



SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA: CRÍTICAS DA CIÊNCIA POLÍTICA AO SISTEMA ELEITORAL DO BRASIL

OPEN-LIST PROPORTIONAL REPRESENTATION: POLITICAL SCIENCE CRITICISM OF BRAZIL'S ELECTORAL SYSTEM

Marcella Trindade Ribas– PPGSP/UFSC¹

Leandro Peres de Oliveira– PPGSP/UFSC²

RESUMO

O sistema eleitoral proporcional de lista aberta é utilizado em democracias como a brasileira, para a eleição de seus representantes legislativos. Este sistema, no entanto, tem sido alvo de críticas na ciência política, tanto no Brasil quanto internacionalmente, devido aos efeitos que promove na estrutura partidária, no comportamento dos eleitores e no processo político de maneira geral. Este artigo examina as principais críticas teóricas ao sistema proporcional de lista aberta, discutindo questões como a fragmentação partidária, a personalização das campanhas, a distorção da vontade popular, a competição intrapartidária, a dificuldade de responsabilização eleitoral, e a tendência ao voto personalista.

Palavras-chave: Sistema Eleitoral; Proporcional; Lista Aberta.

ABSTRACT

The open-list proportional electoral system is used in democracies such as Brazil for the election of its legislative representatives. This system, however, has been subject to criticism in political science, both in Brazil and internationally, due to its effects on party structure, voter behavior, and the political process in general. This article examines the main theoretical criticisms of the open-list proportional system, discussing issues such as party fragmentation, campaign personalization, distortion of the popular will, intraparty competition, difficulty in electoral accountability, and the tendency toward personalist voting.

Keywords: Electoral System; Proportional; Open List.

1. INTRODUÇÃO

A literatura da ciência política oferece uma ampla gama de estudos que identificam os efeitos dos sistemas eleitorais sobre a governabilidade, sobre o sistema partidário, qualidade da representação democrática etc. Estes estudos comparam os sistemas eleitorais existentes para identificar o que causa os diferentes resultados entre eles. O sistema eleitoral proporcional de lista aberta, adotado no Brasil, é fonte de muitas críticas teóricas sobre seu funcionamento, e de propostas de reformas para minimizar os efeitos que os críticos atribuem a esse sistema.

De acordo com Nicolau (2006), o Brasil é o país que utiliza o sistema eleitoral de lista aberta no Brasil há mais tempo, entrando em vigor em 1945. O sistema eleitoral de lista aberta é combinado no Brasil com distritos eleitorais grandes, sendo permitida as federações partidárias. O de lista aberta, adotado no Brasil desde a redemocratização em 1988, permite que os eleitores votem diretamente nos candidatos em vez de em listas previamente ordenadas pelos partidos. O eleitor pode votar no nome do candidato ao cargo legislativo ou votar na legenda partidária de seu interesse. As cadeiras obtidas pelos partidos ou federações são ocupadas na ordem dos mais votados. Regras de distribuição de cadeiras contam o voto na legenda somente na distribuição entre partido ou federação (em que os partidos unidos somam a mesma lista de candidatos), não tendo efeito na distribuição entre os candidatos (Nicolau, 2006. p. 692).

1

Este artigo tem como objetivo apontar as principais falhas que a literatura sobre instituições políticas nas democracias contemporâneas identifica no sistema eleitoral proporcional de lista aberta e discutir quais propostas de melhoria são feitas pelos autores da ciência política.

As críticas abordadas no artigo são sobre como o sistema de lista aberta promove a fragmentação

1 Mestranda de Sociologia e Ciência Política no Programa de Pós-graduação em Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: marcellaribas@hotmail.com

2 Mestrando de Sociologia e Ciência Política no Programa de Pós-graduação em Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: Leandro.p.d.oliveira@gmail.com

partidária, incentiva a personalização das campanhas eleitorais, promove competição intrapartidária, dificulta responsabilização eleitoral, encarece as campanhas, resulta em voto personalista e não programático. Ao longo do texto, utilizaremos estudos empíricos e teóricos para fundamentar a análise, com especial ênfase nas contribuições de Ames (2001), Carey e Shugart (1995) e Mainwaring (1991). As propostas de reforma do sistema eleitoral quando menores, são centradas em regras pontuais ou nos tamanhos dos distritos eleitorais, quando maiores advogam pela mudança para um sistema distrital.

2. AS CRÍTICAS DA LITERATURA AO SISTEMA PROPORCIONAL ELEITORAL DE LISTA ABERTA

Carey e Shugart (1995) ao escreverem sobre os efeitos dos sistemas eleitorais sobre a estratégia eleitoral dos candidatos identificaram se os sistemas eleitorais oferecem incentivos para reputação personalizada ou partidária dos candidatos. Os autores elaboraram uma classificação considerando o controle dos partidos na seleção dos candidatos, se eles são eleitos individualmente sem considerar os votos dos demais candidatos no partido, se o voto do eleitor é único, intrapartidário ou múltiplo, e se os sistemas elegem um ou mais representantes por distrito. Desta forma eles chegam a conclusões sobre como os diferentes sistemas eleitorais influem para o personalismo das candidaturas.

Sobre o sistema de votos em representação proporcional de lista aberta, Carey e Shugart (1995) incluem e avaliam junto dos sistemas de voto único não transferível (SNTV), voto duplo simultâneo, sistemas de voto alternativo

Em todos esses sistemas, a competição intrapartidária ocorre simultaneamente com a competição interpartidária. Os eleitores não podem distribuir seu apoio entre membros do mesmo partido, nem entre vários partidos. Todos competem contra todos os outros ao mesmo tempo. Sob essas condições, a reputação pessoal é premiada em relação à reputação do partido (Carey e Shugart, 1995. p.423, tradução nossa).³

Ao premiar a reputação personalista através da competição intrapartidária, destacam que esse sistema cria incentivos para que candidatos de um mesmo partido, ao concorrerem entre si, enfraqueçam a coesão partidária e promovam conflitos internos. Em vez de atuarem em colaboração buscando maximizar a votação total do partido, os candidatos buscam maximizar seus votos pessoais, o que pode resultar em campanhas fragmentadas, personalistas e sem coordenação. No Brasil isso enfraquece a identidade partidária e torna difícil estabelecer uma agenda comum. Carey e Shugart (1995) colocam em oposição ao sistema de lista aberta com votos múltiplos, onde por exemplo, é possível que os candidatos atuam em forma de bloco fortalecendo o partido, sem tanta disputa intrapartidária, esse sistema na prática “significa que os candidatos de um determinado partido podem concorrer como um bloco, e assim os eleitores não são forçados a identificar um candidato como preferido acima de todos os outros” (Carey e Shugart, 1995. p. 426, tradução nossa).⁴

Partindo para a capacidade do partido definir se a lista será aberta ou fechada, os autores fazem crítica as listas abertas pois não há como os partidos exercerem controle sobre os candidatos através das lideranças partidárias “Quando os líderes não têm autoridade legal para negar aos candidatos o uso do rótulo do partido na cédula, eles não conseguem coagir os políticos a cooperarem para manter a reputação do partido” (Carey e Shugart, 1995. p. 428, tradução nossa).⁵

Os candidatos são escolhidos por características individuais que aumentam a personalização das campanhas, sem necessariamente ter identificação partidária entre o candidato e o partido. Se essa identificação está comprometida, a identificação entre o eleitor e o partido pode ficar comprometida também. Para os autores, então, se remover a capacidade dos candidatos de concorrer em blocos, exigindo que cada um concorra pelo voto disputando inclusive internamente no partido, e sem o controle do partido sobre a lista partidária, o valor da reputação pessoal e o personalismo são os mais altos. Para os autores, o Brasil possui o pior sistema eleitoral do mundo, seguindo esse critério

2

³ “In all of these systems, intra-party competition occurs simultaneously with inter-party competition. Voters cannot distribute their support among members of the same party, nor among several parties. Everyone competes against everyone else at the same time. Under these conditions, personal reputation is at a premium relative to party reputation”.

⁴ “means that candidates from a given party can run as a bloc, and so voters are not forced to identify a candidate as preferred above all others”.

⁵ “When leaders do not have the legal authority to deny candidates the use of the party label on the ballot, they are unable to coerce politicians to cooperate to maintain the party’s reputation”

O sistema brasileiro se aproxima muito dessa configuração [...] com essa fórmula, o único fator que contribui para o valor da reputação partidária é o fato de que os votos ainda são agrupados em todas as listas partidárias ou candidatos. No entanto, os líderes não têm sanções formais para encorajar a cooperação na manutenção da reputação do partido. O valor da reputação pessoal é, portanto, alto (Carey e Shugart, 1995. p. 428, tradução nossa).⁶

Uma das críticas ao sistema proporcional de lista aberta é a fragmentação partidária. Borges (2019) explica que uma interpretação influente da literatura é que a fragmentação associada com distritos de grande magnitude, voto preferencial e ausência de barreiras para a criação de partidos favorece a competição intrapartidária e estratégias individualistas de campanha. Mas apesar da explicação de Duverger (1987) sobre o sistema majoritário de dois turnos junto da representação proporcional tendem ao multipartidarismo ser usada para explicar a fragmentação partidária, ela varia bastante entre os países que adotam sistema proporcional.

De acordo com Borges (2019, p.30) o “aumento sistemático da fragmentação partidária no período recente é parcialmente endógeno à dinâmica coalizacional do presidencialismo brasileiro nas arenas eleitoral e governativa”. Por exemplo, Nicolau (2006) apud Mainwaring (1991) destaca que uma das características que torna os legisladores brasileiros mais pessoais do que os finlandeses (com sistema de lista semelhante) é que no Brasil os partidos podem nomear até 1,5 vez mais candidatos do que há assentos, enquanto na Finlândia os partidos podem nomear menos.

Dessa forma, mesmo com sistema de lista e magnitude parecida, cada candidato brasileiro enfrenta mais partidários dos quais deve se diferenciar alterando o processo eleitoral. Essa fragmentação é exacerbada pelo sistema de lista aberta, mas há muitas outras regras que incentivam a fragmentação. De acordo com Mainwaring (1993), foram diversas características do sistema eleitoral que produziram um sistema partidário fragmentado como

o sistema de representação proporcional com uma barreira baixa por estado, ausência de uma barreira nacional e tamanho grande dos distritos eleitorais, ao mesmo tempo em que torna fácil a muitos partidos obter cadeiras, dificulta que qualquer um deles obtenha maioria (Mainwaring, 1993. p.35).

Uma dificuldade que é atribuída ao nosso sistema eleitoral é relativa à necessidade de formar coalizões amplas e heterogêneas para governar, já que existe tanta fragmentação partidária

Dados os níveis elevados de fragmentação inter e intrapartidária promovidos pelo sistema proporcional de lista aberta, os presidentes são obrigados a formar amplas coalizões multipartidárias, apoiando-se na sua capacidade de distribuir cargos e recursos entre os aliados. Com isso, a coesão interna da burocracia é comprometida e ampliam-se os incentivos ao clientelismo (Borges 2013, p.118).

Como observa Ames (2001), pode resultar em paralisia legislativa e em dificuldades para aprovar reformas estruturais importantes. Isso porque os efeitos maléficos do sistema eleitoral proporcional de lista aberta ocorrem sobre a institucionalização dos partidos e sobre a governabilidade. A combinação de altos níveis de fragmentação partidária, partidos indisciplinados e federalismo “estadualista” teria como consequências a multiplicação de pontos de veto no processo decisório (Borges, 2013. p. 117).

Essa tendência também aumenta a dependência dos eleitores de atributos pessoais dos candidatos, como carisma, notoriedade e visibilidade midiática, o que, segundo Ames (2001), compromete o debate político e reduz a atenção a questões programáticas. Além disso, a ênfase na personalização cria um cenário propício para campanhas focadas em questões locais e pontuais, dificultando a construção de políticas públicas de longo prazo. Os partidos topam essas candidaturas pois não tem nenhum controle efetivo sobre a lista, já que ela é aberta. Isso produz partidos preocupados com a eleição, mas sem programas. De acordo com Borges (2013)

Partidos clientelistas são organizações descentralizadas que se apoiam em um exército de intermediários políticos e cabos eleitorais para coletar informações sobre o eleitorado, distribuir recursos e monitorar os eleitores para que estes cumpram a sua parte na barganha apoiando os candidatos governistas (Borges, 2013. p. 125).

6 “The Brazilian system comes very close to this configuration [...] With this formula, the only factor contributing to the value of party reputation is the fact that votes are still pooled across all party lists or candidates. However, leaders have no formal sanctions to encourage cooperation in maintaining the party’s reputation. The value of personal reputation is therefore high”.

A interpretação de Ames (2001) é de que “Os líderes do partido, é claro, serão muito tolerantes com os desvios ideológicos entre esses pesos pesados e o programa oficial do partido” (Ames, 2001. p. 54, tradução nossa).⁷ O autor atribui a essas regras a responsabilidade de “crescimento do voto em branco e nulo, os incentivos para alianças partidárias inconsistentes, as consequências da mudança de partido pelos titulares e a fraqueza dos laços entre grupos sociais e partidos” (Ames, 2001. p. 56, tradução nossa).⁸

O voto nulo e o voto em branco surgem como problemas originados no sistema de lista aberta quando essa alta fragmentação de candidatos e partidos resulta em candidatos sem laços reais com o município. Diante de uma infinidade de candidatos pouco atraentes, segundo Ames (2001) os eleitores não conseguem escolher, então votam em branco. Sobre as alianças eleitorais inconsistentes, afirma que “as alianças eleitorais são verdadeiramente apenas eleitorais: não implicam uma ação conjunta no poder legislativo” (Ames, 2001. p. 68, tradução nossa).⁹ O foco desta crítica é mais ligado às coligações eleitorais, que foram substituídas pelas federações partidárias. Devido a lista aberta e a flexibilidade de troca partidária, os laços entre eleitores e partidos são fracos, dificultando a criação de programas partidários coerentes, resultando em uma descrença generalizada com o sistema eleitoral.

A complexidade do sistema eleitoral proporcional de lista aberta também dificulta a fiscalização por parte dos eleitores, a responsabilização destes através do voto, já que o sistema eleitoral não é inteligível pelo eleitor. Mainwaring (1991) aponta que, em sistemas com um grande número de candidatos, é difícil para o eleitor acompanhar e avaliar o histórico e as propostas de todos os concorrentes. Além disso, o grande número de candidatos que concorrem por uma vaga em um sistema proporcional fragmentado aumenta de entender o sistema eleitoral e até mesmo saber a quem responsabilizar nas eleições subsequentes. Essa dificuldade de fiscalização eleitoral pode gerar um cenário em que a escolha dos eleitores é baseada mais em fatores superficiais, como carisma e popularidade, do que em questões programáticas ou em um exame criterioso das políticas públicas defendidas pelos candidatos.

3. APONTAMENTOS SOBRE REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL

O sistema eleitoral proporcional de lista aberta, enfrenta de acordo com a literatura citada uma série de desafios que comprometem a governabilidade, a coesão partidária e a qualidade da representação democrática. Essas críticas muitas vezes pontuam a necessidade de reformas que possam mitigar os efeitos negativos do sistema de lista aberta, seja através da introdução de listas fechadas, do fortalecimento de cláusulas de barreira ou da adoção de medidas para limitar os altos custos de campanhas e a influência de doadores privados.

Algumas reformas pontuais como o fim das coligações proporcionais e uma cláusula de barreira progressiva para acesso ao fundo partidário e tempo de televisão foram aprovadas através de emenda à Constituição e já atuam para reduzir a fragmentação partidária. Outras alterações recentes diminuíram o número de candidaturas por partido, tornando menos difícil para o eleitor lidar com tantos candidatos.

Uma proposta que tenta conciliar o modelo de representação proporcional vigente, com a diminuição da magnitude dos distritos é feita por Amorim Neto, Cortez e Pessoa (2011). Os autores argumentam que “para reduzir o número de partidos, existem dois métodos principais: a imposição de uma rigorosa cláusula de barreira e a redução da magnitude média das circunscrições eleitorais” (Amorim Neto, Cortez e Pessoa, 2011. p. 72).

Apesar de proporem uma redução do tamanho dos distritos, desaconselham a adoção de distritos uninominais ou suas variantes. Os autores argumentam que o sistema político é uma arquitetura complexa e delicada, sendo a possibilidade de piorá-lo com mudanças ambiciosas e intempestivas bem maior do que a de aperfeiçoá-lo. A proposta elaborada pelos autores mantém o sistema de representação proporcional, mas altera a magnitude das circunscrições eleitorais e estabelece regra proporcional de distribuição de cadeiras desenhando um novo mapa eleitoral do país, com distritos menores dentro de 12 estados. Apesar da simulação apresentar diminuição no número de partidos que ocupariam os legislativos, a proposta perde o caráter de representação estadual.

4

Há outras reformas que buscam substituir o sistema proporcional de lista aberta, como o caso do

7 “Party leaders, of course, will be very tolerant of ideological deviations between such heavy-weights and the party’s official program”.

8 “the growth of blank and null voting, the incentives for inconsistent cross-party alliances, the consequences of party switching by incumbents, and the weakness of links between social groups and parties”.

9 “electoral alliances are truly just electoral: they do not imply joint action in the legislature”.

voto no sistema distrital, que substituiria o voto proporcional pelo voto majoritário. Outra proposta semelhante foi a chamada de “distritão”, em que os mais votados independente dos partidos ou federações conquistariam as vagas, mantendo os distritos exatamente como estão hoje, do tamanho dos Estados. De acordo com Silva (2015), esse sistema manteria todas as características (criticadas no artigo) e aumentaria o incentivo para políticas localistas e enfraqueceria ainda mais os partidos políticos.

Silva (2015) explicita que a outra discussão no congresso sobre mudança do sistema proporcional pelo majoritário distrital previa a criação de 513 regiões com aproximadamente o mesmo número de eleitores no qual a disputa se daria e “o partido indicaria em cada distrito um candidato para disputar as eleições e o candidato com maior número de votos venceria a eleição.

Assim, no legislativo a eleição se assemelharia às disputas aos cargos para o Poder Executivo” (Silva, 2015. p. 46). O autor argumenta criticamente que os efeitos desse sistema acentuariam ainda mais políticas localistas e de enfraquecimento dos partidos, já que seriam criados incentivos para a diminuição da formação de bancadas estaduais na Câmara “na qual os representantes não tenham identidade entre si. A única possível é a partidária, mas certamente não há incentivo para atuação regional. Entretanto, a identidade partidária é enfraquecida com a forma que os votos são computados” (Silva, 2015. p. 47).

Silva (2015), analisa essas propostas e critica que em vez de fortalecerem os partidos políticos e a sua função de intermediários entre os eleitores e o poder público, acabam enfraquecendo. Ao invés de incentivar um sistema onde os partidos políticos tenham mais relevância e organização, as reformas sugeridas tendem ao personalismo

As mudanças aparentemente caminham em sentido contrário ao ansiado pelos críticos do sistema atual: ao invés de serem sistemas tais que ampliem a participação e a importância dos partidos políticos como agremiações que fazem a intermediação entre eleitores e poder público, as proposições levadas à Câmara os enfraquecem. A votação por meio de distritos, como visto, qualquer que seja o formato apresentado, não consegue ampliar a organização da política em torno dos partidos, mas apenas em torno dos indivíduos. Essa característica marcante dos projetos apresentados piora um aspecto já bastante criticado do sistema político brasileiro (Silva, 2015. p. 52).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, as reformas ao sistema de lista aberta no Brasil demonstram um dilema entre a necessidade de fortalecer os partidos e a persistência de incentivos ao personalismo e à fragmentação partidária. Propostas como a adoção de distritos menores e o fortalecimento de cláusulas de barreira visam mitigar a pulverização de candidaturas e melhorar a governabilidade. Embora algumas reformas pontuais, como o fim das coligações proporcionais e a cláusula de barreira, já representem avanços buscando reduzir a fragmentação, o fortalecimento dos partidos políticos não está contemplado nessas reformas.

Ao mesmo tempo, propostas como o sistema distrital ou o “distritão” são vistas com cautela na ciência política, pois podem aumentar o foco nos candidatos em detrimento dos partidos, o que, na visão de autores como Silva (2015), aprofundaria as políticas localistas e enfraqueceria o papel institucional das legendas. A complexidade e as consequências potenciais de alterações no sistema eleitoral brasileiro exigem, de acordo com Silva (2015), uma abordagem cuidadosa e incremental. Mudanças abruptas poderiam comprometer ainda mais a estrutura partidária e dificultar o fortalecimento das bases democráticas representativas, destacando a necessidade de uma reforma que respeite a diversidade de interesses regionais e fortaleça a identidade partidária e o papel dos partidos políticos.

REFERÊNCIAS

AMES, B. **The deadlock of democracy in Brazil**. University of Michigan Press, 2001.

5

AMORIM NETO, O., CORTEZ, B. F., & PESSOA, S. de A. **Redesenhando o Mapa Eleitoral do Brasil: uma proposta de reforma política incremental**. *Opinião Pública*, 17(1), 45–75. 2011. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762011000100002> . Acesso em: 08 out. 2024

BORGES, A. **Eleições presidenciais, federalismo e política social**. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 28(81), 117–136. 2013 <https://doi.org/10.1590/S0102-69092013000100008> . Acesso em: 15 out. 2024



BORGES, A. **Razões da fragmentação:** coligações e estratégias partidárias na presença de eleições majoritárias e proporcionais simultâneas. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, e20170223, p. 1-37, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/001152582019179> . Acesso em: 09 out. 2024

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. **Incentives to cultivate a personal vote:** A rank ordering of electoral formulas. Electoral studies, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

DUVERGER, M. **Os Partidos Políticos.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

MAINWARING, S. **Políticos, partidos e sistemas eleitorais** – O Brasil numa perspectiva comparada. Novos Estudos Cebrap, n. 29, 1991.

MAINWARING, S. **Democracia Presidencialista multipartidária:** o caso do Brasil. Lua Nova: Revista De Cultura E Política, (28-29), 21–74. 1993. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003> . Acesso em: 09 out. 2024

NICOLAU, J. **O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil.** Dados, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

SILVA, Glauco Peres da. **Reforma política como reforma eleitoral:** a dimensão persistente. Revista Parlamento e Sociedade, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 39-54, jan./jun. 2015.