLEN, 1995, p. 198, tradução nossa). Nesse sentido, os sistemas eleitorais são regras técnicas jurídico-institucionais deliberadamente escolhidas para converter votos em representação política (SARTORI, 2000, p. 39; TAVARES, 1994, p. 33-34; COX, 2004, p. 44-45), de modo que os sistemas eleitorais acabam por exercer 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). Segundo Lijphart (2003), os sistemas eleitorais

que hoje vigoram nas democracias apresentam-se sob grandes modelos: a *representação majoritária* (RM) e a *representação proporcional* (RP). Ambos são escolhas possíveis e têm implicações: i) no grau de representatividade do sistema político; ii) no maior ou menor custo na formação de coalização de governo; e iii) na maior ou menor responsabilização dos representantes pelos representados – *accountability vertical*. Essas duas grandes famílias puras são subdivididas em modelo misto – a exemplo do sistema eleitoral misto alemão. Ou podem também vir a sofrer a introdução de regras que incrementam a proporcionalidade ou a desproporcionalidade na representação proporcional – a exemplo da cláusula de barreira, do sistema de quociente eleitoral e da regra de distribuição de sobras.

O que se convencionou chamar *sistema eleitoral misto* teve sua primeira experiência concreta na Alemanha logo após a Segunda Guerra Mundial. A opção por esse sistema resultou do conflito entre os que defendiam a manutenção da representação proporcional que vigorara na República de Weimar (1919-1933) – defensores dos pequenos partidos e ideólogos do proporcionalismo – e os que advogavam a introdução do sistema de *pluralidade uninominal* de origem inglesa – os democratas-cristãos (NOHLEN, 1995, p. 199; CINTRA, 2000, p. 7; SARTORI, 2000, p. 32-33; NICOLAU, 2004, p. 68-69). Na verdade, no cerne do debate estava a responsabilização da RP pura pela fragmentação partidária que levou os nazistas ao poder. Nohlen (1995, p. 199, tradução nossa) chama a atenção para isso, afirmando que a RP “contribuiu, sem dúvida alguma, para o fracionamento do sistema de partidos”, mas, a despeito de atribuir ao sistema eleitoral – seja ele RP pura ou pluralidade uninominal – a radicalização política e ascensão do nazismo é “conceder excessiva importância à função do sistema eleitoral e ignorar quase

que por completo as circunstâncias básicas econômicas e históricas”. Apesar disso, num quadro de radicalização como o de Weimar, as instituições têm um papel que pode agravá-la ou atenuá-la. De acordo com Zimmerling (1991, p. 80-81), a representação proporcional instituída em Weimar propiciou a emergência de um pluripartidarismo excessivo, em virtude de o sistema não estabelecer *cláusula limitadora* do acesso à representação. Os custos de formação de maioria levaram a curtas legislaturas: “em apenas catorze anos houve vinte governos, dos quais somente oito tiveram maioria no Parlamento” (ZIMMERLING, 1991, p. 81). A excessiva fragmentação produzida pela RP pura levou ao parlamento a forte disciplina de facções dirigidas pelos partidos contra o governo (ZIMMERLING, 1991, p. 81). As facções disciplinadas estavam não apenas fora do controle do governo como se voltavam contra o governo.

Após o fim do regime nazista em 1945, na ausência de consenso sobre o sistema a adotar – se proporcional ou majoritário –, uma solução de compromisso proposta na Alemanha foi encampada pelo SPD<sup>5</sup>. Consistiu na combinação dos dois sistemas eleitorais – pluralidade uninominal e representação proporcional – num só modelo que veio a ser chamado *sistema misto alemão* (NOHLEN, 1995, p. 200; SARTORI, 2000, p. 31; CINTRA, 2000, p. 7; NICOLAU, 2004, p. 68). Assim, “colhem os alemães as vantagens do voto em candidatos, não em partidos, em pequenos distritos, sem perder, contudo, as virtudes do voto partidário, programático, que o sistema de listas permite praticar” (CINTRA, 2000, p. 7). Portanto, o sistema misto alemão foi “uma solução de compromisso a que teve de chegar o Conselho Parlamentar durante as deliberações

---

<sup>5</sup> SPD é a sigla utilizada pelo Sozialdemokratische Partei Deutschland (Partido Social-Democrático da Alemanha), um dos partidos mais relevantes do país e da Europa.

relativas à lei fundamental” (NOHLEN, 1995, p. 200, tradução nossa). Desse modo, as virtudes peculiares a cada sistema foram retidas e aplicadas à vida institucional: formação de governos eficientes e responsáveis, e igualdade de participação ou justiça alocativa da representação, consubstanciada no princípio da proporcionalidade (TAVARES, 1994, p. 114).

O sistema de origem alemã tem duas modalidades: *misto de superposição* e *misto de correção* (NOHLEN, 1995, p. 201; TAVARES, 1994; NICOLAU, 2004, p. 65). No caso alemão, trata-se de sistema misto de correção. Sua fórmula consiste em duas escolhas diferentes (*vote-splitting*) na eleição dos representantes: majoritária e proporcional, em que se associam as duas fórmulas (na *superposição* não há). O eleitor dispõe de “um primeiro voto para a eleição direta de um deputado nas circunscrições por maioria relativa e [de] um segundo voto numa lista fechada e bloqueada de partido” (NOHLEN, 1995, p. 201, tradução nossa). Antes, a lista existia no âmbito dos estados (*Länder*), adotada a partir de 1956; e as listas partidárias têm escala nacional (NOHLEN, 1995, p. 201; SARTORI, 2000, p. 31). Assim, no sistema *misto de correção* alemão, dos 656 assentos no Bundestag, 328 são eleitos nos distritos uninominais por *escrutínio de maioria simples* e os demais (228), pelo sistema proporcional em *listas partidárias fechadas e bloqueadas* – como sistema de correção, visando dar acesso à representação dos pequenos partidos e minorias (TAVARES, 1994, p. 105-106; NICOLAU, 2004, p. 69; NOHLEN, 1995, p. 201). Há uma associação entre as fórmulas eleitorais utilizadas. Em outros termos, “para calcular o número de assentos que corresponde a cada partido [...] tomam-se unicamente em consideração o percentual de votos dos partidos em escala [...] nacional” (NOHLEN, 1995, p. 201, tradução nossa). Os candidatos podem concorrer simultaneamente nos distritos e nas listas. No caso de

vitória no distrito, o candidato é eliminado da lista, permitindo que sejam eleitos seus companheiros posicionados na sequência (NICOLAU, 2004, p. 71).<sup>6</sup> A votação obtida na segunda opção do eleitor nacional determina, proporcionalmente, a quantidade de assentos de cada partido (NICOLAU, 2004, p. 69; MENDES, 2008, p. 786-787). Por conseguinte, “o segundo voto determina quantos deputados envia cada partido ao Bundestag” (NOHLEN, 1995, p. 201, tradução nossa). Dito de outro modo, a via proporcional do sistema é determinante para o cálculo de alocação da representação. A via proporcional do sistema exclui da representação os partidos que não ultrapassam a cláusula de barreira de 5% dos votos válidos nacionais ou a eleição de três representantes pela via majoritária (NOHLEN, 1995, p. 207; TAVARES, 1994, p. 112).

Entre o fim da Segunda Guerra e a queda dos regimes comunistas (1989), diversos países adotaram o sistema misto. O sistema misto de superposição é utilizado pelo Japão, Coreia do Sul, Ucrânia, Taiwan, Rússia etc. (NICOLAU, 2004). Esse sistema elege os representantes por meio de duas fórmulas distintas em que “a eleição dos representantes da parte proporcional não é afetada pela majoritária” (NICOLAU, 2004, p. 64). O Japão, por exemplo, utiliza o sistema misto de superposição e, pela fórmula majoritária de maioria simples em distritos uninominais, elege 300 membros numa Câmara de Representantes com 500 eleitos. Os outros 200 membros são eleitos pela fórmula proporcional de lista fechada. Assim como no sistema alemão, o eleitor tem direito a duas escolhas: uma no distrito e outra na lista (NICOLAU, 2004, p. 65). Porém, como se trata de um sistema de superposição, a alocação das cadeiras nos dois níveis

---

<sup>6</sup> Nas eleições de 1998, 47% dos candidatos concorreram simultaneamente nos distritos e nas listas. Ver Nicolau (2004, p. 71).

é realizada de forma isolada: “a representação final de um partido é o resultado do que ele obteve na proporcional *mais* o que ele conquistou nos distritos” (NICOLAU, 2004, p. 65, grifo do autor). Além do duplo voto, a semelhança com o modelo alemão evidencia-se no direito de os candidatos disputarem nas duas modalidades de eleições (é o caso também da Lituânia e da Ucrânia). Outro dado importante diz respeito ao percentual de assentos eleitos pela via proporcional, que é de 48% no Japão, 50% na Rússia, 50% na Lituânia, 50% na Ucrânia, 18% em Taiwan, por exemplo (NICOLAU, 2004, p. 67). Quanto maior o número de assentos eleitos pela via proporcional, maior a proporcionalidade e a oportunidade para pequenos partidos elegerem representantes.

Os críticos costumam afirmar que o sistema de correção misto alemão é muito complexo, mas que, no final das contas, nele prevalece o princípio majoritário. Em 1949, as primeiras eleições evidenciaram uma fragmentação partidária não muito diferente do sistema anterior: “Com as eleições para o *Bundestag* em 1953 se iniciou o processo de concentração do sistema partidário” (NOHLEN, 1995, p. 203, tradução nossa). Esse processo aprofundou-se a partir de 1961, quando “em todas as eleições posteriores [...], somente três partidos obtiveram assentos parlamentares: CDU/CSU, SPD e FDP” (NOHLEN, 1995, p. 203, tradução nossa). Do lado do sistema majoritário, apenas dois grandes partidos saem vitoriosos nas eleições, porque têm condições de superar a barreira da eleição majoritária nos distritos – representada por escrutínio de maioria simples. Por outro lado, a presença de pequenas agremiações, a exemplo dos verdes e dos liberais, “é assegurada pela prática dos segundos votos, e a função desses partidos [...] consiste em assegurar a alternância partidária no governo, num sistema de dois partidos e meio” (NICOLAU, 2004, p. 120). Embora o voto diferencial não

ultrapasse dado percentual, o eleitor utiliza-o de forma estratégica, com “a intenção de impedir a maioria absoluta de um partido e lograr a formação de coalizões políticas” (NOHLEN, 1995, p. 211, tradução nossa). O princípio majoritário prevalece, mas a representação proporcional garante a presença dos pequenos partidos e das minorias. Mais que isso: garante também a alternância de poder entre os dois grandes partidos, que podem contar com o apoio dos pequenos para formar maioria em oposição ao partido que estiver no governo.

Em linhas gerais, entre as razões invocadas para a implantação do sistema misto alemão no Brasil está a de que poderia incrementar a responsabilização dos representantes, ao mesmo tempo em que permitiria manter a igualdade de acesso à representação promovida pela via proporcional. Assim, “o voto personalizado pode ser mantido. O sistema alemão o oficializa como um aspecto positivo, mas o permite exercitado na escala apropriada para obter-lhe os efeitos salutares, ou seja, o distrito de menor extensão geográfica do que o estado” (CINTRA, 2000, p. 12). As duas lógicas convergiram para tornar mais *accountable* o sistema representativo, porque a personalização da representação seria promovida pela pluralidade uninominal e a identidade partidária seria reforçada pelo sistema proporcional de lista fechada e bloqueada (TAVARES, 1994; NICOLAU, 2006).

Segundo a literatura (MAINWARING, 2001; AMES, 2003; NICOLAU, 2006; ALMEIDA, 2006), há consenso em que nosso sistema proporcional de lista aberta gera sérios problemas de *accountability vertical*, além de enfraquecer a institucionalização dos partidos, dado o excesso de personalização. De acordo com Mainwaring (2001, p. 306), “os partidos admitem uma ampla diversidade de candidatos sem fazer exigências ideológicas ou organizacionais”. Por fim, a via proporcional do modelo misto deve instituir,

a exemplo da Alemanha, a lista fechada e bloqueada, em que o eleitor não teria a liberdade de alterar a lista preordenada; caso contrário, estaríamos diante dos mesmos problemas do sistema atual: custos altos das campanhas, fragilização dos partidos, custos excessivos para os eleitores fazerem sua escolha e, como corolário de tudo isso, a fraca *accountability vertical*.

Resta apontar algumas questões relativas à implantação desse sistema. Trata-se de sistema complexo, cuja operacionalização no contexto brasileiro tem elevado custo. São entraves: i) as dificuldades de ordem administrativa e geográfica, já que seria necessário recortar o País em distritos de representação uninominal; ii) na verdade, seria dupla a tarefa da reforma, pois seria fundado um sistema de pluralidade uninominal e reformado o atual sistema de representação proporcional de lista aberta, para se instituir a lista fechada; e iii) no caso alemão, os estudiosos apontam que a vertente *majoritária tem predominância* sobre a proporcional e traz consigo não só as virtudes – como responsabilização e governos eficientes – como também os vícios, que são a concentração partidária e a exclusão dos pequenos partidos – prática estratégica a fim de não “desperdiçar” o voto (COX, 2004, p. 109; SARTORI, 2000, p. 32; TAVARES, 1994, p. 108). Isso eleva as precauções quanto à introdução do sistema numa nação plural e diversa como o Brasil.

Sobre o segundo voto no sistema alemão – o voto na lista –, Sartori (2000, p. 32, tradução nossa) postula que “a maioria dos votantes não está consciente de que o voto decisivo é o segundo [...] e crê, ao contrário, que é somente uma indicação de segunda preferência”. A concentração partidária resulta do fato de a vertente majoritária ser dominante; e é dominante porque são declarados eleitos todos os candidatos que alcançam a maioria dos votos nos distritos uninominais de turno único (TAVARES, 1994,

p. 108). Diferentemente, os “candidatos que integram a lista [...] serão eleitos residualmente, na medida em que ocuparem, segundo a ordem da lista, as cadeiras que ainda couberem ao partido no estado” (TAVARES, 1994, p. 108).

A vertente majoritária do sistema orienta a decisão do segundo voto, porque há uma lógica bipolar e plebiscitária na eleição, presente na disputa ao cargo de chanceler. Não raro, isso leva o leitor a abandonar listas ou candidatos nos distritos, tornando o sistema muito parecido com o modelo inglês – concentrador e excludente (TAVARES, 1994, p. 121; LIJPHART, 2003, p. 55-56; COX, 2004, p. 109). É claro que, além de orientar e promover a concentração, a cláusula de exclusão de 5% dos votos válidos ou três mandatos distritais muito contribui para a lógica majoritária. Sobre o voto estratégico no sistema alemão – em que o eleitor evita “desperdiçar” o voto –, Cox (2004, p. 109, tradução nossa) afirma: “os coeficientes de deserção do FDP alcançaram 61,8% em 1972, 70% em 1983 e 61,3% em 1987”.<sup>7</sup> Sobre a segunda opção do eleitor – o voto diferencial ou *split vote* –, Nohlen (1995, p. 211, tradução nossa) afirma que “90% dos eleitores não praticam *split vote*: elegem com o primeiro voto o candidato da circunscrição e, com o segundo, a lista do *Land* [estado] do mesmo partido”. Apenas 10% dos eleitores escolhem partidos de forma divergente do primeiro voto. E, segundo Nohlen (1995), fazem isso de forma estratégica, para evitar a maioria absoluta de um só partido.

O sistema misto de origem alemã, por sua vez, não toca em pontos sensíveis da crise de representação que assola o Brasil: a complexidade do sistema e os custos das campanhas eleitorais. O sistema misto não contribui para incrementar a responsabilização dos representantes

<sup>7</sup> FDP é a sigla adotada pelo Freie Demokratische Partei (Partido Democrático Liberal).

(*accountability vertical*), pois: i) *não permite a redução dos custos informacionais* para o eleitor escolher e monitorar o representante – podendo torná-lo ainda mais complexo, dado que o eleitor ainda teria de escolher entre diversas listas partidárias e candidatos; e ii) *não permite a redução dos custos de campanha eleitoral*. Ao manter a quantidade excessiva de candidatos e as listas, pelo menos nesse ponto o sistema não é muito diferente do sistema proporcional de lista aberta em vigor. Assim como no atual sistema, haveria grandes circunscrições e milhares de candidatos a incentivarem campanhas individualistas e excessivamente caras.

## **5 Reforma constitucional da representação e instituição da representação proporcional de lista fechada**

As instituições eleitorais têm papel decisivo na racionalidade dos atores políticos e dos eleitores. Aliás, somente no quadro das instituições é possível falar em racionalidade de atores políticos e eleitores, pois “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. 51). As instituições – e no caso aqui, as eleitorais – delimitam o campo da racionalidade de eleitores e políticos. O ato de escolha política não pode ser deixado ao reino do individualismo, porque a complexidade das escolhas e os custos exigem dos não versados em assuntos públicos um *atalho informacional* (DOWNS, 1999, p. 119) que simplifique e torne mais fáceis as escolhas. Não é sem razão que os partidos, segundo Downs (1999), desempenham o papel de *atalhos informacionais*, que facilitam as escolhas dos eleitores, ao simplificarem e tornarem acessíveis, a baixo custo, informações de que o eleitor necessita para fazer escolhas.

Representação proporcional e representação majoritária têm virtudes e vícios inerentes a cada uma delas. Além de altamente concentradora e excludente, a filosofia da representação majoritária (RM) visa à formação de maiorias governantes. A RP tem entre suas maiores virtudes a *inclusividade*. Dependendo das fórmulas de alocação da representação, a RP inclui ao máximo possível partidos que competem nas eleições, até o limite da proporcionalidade perfeita entre votos e cadeiras (LIJPHART, 2003, p. 57; SARTORI, 2000, p. 16-17). Por isso, os defensores da RP sempre a comparam com a RM, ressaltando que a RM – instituída nos EUA, Inglaterra e Barbados – é um sistema em que “o vencedor leva tudo” e, por essa razão, é profundamente antidemocrático (LIJPHART, 2003, p. 52-53). De acordo com Nohlen (1995, p. 94, tradução nossa), “o objetivo político da representação da maioria é que o governo (majoritário)

de um partido se apoie numa minoria (maioria relativa) de votos”. Por sua vez, “a ideia-chave do princípio da representação proporcional é refletir, com a maior exatidão possível, as forças sociais e grupos políticos da população. A quantidade de votos e cadeiras dos partidos deve corresponder de modo aproximado uns com os outros” (NOHLEN, 1995, p. 94, tradução nossa). A RP possibilita aos competidores organizados em partidos, ao obterem certa quantidade de votos, a eleição de representantes numa proporção relativamente próxima dos sufrágios recebidos.

A experiência concreta dos sistemas proporcionais revela que o grau de proporcionalidade varia conforme o caso e relaciona-se às fórmulas eleitorais e barreiras utilizadas para evitar que o excesso de justiça alocativa na distribuição da representação torne o sistema disfuncional – baixa *accountability vertical* e altos custos de formação de coalizões. Assim, para sanar os vícios mais frequentes da RP, mecanismos institucionais foram concebidos e largamente utilizados. Um deles é a magnitude distrital (M) – o número de representantes eleitos por circunscrição. A magnitude distrital (M) tem forte relação de causa e efeito entre votos e assentos para os partidos (NOHLEN, 1995, p. 53-56; LIJPHART, 2003, p. 175-178). Com base na observação dos efeitos da magnitude distrital – em sistema de escrutínio de maioria simples, ao longo do tempo –, Duverger (1970, p. 253, grifo do autor) formulou sua clássica lei sociológica: o “escrutínio majoritário de um só turno *tende ao dualismo partidário*”; inversamente, “o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional *tendem ao multipartidarismo*” (DUVERGER, 1970, p. 253, grifo do autor). Duverger aponta os efeitos de sistemas eleitorais diferentes: o majoritário e o proporcional. Porém, independentemente do sistema, a magnitude distrital produz efeitos

concentradores em maior ou menor grau.<sup>8</sup> Assim, distrito de magnitude 1 (M=1) – típico de RM pura – produz enormes desproporcionalidades, ao esterilizar contingentes enormes de votos. Reduzida a magnitude distrital, aumenta a concentração da representação em poucos partidos. “Inversamente, reforça-se o efeito proporcional de um sistema eleitoral ao aumentar o tamanho das circunscrições eleitorais” (NOHLEN, 1995, p. 56, tradução nossa).

O sistema eleitoral proporcional impõe igualmente o quociente eleitoral como barreira de entrada. A intenção é a mesma: evitar que partidos sem capilaridade eleitoral e densidade de interesses alcancem representação (TAVARES, 1994, p. 131-133; NOHLEN, 1995, p. 69-70). Trata-se do que se convencionou chamar de *cota Hare*<sup>9</sup>, operada com base na divisão dos votos da circunscrição pelo número de assentos. 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 será o acesso dos pequenos partidos (TAVARES, 1994, p. 102-103).

Para conter o excesso de justiça alocativa na RP, há o uso de fórmulas de alocação de sobras. Em relação a elas, pode-se dizer que todas são mais concentradoras que a RP pura – como a

---

<sup>8</sup> Pode-se tomar como exemplo o caso brasileiro, em que o mesmo sistema eleitoral tem efeitos variáveis de uma circunscrição para outra. É evidente que em São Paulo, a maior magnitude do País, há maior pluralidade nas eleições e mais partidos representados do que no Piauí, por exemplo, cuja magnitude é imensamente distinta. Sobre isso, ver Carvalho (2017).

<sup>9</sup> O nome é uma homenagem ao seu criador, o matemático Thomas Hare.

que, por exemplo, vigorou em Weimar de 1919 a 1933. A RP de método automático previa a atribuição de um assento a cada 60 mil votos (NOHLEN, 1995, p. 196). A barreira, que era mínima, tornava-se ainda mais irrelevante porque “os votos restantes das 35 circunscrições se juntavam a uma união de circunscrições na qual se atribuía novamente um assento por cada 60 mil votos” (NOHLEN, 1995, p. 196, tradução nossa). Como barreira para impedir excesso de partidos, há algumas fórmulas eleitorais. As mais utilizadas são as seguintes: i) *D’Hondt*, cujo método é de maiores médias (utilizado na Alemanha com o novo sistema); *D’Hondt* de maiores médias, que beneficia os grandes partidos, porque é a série de divisores sequenciais (1, 2, 3, 4, 5 etc.); ii) *Sainte-Laguë*, que beneficia os pequenos partidos ao produzir maior proporcionalidade, pois opera mediante divisores ímpares (1, 3, 5, 7 etc.); e iii) *Sainte-Laguë modificada*, que é menos proporcional devido à modificação na versão original, que altera o primeiro divisor de 1 para 1,4 (NICOLAU, 2004, p. 44-45).

Por fim, as experiências concretas de RP têm uma barreira que talvez seja a mais elevada e utilizada: a *cláusula de exclusão*. Trata-se de um óbice com o fim de dificultar a entrada de partidos sem relevância eleitoral que produzem excesso de fragmentação partidária. Um sistema que produza “a proporcionalidade extrema poderia produzir um legislativo muito fragmentado, que afetaria a governabilidade” (NICOLAU, 2004, p. 49). Mais uma vez, foi a experiência alemã com a RP pura que motivou a criação dessa barreira. Os alemães instituíram a mais elevada (só é menor que na Turquia e Polônia) barreira de entrada com cláusula de exclusão de 5% – e só terão assentos os partidos que a alcançarem. Submetida a exame do Tribunal Constitucional alemão, este decide que “uma barreira legal de 5%, como limite máximo, ainda seria compatível com a representação

proporcional. [...] A capacidade funcional do sistema parlamentar foi considerada mais importante que os aspectos de uma representação justa” (NOHLEN, 1995, p. 207, tradução nossa). Segundo Nicolau (2004, p. 52), a quase totalidade dos regimes democráticos de RP instituíram barreiras à entrada que são baseadas em critérios nacionais. Alguns exemplos: na Noruega é de 4%; na Romênia, 3%; em Israel, 1,5%; na Polônia, 7%; na Argentina, 3%; na Bulgária, 4%; na Turquia, 10%; na Espanha, 3%; e na Grécia, 3%.

Assim como a barreira representada pela cláusula de exclusão, outro elemento utilizado pela quase totalidade das democracias de RP é a lista fechada, bloqueada ou flexível. Ainda no fim do século XIX e no início do XX, Kelsen (1998, p. 423) evidenciou o caráter amplo do corpo eleitoral nos sistemas de representação proporcional, ao pontuar que “o sistema de representação proporcional é aplicável apenas à eleição de um corpo representativo, mas não às decisões do corpo em si. Estas decisões devem ser tomadas de acordo com o princípio da maioria”. Ou seja, a representação proporcional funciona em grandes circunscrições com sistema de lista – que pode ser fechada ou aberta. Nessa mesma direção, Nohlen (1995, p. 198) afirma que a representação proporcional surge unida à lista fechada e bloqueada e conduz os partidos a uma importância crescente no processo de recrutamento e seleção dos candidatos. Dessa forma, “o decisivo era agora a confirmação pela burocracia do partido, já que, ao cabo de um consenso continuado dentro da organização do partido, costumava haver um lugar na lista desse partido nas eleições legislativas” (NOHLEN, 1995, p. 198, tradução nossa).

Portanto, os sistemas eleitorais põem em marcha incentivos e constrangimentos que podem contribuir ou não para institucionalizar os partidos. E isso tem implicações no grau de

*accountability* dos representados sobre os representantes. A institucionalização é condição necessária para os partidos funcionarem como *atalhos informacionais* para o eleitor. E isso, por seu turno, depende muito do sistema eleitoral (MAINWARING, 2001, p. 57-58, 302). Panebianco (2005) definiu *institucionalização partidária* nos seguintes termos: i) autonomia do partido em relação ao ambiente social em que está inserido; e ii) alto grau de sistematicidade e interdependência das partes que compõem o partido. Na primeira dimensão, é mensurada a capacidade de controle direto que o partido exerce em relação aos processos de trocas; quando o partido é pouco institucionalizado, “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). Na segunda dimensão, o partido tem elevada autonomia e, conseqüentemente, controla o processo de trocas ambientais; o grau de sistematicidade é elevado e, por isso, há “o controle sobre as zonas de incerteza organizativa, principalmente sobre as relações com o ambiente” (PANEBIANCO, 2005, p. 106). Dito de outro modo: partidos institucionalizados apresentam padrões estáveis de competição eleitoral (baixa ou nenhuma volatilidade dos percentuais eleitorais de uma eleição a outra), laços sociais fortes, vínculos estáveis com os eleitores, consistência ideológica em seus posicionamentos, primazia dos interesses coletivos do partido sobre os interesses individuais dos membros etc. (MAINWARING, 2001, p. 302).

Um dos mais notáveis *vícios* do sistema da representação entre nós é a lista aberta – utilizada apenas na Finlândia e no Chile (NICOLAU, 2004, p. 56-67). A RP de lista aberta estimula o individualismo em detrimento da organização partidária. A lista aberta favorece o individualismo das campanhas “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). Assim, “na lista aberta os partidos têm fortes incentivos para atrair nomes de lideranças e personalidades com alta popularidade” (MAINWARING, 2001, p. 302). Embora até pareça uma “virtude” – porque permite ampla liberdade de escolha ao eleitor –, os efeitos negativos – como desinstitucionalização dos partidos e déficits de *accountability vertical* – neutralizam e desestruturam os partidos. Com efeito, a reforma é urgente para sanar essa que certamente é a maior das distorções da RP no Brasil.

Uma alternativa ao atual modelo de lista aberta seria a lista fechada bloqueada ou flexível, cuja introdução pode trazer vantagens, apontadas a partir de agora.

Em primeiro lugar, o sistema de lista fechada, bloqueada ou flexível, incentiva a responsabilização dos representantes – *accountability*

*vertical* – ao privilegiar campanhas partidárias contra o individualismo (MAINWARING, 2001, p. 301-302; AMES, 2003, p. 89; NICOLAU, 2004, p. 30-31) e ao reduzir os custos informacionais para os eleitores escolherem – reduz o número excessivo de nomes, sem diminuir as opções de escolhas. Porém, sem a lista fechada bloqueada ou flexível é impossível a existência de incentivos à responsabilização dos representantes devido ao custo informacional que gera para a escolha do eleitor. Desse modo, “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 informar-se e decidir sobre 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 sobre o voto e controlar seu representante.

Em segundo lugar, a lista fechada, bloqueada ou flexível, incrementa a institucionalização partidária, outra variável que incentiva a responsabilização. 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 fracos institucionalmente também em função 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 ao incentivar uma forma de recrutamento de candidatos pautada nos atributos pessoais, em detrimento do partido.

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 pelo eleitor decresce à medida que o processo de escolha se torna mais complexo e se elevam os custos informacionais. Por exemplo, Almeida (2006, p. 37-42) mostra que, após a eleição de 2002, o grau de *amnésia* eleitoral 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 *amnésia eleitoral* no mesmo período foi de 10%, 10%, 19% e 25%, respectivamente. A Polônia, que utiliza a lista aberta, apresenta percentual mais próximo do brasileiro – 49%.

Em terceiro lugar, o sistema proporcional de lista fechada promove a redução dos custos de campanha eleitoral, o que tem impacto relevante numa variável de capital importância para a democracia: *os custos de campanhas*. A RP de lista aberta em grandes circunscrições 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, acarreta incertezas para os próprios pretendentes a cargos eletivos, custo informacional elevado para o eleitor filtrar as candidaturas 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 selecionar uma gama ampla de nomes entre diversos partidos. Por fim, o sistema de lista fechada facilitaria também a fiscalização da aplicação dos recursos nas campanhas dado o enxugamento do mercado eleitoral com a redução do número de candidatos.

## 6 Constituinte exclusiva e reforma constitucional da representação

Há consenso de que as instituições representativas devem ser reformadas. Como já se analisou, as propostas de reformas constitucionais visam combater a baixa institucionalização dos partidos; os elevados dispêndios em campanhas; a complexidade do sistema, que eleva os custos informacionais e dificulta para o eleitor escolher e monitorar o representante (a *amnésia eleitoral*); e, o que é mais importante, combater os déficits de *accountability vertical* mediante a responsabilização dos representantes pelos representados.

Diante disso, é necessário responder a algumas indagações sobre o tema da reforma constitucional da representação. Em primeiro lugar, por que tem sido muito difícil reformar o sistema representativo no Brasil? E por quê, a despeito do consenso entre os atores políticos e a sociedade, nos últimos 30 anos muito pouco se reformou esse sistema?

As respostas a essas questões exigem um pragmatismo analítico que aceite e reconheça a legitimidade de um *pressuposto de racionalidade*, na acepção de Tsebelis (1998), nas ações dos atores políticos no interior das instituições – e, no caso do objeto deste artigo, o Legislativo. Por instituição, segundo Peters (2003, p. 51, tradução nossa), entende-se “um conjunto de regras e valores [...], como também o conjunto das rotinas que se desenvolvem para pôr em execução e impor esses valores”. Dito de outro modo, as instituições moldam o comportamento racional dos indivíduos nelas inseridos. A ação do indivíduo adapta-se ao conjunto institucional e às interações com as outras pessoas, de modo a aperfeiçoá-las (TSEBELIS, 1998, p. 51). Além do mais, o que é essencial para nossas conclusões aqui, “as instituições se definem por sua durabilidade e sua capacidade para influir na conduta dos indivíduos durante gerações”

(PETERS, 2003, p. 51, tradução nossa). Desse modo, o exame das instituições, como no caso das representativas, deve ser de longo prazo, porque sua função é aumentar a estabilidade do jogo de poder, ao facilitar os cálculos dos atores políticos nesse jogo (TSEBELIS, 1998, p. 51). Isso quer dizer que os interesses dos atores – se admitido o pressuposto de racionalidade –, além dos interesses dos cidadãos, são construídos nos limites permitidos pelas instituições (POWELL; DIMAGGIO, 2001, p. 68; TSEBELIS, 1998, p. 117). O que põe em questão as mudanças das institucionais, as quais têm peso formidável na realização dos interesses dos atores e dos cidadãos. Powell e Dimaggio (2001, p. 68, tradução nossa) formularam uma pergunta essencial: “se as instituições exercem uma influência tão poderosa sobre os modos como as pessoas podem formular desejos e trabalhar para obtê-los, então como ocorre a mudança institucional”? Em outras palavras, as mudanças institucionais encontram forte resistência endógena nos atores interessados em suas regras, pois constituem um atalho para ações racionais dos atores diante das incertezas que permeiam o mundo social.

Como consequência, embora as instituições não sejam inalteráveis, mudanças globais ocorrem com menor frequência que mudanças incrementais. Na quase totalidade das experiências, as reformas são incrementais. Isso quer dizer que uma proposta que visa alterar o sistema eleitoral por completo dificilmente terá êxito na aprovação – a exemplo do sistema misto. Formulador teórico do conceito de mudanças incrementais, Lindblom (2014, p. 192) sentencia que “o incrementalismo consiste em mudanças políticas por meio de pequenos passos”. Como as questões são complexas e a racionalidade limitada – por isso as instituições importam, já que constituem um seguro contra as incertezas –, a mudança incremental é exploratória,

pois associa-se à tentativa de acertos e erros. Mais importante que isso, “em toda controvérsia política, ela diminui a proporção das apostas e, assim, anima os perdedores a suportar suas perdas, sem quebra do sistema político” (LINDBLUM, 2014, p. 198). Desse modo, para lograrem êxito, mudanças nas regras eleitorais que afetem as expectativas futuras dos atores precisam apresentar caráter incremental – até mesmo como forma de verificar, pela tentativa de acertos e erros, os resultados concretos ao longo do tempo.

Por outro lado, reformas constitucionais, sejam de que natureza forem, mobilizam atores com poder de veto – *veto players* –, coletivos e individuais, que veem nas mudanças possíveis perdas ou aumento das incertezas quanto ao futuro. Segundo Tsebelis (2009), os regimes constitucionais diferem quanto ao número de *veto players*. Por conseguinte, constituições parlamentaristas e presidencialistas são distintas quanto ao número de *veto players*; o mesmo ocorre com constituições federativas e unitárias, e com os governos multipartidários e unipartidários (TSEBELIS, 2009, p. 392). Dessa maneira, é importante considerar os *veto players* porque, “para mudar o *status quo* (legislativo) [...], um certo número de atores individuais ou coletivos deve concordar com a mudança proposta” (TSEBELIS, 2009, p. 17). Logo, “as alterações significativas do *status quo* são impossíveis quando o *conjunto vencedor* é pequeno [...], quando têm distâncias ideológicas importantes entre si e quando são internamente coesos” (TSEBELIS, 2009, p. 17, grifo do autor). Em outros termos, o *conjunto vencedor* do *status quo* precisa ser maior que a *estabilidade de decisão* (consenso em torno do *status quo*) numa democracia constitucional.

Nesse aspecto, o Brasil apresenta um sistema constitucional com muitos *veto players*. Embora dentre os países democráticos o Brasil não seja tão rígido sob o ponto de vista do

poder de reforma da Constituição – a exemplo dos Estados Unidos, de quem copiou o modelo –, os *veto players* imprimem maior ou menor resistência, dependendo do tema da reforma e dos setores afetados. No Brasil, os *veto players* compõem-se de: um sistema presidencialista com duas instâncias de poder legitimadas (o Executivo e o Legislativo); um sistema federalista, com fortes tendências localistas, já que a carreira política no Brasil tem origem localista (ABRUCIO; SAMUELS, 1997, p. 139); um sistema multipartidário excessivamente fragmentado e pouco institucionalizado (MAINWARING, 2001, p. 58); e um Judiciário autônomo e forte. Assim, o “judiciário deve ser visto como ator adicional com poder de veto somente nos casos em que há revisão jurídica” (TSEBELIS, 2009, p. 398). Sob a CRFB, pela primeira vez na República o Judiciário passou a gozar de ampla autonomia e forte poder de revisão judicial – difuso-incidental e concentrado no STF. Esses atores institucionais representam fortes barreiras às reformas quando atingem interesses enraizados e concentrados em setores com poder de barganha. É o caso da reforma do sistema representativo, que atinge as expectativas futuras e gera incertezas para a classe política – uma classe fortemente corporativa e ciosa de seus privilégios.

As instituições, obviamente, não são imutáveis. Evidente também que é meia verdade a clássica tese de Schumpeter (1961, p. 335), amplamente aceita – a de que a vontade política é endógena, urdida pelos políticos por meio de propaganda manipuladora –, pois são instâncias de poder delegadas pelo povo que, bem ou mal, são responsabilizadas. Assim, as instituições não são imutáveis e as mudanças não resultam apenas de processos endógenos. Afirmar o contrário é mais absurdo quando se trata dos membros do Legislativo, cujo poder constitui delegação do povo mediante representação

fiduciária (BOBBIO, 2000, p. 58). Torna-se necessário, então, referir-se “aos efeitos dos impactos exógenos que impedem a reprodução dos padrões institucionais e induzem, dessa maneira, a mudança” (POWELL; DIMAGGIO, 2001, p. 70, tradução nossa). Ou seja, “as limitações institucionais sempre deixam espaço para o jogo autônomo dos interesses e improvisações” (POWELL; DIMAGGIO, 2001, p. 70, tradução nossa). Aliás, como já dito, só é possível falar em racionalidade dos atores num quadro institucional, o que significa dizer que há espaço para os atores buscarem a maximização dos seus interesses.

A reforma da representação é tema de amplo e acalorado debate; trata-se de um anseio amplamente difundido na sociedade – vontade *exógena* –, mas sofre forte resistência da classe política – vontade *endógena*. Diante do impasse entre as pressões da sociedade por reformas e as resistências da classe política, cogita-se da reforma política por um meio não previsto pela Constituição: a Constituinte exclusiva. O que justifica a proposta é a conclusão de que os atores políticos não têm interesse em mudar as regras por intermédio das quais alcançam o poder e nele se mantêm. Não adentraremos a celeuma constitucional que o assunto implica: a CRFB (BRASIL, [2022a]) não prevê reforma fora da hipótese assentada no art. 60, com todos os limites procedimentais e materiais. Importa atentar para os aspectos falaciosos, teóricos e empíricos que a ideia de Constituinte exclusiva contém. Voluntariamente ou não, trata-se de uma concepção com atores políticos desinteressados: os constituintes teriam a missão de fazer uma reforma política na qual seus próprios valores e interesses não seriam impressos nas novas instituições.

A hipótese de constituintes desinteressados ou que desconhecem seus interesses e valores remete-nos à tese do *véu de ignorância* de John Rawls – conceito filosófico procedimental de refundação do contrato social (RAWLS, 2000, p. 146-153), conforme o qual originariamente ninguém sabe o “seu lugar na sociedade, sua posição de classe ou seu *status* social; além disso, ninguém conhece a sua sorte na distribuição de dotes naturais e habilidades, sua inteligência e força” (RAWLS, 2000, p. 147). Na posição original, os indivíduos não conhecem também “sua própria concepção de bem” e “não têm informação sobre a geração a que pertencem” (RAWLS, 2000, p. 147). Num contexto sob o *véu de ignorância*, afirma Rawls (2000), a racionalidade é mutuamente desinteressada e, por isso, as pessoas estão em condições de refundar um *contrato social equitativo*, alicerçado na *justiça como equidade*. Fazem isso porque “as partes não buscam conceder benefícios ou impor prejuízos umas às outras; [...] não são movidas nem pela afeição nem pelo rancor” (RAWLS, 2000, p. 147). Não nos interessa perscrutar as implicações filosóficas mais ricas que esse conceito acarretou para a Filosofia do Direito e a Filosofia

Política, mas deve-se ressaltar a ingenuidade de se conceber Constituinte exclusiva, cujos atores estariam sob o *véu de ignorância* de John Rawls, ou que, mesmo conhecendo seus interesses e valores, atuariam de modo altruísta, abstendo-se de considerá-los na feitura das novas instituições. É mais provável – e a experiência evidencia isso – que esses Constituintes incorrerão na defesa desses mesmos interesses, privilégios e concepções de instituições representativas em que o poder reformador autorizado pela Constituição, acusado dessas práticas, normalmente incorre.

Por fim, é falaciosa a hipótese de que, autorizados a reformar a representação, tais Constituintes se absteriam de imprimir nas instituições seus interesses e valores. Não é razoável, para dizer o mínimo, a concepção de que o contexto e as regras de eleição de uma Constituinte exclusiva produziram homens públicos virtuosos e magnânimos, de racionalidades desinteressadas, que o contexto e as regras de eleição das legislaturas ordinárias não produziram. Esses eventuais Constituintes seriam eleitos dentre os mesmos estratos sociais nos quais são escolhidos os representantes das legislaturas ordinárias. Logo, numa hipótese otimista – pois poderia até piorar o que já é ruim<sup>10</sup> –, entrariam em pauta, seriam formuladas e postas em prática as mesmas concepções de representação.

## 7 Conclusão

O artigo partiu do seguinte problema: em que medida a Constituinte exclusiva será bem-sucedida em reformar as instituições eleitorais que a via prevista pelo Constituinte Originário não logrará? Nossa hipótese é que o recurso a reformas por via não prevista pelo Constituinte Originário é questionável não apenas nos aspectos de constitucionalidade mas também quanto à possibilidade de êxito em forjar instituições dotadas de conteúdos qualitativamente superiores às criadas pelo constituinte reformador. Daí o consenso de que o sistema representativo padece de sérios déficits de *accountability* que demandam reformas. Quanto à viabilidade, a reforma da representação proporcional com a instituição da lista fechada, bloqueada ou reflexível, apresenta-se como a mais fácil e passível de ser bem-sucedida. Como reforma, tem baixo custo decisório e de implementação. Contrariamente, o sistema misto de origem alemã representa

---

<sup>10</sup> Desde 2006, tem sido aventada a ideia de Constituinte exclusiva. Entre as propostas ventiladas a serem decididas por esse meio estão: o fim da reeleição, a autorização de candidatura avulsa, os dois turnos nas eleições para cargos legislativos, o *recall* de representantes, as instruções obrigatórias, o sistema misto etc. Por gerarem instabilidades, algumas dessas propostas (como o *recall* de representantes e as instruções obrigatórias) foram banidas pelas Revoluções Francesa e Americana. O fim da reeleição, por sua vez, retiraria do eleitor o único momento de avaliar o desempenho de governantes.

uma reforma mais radical, com alto custo decisório e de implementação. Além do mais, para sanar os déficits de *accountability*, o sistema misto realizaria duas reformas: a criação dos *distritos* e a instituição do *sistema de lista fechada* para a via proporcional. Do contrário, não tocaria num dos pontos sensíveis da crise de representação: a *complexidade do sistema* e os *custos das campanhas eleitorais*. Não contribui para incrementar a responsabilização dos representantes porque *não permite a redução dos custos informacionais* para o eleitor escolher e monitorar o representante. Ao invés disso, poderia tornar o sistema ainda mais complexo. Mesmo com a instituição da lista fechada, o eleitor continuaria escolhendo entre diversas listas partidárias e candidatos individuais. Com isso, *não se reduziriam* os custos de campanha eleitoral, porque haveria uma quantidade excessiva de candidatos e listas em grandes circunscções, gerando custos para a escolha e monitoramento de mandatos – o que ocorre no sistema proporcional de listas abertas atualmente em vigor.

Reformas constitucionais de quaisquer naturezas mobilizam atores com poder de veto – *veto players* –, coletivos e individuais, que nelas veem possíveis perdas ou aumento das incertezas quanto ao futuro. O Brasil é uma democracia constitucional com muitos *veto players*, e sua mobilização depende da intensidade com que o conteúdo da reforma atinge os interesses e expectativas desses atores. Uma reforma incremental, a exemplo da instituição da lista fechada, tem mais chances de lograr êxito que uma reforma radical, como a instituição do sistema misto. Para serem exitosas, as mudanças nas regras eleitorais, que afetam as expectativas futuras dos atores e geram incertezas, precisam apresentar um caráter incremental, com mudanças pontuais, até mesmo como forma de verificar, pelos acertos e erros, os resultados concretos ao longo do tempo.

Por fim, o recurso a reformas por via não prevista pelo constituinte originário – a Constituinte exclusiva – é questionável não apenas nos aspectos de constitucionalidade mas também quanto à possibilidade de ser bem-sucedida. É falaciosa a concepção de que numa Constituinte exclusiva seus atores, mesmo conhecendo seus interesses e princípios, atuariam de modo altruísta e abster-se-iam de considerá-los na urdidura de novas instituições. Não é razoável, para dizer o mínimo, a ideia de que o contexto e regras eleitorais de uma Constituinte exclusiva produziram homens públicos virtuosos e magnânimos, de racionalidades desinteressadas, que o contexto e as regras eleitorais que resultam nas legislaturas ordinárias já não produziram: esses eventuais constituintes seriam eleitos dentre os mesmos estratos sociais em que são escolhidos os representantes das legislaturas ordinárias. Logo, numa hipótese otimista, as mesmas concepções de representação entrariam na pauta e seriam aprovadas pela reforma.

## 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; professor, pesquisador e consultor. E-mail: valter.carvalhosp@gmail.com

## Como citar este artigo

(ABNT)

CARVALHO, Valter Rodrigues de. Constituição, Constituinte exclusiva e reforma do sistema representativo: procedimentos, *veto players* e mudanças constitucionais. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 60, n. 238, p. 33-57, abr./jun. 2023. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril\\_v60\\_n238\\_p33](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p33)

(APA)

Carvalho, V. R. de (2023). Constituição, Constituinte exclusiva e reforma do sistema representativo: procedimentos, *veto players* e mudanças constitucionais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 60(238), 33-57. Recuperado de [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril\\_v60\\_n238\\_p33](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p33)

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. *Lua Nova*: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 40-41, p. 137-166, ago. 1997. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451997000200007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/3Bw7vKDKHCqwLcc3z5CGWBv/?lang=pt>. Acesso em: 17 nov. 2022.

AGRA, Walber de Moura. *Manual prático de direito eleitoral*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALMEIDA, Alberto. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998? In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio 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*. Tradução de Vera Pereira. São Paulo: Ed. FGV, 2003.

BITTAR, Eduardo C. B. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito*. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

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

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945*. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1946]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamentação dos arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 17 nov. 2022.

CÂNDIDO, Joel J. *Direito eleitoral brasileiro*. 10. ed. rev., atual. e ampl. Bauru: Edipro, 2003.

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

\_\_\_\_\_. 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: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril\\_v57\\_n226\\_p161](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p161). Acesso em: 17 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. “Distritão”: “prefeitização” e esterelização da representação. *Teoria e Debate*, [São Paulo], ed. 163, 28 ago. 2017. Política. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2017/08/28/distritao-prefeitizacao-e-esterelizacao-da-representacao/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

CINTRA, Antônio Octávio. O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro. *Consultoria Legislativa*, Brasília, DF, p. 1-16, jun. 2000. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2201>. Acesso em: 17 nov. 2022.

COELHO, 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, 2004. (Ciencia Política, 7).

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: Zahar, 1970.

FLICK, Uwe. *Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes*. Tradução de Magda Lopes. Porto Alegre: Penso, 2013.

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

JARDIM, Torquato. *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.

LINDBLOM, Charles E. *Muddling through 2: a ubiquidade da decisão incremental*. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análises*. 3. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 2014. p. 181-202.

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

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

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

MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva; Brasília, DF: IDP, 2008. p. 731-798.

NICOLAU, Jairo. Sistema eleitoral e *accountability*: voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 23-32.

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

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

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

OPPO, Anna. Partidos políticos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varriale et al. 11. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1998. 2 v., p. 898-905.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*: organização e poder nos partidos políticos. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (Justiça e Direito).

PETERS, B. Guy. *El nuevo institucionalismo*: la teoría institucional en ciencia política. Traducción de Verónica Tirota. Barcelona: Gedisa, 2003. (Ciencia Política, 4).

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. Introdução. In: \_\_\_\_\_ (comp.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Traducción de Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México, DF: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.: UAEM: Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 33-75. (Sección de Obras de Administración Pública. Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno).

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000. (Ensino Superior).

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*: una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Traducción de Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2000. (Sección de Obras de Política y Derecho).

\_\_\_\_\_. *Partidos e sistemas partidários*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Sergio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 56, de 20.12.2007. São Paulo: Malheiro, 2008.

SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976. (Biblioteca Alfa-Omega de Ciências Sociais. Série 1, v. 3).

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

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

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto*: como funcionam as instituições políticas. Tradução de Micheline Christophe. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

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

WEBER, Max. A política como vocação. In: \_\_\_\_\_. *Ensaio de sociologia*. Organização e introdução de H. H. Gerth e C. Wright Mills. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. p. 97-153. (Biblioteca de Ciências Sociais).

ZIMMERLING, Ruth. Alemanha: parlamentarismo e o fantasma de Weimar. Tradução de Gabriel Cohn. *Lua Nova*: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 24, p. 73-84, set. 1991. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/N67zLZSzQNHjJ9QrXTMFKNg/?lang=pt>. Acesso em: 17 nov. 2022.