

Reforma eleitoral: origem e atores envolvidos

Electoral reform: origin and the actors involved

Eric Nogueira Andrade¹

Resumo: Eleições constituem-se como o fundamento de qualquer democracia e este artigo procura explorar as causas de uma reforma eleitoral. Quando e por quais razões observamos uma reforma bem-sucedida? Que atores podem afetar ou conduzir um processo de reforma na legislação eleitoral? Ao revisar a literatura e com base em um extenso levantamento de dados sobre reformas eleitorais em todo o globo, este artigo procura apresentar e justificar a possibilidade de que múltiplos atores atuem com diferentes graus de envolvimento. Os resultados da pesquisa pro-

1 Doutor e pós-doutor em ciência política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. Pesquisador e coordenador do departamento de pesquisa do BRaS (Brazilian Research and Studies center), na Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Bavaria, Alemanha. Foi pesquisador visitante no Instituto de Ciência Política da Goethe-Universität Frankfurt am Main, Hessen, Alemanha. Mestre em ciência política pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

piciaram três contribuições. Primeiro, apresentam uma tipologia de reformas eleitorais com nove categorias de reformas. Segundo, expõem um modelo teórico que busca mostrar a tendência dos processos de reformas em oscilar num contínuo entre políticos e cidadãos. Terceiro, identificam sete atores com capacidades distintas de participação, com base na análise de distintos bancos de dados, e oferecem conclusões preliminares que poderão ser aprofundadas em trabalhos futuros.

Palavras Chaves: Reforma política; Sistema eleitoral; Sistema partidário; Reforma eleitoral; Crise política

Abstract: Elections lie at the foundation of any democracy and this article seeks to explore the causes of electoral reforms. When and for which reasons do we observe a successful reform? What actors can influence or conduct a reform process in electoral legislation? By reviewing the literature and based on an extensive database on electoral reforms across the globe, this article seeks to present and justify the possibility of multiple players acting with different degrees of involvement. The results led to three contributions. First, it presents a typology of electoral reforms with nine categories. Second, it presents a theoretical model that shows the tendency of reform processes to oscillate in a continuum between politicians and citizens. Third, it identifies seven actors with distinct capacities to participate, based on the analysis of different databases, and offers preliminary conclusions that could be developed by further studies.

Keywords: Political reform; Electoral system; Party system; Electoral reform; Political crisis

Introdução

Eleições são importantes tanto por serem períodos exclusivos nos quais os cidadãos estão mais engajados politicamente quanto por ser este o processo que irá definir a identidade do ocupante ao cargo administrativo máximo da nação e o modo pelo qual o seu poder será exercido ao definirem também a composição do Legislativo. Neste sentido, as regras que regulam as eleições estabelecem não somente a composição do governo, como também as linhas gerais das relações Executivo-Legislativo. Seja com um governo minoritário ou majoritário, com um parlamento fragmentado em diversos partidos ou dividido em poucos partidos, é no processo eleitoral que se definem os ocupantes dos poderes Executivo e Legislativo, a correlação de forças entre eles e entre os partidos dentro do Legislativo.

Tendo em vista tamanha relevância, regras eleitorais são alvo de grande atenção no debate público em todo o mundo. E quando um sistema político começa a dar sinais de desgastes, não são raras as vezes em que são elas as primeiras a serem colocadas em xeque. Sistemas eleitorais são, nesse contexto, um dos elementos mais analisados e estudados dentre os tópicos relativos à democracia contemporânea. Apesar da relevância e atenção sobre o tema, não foram produzidos grandes estudos sistemáticos sobre processos de reformas eleitorais.

Segundo muitos autores², a agenda dos estudos sobre instituições eleitorais tem se desenvolvido principalmente em duas direções: primeiro, na análise das consequências geradas pelas regras eleitorais sobre a competição partidária e, segundo, na formulação de modelos causais que expli-

2 SHUGART; WATTENBERG, 2001; GALLAGHER; MITCHELL, 2005; RAHAT, 2011; MARENCO, 2012, ANDRADE, 2019, dentre outros.

quem não somente as escolhas institucionais vigentes, como também suas eventuais reformas.

Os estudos que analisam as consequências das regras eleitorais tiveram grande incremento ao longo das últimas décadas e o “grande” achado em comum tem sido a confirmação de que as especificidades institucionais importam. Regras eleitorais impactam diretamente no perfil dos governos tornando-os mais ou menos representativos, estáveis ou instáveis, efetivos ou ineficientes, inclusivos ou exclusivos. Já os estudos voltados à compreensão das condições em que reformas eleitorais ocorrem continuam com a maior parte dos seus questionamentos não respondidos³. Este artigo é um esforço direcionado ao auxílio deste último grupo de estudos.

A presente investigação se inicia com uma breve revisão da literatura, com o objetivo de identificar as principais questões envolvidas nos processos de reformas eleitorais e expor as explicações produzidas sobre o tema até então. Em seguida, no âmbito da discussão acadêmica internacional, apresento e desenvolvo uma tipologia própria que exhibe modelos de reformas tomando por base os principais atores envolvidos no processo.

São apresentados ao todo sete atores: políticos, cidadãos, Judiciário, militares, mídia local, experts e atores externos. Dos sete atores, a mídia local e os experts possuem apenas a capacidade de envolvimento marginal, como influenciadores, e a extensão dessa participação depende de uma série de fatores institucionais. Dos cinco restantes, três são fortemente dependentes do contexto político-social: o Judiciário depende de uma provocação, seja de políticos ou seja da sociedade civil organizada; os atores externos dependem da conjuntura internacional; e, por fim, os militares representam a possibilidade de ruptura democrática,

3 REMMER, 2008; RENWICK, 2010

retratando, quase sempre, momentos raros de extremismo político. Apenas políticos e cidadãos possuem participação constante em processos de reformas na legislação eleitoral, sendo também os principais interessados.

Este artigo apresenta pela primeira vez os militares enquanto atores relevantes em processos de reforma⁴. Existem fortes razões para tal inclusão. Primeiramente, ignorar um dos estágios da reforma é arriscar incorrer no problema de viés de seleção. Isto é, se optássemos por considerar apenas as etapas em que a elite política contribuiu, estaríamos superestimando este ator. E segundo lugar, muitas tipologias já foram apresentadas pela literatura internacional e, embora compreendam até mesmo atores externos⁵, utilizando inclusive casos de invasões e ocupações por exércitos estrangeiros (militares internacionais), não inserem o impacto da atuação dos militares nacionais nos processos de reformas eleitorais.

Frequentemente, os políticos e a opinião pública esperam que a ciência política traga diagnósticos precisos acerca das informações e das perspectivas tanto sobre a dinâmica do processo de reforma quanto sobre seus potenciais efeitos. Assim, o aprimoramento de modelos teóricos que expliquem os desdobramentos de processos de reformas tem permanecido como um grande desafio da ciência política. O presente artigo examina os principais estudos sobre o tema e traça quais são os atores envolvidos em processos de reforma na

4 De todos os trabalhos examinados por essa pesquisa, apenas um tratou dos militares enquanto agentes interessados em reformas eleitorais: a tese de Sangmook Lee (2006) sobre a lógica de reformas eleitorais na Coreia do Sul. Demais trabalhos sequer citam os militares enquanto atores. Sempre que aparecem reformas influenciadas por regimes autoritários anteriores a abertura democrática, como no caso do Chile ou dos países da era pós-comunistas na Europa, é comum atribuir como causa, os interesses partidários.

5 RENWICK, 2010; BENOIT, 2004, 2007.

legislação eleitoral, descrevendo o papel que desempenham, com o objetivo de oferecer uma visão global do conjunto. Como resultado, essa apresentação pode ser útil para futuros trabalhos interessados em desdobrar ou questionar os tópicos elencados.

Variações de reformas

Para Renwick, apesar de sabermos muitas coisas sobre o processo de reformas eleitorais, este conhecimento não é sistemático. Muito do que sabemos veio de estudos de casos espalhados pelo globo e mesmo os *surveys* produzidos não foram suficientemente extensos para que pudéssemos chegar a conclusões mais generalizadas. O autor sugere três conjuntos de questões que podem servir como ponto de partida:

Primeiro, quem tem o poder de escolher o sistema eleitoral? em que medida os políticos controlam o processo decisório? em que medida eles são constrangidos ou podem eles serem completamente deslocados por outros atores tais como cidadãos, juízes e poderes externos? Segundo, a quais interesses ou valores esses interesses servem? se os políticos estão no controle, eles meramente perseguem estritamente seus próprios interesses ou eles podem ser motivados por valores mais amplos? se os cidadãos estão envolvidos, eles são capturados por interesses estritamente partidários ou eles podem focar em interesses políticos mais amplos? na medida em que o valor moral é importante, quais são esses valores e o que determina os seus papéis? Terceiro, qual mudança no sistema eleitoral é mais provável que ocorra? qual a frequência de reformas eleitorais é mais provável de ocorrer no geral e podemos prever sua incidência nos países? é correto que as escolhas sobre sistemas eleitorais são largamente determinadas pelo sistema partidário predominante, especificamente pelo número de partidos existentes? é verdade que existe, no geral, um impulso na direção de mais sistemas proporcionais?⁶

6 RENWICK, 2010, p. 1. Tradução livre.

Todas essas questões podem ser abordadas com base em diferentes métodos, muito embora nenhuma consiga fornecer uma resposta decisiva. Três abordagens merecem destaque. A primeira, utiliza teorias formais para delas derivar hipóteses precisas que podem ser testadas contra a realidade⁷. A segunda, busca por indícios empíricos por meio de estudos de casos utilizando métodos estatísticos quantitativos e métodos qualitativos. Boix, Colomer e Karvonen⁸ testam suas hipóteses a partir de um banco de dados. Gallagher e Katz⁹ desenvolvem inferências por meio de amplos surveys. Renwick e Pilet¹⁰ constroem o seu próprio banco de dados, englobando todas as democracias europeias, para testar a hipótese da personalização das reformas eleitorais. Por fim, o terceiro grupo de abordagem utiliza intensa análise focada em pequenos grupos de casos na tentativa de fugir de hipóteses generalistas. Exemplos desse grupo incluem: Birch *et al.*¹¹, sobre os países da era pós-comunista; Reilly¹², sobre países da Ásia e pacífico; Mozaffar¹³, sobre os países da África; Rahat¹⁴, sobre Israel em perspectiva comparada; Renwick¹⁵, sobre as reformas em quatro países em perspectiva comparada (França, Itália, Japão e Nova Zelândia); e Andrade¹⁶, sobre Brasil e Alemanha em perspectiva comparada.

7 BENOIT, 2004; BOIX, 1999; COLOMER, 2004a, 2005; IVERSEN; SOSKICE, 2006; COLOMER, 2011; JACOBS; LEYENAAR, 2011

8 BOIX, 1999; COLOMER, 2004a, 2005; KARVONEN, 2010.

9 GALLAGHER, 2005; KATZ, 2005.

10 RENWICK; PILET, 2016.

11 BIRCH *et al.* 2002.

12 REILLY, 2006.

13 MOZAFFAR, 1998.

14 RAHAT, 2008.

15 RENWICK, 2010.

16 ANDRADE, 2019.

A resposta convencional a essas questões parte do princípio de que os políticos dominam o processo de reformas eleitorais e fazendo isso eles perseguem tão somente seus próprios interesses. Segundo esta tese, tal relação de interesses implica necessariamente na formação de uma maioria parlamentar que opta por reformar as regras eleitorais na expectativa de aumentar seus ganhos. Concorro com o argumento de que essa conclusão é errada ou, no mínimo muito simplista.

Ao tratar da temática das reformas eleitorais, opto por começar pelo básico: regras eleitorais se modificam quando a correlação de forças favorável a uma reforma ganha a maioria necessária para que ela ocorra. Existem duas formas de compreender este fenômeno de interdependência. Primeiro, considerar que os políticos dominam o processo de reforma. Segundo, considerar que outros atores podem influenciar, compartilhar ou dominar o processo de reforma.

Considerar que os políticos dominam o processo implica em reconhecer apenas uma maneira de aprovar reformas eleitorais, a via congressional por meio da maioria parlamentar necessária. Neste caso, a negociação política seria o único fator decisivo para se levar a cabo uma reforma. Reconhecer que outros atores podem retirar, ou compartilhar este domínio, aposta na possibilidade de que o comportamento dos parlamentares pode ser “condicionado” ou, além disso, outras formas de aprovar uma reforma podem retirar desses políticos o domínio do processo, tais como nos casos de referendos, plebiscitos, decisões judiciais, dentre outros.

Não são poucos os autores que destacam que grande parte da literatura internacional sobre o tema atribui às instituições demasiada relevância no desenvolvimento das reformas, assumindo uma visão otimista em relação à capacidade

das instituições em lidar com problemas de consolidação democrática e eventuais crises¹⁷. De fato, quando se analisa estudos recentes sobre reformas eleitorais, é possível sugerir que elas produziram duas correntes teóricas para explicar as reformas eleitorais das décadas mais recentes. A primeira baseia-se no entendimento de *maximização do poder*. Parte desta literatura, adotando a corrente da escolha racional¹⁸, considera o processo de reformas como, essencialmente, um jogo de interesse de elites que, enquanto rivais partidários, formulam o seu cálculo com base no que esperam obter em termos de cargos políticos. Para esta corrente, o povo demanda reformas institucionais como parte do processo descrito pela teoria do *agenda-setting*¹⁹. Essa corrente teórica assume que os políticos controlam o processo de escolha do sistema eleitoral, motivados pela possibilidade de maximização do seu poder.

A segunda corrente teórica, desenvolvida por Shugart²⁰ e Shugart e Wattenberg²¹, utiliza uma abordagem que permite um maior alcance dos atores envolvidos no processo, incluindo políticos e organizações civis, e enxerga a reforma eleitoral como o resultado de um misto de fatores contingentes e inerentes. Fatores inerentes são aqueles ligados a condições e demandas históricas pré-existentes, enquanto fatores contingentes são aqueles ligados a condições e demandas surgidas de eventos circunstanciais como crises e escândalos. Para essa corrente teórica, reformas eleitorais podem ocorrer como resposta a instâncias específicas que

17 REMMER, 2008; NORRIS, 2010; RENWICK, 2010.

18 TSEBELIS, 1990; COX, 1997; BOIX, 1999; COLOMER, 2004a; BOWLER ET ALL, 2006; BENOIT, 2004, 2007.

19 MCCOMBS; SHAW, 1972.

20 SHUGART, 2001.

21 SHUGART; WATTENBERG, 2001b.

capturam a representação de falhas sistêmicas do sistema político como um todo²².

Pippa Norris²³, na mesma linha teórica, enfatiza o papel central da opinião pública na canalização da pressão política para mudanças nas regras eleitorais, destacando que a legitimidade é o maior fator catalizador do processo de pressão política em prol de reformas das regras eleitorais. Para a autora, alguns estudos de casos confirmam a sua hipótese, com destaque para a reforma ocorrida na Itália no começo da década de 1990, amplamente interpretada como uma reação ao escândalo de Tangentopoli²⁴, e a reforma ocorrida no Japão em 1990, onde a rejeição do povo ao governo devido à percepção de corrupção foi tido como um dos gatilhos para a reforma eleitoral e política²⁵.

A ideia de que reformas eleitorais em democracias bem estabelecidas possuem a indignação pública como único ponto comum²⁶, reforça esta linha teórica. Apesar disso, Norris²⁷ reconhece que explicações desta linha não foram capazes de produzir uma argumentação clara e rigorosamente demonstrada na empiria, uma vez que prescindem de indícios transnacionais sistemáticos, especialmente em uma ampla variedade de contextos.

Portanto, a principal diferença entre as duas correntes é o entendimento sobre quem domina o processo de reformas. Quando analisamos a teoria da escolha racional, é possível notar que, para essa corrente teórica, as decisões-chave relativas a reformas são tomadas por atores que estão

22 RENWICK, 2010.

23 NORRIS, 2010.

24 DONOVAN, 1995.

25 SHIRATORI, 1995.

26 LIMA JÚNIOR, 1999; KATZ, 2005; REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2005.

27 NORRIS, 2010.

dentro do Executivo e do Legislativo em busca de melhores recompensas, os *office-seekers*. Sob essa perspectiva, o conceito de interesse partidário tende a ser encarado de forma relativamente restrita, como se estivesse sempre vinculado à busca por resultados políticos, cargos e ganhos pessoais para indivíduos-chave. E mesmo quando aparecem de forma mais ampla, é na tentativa de incluir valores gerais ou preferências ideológicas, tais como princípios de equidade, governabilidade ou representação social. No entanto, há risco de que tais explicações produzam “explicações tautológicas” com significativa perda analítica²⁸.

Seguindo esta linha teórica, Boix²⁹ argumenta que as escolhas sobre sistemas eleitorais derivam das decisões que os partidos governantes fazem para maximizar a sua representação. Enquanto a arena eleitoral não se modificar e as regras continuarem beneficiando os grandes partidos, o sistema eleitoral não será alterado, mas se houver a entrada massiva de novos eleitores capturados por outro partido ou se a preferência do eleitorado der sinais de modificação, então os partidos dominantes, diante de uma queda em sua capacidade de coordenação eleitoral, articulam-se para endossar reformas. Para Benoit³⁰, sistemas eleitorais alteram-se quando duas condições estão presentes: quando uma coalizão partidária é formada com força o suficiente para aprovar uma reforma e quando cada partido dentro desta coalizão espera ser beneficiado com mais cadeiras sob as novas regras eleitorais. Colomer³¹ conclui que os grandes partidos tendem a apoiar reformas que reforcem o seu poder, especialmente em sistemas partidários fragmentados, tendo

28 NORRIS, 2010, p. 5.

29 BOIX, 1999.

30 BENOIT, 2004; 2007.

31 COLOMER, 2004a.

em vista que, em muitos países, existe um incentivo a adoção cada vez maior de fórmulas inclusivas. A lógica por trás desse pensamento é a de que reformas eleitorais são conduzidas pelos vencedores, tal como sugere North³² ao sustentar que as regras eleitorais não são para a sociedade, senão para os que tem o poder de alterar as regras anteriores, servindo apenas para os vencedores.

Esse tipo de análise, apesar da aparente elegância, esconde uma profunda simplificação de uma realidade complexa. Parte dos seus pressupostos não satisfaz os questionamentos básicos sobre as condições que propiciam a ocorrência de reformas eleitorais, uma vez que nutre o argumento óbvio e superficial de que uma alteração na legislação eleitoral se resume tão somente à capacidade de a coalizão partidária vencedora impor a reforma. Isto é, toda vez que as coalizões são bem-sucedidas, a reforma ocorre. Se a coalização não for bem-sucedida, é porque a elite não quer a reforma e, portanto, esta não irá ocorrer.

Como destacou Rahat, “a escolha racional é muito útil em analisar o equilíbrio de interesses que resulta na preservação do sistema”³³. Leyenaar e Hazan³⁴ argumentam que esta linha teórica, embora explique muito bem a “não-reforma”, tem encontrado dificuldades para explicar uma variedade cada vez maior de reformas que não se enquadram conceitualmente nos modelos baseados exclusivamente no *self-interest* partidário³⁵.

32 NORTH, 1990.

33 RAHAT, 2011, p. 537. Tradução livre.

34 LEYENAAR; HAZAN, 2011.

35 A teoria da escolha racional consegue explicar a maior parte das reformas eleitorais sob total domínio dos políticos profissionais. As reformas não enquadradas por este modelo são consideradas pontos fora da curva e assumidamente ignoradas pela teoria da escolha racional. O grande ponto de inflexão está na ocorrência cada vez maior dessas reformas

Katz³⁶ apresenta uma série de falhas na teoria da escolha racional, evidenciadas a partir de casos nos quais: as reformas foram impostas contra a vontade dos grandes partidos; a coalizão vencedora ficou dividida; os políticos calcularam mal as consequências das novas regras; os partidos valorizaram mudanças a longo-prazo sobre vantagens a curto-prazo; ou, ainda, os partidos trocaram vantagens eleitorais por outros tipos de ganhos.

Similarmente, Norris³⁷ expõe que, no Reino Unido, a teoria da escolha racional deixa lacunas explicativas que seriam somente preenchidas caso o conceito de *self-interest* fosse alargado de tal modo que não significasse mais nada. Ademais, recentes estudos de casos e também comparativos alertam para a complexidade dos processos de reforma eleitoral, incluindo a convergência de múltiplas forças e atores e o impacto de eventos idiossincráticos, ou seja, específicos e próprios de cada particularidade³⁸. Da mesma forma, Rahat³⁹ rejeita a teoria da escolha racional para o exemplo israelense argumentando ser uma simplificação excessiva de uma realidade complexa de negociações em múltiplos estágios envolvendo múltiplos atores.

Além disso, a teoria da escolha racional assume que os congressistas e os seus partidos agem de maneira relativamente autônoma quando manipulam as mudanças que desejam por interesse próprio, sem qualquer tipo de constrangimento. No entanto, muitos estudos enfatizam que os legisladores costumam sofrer pressões impostas por meio de

“não explicáveis” a partir da década de 1990. Foi neste momento que a necessidade de uma nova abordagem teórica se fez sentir.

36 KATZ, 2005.

37 NORRIS, 2001.

38 NORRIS, 1995; SHUGART; WATTENBERG, 2001; RENWICK; PILET, 2016.

39 RAHAT, 2004.

mecanismos de democracia direta, bem como por decisões da suprema corte ou da corte constitucional, dentre outros mecanismos provenientes da cultura política. O papel primordial dos referendos constitucionais na Itália e na Nova Zelândia parecem bons exemplos desses constrangimentos⁴⁰.

À vista disso, sugiro trabalharmos com três variedades de processos de reforma na legislação eleitoral. Primeiro, quando os políticos dominam o processo. Segundo, quando os políticos compartilham o processo com algum outro ator ou com vários atores. E, por fim, quando os políticos perdem o controle do processo de reforma para outros atores. Desse modo, quando uma maioria parlamentar se forma de maneira coesa dentro do Congresso e nenhum outro ator político se interpõe frente a essa maioria, estamos diante de um caso em que os políticos mantiveram o domínio do processo da reforma. Se, todavia, identificamos que uma decisão judicial, ou outro mecanismo de democracia direta, acompanhada de forte pressão popular, se interpõe à maioria parlamentar, concluímos que dificilmente os políticos levarão a cabo esse domínio do processo de reforma, tornando necessário compartilhá-lo com outros atores políticos. Em casos extremos, se uma maioria parlamentar não é formada, ou se ela é completamente obstruída por atores com o potencial de reivindicar o domínio do processo, é possível observar um processo de reforma sem a participação dos políticos.

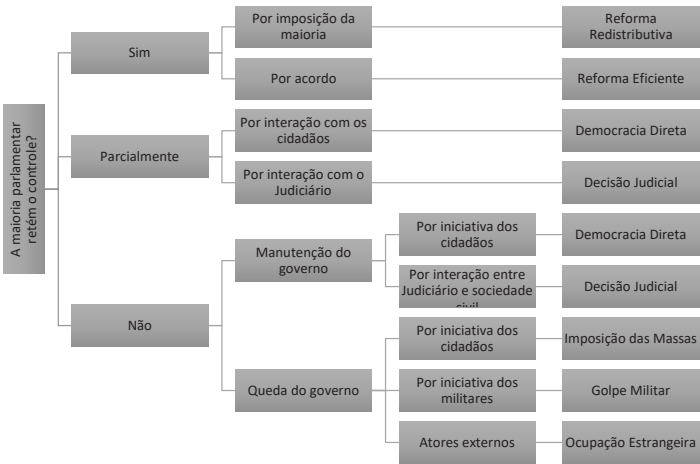
Dessa forma, adoto a perspectiva de que uma conjunção de fatores, incluindo a possibilidade de participação de diferentes atores, é o que conduz as reformas para uma ou outra direção, estando este processo sob o domínio de políticos profissionais ou não. Para tanto, é pertinente subdividirmos todas essas possibilidades e apresentá-las na forma de uma nova tipologia⁴¹ que seja clara e ao mesmo

40 NORRIS, 2010.

41 Apesar de terem sido desenvolvidas muitas tipologias pela literatura

tempo objetiva, para que nos possa ser útil em análises subseqüentes sobre processos de reformas. A tipologia exposta na figura 1 busca cumprir esse objetivo e exibir as variações de reformas possíveis. Nas páginas seguintes, debruço-me sobre as especificidades na atuação dos atores por detrás dessas variações. Devo destacar que este trabalho encara a reforma eleitoral como um processo que não se limita a uma mera análise de mudanças na correlação de forças congressuais. Regras eleitorais criam um equilíbrio institucional resistente a mudanças⁴². Este equilíbrio apenas se rompe sob forte conjunção de fatores. Com isso, é preciso definir quais atores podem participar dos processos de reformas para só então dimensionar as suas possíveis motivações.

Figura 1 – Possibilidades de reformas



Fonte: Elaboração própria, 2019.

internacional, considero que sua maioria é complexa e confusa, a exemplo da tipologia de Norris (2010) e a de Benoit (2004 e 2007). A tipologia proposta por Renwick (2010) foi a mais clara e objetiva com que este trabalho teve contato e o esforço deste artigo é contribuir na mesma direção, com pequenas, mas importantes inovações.

42 LIPSET; ROKKAN, 1967.

Os atores envolvidos

O argumento fundamental deste estudo é o de que muitos atores influenciam o processo de reformas. Esses atores podem ser divididos em dois grupos principais, os cidadãos ordinários e os políticos profissionais, e em outros dois grupos secundários, o Judiciário e os atores externos. Existe também, além desses quatro, outros dois grupos que, apesar de não disporem da capacidade de dominar o processo, podem ter grande poder de influência sobre ele: os *experts* e a mídia local. E, por fim, a depender do país analisado, há a possibilidade de os militares exercerem influência ou, em casos extremos, o domínio sobre o processo.

Parte da literatura sobre reformas, como já foi mencionado, considera que os políticos dominam o processo. Mas se os políticos podem perder este controle, ou, no mínimo, compartilhar este domínio, a pergunta que se deve fazer em seguida é: para quem os políticos podem perder o controle? E se existe o envolvimento de diversos atores, mesmo nos casos em que os políticos dominam o processo, uma segunda pergunta é: que papéis podem vir a desempenhar?

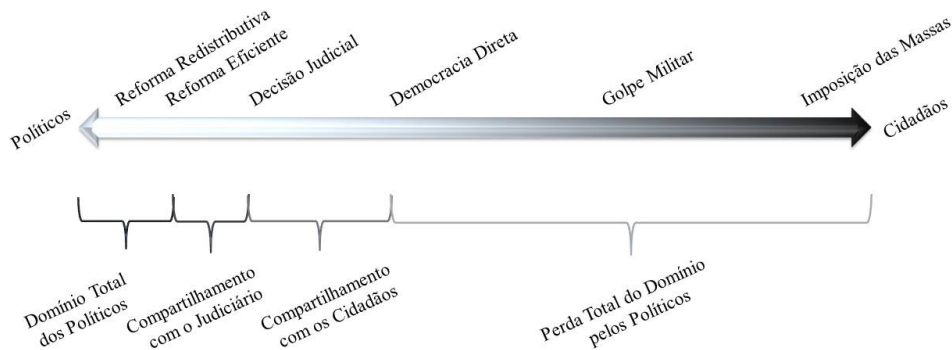
Como outros autores sugeriram⁴³, é possível compreender reformas eleitorais como parte de um contínuo entre políticos e cidadãos. Proponho conceber este contínuo, à luz da tipologia apresentada na figura 1. Assim, políticos que mantêm o total domínio do processo estariam em uma extremidade do contínuo, enquanto cidadãos plenamente a frente de processos de reforma estariam no outro extremo. O Judiciário e os militares estariam entre esse contínuo, atuando a depender do contexto, enquanto mídia e *experts* estariam de fora, uma vez que atuam marginalmente.

43 RENWICK, 2011; RENWICK; PILET, 2016.

Com isso, o Judiciário se posiciona entre o meio e o domínio total dos políticos, uma vez que políticos minoritários e organizações civis podem recorrer a eles como um atalho à reforma, mas sem dominar o processo, enquanto os militares estariam entre o meio e a imposição das massas, já que são o último baluarte da elite política majoritária em caso de crescimento constante de participação dos cidadãos. Se recorrermos novamente à figura 1: reforma redistributiva, reforma eficiente, decisão judicial e democracia direta estão entre o meio e o extremo dos políticos no controle; golpe militar e imposição das massas estão entre o meio e o extremo dos cidadãos com o domínio. Para visualizarmos melhor essas considerações, attem-nos para o contínuo apresentado pela figura 2.

Figura 2 – A constante entre políticos e cidadãos

Contínuo de Processos de Reforma Eleitoral



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Como é possível observar, a democracia direta fica um pouco antes do meio, pois não temos exemplos de pura iniciativa de cidadãos. As decisões judiciais também ficam sob algum controle dos políticos, uma vez que, mesmo nos casos

de iniciativa de organismos da sociedade civil, não há perda total do controle por parte dos políticos, sendo possível, em alguns casos, contornar a ação judicial. Apenas a decisão judicial, tomada isoladamente, é decidida sem participação política. O processo, contudo, continua com políticos à frente das negociações. As categorias de golpe militar e imposição das massas são realizadas quando políticos profissionais perdem totalmente o controle do processo de reforma. Nestes casos, não há contorno possível no curto prazo, e pode significar o desmantelamento da elite política tal como estava estruturada. Os *experts*, a mídia local e os atores externos não entraram nas figuras 1 e 2 por terem papel marginal, atuando em conjunto com os atores destacados. Nas próximas seções, abordaremos sobre os políticos profissionais e os atores para os quais eles podem perder o domínio.

Atores que podem dominar o processo de reforma eleitoral: políticos profissionais retêm o controle?

Os atores mais importantes a serem analisados neste estudo são os cidadãos e os políticos. Os políticos estão divididos em partidos políticos e os cidadãos, em várias organizações civis e movimentos sociais. A relevância desses dois grupos se dá pela natureza do poder democrático que emana do povo via voto, mas é exercido pelos políticos via mandato. Trata-se dos maiores interessados em reformas eleitorais. O Judiciário é de uma natureza mais discreta. Juizes dos supremos tribunais, com poucas exceções, não são eleitos por voto direto, mas possuem o poder de interferir na política. Este poder, todavia, não é utilizado a todo momento ou em qualquer situação e normalmente requer uma provocação. Em relação aos demais atores, atuam peculiarmente e a depender dos diferentes contextos. Os

atores externos dependem do contexto externo e regional do país analisado. Raramente interferem diretamente nos processos de reforma a não ser em caso de graves crises ou de guerra, podendo retirar o processo das mãos dos políticos, especialmente nos casos de ocupação militar. *Experts*, mídia local e os militares também são relevantes, mas devem ser analisados caso a caso e, com a exceção dos militares, não possuem a capacidade de dominar o processo de reformas. Com isso, temos um verdadeiro ecossistema de atores, com capacidades distintas sobre o processo de reformas, acerca do qual iremos nos ater mais detalhadamente. Antes de tudo, nos casos em que os políticos retêm o controle do processo de reformas eleitorais, e outros atores possuem apenas uma influência marginal, a pergunta-chave a ser feita é: em que condições essa reforma pode ser concebida?

Políticos no domínio do processo de reforma

De acordo com Gallagher, “um obstáculo para se mudar o sistema eleitoral é que aqueles eleitos sob um sistema já existente tendem a evitar tomar decisões decisivas quanto a esse assunto e ao mesmo tempo têm fortes vínculos com o sistema pelo qual se elegeram”⁴⁴. Uma vez que regras eleitorais podem afetar a capacidade de políticos se reelegerem ou, no limiar, a forma pelo qual fazem campanha, podemos assumir que os políticos só aprovarão reformas que não os prejudiquem. Diante disso, a suposição de que cada partido dentro da coalizão majoritária espera obter ganhos sob as novas regras torna-se mais atrativa.

Tsebelis argumenta que as relações sociais em sociedades capitalistas concebem instituições que são – ou ao menos podem ser – analisadas como uma combinação de

44 GALLAGHER, 2005, p. 563-564, apud PIRES, 2009, p. 9-10.

“redistributivo” e “eficiente”. Instituições eficientes melhoram (com respeito ao *status quo*) a condição de todos (ou quase todos) os indivíduos ou grupos dentro da sociedade, enquanto instituições redistributivas melhoram a condição de um grupo da sociedade sob o custo de outros⁴⁵. Assim, em muitos sentidos, os sistemas eleitorais podem ser perfeitos exemplos de instituições redistributivas, uma vez que um partido ganha mais cadeiras no parlamento em detrimento de outros que ganham poucas. E mesmo que essa diferença seja uma alternativa ao *status quo*, ela sempre será uma melhoria de um grupo a custo de outros. Para Renwick, se a reforma permanece sob domínio dos políticos e possui um viés redistributivo, ela ocorre via “imposição da elite majoritária”. Se, por outro lado, procede via consenso e acordos em que ambos cedem e todos lucram em alguma medida, trata-se de um “acordo de elites”⁴⁶.

Com isso, são duas as tipificações acerca de reformas nas quais os políticos retêm o domínio do processo. Primeiro, nos casos em que o resultado final da reforma é benéfico para um determinado grupo em detrimento de outros. E segundo, nos casos em que todos se beneficiam. As propostas sobre a adoção de cláusulas de desempenho ou de barreira, sugeridas no Congresso brasileiro em diversas ocasiões, sendo uma delas vetada pelo Supremo Tribunal Federal, são exemplos claros de uma reforma do tipo “redistributiva”, uma vez que seu objetivo central é reduzir o número de partidos no Congresso. Isto porque, nesse caso, a cláusula beneficiará uns em detrimento dos que não alcançarem a barreira. A reforma que reinstituiu o mecanismo da reeleição no Brasil em 1997 é um exemplo de uma reforma “eficiente”, já que todos os partidos se beneficiam igualmente da regra. Sendo

45 TSEBELIS, 1990, p. 104.

46 RENWICK, 2010, p. 11-12.

assim, fica claro que reformas redistributivas exigem uma maioria consolidada e são mais difíceis de serem construídas. Por outro lado, a reforma eficiente pode ser arranjada com menor dificuldade, pois é de matéria menos sensível.

Cidadãos à frente do processo de reformas

Os cidadãos compõem o grupo mais relevante com a capacidade de competir com os políticos sobre o controle do processo de reformas. Esta competição pode assumir diversas formas e, no limite, produzir uma conjuntura revolucionária e de “imposição das massas”, retirando o domínio da reforma dos políticos. No entanto, alterações na lei eleitoral também podem ser promovidas via referendo, plebiscito ou outras formas de democracia direta.

A democracia direta pode ser definida como um conjunto de instituições políticas que permite ao cidadão a capacidade de decidir ou emitir sua opinião via votação direta sobre temas diversos e não integra o processo regular de tomada de decisão pré-estabelecido dos três poderes. Aparentemente, ela é mais um recurso que pode colocar eleitores à frente de processos de reforma. Ainda assim, é importante salientar o caráter ambíguo deste instrumento. Se por um lado, alguns autores salientam o seu potencial quase “revolucionário”, por outro, também existem pesquisas que identificam as propriedades essencialmente conservadoras e corrosivas das instituições representativas⁴⁷. A meu ver, não é razoável sugerir que os políticos correm sérios riscos de perder o domínio das reformas via processos de democracia direta. Na realidade, a perda de controle para processos como esses é, até o momento, inexistente na empiria. Para começar, a possibilidade de que cidadãos possam iniciar

47 ALTMAN, 2010, p. 11.

processos de referendos e plebiscitos a nível nacional é extremamente rara. Nos poucos países onde lhes é permitido, dificilmente eles se iniciam sem a participação de políticos. Para que uma demanda popular se torne de fato relevante a nível nacional, é importante que ela carregue figuras políticas importantes em suas bases, especialmente em países de elevada extensão territorial ou diversidade. Quanto maior ou mais diverso for o país, maior também a necessidade de políticos darem algum tipo de suporte para que uma demanda consiga se estabelecer a nível nacional. Os exemplos da Suíça e do estado norte-americano de Illinois são bastante ilustrativos. A Suíça, no ano de 1918, através de um referendo de iniciativa popular, optou por uma reforma eleitoral que resultou na adoção do modelo proporcional. O referendo foi na realidade sustentada por dois importantes partidos políticos de oposição, sem os quais ela provavelmente não teria ocorrido. No caso de Illinois, um referendo de iniciativa popular em 1980 conseguiu reduzir o tamanho da câmara baixa do estado, sendo este um dos casos mais próximos de sucesso na alteração da legislação eleitoral por meio de uma pura iniciativa popular. Ainda assim, pelo menos um importante político membro da câmara estadual participou do processo⁴⁸.

No Brasil, depois de um longo período de regime militar, a constituinte de 1987-1988 foi surpreendentemente participativa, com a incorporação de diversos segmentos populares durante os debates e a construção de uma constituição bastante inclusiva. No entanto, ao analisarem os instrumentos de democracia direta estabelecidos na Constituição de 1988, Barrientos-Parra e Lunardi⁴⁹ concluem que a aplicação de tais instrumentos foi muito pouco expressiva

48 RENWICK, 2010.

49 BARRIENTOS-PARRA; LUNARDI, 2020.

na empiria. Segundo os autores, além de as possibilidades de iniciativa popular serem quase totalmente desconhecidas pela população, demandam um processo profundamente complexo e de difícil aplicabilidade, figurando tais elementos como entraves para o exercício da democracia direta no país.

O poder de influência do Judiciário e de atores externos

Não é novidade, na literatura recente sobre reformas eleitorais, abordagens sobre o poder de interferência na política via decisões judiciais. Assumindo a função de guardião dos direitos constitucionais, juízes vêm aparecendo, em diversos países, com um importante papel em alterações pontuais de leis eleitorais, alcançando proeminência no debate público e acadêmico.

Decisões judiciais com interferências nas leis eleitorais são destaque na literatura contemporânea sobre reformas eleitorais nos EUA⁵⁰, especialmente em razão da sua influência sobre o processo de *reapportionment*, o qual consiste basicamente em uma redistribuição das cadeiras do legislativo de acordo com o peso populacional dos estados quando estes se alteram. O tema também é destaque na Alemanha, em razão das inúmeras provocações feitas à corte constitucional, criada no pós-guerra, para intervir no processo eleitoral. A decisão judicial mais recente, e também mais relevante para o país, provocou uma reforma na distribuição das cadeiras do legislativo, o que contribuiu para o aumento do parlamento alemão em níveis nunca antes experimentados e que vem causando constrangimento ao sistema político alemão⁵¹.

50 ENGSTROM, 2004; COX; KATZ, 2002; BOWLER; DONOVAN, 2008.

51 BEHNKE *et al.*, 2017; ANDRADE, 2024.

Esse papel ativo das cortes supremas em questões político-eleitorais pode ocorrer em razão tanto de requerimento de políticos que desejam a revisão constitucional de alguma lei ou decisão política quanto por solicitação de instituições da sociedade civil. As consequências podem ser marginais ou decisivas em relação à legislação eleitoral. A atuação judicial na política pode atribuir grande margem de poder a um determinado projeto político de reforma ou de manutenção das regras vigentes. O veredito judicial é um elemento extremamente eficiente em matéria de reforma, seja pela sinalização de veto a determinado plano de mudança, seja pelo reconhecimento da inconstitucionalidade de dado aspecto ou dispositivo legal. Por exemplo, na República Tcheca, em 2001, a corte constitucional vetou uma alteração, aprovada no parlamento no ano anterior, que afetaria a proporcionalidade do sistema eleitoral⁵². Caso similar é a experiência brasileira quando a suprema corte vetou a cláusula de barreira aprovada pelo Congresso em 1995 antes que entrasse em vigor⁵³. Em ambos os casos, a atuação da corte foi decisiva para a manutenção do grau de proporcionalidade do sistema eleitoral. Analisando o caso brasileiro, se a barreira tivesse sido implementada no ano de 2006, como era previsto pela alteração de 1995, nove partidos teriam sido excluídos na eleição seguinte por não conseguirem ultrapassar a barreira⁵⁴.

Devido à importância política do fenômeno, o processo de intervenções judiciais ganhou destaque no meio

52 CRAWFORD, 2001; KOPECKY, 2004.

53 FLEICHER, 2014.

54 A lei fixava uma regra para o “funcionamento parlamentar” de partidos políticos. Este termo gerou algumas discussões, mas a interpretação predominante foi a de que não se tratava de uma “barreira” propriamente dita, pois os deputados eleitos por partidos que não cumprissem essa exigência não perderiam seus mandatos (NICOLAU, 2017: 144).

acadêmico e foi nomeado, por alguns, de “judicialização da política”. Segundo Maciel e Koerner, o termo passou a ser utilizado pelo direito e ciências sociais a partir do projeto de C. N. Tate e T. Vallinder⁵⁵, no qual formulou:

“linhas de análise comuns para a pesquisa empírica comparada do Poder Judiciário em diferentes países. “Judicialização da política” e “politização da justiça” seriam expressões correlatas, que indicariam os efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas”⁵⁶.

A “judicialização da política”, tal como entendida por esses autores, seria valer-se de um método peculiar na resolução de disputas políticas se utilizando de dispositivos jurídicos, típicos da decisão judicial. Este método serviria para atender atores com interesses na arena política em dois contextos. O primeiro, seria resultado direto da produção e ampliação das áreas de atuação dos tribunais pela via do poder de revisão judicial de ações legislativas e executivas, o que se daria por meio de mecanismos típicos do *checks and balances*, baseados na constitucionalização do direito. O segundo, se daria através da expansão do *staff* judicial ou de procedimentos judiciais no Executivo e Legislativo, como no caso das comissões parlamentares de inquérito.

Com isso, as interferências do Judiciário foram destacadas de duas formas: primeiro, quando o Judiciário é provocado por iniciativa de políticos profissionais; segundo, quando o Judiciário é provocado por iniciativa de organizações civis. As intervenções judiciais no Brasil podem servir como bons exemplos. Ao todo, foram sete intervenções: cinco advindas de iniciativas do meio político e duas, da sociedade civil. A primeira, em 2002, declarou inconstitucional

55 TATE; VALLINDER, 1995.

56 MACIEL; KOERNER, 2002, p. 114

coligações a nível estadual que fossem incompatíveis com aquelas celebradas no nível presidencial, e foi a pedido de integrantes do Partido Democrático Trabalhista (PDT) por meio da Consulta nº 715, formulada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A segunda, em 2007, resultou na suspensão da cláusula de desempenho (ou barreira), prevista na Lei dos Partidos de 1995 (Lei nº 9.096/1995) e que teria a sua aplicabilidade somente a partir do pleito de 2006⁵⁷. Essa segunda intervenção se deu em resposta a uma Ação de Inconstitucionalidade (ADI nº 1.351) ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), e apoiada por sete outros partidos⁵⁸. A terceira, também em 2007, decidiu sobre a proibição de troca de legendas partidárias, implementando a possibilidade de punição com a perda do mandato em caso de descumprimento. O veredito veio a pedido do Partido da Frente Liberal (PFL) por meio da Consulta nº 1.398, formulada perante o TSE. A quarta, julgada em 2015, veio de uma instituição da sociedade civil. Em 2011, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou uma Ação de Inconstitucionalidade (ADI nº 4.650) questionando o financiamento empresarial de campanhas políticas. Em 2015, a Suprema Corte brasileira julgou inconstitucional o dispositivo legal que autorizava pessoas jurídicas a contribuir em campanhas políticas⁵⁹. Por último, houve um projeto de iniciativa popular, transformada na Lei Complementar nº 135/2010 (“Lei da

57 Em 2015, foi apresentada uma nova proposta para estabelecer a cláusula de desempenho (ou barreira), desta vez como uma proposta de emenda constitucional. A proposta se transformou na Emenda Constitucional nº 97/2017.

58 Partido Democrático Trabalhista - PDT, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Verde - PV, Partido Social Cristão - PSC, Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, Partido Republicano Brasileiro - PRB e Partido Popular Socialista - PPS.

59 RODRIGUES, 2019, ANDRADE, 2021.

Ficha Limpa”), que foi levada ao judiciário por três vezes⁶⁰. A primeira, em 2010, se deu em razão de questionamento de um candidato a deputado estadual em Minas Gerais, por meio de um Recurso Extraordinário (RE nº 633.703), indagando sobre o momento da entrada em vigor da nova regra. A segunda, em 2012, teve o envolvimento de duas instituições da sociedade civil e um partido político: a OAB, que ajuizou uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC nº 30), o Partido Popular Socialista (PPS), que ajuizou uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC nº 29), e a Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), que ajuizou uma Ação de Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI nº 4.578). A terceira, em 2018, veio mais uma vez de um Recurso Extraordinário (RE nº 929.670) apresentado por um candidato a vereador e versou sobre o prazo de oito anos de inelegibilidade àqueles que foram condenados antes da Lei da Ficha Limpa.

Já em relação à influência de atores externos, uma vez que os países vivem em constante processos de trocas entre si, é natural que tais atores possam impactar, em distintos graus, nos processos de reformas eleitorais. A possibilidade

60 Na realidade, o STF foi provocado outras duas vezes. A primeira, por meio de um Agravo Regimental em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1.180.658, no qual um prefeito cassado pelo TSE questionou novamente a aplicação do prazo de 8 anos de inelegibilidade para políticos condenados antes da Lei da Ficha Limpa. A decisão, proferida em 2018, foi no sentido de manter a sua inelegibilidade com base na aplicação da Lei da Ficha Limpa, validando o entendimento adotado pelo TSE. A segunda, em 2022, se deu por meio da propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.630. Apesar de o julgamento ter sido marcado por amplo debate no STF, prevaleceu o entendimento do Ministro Alexandre de Moraes de que a ação não deveria ser conhecida, tendo em vista que matéria já havia sido apreciada no julgamento das ADC's 29 e 30 e da ADI 4.578. Como nenhuma das provocações (ARE 1.180.658 e ADI 6.630) resultou em mudança na orientação já firmada pelo STF em decisões anteriores, entendo que tais episódios não devem ser considerados como intervenções do judiciário.

mais extrema, ainda que proveniente de contextos extremamente raros e peculiares, é a da tomada do controle das mãos dos políticos via “ocupação militar estrangeira”. Dois exemplos bem claros desse movimento ocorreram no término da Segunda Guerra Mundial. Sobretudo na Alemanha e no Japão, as forças de ocupação tiveram papel bastante atuante na definição das novas regras eleitorais daqueles países. Ainda que os ocupantes tenham dado extensa liberdade para que os políticos nacionais deliberassem sobre as suas novas regras, essas duas reformas só foram possíveis pela ocupação estrangeira e, naturalmente, dela eram completamente dependentes e influenciadas. Em segundo lugar, atores externos também podem influenciar o processo de reformas no mesmo sentido que a mídia local e os *experts*. Esta atuação não pode se confundir com o compartilhamento do processo com os políticos locais. As restrições para atores externos são ainda mais severas do que no caso de *experts* e mídia local. Não lhes é permitido interferir em assuntos internos de países estrangeiros. No entanto, isso não invalida a influência que eventos externos possuem sobre os processos de reformas.

Existem casos nos quais eventos únicos e contagiantes contaminam processos políticos e sociais em diversos países vizinhos ou mesmo distantes, com o que denomino de “onda contagiante”. Tais eventos, no entanto, não são exemplos de compartilhamento dos processos de reforma eleitoral com políticos nacionais. Ainda que uma onda de reformas ocorra, todas na mesma direção, isso não significa que os políticos nacionais não possuem o domínio do processo. Dois exemplos ocorridos na Europa podem ilustrar essa situação. O primeiro deles ocorreu depois da adoção pela Bélgica do sistema por representação proporcional em 1899. Nas duas décadas seguintes, outros nove países também o fizeram. Finlândia (1906), Suécia (1907), Holanda (1917), Suíça (1919),

Itália (1919), Noruega (1919), Alemanha (1919), Dinamarca (1920) e Áustria (1920). Os especialistas não são unânimes em relação às razões que levaram o continente europeu a esse processo de reformas. As controvérsias são muitas. Uns sustentam a hipótese de que a representação proporcional foi financiada por partidos de direita, de olho na ascensão eleitoral dos partidos de base operária. Mudar o sistema eleitoral evitaria derrotas em longo prazo. Para outros, os ideais democráticos e de representação das minorias teriam sido o fator preponderante. Vale lembrar que a apresentação e defesa do modelo proporcional foi levado a cabo apenas poucas décadas antes da sua primeira adoção. Entre as décadas de 1850 e 1890, muitos matemáticos propuseram fórmulas eleitorais que auxiliariam a adoção da representação proporcional: Thomas Hare (Inglaterra), Carl Andrae (Dinamarca), Victor D'Hondt (Bélgica), Eduard Hagenbach-Bischoff (Suíça) e André Saint-Laguë (França)⁶¹.

O segundo exemplo é dado pela onda de reformas voltadas para o modelo misto, de inspiração alemã, no período pós-guerra fria. Até a queda do muro de Berlim, apenas México (1963), Andorra (1982-1993) e Coreia do Sul (1962) haviam passado por reformas para adoção do modelo misto. No entanto, um total de 44 países tiveram alguma passagem pelo modelo misto entre os anos de 1989 a 2013⁶².

Experts e mídia local

Os *experts* e a mídia local são o terceiro grupo de atores com capacidade de influenciar o processo de reforma, mas

61 NICOLAU, 2012.

62 MELESHEVICH, 2007; MASSICOTTE; BLAIS, 1999; GOLDER DATA SET, 2005; FREEDOM HOUSE, 2007; IDEA.INT, 2016; IPU.ORG, 2016; IFES.ORG, 2016.

sem a possibilidade de retirar dos políticos, ou cidadãos, o seu domínio. Este grupo deve ser analisado com muito cuidado em razão da variedade de possibilidades e peculiaridades históricas de cada contexto no qual estes atores podem ou não desenvolver o seu papel em processos de reformas eleitorais. A começar pelos *experts*, a influência desse grupo é bastante limitada, mas não é preciso ir muito longe para encontrar importantes exemplos dessa ocorrência. Como salienta Rodrigues⁶³, essa prática é bem antiga e pode ser vista desde Weber e sua influência no desenho institucional da República de Weimar, em 1919, até reformas em tempos recentes. Na Austrália, por exemplo, houve forte influência de três importantes *experts* na adoção do voto alternativo em 1918⁶⁴. O cientista político Donald Horowitz também teve importante papel na reforma das Ilhas Fiji, em 1996⁶⁵. No Brasil, é possível observar papéis semelhantes em muitos momentos distintos, desde a criação do primeiro código eleitoral de 1932, com o importante papel do jurista Assis Brasil, até períodos mais recentes, como na Constituinte de 1988 e em diversos debates na Câmara dos deputados. O grupo convocado pela câmara dos deputados para discutir a reforma política em 2021, por exemplo, contou com muitos cientistas políticos de renome⁶⁶. Este papel, no entanto, vem sendo exercido muito mais na categoria de conselhos e na definição de opções do que na figura de atores determinantes do processo decisório. Por estarem fora da política, *experts* não possuem os requisitos necessários para influenciar muito além do que a conjuntura lhes permite, por exemplo, quando são convidados por figuras políticas para palestrar ou para

63 RODRIGUES, 2022.

64 FARRELL; MCALLISTER, 2006.

65 RENWICK, 2010.

66 RODRIGUES, 2022.

esclarecer questionamentos levantados pelos políticos durante debates em comissões especiais de reforma, agindo como conselheiros. Apenas quando adentram na política é que podem possuir papéis decisivos, embora nunca dominantes. Mesmo nesses casos, é impossível separar a figura do *expert* do político.

Em segundo lugar, é inegável que, dependendo do contexto político vivenciado pelo país, a mídia local ou nacional pode efetivamente exercer grande influência sobre qualquer processo de reforma institucional, o que é percebido principalmente em cenários nos quais ficam evidenciados escândalos de corrupção. A mídia torna-se, nesse sentido, ator fundamental na estratégia de colocar os políticos em xeque, ao inflar os eleitores em meio a um turbilhão de notícias com *timing* político. Em 1976, por exemplo, o escândalo da *Lockheed*, uma empresa norte-americana de aviação que subornava autoridades japonesas, foi intensamente noticiado pela imprensa japonesa, que passou a descrever a corrupção como sistêmica e estrutural no Japão. O termo em japonês “*kozo-oshoku*”, ou corrupção estrutural, passou a ser adotado para desacreditar a imagem pública do parlamento. A classe política foi colocada contra a parede. A pesquisa sobre o primeiro-ministro Tanaka, um dos pivôs do escândalo, feita pelo jornalista Takashi Tachibana, teve um enorme impacto sobre a opinião pública⁶⁷. Esse clamor político, quando fortemente induzido, pode, no limite, retirar o domínio das mãos dos políticos, apesar de a mídia em si não ter os elementos necessários para dominar ou compartilhar as rédeas do processo de reforma. Ainda assim, tanto experts quanto a mídia local podem induzir o comportamento político em direções que, em outras circunstâncias, não iriam se concretizar, ou auxiliar que outro ator com potencial de atuação sobre o

67 TACHIBANA, 1976; EJIMA, 2006.

processo de reforma compartilhe ou retire dos políticos o seu domínio.

A questão militar

O domínio do processo pode ser reivindicado por apenas um outro ator além dos políticos e cidadãos: os militares. Mas esse domínio pode significar também a perda da democracia e a consequente suspensão das reformas. Ainda assim, quando cidadãos revoltados tomam as ruas em massa e impõem o seu domínio sobre os políticos, a democracia também sofre riscos e não raras vezes ela é suspensa. Revoluções populares dificilmente permitem que o *status quo* político anterior permaneça. A perda do domínio pelos políticos profissionais já significa em si um grande risco à democracia.

Apesar disso, grande parte dos analistas, senão sua totalidade, não incluem os militares como atores relevantes no processo de reformas eleitorais. Primeiro, porque os estudos sobre reformas eleitorais não são muitos sistemáticos, como já foi mencionado no começo deste trabalho. E segundo, porque os estudos sobre reformas eleitorais estão espalhados pelo globo, em geral, em estudos breves ou em estudo de casos que focam em experiências específicas e singulares. Os poucos estudos sobre processos de reforma mais acabados com que este trabalho teve contato não contavam com exemplos que pudessem incluir militares como atores relevantes. A única exceção está na tese de doutorado de Sangmook Lee⁶⁸ sobre a lógica das mudanças na legislação eleitoral da Coreia do Sul. Não obstante, acredito que pesquisas futuras possam destrinchar diversos outros casos em que os militares tiveram algum impacto em reformas eleitorais. No Chile,

68 LEE, 2006.

por exemplo, a reabertura democrática em 1989 foi seguida de uma regra eleitoral bem específica que dava ao segundo colocado um grande “bônus” no cálculo das sobras. Segundo alguns autores, a intenção foi fundamentada na expectativa, já reconhecida, de que o partido organizado pela ditadura militar de Pinochet ficaria em segundo lugar na primeira eleição democrática desde 1973⁶⁹. Para este artigo, a fim de justificar a inclusão deste ator, me baseio no caso sul-coreano com a intervenção militar de 1961.

Após uma intervenção militar que derrubou a chamada “Segunda República”, em 1961, os militares sul-coreanos quiseram dar um ar democrático ao novo regime que ajudaram a construir e tanto as eleições legislativas quanto as presidenciais foram programadas para 1963. No entanto, nesse caso, mudou-se as regras eleitorais significativamente. Até as eleições de 1960, desde 1948, a eleição do legislativo era realizada com base na regra majoritária de maioria simples, conhecida como voto distrital na literatura brasileira. A partir de 1962, depois de um golpe Militar, foram estabelecidas regras para o uso de um modelo misto, conhecido hoje como *mixed parallel, superposition* ou *mixed-member majoritarian*⁷⁰. Este modelo, longe de ter estabilizado o sistema político no país, sofreu, somente durante os regimes autoritários daquele país, inúmeros tipos de reformas em diferentes direções. Em relação ao que nos interessa, sobre o sistema eleitoral, foram quatro reformas. Duas delas, nos anos de 1971 e 1978, foram de menor importância, concentrando-se sobretudo em alterar o número de cadeiras. As outras duas, em 1973 e 1981, foram de grande impacto e intervíram no cerne do sistema eleitoral, afetando os resultados eleitorais⁷¹.

69 RAHAT; SZNAJDER, 1998; SIAVELIS, 2005.

70 ANDRADE, 2024.

71 LEE, 2006.

Durante o período entre 1948 e 1988, a Coreia do Sul passou por sete reformas no seu sistema eleitoral e quatro golpes militares (1961, 1972, 1979, e 1980). Durante a década de 1980, houve grande pressão popular para que o país sofresse um processo de democratização. No entanto, esta abertura só se daria anos mais tarde, em 1988. Entre 1981 e 1987, o país ainda seria governado por militares na chamada “quinta república”. Com a reabertura política e a subsequente construção de uma nova Constituição, a Coreia do Sul optou, no tocante ao sistema eleitoral, por manter o modelo misto reformado pelo golpe militar de 1961⁷².

É importante ressaltar que a revolta estudantil da década de 1960, que derrubou a chamada “Primeira República” e instaurou a “Segunda República”, ainda anterior ao golpe de 1961, resultou na formulação de uma Constituição que estabelecia um governo parlamentar no lugar do presidencialismo. O golpe de 1961 não só alterou o sistema eleitoral, que seria o mesmo escolhido depois da abertura política de 1988, também conhecida como a “sexta república”, como também retomou o sistema presidencial com eleições diretas, mecanismo que igualmente sobreviveu a abertura política pós-1988.

O exemplo da Coreia do Sul demonstra que uma reforma eleitoral elaborada por militares, enquanto estão no poder, pode resistir no tempo mesmo quando civis assumem o controle da nação e elaboram uma nova Constituição. É inegável o controle que os militares tiveram durante o golpe de 1961. Ainda que se considere o General Park um político, pelas eleições em que concorreu a presidência (1963, 1967 e 1971), foi a junta militar de 1961 a grande responsável pelas reformas daquele período. E ainda que muitas dessas reformas tenham passado pelo crivo da nação em consultas

72 CHENG; TALLIAN, 1995; BRADY; MO, 1992.

populares realizadas via referendo, é inegável que os militares, naquele momento de 1961, haviam retirado dos políticos as rédeas do processo de reforma eleitoral e interferido decisivamente.

Considerações finais

Esse trabalho buscou apresentar uma visão global dos atores envolvidos em processos de reformas da legislação eleitoral, conhecidas em alguns países como reforma política. O intuito foi delimitar o papel de cada um desses atores no processo de reforma a partir de vastos exemplos dados pela literatura internacional. Seja como potenciais influenciadores, seja compartilhando papel com outros atores, ou mesmo dominando o processo, os políticos estão sujeitos a limites e constrangimentos. Sabemos que inicialmente quem detém o controle de tais processos de reformas são os políticos profissionais. Isso significa que, se eles podem perder esse domínio, é certo que também podem ser influenciados pelos mesmos atores com a capacidade de reivindicar estar à frente do processo. Não é sem razão que cidadãos e militares são capazes de exercer forte pressão sobre os políticos profissionais. Os exemplos são abundantes e no extremo podem incluir retaliações sinalizadas pelos eleitores e as armas apontadas pelos militares. Nesse cenário, o Judiciário pode ser acionado por ambos os lados, políticos e cidadãos, e proferir decisões de inconstitucionalidade que pode influenciar decisivamente uma reforma mesmo que a contra gosto da elite política. De outro modo, os *experts* e a mídia local podem manipular a opinião pública e certamente também exercem forte influência nas reformas, mas seu papel se limita a induzir os atores centrais a certas direções.

É prudente, portanto, analisarmos processos de reformas em seu contexto nacional mais amplo, ou seja, o exame

de uma mudança do sistema eleitoral não deve se limitar somente ao ano da sua aprovação. Uma vez que sistemas eleitorais são resistentes a mudanças, a sua alteração pode fazer parte de um longo processo de negociações. Nesse sentido, este artigo deve ser encarado como uma contribuição ao esforço de identificação dos atores que atuam nessas empreitadas. Essa percepção nos fornece novos elementos explicativos sobre fracassos ou vitórias em tentativas de reformas eleitorais.

Ao examinarmos todo o repertório de exemplos que envolvem reformas nas regras eleitorais, é possível identificarmos alguns padrões. Compreender quem são os agentes envolvidos é parte desse exame. Como foi dito ao longo deste trabalho, alguns autores avaliam que apenas políticos profissionais são relevantes em uma análise sobre reformas eleitorais. No entanto, os argumentos tratados neste trabalho demonstram que essa perspectiva abarca apenas parte do problema.

Não raras vezes, a extensão da reforma depende também da abrangência dos atores envolvidos. Em outras palavras, políticos ou forças partidárias sozinhas dificilmente levam a cabo uma reforma muito radical. Por outro lado, políticos profissionais possuem vasta gama de interesses individuais em reformas específicas e pontuais que podem lhes afetar de forma controlada e imediata. Consequentemente, são essas as reformas mais comuns de ocorrerem.

Este artigo buscou traçar um panorama geral a respeito dos possíveis agentes por trás de processos de reformas eleitorais e dos possíveis cursos que podem ser tomados em razão da sua participação, de modo a servir de base para subseqüentes estudos que busquem explorar a dinâmica desses processos em variados contextos.

Referências

ALTMAN, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal. In: *Perfiles Latinoamericanos*, v. 35, pp. 9-34, 2010.

ANDRADE, Eric N. *Reforma Política e Sistema Eleitoral no Brasil: uma análise comparativa com a experiência alemã*. Rio de Janeiro: Tese de doutorado em Ciência Política. Instituto de Estudos Sociais e Políticos – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

_____. A Constituição de 1988 e a reforma política no Brasil: Lições de quatro momentos de votação. In: *Revista estudos políticos*, v. 11, n. 22, pp. 189-223, 2021.

_____. Consequências políticas do sistema eleitoral misto: um estudo de caso da Alemanha. In: *Opinião pública*, v. 30, n. 1, 2024.

BARRIENTOS-PARRA, Jorge David; LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. A democracia participativa na Assembléia Nacional Constituinte e na Constituição de 1988. In: *Revista Brasileira De Estudos Políticos*, v. 121, pp. 421-454, 2020.

BEHNKE, Joachin; GROTZ, Florian; HARTMANN, Christof. *Wahlen und wahlssysteme*. Oldenbourg: De gruyter, 2017.

BENOIT, Kenneth. Models of electoral system change. In: *Electoral studies*, v. 23, pp. 363-89, 2004

_____. Electoral laws as political consequences: Explaining the origins and change of electoral institutions. In: *Annual review of political Science*, v. 10, pp. 363-90, 2007.

BIRCH, Bill; SARAH; MILLARD, Frances; POPESCU, Marina; WILLIAMS, Kieran. *Embodying democracy: Electoral system design in Post-Communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.

BLAIS, André; MASSICOTTE, Louis. Electoral formulas: A macroscopic perspective. In: *European journal of political research*, v. 32, pp. 107-29, 1997.

BOIX, Charles. Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies. In: *American political Science review*, v. 93, pp. 609-24, 1999.

BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; KARP, Jeff. Why politicians like electoral institutions: Self-interest, values, or ideology? In: *Journal of politics*, v. 68, n. 2, pp. 434-46, 2006.

BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. Election reform and (the lack of) electoral system change in the USA. In: BLAIS, André (ed.). *To keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press, pp. 90-111, 2008.

BRADY, David; MO, Jongryn. Electoral Systems and Institutional Choice: A Case Study of the 1988 Korean Elections. In: *Comparative Political Studies*, v. 24, n. 4, pp. 405-29, 1992.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. Acessado em 10 nov. 2024.

_____. Lei Complementar nº 135/2010, de 4 de junho de 2010. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acessado em 10 nov. 2024.

_____. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acessado em 10 nov. 2024.

CHENG, Tun-jen; TALLIAN, Mihae Lim. Bargaining over Electoral Reform during the Democratic Transition. In: KIM, HeeMin; KIM, Woosang (eds.). *Rationality and Politics in the Korean Peninsula*. East Lansing: Michigan State University, pp. 17-52, 1995.

COLOMER, Josep M. The strategy and history of electoral system choice. In: COLOMER, Josep M. (ed.), *Handbook of electoral system choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 3-78, 2004a.

_____. (ed.). *Handbook of electoral system choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004b.

_____. It's parties that choose electoral systems (or, Duverger's laws upside down). In: *Political studies*, v. 53, pp. 1-21, 2005.

COX, Gary. *Making votes count: Strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

COX, Gary; KATZ, Jonathan. *Elbridge gerry's salamander: The electoral consequences of the reapportionment revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CRAWFORD, Keith. A system of disproportional representation: The proposed electoral law for the Czech Republic. In: *Representation*, v. 38, pp. 46-58, 2001.

DONOVAN, Mark. The politics of electoral reform in Italy. In: *International political Science review*, v. 16, pp. 47-64, 1995.

EJIMA, Akiko. Revisiting Transparency and Disclosure in Japanese Political Reform. In: EWING, K. D; ISSACHAROFF, Samuel (eds.). *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*. Oxford and Oregon: Hart publishing, pp. 123-152, 2006.

ENGSTROM, Richard L. The United States: The future – Reconsidering single-member districts and the electoral college. In: COLOMER, Josep M. (ed.). Handbook of electoral system choice. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 164-176, 2004.

FARRELL, David M.; MCALLISTER, Ian. The Australian electoral system: Origins, variations and consequences. Sydney: University of New South Wales press, 2006.

FLEISCHER, David. A Reforma Política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011). In: SOARES, Gláucio; LAVAREDA, Antonio (orgs.). A Relevância da Ciência Política. Rio de Janeiro: Editora Revan, pp. 121-147, 2014.

GALLAGHER, Michael. Conclusions. In: GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (eds.). The politics of electoral systems. Oxford: University Press, pp. 535-578, 2005.

IVERSEN, Torben; SOSKICE, David. Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others. In: American political Science review, v. 100, pp. 165-181, 2006.

KATZ, Richard. Why are there so many (or so few) electoral reforms? In: GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (eds.). The politics of electoral systems. Oxford: University Press, pp. 57-78, 2005.

KOPECKY, Petr. The Czech Republic: Entrenching proportional representation. In: COLOMER, Josep M. (ed.). Handbook of electoral system choice. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 347-358, 2004.

LEE, Sangmook, B.A., M.A. The logic of election system change in south korea: context, strategy, and institutional choice. Tese (Doctor of philosophy), The Graduate Faculty of Texas Tech University, 2006.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. Reformas de Sistemas Eleitorais: mudanças, contextos e consequências. In: Dados, v. 42, n.1, 1999.

LIPSET, Seymour Martin; ROKKAN, Stein. Cleavage structures, party systems, and vote alignments: An introduction. In: LIPSET, Seymour Martin; ROKKAN, Stein. Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives. New York: The Free Press, pp. 1-64, 1967.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: Duas análises. In: Lua Nova, n. 57, 2002.

MARENCO, André. Reformas eleitorais na América Latina: grandes expectativas, poucos casos, resultados perversos. In: Sociologias (UFRGS. Impresso), v. 14, pp. 238-268, 2012.

MCCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. The agenda-setting function of mass media. In: Oxford University Press, The public opinion quarterly, v. 36, n. 2, pp. 176-187, 1972.

MOZAFFAR, Shaheen. Electoral systems and conflict management in Africa: A twenty-eight-State comparison. In: SISK, Timothy D.; REYNOLDS, Andrew (eds). Elections and conflict management in Africa. Washington: United States institute of Peace Press, pp. 81-98, 1998.

NICOLAU, Jairo. Sistemas eleitorais. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

_____. Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NORRIS, Pippa. The Politics of Electoral Reform in Britain. In: International Political Science Review, v. 16, n. 1, pp. 65-78, 1995.

_____. The Twilight of Westminster? Electoral Reform and Its Consequences. In: *Political Studies*, v. 49, n. 5, pp. 877-900, 2001.

_____. Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model". *West European politics*, v. 34, n. 3, 2010.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PIRES, Juliano Machado. *A invenção da lista aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), IUPERJ, 2009.

RAHAT, Gideon; SZNAJDER, Mario. Electoral engineering in Chile: The electoral system and limited democracy. In: *Electoral studies*, v. 17, pp. 429-42, 1998.

RAHAT, Gideon. The study of the politics of electoral reform in the 1990s: Theoretical and methodological issues. In: *Comparative Politics*, v. 36, n. 4, pp. 461-479, 2004.

_____. *The politics of regime structure reform in democracies: Israel in comparative and theoretical perspective*. Albany: State University of New York Press, 2008.

REILLY, Benjamin. *Democracy and diversity: Political engineering in the Asia-Pacific*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

REMMER, Karen. The politics of institutional change: Electoral reform in Latin America 1978-2002. In: *Party Politics*, v. 14, n. 1, pp. 5-20, 2008.

RENEWICK, Alan. *The politics of electoral reform: Changing the rules of democracy*. New York: Cambridge University Press, 2010.

_____. Electoral reform in Europe since 1945. In: *West European politics*, v. 34, n. 3, pp. 456-477, 2011.

RENEWICK, Alan; PILET, Jean-Benoit. *The Personalization of Electoral Systems in Europe*. Oxford: University Press, 2016.

REYNOLDS, Andrew; REILLY, Benjamin; ELLIS, Andrew. *Electoral system design: The new international IDEA handbook*. Stockholm: International institute for democracy and electoral assistance, 2005.

RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A reforma política pelo Judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. In: *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 28, p. 123-160. 2019.

_____. Propostas de reforma do sistema eleitoral no Brasil: o que pensa a ciência política brasileira? In: *Revista Brasileira De Estudos Políticos*, v. 124, pp. 487-526, 2022.

SHIRATORI, Rei. The politics of electoral reform in Japan. In: *International political Science review*, v. 16, pp. 79-94, 1995.

SHUGART, Matthew S. "Extreme" Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative. In: SHUGART; WATTENBERG (eds.). *Mixed-Member electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, pp. 25-51, 2001.

SHUGART, Matthew; WATTENBERG, Martin. Introduction: The electoral reform of the twenty-first century. In: SHUGART; WATTENBERG (eds.). *Mixed-Member electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, pp. 1-6, 2001a.

_____. Conclusion: Are mixed-member electoral systems the best of both worlds? In: SHUGART; WATTENBERG (eds.). *Mixed-Member electoral Systems: The Best of Both*

Worlds? Oxford: Oxford University Press, pp. 571-596, 2001b.

_____. (eds.). Mixed-Member electoral Systems: The Best of Both Worlds? Oxford, Oxford University Press, 2001c.

SIAVELIS, Peter. Chile: The unexpected (and expected) consequences of electoral engineering. In: GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (eds.). The politics of electoral systems. Oxford: University Press, pp. 433-452, 2005.

TACHIBANA, Takashi. Tanaka Kakuei Kenkyu: Zen Ki-roku. Tokyo: Koudansha, 1976.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn. The global expansion of judicial power. New York: university press, 1995.

TSEBELIS, George. Nested games: Rational choice in comparative politics. Berkeley: University of California Press, 1990.

Recebido em: 13/04/2021

Aprovado em: 06/05/2025

Eric Nogueira Andrade

E-mail: ernogueirbis@gmail.com