



22º ENCONTRO NACIONAL  
DE ESTUDANTES DO  
CAMPO DE PÚBLICAS

## REFORMAS ELEITORAIS NO SISTEMA PROPORCIONAL: ESFORÇOS DE MITIGAÇÃO DA FRAGMENTAÇÃO

David Guilherme Andriotto Gonçalves<sup>1</sup>  
Glauco Peres da Silva<sup>2</sup>

### RESUMO

Este estudo examina as reformas eleitorais brasileiras que impactaram o sistema proporcional de lista aberta, adotando a definição ampliada proposta por Leyenaar e Hazan (2011). Segundo os autores, reforma eleitoral compreende qualquer alteração na legislação que rege o processo eleitoral, incluindo inovações institucionais que afetam a representatividade e a *accountability*, impulsionadas não apenas por partidos políticos, mas também por tribunais e pela opinião pública. O recorte temporal adotado (1998–2022) e o critério de influência direta sobre o sistema proporcional definem os parâmetros de seleção das reformas analisadas. Nesse intervalo, observa-se um processo contínuo de remodelação do sistema eleitoral brasileiro. A literatura em ciência política identifica diferentes momentos dessa transformação: Nicolau (1996) destaca 1994 como marco inicial de reformas que buscaram reduzir os incentivos à criação de novos partidos. Já Fisch e Mesquita (2022) apontam que, a partir de 2015, a elite política retoma o uso de mecanismos voltados à restrição do espaço ocupado por legendas menores. Diante desse panorama, é possível afirmar que, nas últimas três décadas, consolidou-se uma agenda nacional voltada à mitigação da fragmentação partidária. Este trabalho concentra-se, assim, em analisar de que forma tais reformas podem afetar a composição dos órgãos representativos e, consequentemente, a própria representatividade. Para isso, o foco recai sobre os pleitos proporcionais estaduais: um avanço em relação à literatura predominante, que costuma concentrar suas análises no âmbito federal, especialmente no Congresso Nacional.

**Palavras-chave:** Reformas eleitorais, Representatividade, Sistema eleitoral.

### INTRODUÇÃO

A interpretação mais tradicional do funcionamento do sistema político-partidário brasileiro, segundo seus incentivos institucionais identificados, aponta para uma experiência nacional que sempre desincentivou o fortalecimento dos partidos, enquanto sua estrutura político-institucional tende a afetar negativamente o desenvolvimento do sistema partidário (Kinzo, 1993). A análise do sistema, que apresenta alta fragmentação e

<sup>1</sup> Graduando do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo - SP, [davidandriotto1@gmail.com](mailto:davidandriotto1@gmail.com);

<sup>2</sup> Livre-Docente do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo - SP, [glauco@usp.br](mailto:glauco@usp.br)



inconsistência do quadro partidário, além da ausência de constrangimentos estruturais ou legais sobre a forma como os partidos se formam, se dissolvem e se fundem, pode ser resumida pela combinação das mazelas do presidencialismo (incapacidade de reproduzir e consolidar, no âmbito legislativo, a maioria efêmera da eleição) com as do sistema de representação proporcional defeituoso (lista partidária aberta e baixíssima inteligibilidade para o eleitor) e de uma legislação exageradamente permissiva. Nesse caso, a hipótese da autora é que haja a perpetuação de governos minoritários e fracos, cujo legislativo tende a dificultar a eficácia governativa (*ibidem*).

Esse diagnóstico pessimista sobre a superposição entre federalismo e sistema eleitoral proporcional de lista aberta é caracterizado como *mix institucional brasileiro* (Borges, 2015). Trata-se da interação de arranjos institucionais que, ao promoverem a descentralização político-partidária e a personalização das campanhas eleitorais, comprometem a coesão e a nacionalização dos partidos. Essa configuração, segundo a argumentação apresentada, reflete a combinação de fatores estruturais que fragilizam o sistema partidário, fomentando fragmentação e dificultando a consolidação de maiorias estáveis e eficazes no âmbito governativo (*ibidem*).

Com base nesse cenário, a hipótese deste trabalho é que a adoção brasileira do sistema proporcional de lista aberta, ao reproduzir a diversidade da opinião coletiva da maneira mais equânime possível e garantindo a representação de diversos setores da sociedade, ocasiona intensa formação de partidos políticos, contribuindo para o aumento da fragmentação parlamentar (Nicolau, 2012). Nesse contexto, infere-se o surgimento de reformas eleitorais incrementais com o objetivo de diminuir a fragmentação partidária e, por conseguinte, amenizar os efeitos de multiplicação observados no sistema proporcional de lista aberta sobre a governabilidade. Contudo, não se indica uma correlação direta entre o vigor dessas legislações e a fragmentação ou concentração do sistema partidário.

Esta pesquisa tem, portanto, o objetivo de observar, a partir do exame dos textos legislativos pertinentes ao sistema eleitoral, o esforço de mitigação da fragmentação na agenda aprovada. O intuito é testar a hipótese de que as reformas eleitorais surgem com o propósito de amenizar os efeitos de multiplicação observados no sistema proporcional de lista aberta.



Como resultado, foi possível identificar as principais mudanças no sistema eleitoral oriundas dos poderes Legislativo (Congresso Nacional) e Judiciário (Tribunal Superior Eleitoral e Supremo Tribunal Federal), no que tange ao tema discutido no escopo deste trabalho. O esforço de análise permitiu descrever as reformas eleitorais propostas e executadas, de maneira a compreender seus propósitos. Esta pesquisa contribui para o campo de políticas públicas ao identificar uma sequência lógica na aqui denominada agenda nacional voltada à mitigação da fragmentação partidária.

## METODOLOGIA

Por “reforma eleitoral”, este trabalho adota a interpretação de Leyenaar e Hazan (2011), na qual o conceito é ampliado para agregar qualquer alteração na legislação que rege o processo eleitoral, abrangendo desde mudanças técnicas e administrativas, como o financiamento de campanhas, o acesso às urnas e os sistemas de votação, até inovações institucionais que afetam a representatividade e a accountability, impulsionadas não somente por partidos políticos, mas também por tribunais judiciais e pelos apelos da opinião pública (Leyenaar e Hazan, 2011, p. 447).

O critério de inclusão adotado baseou-se em dois parâmetros: o temporal, abrangendo o período de 1998 a 2022, e a capacidade de influência direta no sistema proporcional. A partir desses filtros, foram identificadas sete alterações relevantes ao longo do intervalo analisado.

Identificado este universo amostral, realizou-se um esforço de análise para cada reforma eleitoral listada, de maneira a entender seus objetivos e aplicações. O exame, alicerçado pelas próprias peças legislativas e também pela literatura que as discute, permitiu a reconstrução de seu histórico de aprovação e alterações.

## REFERENCIAL TEÓRICO

As influências do sistema eleitoral sobre o sistema partidário são tema de debate desde os trabalhos de Duverger (1970). No Brasil, a intensa discussão legislativa e judiciária no âmbito da reconfiguração das regras eleitorais gerou alterações perceptíveis a partir do início dos anos 2000.



Os sistemas eleitorais são compreendidos como os conjuntos normativos que governam a condução de eleições, estabelecendo os mecanismos pelos quais os eleitores expressam suas preferências e a maneira pela qual essas escolhas são contabilizadas e convertidas em representação política. Suas funções principais se localizam na estruturação do processo eleitoral e na transformação de sufrágios em mandatos políticos, assegurando legitimidade ao pleito e à função eletiva (Nicolau, 2012). Existem meios de classificação dos sistemas eleitorais, que podem ser denominados: (i) majoritários, que elegem o candidato mais votado; (ii) proporcionais, cuja distribuição de cargos é proporcional à votação conquistada; e (iii) distrital misto, que consiste no sistema de maioria simples com votos divididos por distritos, somado à ideia da proporcionalidade (*ibidem*). Esses sistemas podem adotar modelos de lista fechada, nos quais há um ordenamento prévio de candidatos, ou de lista aberta, em que não existe tal ordenamento.

O sistema eleitoral brasileiro, no que concerne aos cargos proporcionais, caracteriza-se pela adoção do modelo de lista aberta. Nesse modelo, o eleitor tem a liberdade de escolher entre votar diretamente em uma agremiação política ou em um candidato específico, sem que haja um ordenamento fixo pré-estabelecido na lista partidária. A soma dessas escolhas define a alocação dos cargos eletivos, conferindo aos eleitores um papel decisivo na determinação da ordem de eleição. Diferentemente do sistema de lista fechada, em que a ordem dos candidatos é previamente determinada pelos partidos, no Brasil os dirigentes partidários ficam restritos à elaboração inicial da lista, enquanto os candidatos assumem grande autonomia. Essa autonomia reflete-se na necessidade de estruturarem suas campanhas de maneira individual e competitiva em relação aos demais concorrentes (*ibidem*).

Em uma premissa instrumental, tem-se a percepção de que a organização de um sistema partidário nacional envolve diferentes problemas de coordenação: observam-se os eleitores como agentes estratégicos que desejam não somente expressar opiniões por meio do voto, mas também eleger candidatos, alterando suas preferências iniciais. Além disso, percebe-se a influência das instituições e das estratégias de competição definidas pelos candidatos sobre o resultado eleitoral (Cox, 1997). Nesse sentido, é perceptível que os



22º ENCONTRO NACIONAL  
DE ESTUDANTES DO  
CAMPO DE PÚBLICAS

sistemas eleitorais contêm regras que influenciam vários aspectos do sistema político (Avelino, Biderman e Silva, 2016).

Essas discussões são fundamentais para compreender as mudanças na legislação partidária brasileira a partir de 1994, quando medidas passaram a reduzir os incentivos à criação de novos partidos (Nicolau, 1996). Essa mudança significativa reflete uma tentativa de equilibrar a preservação do pluralismo político e da liberdade de organização partidária com a necessidade de promover maior estabilidade institucional e mitigar os impactos negativos da fragmentação excessiva. Assim, o período marcou a transição de um modelo mais permissivo para um sistema mais restritivo, evidenciando a reorganização das prioridades no cenário político brasileiro (*ibidem*). Já Fisch e Mesquita (2022) observam que a elite política retomou a adoção de mecanismos para limitar o espaço dos pequenos partidos a partir de 2015, com a concentração de reformas ocorridas entre as eleições de 2018 e 2022.



## RESULTADOS E DISCUSSÃO

O seguinte quadro sintetiza os achados da investigação desta pesquisa:

**Quadro 1 - Reformas eleitorais e suas influências diretas no sistema proporcional**

Reforma eleitoral	Eleições de Vigência	Agente promotor	Esforço de mitigação da fragmentação observado
<b>Verticalização das candidaturas</b>	2002 2004 2006 2008	Tribunal Superior Eleitoral	Nacionalização do sistema partidário, indicando melhor coordenação eleitoral de partidos políticos
<b>Cláusula de barreira</b>	2018 2020 2022 2024	Congresso Nacional	Restrição, escalonada, do acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, indicando uma desestruturação a longo prazo de pequenos partidos políticos
<b>Coligações proporcionais</b>	2020 2022 2024	Congresso Nacional	Vedaçāo da formação de coligações para todas as eleições proporcionais
<b>Cláusula de barreira individual</b>	2016 2018 2020 2022 2024	Congresso Nacional	Imposição de alíquota mínima de 10% do quociente eleitoral calculado em cada eleição para que os candidatos pudessem ser eleitos a partir da lista de suas legendas
<b>Limitação do número de candidatos</b>	2016 2018 2020 2022 2024	Congresso Nacional	Uniformização, a partir de 2016, do número máximo de candidaturas por lista ao nível de 150% do número de vagas em disputa. A partir de 2022, ocorre a uniformização ao nível de 100% do número máximo de vagas em disputa, mais um
<b>Distribuição das sobras</b>	2018 2020 2022 2024	Congresso Nacional	Liberalização, a partir de 2018, da distribuição das sobras a todos os partidos e coligações que participaram do pleito em questão. A partir de 2022, o acesso a distribuição das sobras é permitido somente aos partidos e coligações que atingirem 80% do quociente eleitoral calculado em cada eleição. Além disso, somente serão beneficiados, nesse processo, os candidatos que obtiverem número de votos igual ou superior a 20% do quociente eleitoral
<b>Federações partidárias</b>	2022 2024	Congresso Nacional	Possibilidade de associação, em caráter nacional, entre dois ou mais partidos políticos, com duração mínima de quatro anos

Fonte: Elaboração própria, com base na legislação pertinente.



22º ENCONTRO NACIONAL  
DE ESTUDANTES DO  
CAMPO DE PÚBLICAS

O quadro apresenta sete diferentes mecanismos capazes de impactar o sistema proporcional no período pesquisado, entre 1998 e 2022. Todos permanecem em vigor e atuam de forma conjunta, exceto a verticalização das candidaturas, cuja vigência foi encerrada nas eleições de 2008.

Nesse contexto, observa-se o protagonismo significativo do Poder Legislativo (Congresso Nacional) em relação ao Judiciário (Tribunal Superior Eleitoral) na promoção das reformas eleitorais. No recorte investigado, apenas uma entre o total de sete reformas foi promovida pelo Poder Judiciário, sendo a única, inclusive, a perder a vigência em 2008.

De todo modo, é possível indicar a existência de preocupação recente dos congressistas com a fragmentação legislativa, que, consequentemente, resultou na criação de uma sequência de mecanismos para mitigar o espaço dos pequenos partidos (Fisch e Mesquita, 2022). O volume de reformas eleitorais identificadas concentrou-se no período posterior a 2015, sendo 2024 o ano da última alteração.

Acerca da descrição do esforço de mitigação da fragmentação observado, tem-se uma diversidade de mecanismos aprovados, que se sobrepõem a cada pleito. Desde medidas de nacionalização do sistema partidário, passando por restrições orçamentárias e de publicidade a partidos cujo desempenho eleitoral não seja satisfatório, até na mudança da maneira de se calcular a distribuição das sobras nas casas legislativas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou o esforço de mitigação da fragmentação partidária na agenda de reformas eleitorais brasileiras entre 1998 e 2022, com base em exame sistemático da legislação pertinente.

O estudo partiu do diagnóstico clássico da literatura sobre o *mix institucional brasileiro*, que combina presidencialismo, federalismo e sistema proporcional de lista aberta em um arranjo que favorece a fragmentação (Borges, 2015). Verificou-se que, ao longo das últimas décadas, reformas incrementais buscaram amenizar esse quadro, ajustando incentivos e restringindo a proliferação de partidos.



Como resultado principal, identificaram-se sete mecanismos que alteraram o sistema proporcional, refletindo um esforço coordenado de racionalização do processo eleitoral. As reformas analisadas indicam uma agenda nacional orientada à redução da fragmentação, à concentração partidária e à busca por maior previsibilidade no comportamento político.

Em síntese, o conjunto dessas mudanças modificou os incentivos de entrada, permanência e competição entre legendas, favorecendo a consolidação de partidos mais estruturados e de maior capilaridade, ao passo que impôs limites crescentes à sobrevivência de siglas menores e de desempenho eleitoral reduzido.

## REFERÊNCIAS

- AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; SILVA, N. Os efeitos da reeleição sobre o desempenho dos legislativos municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 5, p. 665–690, 2016.
- BORGES, A. Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 651–688, jul./set. 2015.
- COX, G. W. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília, 1970.
- FISCH, A.; MESQUITA, L. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 2, p. 1–31, 2022.
- KINZO, M. D. G. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1993.
- LEYENAAR, M.; HAZAN, R. Y. Reconceptualising electoral reform. *West European Politics*, v. 34, n. 3, p. 437–455, 2011.
- NICOLAU, J. *Sistema eleitoral e representação política no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.
- NICOLAU, J. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.