



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Eric Nogueira Andrade

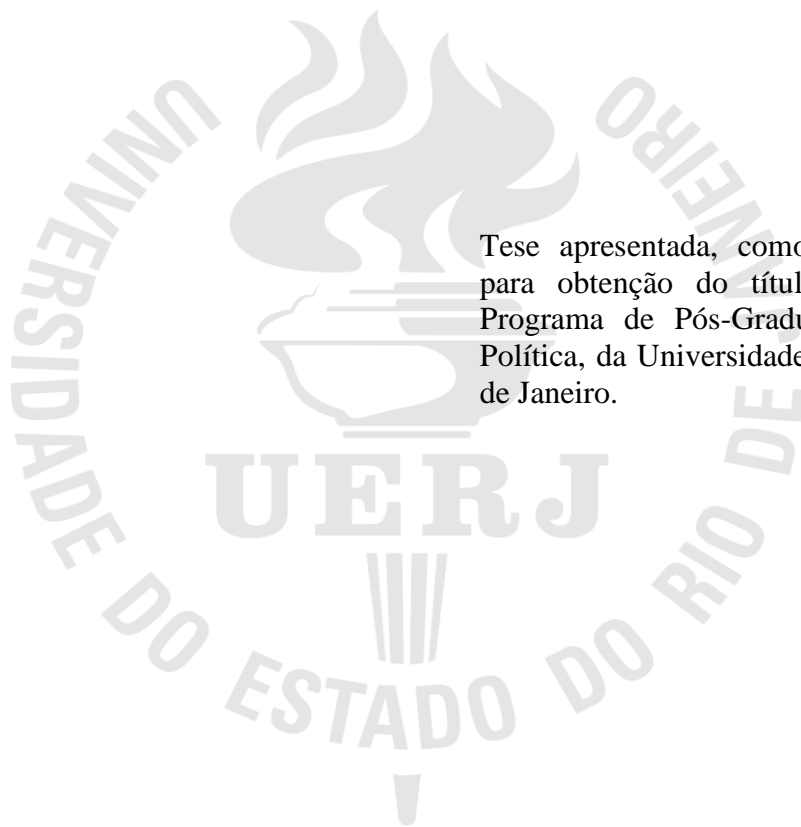
**Reforma política e sistema eleitoral no Brasil: uma análise comparativa  
com a experiência alemã**

Rio de Janeiro

2019

Eric Nogueira Andrade

**Reforma política e sistema eleitoral no Brasil: uma análise comparativa com a  
experiência alemã**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Coorientador: Prof. Dr. Jens Borchert

Rio de Janeiro

2019

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D – IESP

A553 Andrade, Eric Nogueira.  
Reforma política e sistema eleitoral no Brasil: uma análise comparativa com a experiência alemã / Eric Nogueira Andrade. – 2019.  
255f.: il.

Orientador: Fabiano Guilherme Mendes Santos.

Coorientador: Jens Borchert.

Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Sistema eleitoral – Brasil – Teses. 2. Reforma política – Brasil – Teses. 3. Partidos políticos – Brasil – Teses. 4. Sistema eleitoral - Alemanha – Teses. I. Santos, Fabiano Guilherme Mendes. II. Borchert, Jens. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. IV. Título.

CDU 329(81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Eric Nogueira Andrade

**Reforma política e sistema eleitoral no Brasil: uma análise comparativa com a  
experiência alemã**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 2 de setembro de 2019.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos (Orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Jens Borchert (Coorientador)

Goethe Universität Frankfurt am Main

---

Prof. Dr. Fernando Guarnieri

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Guilherme Simões Reis

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. José Paulo Martins

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2019

## AGRADECIMENTOS

Ao longo de toda a pesquisa, recebi muito apoio sem os quais seria impossível concluir esta tese. Logo no começo, foi meu orientador do mestrado, Marcus Ianoni, quem primeiro me encorajou a continuar minha pesquisa e desenvolvê-la no doutorado, tenho muito que agradecer por todo o apoio neste momento inicial da minha carreira acadêmica. Agradeço pela oportunidade de ter realizado este doutorado no IESP-UERJ, local de grande tradição na ciência política brasileira e ambiente tão propício ao estudo. Agradeço especialmente ao meu orientador no doutorado, Fabiano Santos, por todas as dicas precisas e orientações. Além de um grande e importante cientista político, professor e pesquisador, também foi muito atencioso e cuidadoso com o meu desenvolvimento discente. É um grande amigo e minha maior referência profissional.

No início desta trajetória, me deparei com uma grande professora que veio a ter enorme impacto no meu trabalho. Agradeço à professora Argelina Figueiredo pela oportunidade de assistir às suas aulas desde o meu primeiro semestre e aos valiosos comentários e críticas em sala de aula com os quais tanto aprendi. Agradeço também às aulas que tive com meu orientador Fabiano Santos, Fernando Guarnieri, João Feres Jr., Nelson do Valle, Ricardo Ceneviva, Carlos Antonio, Liz Stein, Gláucio Soares e Sonia Terron, todos muito marcantes na minha formação. Da mesma forma, foi muito importante e uma honra poder participar de palestras e conversar pessoalmente com Wanderley Guilherme dos Santos, pesquisador que sempre teve grande influência em meus estudos, desde o mestrado quando já era profundo leitor dos seus livros. Os ganhos com esses professores transcendem em muito este trabalho, pois estarão presentes em toda a minha carreira.

Do mesmo modo, devo agradecer a toda equipe do IESP-UERJ pelo trabalho excepcional. Não fosse este ambiente propício, a simpatia dos funcionários, o cuidado, certamente as horas de estudos somado aos desafios diários e inesperados seriam certamente mais stressantes e difíceis.

Aos meus colegas de turma e de instituto, um reconhecimento mais do que justificável da sua importância, pois são todos muito dedicados e intelectualmente provocativos. É imprescindível cultivar essas relações na vida acadêmica, pois são elas quem nos fazem treinar nossas ideias até se tornarem trabalhos bem fundamentados. Um especial agradecimento à minha colega Jana Leal, que tantas vezes leu as primeiras versões deste trabalho e me forneceu críticas valiosas, além do seu enorme apoio.

Sou muito grato ao suporte financeiro, essencial, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O primeiro me possibilitou o início da pesquisa no Brasil e o segundo me deu a oportunidade de um doutorado sanduíche na Alemanha.

Reconheço a excelente recepção que tive na Bolívia, quando estive por um mês realizando pesquisa naquele país. As recomendações, os livros e textos, as conversas, o dia a dia com o povo boliviano me fizeram compreender a complexidade da reforma política realizada naquele país. Sem esse entendimento, essa experiência fantástica e tão fundamental para análises comparativas, este trabalho certamente teria carecido de uma profunda contribuição. Agradeço especialmente aos professores Carlos H. Cordero Carraffa e Fernando Mayorga pelas dicas bibliográficas e conversas, à colega Daniela Franco pelo enorme apoio, ao sociólogo e na época diretor-geral de Fortalecimento Cidadão da Vice-Presidência do Estado Plurinacional Juan Carlos Pinto Quintanilla, à deputada e cientista política Jimena Costa Benavides e ao então vice-presidente da Câmara dos Deputados, posteriormente presidente da Câmara dos Deputados, eleito em 2019, deputado Victor Ezequiel Borda Belzu, por me concederem entrevistas e auxílio em tudo que foi pedido. Os ganhos dessa experiência foram tantos que o material ainda servirá de base para futuros trabalhos.

Similarmente, foi com um indescritível acolhimento que os alemães me receberam em seu país. Agradeço sobretudo a Jens Borchert, meu coorientador, por me apresentar ao seu grupo de pesquisa e me deixar à vontade e confortável em seu departamento. As muitas reuniões e orientações. A bibliografia indicada, as críticas e as provocações. Agradeço também aos meus colegas de trabalho Friederike Alm, Vincent Pons Marti, Philip Erbentraut, Rikki J. Dean, Julia Dupont, e também à secretária Brigitte Holden, auxiliando em todos os problemas ou dúvidas institucionais que pudessem surgir, todos me fizeram sentir em casa. Agradeço aos amigos que fiz e que me fizeram tão bem, ao Kas, Bruno, Jarnis, Max e Stefan. Em especial, agradeço à Laura Kremer por todo o apoio dado, já no final dessa empreitada mas que se estendeu até o final e conclusão da tese. Você me trouxe ânimo novamente quando já estava esgotado e sempre buscou me dar forças. A todos, muito obrigado. Graças a vocês, trabalhar em Frankfurt foi uma honra e um prazer.

Por fim, sou muito grato ao apoio e paciência da minha família. À minha mãe, Clara, ao meu pai, Nélio e à minha irmã, Marcela, pelo apoio incondicional. Seria impossível sem eles. Agradeço também à minha tia Vera que me apresentou Jean-François Ameloot e sua família. Sou grato pelo cuidado tão atencioso nos meus primeiros dias em Frankfurt. Se tornaram como família para mim. Muito obrigado.

Políticos cortejam os eleitores porque os temem e quanto mais intensa for a competição, maior é a insegurança dos candidatos sobre o veredicto público. Com o crescimento do eleitorado e do número de eleitores, além da percepção de que a maioria absoluta dos eleitores revela plena autonomia na escolha de seus candidatos (...), os resultados eleitorais tendem a se tornar cada vez mais imprevisíveis

*Wanderley Guilherme dos Santos*

## RESUMO

ANDRADE, Eric Nogueira. **Reforma política e sistema eleitoral no Brasil**: uma análise comparativa com a experiência alemã. 2019. 255f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Eleições são o alicerce de toda democracia representativa e esta pesquisa se esmerou em entender como e em quais circunstâncias suas regras são alteradas. É sabido que a legislação eleitoral de uma democracia não se altera com facilidade. Uma combinação de elementos precisa estar presente. Para a compreensão deste processo, o trabalho focou grande parte do seu esforço inicial no desenvolvimento de uma tipologia que pudesse ser útil para entendermos como e porque um processo de reforma da legislação eleitoral é bem-sucedido ou não. O objetivo foi o de fornecer respostas a questionamentos que se tornaram recorrentes durante os processos de reforma vivenciados pelo Brasil desde a sua redemocratização. Para tanto, foram selecionados dois estudos de caso (Brasil e Alemanha) e através de um exame detalhado dos mesmos buscou-se destacar semelhanças e diferenças entre as duas experiências.

Palavras-chave: Reforma política. Sistema eleitoral. Sistema partidário. Presidencialismo de coalizão. Reforma eleitoral.



## ABSTRACT

ANDRADE, Eric Nogueira. **Political reform and electoral system in Brazil:** a comparative analysis with the German experience. 2019. 255f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Elections are the foundation of all representative democracy, this research endeavored to understand how and under what circumstances its rules are changed. It is well known that the electoral legislation of a democracy does not change easily. A combination of elements must be present. In order to perceive this process, the present work has focused much of its initial effort on developing a typology that could be helpful in understanding how and why a process of electoral law reform is successful or unsuccessful. The goal was to provide answers to questions that became recurrent during the reform processes experienced by Brazil since its redemocratization. To this end, two case studies (Brazil and Germany) were selected and through a detailed examination of them it was highlighted similarities and differences between the two experiences.

Keywords: Political reform. Electoral system. Party system. Presidencialismo de coalisão.

Electoral reform.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Possibilidades de reformas.....	33
Figura 2 - Motivações partidárias.....	57
Figura 3 - Motivações dos indivíduos.....	74
Figura 4 - Discursos agregados por partidos. Comissão de 2003.....	154
Figura 5 - Discursos agregados por deputados. Comissão de 2003.....	154
Figura 6 - Discursos agregados por partidos, excluído o do relator. Comissão de 2003.....	155
Figura 7 - Discursos agregados por deputados, excluído o do relator. Comissão de 2003.....	155
Figura 8 - Distância entre as Classes Textuais Comissão 2003.....	157
Figura 9 - Classes Textuais por partidos. Comissão de 2003.....	158
Figura 10 - Classes Textuais por deputados. Comissão de 2003.....	158
Figura 11 - Classes Textuais por partidos, excluído o relator. Comissão de 2003.....	159
Figura 12 - Classes Textuais por deputados, excluído o relator. Comissão de 2003.....	159
Figura 13 - Discursos agregados por partidos. Comissão de 2011.....	168
Figura 14 - Discursos agregados por deputados. Comissão de 2011.....	168
Figura 15 - Discursos agregados por partidos, excluído o do relator. Comissão de 2011.....	169
Figura 16 - Discursos agregados por deputados, excluído o do relator. Comissão de 2011...	169
Figura 17 - Distância entre as Classes Textuais Comissão 2011.....	171
Figura 18 - Classes Textuais por partidos. Comissão de 2011.....	172
Figura 19 - Classes Textuais por deputados. Comissão de 2011.....	172
Figura 20 - Classes Textuais por partidos, excluído o relator. Comissão de 2011.....	173
Figura 21 - Classes Textuais por deputados, excluído o relator. Comissão de 2011.....	173
Figura 22 - Posição dos deputados segundo as classes textuais, comissão 2003.....	176
Figura 23 - Posição dos deputados segundo as classes textuais, comissão 2011.....	177
Figura 24 - Discursos agregados por deputados. Comissão de 2015.....	189
Figura 25 - Discursos agregados por deputados. Comissão de 2015. Inserindo palavras não reconhecidas.....	189
Figura 26 - Classes Textuais por deputados. Comissão de 2015.....	190
Figura 27 - Classes Textuais por deputados. Comissão de 2015. Inserindo palavras não reconhecidas.....	190
Figura 28 - Distância entre as Classes Textuais dos discursos dos deputados.....	192
Figura 29 - Discursos agregados por deputados. Excluído o relator. Comissão 2015.....	193

Figura 30 - Discursos agregados por deputados. Excluído o do relator e inserindo palavras não reconhecidas. Comissão 2015.....	193
Figura 31 - Classes Textuais por deputados, excluído o relator.....	194
Figura 32 - Classes Textuais por deputados. Excluído o do relator e inserindo palavras não reconhecidas. Comissão de 2015.....	194
Figura 33 - Discursos agregados por partidos. Comissão de 2016.....	205
Figura 34 - Discursos agregados por deputados. Comissão de 2016.....	205
Figura 35 - Discursos agregados por partidos, excluído o do relator. Comissão de 2016.....	206
Figura 36 - Discursos agregados por deputados, excluído o do relator. Comissão de 2016...	206
Figura 37 - Distância entre as Classes Textuais Comissão 2016.....	208
Figura 38 - Classes Textuais por partidos. Comissão 2016.....	209
Figura 39 - Classes Textuais por deputados. Comissão de 2016.....	209
Figura 40 - Classes Textuais por partidos, excluído o relator. Comissão de 2016.....	210
Figura 41 - Classes Textuais por deputados, excluído o relator. Comissão de 2016.....	210
Figura 42 - Palestrantes em 2016.....	212
Figura 43 - Palestrantes em 2015.....	212
Figura 44 - Palestrantes em 2011.....	213
Figura 45 - Palestrantes em 2003.....	213
Figura 46 - Classes textuais dos palestrantes em 2016.....	214
Figura 47 - Classes textuais dos palestrantes em 2015.....	214
Figura 48 - Classes textuais dos palestrantes em 2011.....	215
Figura 49 - Classes textuais dos palestrantes em 2003.....	215

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Índice de Gallagher nas eleições alemãs de 1949 à 2017.....	101
Gráfico 2 - Distorção medida pelas diferenças entre a porcentagem da votação nacional e a porcentagem de cadeiras no parlamento.....	103
Gráfico 3 - Coalizão preferida.....	128
Gráfico 4 - Distribuição do voto distrital (primeiro voto) dos eleitores que dão o segundo voto ao FDP.....	129

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais modificações realizadas no sistema eleitoral alemão de 1949 à 2013...	96
Quadro 2 - Cadeiras excedentes e compensatórias 1949-2017.....	111
Quadro 3 - Cadeiras compensatórias 2013.....	115
Quadro 4 - Projetos de Lei da Comissão de 2003.....	152
Quadro 5 - Temas iniciais.....	181
Quadro 6 - Grupo de propostas.....	181
Quadro 7 - Relatório final da comissão de 2015.....	183
Quadro 8 - Reforma Política 2015. Votações no mês de maio.....	184
Quadro 9 - Reforma Política 2015. Votações mês de junho.....	185
Quadro 10 - Reforma Política 2015. Votações mês de julho.....	187
Quadro 11 - PEC da reforma política 2015.....	197
Quadro 12 - Lei nº 13165/2015 (Minireforma Política) .....	198
Quadro 13 - Lei nº 13488/2017 e Lei nº 13487/2017.....	200
Quadro 14 - Comissões especiais de 2016.....	202
Quadro 15 - Resultados das comissões especiais de 2015 e 2016.....	202

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Fenômeno reductivo no sistema partidário.....	103
Tabela 2 - Histórico de coalizões e porcentagem do voto nacional de cada partido.....	107
Tabela 3 - Distritos conquistados por partidos 1949-2017 (primeiro voto) .....	110
Tabela 4 - Candidaturas registradas por partidos pequenos nos distritos alemães.....	120
Tabela 1 - Percentual de distritos com candidaturas duais.....	122
Tabela 2 - Percentual de parlamentares do FDP e Grüne disputando com candidaturas duais.....	123
Tabela 3 - Alterações mais relevantes na legislação eleitoral e partidária, pós redemocratização até 2013.....	137
Tabela 4 - Histórico de reformas eleitorais que adotaram em algum momento o modelo misto.....	144
Tabela 9 - Alterações mais relevantes na legislação eleitoral e partidária, pós redemocratização até 2017.....	220
Tabela 10 - Votação do sistema misto na Assembleia Nacional Constituinte em 1988.....	224
Tabela 11 - Votação do sistema misto na Câmara dos Deputados em 2015.....	224
Tabela 12 - Votação da lista fechada na Câmara dos Deputados em 2007.....	225
Tabela 13 - Votação da lista fechada na Câmara dos Deputados em 2015.....	226
Tabela 14 - Votação do distritão na Câmara dos Deputados em 2015.....	227
Tabela 5 - Votação do modelo misto, com distritão para 2018.....	230
Tabela 16 - Número de repetições das palavras referentes a sistemas eleitorais, nas comissões especiais de reforma política da Câmara dos Deputados.....	231

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Ato Institucional
AfD	Alternative für Deutschland
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BHE	Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BP	Bayernpartei
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CEREFORM	Comissão Especial de Reforma Política
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CHD	Classificação hierárquica descendente
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DP	Deutsche Partei
DPL	Diário do Poder Legislativo
DTQ	Destaque
DZP	Deutsche Zentrumspartei
EC	Emenda constitucional
FDP	Freie Demokratische Partei
FEFC	Fundo especial de financiamento de campanha
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional

LDP	Liberal Democratic Party
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MMP	Mixed-member proportional
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Projeto de emenda constitucional
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PLS	Projeto de lei do Senado
PL	Projeto de lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PODE	Podemos
PP	Partido progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Republicano
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSC	Partido social cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade



PTB	Partido trabalhista brasileiro
PT	Partido dos trabalhadores
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SMP	Single member plurality
SNTV	Single non-transferable vote
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
1	<b>O PROCESSO DA REFORMA</b> .....	26
1.1	<b>Os atores envolvidos</b> .....	33
1.1.1	<u>Políticos retém o controle?</u> .....	34
1.1.2	<u>O papel dos cidadãos</u> .....	35
1.1.3	<u>Juízes e a “judicialização da política”</u> .....	37
1.1.4	<u>Experts, mídia local e militares</u> .....	42
1.1.5	<u>Atores externos</u> .....	50
1.2	<b>Motivações baseadas na noção de poder</b> .....	53
1.2.1	<u>O auto interesse</u> .....	55
1.2.2	<u>Preferência do eleitorado</u> .....	58
1.2.3	<u>Cálculo na distribuição dos votos e maximização das cadeiras</u> .....	60
1.2.4	<u>Cargos governamentais e influência sobre o Executivo</u> .....	63
1.2.5	<u>A maximização do poder pelos indivíduos</u> .....	68
1.3	<b>Motivações baseadas em interesses gerais; valores</b> .....	75
1.3.1	<u>Democracia representativa</u> .....	76
1.3.2	<u>Estabilidade</u> .....	81
1.3.3	<u>Governabilidade e governança</u> .....	82
1.3.4	<u>Resultados políticos</u> .....	84
1.3.5	<u>Circunscrição</u> .....	84
1.3.6	<u>Identidade</u> .....	85
1.3.7	<u>Praticabilidade</u> .....	86
1.4	<b>Conclusão</b> .....	88
2	<b>A GÊNESE DO SISTEMA ELEITORAL MISTO ALEMÃO</b> .....	89
2.1	<b>Regras eleitorais e a gênese do sistema partidário alemão sob o modelo eleitoral misto</b> .....	90
2.2	<b>O voto dividido</b> .....	106
2.3	<b>O Efeito Contaminante</b> .....	116
2.4	<b>Coalizões pré-eleitorais</b> .....	125
2.5	<b>A carreira política na Alemanha: as candidaturas sob o modelo eleitoral misto alemão</b> .....	129

2.6	<b>Sistema eleitoral misto, uma solução?</b> .....	137
2.7	<b>Conclusão</b> .....	146
3	<b>A REFORMA POLÍTICA NO BRASIL</b> .....	148
3.1	<b>A Comissão especial de 2003</b> .....	150
3.2	<b>A Comissão especial de 2011</b> .....	164
3.3	<b>A Comissão especial de 2015</b> .....	179
3.4	<b>A Comissão especial de 2016</b> .....	196
3.5	<b>Reformas sob controle total ou parcial</b> .....	217
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	235
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	240

## INTRODUÇÃO

A discussão sobre a reforma política retornou à agenda da política brasileira em 2015 depois de um tumultuado processo de manifestações e crise do governo. Após um desfecho inconclusivo em 2011, quando uma comissão especial de reforma política teve o seu relatório final obstruído por falta de consenso, a temática da reforma retornou como assunto nos corredores do Congresso e o seu debate disseminou-se por todo o país. Os resultados deste retorno a temática produziram duas comissões especiais de reforma política na Câmara dos Deputados, em 2015 e em 2016, ambas conceberam leis que afetaram diretamente a legislação eleitoral.

Se por um lado, existe uma crítica crescente ao sistema partidário e político no Brasil, o que fomenta grandes debates sobre eventuais reformas das regras eleitorais. Por outro lado, apesar do debate, não se chega a um consenso definitivo sobre quais reformas adotar. Passados alguns anos, a temática sempre retorna. O debate sobre o como e o porquê reformar as instituições democráticas, no entanto, não é, de modo algum, específico de uma região ou país em especial. No Brasil ela tem se demonstrado recorrente e aparentemente sem que os seus evocadores fiquem plenamente satisfeitos.

A Constituição de 1988, que marcaria a reabertura democrática no país, foi bastante prudente na escolha das principais instituições que cuidariam do sistema representativo. Em grande medida, ela readotava o mesmo macro modelo inaugurado desde 1934: presidencialismo com sistema eleitoral proporcional por lista aberta. Uma revisão das regras foi marcada para 1993, ou seja, 5 anos depois da promulgação da nova Constituição. Apesar disso, o ano de 1993 coincidiu com a convocação de um importante plebiscito sobre a possível alteração do sistema de governo. Fruto de uma crise política que, um ano antes, levou ao impeachment do presidente Collor. O plebiscito monopolizou todos os esforços dos revisionistas. A proposta de adotar o modelo parlamentarista era o grande objetivo dos insatisfeitos com a Constituição de 1988 e, com a chance de eliminar o presidencialismo, pouco discutiu-se sobre eventuais mudanças das regras eleitorais, especialmente sistemas eleitorais.

Com isso, a expressão “reforma política” foi empregada com uma frequência cada vez maior a partir do plebiscito de 1993, uma vez que se comprovou a dificuldade em alterar o sistema de governo, restava, portanto, alterar a legislação eleitoral.

Historicamente o modelo político brasileiro vem recebendo críticas incisivas em relação à governabilidade. Alguns críticos vão além e argumentam que o sistema político brasileiro atingiu um esgotamento institucional, resgatando a tese de Bolívar Lamounier (1992), para

quem a alternativa seria adotar o parlamentarismo. A principal preocupação desta corrente de pensamento está relacionada ao impasse gerado pelas relações entre o Executivo e um Legislativo marcado por um sistema partidário fracionado em muitos partidos. Segundo esta tese, o modelo eleitoral de princípio majoritário seria preferível ao proporcional, por garantir a governabilidade reduzindo o número de partidos. O principal problema do sistema político brasileiro, em outras palavras, é a junção entre o presidencialismo com o sistema eleitoral proporcional, o que produziria, portanto, ingovernabilidade (LAMOUNIER, 1994; MAINWARING, 1991; 1997; SARTORI, 1994; MAINWARING; SHUGART, 1997; SHUGART; CAREY, 1992).

Com o objetivo de se contrapor a essas análises sobre as instituições brasileiras, e tendo em vista as especificidades do presidencialismo marcado pelo sistema eleitoral proporcional, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) desenvolveram uma investigação, embasada em uma vigorosa pesquisa empírica<sup>1</sup>, sobre a lógica presente no funcionamento dos partidos dentro do congresso e sua relação com o poder executivo. A pesquisa demonstrou que este modelo não tem por consequência a ingovernabilidade.

Com isso, é possível afirmar que a expressão “reforma política”, apesar de abrangente, refere-se, sobretudo, a legislação eleitoral. Com efeito, toda legislação que regula as eleições, foi objeto de discussão nas comissões especiais de reforma política. Alternativas para o sistema eleitoral foram incessantemente debatidas desde o plebiscito de 1993, como as questões acerca do financiamento de campanha, regras de regulação partidária, de candidaturas, do voto etc.<sup>2</sup>

É importante lembrar que o sucesso das coalizões governistas durante os mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso sessou grande parte das críticas sobre o arranjo institucional, que combinava presidencialismo com multipartidarismo. O termo “presidencialismo de coalizão” foi regularmente utilizado para explicar o *modus operandi* deste modelo de representação e passou a significar, em muitos contextos, algo positivo. Contudo, com a mais recente crise política e econômica, que culminou com as expressivas manifestações de 2013, o posicionamento crítico ao “presidencialismo de coalizão” foi revigorado.

---

<sup>1</sup> Grande parte das críticas até esse momento não eram embasadas em pesquisas empíricas. Especialmente se considerarmos que a nova democracia brasileira, inaugurada com a Constituição de 1988, tinha apenas uma única legislatura de vida quando o presidente Collor sofreu o impeachment em 1992. O que a pesquisa de Figueiredo e Limongi (1999) demonstrou, foi que a nova configuração institucional fornecia elementos de estabilidade que eram negligenciadas pelos críticos, na maior parte dos casos voltados para exemplos externos ou para a experiência democrática brasileira anterior ao golpe de 1964. Lamounier (1992) sustentou que a combinação de presidencialismo com representação proporcional era a “menos atraente” dentre modelos analisados por Lijphart, autor que pouco conhecia sobre as regras institucionais específicas da Constituição brasileira de 1988, uma vez que sua análise era de 1991 e o primeiro presidente brasileiro eleito sob essas regras, foi em 1991.

<sup>2</sup> Para este trabalho, sempre que abordar sobre processos de reforma, estou referindo-me a reformas na legislação eleitoral como um todo, e não somente sobre reforma de sistemas eleitorais.

Desse modo, existe no Brasil uma recorrente demanda por reformas das instituições político-eleitorais, fruto, em grande medida, da insatisfação com a combinação de presidencialismo com multipartidarismo, e a forma como este arranjo interfere na governabilidade. As propostas, no entanto, alternam-se entre sugestões pontuais, respeitando a matriz proporcional do sistema eleitoral, e propostas radicais, críticos de um suposto excesso de participação em detrimento da governabilidade e sugerindo alterar a matriz proporcional pelo princípio majoritário. A percepção de que o país necessita de uma reforma radical para entrar nos “eixos”, supõe que o modelo político consagrado em 1988 teria “fracassado” em seu objetivo de estabelecer uma democracia representativa avançada e que pudesse dar conta de gerir a nação em prol do seu desenvolvimento. Para os políticos que demandam reformas pontuais, no entanto, seria necessário conter eventuais desajustes institucionais. A unanimidade, contudo, é que este sistema precisa de reformas.

Assim, as propostas de reformas foram variando de perfil ao longo dos anos, muito embora a natureza das críticas tenha permanecido. O presidencialismo com multipartidarismo, no Brasil, esteve na defensiva na maior parte de sua existência. Dessa forma, para os críticos do presidencialismo de coalizão foi preciso elaborar propostas que reduzissem o multipartidarismo, muito embora a opção desejada fosse a de adotar o parlamentarismo, que se provou impopular entre os eleitores. Por outro lado, reduzir o multipartidarismo implica em aprovar drástica mudança do sistema eleitoral ou criar uma poderosa barreira partidária, estratégia de difícil apoio no Congresso.

Sob essa conjuntura, ou dilema estratégico, a cada momento em que a câmara dos deputados ou do senado criou uma comissão especial para tratar da reforma política, o modelo eleitoral misto, de inspiração alemã, apareceu como grande alternativa ao sistema eleitoral vigente no Brasil (CINTRA, 2000; PONTES; VAN HOLTHE, 2015). Os entusiastas pelo sistema eleitoral alemão no Congresso, quase sempre interessados no seu componente distritalista, ou majoritário, imaginam conseguir adeptos devido ao caráter conciliador da combinação do cálculo proporcional com o majoritário, na distribuição das cadeiras do Congresso, e apropriam-se seletivamente dos componentes institucionais daquele modelo.

Diante disso, surgem pelo menos duas grandes perguntas sobre esta temática: Por que uma reforma final não avança, resolvendo de vez os problemas do arranjo institucional brasileiro? E que reforma seria essa?

A unanimidade sobre a necessidade de uma reforma não é acompanhada por uma demanda consistente. Não existem no Brasil grandes movimentos por reformas específicas em relação a legislação eleitoral. Ao invés disso, temos alguns “grupos” institucionais em favor de

diferentes alternativas, mas que não conseguem formar uma maioria coesa. Este é o exemplo de algumas forças partidárias, alguns institutos ligados a políticos e a Ordem dos advogados do Brasil (OAB). Outros institutos surgiram entre a sociedade civil demandando reformas específicas, mas no conjunto essas demandas não se somam a uma pressão que se faça pesar sob o Congresso, o que se mantém é o impasse.

É necessário, portanto, entendermos as razões desse impasse, mas, sobretudo, é necessário entendermos o modo como uma reforma da legislação eleitoral se desenvolve, ou pode se desenvolver, especialmente em perspectiva comparada. Ou seja, entender como os processos de reformas desenvolveram-se ao longo dos séculos em diferentes países.

Sabe-se que regras eleitorais possuem grande impacto nos resultados políticos. Do mesmo modo, não é novidade que reformas eleitorais são raras e de difícil tramitação. As dificuldades são muitas e a imprevisibilidade é uma regra. Neste contexto, este trabalho insere-se numa tentativa de oferecer um método pelo qual possamos analisar os diferentes caminhos que um processo de reforma pode trilhar, de modo a situar o caso brasileiro e sugerir algumas respostas.

Desse modo, este trabalho está dividido em três partes. Primeiro, desenvolvi ao longo do capítulo I uma tipologia sobre reformas na legislação eleitoral. Fiz uma revisão da literatura internacional que aborda o tema e procuro demonstrar a viabilidade dessa tipologia em análises comparativas. O propósito desta primeira parte, é sistematizar o que sabemos sobre processos de reformas na legislação eleitoral e introduzir uma tipologia que possa ser usada na identificação de diferentes processos que possam levar a esse tipo de reforma.

No segundo capítulo é apresentado um estudo de caso sobre o processo de reforma na Alemanha, uma vez que uma das propostas mais polêmicas e recorrentes no Congresso brasileiro trata justamente de adotar um modelo eleitoral de inspiração alemã, inauguro a utilização da tipologia desenvolvida no capítulo I para uma análise do caso alemão. O objetivo deste capítulo será também o de comparar, mais a frente, com o caso brasileiro, mostrando como o exemplo alemão pode servir como um instrumento para que possamos compreender o processo brasileiro.

E, por fim, o capítulo III irá abordar o longo processo brasileiro de reforma política. Utilizo, mais uma vez, a tipologia desenvolvida no Capítulo I para demonstrar a configuração do impasse que se criou em torno do debate sobre sistema eleitoral e as possíveis razões para a sensação de incompletude que o processo de reforma no Brasil produziu ao longo de décadas de discussões. Também procuro mostrar as possíveis soluções para sair deste impasse, caso a

temática da reforma volte a circular no Congresso brasileiro, demonstrando que o sistema eleitoral alemão não é por si só uma solução.

A análise comparativa orientou grande parte deste trabalho. Para tanto, a seleção dos dois estudos de caso, Alemanha e Brasil, foi o foco desta investigação que objetivou averiguar o processo de reformas efetuados por ambos os países. Para o caso brasileiro, foi possível adotar um método específico de análise textual que não foi possível replicar no caso alemão, uma vez que os discursos dos parlamentares alemães, quando estes discutiram reformas, permanecem bloqueados para o público.

Assim, primeiramente, foi necessário uma imersão investigativa do caso alemão, para que fosse possível trazer elementos próprios do sistema eleitoral alemão que são em grande medida desconhecidos pelos debates acadêmicos no Brasil. Dessa forma, foi selecionado uma vasta literatura nacional e internacional para que fosse viável adentrar na experiência alemã da melhor forma possível. Também foram selecionados documentos específicos do Parlamento alemão e da Corte Constitucional de Justiça da Alemanha. Num segundo momento, o trabalho resgata a experiência brasileira com reformas na legislação eleitoral, a fim de descobrir a relação empírica entre os mecanismos que operam nos dois casos e identificar um possível padrão. A ideia foi a de delimitar limites e fronteiras entre as diferentes possibilidades de reformas, para então problematizar os argumentos da necessidade de reforma no Brasil.

Para os teóricos da metodologia comparativa, o pesquisador que escolhe este método precisa estar atento ao conceito da sobredeterminação dos fenômenos dependentes, para não cair no erro de procurar universalidade nas explicações causais dos objetos investigados<sup>3</sup>. Segundo Przeworski, um fenômeno dependente é sobredeterminado se duas ou mais variáveis independentes explicam a mesma parte de suas variações (PRZEWORSKI; TEUNE, 1970, pp. 23 e 84). Portanto, a sobredeterminação ocorre quando uma variável dependente pode ser explicada por duas ou mais variáveis independentes, resultado de uma mutualidade de causas, somadas, concorrentes ou interagentes e que respondem por efeitos singulares, ou únicos, no objeto analisado. Todavia, a sobredeterminação só se torna um problema quando a pesquisa comparativa busca por explicações universais. Para esta pesquisa, adotaremos o ponto de vista proposto por Charles Ragin (1987), segundo o qual, a sobredeterminação não precisa ser um problema para a viabilidade da pesquisa comparada.

---

<sup>3</sup> Adam Przeworski e Teune (1970) afirmam que a sobredeterminação é o problema central da pesquisa comparada. Do mesmo modo, John Stuart Mill e Emile Durkheim também já haviam destacado que a sobredeterminação é uma das maiores dificuldades da pesquisa comparativa (LOPEZ, 1995).



Na visão de Ragin, é recorrente que várias combinações de condições devem produzir os mesmos fenômenos e que em certos contextos, uma mesma causa pode ser relevante para dado resultado enquanto em outros, pode ser irrelevante e em outros contextos, a ausência dessa condição, pode ser casualmente significativa para esse mesmo resultado. Ou seja, a importância da análise comparativa não está nas explicações gerais. “O problema não é especificar um só modelo causal que melhor se adapte aos dados [...] mas determinar o número e o caráter dos diferentes modelos causais existentes entre casos de um acontecimento particular” (RAGIN, 1987 *apud* LOPEZ, 1995).

Assim sendo, este trabalho esteve a todo momento ciente das limitações do método comparativo e ao desenvolver uma tipologia sobre processos de reformas, não se pretendeu esgotar todas as possibilidades causais do fenômeno analisado. Apesar das tantas diferenças entre o caso alemão e brasileiro, foi possível classificá-los segundo a tipologia desenvolvida e lançar luz sobre alguns questionamentos que recaem sobre a experiência brasileira.

Por fim, o método da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), possibilitou a análise textual dos discursos proferidos por deputados e palestrantes nas comissões especiais de reforma política no Brasil. Ao todo, foram selecionados 450 discursos (332 deputados e 118 palestrantes) que pediram a palavra dentro de quatro comissões especiais analisadas. O objetivo na utilização desse método quantitativo de análise textual, foi o de dimensionar quais tópicos foram os mais relevantes ao longo das diferentes comissões e quais possíveis variações, entre estes tópicos, podemos observar se analisarmos comparativamente as quatro comissões. Foi possível demonstrar empiricamente o que esteve em jogo quando políticos profissionais discutiram sobre o tema da reforma política, mostrando que se trata sobretudo da legislação eleitoral, mas que os temas tiveram relevantes variações ao longo dos anos. O método foi fundamental para dimensionar a importância, dentro da Câmara, da proposta do modelo eleitoral de inspiração alemã ao longo das décadas analisadas. Infelizmente este método não pode ser replicado para o caso alemão uma vez que os debates em torno das reformas eleitorais na Alemanha são vedados ao público. Esses debates não foram discutidos em sessões normais no *Bundestag* (o parlamento alemão), mas em sessões restritas formadas por comitês especiais e a portas fechadas.

A razão na escolha da Alemanha como estudo de caso a ser comparado com o caso brasileiro se deveu a percepção de que ambos possuem um histórico similar com reformas, um possível padrão. Argumento ao longo dos capítulos que ambos os países possuem a mesma macro-estrutura de atores reivindicando reformas, a saber, políticos dominando o processo, com esporádicas, mas importantes intervenções do judiciário. Ademais, uma vez que é recorrente a

evocação do exemplo alemão, como o sistema eleitoral ideal para o caso brasileiro, faz-se necessário uma avaliação mais criteriosa a respeito do histórico desse modelo eleitoral, incluindo os vários momentos em que este modelo foi convidado a mudar e compará-lo ao caso brasileiro a fim de elucidarmos questionamentos que raramente são colocados a prova.

O debate em torno da reforma política no Brasil, como explicado anteriormente, tornou-se recorrente ao longo de todo o período pós-ditadura. A crescente escalada da crise política que abateu o país depois de meados de 2013 apenas retomou uma discussão que vem desde a década de 1990. A relevância da temática se dá não somente pelo momento crítico em que vive a democracia brasileira, mas por conta da necessidade constante de aprimoramento institucional que a democracia representativa demanda, em perspectiva geral.

## 1 O PROCESSO DA REFORMA

Eleições são importantes e claramente tratam-se de períodos exclusivos nos quais os cidadãos estão mais engajados politicamente. São elas que definem a identidade do ocupante ao cargo administrativo máximo da nação, na forma direta, em sistemas presidencialistas, ou na forma indireta, sob sistema parlamentaristas, e, por outro lado, tem forte influência sobre 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 a correlação de forças entre os diferentes integrantes do sistema político. Seja com um parlamento fragmentado em diversos partidos, ou dividido em dois ou poucos partidos – de qualquer modo é no processo eleitoral que se definem os ocupantes dos poderes Executivo e Legislativo e a correlação de forças entre eles e internamente entre os partidos dentro do Legislativo. Fossem as regras outras e poderíamos não ter visto a reeleição de George W. Bush nos EUA, nas eleições de 2000 ou, em outro exemplo, a Alemanha não teria que lidar com a questão de ter o maior legislativo do mundo depois das eleições de 2017, com 709 membros eleitos, fruto das reformas de 2013, um salto de mais de 100 cadeiras se considerarmos a média nacional do parlamento em todo o período democrático anterior.

Dado a relevância, regras eleitorais são alvo de grande atenção por parte de acadêmicos e do debate público em todo o mundo. E quando um sistema político começa a dar sinais de desgastes, não são raras as vezes em que as regras eleitorais são as primeiras a serem colocadas em cheque. Sistemas eleitorais são, nesse contexto, um dos elementos mais analisados e estudados dentre os tópicos relativos à democracia contemporânea. Esta relevância e atenção, no entanto, não produziram grandes estudos sistemáticos sobre processos de reformas eleitorais.

Segundo Marenco (2012), a agenda dos estudos sobre instituições eleitorais tem se desenvolvido principalmente em duas direções: primeiro, a análise das consequências geradas pelas regras eleitorais sobre a competição partidária e, segundo, na formulação de modelos causais que expliquem 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 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 relativos às

explicações que auxiliem na compreensão das condições em que reformas eleitorais ocorrem, continuam com a maior parte dos seus questionamentos não respondidos (REMMER, 2008).

Para Renwick (2010), apesar de sabermos muitas coisas sobre o processo de reformas eleitorais, o conhecimento não é sistemático. Muito do que sabemos sobre reformas eleitorais vieram de estudos de casos espalhados pelo globo e mesmo os *surveys* produzidos, não foram suficientemente extensos para que pudéssemos chegar a conclusões mais generalizadas.

Dado a importância das regras eleitorais e a falta de estudos sistemáticos sobre o processo de reformas, é relevante desenvolvermos uma estrutura teórica que possa servir de apoio à compreensão de alguns elementos fundamentais. Quando se examina os processos de reforma das regras eleitorais, importa compreender não só o funcionamento das novas e antigas regras, como também como e de onde vieram. Para essa tarefa, Renwick (2010) sugere três conjuntos de questões gerais:

Primeiro:

- a) Quem tem o poder de escolher o sistema eleitoral?
- b) Em que medida os políticos controlam o processo decisório?
- c) Em que medida eles são constrangidos ou podem eles serem completamente deslocados por outros atores tais como cidadãos, juízes e poderes externos?

Segundo:

- a) A quais interesses ou valores esses interesses servem?
- b) Se os políticos estão no controle, eles meramente perseguem estritamente seus próprios interesses ou eles podem ser motivados por valores mais amplos?
- c) Se os cidadãos estão envolvidos, eles são capturados por interesses estritamente partidários ou eles podem focar em interesses políticos mais amplos?
- d) Na medida em que o valor moral é importante, quais são esses valores e o que determina os seus papéis?

Terceiro:

- a) Qual mudança no sistema eleitoral é mais provável que ocorra?
- b) Qual a frequência de reformas eleitorais é mais provável de ocorrer no geral e podemos prever sua incidência nos países?
- c) É correto que as escolhas sobre sistemas eleitorais são largamente determinadas pelo sistema partidário predominante, especificamente pelo número de partidos existentes?
- d) É verdade que existe, no geral, um impulso na direção de mais sistemas proporcionais?

Todas essas questões podem ser abordadas através de diferentes métodos, muito embora nenhuma consiga fornecer uma resposta decisiva. Ainda segundo Renwick (2010), três abordagens merecem destaque. A primeira, utiliza teorias formais para delas derivar hipóteses precisas que podem ser testadas contra a realidade (BENOIT, 2004; BOIX, 1999; COLOMER, 2004, 2005; IVERSEN; SOSKICE, 2006). A segunda busca por indícios empíricos através de estudos de casos utilizando métodos estatísticos quantitativos e métodos qualitativos. Boix (1999) e Colomer (2004, 2005) testam suas hipóteses a partir de um banco de dados. Gallagher (2005) e Katz (2005) desenvolvem inferências por meio de amplos surveys. 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.* (2002) sobre os países da era pós-comunista, Reilly (2006) sobre países da Ásia e pacífico, Mozaffar (1998) sobre os países da África, Rahat (2008) sobre Israel em perspectiva comparada. E o próprio Renwick (2010) que justifica o uso desta metodologia de estudos sobre reformas em democracias estabelecidas pelo o fato de nenhum estudo anterior ter a empregado extensivamente. A proposta deste trabalho é contribuir na mesma linha deste último grupo metodológico. Como justificarei mais detalhadamente no decorrer desta tese, o tratamento dado aos três grupos de questões elencadas por Renwick (2010) são enriquecidas quando se atenta para a especificidade de determinada seleção de grupo de casos.

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. Concordo 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 reformas. Segundo, considerar que outros atores podem influenciar, compartilhar ou dominar o processo de reformas.

Considerar que os políticos dominam o processo implica em reconhecer apenas uma maneira de aprovar reformas eleitorais, a via congressual através 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, 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, no sentido de ser muito otimista em relação à capacidade das instituições em lidar com problemas de consolidação democrática e eventuais crises (REMMER, 2008; NORRIS, 2010; RENWICK, 2010). 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 racional (TSEBELIS, 1990; COX, 1997; BOIX, 1999; COLOMER, 2004; BOWLER ET ALL, 2006; BENOIT, 2004, 2007), produziram explicações que retratam 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* (MCCOMBS; SHAW, 1972). 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 Shugart (2001) e Shugart e Wattenberg (2001c), utiliza uma abordagem que permite um alcance maior 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, sendo o sistema eleitoral, isto é, vulnerável a reformas. Dessa forma, fatores inerentes são aqueles ligados a condições e demandas históricas pré-existentes, enquanto fatores contingentes produzem condições e demandas surgidas de eventos específicos como crises e escândalos. Para essa corrente teórica, reformas eleitorais podem ocorrer como resposta a instâncias específicas que capturam a representação de falhas sistêmicas do sistema político como um todo (RENWICK, 2010).

Pippa Norris (2010), na mesma linha teórica, enfatiza o argumento sobre o papel central da opinião pública em canalizar a pressão política para mudanças nas regras eleitorais, destacando a questão da legitimidade como o maior fator catalizador do processo de pressão política em prol de reformas das regras eleitorais. Para a autora, estudos de casos confirmam a sua hipótese, com destaque para os exemplos da Itália, que no começo da década de 1990 teve uma reforma eleitoral amplamente interpretada como uma reação ao escândalo de Tangentopoli (DONOVAN, 1995), e do Japão, onde a rejeição do povo ao governo devido à percepção de

corrupção foi tido como um dos gatilhos para a reforma eleitoral e política (SHIRATORI, 1995). A ideia de que reformas eleitorais em democracias bem estabelecidas possuem a indignação pública como único ponto comum digno de nota (LIMA JÚNIOR, 1999; KATZ, 2005; REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2006), reforça esta linha teórica. Apesar disso, Norris (2010) reconhece que explicações nessa linha não foram capazes de produzir uma argumentação clara e rigorosamente demonstrada na empiria, com 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-chaves relativas a reformas são tomadas por atores que estão dentro do Executivo e Legislativo em busca de melhores recompensas, os *office-seeking*. Sob essa perspectiva, o conceito de interesse partidário é encarado, muitas vezes, de forma relativamente restrita, pois estão inseridos na 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 como, por exemplo, quando justificam a busca partidária por reformas baseadas em princípios de equidade, governabilidade ou representação social. No entanto, tais explicações incorrem no perigo de produzirem explicações tautológicas, com significativa perda analítica (NORRIS, 2010).

Seguindo esta linha teórica, Boix (1999) 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 Benoit (2004; 2007), sistemas eleitorais alteram-se quando duas condições estão presentes: quando uma coalizão partidária é formada com força suficiente para aprovar uma reforma, e quando cada partido dentro desta coalizão espera ser beneficiado com mais cadeiras sob as novas regras eleitorais. Colomer (2004) conclui que os grandes partidos tendem a apoiar reformas que reforcem o seu poder, especialmente em sistemas partidários fragmentados, tendo 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, como claramente sugerido por North (1990), quando este sustentou a ideia de 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 satisfazem aos questionamentos básicos sobre as condições em que reformas eleitorais ocorrem, uma vez que nutre o argumento óbvio e superficial de que uma alteração na legislação eleitoral se resume tão somente a capacidade da coalizão partidária vencedora impor a reforma. Toda vez que são bem-sucedidos, a reforma ocorre, quando não o são, não ocorre, portanto, também significa que a elite política assim não o quis.

Katz (2005) apresenta uma série de falhas na teoria da escolha racional: exemplos nos quais reformas foram impostas contra a vontade dos grandes partidos; exemplos em que a coalizão vencedora ficou dividida; políticos que calcularam mal as consequências das novas regras; partidos que valorizaram mudanças a longo-prazo sobre vantagens a curto-prazo; e partidos que trocaram vantagens eleitorais por outros tipos de ganhos.

Similarmente, Norris (2001) expõe que no Reino Unido a teoria da escolha racional deixa lacunas explicativas 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 muitos atores e forças e o impacto de eventos idiossincráticos, ou seja, específicos e próprios de cada particularidade (NORRIS, 1995). Da mesma forma, Rahat (2004) 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. Ainda assim, existem muitos estudos que enfatizam as pressões que os legisladores costumam sofrer tais como da suprema corte, corte constitucional ou revisão judicial, dentre outros mecanismos provenientes da cultura política. O papel primordial dos referendos constitucionais na Itália e Nova Zelândia parecem bons exemplos desses constrangimentos (NORRIS, 2010).

À vista disso, é possível sugerir que existem três possibilidades de condução de uma 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. Nos



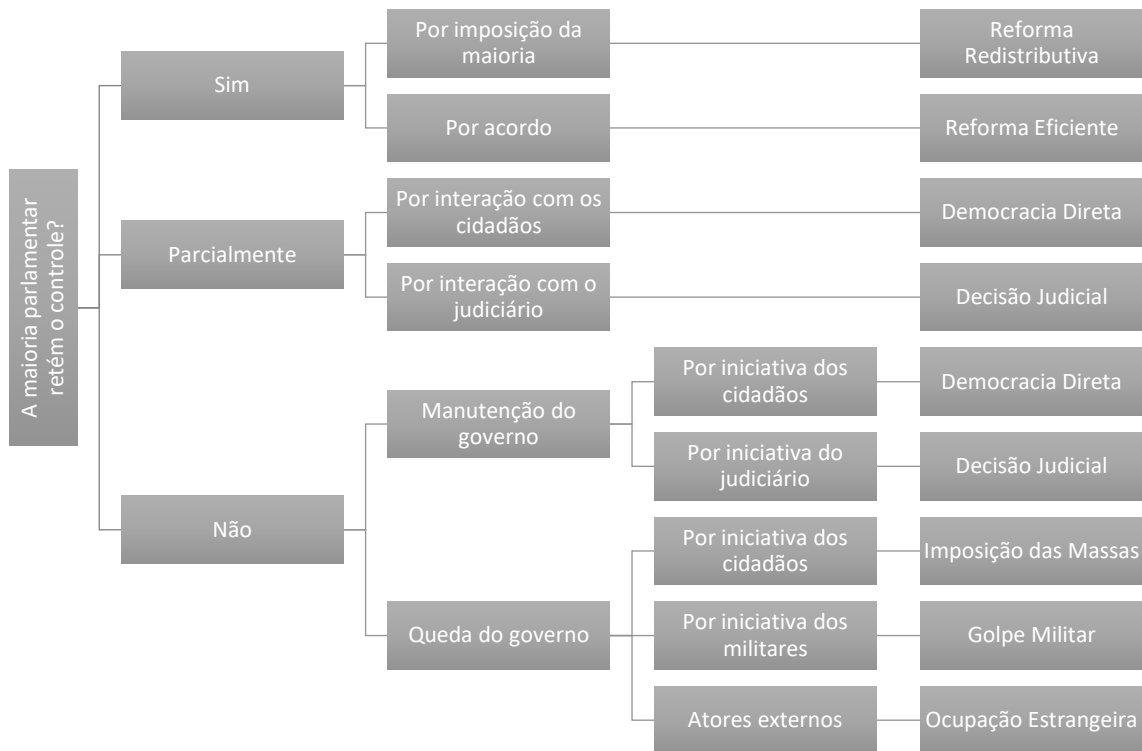
casos em que uma maioria parlamentar se forma de maneira coesa dentro do congresso e nenhum outro ator político se interpõe diante dessa maioria, significa dizer que os políticos mantiveram o domínio do processo da reforma. Se, todavia, uma decisão judicial ou uma forte pressão popular, na maioria das vezes via mecanismos de democracia direta, se interpõem à essa maioria parlamentar, dificilmente os políticos levam a cabo esse domínio do processo de reforma e precisam compartilhá-la. E, em casos extremos, se uma maioria parlamentar não é formada, ou se ela é completamente obstruída por atores com 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, conduzem as reformas para uma ou outra direção, estando este processo sob o domínio de políticos profissionais ou não. Ou seja, é pertinente subdividirmos todas essas possibilidades e apresentá-las na forma de uma tipologia clara e que nos possa ser útil em subsequentes análises sobre processos de reformas, como nos mostra a figura 1.

A tipologia exposta pela figura 1, busca exibir os tipos de reformas possíveis, identificadas por esta pesquisa e quais atores podem conduzi-las. Nas páginas seguintes, debruço-me sobre as especificidades na atuação desses atores e as possíveis motivações por trás deles.

Devo destacar que este trabalho encara a reforma eleitoral como um processo que não se limita a uma mera análise de mudança na correlação de forças congressuais. Regras eleitorais criam um equilíbrio institucional resistente a mudanças (LIPSET; ROKKAN, 1967). Este equilíbrio apenas se rompe sob forte motivação. Com isso, é preciso definir quais atores podem participar dos processos de reformas, e dimensionar as suas possíveis motivações.

Figura 1 – Possibilidades de reformas



Fonte: O autor, 2019.

### 1.1 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) e outros dois secundários (o judiciário e 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; os *experts* e a mídia local. E, por fim, a possibilidade, a depender do país analisado, de influência, ou mesmo, em casos extremos, domínio por parte dos militares.

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, o que os motiva? Nesta primeira

parte, abordaremos sobre os políticos profissionais e os atores para os quais eles podem perder o domínio.

### 1.1.1 Políticos 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. Tratam-se dos maiores interessados em reformas eleitorais. O judiciário é de uma natureza mais discreta. Juízes dos supremos tribunais, com poucas exceções, não são eleitos, 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 no caso a caso e, talvez com a exceção dos militares, não possuem a capacidade de dominarem o processo de reformas. Com isso, temos um verdadeiro ecossistema de atores com capacidades distintas de influenciar ou dominar o processo de reformas sobre o 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 é compreender como e por que uma coalizão partidária majoritária decidiu dar seguimento a uma reforma eleitoral e em que condições essa reforma pode ser concebida.

Segundo Gallagher (2005 p. 541, p. 563-564 apud PIRES, 2009) “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”<sup>4</sup>. Se as regras eleitorais possuem a competência de 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. Neste caso,

---

<sup>4</sup> Tradução de Pires (2009, p. 9-10)

a suposição de que cada partido dentro da coalizão majoritária espera obter ganhos sob as novas regras, ganha tons atrativos.

Tsebelis (1990, p. 104) argumenta que as relações sociais em sociedades capitalistas concebem instituições que são, ou ao menos podem ser analisadas, como uma combinação de “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 outros. 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 poucos e mesmo que essa diferença seja uma alternativa ao *status quo*, ela sempre será uma melhoria de um grupo a custo de outros. Renwick (2010) vai nomear esses biótipos de reformas eleitorais, dominadas pelos políticos e com um viés redistributivo, como sendo uma “imposição da elite majoritária”. Se, por outro lado, uma reforma eleitoral, sob domínio dos políticos, proceder via consenso e acordos em que ambos cedem e todos lucram em alguma medida, Renwick as nomeia como reformas realizadas por “acordo de elites”.

Desse modo, temos duas tipificações às reformas nos quais os políticos retêm o domínio do processo. Primeiramente, nos casos em que o resultado final da reforma é benéfico para um determinado grupo em detrimento de outros. E, em segundo lugar, 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, uma delas vetada pelo Supremo Tribunal Federal, são exemplos claros de uma reforma do tipo “redistributiva”, uma vez que o objetivo central dessas propostas é o de reduzir o número de partidos no congresso, a cláusula será benéfica para uns em detrimentos daqueles que não alcançarem a barreira. No caso da reforma que instituiu, mais uma vez no caso brasileiro, em 1997, o mecanismo da reeleição, constitui exemplo de uma reforma “eficiente”, já que todos os partidos se beneficiam igualmente da regra. Fica claro que reformas redistributivas exigem uma maioria consolidada, e é mais difícil de ser construída. Enquanto a reforma eficiente pode ser arranjada com menor dificuldade, pois é de matéria menos sensível.

### 1.1.2 O papel dos cidadãos

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”, porém, alterações na lei eleitoral também podem vir via referendo ou outras formas de democracia direta. A democracia direta pode ser definida como um conjunto de instituições políticas que permitem ao cidadão, apto a votar, a capacidade de decidir ou emitir sua opinião, via votação direta, sobre temas diversos e que não forma o processo regular de tomada de decisão pré-estabelecido dos três poderes. Esta definição, meramente procedimental, será adotada para este trabalho embora claramente escape das discussões mais aprofundadas sobre o tema e que não temos o devido espaço e tempo para nos adentrarmos. Portanto, a discussão sobre a natureza da democracia direta permanecerá em aberto. 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 representativas (ALTMAN, 2010).

Considerando isso, não é razoável sugerir que os políticos sempre perdem o domínio das reformas via processos de democracia direta. Na realidade, a perda de controle para processos como esses são muito incomuns e quase não temos exemplos para utilizarmos. Para começar, a possibilidade de que cidadãos possam iniciar processos de referendos a nível nacional são extremamente raros. Nos poucos países onde lhes é permitido, raramente 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. Esta realidade é ainda mais importante se levarmos em conta o tamanho do país ou a sua 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. O exemplo da Suíça e 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 bancado por dois importantes partidos políticos de oposição que se não tivessem se colocado como um dos suportes dessa iniciativa, ela provavelmente não teria ocorrido. No caso do estado norte-americano de Illinois, que em 1980, com um referendo de iniciativa popular, conseguiu reduzir o tamanho da câmara baixa do estado, um dos casos mais próximos de uma pura iniciativa popular que culminou em uma alteração da legislação eleitoral,

houve, ainda assim, importante participação de pelo menos um importante político membro da câmara estadual (RENEWICK, 2010).

O caso de Andorra também parece interessante. Ao longo de três consultas populares (1977, 1978 e 1982) foi perguntado a população sobre qual sistema eleitoral o país deveria adotar sem que os resultados fossem conclusivos, pois as regras do referendo exigiam uma maioria absoluta que não era alcançada. Os referendos traziam propostas de sistemas eleitorais em que o eleitor respondia sim ou não. O processo que tinha clara iniciativa compartilhada, entre políticos e cidadãos, teve o seu desfecho em 1993, quando a população foi consultada uma última vez sobre uma nova constituição a ser escolhida e no tocante ao sistema eleitoral se propunha ratificar a proposta que mais havia recebido votos durante as consultas anteriores, neste caso o modelo eleitoral misto. Andorra utilizou pela primeira vez o modelo misto em 1993, mas o processo já havia sido iniciado desde o referendo de 1982, quando uma maioria relativa havia escolhido este modelo como melhor opção para o país.

Sendo assim, os cidadãos podem requerer o domínio do processo de reformas via “imposição das massas”, processo enquadrado como movimento revolucionário, ou compartilhar o processo via mecanismos institucionais de democracia direta. Em princípio, também é possível reivindicar o domínio do processo de reforma via mecanismos da democracia direta através da “pura” iniciativa popular, mas na falta de exemplos claros onde isto tenha ocorrido não é possível confirmar essa possibilidade na empiria.

### 1.1.3 Juízes e a “judicialização da política”

Não é novidade, na literatura mais recente sobre reforma nas leis eleitorais, abordagens sobre o poder de interferência na política via decisões judiciais. Assumindo o papel de “guardião” dos direitos constitucionais, juízes vem aparecendo, em diversos países, com um importante papel em alterações pontuais de leis eleitorais e ocupando destaque no debate público e acadêmico.

Decisões judiciais com interferências nas leis eleitorais são destaque na literatura contemporânea sobre reformas eleitorais nos EUA (ENGSTROM, 2004; COX & KATZ, 2002; BOWLER & DONOVAN, 2008), devido, em grande medida, ao processo conhecido como *reapportionment*, que consiste basicamente numa redistribuição das cadeiras do legislativo de acordo com o peso populacional dos estados, quando estes se alteram. Também se tornou destaque na Alemanha, onde uma corte constitucional, criada no pós-guerra, é provocada

inúmeras vezes a intervir no processo eleitoral. A mais recente, e também mais relevante para o país, provocou uma reforma da lei eleitoral, relativo a distribuição das cadeiras do legislativo, que contribuiu para o aumento do parlamento alemão em níveis nunca antes experimentado e que vem causando constrangimento ao sistema político alemão (BEHNKE *et al.*, 2017), como abordaremos em maiores detalhes no capítulo seguinte.

Esse papel ativo das cortes supremas, decidindo sobre aspectos político-eleitorais, pode tanto ter consequências marginais sobre as leis eleitorais, quanto podem exercer influência decisiva sobre aqueles que estiverem deliberando sobre uma reforma da legislação eleitoral. A atuação judicial na política pode produzir grande margem de poder para um determinado projeto político de reforma ou a manutenção das regras vigentes. Seja julgando como inconstitucional um determinado plano de mudança, ou no caso de considerar dado aspecto ou artigo da lei como inconstitucional, o veredito judicial é um elemento extremamente eficiente em matéria de reforma. 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 eleitoral (CRAWFORD, 2001; KOPECKY, 2004). Caso similar é a experiência brasileira quando a suprema corte vetou que uma cláusula de barreira aprovada pelo congresso em 1995 entrasse em vigor (FLEICHER, 2014). Em ambos, portanto, a atuação da corte foi decisiva para a manutenção do grau de proporcionalidade dos dois sistemas eleitorais. 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 barreira.

Devido à importância política do fenômeno, o processo de intervenções judiciais ganhou destaque no meio acadêmico e foi nomeado, por alguns, de “judicialização da política”. Segundo Maciel e Koerner (2002), o termo passou a ser utilizado pelo direito e ciências sociais a partir do projeto de C. N. Tate e T. Vallinder (1996), 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”.

A “judicialização da política”, entendida por esses autores, seria valer-se de um método peculiar na resolução de disputas políticas segundo o qual se utiliza 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.

Através de mecanismos típicos do *checks and balances* e 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 (MACIEL; KOERNER, 2002).

Para Tate e Vallinder (1995), o comportamento decisório das duas instâncias, judiciário e legislativo seguem a tipificação; na magistratura: presença de duas partes e um juiz; audiência aberta e balanço dos argumentos; decisão de um juiz imparcial; sentenças de casos individuais (conforme precedentes, especialmente nos casos de revisão judicial); verificação de fatos e de regra relevante (aplicada como a “única solução correta”). Na legislatura: presença de várias partes; barganhas e compromissos a portas fechadas; princípio da maioria; regras gerais, como as leis e orçamentos que orientam a *policy-making*; alocação de valores econômicos e políticos para a “solução política possível”. Esta tipificação tem como objetivo caracterizar as duas instâncias e é possível reconhecer que toda vez que se busca a resolução de disputas e demandas próprias da arena política via métodos típicos da decisão judicial, temos um embaraço natural, por parte de alguns atores políticos, pela natureza diferente dos dois comportamentos decisórios; legislativo *vis-à-vis* judiciário. No Brasil, a presença cada vez mais constantes de instituições judiciais ganhou visibilidade pública pouco depois da transição política pós-constituição de 1988. A visibilidade foi acompanhada por extenso debate acadêmico (VIANNA, 1999, 2002; ARANTES, 1997, 2002; FERRAZ JUNIOR, 2008; TAYLOR & DA ROS, 2008).

A ideia de política judicializada requer a noção de que os operadores jurídicos prefiram participar da *policy-making* a deixá-la nas mãos dos políticos, mesmo quando podem recorrer a uma eventual não-decisão, tendo em vista a justificativa de que o judiciário é um poder inerte que apenas reage às provocações. O esforço em elevar tal expressão a um estatuto conceitual foi criticada logo que tomou forma (REISINGER, 1996), e passou a compor as discussões no Brasil desde as pesquisas empíricas de Ariosto Teixeira (1997) e Marcus Faro de Castro (1997), que questionavam o emprego do conceito devido ao pouco ativismo dos ministros do supremo. Werneck Vianna (1999), ao descrever as transformações na Constituição de 1988, apropriou-se do termo para explicar o maior protagonismo dos tribunais e da ampliação dos instrumentos de proteção judicial, argumentando que elas teriam sido descobertas por minorias parlamentares, governos estaduais, associações civis e profissionais.

De fato, como argumenta Arantes (1997), o regime militar de 1964 havia concentrado o controle constitucional nas mãos do STF, cabendo a ele julgar a “representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada



pelo procurador geral da República” (CORRÊA, 1986 *apud* ARANTES, p. 95, 1997). A constituição de 1988 apenas ampliou os agentes legitimados a propor a ação direta de inconstitucionalidade, antes reservada ao Procurador Geral da República:

O presidente da República; as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembléias Legislativas; os Governadores de Estado; o Procurador Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e Confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional (Art. 103).

De um modo ou de outro, a expressão ganhou notoriedade no debate público e acadêmico brasileiro, sendo utilizado largamente, algumas vezes de forma contraditória. As intervenções ganharam maior notoriedade a partir de 2002, quando uma decisão da suprema corte, a resolução n° 21.002 de 26 de fevereiro de 2002, e a pedido de integrantes do Partido Democrático Trabalhista (PDT), declarou inconstitucional coligações a nível estadual que fossem incompatíveis com aquelas celebradas no nível presidencial. Essa decisão, conhecida como “verticalização política”, pois exigia que as coligações obedecessem a lógica presidencial numa hierarquia vertical entre os níveis de disputa política, produziu efeito significativo no sistema partidário. A medida funcionou nas eleições de 2002 e 2006, até ser suspensa por decisão legislativa em 2010.

Outras duas medidas com forte relevância na legislação eleitoral e partidária foram ambas tomadas pelo judiciário em 2007. A primeira delas foi a suspensão da cláusula de desempenho, prevista na Lei dos partidos de 1995 e que teria a sua aplicabilidade somente a partir do pleito de 2006. O dispositivo em questão, da lei de 1995, fixava uma regra para o “funcionamento parlamentar” de partidos políticos, segundo a qual, um partido político só poderia atuar no Congresso e dispor de acesso a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV e de recursos do Fundo Partidário, se obtivesse no mínimo 5% dos votos – excluindo nulos e brancos – e ao menos 2% do total dos votos em pelo menos um terço dos estados. O termo “funcionamento parlamentar” gerou algumas controvérsias, mas o entendimento dominante foi que não se tratava de uma “barreira” *stricto sensu*, uma vez que os deputados eleitos por partidos que não atingissem tal regra, não perderiam o mandato (NICOLAU, p.144, 2017). O julgamento do STF foi unânime pela declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos presentes na Lei n° 9.096 de 1995 que criavam a cláusula de desempenho. A decisão tomada em dezembro de 2006 e concluída todos os trâmites legais em 2007, veio a tempo de impedir o seu funcionamento para o pleito de 2006. Este veredito foi em resposta a um pedido ajuizado pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pelo Partido Socialista Cristão (PSC), através de dois

pedidos de ação direta de inconstitucionalidade n° 1351 e n° 1354, alegando que os dispositivos impugnados violavam o princípio de igualdade de condições entre os partidos políticos, assim como o regime democrático, a pluralidade de partidos e o princípio da proporcionalidade.

A segunda intervenção judicial no ano de 2007 se deu por decisão do Supremo Tribunal Eleitoral, através da resolução n° 22.610 de 27 de março de 2007, a pedido do partido da frente liberal (PFL). Este veredito decidiu sobre a proibição de troca de legendas partidárias, punindo com a perda do mandato. O processo foi posteriormente confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em 25 de outubro de 2007.

Por fim, a intervenção judicial mais recente e com grande impacto nas regras eleitorais veio em 2015, quando a suprema corte julgou inconstitucional o dispositivo legal que autorizava que pessoas jurídicas pudessem contribuir em campanhas políticas. O pedido de inconstitucionalidade partiu do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). A decisão ocasionou novos debates, dentro do congresso, sobre uma reforma das regras eleitorais tendo como motivação a adaptação à nova realidade das campanhas políticas depois do veredito judicial. A ideia era rever a legislação referente ao fundo de campanha e as regras de campanha política. Esse novo debate, que já havia sido discutido um ano antes e sob a mesma legislatura, produziu um leque de propostas que incluiu desde a mudança do sistema eleitoral até pequenos ajustes na regulação da campanha política e resultou na aprovação de inúmeras alterações na legislação eleitoral.

Diante disso, é razoável concluir que intervenções da Suprema Corte no sistema político brasileiro foram recorrentes na realidade política pós constituição de 1988, e afetaram decisões tomadas no legislativo relativos a regras eleitorais. A participação judicial atingiu em muitas ocasiões, de forma inesperada, o sistema partidário, com impactos bastante significativos no tema das reformas eleitorais.

Portanto, não são raros os casos de intervenção judicial no sistema político, ainda que nem sempre diretamente nas regras eleitorais, constituindo um rico material que vem sendo alvo de extenso debate acadêmico no âmbito nacional e internacional. A natureza dessa intervenção, no entanto, merece um trabalho preliminar de definição, especialmente das características da organização judiciária que podem vir a ter relevância na arena política. Segundo Arantes (1997), o papel do judiciário, perante os demais poderes e a essência das intervenções a ele cabíveis, segue diferentes padrões dependendo do país analisado e no caso brasileiro, adquiriu uma caracterização inegavelmente condicionante do processo político. Para este autor, a ideia de judicialização da política está muito associada a um ativismo voluntarista do Ministério Público e as implicações negativas dessa atuação seja para a integridade das

funções políticas das instituições representativas, ou seja, para a manutenção da independência funcional dessas instituições (MACIEL; KOERNER, 2002). Esta análise foge em muitos sentidos do objeto central deste trabalho, porém, é relevante frisar que o significado desse papel judicial nos processos políticos vai variar muito de país para país e por isso a importância da metodologia comparativa, que ganha, deste modo, ainda maior proeminência nos estudos das reformas eleitorais. Segundo o ministro Gilmar Ferreira Mendes:

O modelo de convivência entre controle difuso e concentrado produziu, na democracia brasileira, o fenômeno da judicialização da política com contornos desconhecidos nas democracias maduras. Derrotadas nas arenas majoritárias, as minorias políticas procuram revogar na Justiça as decisões da maioria. A politização dos atores judiciais criou o ambiente atual, em que vigoram cerca de um milhão de liminares (KOERNER; MACIEL, 2007, p. 117).

Uma vez que decisões judiciais podem alterar a legislação eleitoral, ou no mínimo forçar o legislativo a efetuar reformas num determinado sentido, e não é difícil encontrar casos em que isto ocorreu, torna-se relevante a tipificação dessa variável nos estudos de reformas. Muito embora haja a crença de que essa capacidade não é relativa a mudanças radicais das regras eleitorais, não existe a expectativa de que uma decisão judicial de inconstitucionalidade por si só possa alterar um sistema eleitoral em pleno funcionamento, por exemplo. Ainda assim, existem exemplos empíricos de decisões judiciais que promoveram pequenas reformas na legislação eleitoral ou, que foram o gatilho para a elaboração de uma determinada reforma num dado sentido, como nos mostra o caso alemão de 2013, ou os casos brasileiros de 2002, 2007 e 2015. Estes exemplos demonstram que o judiciário “compartilha” o processo de reformas com os políticos, em alguns momentos, mas em outros podem assumir o processo a pedido de diferentes atores.

#### 1.1.4 Experts, mídia local e militares

O terceiro grupo de atores com capacidade de influenciar o processo de reforma, ou até mesmo retirar dos políticos o seu domínio, é um grupo que deve ser analisado com muito cuidado pela variedade de possibilidades e peculiaridades históricas de cada contexto com o qual estes atores podem ou não desenvolver o seu papel nos processos de reformas. A começar pelos *experts*, a influência desse grupo é bastante limitada, mas não é preciso ir muito longe para encontrar importantes exemplos dessa ocorrência. Na Austrália, por exemplo, houve forte

influência de três importantes experts na adoção do voto alternativo, em 1918 (FARRELL; MCALLISTER, 2006). O cientista político Donald Horowitz também teve importante papel na reforma das Ilhas Fiji, em 1996 (RENEWICK, 2010), e é possível observar papéis semelhantes em muitas outras reformas. 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. Estando 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 a palestrar ou a esclarecer questionamentos levantados pelos políticos durante debates em comissões especiais de reforma, neste caso, agindo como conselheiros. Apenas quando adentram na política é que podem possuir papéis decisivos, embora nunca dominantes. Mas mesmo nesses casos é difícil separar a figura do expert do político.

Na história recente do Brasil, podemos observar incontáveis momentos em que *experts* tiveram papel relevante na escolha de determinados modelos institucionais em processos de reformas. Para focarmos em apenas um exemplo, Assis Brasil, autor de *Democracia Representativa: do voto e do modo de votar*, principal referência quando se trata de representação eleitoral no Brasil, de 1893, foi líder e fundador do partido libertador, deputado, governador, ministro da agricultura e diplomata. Sua atuação política foi constante, mas foi na qualidade de *expert* em regras eleitorais que se destacou durante o processo de reforma, sendo um dos principais responsáveis pelo código eleitoral de 1932, segundo ele próprio, o primeiro do mundo.

Logo após a revolução de 1930, que havia dado fim ao período conhecido como “a república velha”, um governo provisório foi estabelecido com o objetivo de conduzir inúmeros processos de reformas e uma constituinte. Em dezembro daquele ano uma comissão especial foi formada e subdividida em 20 subcomissões com o objetivo de estudar e propor uma reforma da lei e dos processos eleitorais. Assis Brasil foi designado para liderar a subcomissão denominada “Reforma da Lei e Processos Eleitorais”. Outros dois estudiosos também compunham a subcomissão, João Rocha Cabral e Mario Pinto Serva, e ao término dos trabalhos assinaram dois projetos (um relativo ao alistamento e o outro referente ao processo eleitoral) promulgados pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que teria a denominação comum de Código Eleitoral, o primeiro do país e, segundo Assis Brasil, do mundo. (ANDRADE, 2014; BUARQUE DE HOLLANDA, 2009)

Em segundo lugar, é inegável que dependendo do contexto político vivenciado pelo país, a mídia local, ou nacional, pode sim exercer grande influência sobre qualquer processo de reforma institucional. Especialmente processos inundados por 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. Esse clamor político totalmente induzido pode retirar o domínio das mãos dos políticos, muito embora a mídia em si, assim como os experts, não tenha os elementos necessários para dominar ou compartilhar as rédeas do processo de reforma. Ainda assim, tanto experts quando a mídia local pode 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 processo de reforma, compartilhe ou retire dos políticos o seu domínio.

O domínio do processo pode ser reivindicado apenas por um dos três atores analisados nessa sessão, os militares. Mas esse domínio pode significar também a perda da democracia e a consequente suspensão das reformas. Ainda assim, do mesmo modo, 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 já significa em si um grande risco à democracia.

Apesar disso, grande parte, se não a totalidade, dos analistas não incluem os militares enquanto ator relevante no processo de reformas eleitorais. Primeiro porque os estudos sobre reformas eleitorais não são muitos sistemáticos, como já foi mencionado no começo deste capítulo. 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 enquanto ator relevante com a exceção de um, a tese de doutorado de Sangmook Lee (2006) sobre a lógica das mudanças na legislação eleitoral da Coreia do Sul, o qual abordarei mais adiante.

Não obstante, acredito que existam muitos casos em que os militares tiveram algum impacto em reformas eleitorais se percorrermos os quatro continentes. Para este capítulo, a fim de justificar a inclusão deste ator, me baseio em dois casos que me chamaram a atenção. O primeiro caso se concentra na experiência brasileira com uma intervenção militar iniciada em 1964 e com o seu término em 1985. Uma nova Constituição foi promulgada em 1988 e não são poucos os estudos que avaliam a influência dos militares nessa nova abertura constitucional. Por si só, essas avaliações já seriam um grande indicio da capacidade deste ator em compartilhar o processo de uma reforma eleitoral. Mas é possível ir além e avaliar as regras eleitorais específicas com os quais os militares tiveram alguma participação.

Primeiramente, ainda em 1964, os militares promulgaram o 1º Ato Institucional (AI) que regulava eleições indiretas da presidência e vice-presidência com mandatos até janeiro de 1966. A regra determinava que os cargos seriam eleitos pela maioria congressual, e mais tarde, em 1969, ela seria regulada por uma emenda que criaria a figura do Colégio Eleitoral para a continuidade das eleições indiretas. Em julho de 1965 foi redigido um novo código eleitoral, ainda vigente, mas com as devidas alterações. E em outubro de 1965 outro ato institucional foi promulgado, dessa vez redefinindo algumas regras do AI-1 mas com caráter mais autoritário. Foi fixado o mecanismo de eleições indiretas para presidentes e vice-presidentes, sendo que mais tarde se estenderia a governadores e prefeitos. Também foi no AI-2 que se extinguiram os partidos políticos que existiam até então e criou maiores restrições para aqueles com direitos políticos cassados. Naquele mesmo ano o Ato Complementar nº4 deu início a reorganização partidária instituindo o bipartidarismo obrigatório a partir de 1966.

É interessante frisar que no Brasil os militares buscaram manter uma “aparência” eleitoral, o que resultou na elaboração de inúmeros atos institucionais nessa direção que pudessem “controlar” os seus resultados a favor do regime que se instaurava (um total de 17 Atos Institucionais). Mas esses Atos não foram permanentes no tocante as regras eleitorais. Passado o Regime Militar, grande parte das regras de antes desse regime foram retomadas. Mesmo o mecanismo da proporcionalidade não foi excluído do Código de 1965, que assim dizia no seu artigo 84: “A eleição para a Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, obedecerá ao princípio da representação proporcional na forma desta lei.” Muito embora fosse instituída a obrigatoriedade de um sistema bipartidário, uma estranha e inusitada situação de representação proporcional com bipartidarismo. É possível supor, neste contexto, que caso os militares fossem profundos conhecedores das regras eleitorais e tivessem alguma proposta de reforma eleitoral consistente, ao invés de um ou outro militar possuir alguma preferência, eles poderiam ter instituído reformas com chances reais de sobrevivência a reabertura política de 1985. Antes disso, atentemo-nos para o processo que levou a esse bipartidarismo forçado.

Logo após a nomeação do Marechal Castello Branco como presidente indireto do país, o regime militar se esforçava por manter uma fachada democrática. Os partidos políticos continuavam existindo, o Congresso continuava aberto e ainda haviam jornais de oposição ao governo. A eleição presidencial na sua forma direta, que havia sido adiada, ainda tinha a data marcada para 1966 e o pleito dos governadores ocorreu no ano de 1965. Ao todo eram 22 governadores, mas as eleições dos estados não coincidiam nas datas. Naquele ano ficou programado a eleição de 11 governadores. O resultado das eleições foi relativamente favorável

aos opositores do regime militar e estes perceberam um certo clima de instabilidade, quando foi promulgado o AI-2.

O AI-2 representou o verdadeiro começo do novo regime de caráter militar. A ala mais radical não suportou as derrotas sofridas nas urnas e temia pela instabilidade do regime. Assim, o AI-2, dentre outras medidas que removiam uma série de dispositivos democráticos da constituição de 1946, extinguiu os partidos políticos existentes e o ato complementar nº4 foi juntado a ele regulando a formação de novas legendas partidárias. O seu artº1 dizia o seguinte:

Art. 1º Os membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, caberá a iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 dias, de organizações que terão, nos termos do presente Ato, atribuições de partidos políticos enquanto estes não se constituírem.” (Ato Complementar nº4, de 20 de novembro de 1965)

Matematicamente era possível a formação de até três partidos, uma vez que o senado possuía 66 cadeiras, três por cada um dos 22 estados, mas com muito custo foram formados apenas dois. A medida fora claramente pensada para a formação de apenas dois partidos. Foi formado um partido de apoio ao governo, Aliança Renovadora Nacional (ARENA), e um da oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). A oposição, no entanto, demorou para ter credibilidade junto ao eleitorado. Os que eram contrários a ditadura não viam no MDB uma oposição real ao regime. Esmagado nas eleições de 1966 e 1970, o MDB quase deixou de existir. Salvo em 1974 por votações de protesto, o bipartidarismo existiria até 1979, ano em que uma nova regra seria imposta, dessa vez para dividir o MDB. Ironicamente o partido da oposição tinha ficado forte demais para o ARENA e ameaçava tornar-se maioria dentro do Congresso. Assim, veio uma nova reforma a fim de reintroduzir o multipartidarismo.

É preciso enfatizar que a história da intervenção militar no Brasil se processa a medida em que a desagregação entre as lideranças civis e militares, ambas do campo conservador, aprofundava-se. A expectativa de uma vitória do campo progressista e opositor ao regime militar que havia deposto o último presidente eleito democraticamente, era uma ameaça bastante real no horizonte dos militares. Os resultados das eleições para governadores, em 1965, eram um prelúdio do que poderia acontecer em 1966, data em que deveria haver novas eleições presidenciais. Com a descrença na capacidade dos “aliados” civis em vencer nas urnas, os militares apelaram para medidas autoritárias e a fim de impedir a vitória da oposição, uma vez que não haviam expectativas de medidas legais cabíveis para evitar a tragédia da derrota eleitoral, também não haveria o porquê tentar uma reforma das regras eleitorais. O objetivo de vencer nas urnas era levado tão a sério que a mera possibilidade de derrota fez a ala mais radical

dos militares pressionarem pelo AI-2. Estivessem os mesmos militares confiantes em uma modificação nas regras eleitorais e a história poderia ter sido outra. Ou melhor, estivessem os militares preocupados com a democracia e poderiam ter idealizado alguma reforma no campo eleitoral. Como esta preocupação não existia, e o foco desse ator político era outro, o que observamos foi uma mudança radical nos poderes executivo e judiciário. O eleitorado, o voto, a transformação do voto em cadeiras, nada disso era relevante.

Em relação ao Judiciário, as mudanças ocorreram já no AI-2. Com o segundo Ato Institucional os militares recriaram a justiça federal de primeiro grau, aumentou de onze para dezesseis o número de juízes do Supremo, dividindo-os em três turmas de cinco. Também houve aumento dos juízes do TRF e, por fim, no art.14, suspendeu as garantias de vitaliciedade e inamovibilidade de toda a magistratura. Em relação ao controle constitucional das leis, foi introduzido, pela emenda nº16, de 26 de novembro de 1965, o dispositivo que marcou o fim do modelo difuso-incidental no Direito brasileiro, iniciando um sistema híbrido que perduraria mesmo no pós-regime militar com a Constituição de 1988. Caberia, a partir desta data, ao STF julgar a “representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador Geral da República” (CORREA, 1986 *apud* ARANTES, 1997, p. 95).

A constituição de 1988 e a reabertura política do país não foram suficientes para encerrar todos os processos institucionais criados pelo regime militar e a área do judiciário foi uma das que mais permaneceu intacto. A análise de Arantes (1997) sobre as raízes da crise do judiciário, sustenta o argumento que o judiciário foi remodelado durante o regime militar e quase intocado durante o processo de abertura democrática. Mas não foi só o judiciário que teve essa experiência. Muitos recursos do Executivo também são heranças desse mesmo período, afetando a harmonia dos três poderes. Esta realidade leva-nos a concluir que reformas efetuadas em regimes militares nem sempre retornam a sua normalidade institucional anterior, tal como era. Mas vejamos agora o segundo exemplo de intervenção militar em regras eleitorais.

O segundo caso ocorreu durante uma intervenção militar na Coreia do Sul em 1961. Após a intervenção, os militares sul-coreanos também quiseram dar um ar democrático ao novo regime, e as eleições legislativas e presidenciais, permaneceram. Mas nesse caso, mudou-se as regras eleitorais significativamente. Até as eleições de 1960, desde 1948, usava-se a regra majoritária, de maioria simples, ou, como é conhecido no Brasil, o voto distrital, para a eleição do legislativo. A partir de 1962, já em Regime Militar, foi estabelecido regras para o uso de um modelo misto, conhecido hoje como “paralelo”. 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 e mexiam sobretudo no número de cadeiras. As outras duas, em 1973 e 1981, foram de grande impacto e mexeram no cerne do sistema eleitoral (SANGMOOK 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). Vejamos a história destas reformas.

A Coreia do Sul teve a sua primeira experiência política no ano de 1948 após uma breve ocupação norte-americana entre os anos de 1945-1948, imediatamente após o término da segunda guerra mundial. Antes disso, o país era um protetorado japonês (uma ocupação militar) desde 1910, mas não havia a divisão com a Coreia do Norte. Na realidade, antes mesmo da ocupação japonesa, a Coreia havia sido governada por uma dinastia antiga de mais de 500 anos, um reino independente. Foi em 1948 que nasceu, pela primeira vez, a República da Coreia do Sul, ano em que se realizaram as primeiras eleições do novo país. A nova nação, no entanto, não teve um começo fácil. Já em 1948 o governo teve que lidar com algumas revoltas militares e, em 1950, um ataque militar surpresa proveniente da Coreia do Norte, levou o país a uma sangrenta guerra de três anos, com intervenções militares de norte-americanos e chineses, entre os anos de 1950 a 1953. O governo que se seguiu após o famoso tratado do paralelo 38, referente a linha divisória entre as Coreias do Norte e do Sul, foi profundamente afetado pela Guerra Fria. A “primeira República”, como é conhecida, foi se transformando cada vez mais em um governo autoritário e teve um final tumultuado por revoltas estudantis em 1960, quando foi deposto, e substituído por um novo governo que resolveu promulgar uma nova Constituição, instaurando pela primeira vez o parlamentarismo no país. A “Segunda República”, logo se tornou impopular entre os militares e, especialmente, na área econômica, havia acumulado extensos problemas. Foi neste contexto que forças militares tomaram o controle da nação entre os anos de 1961-1963, liderados pelo General Park Chung-Hee, e instituíram novas regras para eleições presidenciais programadas para o ano de 1963 (LEE HYUN-HEE; PARK SUNG-SOO; YOON NAE-HYUN, 2005).

O General Park, apesar de possuir a liderança dos militares, queria governar de forma legitimada pelo processo eleitoral e isto significava ganhar no voto direto a presidência e ter maioria no Congresso. Segundo Sangmook Lee (2006), os governos autoritários da Coreia do Sul sofriam com a falta de legitimidade eleitoral. Após os golpes, eles necessitavam legitimar o governo pelo voto ou a pressão da oposição junto com a pressão internacional dos EUA, tornavam o novo governo inviável em longo prazo. A junta militar, que governou o país entre

os anos de 1961 a 1963, logo foi sucedido pelo governo diretamente eleito do General Park, entre 1963 e 1972, a “terceira república”, quando o próprio General Park liderou um autogolpe conhecido como “restauração de outubro” ou “Siwol Yusin”, em coreano.

No tocante às regras eleitorais, o golpe de 1961 alterou o sistema eleitoral de um modelo majoritário por maioria simples (distrital), para o modelo misto paralelo. As eleições presidenciais que se seguiram ao golpe militar, deram a vitória ao General Park em três ocasiões: 1963, 1967 e 1971. Em 1972, quando houve a “restauração de outubro”, houve a criação de outra Constituição e uma nova reforma eleitoral. A “quarta república” foi mantida por conta da elaboração de um mecanismo que reservava ao “presidente” a indicação das cadeiras do parlamento que antes eram eleitas mediante princípio proporcional, como era previsto no modelo misto estabelecido em 1962. Ou seja, o país continuava dividido em distritos, mas a parte que antes cabia a parte proporcional do modelo misto, agora era indicado pelo “presidente” Park. Essas regras foram responsáveis por manter Park no poder até o seu assassinato em 1979 (SANGMOOK LEE, 2006).

Logo após o assassinato, houve dois golpes militares de olho na sucessão presidencial; um em 1979 e outro em 1980. E uma revolta popular de grande importância para o país, em 1980, na cidade de Gwangju. Conhecida como “o massacre de Gwangju”<sup>5</sup>, a revolta popular que havia iniciado com cerca de 200 estudantes logo se alastrou pela cidade e formou uma massa de mais de 10 mil civis lutando contra o exército em combates de rua. Os civis haviam, em resposta a atuação violenta do exército, invadido centrais da política e arsenais militares local e conseguido armas para a luta que, após a supressão violenta do exército, já havia causado a morte de um punhado de civis<sup>6</sup>. O impacto dessa revolta foi o gatilho para a reabertura política no país e a construção de uma constituição mais democrática que, no tocante ao seu sistema eleitoral, optou por manter o modelo misto reformado pelo golpe militar de 1961. 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” (CHENG & TALLIAN, 1995; BRADY & MO, 1992).

É importante ressaltar que não foi só o sistema eleitoral responsável pelas eleições do Legislativo que foram afetadas durante essas décadas de reformas. Quando a revolta estudantil da década de 1960 derrubou a chamada “Primeira República”, uma nova constituição foi

---

<sup>5</sup> O “massacre”, como ficou conhecido, foi o ato mais violento da história sul-coreana desde a guerra da Coreia. A atuação do exército foi brutal e desmedida, com vários casos de abusos e violência sexual. O terror do episódio logo se alastrou pelo país que exigia uma maior abertura política e democracia.

<sup>6</sup> As estimativas sugerem mais de 600 mortos e mais de 4 mil vítimas.

firmada estabelecendo um governo parlamentar. 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 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. Mesmo considerando o General Park um político, foi a junta militar quem realizou as reformas. Estabelecendo a volta do presidencialismo e o sistema eleitoral misto. E ainda que muitas dessas reformas tenham passado pelo crivo da nação, em consultas populares realizadas via referendos, é inegável que os militares, naquele momento de 1961, haviam retirado dos políticos as rédeas do processo de reforma eleitoral.

#### 1.1.5 Atores externos

Por fim, uma vez que os países vivem em constante processos de trocas entre si, é natural que atores externos possam impactar em algum grau nos processos de reformas eleitorais.

Primeiramente, existe sempre a possibilidade, ainda que proveniente de contextos extremamente raros e peculiares, de que eventos externos possam tomar o domínio do processo de reformas das mãos dos políticos. Dois exemplos bem claros onde isto ocorreu foi 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 haviam sido possíveis pela ocupação estrangeira e, naturalmente, dela eram completamente dependentes e influenciadas. O mesmo pode-se dizer da ocupação norte-americana na Coreia do Sul. A escolha inicial de um sistema majoritário, na primeira república sul coreana, teve diretamente haver com a experiência dos EUA com este modelo eleitoral.

Em segundo lugar, atores externos também podem influenciar o processo de reformas no mesmo sentido que a mídia local e os *experts*. Atuação esta que 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. Atores externos não podem interferir

em assuntos internos de países estrangeiros. No entanto, isso não invalida a influência que eventos externos possuem sobre os processos de reformas.

Mesmo antes do mundo globalizado que tomou forma no pós-guerra fria, a influência por parte de atores externos sempre se deu de forma recorrente. Apesar disso, o seu limite é bastante claro. Existem casos onde eventos únicos e contagiantes contaminam processos políticos e sociais em diversos países vizinhos ou mesmo distantes, como uma espécie de “onda”. Mas eventos extremamente peculiares 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 as 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 teria 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).

Stuart Mill, um dos maiores entusiastas do método proporcional proposto por Hare, escreve sobre o tema pela primeira vez em 1859, na obra conhecida como *Thoughts on parliamentary reform* (1859) e posteriormente, na obra mais famosa, *Considerations on representative government* (1861). No Brasil, mais ou menos no mesmo período, José de Alencar também estava refletindo sobre modalidades de representação proporcional em alguns artigos publicados em 1859 no *Jornal do Comércio*, e posteriormente em sua obra *O sistema representativo* de 1868. A princípio, ao que tudo indica, José de Alencar não conhecia os escritos de Mill, muito embora também discutisse a proposta de Hare<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Na introdução de seu “O sistema representativo” José de Alencar (1868) afirma logo no segundo parágrafo que em janeiro de 1859 inseriu no *Jornal do Comércio* alguns “artigos no desígnio de resolver o difícil problema da representação da minoria”. Isto é, 1859, a mesma data da publicação dos *Thoughts* de Stuart Mill, que Alencar não

O segundo exemplo, é dado pela onda de reformas voltadas para o modelo misto, de inspiração alemã, no período pós-guerra fria. Enquanto somente três reformas haviam adotado este modelo eleitoral até a queda do muro de Berlin; México (1963), Andorra (1982-1993) e Coreia do Sul (1962). Um total de 44 países tiveram alguma passagem pelo modelo misto entre os anos de 1989 a 2013. Dois delas na Europa Ocidental; Itália (1993), Mônaco (2003). Oito ex-membros da União Soviética, sendo cinco na Europa oriental e três na Ásia central; Lituânia (1992), Rússia (1993), Tadjiquistão (1994), Armênia (1995), Geórgia (1995), Quirguistão (1995), Azerbaijão (1996), Cazaquistão (1999). Oito ex- “satélites” soviéticos; Bulgária (1990), Hungria (1990), Ucrânia (1994), Albânia (2001), Romênia (2008). Três ex-membros da antiga Iugoslávia Croácia (1992), Macedônia (1998), Eslovênia (2000). O mesmo fenômeno também pode ser observado nos demais continentes. Na Ásia/Oceania foram nove; Nova Zelândia (1993), Japão (1994), Israel (1996), Filipinas (1998), Timor Leste (2001), Paquistão (2002) Taiwan (2004), Nepal (2008), Jordânia (2012). Na África foram treze; Guiné (1991), Camarões (1992), Níger (1996), Chade (1997), Senegal (1998), Tunísia (1999), Seychelles (2002), Lesoto (2002), Congo (2006), Sudão (2010), Líbia (2012), Egito (2012), Djibuti (2013). E, por fim, quatro casos nas Américas; Venezuela (1989), Equador (1992), Bolívia (1997), Guatemala (1999).

Alguns autores chamaram a atenção para a onda de adoção do modelo misto que tomou conta de países recém-saídos do regime comunista do leste Europeu e também na Ásia depois das reformas da Coreia do Sul e Japão. Esta linha argumentativa sustenta que existe uma tendência de influência entre países com experiências e relações mais estreitas entre si. Ainda assim, não existe a hipótese de que foram processos compartilhadas, casos em que políticos nacionais perdem o domínio da reforma. Atores externos podem apenas influenciar marginalmente um processo de reforma ou dominá-lo nos casos de guerra e ocupação.

A tese da “onda” de reformas para o modelo misto pode ser reforçada também pelo número de países que abandonaram tal modelo em pouco tempo de uso, demonstrando ser mais uma “fase” do que algo duradouro. Dos 44 casos analisados, excluídos os quatro países (Alemanha, Coreia do Sul, México e Andorra) que já haviam efetuado uma reforma para o modelo misto desde antes de 1989, nada menos do que 21 não permaneceram com o modelo misto. Desses 21 casos, quatro tiveram uma passagem extremamente rápida com o modelo misto, com apenas uma legislatura sob essas regras eleitorais. Onze países ficaram por duas legislaturas, quatro por três e dois países por quatro eleições. Os números são expressivos. A

---

demonstra conhecer quando escreve *O sistema representativo*, e do tratado de Hare, o qual, este sim, é discutido por ele ao final do volume [...] (SANTOS, 1991, p. 25-26).

adoção do modelo misto por esses países não representou o fim do processo de reforma. Quando analisamos os casos por continentes, verificamos uma proximidade nas datas das reformas. Países do leste europeu efetuaram suas reformas no começo da década de 1990 até meados daquela década. Enquanto nos outros continentes a média foi de reformas efetuadas ao final da década de 1990 até o fim da década de 2000.

## 1.2 Motivações baseadas na noção de poder

Como dito anteriormente, uma análise sobre quais atores teriam a capacidade de influir no processo de reformas eleitorais constitui apenas uma parte do problema. Descobrir as possíveis motivações desses atores é a outra metade da questão. Uma vez que este trabalho investiga a possibilidade de que vários atores podem estar envolvidos nos processos de reformas é preciso identificar o motor que os levam a agir, ou a justificar as suas ações, na direção específica das reformas eleitorais.

Desse modo, seguindo Duverger (1950), sistemas partidários são formados por instituições eleitorais que exercem constrangimentos, em partidos e eleitores, em duas dimensões; “mecânico” e “psicológico”. O efeito mecânico consiste na transformação de votos em cadeiras, uma vez que as regras eleitorais dão o contorno dessa transformação. Já o efeito psicológico, fundamenta-se no alicerce das estratégias dos eleitores e partidos em tentar prever os efeitos mecânicos do sistema eleitoral. Para Duverger, sistemas eleitorais “são dispositivos estranhos – simultaneamente câmeras e projetores. Eles registram imagens criadas em parte por eles mesmos”<sup>8</sup> (DUVERGER, 1984, p. 34). Em outras palavras, regras eleitorais moldam os sistemas partidários.

Ao longo dos anos houve uma maior ênfase no entendimento da adaptação de partidos e candidatos as regras eleitorais do que em como as regras eleitorais podem ser adaptadas pelos partidos políticos. A máxima de Duverger consiste em dizer que o sistema partidário é estruturado pelo sistema eleitoral. Contudo, a experiência política confirma que quando os atores buscam maximizar os seus ganhos através de reformas eleitorais, eles alteram também as regras que afetam as suas estratégias. Essa é uma forma do sistema eleitoral ser adaptado pelo sistema partidário (TSEBELIS, 1990; BENOIT, 2004).

---

<sup>8</sup> Tradução própria.

Portanto, existe plausibilidade na ideia de componentes endógenos na configuração de sistemas eleitorais. Mas como partidos adaptam as regras eleitorais e como as regras afetam os partidos até que o equilíbrio se estabeleça? Uma pista para essa pergunta é reconhecer que o primeiro quesito para que ocorra esse movimento em busca de um equilíbrio, é a manutenção do domínio do processo de reformas pelos políticos profissionais. Uma vez perdido este domínio, reformas no sistema eleitoral deixam de ter a sua condição endógena.

Segundo Rokkan (1970), a introdução do modelo eleitoral proporcional na Europa ocidental, durante a primeira metade do século 20, foi decorrência do alargamento do eleitorado, fruto da inclusão das massas trabalhadoras com o estabelecimento do sufrágio do voto. Essa mudança de eleitorado fez com que parte das elites partidárias buscassem proteger as suas posições adotando o modelo proporcional, caso contrário, a percepção era a de que partidos que conseguissem a representação desse novo eleitorado pudessem ganhar as eleições no longo prazo. Lipson (1964) também chega a conclusões similares ao sustentar a hipótese que a política partidária ou as tradições políticas, impulsionaram o arranjo eleitoral e não vice-versa. Outros autores sustentaram hipóteses na mesma direção, desafiando o modelo convencional de Duverger (GRUMM, 1958; SHAMIR, 1985; SHUGAR, 1992) e, por fim, grande parte das análises sobre as transições democráticas ocasionadas no leste europeu no pós-Guerra Fria, indicam adoções de sistemas eleitorais motivadas, ao menos parcialmente, por interesses partidários (ELSTER, OFFE; PREUSS, 1998; GEDDES, 1996; LIJPHART, 1992; BENOIT, 2002).

A ideia de que os sistemas eleitorais eram instituições endógenas, resistentes a mudanças, vieram antes de 1989. As reformas que atravessaram a Europa oriental, no entanto, são bons exemplos do contrário. Um número relativamente grande de processos de reforma tomaram forma desde então e nos quatro cantos do planeta, exigindo uma reconsideração sobre a noção de que “sistemas eleitorais tendem a ser muito estáveis e resistentes no tempo” (LIJPHART, 1994, p. 52; LIPSET; ROKKAN, 1967; DUNLEAVY; MARGETTS, 1995; BOIX, 1999).

As primeiras eleições sob um novo sistema eleitoral podem ter duas consequências mais imediatas. Se por um lado, podem estabilizar o sistema político e introduzir “efeito congelante sobre subsequentes desenvolvimentos políticos” (O’DONNELL; SCHMITTER, 1986). Por outro lado, a fundação de um novo sistema eleitoral pode observar uma subsequente onda de instabilidades tanto no sistema partidário quanto nas instituições políticas e por muitos ciclos de eleições (BENOIT, 2004).

Essa noção de estabilização do sistema eleitoral requer, todavia, uma teoria sobre o equilíbrio institucional dos sistemas eleitorais no sistema político. Por quais razões um sistema partidário demandaria reformas e ajustes nas regras eleitorais e quando eles perderiam o interesse nessas modificações? O que poderia definir quando um sistema eleitoral entra em equilíbrio ou não? E é justamente na trilha dessas perguntas que a análise preliminar das motivações dos atores podem nos orientar em alguma direção.

Seguindo este raciocínio, o caminho quase “natural” de começarmos essa investigação consiste em avaliar o conceito de poder. Poder e auto-interesse, nesse sentido, estão conectados por uma ideia de que tanto os indivíduos, enquanto agentes racionais, estão em busca de maximizar os seus ganhos, como partidos, enquanto instituições coletivas e a própria expressão dessa coletividade, também estão voltadas para este fim. Atores políticos são comumente avaliados em termos de maximização de poder. Mas como exatamente uma reforma eleitoral poderia maximizar este poder? A segunda etapa desta investigação irá se esmerar sobre o conceito de interesses gerais. Se atores não buscam pela maximização dos próprios ganhos, mas na realidade estão atrás de um bem comum, quais critérios estariam por trás desse bem comum?

### 1.2.1 O auto interesse

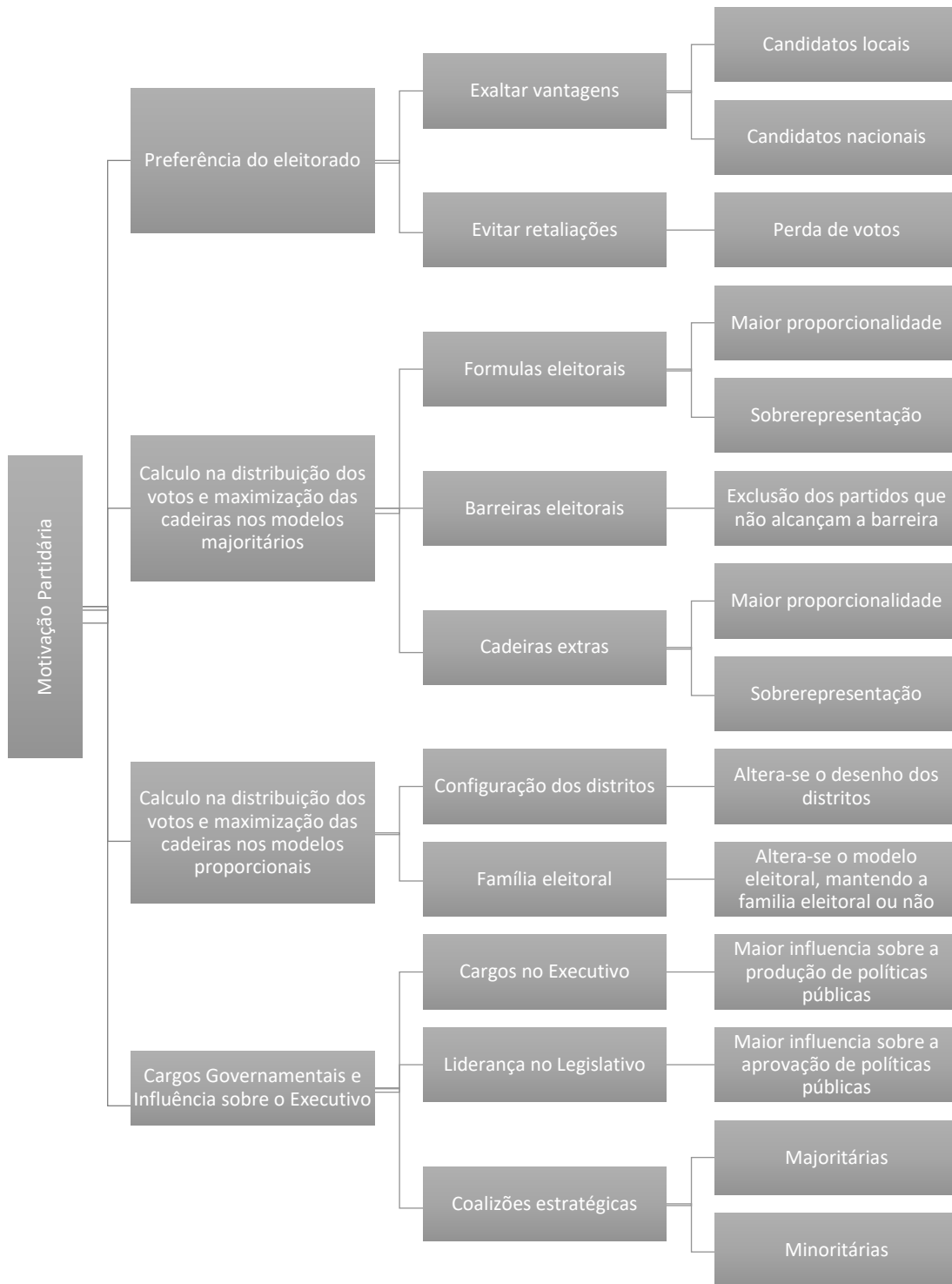
Alguns autores (ver, por exemplo, BENOIT, 2004) consideram que os partidos políticos são o centro das motivações pelo poder, argumentando que essa motivação estaria conectada a maximização das cadeiras no legislativo. Sabemos, no entanto, que partidos políticos não são instituições “homogêneas”. Uma variada gama de “facções” coexiste dentro dos partidos e mesmo os seus membros, individualmente, perseguem os seus interesses, algumas vezes em conflito com a maioria partidária. Desta forma, o auto interesse será abordado como uma busca pela maximização do poder, tanto para indivíduos quanto para partidos, e deverá ser analisado sob duas condições: a motivação por cargos, ou *office-seeking*, e a motivação por políticas públicas, ou *policy-seeking* (STRØM & MÜLLER, 1999).

As definições do conceito de poder são amplamente consolidadas na Ciência Política e explicam o comportamento racional dos atores políticos em busca dos seus interesses. No entanto, em que sentido uma reforma eleitoral poderia estar associada a tais interesses? É necessário uma avaliação sobre em que condições a busca pelo poder pode ser influenciada por uma alteração eleitoral.



Para estruturar melhor esse objetivo, defino a maximização do poder pelos partidos através de três elementos que podem servir como fio condutor da motivação partidária sobre uma reforma eleitoral. Seguindo essa tipologia, como exposto na figura 2, os partidos interessados em reformas eleitorais estariam de olho em ao menos um dentre três possibilidades de objetivos: Preferência do eleitorado; cálculo na distribuição dos votos e maximização das cadeiras; influência sobre o Executivo. Atentemo-nos sobre esses objetivos partidários de forma mais detalhada e na sequência, trataremos das motivações por indivíduos.

Figura 2 – Motivações partidárias



Fonte: O autor, 2019.

### 1.2.2 Preferência do eleitorado

Um dos elementos mais visíveis de uma reforma eleitoral é a mudança do princípio representativo do sistema eleitoral. Os dois princípios-chaves são o majoritário e o proporcional. Mas também é possível escolher entre algumas variações de modelos mistos, uma combinação de majoritário com proporcional que, no entanto, precisa optar por pender para um ou outro lado, embora o resultado final seja sempre ligeiramente diferente em relação a um modelo “puro”. De toda forma, sabemos que modelos majoritários focam a disputa eleitoral em distritos locais, na esmagadora maioria dos casos com uma cadeira por distrito (distritos uninominais)<sup>9</sup>, enquanto os modelos proporcionais focam em distritos nacionais, ou regionais, com listas partidárias que englobam várias cadeiras simultaneamente. Assim, é possível compreender que partidos com candidatos que possuam pouca força eleitoral a nível local tenham preferência por modelos proporcionais, enquanto partidos com candidatos que tenham muita força local tenham preferência por modelos majoritários. Isso acontece pelo fato do princípio eleitoral afetar a relevância de cada biótipo de candidato, local *vis-à-vis* nacional ou regional.

Se investigarmos a motivação por trás dos casos de reformas que alteram o princípio representativo sob o ponto de vista partidário, existem duas dimensões sobre o qual devemos nos ater. Em primeiro lugar, nos exemplos em que os políticos detêm o controle do processo de reformas, a motivação dos partidos é muito orientada pelas vantagens partidárias que uma reforma pode exaltar. Dessa forma, nos casos em que a coalizão majoritária tem maiores vantagens eleitorais em disputas locais, eles vão pender para reformas na direção de modelos majoritários, e nos casos em que tenham maiores vantagens nas disputas nacionais, eles terão maior interesse em modelos proporcionais. Durante a transição entre o regime comunista e a nova abertura política na Hungria, o partido comunista húngaro buscou por um sistema eleitoral que seguisse o princípio majoritário recortado em distritos uninominais, acreditando que os seus candidatos locais fossem mais populares. Somente quando novos indícios demonstraram que era o contrário, ou seja, os candidatos regionais é que possuíam maior força eleitoral, que o partido passou a defender o modelo proporcional (SCHIEMANN, 2001; RENWICK, 2010).

A preferência do eleitorado vai indicar aos partidos o cálculo sobre o tipo de modelo eleitoral que ele melhor consegue aproveitar. Eleitorados espalhados nacionalmente são melhor aproveitados via modelo proporcional e eleitorados localmente concentrados podem vir a ser

---

<sup>9</sup> Existe também a possibilidade de um modelo majoritário optar por distritos plurinominais, ou seja, com mais de uma cadeira por distrito. Contudo, segundo os estudos mais recentes, poucos são os países que adotam tais modelos (NICOLAU, 2012; FREEDOMHOUSE.ORG; IDEA.INT).

melhor aproveitados via modelo majoritário. Nesse sentido, o delineamento dos distritos é uma variável importante, pois a julgar que a força eleitoral dos partidos depende da composição dos seus eleitorados dentro dos distritos, é um desafio recortar esses distritos sem favorecer ou prejudicar explicitamente determinados partidos.

Por outro lado, uma segunda dimensão que deve ser sempre levada em consideração, são os casos em que os políticos não detêm o domínio do processo de reformas. Aqui devemos levar em conta duas possibilidades; quando os políticos precisam compartilhar o processo de reforma ou ainda quando existe forte ameaça a este domínio, ainda que os políticos continuem no “controle” do processo. Nesses casos, a preocupação partidária com o interesse do eleitorado se refere à estratégia de evitar futuras retaliações deste eleitorado, ao mesmo tempo em que se defende possíveis vantagens partidárias, ou menores perdas, com as reformas. Desse modo, quando uma reforma vem à tona devido a um forte desejo popular dos eleitores, os partidos levam em consideração evitar reformas que podem ser encaradas pelo eleitorado como ilegítimas, ou evitam permanecer na inércia pelo receio de futuras retaliações, seja por parte do seu eleitorado, ou seja por parte de um outro ator que possa lhes “roubar” o domínio do processo de reformas e gozando da legitimidade popular. O caso japonês pode ilustrar essa possibilidade.

Após o término da segunda guerra mundial, o Japão reformou o seu sistema político e adotou, em 1947, o modelo eleitoral majoritário conhecido como SNTV, ou *single non-transferable vote* (Distritão). Após um pouco menos de uma década o modelo começou a sofrer críticas e sugestões de alterações, mas foi no início dos anos de 1990 que a pressão por uma reforma, impulsionada por escândalos de corrupção e rachas internos no seio do maior partido japonês, forçou os partidos pró-*status quo* a agirem também na direção da reforma. Com a opinião pública mobilizada em torno da temática, e sem uma demanda por modificações específicas, um racha ocorrido no principal partido japonês, o LDP, resultou na criação de dois novos partidos, o Shinto Sakigate e o Nihon Shinseito, ambos partidos pró-reforma. Esse racha capitalizou parte da opinião pública que deixou claro a tendência pró-reforma do eleitorado e fez com que o LDP articulasse uma resposta rápida ou poderia perder a sua supremacia eleitoral mantida desde a redemocratização de 1947. O resultado das eleições seguintes a criação dos dois novos partidos, em 1993, havia reduzido consideravelmente as cadeiras do LDP e a percepção do partido foi a de que se a reforma não fosse levada a sério, as perdas poderiam ser ainda maiores nas próximas eleições (STOCKWIN, 2008; SAKAMOTO, 1999a; 1999b; REED, 1999).

### 1.2.3 Cálculo na distribuição dos votos e maximização das cadeiras

As segunda e terceira motivações podem ser encaradas como associadas, uma vez que uma é condição relacionada à outra. Muitas reformas eleitorais são diretamente motivadas por cálculos partidários sobre a distribuição de cadeiras. Para isso, os partidos precisam avaliar o efeito do modelo eleitoral sobre o cálculo da distribuição dos votos e as regras usadas para transformar votos em cadeiras. Nesse sentido, antes de mais nada, é preciso separar os modelos majoritários dos proporcionais. Vejamos essas diferenças.

No caso de modelos proporcionais, as avaliações partidárias podem visar três objetivos: alterar a fórmula eleitoral usada na transformação dos votos em cadeiras, tanto na possibilidade de alterar o primeiro cálculo da distribuição, quanto no caso do cálculo das sobras; criar ou modificar barreiras eleitorais, com o objetivo de excluir ou incluir partidos pequenos; e, por fim, estipular mecanismos que produzam cadeiras compensatórias, extras ou adicionais, para compensar eventuais desproporcionalidades geradas pelo cálculo da distribuição dos votos.

Ao considerar uma alteração na fórmula eleitoral, devemos separar se essa alteração ocorre em função do primeiro cálculo de distribuição dos votos, ou se ocorre para alterar o segundo cálculo relativo as sobras. Os sistemas proporcionais estabeleceram diversas fórmulas matemáticas para distribuir as cadeiras legislativas aos partidos. Existem duas grandes metodologias para esta função. A metodologia das “maiores sobras” estabelece uma cota fixa que cada partido deve atingir a fim de garantir uma cadeira e o número de vezes que um partido superar essa cota, será o número de cadeiras que ele terá direito. Sob esta fórmula, as cadeiras restantes que não são ocupadas via primeiro cálculo, as sobras, são alocadas para os partidos cujos votos restantes mais se aproximaram da cota, os que obtiverem as maiores sobras. O segundo método é chamado de “divisores”, ou “maiores médias”, e consiste em dividir os votos dos partidos em números em série, com as cadeiras sendo ocupadas sucessivamente de acordo com os maiores valores da divisão dos votos pela tabela de cálculos, uma vez que o cálculo relativo às sobras ocorre independente da primeira conta, possibilita que muitos sistemas proporcionais utilizem ambos os métodos, uma para cada etapa. Este é o caso do Brasil, por exemplo, que utiliza uma combinação da cota Hare, conhecido na legislação eleitoral como quociente eleitoral, com uma fórmula de divisores, D’Hondt, para a distribuição das sobras (NICOLAU, 2012).

É relevante a definição dessas duas etapas de cálculos matemáticos, pois elas podem influenciar de maneira absolutamente diferente as motivações partidárias em busca de reformas eleitorais. Por exemplo, em alguns casos os partidos podem desejar alterar a fórmula usada no

primeiro cálculo de distribuição alegando maior eficiência. Em outros casos, podem ter forte motivações em alterar apenas a fórmula utilizada para as sobras, alegando favorecimento a um determinado partido ou grupo de partidos. Essas motivações podem nascer de diferentes experiências com essas fórmulas. O método das maiores sobras, a título de exemplo, encontrou um grande obstáculo nos EUA ao ser descoberto uma falha matemática potencialmente grave, o “paradoxo de Alabama”, que afetava a representação de um dos estados federados dentro do congresso. Embora os EUA utilizem um sistema eleitoral majoritário para as eleições legislativas, o cálculo feito para definir a representação dos estados, ou seja, o número de cadeiras que cada estado terá direito no congresso, segue o princípio proporcional. Desse modo, os estados têm a sua representação estabelecida de acordo com o peso populacional dos seus eleitores. Esse cálculo precisa ser revisto de tempos em tempos para atualizar as alterações populacionais entre os estados e em uma dessas revisões foi descoberto que o estado de Alabama perderia uma cadeira caso o congresso norte-americano passasse de 299 cadeiras para 300. O “paradoxo de Alabama”, como ficou conhecido, acontece toda vez que o aumento no tamanho do corpo legislativo produz a perda de um representante de um estado individual, devido à uma limitação matemática da fórmula utilizada. Por essa razão, são nos cálculos em busca da proporcionalidade que as fórmulas eleitorais podem sofrer alterações por conta dos seus resultados na distribuição das cadeiras.

No começo do estabelecimento das democracias representativas, quando as fórmulas ainda não haviam sido muito experimentadas e testadas na empiria, houve uma série de reformas com o objetivo de alterar uma fórmula por outra com alegações sobre maior eficiência. Depois que as democracias alcançaram um certo tempo de amadurecimento, esses métodos matemáticos se tornaram mais conhecidos em seus efeitos e as reformas menos recorrentes. Uma vez que suas consequências políticas são tão profundas, muitos estudiosos se dedicaram a avaliar o grau de proporcionalidade gerada por cada fórmula. Diferentes *rankings* foram sugeridos tanto sob a perspectiva teórica (GALLAGHER, 1991; LIJPHART, 1986; LOOSEMORE & HANDY, 1971), quanto sob a perspectiva empírica (GALLAGHER, 1991; BLODEL, 1969). Estes trabalhos são constantemente revisados por novos métodos de análise na intenção de reforçar essa linha de estudo, uma vez que não existe um consenso universal, muito embora a pesquisa de Lijphart (1986) seja uma das mais aceitas. A revisão mais recente que este trabalho teve contato, foi realizada por Benoit (2000). Ainda assim, a eficiência de uma fórmula pode ser alvo de reformas tanto no sentido de corrigir eventuais distorções na proporcionalidade assim como para causá-las propositalmente.

O cálculo das sobras, nesse sentido, é usado em muitos sistemas eleitorais com o objetivo de funcionar como um “bônus” aos grandes partidos. Em 1989, no Chile, houve uma reforma que dava ao segundo colocado o grande “bônus” no cálculo das sobras. Segundo alguns autores, a reforma foi realizada de acordo com a expectativa, já conhecida, de que o partido organizado pelo regime autoritário de Pinochet ficaria em segundo lugar nas próximas eleições que também serviriam como as primeiras do período pós reabertura democrática (RAHAT & SZNAJDER, 1998; SIAVELIS, 2005).

Assim, por vezes o percentual em cadeiras que o partido obtém dentro da câmara não corresponde ao percentual nacional que o mesmo partido obteve em votos, o que faz com que partidos que se sintam prejudicados defendam reformas que modifiquem esta situação. Normalmente isso ocorre por causa do cálculo das sobras, que pode atribuir um “bônus” de cadeiras aos maiores partidos. Em casos que existe uma barreira eleitoral, esse “bônus” tende a ser ainda mais acentuado, uma vez que os votos referentes aos partidos excluídos pela barreira aumentam o número de assentos contabilizados nas sobras. Mas existe a possibilidade de que cadeiras “adicionais” também exerçam esse papel de “bônus” na distribuição das vagas, como ilustrado pelo exemplo alemão. Em todos esses casos, a formula eleitoral pode estabelecer importante papel nessa distribuição.

Do mesmo modo, como foi exemplificado pelo caso chileno, ocasionalmente os partidos podem buscar maximizar cadeiras através do “bônus” que podem colher com o cálculo das sobras ou de cadeiras adicionais. Neste caso, ao invés de questionar a desproporcionalidade gerada pelo “bônus”, eles enfatizam os mecanismos de sobrerrepresentação. O cálculo das sobras pode ser impulsionado caso exista uma barreira elevada de exclusão. Isso significa que muitos votos podem ser “desperdiçados” em partidos que não alcançam a barreira e, por conseguinte, o direito de conquistar uma cadeira, ainda que tenham votos o suficiente para consegui-lo, caso fosse utilizado uma formula de cotas. Nesses casos, o “bônus” esperado pela distribuição das sobras é ainda mais acentuado e pode causar uma grave distorção entre as votações nacionais e a porcentagem de cadeiras na câmara. A relevância e expectativa em relação a distribuição das sobras pode ser observado de maneira bastante enfática nas eleições turcas de 2007, momento em que o somatório dos votos destinados aos partidos que não alcançaram a barreira de exclusão chegou ao patamar de 15% dos votos válidos (NICOLAU, 2012).

Por fim, a possibilidade de incluir mecanismos que proporcionam cadeiras “adicionais” e “compensatórias” junto ao cálculo de proporcionalidade também podem entrar nas motivações partidárias por reformas. Nesse caso, uma vez que cadeiras “adicionais” favorecem

determinados partidos em detrimento de outros, ao gerar claro movimento sobre-representativo, a proposta de cadeiras “compensatórias” pode entrar em vigor para ajustar novamente a proporcionalidade do sistema como um todo. O maior exemplo dessa possibilidade encontra-se no caso alemão, um dos casos observados e analisado nesta tese.

Além dos modelos proporcionais, no entanto, também nos modelos majoritários observamos estratégias partidárias em reformas que visam alterar a distribuição das cadeiras disponíveis no legislativo. Nesses casos, contudo, como não existem formulas eleitorais e sim distritos onde ganha o candidato mais votado, ou os mais votados, em exemplos de distritos plurinominais, a estratégia partidária assume outra postura. Modelos majoritários que possuem problemas com a distribuição das cadeiras sofrem alterações ou no desenho dos seus distritos, ou na família eleitoral, modificando-as para modelos mistos ou proporcionais, como abordado anteriormente na sessão relativo a preferência do eleitorado, ou ainda substituindo o modelo eleitoral majoritário por outro modelo dentre as opções majoritárias. Um bom exemplo dessa “troca” de modelo majoritário pode ser observado no caso australiano, que substituiu o modelo majoritário de maioria simples pelo alternativo. Segundo alguns autores (REILLY 1997b; 2004), a adoção do modelo alternativo na Austrália e a sua proposta de adoção nos EUA, levaram em conta o objetivo partidário de evitar o *vote-splitting*, ou divisão de votos, na tradução literal, que consiste na distribuição dos votos entre vários candidatos e o consequente aumento das chances de o candidato mais votado ganhar sem a necessidade de 50% dos votos. O voto alternativo proporciona maiores chances ao segundo colocado, uma vez que obriga o vencedor a obter mais que 50% dos votos através de um complexo sistema de transferência de votos. Este modelo majoritário também foi proposto no Reino Unido através de um referendo, em 2011. A proposta era fortemente defendida pelos partidos Liberal e Trabalhista, os dois maiores partidos, mas foi derrotado nas urnas (NICOLAU, 2012).

#### 1.2.4 Cargos governamentais e influência sobre o Executivo

O poder de um partido é comumente medido pelo número de assentos que ele detém numa determinada legislatura. A redução ou o aumento desses assentos entre uma eleição e outra, é normalmente reconhecido como um aumento ou redução da sua força política. Se considerarmos governos formados por um único partido, geralmente fruto de sistemas partidários com dois ou pouco mais de dois partidos com assentos dentro do Legislativo e que alternam o poder entre si, o número de cadeiras ganho por cada partido é a única coisa que, num



primeiro olhar, precisamos saber. No entanto, governos formados por coalizões, com a coexistência de múltiplos partidos dentro do legislativo, tornam esse cálculo um pouco mais complexo.

A natureza partidária das equipes de governos formado por coalizões, demonstra a relevância dos partidos nesses sistemas políticos. Diferentemente de modelos em que um único partido conduz a equipe de governo, nos modelos multipartidários a composição ministerial segue a composição das coalizões. Nesse sentido, o poder de partidos pequenos pode ser realçado pela sua participação nas equipes de governos e, conseqüentemente, o número de cadeiras que um partido isoladamente detém, não possui nenhuma relação direta com o controle do Executivo.

A literatura recente relativa às motivações dos políticos e suas conseqüências para o sistema político e partidário, encontra um ponto de partida comum nos trabalhos de Downs (1957). Sintetizando o seu argumento, “partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, ao invés de ganhar eleições a fim de formular políticas” (DOWNS, 1957. p. 28). Segundo essa análise, as políticas são um meio para se atingir o real objetivo que é ganhar as eleições.

Se é verdade que as políticas são um meio para os partidos atingirem o seu objetivo central de ganhar eleições, então devemos considerar que os partidos buscam maximizar a sua influência sobre a produção de políticas. Seguindo esta lógica, quanto maior for o controle que um partido detém em relação ao processo de produção de políticas, maiores as suas chances de implementar as políticas que os conectam ao seu eleitorado e, conseqüentemente, maiores serão as suas recompensas eleitorais nas eleições subsequentes.

Este raciocínio nos leva a considerar a dinâmica de estratégias partidárias para a obtenção de controle e influência nas relações Executivo-Legislativo, uma vez que a capacidade de influenciar políticas está diretamente associada à conquista do Executivo ou de posições no Executivo, no caso de governos de coalizões (STRØM; MÜLLER, 1999). A obtenção de cargos na equipe de governo seria parte dessa estratégia. Por outro lado, como a manutenção desses cargos é dependente da avaliação das políticas implementadas, também é preciso considerar a obtenção de posições de destaque e liderança dentro do Legislativo, pois é nesta arena onde as leis são aprovadas. Este ponto precisa ser considerado independente do sistema de governo; presidencialista ou parlamentarista. A necessidade da obtenção da maioria legislativa para a aprovação de uma agenda de políticas é um ponto comum em ambos os sistemas de governo. Mas além disso, existe também, para ambos, a possibilidade de formar coalizões minoritárias. O status minoritário, todavia, resulta na necessidade de negociar com outros partidos, de fora da coalizão, para se chegar ao número necessário à aprovação das propostas do governo. Desse

modo, não basta o número de cadeiras conquistadas no legislativo, é preciso fazer parte do Executivo, e também não basta tão somente ser parte do Executivo, é preciso reunir a maioria necessária para a implementação da agenda pretendida.

O debate teórico a respeito da formação de coalizões, produziram, inicialmente, argumentos baseados na premissa de que os cargos são o cerne dessa dinâmica política, e, posteriormente, reformulou-se essa premissa substituindo-a pelo entendimento de que a formulação de políticas seria na realidade o objeto central das motivações políticas. Assim, teorias *office-seeking* (motivados por cargos) e *policy-seeking* (motivados por políticas), surgiram numa tentativa de explicar a formação de coalizões em sistemas parlamentaristas, mas falharam em apresentar uma base teórica convincente, sobretudo quando se alarga o número de casos. Como argumenta Strøm (1990), a existência de coalizões minoritárias, que apesar do seu status ainda conseguem aprovar sua agenda, só pode ser explicada caso seja considerado que políticos são motivados não só por cargos, mas também por políticas. Além disso, a existência de coalizões supermajoritárias não fariam sentido, uma vez que partidos preocupados exclusivamente com cargos não iriam querer dividi-los mais do que o mínimo necessário. Em relação a motivação exclusiva por políticas, como sustentam Laver e Schofield (1998), se os partidos fossem realmente motivados exclusivamente nessa direção, mesmo que o processo de formulação de políticas esteja ancorado no Executivo, seria mais vantajoso para esses partidos se manterem na oposição do que adentrarem em uma coalizão e se comprometerem com políticas que se afastam da sua posição ideológica.

De acordo com Freitas (2016), uma análise pormenorizada do papel dos partidos na relação Executivo-Legislativo no Brasil, aponta para o fato de que são capazes de coordenar o processo decisório através da formação de coalizões. Com um sistema presidencialista e multipartidário, os partidos no Brasil precisam formar, no âmbito do Executivo, coalizões consistentes por um lado, e serem capazes de manter negociações eficazes dentro do legislativo, do outro lado. A formação de coalizões ocorre pelo simples fato de que é somente com a maioria dos votos dentro do legislativo que a agenda de governo é aprovada. Sua confirmação pode ser observada nos casos em que a coalizão é minoritária. Nestes exemplos, “o controle do Executivo sobre o conteúdo das leis diminui, uma vez que aumenta significativamente a participação da oposição”. Nos exemplos em que a coalizão é majoritária, o controle por parte do Executivo é consideravelmente maior, embora exista uma ressalva; “esse controle não é do presidente, mas sim da coalizão presidencial. É a maioria, em todos os casos, que definirá a agenda que será aprovada no Legislativo” (FREITAS, 2016. p. 111).

Segundo a análise de Meneguello (1998), um dos principais aspectos da relação entre partidos e governos, no Brasil, dotado de um sistema eleitoral que propicia um sistema político multipartidário, é o “funcionamento de uma dinâmica circular entre o impacto da participação dos partidos no governo sobre a arena eleitoral e o impacto da arena eleitoral sobre a relevância dos partidos para os governos, observado através da força partidária no Congresso” (MENEGUELLO, 1998, p. 152-153). Uma das implicações deste processo, é justamente a demonstração do impacto que a dinâmica governamental exerce sobre a reorganização das forças do sistema partidário em modelos multipartidários. Em outras palavras, significa dizer que a obtenção de cargos na equipe de governo pode reorganizar a estrutura de poder entre os partidos e de uma forma muito mais imediata, do que tão somente o número de cadeiras que cada partido possui dentro do Legislativo.

O argumento de Meneguello sustenta que a lógica da proporcionalidade aproximada entre o tamanho da participação no governo e o tamanho da força parlamentar, ocorre na maioria das observações empíricas quando se considera as principais forças partidárias. Em alguns poucos casos o peso dos partidos principais no governo ultrapassa o dobro da sua representação no Congresso. E no caso de partidos pequenos, houve a identificação de apenas dois casos de partidos com menos de 5% de representação no legislativo cujo peso no governo foi bem maior do que sua representação no Congresso (MENEGUELLO, 1998).

Análises subsequentes, incluído dados dos governos posteriores ao estudo de Meneguello, observou uma realidade de coalizões mais fragmentadas, com uma ampliação considerável entre a distância ideológica intracoalizão, e uma distribuição ministerial bem menos proporcional, no tocante à participação partidária no governo *vis-à-vis* o peso da sua representação no congresso. A análise dos dados aponta para um aumento considerável do “bônus” ministerial dado ao partido central da coalizão governista, o partido do presidente, embora tenha havido um aumento da participação partidária na distribuição dos ministérios, sendo bem menor a frequência de ministérios técnicos ou não partidários. A análise dos dados referentes ao tipo de controle exercido sobre a implementação de políticas públicas no legislativo brasileiro, demonstra a importância de considerar a distribuição ministerial entre os membros das coalizões governamentais. Ou seja, a relação entre cadeiras legislativas *vis-à-vis* participação na equipe de governo via pastas ministeriais e a distância ideológica que os partidos ocupam dentro da coalizão (INACIO; REZENDE, 2015).

Essas análises reforçam a relevância dos cargos ministeriais, quando se analisa o poder partidário, para muito além da mera contagem das cadeiras legislativas. E por conta disso, podem ser objeto de forte motivação partidária em relação a reformas eleitorais. Nesse sentido,

o caso brasileiro é bastante ilustrativo. Com um sistema partidário extremamente fragmentado e um cálculo eleitoral bastante influenciado pela capacidade que os principais partidos precisam desenvolver para formar coligações eleitorais e, posteriormente, coalizões governamentais, sugerem que parte da motivação por trás de recorrentes discussões sobre reformas eleitorais encontram bases nessa dinâmica de poder em que partidos pequenos são peças fundamentais do sistema político.

Portanto, no tocante à necessidade de formar maiorias legislativas, não há grandes diferenças entre modelos parlamentaristas e presidencialistas. Seja qual for o sistema de governo, o fato concreto é que os atores percebem a necessidade de coordenar suas ações para que consigam aprovar os seus projetos. Strøm (1984) defende que a formação de governos minoritários em sistemas parlamentaristas são, na maior parte dos casos, fruto de refinado cálculo político por parte dos atores partidários. Em outras palavras, é uma escolha racional permanecer com o status minoritário e por fortes razões, do ponto de vista partidário, mas principalmente se assumirmos que os partidos não são motivados exclusivamente por cargos (*office-seeking*) ou políticas (*policy-seeking*). Além disso, não é verdade que coalizões majoritárias são sempre as mais efetivas, uma vez que é possível negociar com partidos de fora do governo. Assim, uma vez que partidos políticos possuem interesses muito além de objetivos imediatos, algumas vezes é mais vantajoso permanecer com um *status* minoritário e negociar com partidos de fora do governo, a formar coalizões majoritárias com elevados custos eleitorais, por exemplo.

Contudo, se por um lado, as diferenças entre parlamentarismo e presidencialismo, no tocante a natureza do sistema de governo, não altera a necessidade de obter uma maioria legislativa para se aprovar uma agenda de governo, por outro lado, regras eleitorais podem alterar o cálculo necessário para a formação de coalizões de governo, uma vez que influenciam no formato do sistema partidário. Essa realidade pode induzir partidos políticos a conduzir reformas que busquem alterar a estratégia necessária para a obtenção de um maior controle sobre o executivo. Como vimos, esse controle é fundamental para o sucesso partidário na condução das suas ambições políticas.

### 1.2.5 A maximização do poder pelos indivíduos

Ao analisar as motivações políticas por reformas eleitorais, é imprescindível tratarmos também das motivações individuais dos agentes que operam a política. Se a estrutura partidária é a grande unidade de análise quando tratamos sobre um determinado sistema político, a atuação dos políticos que formam essas agremiações é igualmente relevante. De fato, a ambição dos políticos são o centro de toda a dinâmica política, seja dentro ou fora das agremiações partidárias, e o modo pelo qual essas relações de ambições operam devem ser compreendidos também para o caso de reformas eleitorais por tratar, justamente, da forma como será estruturado as suas estratégias de campanhas para as eleições.

Desse modo, a busca e a competição por carreiras políticas são o centro das ambições dos políticos e essa relação é intimamente conectada com a própria profissionalização da política. A profissionalização é não somente necessária, como também inevitável para a democracia moderna e cria uma hierarquização dos cargos políticos que se transformam no grande objeto de desejo por parte dos indivíduos que operam a política enquanto profissionais da política, com raras exceções.

A competição por cargos políticos, muito embora pareça um espetáculo desordenado, com cada indivíduo lutando por chamar mais a atenção dos eleitores que os concorrentes, é baseada em rígidas regras que impactam diretamente na estratégia de cada campanha, desenvolvendo uma lógica própria com o tempo que tende a se manter. A entrada de indivíduos na vida política profissional implica em uma profunda mudança no seu modo de pensar. Cada derrota ou vitória eleitoral passa a representar, para esses indivíduos, um custo extremamente alto e precioso, importância essa que cresce com a profissionalização. O mundo dos políticos profissionais é caracterizado pela competição acirrada e a estabilidade dos cargos, ou da própria carreira política, é bastante incerta. Essa realidade induz os políticos a planejarem com bastante cautela e cuidado os seus planos em relação a sua carreira. A constante instabilidade também faz com que se busque ao máximo diferentes alternativas em caso de derrota eleitoral, tornando-se um verdadeiro meio de vida. Assim, no cálculo estratégico, cargos governamentais e não governamentais precisam ser distinguidos pelos seus diferentes objetivos que variam dependendo do sistema político analisado (SCHLESINGER, 1966; BORCHERT, 2003, 2009; SANTOS & PEGURIER, 2011).

Com isso, por quais razões determinados políticos se arriscariam em mudar as regras que os afetam tão diretamente? Segundo Schlesinger (1966), existem três caminhos através dos

quais as carreiras podem ser padronizadas. Primeiro através da estrutura institucional das oportunidades. O desenho institucional pode criar incentivos a favor ou contra o movimento de certas carreiras políticas, o que acaba criando padrões observáveis no tempo. Segundo, através da antecipação de possibilidades de trajetórias, que dá forma aos comportamentos ao longo das carreiras. E, terceiro, através das expectativas de outros atores em relação a possibilidade de uma determinada trajetória baseada em experiências passadas.

A existência de uma estrutura institucional territorial baseada em carreiras multinível – municipal, estadual e federal – amplia o leque de opções das carreiras políticas assim como incentiva determinados movimentos entre essas carreiras que varia de acordo com o desenho institucional. Esse movimento obedece a um certo padrão que se desenvolve conforme a experiência política se aperfeiçoa, ou, em outras palavras, quando se desenvolve uma lógica de competição política. Neste caso, estruturas multiníveis de países federalistas certamente terão mais oportunidades de competição em relação a países unitaristas. Assim, a ordem institucional que determina o padrão de relacionamento entre Executivo-Legislativo, a estrutura organizacional da competição política (sistema partidário, estrutura partidária e o financiamento de campanha) e a estrutura de representação (sistema eleitoral e mecanismos de seleção dos candidatos), ajudam-nos a delinear as características institucionais que incentivam padrões nas carreiras políticas a uma determinada direção.

Os cargos políticos, ao tratarmos de ambição política, podem ser distinguidos em termos de disponibilidade, acessibilidade e atratividade. Para estar plenamente disponível é necessário não apenas existir, mas possibilitar que os candidatos estejam aptos a ocupá-lo. Critérios de idade mínima, registros de residência com tempo determinado, tempo de registro partidário etc. reduzem a sua disponibilidade. A acessibilidade, por outro lado, são as chances reais que os candidatos possuem em relação ao cargo em disputa. Por fim, a atratividade é definida pelos benefícios que o cargo tem a oferecer. Pode ser entendida em relação aos salários ou também aos “poderes” inerente a ele, um critério individual que varia muito de indivíduo para indivíduo. É, sobretudo, a atratividade que diz respeito a hierarquia dos cargos em relação a ambição dos políticos em termos de poder, status e benefícios materiais (BORCHERT, 2003; 2009).

A ambição por determinada carreira política usualmente leva os indivíduos a planejar e moldar o seu comportamento em função dessa inspiração por determinado cargo. Isso significa que mesmo cargos institucionalmente bem separados, podem desenvolver estreitos laços através da forte ambição dos seus membros. A antecipação dessa ambição tem um importante impacto no desempenho dos indivíduos e no estabelecimento de padrões comportamentais.

Uma vez estabelecida, o padrão nas ambições por carreiras políticas tende a se reproduzir. Isso significa dizer que se grande parte dos políticos do legislativo federal vierem, por exemplo, de legislativos estaduais, será lá que partidos e os meios de comunicação irão esperar por um sucessor. Essa expectativa reforça o padrão já estabelecido que tende a se reproduzir no tempo a não ser que uma reforma impacte neste padrão.

Segundo a tipologia proposta por Borchert (2001; 2003; 2009), ao observarmos a frequência entre os movimentos de carreiras e o número de padrões existentes, é possível distinguir três tipos de mundos ideais de padrões de carreiras políticas em países com competição multinível. Primeiro onde todos compartilham dos mesmos objetivos de carreira, segundo onde diferentes grupos desenvolvem diferentes preferências e terceiro onde não há nenhuma hierarquia de preferências.

O primeiro padrão observado por Borchert, deriva da ideia de unilinearidade nas ambições de carreira e, neste caso, quão maior for o território representado pelo cargo, maior é a sua relevância. Isso significa dizer que cargos estaduais seriam mais importantes do que cargos municipais e cargos federais estariam acima dos estaduais e a competição entre os políticos profissionais estaria claramente definida nesses termos, num caminho direto e unilinear ao nível federal. Nesse sentido, somente os mais aptos alcançariam o nível federal, numa espécie de pirâmide hierárquica.

Este pensamento, no entanto, encontra forte contraste com a realidade empírica de alguns casos. Não existe uma definição clara sobre o tipo de frequência na movimentação entre as carreiras de um modo geral. Isto ocorre porque essa frequência será determinada pelos atrativos que cada movimentação entre carreiras acarreta para o candidato e os custos em arriscar a movimentação, o que depende da estrutura institucional de cada país. Nessa lógica, a estrutura interna partidária e do sistema partidário, a forma como se procede o financiamento de campanha e as leis que regulam as candidaturas, tudo isso altera os custos de uma mudança de carreira. Além disso, quanto mais profissionalizado forem as carreiras políticas, menor é a frequência de movimentação entre elas, pois os atrativos ou as variações entre os cargos diminui, enquanto os custos se mantêm. Sistemas eleitorais com listas fechadas, por exemplo, elevam a importância da indicação partidária para uma candidatura, tornando mais importante as relações intrapartidárias do que a capacidade dos candidatos em obter votos, circunstancia essa que pode inviabilizar uma movimentação de carreira nos casos em que políticos bem colocados no diretório partidário em nível local não estejam bem colocados em nível nacional. Situação semelhante pode ocorrer nos casos em que a diferença salarial entre o nível estadual e nacional forem baixos ou insignificantes. A combinação de uma estrutura institucional que

dificulta livres movimentações de carreiras, com uma alta profissionalização da política, que reduza as diferenças entre os benefícios dessas mesmas carreiras, cria um ambiente de competição bastante adverso daquela observada numa pirâmide hierárquica.

Por conta dessas diferenças, Borchert (2009) observa outros dois universos ou “mundos-ideais” com padrões distintos de ambições e movimentação entre as carreiras. Assim, na definição da segunda observação é possível encontrar diferentes arenas de competição que são separados pelo elevado custo de uma eventual movimentação. Sob essa perspectiva, existem muitos caminhos possíveis com recompensas similares, porém, a decisão de adentrar em qualquer desses caminhos normalmente é feita desde cedo por conta dos custos de uma mudança. A profissionalização das carreiras políticas também é bastante alta e relevante para o elevado custo da movimentação.

O terceiro universo é caracterizado pela falta de uma hierarquia clara. Muitos cargos são ofertados com uma atratividade aproximada e a movimentação ocorre livre e constante. Todavia, se por um lado qualquer um pode mover-se a qualquer momento, por outro lado os desafios são constantes e a competição bastante acirrada. A profissionalização das carreiras nestes casos, assim como no segundo universo, é elevada e o pensamento comum entre os candidatos é a de que nenhum cargo é inacessível ou com constrangimentos altos o suficiente para impedir recorrentes movimentações entre as carreiras.

Com isso, diferentes estruturas institucionais produzem diferentes padrões nas ambições por carreiras políticas. E neste sentido, não é difícil imaginar propostas de reformas baseadas em expectativas de uma reestruturação desses padrões de carreiras, assim como uma forte oposição, uma vez que o ônus de uma reforma possa impactar diretamente nos investimentos de indivíduos comprometidos com suas ambições de carreira.

A fim de exemplificar a sua tipologia, Borchert (2009) dá o exemplo da estrutura de carreiras de três países federalistas: EUA, Alemanha e Brasil. Em primeiro lugar, no caso dos EUA, a verificação empírica demonstrou que cargos locais são de menor importância e cargos estaduais são relevantes para impulsionar carreiras em nível federal, num claro movimento em direção a Washington. Em segundo lugar, a análise do exemplo alemão é convincente na hipótese de que o nível estadual é um fim em si mesmo e não um trampolim para o âmbito federal. Sem muitas movimentações motivadas por ambições entre os níveis estadual e federal, desde cedo os políticos alemães fazem suas escolhas em relação as possibilidades de carreiras na arena estadual, ou na arena federal e em raras exceções voltam atrás. Existe uma variada gama de carreiras semiprofissionais no nível local e dentro das agremiações partidárias. A consequência disso, é o desenvolvimento de duas arenas distintas de carreiras políticas com



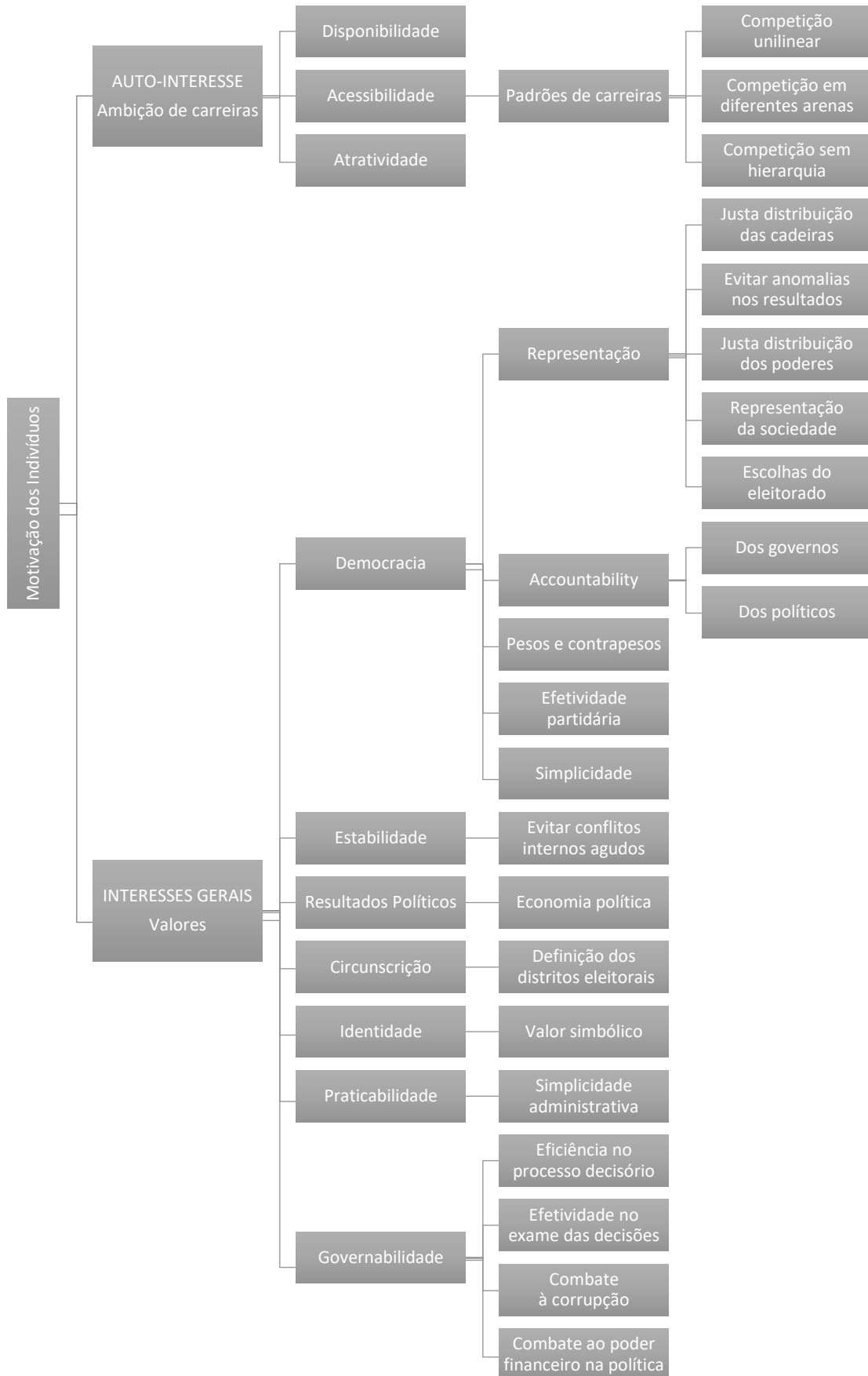
padrões que coexistem simultaneamente (BORCHERT; STOLZ, 2011). Por fim, o caso brasileiro exemplifica o terceiro universo de “mundos ideais” com uma elevada movimentação entre as carreiras de diferentes níveis de disputa com poucos constrangimentos e um alto grau de incerteza.

No esforço para compreender melhor a estrutura de oportunidades de carreiras políticas no Brasil, muitos autores cunharam conceitos que agregaram o repertório explicativo para essa elevada movimentação entre os cargos. Este é o caso dos perfis de carreira em “zigzague”, proposto inicialmente ainda no período da ditadura militar (1964-1985) e na tentativa de explicar a descontinuidade do mandato parlamentar naquela época. O diagnóstico foi o de que a descontinuidade havia sido impulsionada como parte de um efeito não-intencional da intervenção realizada pelo então ministro do planejamento, Roberto Campos, que aumentou o repasse de recursos fiscais da União para os municípios durante a reforma fiscal. O resultado foi compreendido na época como uma “fuga ruma às prefeituras” (FLEISCHER, 1976). Após a redemocratização no país, o estudo pioneiro de Figueiredo e Limongi (1996) reativou o interesse pelas descontinuidades de carreiras no Legislativo brasileiro. O diagnóstico ainda era similar ao do período militar e sustentou o argumento de que o Legislativo carecia de instrumentos que lhes pudessem assegurar a continuidade na carreira parlamentar. Outra lógica explicativa, no entanto, foi desenvolvida por Samuels (2003; 2008) e sustentou a hipótese de que a descontinuidade do Legislativo pós-ditadura, havia sido provocada por outra “alavancagem” financeira, relativa aos orçamentos fiscais dos estados e prefeituras, tornando-o um apêndice da estrutura de oportunidades de carreiras, um pequeno desvio ao objetivo final que seria estadual/municipal. Sob esta perspectiva o Legislativo seria desprestigiado propositalmente tendo em vista a meta central que seria descer de nível sempre que possível. Segundo Samuels, esse foi o motivo da descentralização fiscal operada pela Constituinte de 1988. Por outro lado, o termo “zigzague” foi utilizado por Santos (2000, 2003), para expressar a hipótese de que os políticos deixam seus cargos no Legislativos em busca de cargos no Executivo, pela maior relevância destes últimos em intervir no processo decisório, mas que eventualmente retornam ao Legislativo como forma de se manterem na carreira política. Segundo o autor, o fato marcante é que os políticos procuram manter-se na vida política e como não existem fortes barreiras ou constrangimentos a movimentação entre os cargos, eles “zigzagueiam” conforme as oportunidades, embora com preferência pelo executivo. Essa perspectiva considera o desprestígio do Legislativo como um entrave a carreira parlamentar, pois não contribui nem para a reeleição nem para impulsionar a carreira em direção a meta de

chegada em postos do Executivo Nacional e/ou das governadorias (SANTOS, 2003; MARENCO, 2000; OLIVEIRA, 2009).

Nesse sentido, o caso brasileiro constitui um importante exemplo para estudos de carreiras políticas uma vez que a combinação de presidencialismo com federalismo e sistema eleitoral proporcional por lista aberta propicia ambiente institucional complexo, no desenvolvimento das carreiras políticas, e que dá vazão a um alto grau de movimentação entre os cargos. O desenvolvimento de um sistema multipartidário volátil com um sistema eleitoral proporcional por lista aberta sugere que as carreiras políticas são bastante arriscadas. Os efeitos do federalismo e do sistema eleitoral na estrutura de carreiras, produziu o incentivo de adentrar no Legislativo como forma de consolidar e até estender o poder de influência política nos estados (SANTOS; PEGURIER, 2011).

Figura 3 – Motivações dos indivíduos



Fonte: O autor, 2019.

### 1.3 Motivações baseadas em interesses gerais; valores

Até agora vimos os atores envolvidos em processos de reformas e algumas possibilidades de motivações originárias do autointeresse, tanto quando consideramos a organização partidária enquanto unidade de análise, quanto quando focamos a análise em indivíduos políticos. Como foi abordado no início do capítulo, para alguns autores essas considerações são as únicas com as quais precisamos nos concentrar. O pensamento comum dessa corrente de autores, sustenta que os políticos, juntamente com os partidos, promovem reformas que possam lhes fornecer vantagens eleitorais e que o auto interesse é o principal conceito que explicaria tais ações e, conseqüentemente, tais reformas. Afinal, como sugere Riker (1984), a maioria dos exemplos de reformas foram realizadas com interesses partidários em vantagens eleitorais.

Como vimos, nem todos os autores concordam com essa hipótese. Blais e Massicotte (1997) defendem, por exemplo, que os políticos, em alguns casos, realizam escolhas baseadas em suas “visões” ou “ideário” do que seria “bom”, “justo”, ou “eficiente”. Katz (2005) também defende linha semelhante ao argumentar que partidos políticos, algumas vezes, buscam fazer o “certo” ou o mais democrático. Neste sentido, Renwick (2010) sugere que os “valores”, enquanto um meio para se atingir o “interesse geral”, podem ser o grande catalizador nessa busca para fazer o “certo”. Assim, e indo de encontro com essa linha de análise, uma definição sobre os valores, ou o interesse geral, que podem influenciar ou induzir determinadas direções ou rumos que uma reforma pode tomar, serão o foco das próximas páginas.

A importância desse conceito para este trabalho pode se dar por dois motivos básicos. Primeiro porque os políticos, mesmo orientados pelo auto interesse, precisam conectar as suas ações com o desejo dos seus eleitores e, neste caso, o uso de um suposto interesse geral, ou um bem comum nacional, é uma das formas de tornar esse link possível. Em segundo lugar, uma vez que assumimos que os políticos não são os únicos atores relevantes de um processo de reformas e que cidadãos tem um peso bastante relevante no processo, é imprescindível entendermos como e se é possível mensurar o interesse geral nos casos de reforma.

Na busca por uma definição do interesse geral podemos encontrar diversas correntes teóricas a respeito dos fundamentos da democracia representativa e como as instituições foram pensadas a fim de canalizar um suposto interesse geral. Uma vez que o nosso objetivo neste trabalho é com os processos de reformas, estas correntes teóricas não tocam na nossa curiosidade central. A fim de contornar a situação, adoto para esta sessão as considerações de

Renwick (2010) sobre o conceito de interesse geral em casos de processos de reformas eleitorais.

Essa definição considerou os muitos critérios que já existem, elaborados por cientistas políticos e outros acadêmicos, sendo sistematizadas por Gallagher (2005) e também por Reynolds, Reilly e Ellis (2005), para só então surgirem nos estudos de Renwick sobre reformas eleitorais (2010). Deste modo, como exposto na figura 3, foram consideradas sete grupos de valores: Democracia, estabilidade, governabilidade, resultados de políticas, circunscrição, identidade e praticabilidade. Irei abordar cada um desses critérios de forma mais detalhada.

### 1.3.1 Democracia representativa

Segundo Robert Dahl (1991), a introdução do artifício da representação na formação das democracias modernas, foi o que tornou possível os governos democráticos em países com populações tão heterogêneas e espalhadas em grandes extensões de terras. Aquela democracia da *polis* grega era simplesmente inviável em sociedades complexas. Institucionalizar a representação foi a solução encontrada (SARTORI, 1994).

Essa invenção institucional, no entanto, não segue uma regra unilinear. Existem diversas formas de democracia representativa, com custos e resultados distintos e as preferências do eleitorado sobre o ideal democrático podem tecer tendências por reformas em direções específicas alegando a defesa de interesses gerais. Uma vez que as regras eleitorais estão entre as mais fundamentais das instituições representativas, é natural que ela se esbarre em valores com aspiração a interesse geral. Esses valores são produzidos e mutáveis, mas no geral traduzem pontos relevantes que a sociedade, em sua maioria, valoriza numa democracia. Em outras palavras, a escolha institucional depende também dos valores elencados nos momentos em que se decide as regras da democracia.

Apesar disso, enquanto Robert Dahl (1991) considera as democracias modernas como pobres aproximações do ideal da soberania popular, e sugere um eixo “democratizante” entre o princípio democrático perfeito e inexistente num extremo e um regime fechado e de baixa participação social no outro, Lijphart (2003) define dois modelos de democracias representativas, majoritário e consensual, considerando dois eixos analíticos; a dimensão executivo/partidos e a dimensão federalismo/unitarismo. Com isso, não é difícil constatar que democracia representativa pode significar muita coisa em termos institucionais. E uma reforma dessas diferentes possibilidades institucionais pode exaltar um determinado valor democrático

que encontre respaldo em apenas parte do eleitorado. Esses valores podem significar muita coisa e depende de como se desenvolvem em cada caso. Renwick sugere cinco elementos com os quais a democracia produz valores: Representação, *accountability*, pesos e contrapesos, efetividade partidária e simplicidade.

Assim, o primeiro item que devemos considerar quando falamos de uma democracia moderna, é sobre como se dá a representação. Como existem inúmeras formas institucionais para que este artifício se desenvolva, é preciso avaliar as implicações que cada uma exalta. Por esse ângulo, Renwick (2010) define cinco aspectos da representação que são relevantes: justa distribuição das cadeiras, evitar anomalias nos resultados, justa distribuição dos poderes, representação da sociedade e escolhas do eleitorado.

A percepção de uma justa distribuição das cadeiras é elemento fundamental para o bom funcionamento do sistema partidário. Nesse sentido, as regras devem ser percebidas como justa para todos os competidores. Se crescer a percepção de que as regras favorecem uns em detrimento de outros, podemos assistir a longas discussões de reformas. Um exemplo bastante elucidativo pode ser dado pela Alemanha que desde a percepção de que as cadeiras adicionais favoreciam os grandes partidos e distorciam a proporcionalidade dos votos recebidos, ao gerar um bônus apenas para uns, começou a ser alvo de longas discussões em diversas arenas de debates, ainda que os partidos insatisfeitos não possuíssem a capacidade de, sozinhos, iniciar um processo de reforma (KLINGEMANN; WESSELS, 1999; BAWN, 1999; BEHNKE; DECKER; GROTZ; VEHRKAMP; WEINMANN, 2017, entre outros).

Evitar anomalias nos resultados, significa graves distorções entre votos e cadeiras. Essas anomalias podem produzir o que Siaroff (2003) e Shugart (2008) identificaram como *spurious majorities* (maiorias espúrias). Também conhecidas como “falsos vencedores”, tratam-se de situação em que o segundo colocado em percentual dos votos consegue a maioria das cadeiras. Douglas Rae (1967) cunhou o termo “maiorias manufaturadas”, ao se referir a maiorias produzidas pelo desenho das regras e não pela porcentagem dos votos recebidos, próprias de alguns modelos majoritários. Segundo Renwick (2009), o peso do “falso vencedor” nas eleições Neozelandesas em 1978 e 1981, foi um dos fatores que ajudaram na iniciativa que levou o país a produzir uma reforma uma década mais tarde.

A questão da transformação de cadeiras em poder foi discutida na sessão anterior quando abordamos sobre como classificar os poderes de um partido. Embora ela seja normalmente entendida como a mera distribuição de cadeiras dentro do parlamento, sistema multipartidários podem complexificar esse cálculo. Assim, é possível observar os casos em que a distribuição de poder no governo possa seguir uma lógica entendida como “injusta” do ponto

de vista dos resultados eleitorais. Pequenos partidos podem colher largos frutos junto ao governo em contraste com grandes e médios partidos a despeito do seu desempenho eleitoral. Parte do argumento em torno da reforma eleitoral no Brasil questiona o que alguns autores chamam de “frágeis” coalizões *ad hoc*, quando o partido do presidente necessita formar coalizões profundamente heterogêneas ideologicamente e isso afeta a capacidade do governo em aprovar a sua agenda. O argumento sustenta a ideia de que partidos médios e pequenos acabam obtendo um poder de barganha que não condiz com o seu peso eleitoral (AMES, 2001, AMORIM NETO, 2006).

Abordar sobre o conceito de representação tende a incluir também a antiga discussão sobre uma justa representação de todos os setores da sociedade. Ainda que a maioria do eleitorado esteja bem representado através do sistema político, uma minoria não representada pode sempre colocar o sistema sob o teste de uma reforma. Exemplos dessa condição podem ser encontrados com certa facilidade. Na Nova Zelândia, na reforma de 1993, a discussão maior foi sobre a melhora da representação da minoria maori (RENEWICK, 2010). Na Bolívia, na reforma de 2009, houve grandes discussões sobre uma reforma que pudesse aprimorar a representação das minorias indígenas, assim como das mulheres (ROCABADO, 2010; MALANDA; LEIBE, 2015). De todo modo, é possível observar que ainda que a constituição garanta direitos e deveres em relação a igualdade e o respeito às minorias, debates sobre a representação de setores desfavorecidos podem sempre revelar falhas institucionais inadmissíveis para a sociedade tornando-se gatilhos para reformas eleitorais.

Por fim, quando falamos de representação falamos também de escolhas dos eleitores. Este aspecto da representação é primordial. Caso haja uma manifestação da vontade popular em alguma direção, é necessário que os políticos lidem com essa manifestação, não é possível ignorá-la. Com isso, pesquisas de opinião, consultas populares e outros meios de manifestação da vontade popular podem alterar os rumos de uma reforma ou colocar outras opções na mesa. Processos de consulta popular podem ser usados como meio de alavancar reformas que por outros meios não ocorram.

Além desses aspectos da representação, a democracia ainda sugere uma relação de controle, ou fiscalização, por parte dos cidadãos em relação ao governo e os políticos. Esse é um elemento que tem a sua raiz na ideia de que o povo é o fundamento dos poderes em uma democracia e são a eles que governos democráticos devem subordinação e transparência. Conhecido na literatura internacional pela expressão *accountability*, o termo já produziu inúmeras discussões sobre a adoção de leis de transparências e não raras vezes estão presentes de maneira bastante enfáticas em argumentos a favor ou contrários em relação a certas reformas

eleitorais. Na Bolívia, após um turbulento início de redemocratização, de 1979 a 1985, marcado por golpes, contragolpes e revoltas populares, o sistema eleitoral boliviano, até então um modelo proporcional por lista fechada, sofreu duras críticas a respeito do baixo controle que os eleitores possuíam acerca dos seus representantes. Na expectativa de aumentar a *accountability*, ao eleger diretamente parte dos deputados pela regra majoritária de maioria simples em distritos uninominais, o congresso aprovou uma reforma, em 1995, que modificava o sistema eleitoral proporcional por um modelo misto como parte da demanda dos eleitores (RODRIGUEZ, 2016; LAZARTE, 2008). Do mesmo modo, a reforma realizada em 1993 na Itália seguia a mesma lógica de pressão por maior controle dos agentes políticos, embora dessa vez impulsionada por escândalos de corrupção. Segundo Katz (1999), a demanda por maior *accountability* foi o maior fator por trás da pressão pública pela reforma italiana. Assim, maior controle do eleitor sobre o seu candidato, ou partido, pode ser um grande valor influenciador de debates nessa direção. Não é claro, no entanto, como equilibrar institucionalmente a relação entre representação, *accountability* e sistemas eleitorais. Para Horowitz (2003), a maior parte das pesquisas mostram que sistemas eleitorais que avançam na direção de uma maior representação tendem a fazê-lo sob o custo da *accountability* e vice-versa.

Além do controle externo, feito pelos cidadãos, o princípio democrático necessita de outro tipo de controle, de origem endógena. Conhecido pelo termo *checks and balances*, trata-se do princípio de que um governo precisa ser limitado também pelos próprios pares. O controle horizontal feito entre os três poderes, tidos como independentes entre si, é o grande exemplo desse princípio que deve estar presente em qualquer democracia. Contudo, a relação entre os partidos dentro de um sistema partidário, também precisa encontrar um equilíbrio. Reformas eleitorais podem enfatizar esse aspecto democrático a fim de acentuar a independência e o controle que cada poder, assim como agremiações partidárias, exercem um sobre o outro e limitar abusos de poder por parte de governos tidos como muito fortes e majoritários. Governos formados por supermaiorias desequilibram esse princípio ao unificarem o Executivo com o Legislativo de forma que agendas são aprovadas sem a necessidade de muita deliberação. Nesse sentido, a efetividade do sistema partidário também é um critério fundamental para a construção desse equilíbrio e, segundo Renwick (2010), de fato foi um fator determinante na formação das comissões de análise do sistema eleitoral em ambos os países, Nova Zelândia (ROYAL COMMISSION ON THE ELECTORAL SYSTEM, 1986) e Fiji (FIJI CONSTITUTION REVIEW COMMISSION, 1996).

A discussão sobre formas de controles internos, é mais clara quando se discute sobre o sistema de governo, uma vez que a separação dos poderes é o foco central do debate. Contudo,



uma vez que a relação entre maioria e minoria passa pelo ambiente partidário, a efetividade do sistema partidário é uma demanda essencial para a saúde democrática. Reilly (2006) argumenta que tanto no Japão, em 1994, quanto em Taiwan, em 2005, a percepção de que o SNTV (Distritão) produziu um facciosismo que impedia o pleno funcionamento do sistema partidário foi o motivo pelo qual eles reformaram o sistema eleitoral. Limongi (2006) nos lembra da grande contribuição dos federalistas ao debate acerca do presidencialismo: “criar mecanismos endógenos para o controle e a limitação do exercício do poder pela maioria, dificultando a sua ação, tornando-a mais lenta”. Esta percepção não difere muito do argumento de Reynolds, Reilly e Ellis (2005), quando sustentam que o desenvolvimento de partidos políticos eficientes deve ser um critério no desenho de sistemas eleitorais, uma vez que essa eficiência é para ter como resultado o bom funcionamento dos mecanismos de *checks and balances*.

Por fim, a simplicidade, na medida do possível, deve ser considerada como importante passo para o bom funcionamento de regras democráticas. A simplicidade de um sistema eleitoral deve ser entendida sob dois ângulos: primeiro sob a perspectiva do eleitor, tratado nesta sessão, e segundo, sob a perspectiva administrativa, ao qual abordarei mais a frente. O sistema eleitoral tem por objetivo transformar votos em representação e um importante fator neste processo é o entendimento, por parte dos eleitores, das regras do jogo para que tenham consciência das opções que lhes estão na mesa. Regras mal compreendidas podem acarretar em desperdício dos votos e uma falsa relação entre a vontade geral do eleitorado e a sua representação no Legislativo. Quanto mais o eleitorado estiver ciente de como funciona os mecanismos institucionais, melhor será o funcionamento da representação. Renwick (2010) cita o exemplo da Escócia, que levou em consideração a simplicidade, ao deliberar sobre a escolha do seu sistema eleitoral. No Brasil, também é recorrente o argumento de simplificação das regras eleitorais nos debates sobre reforma política em todas as comissões especiais que discutiram o tema de 2003 a 2017. Muitos outros exemplos podem ser mencionados pelo fato da simplicidade ser uma questão relevante para ambos os lados, eleitor e candidato. Assim, é importante frisar que a simplicidade é elencada como um dos elementos associado a valores de interesses gerais, por existir o interesse geral de que o eleitorado se adapte as regras e utilize o artifício do voto de forma minimamente consciente. Ainda assim, não deve ser vista como um elemento que auxilie o estabelecimento de rankings de qualidade, com sistemas eleitorais bons e eficientes e outros ruins e complicados. O importante é que a comunicação entre o candidato e o eleitor não seja ofuscado por uma má compreensão das regras.

### 1.3.2 Estabilidade

Parte da literatura que se ocupa dos estudos sobre sistemas eleitorais faz uma associação entre as regras institucionais e os conflitos intergrupos, especialmente em jovens democracias. O foco desse debate é a ideia de que o desenho institucional dos sistemas eleitorais, podem evitar conflitos entre grupos com divergências acentuadas (LIJPHART, 1985, 2002; HOROWITZ, 1991, 1997; REYNOLDS, 1995; REILLY, 1996, 1997; FRAENKEL; GROFMAN, 2006).

Segundo essa perspectiva, sistemas eleitorais podem ser adotados com vista na estabilidade das relações entre distintos setores da sociedade. Tal hipótese, inicialmente, veio de análises que cobriam a onda de reformas ocorridas na Europa ocidental, ao final do século XIX e começo do século XX (ROKKAN, 1970). Alguns estudos de casos corroboraram à hipótese (CARSTAIRS, 1980), assim como a análise estatística (BOIX, 1999) e, posteriormente, outros estudos de casos cobriram novas regiões na África e Ásia (HOROWITZ, 1985; FIJI CONSTITUTION REVIEW COMMISSION, 1996; MOZAFFAR, 1998; SOUTHALL, 2003; GOUWS; MITCHELL, 2005), assim como na América latina (LEVINE, 1985; KARL, 1986; HARTLYN, 1988; LEHOUCQ, 1995).

Apesar de tais análises incorrerem em uma excessiva confiança na capacidade das instituições em resolverem conflitos, é possível encarar tais esforços como uma amostra da utilização do conceito de estabilidade enquanto valor democrático em momentos de reformas eleitorais. A adoção do modelo misto na Alemanha e em outros países pode ser visto como uma tentativa de conciliar possíveis conflitos entre defensores de modelos proporcional e majoritário ou de maior inclusão representativa. Tanto na Nova Zelândia, quanto na Bolívia, a adoção do modelo misto foi o fruto de uma tentativa de incluir setores da sociedade que antes não conseguia representação adequada e que clamavam por uma melhoria do sistema representativo. No caso alemão, um embate entre os dois maiores partidos sobre qual sistema eleitoral adotar, proporcional ou majoritário, culminou na criação do modelo misto. Assim, há uma situação de tensão em que não apenas o ajuste no artifício da representação é desejado, como também o cuidado em trazer ou manter a estabilidade, toda vez que não há um consenso claro sobre como reformar a representação.

### 1.3.3 Governabilidade e governança

A percepção de que sistemas eleitorais estão intrinsicamente conectados a elementos que influenciam a governabilidade, não é novidade. Opositores do sistema proporcional alegam que a proliferação de partidos no parlamento pode paralisar decisões, afetando a eficácia dos governos na produção de políticas. Não raras vezes os exemplos de Israel e da Itália são expostos como forma de ilustrar os riscos que modelos eleitorais acarretam no sistema partidário e, conseqüentemente na governabilidade e governança (RENEWICK, 2010).

Essa percepção, somada aos novos desafios da nova ordem econômica e financeira global, trouxe ao debate acadêmico abundante literatura sobre os conceitos de governabilidade e governança. O intuito de resgatar as origens históricas desses conceitos e com o esforço de diferenciá-los, nem sempre logrou êxito. Os diagnósticos e sugestões elencados necessitam enfrentar diferentes dimensões da questão, política, econômica, organizacional e gerencial. Essa agenda investigativa tinha por objetivo analisar a relação entre as dificuldades enfrentadas pelos governos com o tipo de regime político e a relações de ganhos e perdas (*trade-off*) entre eficiência econômica e política (CASTRO SANTOS, 1997).

Segundo Castro e Santos (1997), a primeira geração de análises sobre esses conceitos originou-se dos trabalhos de Huntington (1965, 1968, 1975), e interpretava a crise de governabilidade como decorrência dos excessos da participação e sobrecarga de demandas. Segundo essa corrente, o funcionamento adequado dos governos depende do equilíbrio entre as instituições agregadoras de interesses (*input*) e as instituições governamentais (*output*) que regulam a implementação de políticas. Nos períodos em que surgir um aumento repentino da participação, a resposta institucional se dará com o aumento da atividade governamental. Se a onda participativa atingir um determinado excesso, as atividades governamentais serão responsáveis pela conseqüente sobrecarga do governo. Em democracias consolidadas essa sobrecarga é absorvida, até certo limite, pelas instituições políticas, enquanto que em democracias jovens não.

Essa linha de pensamento enfatiza as relações entre as organizações partidárias, enquanto instituições agregadoras de interesses, e as instituições governamentais. E nesse sentido, sistemas eleitorais que permitam uma maior participação popular nas escolhas desses atores políticos, conseqüentemente afetarão o bom funcionamento do sistema político. Assim, o remédio proposto por esta corrente de pensamento é o fortalecimento da autoridade governamental. Fortalecimento que possa ser capaz de lidar com as ondas “excessivas” de participação.

Paralelamente a essa linha de pensamento outra corrente explicativa surgiu com o intuito de analisar a sustentação de políticas públicas e de ajustes em contextos democráticos. À frente dessa nova geração de análises estavam grandes agências internacionais de financiamento tais como o FMI e o Banco Mundial. Os trabalhos do Banco Mundial passaram a tratar o assunto com o termo *governance*. Grande parte desses trabalhos associavam o termo *governance* às concepções de *good governance* ou *good government*. Assim, para essa corrente, a definição de governança “é o exercício da autoridade, controle, administração e poder do governo”, ou “é o modo pelo qual o poder é exercido na administração da economia de um país e no exercício do desenvolvimento social”<sup>10</sup> (CASTRO SANTOS, 1997, disponível em [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br)). Acesso em: 22 de janeiro de 2019. Tradução livre).

Nesse sentido, a noção de governança ou de “bom” governo, está associada à capacidade governativa e passa a incorporar o repertório conceitual das ideias de desenvolvimento sustentável, que incorpora o crescimento econômico junto com a equidade social e direitos humanos. O “bom” governo passa a ser entendido como aquele que, simultaneamente com o crescimento econômico, transforma demandas e participação social em políticas públicas. Essa concepção diferente da anterior que entendia como “bom” governo aquele que mantinha o crescimento econômico via mecanismos governamentais permeadas pela “ordem” e a “autoridade”, pois o entendimento era o de que o crescimento econômico era o desafio fundamental e que o “restante”, o desenvolvimento social e político, viria como decorrência do crescimento econômico.

Com isso, apesar das divergências conceituais a respeito dos termos governabilidade e governança, é possível sugerir que a percepção de que governos são incapazes de tomar decisões eficientemente é um importante motor para processos de reformas eleitorais. No entanto, sistemas políticos em que periodicamente a tomada de decisão ocorre de forma um tanto rápida e sem muita deliberação também são alvos de críticas que conduzem a reformas, como abordado anteriormente. O caso da Nova Zelândia é ilustrativo, como argumenta Renwick (2010). Houve forte argumento em favor de melhorar o processo decisório no período de debates antes da reforma adotada em 1993. Segundo o autor, e ex-primeiro ministro neozelandês, Geoffrey Palmer, defendia que o parlamento neozelandês havia se tornado “*the fastest law in the West*” e argumentava que o processo legislativo deveria ser um negócio solene e deliberativo (RENEWICK, 2010, p. 41).

---

<sup>10</sup> "is the exercise of authority, control, management, power of government."; "is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development." (*ibidem*).

Além disso, é perceptível que muitos processos de reforma tomam lugar quando escândalos de corrupção aparecem de forma enfática e recorrente. A ideia de que governos corruptos devam ser reformados, coaduna com os conceitos de “bom” governo descritos acima. Se o processo decisório e a condução do governo passam a noção de que foi corrompido, o “bom” governo fica comprometido.

#### 1.3.4 Resultados políticos

De acordo com Renwick (2010), uma crescente literatura de economia política argumenta que sistemas eleitorais podem influenciar também níveis de gastos governamentais e déficits orçamentários (PERSSON; TABELLINI, 2005) e níveis de preços (CHANG; KAYSER; ROGOWSKI, 2008). Contudo, o argumento mais surpreendente é proferido por Rogowski (1987), que sustenta a hipótese de que quanto mais dependente for um país em relação ao comércio internacional, maior é a possibilidade de que adote um sistema eleitoral proporcional.

Embora estas abordagens fujam do epicentro deste trabalho, carecendo de uma investigação específica na área de política econômica, é relevante expor a hipótese de que sistemas eleitorais podem ser alvos de reformas baseadas também na matriz econômica, ou pressão por determinados resultados econômicos, como sugerem os referidos autores.

#### 1.3.5 Circunscrição

Ao citar a circunscrição como um possível valor que pode ser canalizado em discussões a respeito de reformas eleitorais, Renwick (2010) refere-se a importância que alguns sistemas majoritários atribuem as conexões existentes nos distritos entre representantes e representados. A princípio, parece confuso a atribuição desse valor uma vez que a circunscrição eleitoral pode ser entendida como parte de um problema da representação, por lidar com a forma como os eleitores irão atribuir o seu voto e ser representado. Também pode ser vista como uma questão de auto interesse, pois lida com ambições políticas de candidatos fortes e fracos localmente. Afinal, candidatos fortes localmente irão defender o estabelecimento de determinados círculos eleitorais enquanto candidatos fracos localmente irão defender o uso de circunscrições regionais ou nacionais. Contudo, uma vez que elas servem ao seu eleitorado em várias dimensões

políticas de interesse público, também pode ser entendida como uma questão de interesse geral. Foquemos neste último aspecto.

O lado positivo dos distritos uninominais tem sido a muito tempo destacadas pela conexão que se estabelece entre eleitores e o representante do distrito. A ideia é a de que o parlamentar defende os interesses do seu distrito a fim de manter o seu vínculo eleitoral, e, por sua vez, pode ser cobrado por seus eleitores de forma mais clara, direta e eficiente. Esta percepção irá sustentar que o link entre representante e representado pode ser estreitado com círculos eleitorais uninominais, pois o eleitor sabe com facilidade aonde “reclamar”.

Na reforma eleitoral boliviana de 1995, a demanda dos eleitores era de aumentar a participação na escolha do legislativo com a introdução de distritos majoritários. Assim, a reforma alcançada naquele momento foi de inspiração alemã, e foi adotado o modelo misto, com 62 das cadeiras eleita por votação proporcional em lista fechada e 68 por maioria simples em distritos uninominais. O desenho dos distritos não era uma demanda popular, tampouco uma questão de valor e interesse geral. No entanto, alguns anos depois, na reforma de 2009, o desejo por distritos de caráter indígena, respeitando os limites geográficos de certos “povos originárias”, tornou-se uma demanda consistente. Estes povos, dotadas de um eleitorado misturado com o de cidades grandes, não tinham força eleitoral para eleger um representante. A reforma de 2009 trouxe para a Bolívia 7 distritos especiais que respeitavam os limites geográficos dos “povos originários” e passaram a eleger seus próprios representantes (RODRIGUEZ, 2016; LAZARTE, 2008; ROCA BADO, 2010; MALANDA & LEIBE, 2015; CARRAFFA, 2010). Essa foi uma demanda que ganhou força com a ideia de “estado plurinacional”. Desse modo, o caso boliviano de 2009 ilustra de forma bastante consistente como o desenho de circunscrições eleitorais podem se tornar uma questão de interesse geral.

### 1.3.6 Identidade

As considerações até agora focaram nos efeitos de diferentes regras eleitorais e como elas motivam os atores. No entanto, é possível que uma reforma atraia o interesse geral não apenas pelos seus efeitos, mas por conta dos valores simbólicos incorporados a ele. A noção de uma identidade institucional atrelada a sistemas eleitorais foi considerada por Renwick (2010) tomando por base os estudos de alguns pesquisadores que sustentaram a hipótese de que algumas escolhas institucionais, notadamente a dos sistemas eleitorais, realizadas após o colapso da União Soviética eram orientadas pelo desejo de retornar a normalidade institucional

anterior a dominação soviética, especialmente no caso das escolhas realizadas nos países do Báltico (EECR, 1992; LOEBER, 1998; TAAGEPERA, 1994). Esta percepção trouxe a ideia de que nesses países imperou o desejo de retornar à identidade Europeia de antes da guerra.

Discussão semelhante pode ser atribuída a países que depois de longo período de ditadura, ao retornarem a democracia, optam por regras semelhantes as anteriores a ditadura. O Brasil é um exemplo disso. Segundo alguns autores, os constituintes confirmaram escolhas da “tradição republicana” brasileira, muito embora as novas regras não fossem um retorno puro e simples ao sistema vigente anteriormente (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1999; NICOLAU, 2012, 2017).

### 1.3.7 Praticabilidade

Por fim, é preciso considerar a praticabilidade de certas reformas eleitorais no mesmo sentido em que abordamos a questão da simplicidade, mas sob o ângulo administrativo. Sistemas eleitorais muito complicados em sua aplicação administrativa, podem culminar em reformas que prometam uma simplificação das mesmas. O exemplo mais enfático dessa possibilidade nos é dado pela Pádua Nova Guiné. Tendo sido acostumada a utilizar o voto alternativo durante os anos de administração colonial australiana, houve uma reforma assim que assumiram a independência em 1975 para o modelo majoritário de maioria simples. A justificativa: o modelo de maioria simples é muito mais simples. O chefe da organização eleitoral federal (*Chief electoral office*), argumentou que utilizar o voto alternativo era complexo demais e demandava muito tempo em comparação com o modelo de maioria simples, apenas para alcançar um resultado ligeiramente diferente (REILLY, 1996). Eventual pressão para o retorno ao voto alternativo ganhou voz no começo dos anos de 1980, mas as dúvidas relativas à gerência administrativa deste modelo eleitoral, permaneceram. Mesmo Reilly, que defendia o retorno ao voto alternativo, reconhecia a potencialidade das dificuldades (REILLY, 2002). Ainda assim, a despeito da reconhecida complexidade do voto alternativo, o país decidiu pelo seu retorno em 2002. Mas, por quê?

É importante frisar que, apesar da promessa de praticabilidade ou simplicidade, não é garantido que uma mudança nas regras eleitorais surtirá o efeito isolado da melhoria desejada no tocante a simplicidade. Mudanças nas regras eleitorais trazem consequências inesperadas. Neste ponto gostaria de enfatizar que a praticabilidade, assim como outros argumentos em favor da reforma, pode ser vista como um valor que ganha tons atrativos no discurso, mas é

imprevisível na realidade empírica. O exemplo da Papua nova Guiné demonstra essa imprevisibilidade. Ao utilizar o voto alternativo por influência australiana nas eleições de 1964, 1968 e 1972, realizaram uma reforma para o modelo de maioria simples, que foi utilizado de 1975 até 2002, baseado no objetivo de simplificar o processo eleitoral. No entanto, os diferentes incentivos eleitorais, trouxeram diferentes resultados que não eram esperados.

Para começar, Papua Nova Guiné é extremamente diversa em termos de etnia e cultura. A diversidade traduz-se em diversos clãs, cujos líderes disputam os assentos no parlamento. Sob o modelo do voto alternativo, as campanhas eleitorais promoviam uma interação positiva entre os diversos candidatos, uma vez que este modelo prevê o voto preferencial do eleitor. O objetivo desse sistema é contabilizar não apenas a primeira opção do cidadão, mas também a segunda, terceira e assim por diante até o último candidato do distrito. A ideia geral é a de garantir que o vencedor do distrito se eleja com mais de 50% dos votos. Assim, um complexo sistema de transferência de votos é realizado ao exigir do eleitor que ele ordene a sua preferência em relação a lista de candidatos ofertados no seu distrito. Dessa forma, o eleitor não dá apenas um voto, mas sim uma lista de preferências de voto, que deverão ser contabilizados até que um candidato consiga alcançar mais de 50% das preferências totais (NICOLAU, 2012).

A campanha eleitoral sob o voto alternativo exigia dos candidatos uma certa cooperação, especialmente por que eles eram de clãs diferentes e não conseguiam a vitória apenas com sua base eleitoral. Isto fez com que os candidatos formassem “alianças” de cooperação com outros clãs, e que poderiam modificar de uma eleição para outra, com vistas na vitória. A mudança para o modelo por maioria simples alterou radicalmente essa perspectiva. Sob as novas regras, a cooperação deixou de ser necessária e o clã mais populoso do distrito não precisava negociar com outros clãs menores. A competição eleitoral acirrou-se, assim como a violência entre as campanhas, pois não era mais importante lutar e negociar pela segunda preferência dos eleitores, mas sim derrotar os adversários e seus apoiadores um a um. Além disso, como haviam muitos clãs competindo, logo os candidatos se deram conta que não precisavam de muito apoio para ganhar uma eleição. O novo modelo eleitoral não dava nenhum incentivo a cooperação. Nas eleições de 1992, quase metade das cadeiras foram preenchidas com candidatos que obtiveram menos de 20% dos votos no distrito. Um candidato isolado conseguiu a vitória com apenas 6,3% dos votos. Esta realidade competitiva fez com que muitos observadores e políticos comesçassem a defender a reintrodução do voto alternativo. A suposta simplicidade administrativa trouxe grandes complicações para todo o sistema representativo (REILLYS, 1996; 2002).



## 1.4 Conclusão

A sugestão deste presente capítulo foi o de compreender as condições através das quais reformas podem ocorrer. Identificar os elementos necessários que compõem a mecânica por trás de diferentes tipos de reformas e sugerir uma tipologia. Como foi sustentado ao longo do capítulo, reformas podem tomar muitas formas e essas formas podem ter diferentes protagonistas que agem por diferentes motivações. Entender a mecânica de operação desses atores é de suma importância para seguirmos com uma análise comparativa útil para o nosso propósito.

Desse modo, a análise do processo de reformas é relevante para que possamos entender suas consequências. Nesse sentido, não estou sugerindo que possamos, a partir das condições antecedentes, prever os resultados. Mas ao entender o mecanismo por meio do qual esses processos interagem, é possível oferecer uma resposta mais satisfatória sobre as demandas envolvidas.

Para este trabalho, deixei de lado fatores subjetivos como o papel, ou a qualidade pessoal de lideranças, processos de manipulação, etc. por que não vejo espaço para este tipo de avaliação na proposta deste trabalho. É claro que lideranças específicas podem compor um processo de reformas que de outro modo não ocorreria. Mas precisar o impacto de determinadas lideranças nas conjunturas delicadas de reformas complexas como as da Legislação eleitoral, são de difícil mensuração e não encontram espaço na tipologia desenvolvida ao longo deste capítulo.

A tipologia apresentada servirá como ponto de partida para análises comparativas nos próximos dois capítulos e serão a espinha dorsal desta pesquisa. Como já afirmei, processos de reformas na legislação eleitoral podem tomar inúmeras formas, e classificá-las é um trabalho passível de muitas críticas. Não pretendo, com essa pesquisa, esgotar as possibilidades de análises e nem reivindicar que este capítulo tenha exaurido as perspectivas teórica sobre a temática das reformas na Legislação eleitoral. O próximo passo deste trabalho será examinar os exemplos da Alemanha e do Brasil, para poder expor o tipo de mecânica que atuou nos processos de reforma desses dois países.

## 2 A GÊNESE DO SISTEMA ELEITORAL MISTO ALEMÃO

No capítulo anterior, apresentei a tipologia através do qual proponho analisarmos processos de reformas na legislação eleitoral de qualquer país. Para testarmos essa tipologia, utilizo dois exemplos que, apesar de parecerem distantes, em seus processos, servem como boas amostras para provar a eficiência desse método. Desse modo, seleciono o período pós-reabertura democrática de ambos os países, Alemanha e Brasil. Neste capítulo tratarei do exemplo alemão. Embora os períodos selecionados possam parecer discrepantes, 1945-2017 para o caso alemão e 1985-2017 para o caso brasileiro, são ambos períodos pós ditaduras militares e a democracia que emergiu em sequência, seguiu mais ou menos o mesmo roteiro em seus processos de reformas. Dessa forma, não vejo inconsistência ao adotar ambos os períodos ainda que um tenha sido mais extenso que o outro. Um segundo passo será examinar a proposta de reforma eleitoral em direção ao modelo misto alemão, proposto recorrentemente no processo brasileiro de reformas.

Ao discutirmos o sistema eleitoral misto alemão, o mais comum é associarmos os seus elementos mais conhecidos como se fossem também os mais relevantes em casos de reformas. Ou seja, que metade das cadeiras é escolhida pela regra majoritária enquanto a outra metade é escolhida pela regra proporcional por lista fechada. E que o eleitor tem direito a dois votos; o primeiro atribuído a regra majoritária, no qual cada partido pode disputar em cada distrito com um único candidato, e o segundo atribuído a uma lista partidária fechada e previamente ordenada, cujo resultado servirá de base para o cálculo proporcional da distribuição das cadeiras relativas a parte proporcional do sistema eleitoral. Para países com sistemas proporcionais, significa dizer que terão um trabalho adicional em desenhar os distritos uninominais da porção majoritária desse modelo. Para alguns, esta é a maior, se não a única, desvantagem reconhecida.

Ao estudarmos o sistema eleitoral misto, no entanto, descobrimos uma série de outros elementos e possibilidades institucionais em parte negligenciadas por grande parte das discussões em torno deste modelo eleitoral fora da Alemanha, em especial no Brasil. Para começar, o sistema eleitoral misto alemão não é o único modelo eleitoral deste tipo. Na realidade, a experiência alemã não é sequer a primeira no mundo, muito embora seja a mais conhecida e referenciada. Em segundo lugar, o modelo misto alemão tal qual conhecemos hoje não é o mesmo adotado em 1949. A experiência alemã é rica em elementos que ajudam a entender as possíveis dificuldades das variações possíveis de sistemas eleitorais mistos. E as

reformas ocorridas ao longo dessa experiência serão tratadas por este capítulo com atenção especial.

Sob a perspectiva brasileira, que vem discutindo assiduamente a possibilidade de uma reforma do seu sistema eleitoral, apesar de ser regularmente apresentada como um modelo acabado desde a reforma de 1956 (CINTRA, 2000; NICOLAU, 2012), não é verdade que o modelo eleitoral alemão ficou todo esse tempo isento de reformas e críticas sobre o seu funcionamento. A reforma mais recente de 2013 tornou esse fato um pouco mais conhecido entre entusiastas brasileiros, mas ainda é preciso reconhecer e discutir sobre as reformas e tentativas de reformas ocorridas entre os anos de 1956 e 2013.

Esse histórico na utilização de um modelo eleitoral que combina elementos majoritários com proporcionais, pode ser encarada como primeiro tópico de análise a ser desenvolvido por este capítulo que será seguido a) pela análise do debate em torno do voto dividido, quando o eleitor atribui os seus dois votos a partidos diferentes, b) do impacto da cláusula de barreira no sistema partidário e a importância das suas alterações ao longo da história, c) das coalizões partidárias pré-eleitorais, d) do cartel partidário no sistema alemão e, e) sobre as candidaturas e a carreira política nos diferentes níveis de disputa.

Dessa forma, este capítulo se encarregará da experiência alemã com o modelo eleitoral misto, as reformas eleitorais ocorridas ao longo dessa experiência e os seus impactos no sistema político alemão. O objetivo final do capítulo será o de situarmos o sistema eleitoral misto proposto em discussões brasileiras sobre reforma com a realidade empírica alemã e avaliarmos as discussões em torno da temática da reforma em ambos os países, a luz da tipologia desenvolvida no capítulo anterior.

## **2.1 Regras eleitorais e a gênese do sistema partidário alemão sob o modelo eleitoral misto**

O modelo eleitoral alemão, que nas décadas mais recentes vem sendo apontado como exemplo para várias discussões sobre reforma eleitoral tanto no Brasil quanto no mundo, tem no ideal da estabilidade a sua característica central mais elucidada pelos seus evocadores. Contudo, o modelo que combina dois votos e a associação dos princípios proporcional e majoritário, possui um histórico que pode nos dar pistas sobre o quanto este arcabouço institucional é na realidade delicado e complexo. Conhecido pelos defensores mais entusiastas como o “melhor dos dois mundos” (SHUGART; WATTENBERG, 2001), por combinar um

suposto “bom” balanço de baixa fragmentação e estabilidade com representação proporcional, o sistema eleitoral misto alemão também sofreu inúmeros ajustes e reformas ao longo de sua existência. Além disso, depois da reunificação alemã em 1990, crescentes taxas de fragmentação partidária e volatilidade eleitoral proliferaram no seio do sistema partidário (KLINGEMANN; WESSELS, 1999; CAPOCCIA, 2002; MANOW, 2015).

Nesse contexto, antes de partimos para uma análise crítica sobre o impacto do sistema eleitoral misto no sistema partidário e político alemão, é preciso salientar as especificidades do sistema eleitoral misto do tipo alemão e situá-lo no âmbito do seu contexto histórico que, além de sofrer forte influência de outras regras político-eleitorais, sofreu algumas alterações importantes ao longo de sua existência, em especial nas suas primeiras eleições no pós-guerra e depois da reunificação.

Antes disso, é importante salientar que o sistema eleitoral misto já era conhecido pelos europeus antes da sua adoção pelos alemães em 1949<sup>11</sup>. As formas mistas pré-1945, eram versões aproximadas do que hoje conhecemos como *mixed-member proportional* (MMP), ou, em português, sistema eleitoral misto de correção. Ou seja, foram modelos mistos que pendiam para o lado proporcional do sistema, muito embora mesmo depois da adoção alemã demorou um tempo até serem classificados desta forma. As primeiras versões foram adotadas pela Dinamarca, em 1915, que após uma única eleição com este modelo adotou o sistema eleitoral proporcional com lista flexível e também pela Islândia, em 1942, que substituiu este modelo por uma forma proporcional pura em 1959 (RENEWICK; PILET, 2016). Desde 1915 a Islândia vinha avançando com pequenas reformas eleitorais em direção a um modelo proporcional. Apesar disso, havia dado pequenos passos e ainda utilizava o modelo majoritário para a esmagadora maioria das cadeiras. Assim, seis cadeiras excedentes foram criadas em 1915 sob regras proporcionais, outras quatro cadeiras em 1920 (com a criação de um único distrito plurinominal, com quatro cadeiras, para a capital Reykjavík), e uma nova expansão foi adotada em 1934 aumentando o distrito da capital de quatro para seis. Em 1942, contudo, uma reforma bem mais profunda tornou o sistema eleitoral bastante próximo do que conhecemos hoje como

---

<sup>11</sup> Curiosamente, também no Brasil idealizou-se um modelo “misto”, antes da experiência alemã. Pode-se dizer que o Código eleitoral estabelecido em 1932 elaborou, inicialmente, um sistema eleitoral que combinava elementos proporcionais e majoritários. O sistema na realidade apenas previa dois turnos de votação com os diferentes princípios eleitorais. Dessa forma, o primeiro turno seria contabilizado via regra proporcional e as cadeiras que não fossem ocupadas no primeiro turno deveriam ser preenchidas pelo sistema de maioria simples, sendo eleitos os nomes da circunscrição não eleitos no primeiro turno que receberam mais votos. O modelo idealizado foi duramente criticado pelo jurista Nestor Massena e acusado de ser “híbrido”, ao invés de plenamente proporcional como mandava a constituição (DPL, 1934, p. 2582-2584).

um modelo misto, para só então migrarem definitivamente para o modelo proporcional puro em 1959 (RENEWICK, 2011).

Na Alemanha, o modelo misto foi tomando forma a medida em que o país gradualmente reintroduzia a democracia no pós-guerra e ainda sob a ocupação militar estrangeira. Eleições locais e estaduais ocorreram já em 1946 e 1947 respectivamente e os sistemas eleitorais nos estados foram configurados antes das regras eleitorais nacionais. Nesse contexto, uma vez que as potências ocupantes detinham clara preferência por um sistema majoritário, e os partidos e lideranças políticas locais, talvez com a exceção do CDU (*Christlich-Demokratische Union Deutschlands*), tinham clara preferência por sistemas proporcionais, o modelo misto foi paulatinamente ganhando contorno. Ainda assim, havia inicialmente o desejo, por parte dos ocupantes, de que as regras eleitorais fossem decididas apenas pelos estados individualmente. Somente após protestos de políticos e lideranças estaduais que se iniciou o processo de elaboração de regras nacionais (GOLAY, 1958; RENEWICK, 2016).

A origem do modelo misto alemão, portanto, teve raiz no peculiar processo de reabertura democrática do país. Alguns pesquisadores sustentam a hipótese de que foi na zona britânica que o modelo misto de fato teve o seu início, uma vez que os britânicos tinham fortes receios com o modelo proporcional. Sustentando que eles acreditavam que havia sido o modelo proporcional o responsável pela proliferação de partidos de agendas radicais na Alemanha e que um modelo majoritário traria maior estabilidade política ao país com maior conexão entre os eleitores e os seus representantes (KREUZER, 2004; EBSWORTH, 1960). Mas essa influência não é tão clara. Além disso, tanto franceses quanto norte-americanos também tinham preferências pelo modelo majoritário, o que casava com a preferência da maior força partidária alemã da época, o CDU. Por outro lado, foi a posição firme e contundente do SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*), o partido social democrata alemão, com argumentos sobre manter a proporcionalidade do sistema eleitoral, que pendeu a balança para a adoção de um modelo misto, embora com seu resultado final sendo proporcional.

No sistema eleitoral misto alemão, o eleitor tem direito a dois votos: o primeiro voto (*Erststimme*) é concedido ao candidato que concorre em seu distrito e a vitória é dada aquele que obtiver mais votos no seu distrito, por maioria simples. O segundo voto (*Zweitstimme*) é atribuído a uma lista partidária fechada, fornecida por cada estado (*länder*). O número de cadeiras disponíveis varia de acordo com cada um dos dezesseis estados proporcionalmente ao seu peso populacional. Metade das atuais 598 cadeiras do parlamento são preenchidas por cada tipo de voto, mas é o segundo voto que coordena a distribuição total e proporcional dos assentos que cada partido tem direito. O território nacional é dividido em 299 distritos uninominais, com

seus representantes eleitos via primeiro voto, e as 299 cadeiras restantes são acrescentadas com base no segundo voto destinado a cada lista partidária. O cálculo ocorre primeiro a nível nacional e os partidos que não ultrapassaram a barreira dos 5%, ou alternativamente a vitória em três distritos, são cortados da representação que teriam direito via segundo voto. Caso um partido, que não tenha alcançado os 5%, consiga obter a vitória em um ou dois distritos, os eleitos possuem o direito de tomar posse no parlamento, de forma independente, porém o partido fica fora da contagem da distribuição das cadeiras da parte proporcional do sistema. Em seguida, ocorre o cálculo da distribuição das cadeiras parlamentares separadamente em cada estado por meio da subtração do número total de cadeiras obtidas por cada partido via primeiro voto, nos distritos majoritários, com a quota de cadeiras obtidas via segundo voto, pelas listas estaduais. Quando o número de cadeiras que um partido obteve via primeiro voto for maior que aquele que ele obteve via lista partidária, a regra alemã prevê um acréscimo de cadeiras para que sejam garantidas o preenchimento de todas as cadeiras conquistadas pelo primeiro voto nos distritos. A contagem é sempre feita por estado, o que significa dizer que um partido pode obter cadeiras suplementares em um estado e nenhum nos outros. Mas, como exatamente essa estrutura de dois votos afetam os partidos políticos e os candidatos?

As consequências esperadas por esse arcabouço institucional, quando da sua fundação, foi o de combinar estabilidade com proporcionalidade. Estabilidade ao permitir que metade das cadeiras sejam ocupadas via regra majoritária, com a expectativa de reduzir as possibilidades de fragmentação, e proporcionalidade ao garantir que a outra metade das cadeiras sejam ocupadas proporcionalmente. A explicação básica para essa expectativa sobre o sistema misto vem da famosa *Lei de Duverger* que, em poucas palavras, conclui pela tendência ao bipartidarismo no modelo majoritário e do multipartidarismo no modelo proporcional (DUVERGER, 1984), se assumirmos que quanto menor o número de partidos, maior o grau de estabilidade. Desse modo, esperava-se que a combinação das duas regras pudesse produzir um modelo proporcional mais estável que o modelo puro experimentado pela Alemanha no pré-guerra.

Durante a experiência da República de Weimar (1919-1933), a Alemanha adotou um modelo eleitoral proporcional que ficou marcado por um sistema partidário que observou a proliferação de partidos no parlamento e uma tendência ao radicalismo<sup>12</sup>. Durante a constituinte que se seguiu ao término da segunda guerra mundial, um impasse sobre qual modelo eleitoral adotar dominava os debates entre as principais forças políticas do pós-guerra. Enquanto um dos

---

<sup>12</sup> É importante frisar que sistemas eleitorais não proliferam partidos, podendo no máximo não agir no sentido de desencorajar o surgimento de novos partidos. Sistemas eleitorais não produzem partidos.

partidos mais fortes e expressivo nacionalmente, o CDU/CSU (União Democrata-Cristã), tinha preferências por regras majoritárias, o resto dos membros da constituinte queria uma nova fórmula proporcional, muito embora houvesse o consenso de que as novas regras precisavam garantir a estabilidade e evitar a fragmentação partidária. Sucedeu-se o entendimento, no decorrer dos debates na constituinte, que ao preencher metade das cadeiras legislativas via regra majoritária garantiria a decisão de uma maioria ao mesmo tempo que reduziria consideravelmente o ímpeto ao multipartidarismo. As novas regras funcionariam contra a fragmentação partidária. Além disso, foi determinado que haveria, adicionalmente, uma cláusula de barreira para que os partidos pudessem ganhar representação no legislativo (KLINGEMANN; WESSELS, 1999; SCARROW, 1999).

Existe, no entanto, a suspeita, por parte da literatura recente, (HERRON; NISHIKAWA, 2001; COX; SCHOPPA, 2002; FERRARA, 2004; NISHIKAWA; HERRON, 2004; FERRARA; HERRON, 2005; FERRARA, HERRON, NISHIKAWA, 2005B; MANOW, 2007, 2015) de que a junção dos dois princípios eleitorais pode contribuir para a redução da *lei de Duverger*. Neste caso, não haveria um meio termo “natural” resultado da simples utilização dos dois princípios de representação de forma combinada, mas sim uma condição institucional nova que sofreria do efeito “contaminante” dos dois princípios por causa da combinação. O grau dessa “Contaminação” dependeria fortemente do arcabouço de regras que sustentam a utilização da combinação, ou seja, do tipo de modelo misto que se adota e também do “ecossistema” partidário e de competição política do país. Significa dizer que dependendo das regras adotadas por um modelo eleitoral misto, o efeito “contaminante” pode ser de maior ou menor grau, podendo contribuir ou não para uma maior fragmentação partidária, dependendo também do modo conforme as forças políticas estão distribuídas no país, uma vez que a lei de Duverger só se aplica ao distrito e não ao país<sup>13</sup>. Voltarei a este tópico mais a frente.

Sendo assim, essa suspeita aumenta a relevância em atentar-se para um conjunto de regras e combinações possíveis de um modelo eleitoral misto antes mesmo de calcularmos o

---

<sup>13</sup> O efeito contaminante consiste na “infecção” mútua e típica dos dois princípios eleitorais, quando usados juntos, sobre o resultado e a competição eleitoral. A consequência disso se verifica no comportamento diferenciado das forças partidárias dentro da lógica de competição sob tais modelos. O que se observou foi que os dois princípios eleitorais se afetam mutuamente. O maior indicio disso é o número de partidos competindo em distritos uninominais. Em sistemas majoritários puros, a lógica de Duverger reduz drasticamente o número de partidos em disputa no distrito, mas em sistemas mistos este número permanece alto. O resultado final sobre a competição partidária, irá depender fortemente das regras do modelo misto adotado tais como, a existência de dois votos, cadeiras excedentes, possibilidade de candidaturas duais, se a relação de cadeiras eleita por cada princípio é de 50/50, dentre possíveis outros. Ainda é cedo para sugerirmos explicações generalizadas a respeito deste fenômeno, mas o que é possível concluir é que modelos eleitorais mistos não são uma combinação “trivial” dos princípios majoritário e proporcional como alguns entusiastas defendem.

possível impacto de uma reforma nessa direção. O número de reformas realizado pelos alemães são um forte indício dessa importância e serão tratados mais adiante.

É relevante, portanto, que num primeiro momento estabeleçamos algumas importantes distinções entre as regras que compõem a combinação do sistema eleitoral misto e, posteriormente, discutamos sobre as consequências políticas desse sistema eleitoral no sistema partidário e representativo. À vista disso, podemos começar destacando o papel da combinação institucional do modelo misto alemão na fragmentação partidária, o ponto central da discussão que dominou o debate alemão nos primeiros anos da sua adoção, o que nos leva, invariavelmente, a avaliar o impacto tanto da cláusula de barreira quanto da existência dos dois votos no sistema partidário. Que relação existe entre o sistema eleitoral misto, a possibilidade dos dois votos e a barreira eleitoral, com a fragmentação partidária?

É significativo enfatizar que depois da segunda guerra mundial, que se encerra no ano de 1945, existia na Alemanha a opinião comum de que o sistema político, que vigorou antes da guerra, um modelo proporcional “puro”, não deveria de modo algum ser replicado na nova república do pós-guerra. Esta perspectiva é bastante diferente daquela observada na abertura política de 1945 ou de 1988 no Brasil. Na reabertura política de 1945, quando Getúlio Vargas encerrou o período do Estado Novo, houve a possibilidade inédita de experimentar o sistema eleitoral delineado na década de 1930, que havia sido impedida de funcionar pelo estabelecimento “inesperado” da “Carta Polaca”, a Constituição de 1937 que instituiu o Estado Novo. Da mesma forma, em 1985, quando os militares negociaram a reabertura democrática depois de 21 anos desde o Golpe de Estado de 1964, não havia “traumas” em relação ao modelo eleitoral que vigorou antes da intervenção institucional organizada pelos militares. O entendimento no Brasil nunca foi claro, ou unânime em relação a culpabilidade do sistema eleitoral pela intervenção militar. Na realidade, existe até mesmo o argumento de que muitas variáveis externas a política nacional e históricas, remanescentes da República Velha ou até mesmo do período imperial, foram mais relevantes na configuração da crise de 1964 do que propriamente elementos estritamente institucionais das regras eleitorais e partidárias.

Em vista disso, é importante destacar que na fundação do sistema eleitoral misto na Alemanha, o modelo proporcional experimentado pela República de Weimar não era uma opção. Mais do que isso, carregava consigo uma conotação extremamente negativa. Contudo, a opção de um modelo majoritário “puro”, como já havia sido experimentado durante a Alemanha Imperial (1871-1918), também não era possível, já que a maioria do parlamento constituinte queria permanecer com o princípio proporcional de representação. Foi nesse contexto que a ideia de adotar um modelo misto ganhou forma e acreditou-se ser o melhor meio



de evitar os problemas vividos pelas duas formas “puras” do passado recente. A adoção do sistema misto a nível nacional foi adotada em 1949 num momento em que os legislativos estaduais já haviam determinado os seus sistemas eleitorais. Os estados do sul da Alemanha Ocidental ainda permaneciam com um modelo proporcional puro enquanto os estados sob a administração e influência britânica, já haviam optado por um modelo que combinava o princípio proporcional com votos distritais diretos (RITTER; NIEHUSS, 1991; PATZELT, 2007).

Com isso, podemos concluir que a decisão foi claramente influenciada pelo desejo da maior parte dos parlamentares em relação a necessidade de limitar a fragmentação partidária ao mesmo tempo que se manteria o princípio proporcional no sistema eleitoral. Além disso, adotou-se, adicionalmente ao modelo misto, uma cláusula de barreira com o objetivo de assegurar um modelo eleitoral que fosse ao mesmo tempo proporcional e com um multipartidarismo “limitado”. Por ser um modelo misto, tal barreira também procurou ser de via dupla. Assim, o partido deveria ser capaz de ultrapassar o requisito estipulado fosse na contagem proporcional ou, alternativamente, na majoritária<sup>14</sup>. Ainda assim, esse modelo sofreu três reformas antes da reunificação em 1990, sendo que as duas primeiras tiveram um imenso impacto na fragmentação partidária, e outras três foram realizadas depois da reunificação. Estas reformas modificaram questões pontuais das regras eleitorais sem alterar profundamente a base do modelo misto. O quadro 1 nos dá uma visão geral dessas reformas:

Quadro 1 – Principais modificações realizadas no sistema eleitoral alemão de 1949 à 2013 (continua)

Ano da Reforma	Distritos		Cláusula de barreira			Fórmula proporcional		
	Nível mais alto	Total cadeiras	Segundo voto	Primeiro voto	Isenção p/ minorias	Entre os Estados	Nº de votos por eleitor	Cadeiras por distrito
1949	11 estados	400	5% reg.	1 distrito	Não	Numero fixo de cadeiras alocadas para cada estado	1	60%

<sup>14</sup> Existe, no modelo alemão, dois tipos de barreira eleitoral. A primeira, e mais conhecida, é a barreira dos 5%. Ela se aplica a contagem dos votos nas listas partidárias a nível nacional, sendo necessário que um partido, para participar da partilha de cadeiras, ultrapasse 5% das votações nacionais. A segunda barreira, ou barreira alternativa, é menos conhecida e se aplica ao voto nos distritos. Toda vez que um partido conquistar no mínimo 3 distritos, poderá usufruir da partilha de cadeiras via voto em lista ainda que não alcance os 5%. Ou seja, se um partido conquistar 1 ou 2 distritos e não atingir os 5% dos votos nacionais, não perderá as cadeiras, mas ficará impossibilitado de participar da partilha das cadeiras via voto em lista.

1953	9 estados	484	5% nat.	1 distrito	Sim	Numero fixo de cadeiras alocadas para cada estado	2	50%
1956	Distrito único nacional	484	5% nat.	3 distritos	Sim	D' Hondt	2	50%
1985	Distrito único nacional	496	5% nat.	3 distritos	Sim	Hare/Niemeyer	2	50%
1990	Distrito único nacional	656	5% dividido em 2 zonas	3 distritos	Sim	Hare/Niemeyer	2	50%
1994	Distrito único nacional	656	5% nat.	3 distritos	Sim	Hare/Niemeyer	2	50%
1996	Distrito único nacional	598	5% nat.	3 distritos	Sim	Hare/Niemeyer	2	50%
2008	Distrito único nacional	598	5% nat.	3 distritos	Sim	Sainte-Laguë	2	50%

Nota: Atualizado pelo autor, 2019.

Fonte: CAPOCCIA, 2002.

Como é possível verificar, as reformas alemãs sobre o sistema eleitoral foram, assim como no Brasil, ajustes pontuais e técnicos sem modificar radicalmente a matriz do modelo eleitoral. Apesar disso, as alterações impactaram significativamente no sistema partidário e ajudaram a formar momentos políticos específicos da história partidária alemã como a redução dos partidos dentro do parlamento num primeiro instante, a proliferação de partidos em outro, alianças inesperadas e o estabelecimento de estratégias diversas.

Quando olhamos para o quadro 1, notamos que o grosso das modificações sofridas pelo sistema eleitoral alemão ocorreram logo no início da sua implementação, nas reformas de 1953 e 1956. Foram nessas reformas que se consolidou a divisão de 50/50 das cadeiras disponíveis no parlamento para cada princípio eleitoral, o modelo de dois votos, que na origem era um único voto de efeito duplo ou “fundido”, o distrito único nacional para a contagem dos votos em lista, a cláusula de barreira dos 5% a nível nacional, pois inicialmente ele foi projetado para ser regional, e a cláusula de barreira alternativa em 3 distritos, que inicialmente era de apenas 1 distrito.

Dessa forma, podemos concluir que o objetivo de limitar a fragmentação partidária era um quesito levado bastante a sério pelos alemães e não tão somente um desejo dos constituintes do pós-guerra, o que pode ser demonstrado pelos ajustes que foram implementados nas duas

formas de barreira depois de averiguado empiricamente os seus resultados nas urnas. De fato, as regras de 1949 valeram apenas para aquela eleição. E ao longo dos anos de 1950, a Alemanha foi tomada por um intenso debate sobre reformas. Contudo, a CDU, que era a maior força eleitoral e líder do governo, solicitou em alguns momentos a mudança das regras para que fossem menos proporcional e mais majoritário por interesses próprios. Estas tentativas foram frustradas pelos outros partidos, mas refletiam a expectativa da CDU de que regras majoritárias aumentariam o seu poder (KREUZER, 2004). Apesar disso, a introdução dos dois votos foi percebida por muitos analistas como forma de aumentar o poder partidário daqueles que não se saíssem bem na votação distrital (POLLOCK, 1955; SCARROW, 2001; RENWICK & PILLET, 2016). Uma vez que a CDU se mostrava bastante forte nos distritos, houve uma redução de 60% para 50% das cadeiras reservadas aos distritos e a possibilidade de dividir os votos. Assim o eleitor poderia votar em um partido para o distrito e outro para a lista sem medo de desperdiçar o seu voto distrital sabendo que apenas os grandes partidos têm reais chances de vitória nos distritos.

Mas, além disso, outras importantes alterações foram efetuadas ao longo desse histórico de reformas. Primeiramente, o número base de cadeiras no parlamento variou constantemente ao longo de todo o período analisado e a fórmula para a contagem dos votos também foi alvo de alterações passando pela fórmula Hare/Niemeyer, considerada por algumas pesquisas como uma das mais “proporcionais” (LIJPHART, 1986; BENOIT, 2000; CAPOCCIA, 2002) até a mais recente adoção da fórmula Sainte-Laguë, em 2008. Em 1990 houve algumas alterações pontuais para que a primeira eleição pós-unificação fosse tratada de forma diferenciada em respeito ao processo de adaptação da fusão entre as duas Alemanhas e tanto o número de cadeiras no parlamento sofreu um repentino aumento quanto a cláusula de barreira foi dividida em duas zonas diferenciadas correspondentes aos territórios unificados. E, mais recentemente, uma discussão em torno das cadeiras excedentes provocou a reforma de 2013, como abordaremos mais a diante.

Por outro lado, além das reformas aprovadas, houve esporádicos momentos de debate e tentativas de induzir o parlamento a produzir reformas, especialmente através de apelos ao Tribunal Constitucional Federal (*bundesverfassungsgericht*). Desse modo, partidos pequenos criticaram a regra dos 5% em mais de um momento (PDS 1998, P. 34-35; Die Linke, 2013, p. 79, Apud RENWICK & PILLET, 2016, p. 192), assim como houve várias tentativas de flexibilizar as listas fechadas utilizadas para o cálculo proporcional, dando maior liberdade de escolha para os eleitores (SAALFELD, 2005, p. 225; RENWICK & PILLET, 2016, p. 192 e

193). Apesar disso, sem o apoio de ao menos um dos dois maiores partidos, tais reformas apenas teriam chance de acontecer em caso de decisão judicial, como foi o caso da reforma de 2013.

Sendo assim, quando observamos as primeiras reformas sofridas pelo sistema alemão, especialmente as de 1953 e 1956, e as eleições que se seguiram a elas, podemos identificar algumas tendências especialmente no que diz respeito a preocupação em relação a fragmentação partidária e a rigurosidade da cláusula de barreira. Por outro lado, depois da reunificação, esta tendência muda e uma maior preocupação com a proporcionalidade e o “*peso negativo do voto*”<sup>15</sup> (*negative Stimmgewicht*), considerado inconstitucional pela corte constitucional em 2008, torna-se a força-motor das mais recentes reformas, culminando na problemática das cadeiras complementares, que produziu um acréscimo escandaloso de 111 cadeiras “extras”<sup>16</sup> no parlamento nas eleições de 2017. Mas que tipo de impacto, no sistema político-partidário, podemos observar no sistema partidário alemão quando foram adotadas tais reformas?

Segundo Capoccia (2002), é possível destacar quatro grandes fases do sistema partidário alemão. A primeira fase consistiu no estágio de fundação do sistema partidário alemão e se caracterizou por um período de 12 anos de concentração do mercado partidário-eleitoral. Inicialmente com 10 partidos, o sistema partidário sofreu uma redução constante de tamanho até chegar ao número de três partidos com representação no parlamento entre as eleições de 1949 e 1961. A segunda fase representou um período de quase 20 anos de equilíbrio tripartidário que se seguiu as eleições de 1961. O fim da segunda fase se deu em 1983 depois de um voto de confiança que dissolveu o governo anterior e convocou eleições antecipadas e o surgimento de um novo parlamento, naquele mesmo ano, com quatro partidos. A terceira fase compreendeu o período entre o fim da fase tripartidária e a reunificação em 1990. O fim do sistema tripartidário foi prosseguido por parlamentos com 4 partidos e uma tendência ainda contida de fragmentação. No entanto, logo após a reunificação e, portanto, com o início da quarta e presente fase, o sistema partidário vem coletando eleições com tendências cada vez maiores de fragmentação.

---

<sup>15</sup> O problema do voto negativo pode levar a uma situação em que os votos de um determinado grupo de eleitores tenham o efeito oposto ao desejado. O resultado é que um partido poderia ganhar um ou mais assentos caso tivesse menos votos. É uma contradição matemática que compromete pelo menos dois princípios de votação: o princípio da igualdade da eleição, uma vez que um voto pode valer menos que o não-voto, e também a liberdade de escolha do eleitor, já que o efeito negativo do voto pode comprometer a vontade do eleitor.

<sup>16</sup> As cadeiras “extras” são aquelas que excedem o número mínimo de assentos estabelecido pela Constituição, no caso alemão 598. Ocorrem quando há diferenças entre os votos recebidos em lista e o número de distritos ganhos. Ou seja, se em um determinado estado um partido ganhar mais distritos do que as cadeiras que lhe foi assegurado via voto em lista. Isso ocorre porque o número de cadeiras de um partido é determinado pelo voto proporcional. Uma vez que a votação nos distritos ocorre em separado, pode acontecer de um partido ganhar mais distritos do que as cadeiras que tem direito. Toda vez que isso ocorre, o sistema alemão corrige o erro com cadeiras “extras”, pois o princípio constitucional estabelece que não se pode perder os assentos ganhos nos distritos.

Como já foi mencionado, quando analisamos as duas primeiras reformas ocorridas no sistema alemão, em 1953 e 1956, é razoável sugerir que elas tiveram forte impacto na drástica redução partidária no parlamento, que saiu de um número inicial de 10 partidos para 3. Ainda assim, depois de 1983 a fragmentação foi uma tendência crescente mesmo sem a ocorrência de uma reforma voltada para este objetivo. Que hipóteses poderiam explicar esse acontecimento aparentemente inesperado?

Nos estudos de Duverger acerca das consequências do sistema eleitoral sobre o sistema partidário, dois efeitos foram distinguidos: O efeito mecânico e o efeito psicológico. O efeito mecânico é dividido em dois fenômenos: Distorcivo e redutivo. O fenômeno distorcivo consiste numa indução a desproporção entre as cadeiras obtidas e a quota de votos de cada partido. O fenômeno redutivo é a redução no número de partidos que conseguem representação dentro do parlamento em comparação com o número de partidos que competem eleitoralmente. Já o efeito psicológico traduz-se na pressão existente sobre o eleitor para que este não “desperdice” o seu voto. Neste último caso, o eleitor pode deixar de votar em partidos pequenos com poucas chances de alcançar a quota necessária pelo receio de desperdiçar o seu voto.

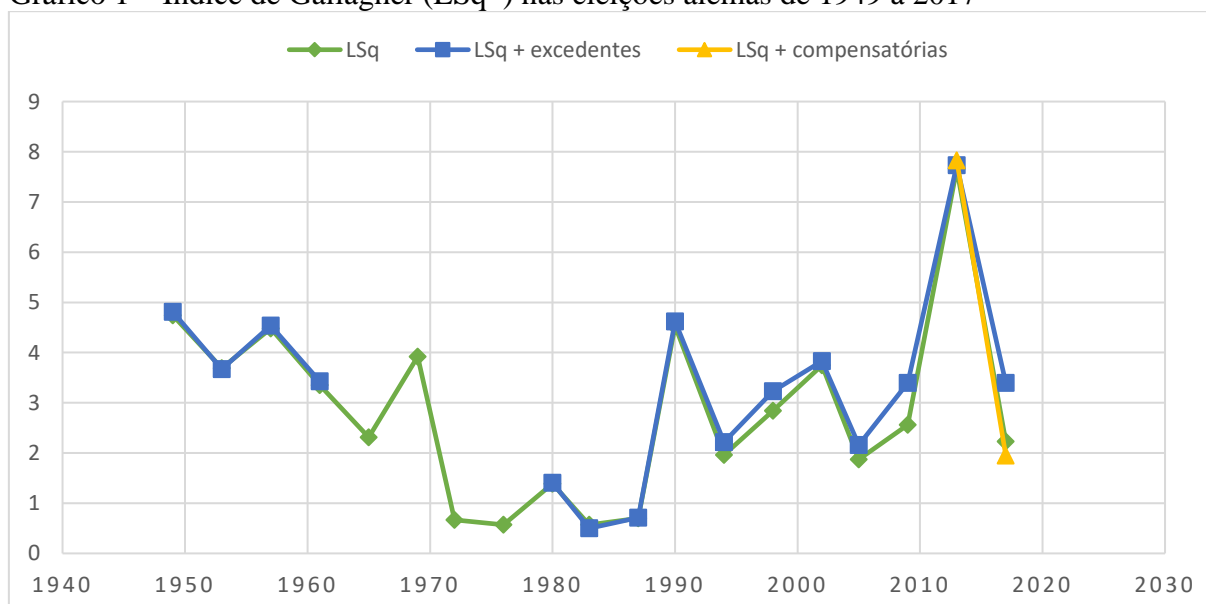
Não obstante, quando analisamos o sistema partidário alemão não podemos desconsiderar o efeito produzido pela barreira eleitoral dos 5%, ou alternativamente do mínimo de 3 distritos, e como elas afetam o sistema partidário. Desse modo, para chegarmos a um entendimento sobre os efeitos sugeridos por Duverger (1950, 1954) no sistema eleitoral misto alemão, um importante passo consiste em avaliar, antes de mais nada, o efeito imposto pela cláusula de barreira e destacá-lo em relação ao sistema eleitoral, ou seja, avaliar o impacto dessa regra no sistema partidário para depois retornarmos às especificidades do sistema eleitoral.

Segundo Capoccia (2002), após a introdução da regra dos 5%, e do ponto de vista da proporcionalidade, houve elevada tendência a resultados distorcidos nas eleições alemãs. A desproporcionalidade gerada pela nova regra, contudo, teve forte queda entre as eleições de 1972 a 1987, período que coincide com o equilíbrio tripartidário. A conclusão do autor sustenta a hipótese de que a concentração ocorrida naquele período não foi “manufaturada” pelo sistema eleitoral, mas sim resultado de um processo de concentração que teria sido exposto a nível partidário, mas que era fundamentalmente eleitoral. Ou seja, a concentração não ocorreu somente a nível congressual, mas também a nível do eleitorado e foi orientada por uma mudança de preferência do eleitorado. Segundo esta linha de pensamento, o eleitorado havia compreendido os limites da barreira eleitoral e passava a focar o seu voto aos partidos que possuíam condições de ultrapassar a barreira. Uma vez que outros partidos menores se mostraram capazes de desafiar a barreira podendo ultrapassá-las, houve novamente uma

desconcentração eleitoral e a proliferação no número de partidos eleitoralmente competitivos. O surgimento de um novo partido, *Alternative für Deutschland* (AfD), no parlamento de 2017, demonstra essa desconcentração eleitoral. Vale destacar que o percentual dos votos destinados aos partidos que não ultrapassaram a barreira atingiu os níveis mais baixos durante o período tripartidário e elevaram-se após a reunificação. Ou seja, os eleitores passaram a votar mais frequentemente em partidos que não ultrapassavam a barreira.

O fenômeno distorcivo pode ser medido também pelos índices de fracionalidade partidária e eleitoral no qual a diferença de valores entre os dois índices a cada eleição, indica a distorção. Novamente, quando analisamos o material exposto por Capoccia (2002), observamos que o fenômeno distorcivo aparece em níveis maiores nos primeiros e últimos anos. Isso significa dizer que existe sim um “filtro” institucional que limita a fragmentação partidária, muito embora durante o período tripartido ele não tenha sido determinante pois a preferência do eleitorado havia primado pela concentração partidária. Em última instância, mesmo com a cláusula de barreira o eleitorado orientou uma concentração partidária e recentemente vem produzindo uma tendência a fragmentação que, no entanto, possui claro limite. Essa tendência, quando em choque com a cláusula de barreira, faz aumentar as distorções no sistema político e produz o efeito da “sobrerepresentação”, especialmente dos maiores partidos.

Gráfico 1 – Índice de Gallagher (LSq\*) nas eleições alemãs de 1949 à 2017



Nota: \* Do inglês *least squares index*.

Fonte: O autor, 2019.

O gráfico 1 expõe o índice de Gallagher, que mede a desproporcionalidade relativa do sistema eleitoral, entre votos recebidos e cadeiras alocadas, para as eleições legislativas alemãs

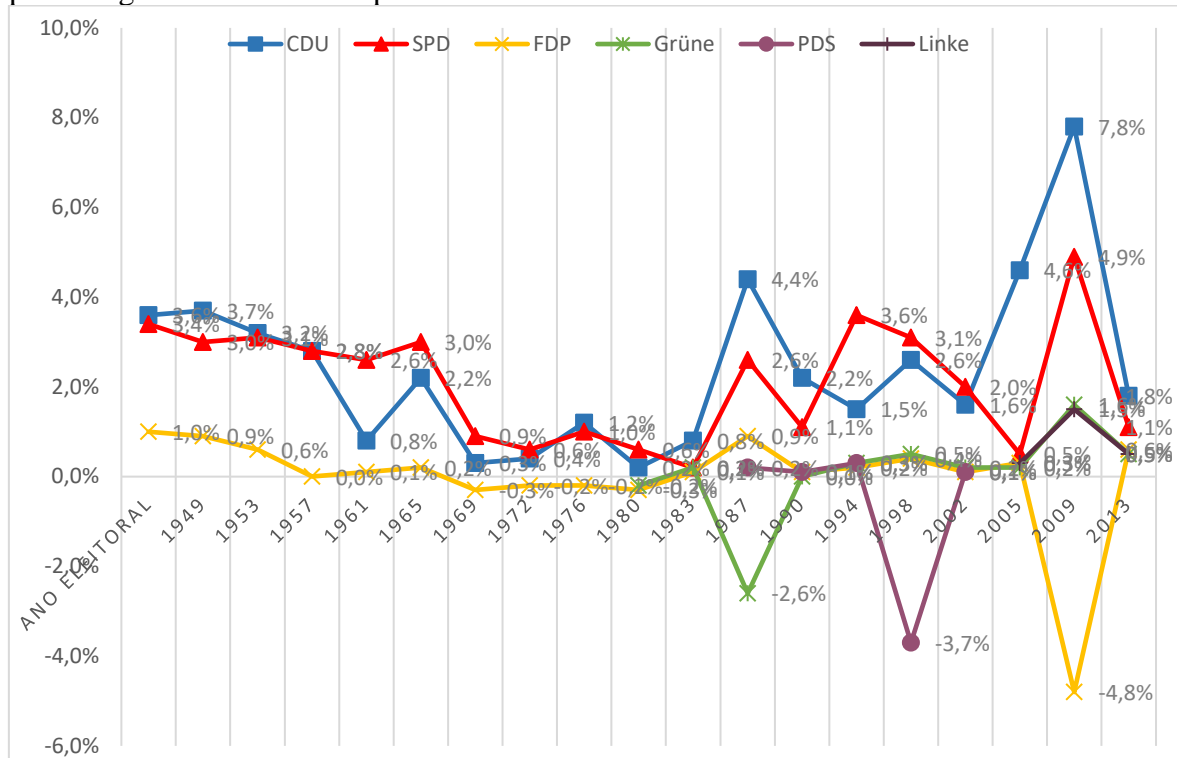
de 1949 à 2017. O cálculo, representado pela abreviação “LSq”, separou as legislaturas que receberam cadeiras excedentes e compensatórias a fim de medir a desproporcionalidade gerada por esses artifícios. Como é possível observar, as cadeiras excedentes aumentam apenas ligeiramente a desproporcionalidade total das eleições, enquanto o índice com as cadeiras compensatórias ficou um pouco abaixo apenas na eleição de 2017. O mais relevante, no entanto, é constatar que a desproporcionalidade no caso alemão é bastante imprevisível, dependendo fortemente do voto do eleitor e da capacidade dos partidos em ultrapassar a barreira dos 5%. A eleição de 2013, por exemplo, observou o maior grau de desproporcionalidade por ter excluído dois importantes partidos da disputa, o FDP (partido liberal), com 4,8% dos votos, e o AfD (alternativa para a Alemanha), com 4,7%, ambos não alcançaram a regra dos 5%. Outro exemplo nos é dado pela eleição de 1990, quando dois partidos com menos de 2% dos votos obtiveram assentos devido a regra especial que dividia as eleições de 1990 em leste e oeste para fins de contagem da barreira. Assim, o PDS (partido do socialismo democrático), tendo obtido apenas um distrito em Berlim, e o B90/Gr. (aliança 90), que alcançara 6.3% dos votos no leste mas apenas 1,2% a nível nacional, entraram no parlamento com menos votos que o Grüne (verde), que obteve 3,8% dos votos nacionais. Desse modo, o que podemos concluir é que apesar de muitos fatores poderem contribuir para um subto aumento ou redução da desproporcionalidade, as duas barreiras são essenciais neste processo<sup>17</sup>.

Outra forma bem simples de visualizar o fenômeno distorcivo é comparar a diferença entre a porcentagem nacional dos votos com a porcentagem das cadeiras no parlamento por partidos. Não é difícil observar que os grandes partidos nunca tiveram uma diferença negativa entre a as votações nacionais e a porcentagem de cadeiras ganhas no parlamento. Os partidos menores, por sua vez, já tiveram muitas eleições com um desvio negativo. O gráfico 2 procura expor essas diferenças com dados das eleições federais alemãs até 2013.

---

<sup>17</sup> Quando analisamos o mesmo índice no Brasil, que possui um sistema eleitoral proporcional, sem que haja uma barreira rígida, observamos uma maior uniformidade, com tendência a redução da desproporcionalidade. Apenas na última eleição, de 2018, o índice subiu. Essa elevação, no entanto, pode ser explicada pelas novas regras da cláusula de desempenho, que discutiremos no capítulo 3, responsável por um desajuste na alocação das cadeiras naquele ano.

Gráfico 2 – Distorção medida pelas diferenças entre a porcentagem da votação nacional e a porcentagem de cadeiras no parlamento



Fonte: BUNDESWAHLLEITER, 2019.

O fenômeno redutivo, por outro lado, demonstra o impacto da cláusula de barreira e do sistema eleitoral na redução partidária. A forma usual de medir tal fenômeno em um sistema partidário é avaliar a diferença entre o número de partidos que competem eleitoralmente com o número de partidos que conseguem representação dentro do parlamento. Através da tabela 1 é possível identificar essa diferença e concluir sobre como atua o “filtro” imposto pela cláusula de barreira e o “filtro” do sistema eleitoral. Para tanto, foi calculado o número de partidos excluídos pela barreira dos 5% e os partidos que seriam excluídos mesmo que não houvesse tal impedimento. Também foi incluído o número de partidos que se beneficiaram da barreira alternativa.

Tabela 6 - Fenômeno redutivo no sistema partidário (continua)

Ano eleitoral	Numero de partidos	Partidos no Parlamento	Eff Nv*	Eff Ns**	Partidos que teriam obtido assento sem a barreira	Partidos beneficiados pela barreira alternativa
1949	13	10	5,70	4,65	xxx	0
1953	12	6	4,21	3,63	xxx	2
1957	12	4	3,59	3,07	7	1
1961	8	3	3,50	3,11	6	0
1965	10	3	3,15	2,93	5	0



1969	11	3	3,03	2,71	5	0
1972	7	3	2,85	2,79	5	0
1976	15	3	2,91	2,85	5	0
1980	11	3	3,10	2,96	4	0
1983	12	4	3,22	3,16	5	0
1987	15	4	3,56	3,47	6	0
1990	23	5	3,75	3,17	11	2
1994	21	5	3,75	3,45	9	1
1998	32	5	3,78	3,31	13	0
2002	27	4	4,09	3,38	11	0
2005	30	5	4,46	4,05	11	0
2009	27	5	5,58	4,83	12	0
2013	33	4	4,81	3,51	14	0
2017	40	6	6,18	5,58	13	0

Nota:\* Número efetivo de partidos eletivos, do inglês *Effective number of elective parties*. Coletado do departamento de ciência política de Trinity College Dublin. \*\* Número efetivo de partidos legislativos, do inglês *Effective number of legislative parties*. Coletado do departamento de ciência política de Trinity College Dublin.

Fonte: CAPOCCIA, 2002. Atualizado pelo autor através dos dados presentes no Bundeswahlleiter, 2019.

A primeira grande mudança observável foi a redução drástica de partidos com representação no parlamento. Em 1949 existiam 10 partidos no parlamento enquanto que em 1961, apenas 3 eleições depois, havia apenas 3. Por outro lado, o número de partidos excluídos do parlamento teve um aumento também significativo. Importante notar que é possível averiguar o impacto de cada barreira nesse aumento das exclusões partidárias, a dos 5%, a alternativa dos 3 distritos e aquela “natural” da quota eleitoral mínima. O fenômeno redutivo da cláusula de barreira e o fenômeno redutivo do sistema partidário podem ser distinguidos assim como as ocorrências no uso da regra alternativa. Se levarmos em consideração que o obstáculo “natural” do sistema eleitoral, em um caso de magnitude alta, que engloba todo o país, é relativamente baixa, é surpreendente o número de partidos que não conseguem alcançá-la. Ainda assim, é inegável que a cláusula dos 5% tem um importante efeito redutivo sobre o sistema partidário.

Outro dado importante que pode ser analisado pela tabela 1 é o efeito atenuante da cláusula alternativa. Os dois momentos em que esta barreira alternativa funcionou como atenuante da barreira dos 5%, foram também momentos de forte choque externo no sistema partidário. O primeiro momento ocorreu após a adoção da barreira dos 5% a nível nacional, em 1953, e o segundo após a reunificação, com a incorporação de um novo eleitorado e organizações partidárias.

Já o efeito psicológico consiste no voto estratégico por parte do eleitor que teme desperdiçar o seu voto. Embora este efeito apareça de forma mais presente em sistemas

majoritários, ele também aparece em sistemas proporcionais, especialmente quando se tem barreiras de exclusão. No caso da Alemanha, a barreira dos 5% e a possibilidade de dois votos podem induzir o eleitor a diferentes formas de exercer o voto estratégico. E embora seja difícil medir o efeito psicológico no eleitorado ao longo do extenso período analisado, é plausível a sugestão de que o eleitor alemão se preocupa com a barreira dos 5% quando exerce o seu voto.

Desse modo, quando observado o período inicial da redemocratização alemã no pós-guerra, situado entre os anos de 1949 e 1961, a concentração partidária que desembocou na fase tripartidária, momento em que somente 3 partidos conseguiam representação no parlamento, não é forçoso imaginar que um forte efeito psicológico orientou de algum modo o eleitorado naquele período. Não é sem razão que o período tripartidário (1961-1980) teve um número extremamente baixo de votos desperdiçados. Como abordado anteriormente, esse período de equilíbrio partidário foi orientado não somente pelas alterações nas regras das barreiras eleitorais, mas também por uma mudança na preferência do eleitorado que pode ser fruto do efeito psicológico referido. A drástica redução no número de partidos devido as alterações nas cláusulas de barreira deixou claro para grande parte do eleitorado os riscos de dispersar o voto em partidos pequenos.

Além disso, a possibilidade de dois votos permite ao eleitor exercer um meio alternativo de voto estratégico também conhecido como *Split-ballot*, ou simplesmente voto dividido (KLINGEMANN; WESSELS, 1999; BAWN, 1999). Essa opção consiste em usar os dois votos em partidos diferentes, mas de modo estratégico e pensando na coalizão de governo. Essa modalidade vem auxiliando um gradual aumento dos partidos representados no parlamento pela possibilidade que ela dá de reforçar o apoio que os partidos maiores terão num futuro governo no momento de formar uma coalizão, ou seja, o eleitor atribui um voto ao seu partido favorito e o outro a um partido menor, mas aliado e que reforçaria o poder do partido maior no momento de formar um governo.

Em vista disso, não é exagero dizer que apesar das muitas mudanças nas regras eleitorais durante a primeira e segunda reforma política que o modelo misto sofreu, em 1953 e 1956, as alterações na barreira eleitoral foram as mais significativas para o sistema partidário. Também é possível sugerir que a adoção da regra dos dois votos, ao invés do voto “fundido” como era conhecido anteriormente, teve um impacto bastante significativo embora seus efeitos tenham se tornado expressivos somente depois da fase tripartidária.

A partir de 1956, portanto, o sistema eleitoral alemão se estabelecia com a combinação dos dois princípios de representação e observava a redução do sistema partidário como parte do projeto de estabilidade partidária que o havia orientado. Assim, os partidos que não alcançassem

5% dos votos contabilizados a nível nacional estariam fora do parlamento. Essa regra foi responsável pela grande redução no número de partidos no parlamento além de ter sido reforçada por uma alteração na cláusula de barreira alternativa em 1956.

## 2.2 O voto dividido

A possibilidade de dois votos também traz consigo a possibilidade de que um mesmo eleitor vote em partidos diferentes, o que pode trazer consequências significativas para o sistema partidário ainda que orientadas por motivações distintas. Voto dividido é a tradução literal de *Split ticket voting*, termo cunhado para expressar ocasiões em que o eleitor, com a possibilidade de dois votos, decidiu atribuí-los a partidos diferentes. A ideia de possibilitar dois votos ao eleitor sob o modelo misto alemão surgiu como forma de separar as votações em lista e nos distritos. O voto em lista seria o voto proporcional e partidário, em que o eleitor daria o voto pensando em seu partido preferido e o voto no distrito seria majoritário e personalizado, de acordo com o político local de sua preferência. No entanto, se o eleitor votar estrategicamente, ambos os votos podem ser pensados de acordo com o partido preferido do eleitor ainda que eles sejam dados a partidos diferentes.

Duas motivações são esperadas de um eleitor que decide dividir o seu voto entre dois partidos distintos. Primeiro, no caso do candidato preferido no distrito seja de partido diferente da sua preferência nacional. Neste caso, o voto em distrito seria puramente um voto personalizado e decorrente das qualidades pessoais do candidato que disputa naquele distrito independente do seu partido. Segundo, se o eleitor calcular que ele pode fortalecer a posição do seu partido favorito votando e, por conseguinte, auxiliando um partido aliado, seja para que este consiga ultrapassar a barreira dos 5%, ou seja para que o vencedor do seu distrito seja de um partido aliado.

No sistema político alemão, o partido mais votado, na maioria das vezes<sup>18</sup>, é aquele que conquista a prerrogativa da chancelaria. Ainda assim, ele é fortemente induzido, como mostra todas as eleições desde 1949, a formar governos de coalizão para obter a maioria no parlamento. As alianças políticas são, em geral, definidas antes mesmo das eleições, via sinalizações entre os partidos. Baseado nessas sinalizações e também na performance eleitoral dos partidos nas eleições anteriores, o eleitor tem noção de quais partidos têm condição de ultrapassar a barreira

---

<sup>18</sup> Algumas vezes o segundo colocado consegue liderar uma coalizão vencedora. Este foi o caso das eleições dos anos de 1969, 1976 e 1980, por exemplo.

dos 5% e formar governo com o seu partido favorito. Assim, é possível delinear estratégias de voto para que o seu partido favorito consiga formar a coalizão de governo mais favorável, caso ganhe as eleições.

Tabela 7 - Histórico de coalizões e porcentagem do voto nacional de cada partido

Ano	Gov.	CDU	SPD	FDP	Verde	Linke	AfD	PDS	BHE	DP	Outros
1949	CDU/FDP/DP	<b>31%</b>	29,2%	<b>11,9%</b>						<b>4%</b>	23,9%
1953	CDU/FDP/DP/BHE	<b>45,2%</b>	28,8%	<b>9,5%</b>					<b>5,9%</b>	<b>3,3%</b>	0,8%
1957	CDU/DP	<b>50,2%</b>	31,8%	7,7%					xxx	<b>3,4%</b>	
1961	CDU/FDP	<b>45,3%</b>	36,2%	<b>12,8%</b>							
1965	<b>G. Coalizão</b>	<b>47,6%</b>	<b>39,3%</b>	9,5%							
1969	SDP/FDP	46,1%	<b>42,7%</b>	<b>5,8%</b>							
1972	SDP/FDP	44,9%	<b>45,8%</b>	<b>8,4%</b>							
1976	SDP/FDP	48,6%	<b>42,6%</b>	<b>7,9%</b>							
1980	SDP/FDP	44,5%	<b>42,9%</b>	<b>10,6%</b>							
1983	CDU/FDP	<b>48,8%</b>	38,2%	<b>7%</b>	5,6%						
1987	CDU/FDP	<b>44,3%</b>	37%	<b>9,1%</b>	8,3%						
1990	CDU/FDP	<b>43,8%</b>	33,5%	<b>11%</b>	3,8%			2,4%			
1994	CDU/FDP	<b>41,5%</b>	36,4%	<b>6,9%</b>	7,3%			4,4%			
1998	SPD/Verde	35,1%	<b>40,9%</b>	6,2%	<b>6,7%</b>			5,1%			
2002	SPD/Verde	38,5%	<b>38,5%</b>	7,4%	<b>8,6%</b>			4%			
2005	<b>G. Coalizão</b>	<b>35,2%</b>	<b>34,2%</b>	9,8%	8,1%			8,7%			
2009	CDU/FDP	<b>33,8%</b>	23%	<b>14,6%</b>	10,7%	11,9%					
2013	<b>G. Coalizão</b>	<b>41,5%</b>	<b>25,7%</b>	xxx	8,4%	8,6%					
2017	<b>G. Coalizão</b>	<b>32,9%</b>	<b>20,5%</b>	10,7%	8,9%	9,2%	12,6%				

Fonte: O autor, 2019.

A tabela 2 mostra-nos que somente com exceção da eleição de 1957, quando a CDU obteve 50,2% dos votos nacionais com 53% das cadeiras no parlamento, o partido mais votado poderia governar sozinho. Em todas as demais eleições, contudo, houve a necessidade de formar coalizões de governo para se obter maioria legislativa. Os números em negrito demonstram os membros da coalizão governante e a porcentagem de votos nacionais que eles receberam. É possível observar que o partido liberal (FDP) só não conseguiu ultrapassar a barreira dos 5% em 2013, feito que influenciou a formação de uma “grande coalizão”. Apenas nas três primeiras eleições e em três eleições pós-reunificação, houve partidos que conseguiram assentos no

parlamento mesmo sem ultrapassar a barreira dos 5%, devido a barreira alternativa. Em 2002, quando o PDS atingiu 4% dos votos nacionais, eles foram oficialmente cortados do parlamento, apesar disso eles prosseguiram com a vitória em dois distritos. Nesses casos não há a perda dos mandatos distritais, mas sim a perda das prerrogativas constitucionais para que o partido possa partilhar dos assentos via voto em lista, da metade proporcional. Em quatro ocasiões houve a chamada “grande coalizão” que significou a aliança entre os dois maiores partidos, o CDU e o SPD, pela impossibilidade de formar outra coalizão bem-sucedida ou o suficiente para governar.

A história das grandes coalizões é contextualizada por momentos de crise política e negociação entre os dois maiores partidos do país (CDU e SPD), para dar uma saída diplomática à crise. Em 1965 a aliança CDU/FDP entrou em conflito de interesses depois de uma grave crise de orçamento e aumento de impostos, quando o FDP decidiu sair da coalizão em 1966. Para o partido governista, a alternativa era sentar à mesa para o diálogo com o adversário SDP, o único outro partido no parlamento, ou observar o governo naufragar e convocar novas eleições.

A primeira grande coalizão experimentada pela Alemanha deu origem também a primeira mudança de chancelaria na eleição seguinte. A CDU que havia conquistado o governo desde 1949 foi pela primeira vez derrotado por seu maior rival, o SDP nas eleições de 1969. E a aliança decorrente desta vitória, entre SDP (partido social democrata) e FDP (partido liberal), surpreendente pelas tensões ideológicas naturais entre ambos os partidos, perdurou até 1982, quando as pressões sobre a aliança se tornaram insustentáveis, especialmente no que dizia respeito a política econômica. As tensões foram tão avassaladoras que o governo caiu e convocou-se novas eleições em 1983.

A segunda grande coalizão foi orquestrada em 2005 depois da dissolução do governo anterior e novamente por voto de desconfiança. Depois que ficou claro a indisposição do PDS (partido do socialismo democrático), um partido gerado na Alemanha oriental pós-reunificação, em formar uma aliança com o Grüne (Verdes) e o SDP (partido social democrata), assim como ficou claro a falta de maioria absoluta pelas alianças tradicionais entre CDU/FDP ou SDP/Grüne, a única solução seria uma nova grande aliança entre os dois maiores partidos CDU e o SDP ou a convocação de novas eleições.

Por fim, tanto em 2013, quanto 2017 a necessidade de uma grande coalizão novamente se fez necessária para a formação de uma maioria legislativa. A grande coalizão sempre causou um enorme desgaste eleitoral para um dos partidos membro ou, como no último caso, para ambos os partidos. A impopularidade decorre das diferenças ideológicas entre os dois partidos

que necessitam ceder demasiadamente para que a aliança funcione. Em 2017 a aliança entre CDU e SPD observou uma queda de 13,8 pontos percentuais em votos nacionais. Em 2013 a aliança que havia obtido uma larga margem de 67,2% dos votos nacionais, observou apenas 53,4% na eleição seguinte, em 2017. Esta queda expressa a insatisfação do eleitor com o posicionamento ideológico do seu partido fruto dos acordos provenientes da aliança.

Desse modo, não é difícil concluir que coalizões são fundamentais na política alemã e, portanto, a sinalização sobre elas antes das eleições pode preparar o terreno para que o eleitor busque estruturar um voto estratégico. Por essa definição, o eleitor daria o seu primeiro voto, o voto em distrito, ao candidato do partido maior, pois, historicamente, tem mais chances de vencer no distrito, e o segundo voto, o voto em lista, seria dado ao partido mais cotado para a formação de uma coalizão de governo, aumentando assim as suas chances de passar a barreira dos 5%. Nas eleições de 2013, por exemplo, quando o partido liberal pela primeira vez não foi capaz de ultrapassar a barreira dos 5%, o CDU, tradicional aliado, não conseguiu fechar acordo com outro aliado substituto, tendo que buscar apoio no seu maior rival e apelar por uma grande coalizão. Ao ajudar o partido menor a passar a barreira dos 5%, o eleitor tradicional dos dois maiores partidos pode evitar o desgaste inerente de uma grande coalizão.

A perspectiva de que o eleitor alemão faz uso desse tipo de estratégia ao dividir o seu voto, no entanto, não é uma unanimidade entre os especialistas do sistema político alemão (JESSE, 1988). Existe o contra-argumento de que o voto nominal não afeta a distribuição das cadeiras, ou seja, o que define o número de cadeiras de um partido ainda é o voto em lista, sendo o voto nominal apenas parte do todo e não se constituindo como suficiente para que os grandes partidos obtenham o mesmo número de cadeiras. Neste caso, a ideia de um voto estratégico fazendo uso da divisão proposital dos dois votos é apenas ilusório, pois podem prejudicar o partido principal.

Klingemann e Wessels (1999) combatem este argumento com dois contra-argumentos. Primeiramente, com a possibilidade legal de cadeiras excedentes (*Überhangmandate*) sempre que o número de cadeiras conquistadas via primeiro voto for menor que as cadeiras permitidas via segundo, existe a oportunidade real de que não haja desperdício do voto nominal ainda que o partido não obtenha grande votação na lista. Além disso, “cadeiras excedentes” significa alterar o número de cadeiras necessárias para obtenção de uma maioria e como nos distritos eleitorais apenas um candidato sai como vencedor, é sabido que os maiores partidos têm sempre mais chances de conquistar a vitória. Ou seja, ao dividir o voto, o eleitor não só não desperdiça o seu voto, caso o seu candidato nominal ganhe no distrito, como também ajuda a coalizão mais votada a obter uma maioria no parlamento. Deste modo, alguns eleitores de partidos menores

preferem reduzir as chances de desperdício usando o primeiro voto nos partidos maiores que sinalizam para uma futura coalizão, do que num candidato do seu partido com quase nenhuma chance de se sair vitorioso no distrito.

Neste ponto, gostaria de frisar a relevância da possibilidade legal em aumentar as cadeiras do parlamento com dois instrumentos previsto na legislação: a cadeira excedente (*Überhangmandate*), e a cadeira compensatória (*Ausgleichsmandate*)<sup>19</sup>. Ambas as possibilidades impactam na proporcionalidade do sistema eleitoral e devem ser tratadas como parte essencial do modelo misto do tipo alemão.

Tabela 8 - Distritos conquistados por partidos 1949-2017 (primeiro voto)

Ano eleitoral	CDU	SPD	FDP	Verde	Linke	AfD	PDS	DP	DZP	BP	Outros
1949	115	96	12					5		11	3
1953	172	45	14					10	1		
1957	194	46	1					6			
1961	156	91	0								
1965	154	94	0								
1969	121	127	0								
1972	96	152	0								
1976	134	114	0								
1980	121	127	0	0							
1983	180	68	0	0							
1987	169	79	0	0							
1990	235	91	1	0			1				
1994	221	103	0	0			4				
1998	112	212	0	0			4				
2002	125	171	0	1			2				
2005	150	145	0	1	3						
2009	218	64	0	1	16						
2013	236	58	0	1	4	0					
2017	231	59	0	1	5	3					

Fonte: O autor, 2019.

Como é possível observar através da tabela 3, historicamente a maior parte dos distritos são conquistados pelos dois maiores partidos, o CDU e o SPD. A chance de um candidato de um partido menor ganhar na maior parte dos distritos é mínima, salvo algumas exceções quando

<sup>19</sup> A cadeira excedente é aquela que corrige o erro decorrente da mistura dos dois tipos de votos, em lista e no distrito. Ocorre toda vez que o número de distritos ganhos forem maior que o número de cadeiras conquistadas via lista partidária. As cadeiras compensatórias, por sua vez, são aquelas pensadas para corrigir a desproporção e o recorrente “peso negativo do voto”, declarado inconstitucional, decorrente das distorções geradas pelas cadeiras excedentes e pela regra dos dois votos.

o candidato de um dos partidos menores é individualmente bastante forte localmente. Esta concentração dos distritos nas mãos dos grandes partidos, reflete na distribuição das cadeiras excedentes que também são destinadas, em geral, a eles.

Quadro 2 - Cadeiras excedentes e compensatórias 1949-2017 (continua)

<i>Ano eleitoral</i>	<i>Total de cadeiras excedentes e compensatórias</i>	<i>Partido</i>	<i>Lista regional Alemanha Ocidental</i>	<i>Lista regional Alemanha Oriental</i>
1949	2	SPD-1 CDU-1	Bremen -1/ Baden-Württemberg -1	
1953	3	CDU-2 DP-1	Schleswig-Holstein -2/ Hamburg -1	
1957	3	CDU-3	Schleswig-Holstein -3	
1961	5	CDU-5	Schleswig-Holstein -4/ Saarland -1	
1965	0	xxx	xxx	
1969	0	xxx	xxx	
1972	0	xxx	xxx	
1976	0	xxx	xxx	
1980	1	SPD-1	Schleswig-Holstein -1	
1983	2	SPD-2	Bremen -1/ Hamburg -1	
1987	1	CDU-1	Baden-Württemberg -1	
1990	6	CDU-6	xxx	Mecklenburg-Vorpommern -2/ Sachsen-Anhalt -3/ Thüringen -1
1994	16	CDU-12	Baden-Württemberg -2	Mecklenburg-Vorpommern -2/ Sachsen-Anhalt -2/ Sachsen -3/ Thüringen -3
		SPD-4	Bremen -1	Brandenburg -3
1998	13	SPD-13	Hamburg -1	Mecklenburg-Vorpommern -2/ Brandenburg -3/ Sachsen-Anhalt -4/ Thüringen -3
2002	5	SPD-4	Hamburg -1	Sachsen-Anhalt -2/ Thüringen -1
		CDU-1	xxx	Thüringen -1
2005	16	SPD-9	Hamburg -1/ Saarland -1	Brandenburg -3/ Sachsen- Anhalt -4
		CDU-7	Baden-Württemberg -3	Sachsen -4/
2009	24	CDU-24	Baden-Württemberg -10/ Rheinland-Pfalz -2/ Saarland -1/ Schleswig- Holstein -1/ Bavaria -3	Mecklenburg-Vorpommern -2/ Sachsen -4/ Thüringen -1



2013	4 (29)	CDU-4 (13)	Saarland -1	Brandenburg -1/ Sachsen-Anhalt -1/ Thüringen -1/
		SPD (10)		
		Linke (4)		
		Verde (2)		
2017	46 (65)	CDU-43	Baden-Württemberg -11/ Bavaria -7/ Schleswig-Holstein -3/ Hesse -3/ Rheinland-Pfalz -3/Saarland -1	Sachsen-Anhalt -4/ Brandenburg -3/ Thüringen -3/ Sachsen -3/ Mecklenburg-Vorpommern -2
		SPD-3 (19)	Hamburg -2/ Bremen -1	
		FDP (15)		
		AfD (11)		
		Linke (10)		
		Verde (10)		

Fonte: O autor, 2019.

O quadro 2 traz-nos uma visão global acerca das cadeiras “extras” ao longo das eleições alemãs. Nas duas últimas eleições, 2013 e 2017, houve pela primeira vez o cálculo das cadeiras compensatórias, o que aumentou significativamente o número total dos assentos extras. As cadeiras compensatórias foram colocadas em parênteses para separá-las das excedentes, em razão de serem calculadas de forma absolutamente distintas.

Até a reunificação alemã, o número de cadeira excedentes era relativamente baixo. Entre as eleições de 1990 e 1994 houve um crescimento considerável e alguns analistas apontaram para o problema dos desequilíbrios territoriais dos distritos entre estados como a principal causa deste fenômeno. Como é possível observar, grande parte das cadeiras extras foram produzidas na antiga Alemanha Oriental até 2005. Entre 2009 e 2017, no entanto, o número de cadeiras extras provenientes da antiga Alemanha Ocidental, superaram em muito os dos distritos orientais. Isto ocorre porque não existe somente uma causa para o aumento das cadeiras excedentes. O voto dividido, a baixa participação eleitoral, as diferenças entre os estados, a distribuição dos círculos eleitorais, dentre outros fatores possuem pesos diferenciados no aumento ou redução das cadeiras excedentes.

Explorar o peso relativos de todas as causas das cadeiras excedentes é uma tarefa que foge do objetivo principal deste capítulo. É importante frisar, todavia, que o impacto das

cadeiras excedentes na formação de maiorias parlamentares se tornou ainda mais significativo depois da reunificação, em especial nas eleições de 1994, e a percepção dos eleitores de que o voto dividido poderia reduzir as chances do desperdício de votos além de auxiliar a formação de uma coalizão vitoriosa, tornaram a hipótese do voto estratégico ainda mais plausível. Com efeito, o crescimento no número de cadeiras excedentes do parlamento ao longo das últimas eleições aponta, entre outros fatores, para um aumento de votos divididos entre os eleitores. Quando o número de votos divididos era menor, nas primeiras eleições, o número de cadeiras excedentes também era reduzido (KLINGEMANN; WESSELS, 1999).

Além disso, quando o eleitor de um partido pequeno destina o seu primeiro voto a um dos dois maiores partidos, quase sempre está votando em uma coalizão. Isso se deve ao fato de que os dois maiores partidos necessitam formar coalizões para obter a maioria. Partindo do pressuposto que o eleitor busca maximizar os seus ganhos, podemos deduzir que uma parte do eleitorado se prepara estrategicamente para esta possibilidade. Ou seja, faz sentido esperar que o eleitor busque auxiliar os ganhos do seu segundo voto ao usar o primeiro voto em um dos dois maiores partidos, normalmente aquele mais cotado a formar a coalizão que melhor lhe interessa. Ademais, estudos empíricos demonstram que os dois maiores partidos possuem um saldo positivo nos votos recebidos em distritos e esse saldo cresceu ao longo dos anos (BAWN, 1999). Significa dizer que nos distritos o voto dividido é utilizado mais frequentemente nos candidatos dos dois maiores partidos.

Ainda assim, nem todo voto dividido é necessariamente estratégico. Segundo a visão sugerida por Klingemann e Wessels (1999), o voto estratégico necessita de dois elementos básicos. Primeiro, o eleitor precisa saber, necessariamente, quais coalizões os partidos políticos estão dispostos a formar. Segundo, o eleitor precisa escolher uma dessas coalizões e dividir o seu voto de acordo com essa preferência. Uma vez que os partidos pequenos quase sempre perdem nos distritos, temos quase sempre o primeiro voto num partido grande e o segundo voto em um partido pequeno. Desta forma, o voto que não levar em conta a coalizão, é encarado como um voto desperdiçado.

Muitos autores abordaram o tema do voto dividido com a visão de que em grande medida se trata de um ato racional e, por consequência, estratégico por parte do eleitor (NOHLEN & SCHULTZE, 1969; HARSCHIEDT, 1973; JESSE, 1975, 1987 SCHOEN, 1999; MOSER & SCHEINER, 2005; GSCHWEND, 2007). E existe, também, a ideia de que o voto dividido pode ser meramente um voto desperdiçado ou um voto personalizado e motivado pelo interesse pessoal que um determinado candidato desperta em seus eleitores locais. Todavia, temos pouco material empírico para inferir sobre as causas da decisão do eleitor em dividir o

seu voto. O importante para esta pesquisa é ponderar sobre o impacto dessa possibilidade no sistema partidário. Seja por voto estratégico, ou por voto personalista, ou ainda por voto desperdiçado, o fato é que o voto dividido altera o número de cadeiras finais atribuídas ao parlamento, no caso do sistema alemão. Ademais, com a reforma de 2013 e a criação das cadeiras compensatórias, a relevância das cadeiras extras aumentou significativamente.

O fenômeno das cadeiras compensatórias (*Ausgleichsmandate*) ainda precisa ser avaliado com cautela. Introduzida em 2013, ela ganhou destaque nas eleições de 2017 quando 111 cadeiras extras tornaram o parlamento alemão, com 709 parlamentares, o segundo maior do mundo, atrás somente da câmara dos lordes na Inglaterra com 812. Ainda é cedo para explorarmos conclusões sobre o impacto das cadeiras compensatórias no futuro do sistema político partidário alemão, entretanto, parece claro que uma das expectativas do voto dividido com as novas regras é o de potencializar as possibilidades do aumento do parlamento.

Fruto da reforma política de 2013 e resultado da declaração de inconstitucionalidade, por parte do Tribunal Constitucional Federal em 2008, do que ficou conhecido como “*peso negativo do voto*” (*negative Stimmgewicht*), a medida buscava impedir a sobre-representação. Deste modo, a ideia por trás da reforma de 2013 foi o de compensar as desproporcionalidades geradas pela barreira dos 5% e pela proliferação das cadeiras excedentes, devido em grande parte ao voto dividido, com a criação das cadeiras compensatórias.

As cadeiras compensatórias minimizaram as vantagens que os grandes partidos normalmente recebiam devido a barreira dos 5%, os dois tipos de votos e as cadeiras excedentes. O cálculo das cadeiras compensatórias tem por objetivo balancear a desproporcionalidade gerada pelo sistema eleitoral alemão como um todo. Após as eleições e subsequentes distribuições das cadeiras aos partidos vencedores, é realizado um cálculo que busca equalizar a porcentagem da votação nacional, com as cadeiras ganhas no parlamento. O resultado é a produção de mais cadeiras extras para compensar as desproporções geradas nas eleições. Essa reforma, no entanto, pareceu, numa primeira leitura, ter criado um problema novo para o sistema político. O excesso de cadeiras extras. Além do mais, nas eleições de 2013 e 2017 ficou mais difícil para os grandes partidos, sem o bônus das cadeiras excedentes e da sobre-representação, formar uma coalizão. Motivo pelo qual os dois maiores partidos optaram pela formação seguida de duas “grandes coalizões” a despeito da impopularidade. A compensação, com o objetivo de eliminar as desproporcionalidades do sistema misto, não eliminou os problemas e críticas ao sistema político.

Quadro 3 - Cadeiras compensatórias 2013

	CDU (13)		SPD (10)		Linke (4)		Grüne (2)
4	Nordrhein-Westfalen	4	Nordrhein-Westfalen	1	Nordrhein-Westfalen	1	Nordrhein-Westfalen
3	Niedersachsen	3	Niedersachsen	1	Niedersachsen	1	Saarland
1	Berlin	1	Berlin	1	Berlin		
1	Bremen	1	Baden-Württemberg	1	Baden-Württemberg		
1	Hessen	1	Hessen				
1	Schleswig-Holstein	1	Schleswig-Holstein				
1	Sachsen	-1	Bayern				
1	Rheinland-Pfalz						

Fonte: O autor, 2019.

O quadro 3 representa a distribuição das cadeiras compensatórias nas eleições de 2013. Como é possível observar, houve a compensação de cadeiras em muitos estados. Apenas no estado de Saarland houve cadeiras compensatórias e excedentes. Isso acontece porque a “correção” instituída pelo Tribunal Constitucional Federal foi relativa as desproporcionalidades do sistema como um todo, e não somente devido as cadeiras excedentes. Segundo o entendimento da corte:

No entanto, a igualdade eleitoral na representação proporcional significa que todo eleitor tem com o seu voto o mesmo peso na composição da representação. O objetivo de um sistema proporcional é que todos os partidos estejam representados no parlamento, a ser eleito, em uma proporção tal que seja o mais próximo possível do número de votos recebidos. (Parágrafo 93 da lei n° 2 BvC 1/07 & 2 BvC 7/07, 2008, tradução livre)<sup>20</sup>.

O processo, que culminou nessa decisão, iniciou-se com uma reclamação de 2005 referente aos resultados eleitorais no distrito de Dresden e pedindo a nulidade daquela eleição. Dessa forma, a decisão judicial foi proferida com base em duas razões justificadas na lei; A – que o peso negativo do voto é inconstitucional; e B – que as reclamações sobre a nulidade das eleições são improcedentes devido a permissividade das regras eleitorais vigentes no momento da reclamação (lei n° 2 BvC 1/07 & 2 BvC 7/07, 2008). Assim, foi estipulando o prazo para

<sup>20</sup> “Hingegen bedeutet Wahlgleichheit bei der Verhältniswahl, dass jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Vertretung haben muss (vgl. BVerfGE 1, 208 <246 f.>; 16, 130 <139>; 95, 335 <353>). Ziel des Verhältniswahlsystems ist es, dass alle Parteien in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind.” (*ibidem*).

uma reforma das regras eleitorais, que permitiam a produção de resultados inconstitucionais, até meados do ano de 2011. Apesar disso, não houve consenso no parlamento sobre qual reforma adotar e somente em 2013 a questão foi resolvida.

A defesa do caráter proporcional do sistema eleitoral na decisão judicial somado às mudanças de preferências do eleitorado alemão, que passou a ser mais fragmentado, produziram um parlamento mais heterogêneo, com seis partidos. Este resultado não se observava desde a eleição de 1953, quando ainda estavam sendo estruturadas as cláusulas de barreira através de reformas na lei eleitoral. Somente em uma eleição, em 1949, o parlamento alemão teve mais do que seis partidos. Isto nos permite sugerir que a dificuldade enfrentada pelos dois maiores partidos alemães em formar coalizões não se deveu somente a reforma de 2013, mas a uma mudança estrutural na preferência do eleitorado. A reforma de 2013 apenas reforçou esta tendência ao priorizar o resultado proporcional, tendo em vista que ela reduziu as chances de um partido ser sobre-representado.

Assim, é seguro afirmar que o peso das cadeiras compensatórias nas negociações sobre a formação de uma coalizão de governo, para obter a maioria no parlamento, foi impactada somente do sentido de não permitir a mesma vantagem que os maiores partidos dispunham anteriormente como demonstrado no exemplo das eleições de 1994, quando a coalizão governista teve uma maioria muito pequena sem as cadeiras excedentes. Analisando os resultados das eleições de 2013 e 2017, de todas as combinações de coalizões possíveis, apenas uma sofreu alterações em caso da não inclusão das cadeiras compensatórias. Nesse sentido, se calcularmos uma hipotética coalizão entre SPD/Linke/Grüne/FDP, teriam conquistado 314 cadeiras de 323 necessárias à obtenção de uma maioria, considerando as regras antigas, mas alcançariam 368 cadeiras de 355 necessárias, quando consideramos as novas regras. Assim, é possível que as cadeiras compensatórias tenham alterado o cálculo necessário a formação de coalizões majoritárias, todavia, ela ainda não se mostrou determinante na formação de um governo.

### 2.3 O Efeito contaminante

Como foi colocado no início deste capítulo, a literatura recente que aborda a temática do sistema eleitoral misto vem se debruçando sobre a hipótese do “efeito contaminante” quando se adota um sistema com princípios de representação misto (HERRON; NISHIKAWA, 2001; COX; SCHOPPA, 2002; FERRARA, 2004; NISHIKAWA; HERRON, 2004; FERRARA;

HERRON, 2005; FERRARA; HERRON; NISHIKAWA, 2005b; MANOW, 2007, 2015). No caso específico do modelo eleitoral alemão, a utilização dos dois votos, como abordado na sessão anterior, traz implicações bastantes significativas para a estratégia partidária e podem fortalecer a hipótese do efeito contaminante. Se observarmos o número de partidos que competem em distritos uninominais mesmo sem chances de vitória, é possível sugerir que isso só é possível graças a parte proporcional do sistema eleitoral, uma vez que esses partidos conseguem assentos no parlamento via votação em lista. Ainda assim, onexo causal entre o efeito contaminante (assumindo que ele exista) e o sistema eleitoral misto, depende também de outras regras eleitorais que irão regular o sistema eleitoral. Vejamos como isso funciona.

O modelo majoritário possui efeito desproporcional ao transferir votos de maneira não linear entre os partidos vencedores, fato que produz uma redução “forçada” do número de partidos, uma vez que a relação de cadeiras distribuídas entre os dois maiores partidos equivale a muito mais do que a relação de votos que os mesmos partidos recebem nacionalmente<sup>21</sup> (KENDALL; STUART, 1950, 1952). Este efeito desproporcional do modelo majoritário, muito bem sintetizado pela famosa lei de Duverger, é apontada como passível de “contaminação” pela possibilidade do voto em lista, no caso dos modelos mistos. A entrada de partidos pequenos na competição eleitoral dos distritos mesmo quando não possuem chances de vitória é tida como um sintoma dessa “contaminação”. O efeito esperado dessa combinação é o da anulação das desproporções causadas pela regra majoritária por conta da parte proporcional. Ainda assim, Manow (2015) aponta que o voto em lista não anula o efeito desproporcional do voto majoritário por completo. Na realidade, esta combinação de votos pode inclusive aumentá-lo.

O argumento de Manow (2015) sustenta-se em uma pesquisa empírica que procura demonstrar que o aumento de candidatos disputando nos distritos causa uma distorção entre a diferença de votos obtidos nas listas partidárias e o número de distritos ganhos pelos maiores partidos. Isto ocorre porque a diferença necessária para ganhar no distrito diminui e o número de votos ganhos pelos partidos menores nas listas partidárias aumenta. Esta diferença entre os votos em lista e em distrito amplia a probabilidade das cadeiras excedentes, por conta do aumento da desproporcionalidade, tendo em vista que o número final de cadeiras depende da votação em lista. A pesquisa demonstra que os partidos pequenos disputam nos distritos com o objetivo de expandir os votos em lista. Os dados coletados entre as eleições de 1953 a 2009

---

<sup>21</sup> Esta desproporcionalidade é conhecida na literatura como “*Cube Rule*”, e consiste na observação empírica dos resultados eleitorais em modelos majoritários com dois partidos competindo, sugerindo que matematicamente o partido que obtem mais votos é sobrerrepresentado nesses sistemas enquanto o partido com menos votos é subrepresentado em relação aos distritos conquistados.

concluem que durante o período tripartidário a desproporcionalidade era menor do que em outros períodos, quando mais partidos passaram a concorrer nos distritos, corroborando a hipótese de que o número de partidos disputando nos distritos aumenta a desproporcionalidade do voto majoritário, via efeito contaminante.

Com isso, para entendermos a lógica do sistema eleitoral alemão, devemos reconhecer que a desproporcionalidade gerada pela adoção deste modelo tem profundas consequências nas estratégias tanto para candidatos quanto para partidos. Se atentarmos para o histórico de reformas das instituições eleitorais alemãs podemos perceber que uma vez que a constituição alemã determina que o sistema eleitoral deve ser proporcional, o Tribunal Constitucional Federal vive sob constante pressão para que o modelo seja “ajustado” para resultados proporcionais.

Contudo, o padrão desproporcional do componente majoritário do modelo misto alemão, raramente é debatido (MANOW, 2015). Seja por pesquisadores alemães ou por entusiastas do modelo misto, este efeito desproporcional não é discutido como um sintoma a ser considerado. Na grande maioria das vezes, prevalece o argumento de que o voto majoritário apenas introduz um efeito personalista para o sistema político-partidário, e que o voto em lista supostamente anularia a desproporcionalidade típica do voto distrital (KLINGEMANN; WESSELS, 1999; MANOW, 2015). Porém, o efeito desproporcional do voto majoritário não é cem por cento neutralizado pela adoção do voto em lista e resulta numa grande disparidade entre os votos recebido em lista e os distritos ganhos pelos maiores partidos.

É importante destacar que o efeito desproporcional do voto majoritário irá depender basicamente de dois fatores: a quantidade de distritos por estado e número efetivo de partidos disputando nos distritos. A quantidade de distritos afeta a proporcionalidade através de um efeito aritmético bem simples de ser demonstrado. Dentro de um distrito, um partido só pode receber 0 ou 100% das cadeiras. Isto significa que se um estado possui dois distritos ele recebe 50 ou 100%. Com três distritos são 0, 33, 66 ou 100% e assim por diante. Ou seja, quanto mais distritos, maior a probabilidade de o resultado na distribuição de cadeiras estar mais próximo da relação de votos recebidos globalmente (TAAGEPERA; SHUGART, 1989).

Por outro lado, o número de partidos disputando nos distritos reduz o mínimo de votos necessários para que se ganhe num distrito. Quando se tem dois partidos competindo dentro de um distrito, um candidato necessita de 51% dos votos para sair-se vencedor. Se existe três candidatos, é preciso no mínimo 34% dos votos; com quatro, no mínimo 26% e assim por diante. Significa dizer que quando se tem um número razoável de partidos competindo nos distritos, com pelo menos três candidatos relativamente fortes, a lógica da disputa permite que

um partido vença com um percentual baixo de votos. Assim, um partido pode ganhar em muitos distritos mesmo com uma votação global relativamente baixa, ainda mais quando comparada em eleições majoritárias com apenas dois partidos. Esta distorção propicia que o componente proporcional do sistema misto, em alguns casos, aumente a desproporcionalidade gerada pelo voto majoritário (MANOW, 2015).

Assim, o “efeito contaminante”, debatido tradicionalmente como um sintoma do modelo eleitoral misto que contribui para a redução da *Lei de Duverger* e a consequente ocorrência de um número elevado de partidos concorrendo sob regras majoritárias mesmo sem chances de obter vitória, ganha uma nova conotação ao ser percebida também como responsável por influenciar as desproporcionalidades do voto majoritário em alguns casos. No caso do sistema alemão, contribui para que haja mais cadeiras excedentes.

O trabalho de Manow (2015) procurou tratar o grau da desproporcionalidade causada pelo voto majoritário e o grau influenciado pelo efeito contaminante. Para tanto, tratou a desproporcionalidade como a variável dependente e o tamanho dos distritos e o número efetivo de partidos disputando nos distritos como variáveis independentes. A correlação mostrou-se clara e lança luz sobre as peculiaridades do modelo misto, recusando-se a tratar os componentes do modelo misto alemão como uma mera variação de um sistema proporcional (BAWN, 1999) ou ainda como um modelo proporcional dotado de algum grau de personalismo proveniente do voto majoritário (KAISER, 2002 *apud* MANOW, 2015). Foi possível demonstrar com esse estudo que o efeito desproporcional causado pela ocorrência de três ou quatro partidos disputando nos distritos foi maior na Alemanha oriental do que na Alemanha ocidental, um sintoma do efeito contaminante responsável pelo crescimento das cadeiras excedentes depois da reunificação.

Como as organizações partidárias na antiga Alemanha oriental se expressaram através do PDS (Partido do Socialismo Democrático) e também do *Die Linke* (à esquerda), e mais recentemente através do partido de extrema direita AfD (Alternativa para a Alemanha), houve uma quebra mais acentuada no equilíbrio tripartidário que vigorou nas eleições anteriores à reunificação. A incorporação trouxe maior diversidade ao sistema partidário que se expressou no efeito contaminante das regras eleitorais, produzindo maior desproporcionalidade.

Por outro lado, o voto majoritário também afeta o voto proporcional. Ao figurar em campanhas distritais, candidatos de partidos pequenos auxiliam a votação em lista a favor do seu partido. Segundo Ferrara, Herron e Nishikawa (2005b), a nomeação de um candidato a um distrito tem o efeito de atrair grande atenção para as suas propostas de políticas públicas e como resultado, o partido ganha um substancial apoio na votação em lista por parte de eleitores que



de outro modo teriam dado o seu voto a outra lista. Por isso que partidos menores apoiam candidaturas em distritos mesmo sem chances de vitória. A ocorrência de um número elevado de partidos competindo em distritos, no modelo misto, é um sintoma comum desse sistema eleitoral.

Assim, atraídos pelos ganhos provenientes da candidatura em distritos, os partidos coordenam indicações duais, candidatos que concorrem simultaneamente nos distritos e nas listas partidárias, com a finalidade de tornar as posições políticas do partido mais conhecidas, utilizando os quadros políticos mais proeminentes do partido no nível local. Concorrer em distritos cujas chances de vitória são praticamente inexistentes, só é viável se considerarmos que a candidatura dual é permitida pelas regras alemãs.

A comprovação empírica dos ganhos que um partido obtém ao disputar um distrito na Alemanha é de difícil mensuração, entre outras causas, por que é muito raro que partidos pequenos, sob modelos eleitorais mistos, não disputem nos distritos. O entendimento comum é que candidatos distritais aprimoram a votação em lista (COX; SCHOPPA, 2002). Demonstrar esta percepção, no entanto, se mostra tarefa complicada especialmente pela impossibilidade de comparar as diferenças entre partidos que competem em distritos e aqueles que não competem, uma vez que todos, em maior ou menor grau, competem como é possível observar através da seguinte tabela:

Tabela 9 - Candidaturas registradas por partidos pequenos nos distritos alemães (continua)

Ano Eleitoral	Numero de candidatos em distritos (FDP)	% do total de Distritos	Numero de candidatos em distritos (Grüne)	% do total de Distritos	Numero de candidatos em distritos (Die Linke)	% do total de Distritos	Numero de candidatos em distritos (AfD)	% do total de Distritos
1949	236	97.5						
1953	224	92.5						
1957	247	100.0						
1961	247	100.0						
1965	248	100.0						
1969	248	100.0						
1972	248	100.0						
1976	248	100.0						
1980	248	100.0	228	91.9				
1983	248	100.0	244	98.4				
1987	248	100.0	247	99.6				
1990	328	100.0	254	77.4				
1994	324	98.8	309	94.2				
1998	327	99.7	325	99.1				
2002	299	100.0	297	99.3				
2005	299	100.0	297	99.3				

2009	299	100.0	296	99.0	297	99.3		
2013	298	99.6	299	100.0	298	99.6	158	52.8
2017	299	100.0	298	99.6	298	99.6	286	95.6

Fonte: Manow, 2015. Atualizado pelo autor, 2019.

A tabela 4 demonstra que todos os atuais pequenos partidos (FDP, Grüne, Die Linke e AfD) que compõe o parlamento, disputam nos distritos desde o início das suas atividades, cobrindo quase a totalidade dos distritos nacionais. Mesmo partidos recentes como o AfD, que sequer conseguiu vaga no parlamento em sua primeira disputa, devido a barreira dos 5%, já começou cobrindo 52,8% dos distritos, passando para a quase totalidade na eleição seguinte com 95,6% dos distritos. Todos os demais partidos já iniciaram com mais de 90% de cobertura nos distritos e mantiveram essa tendência. Enquanto o FDP e o Die Linke se mantiveram com grande participação nos distritos em todas as eleições que disputaram o Grüne teve baixa participação somente na eleição seguinte a unificação, em 1990. Por conta disso, o problema de mensurar os ganhos partidários que os induzem a disputar nos distritos permanece de difícil solução uma vez que todos os partidos buscam disputar nos distritos.

A fim de solucionar tal problema, Ferrara *et al.* (2005b) buscaram sinais empíricos na primeira eleição alemã com a utilização dos dois votos, em 1953, quando alguns pequenos partidos ainda competiam sem estarem presentes na quase totalidade dos distritos. Embora os referidos autores tenham reivindicado a descoberta de indícios sobre o efeito contaminante, Manow (2015) argumenta que existem na realidade fortes razões para suspeitarmos que tal estudo mensura, principalmente, diferenças entre a força regional dos partidos e não o efeito contaminante. O estudo de Ferrara, Herron e Nishikawa, analisa os efeitos ocorridos apenas em um grupo marginal de partidos, na primeira eleição em que os alemães puderam utilizar os dois votos, já que na primeira eleição o voto era um só. Para Manow são fracos os indícios que podemos tirar desse tipo de análise, enquanto Cox e Schoppa (2002) sustentam que tentar mensurar o efeito contaminante neste caso específico, dos ganhos que um partido pequeno obtém ao entrar na disputa pelos distritos, é simplesmente impossível.

Apesar disso, e a fim de encontrar uma alternativa empírica convincente, tanto para mensurar o efeito contaminante quanto a consequente motivação por trás da participação dos pequenos partidos na disputa dos distritos, Manow (2015) propôs tratar o desafio de forma indireta. O seu ponto de partida foi examinar os distritos em que os partidos pequenos disputaram com candidatos que já haviam conquistado uma cadeira parlamentar na eleição anterior, via lista partidária. Uma vez que grande parte dos candidatos eleitos concorrem

candidaturas duais, é possível distinguir entre os candidatos que concorrem nos distritos em busca de uma reeleição daqueles em busca da eleição.

Tabela 10 - Percentual de distritos com candidaturas duais

Ano Eleitoral	Numero de candidaturas duais (FDP)	% de candidaturas duais (FDP)	Numero de candidaturas duais (Verdes)	% de candidaturas duais (Verdes)	Numero de candidaturas duais (Die Linke)	% de candidaturas duais (Die Linke)
1949	114	48.3				
1953	151	67.4				
1957	179	72.5				
1961	190	76.9				
1965	177	71.4				
1969	199	80.2				
1972	202	81.5				
1976	193	77.8				
1980	204	82.3	92	40.4		
1983	213	85.9	130	53.3		
1987	221	89.1	106	42.9		
1990	286	87.2	97	38.2	47	66.2
1994	257	79.3	146	47.2	94	47.0
1998	250	76.5	180	55.4	96	38.7
2002	247	82.6	150	50.5	111	40.5
2005	264	88.3	169	56.9	104	35.9
2009	267	89.3	155	52.4	151	50.8
2013	259	86.9	214	71.5	142	47.6
2017	268	89.6	212	71.1	137	46.0

Fonte: Manow, 2015. Atualizado pelo autor, 2019.

A tabela 5 nos confirma que grande parte dos candidatos de partidos pequenos são de fato duais, ou seja, concorrem simultaneamente nos distritos e na lista partidária. Como os partidos entram na disputa distrital mesmo sem chances de vitória, as candidaturas duais não dependem ou são motivadas por múltiplas chances de vitória. Neste caso, ao propor testar as diferenças existentes entre candidaturas duais de parlamentares buscando a reeleição com candidatos da eleição, o objetivo foi capturar a frequência com que parlamentares eleitos em listas partidárias, disputam simultaneamente em distritos, mesmo sem chances de vitória, para aumentar suas chances de se reeleger. O estudo de Manow (2015) concentrou-se nos dois principais partidos pequenos que conquistaram assentos no parlamento.

Tabela 11 - Percentual de parlamentares do FDP e Grüne disputando com candidaturas duais

Ano Eleitoral	Número de Parlamentares do FDP	Número dos que possuíram candidatura dual	Número de Parlamentares do Grüne	Número dos que possuíram candidatura dual	% dos parlamentares com candidaturas duais (FDP)	% dos parlamentares com candidaturas duais (Grüne)
1949	62	49			79	
1953	55	48			87	
1957	46	45			98	
1961	71	67			94	
1965	54	54			100	
1969	36	36			100	
1972	48	47			98	
1976	43	43			100	
1980	58	57			98	
1983	35	35	53	39	100	74
1987	48	48	47	42	100	89
1990	83	82			99	
1994	48	47	50	49	98	98
1998	45	45	50	49	100	98
2002	47	46	55	53	98	96
2005	61	57	50	48	93	96
2009	95	93	71	69	98	97

Fonte: Manow, 2015.

O resultado demonstra que a maior parte dos parlamentares eleitos também disputam com candidaturas duais mesmo sabendo que apenas possuem chances de conquistar a cadeira parlamentar via lista partidária. Coletando um banco de dados com quase 600 observações, Manow utiliza uma regressão por mínimos quadrados ordinários e sustenta ter encontrado indícios de que há significativas diferenças nos votos obtidos entre candidaturas que disputam uma eleição daqueles que disputam uma reeleição. Essa análise buscou calcular a diferença entre os votos compartilhados no nível distrital e no nível regional, via lista partidária, comparando os dois tipos de candidatos. A conclusão de Manow aponta para uma maior contribuição por parte dos parlamentares que entram na disputa com candidatura dual, justificando, dessa forma, o esforço da candidatura nos distritos.

Portanto, o resultado mais notável do efeito contaminante no sistema eleitoral misto alemão, é a proliferação de partidos competindo eleitoralmente em distritos pelo voto majoritário e, como resultado disso, a ocorrência cada vez maior de cadeiras excedentes e compensatórias a fim de corrigir a desproporcionalidade impulsionada pelo efeito contaminante. Como o voto majoritário afeta o voto proporcional e vice-versa, potencializando o efeito desproporcional do voto majoritário, e em razão da possibilidade das cadeiras

excedentes e, mais recentemente, das cadeiras compensatórias, a fim de ajustar essa desproporcionalidade “natural” do arranjo misto alemão, temos como resultado um aumento inédito do número de cadeiras do parlamento alemão que passou a figurar como o segundo maior do mundo, em 2017, atrás somente da câmara dos lordes inglês.

Apesar disso, cadeiras extras e aumento do número de partidos disputando nos distritos não são as únicas consequências do efeito contaminante. Primeiro, é importante salientar que a questão das cadeiras extras somente se tornou objeto de grande interesse político e acadêmico depois da reunificação, quando houve um aumento progressivo na ocorrência das cadeiras excedentes e posteriormente com a adesão das cadeiras compensatórias. Em segundo lugar, é preciso ter em mente que os dois princípios de representação combinados funcionam de forma muito distinta quando comparados aos seus equivalentes em suas versões “puras”.

Quando analisamos a composição parlamentar do maior partido governista com o maior partido oposicionista, é possível verificar que, em geral, o primeiro é eleito predominantemente pelo voto majoritário enquanto o segundo pelo voto proporcional em lista. Isto ocorreu em quase todas as legislaturas desde 1953 independente de qual partido está no governo ou na oposição, com a única exceção de 1976. Se analisarmos com atenção as implicações dessa ocorrência, podemos perceber que ela reflete na composição interna dos partidos no parlamento e, mais importante, reflete nas estratégias partidárias no uso das nomeações. Vejamos essa questão com mais atenção.

Ser capaz de ganhar a maior parte dos distritos é um quesito extremamente importante para conseguir formar um governo. Por outro lado, assegurar boa votação em lista permite que o partido que perdeu votos na disputa distrital, recupere boa parte dessa perda no voto em lista. Com isso, os partidos precisam assegurar que os votos nos seus candidatos distritais não sejam desperdiçados na votação em lista. A estratégia consiste em prover posições vantajosas para os candidatos distritais dentro das listas partidárias, ao mesmo tempo em que precisam “proteger” os candidatos das listas no caso de vitória massiva nos distritos. Essa constelação estratégica permite que os partidos se utilizem do componente proporcional do modelo misto no sentido de reduzir o impacto negativo da perda eventual da maioria nos distritos via voto majoritário.

Esse efeito atenuante da perda de votos nos distritos é possível graças a possibilidade de reaproveitar votos com a lista partidária. Em modelos majoritários “puros”, como no caso inglês, o partido que perde a maioria dos distritos é forçado a se concentrar no seu reduto eleitoral por maior tempo, radicalizando-se ideologicamente durante esse período, até se recuperar e ser capaz de conquistar a maioria novamente em distritos fora das suas “fortalezas” eleitorais. Nesse sentido, o partido trabalhista inglês, por exemplo, após as eleições de 1979, se

viu forçado a permanecer um longo período fora do governo e com uma forte presença da ala mais radical no comando do partido. Essa situação produziu uma guinada ideológica no programa e estratégia partidária que apenas se reverteu com o tempo e pelo desespero do partido em voltar ao governo e conquistar distritos mais moderados (RODDEN, 2010, 2011).

No sistema eleitoral alemão, o partido que perde a maioria dos distritos apenas se vê forçado a um recuo ideológico de forma moderada, uma vez que o partido necessita com mais afinco do eleitor mediano na votação em lista. Esta relevância do eleitor mediano é certamente maior do que em um sistema majoritário “puro”, cuja disputa se dá mais polarizada dentro dos distritos. É reconhecido, portanto, que o modelo misto traz, também, um efeito contaminante de moderação, em termos de disputa ideológica (SHUGART; WATTENBERG, 2001b). A polarização, quando ocorre, pode causar mudanças na estratégia das nomeações, uma vez que o partido precisa calcular quem deve colocar em uma posição privilegiada na lista. É necessário ter de antemão uma estratégia programada para proteger os seus candidatos tanto nos distritos, caso haja uma derrota avassaladora em determinado estado, quanto os candidatos das listas no caso de uma vitória esmagadora nos distritos, pois o número de cadeiras destinadas as listas irá diminuir (MANOW, 2015).

#### 2.4 Coalizões pré-eleitorais

A estrutura das regras eleitorais, como visto anteriormente, são um grande incentivo para que os partidos sinalizem possíveis coalizões de governo. Mesmo que os partidos não façam declarações oficiais e claras nesse sentido, as coligações existentes no nível estadual ou relatos da mídia sobre manifestações indiretas, podem ser vistas como indicadores de possíveis coligações (DEBUS, 2017). O contrário também ocorre. Partidos podem sinalizar a rejeição a possíveis coalizões. Dessa forma, espera-se que os eleitores em sistema misto com a possibilidade de dois votos, dividam os votos a fim de beneficiar a coalizão sinalizada pelo seu partido. Pesquisas realizadas sobre as coalizões eleitorais alemãs sustentam que o eleitor “aprende” preferências em relação a essas coalizões, baseadas em declarações diretas e indiretas ou mesmo por meio de relatos da mídia (DEBUS; MULLER, 2014; DEBUS, 2017).

As teorias pertinentes as formações de coalizões eleitorais argumentam que, de maneira geral, os partidos, quando buscam por uma coalizão, são atraídos por duas motivações elementares; cargo e a realização de políticas (LAVER; SCHOFIELD, 1998; STRØM, 1990; STRØM; MÜLLER, 1999). Cargo por ser a moeda de troca básica dos políticos profissionais

em busca de carreira política e a realização de políticas por ser o objetivo primário dos partidos que buscam reconhecimento pelas políticas que implementaram. Deste modo, partidos políticos buscariam maximizar a quantidade de cargos, bem como suas possibilidades em concretizar políticas.

Essa argumentação leva em conta que o comportamento partidário é baseado em um equilíbrio de ambição por cargos e capacidade em ofertar políticas. Os cargos são obviamente parte do objetivo central da carreira política, mas, também, são um importante meio através do qual um partido pode ofertar políticas que, por sua vez, podem ser decisivas para manter a fidelidade de um eleitorado. Contudo, ofertar políticas pode exigir uma coalizão mais homogênea ou de tamanho reduzido para que não haja obstáculos ideológicos. Isso nos leva a supor que a busca por maximizar as possibilidades de realização de políticas é normalmente pensada junto à necessidade de manter a distância ideológica, dentro da coalizão, relativamente reduzida. Quando as diferenças são muito profundas, a coalizão vencedora pode enfrentar sérios problemas.

Com isso, mesmo coalizões atípicas como a que existiu entre o FDP e o SDP, originalmente com princípios ideológicos não tão próximos<sup>22</sup>, durante as eleições entre 1969 à 1982, seguem a mesma lógica de maximizar cargos e capacidade na implementação de políticas. Posto que a Alemanha vivia um momento tripartidário, quando apenas três partidos estavam representados no parlamento, e o partido mais votado não conseguia sozinho a maioria do parlamento, foi fundamental a aliança com o FDP para que o SDP tivesse a oportunidade de liderar um governo pela primeira vez<sup>23</sup>. Tanto a busca por cargos como a capacidade de implementar políticas foi certamente um motor motivador desta aliança, assim como as grandes divergências ocorridas entre o FDP e o antigo aliado CDU durante o governo anterior.

Por consequência, a sinalização do eleitorado em relação a possíveis coalizões *vis-à-vis* a sinalização partidária, são ambos componentes importantes para a formação e duração das coalizões. Se é verdade que o eleitor “aprende” com as sinalizações partidárias, também é verdade que os partidos “aprendem” com as sinalizações do eleitorado, podendo migrar para uma posição ideológica mais ao centro do espectro político ou se afastando. Dessa forma, sinalizações pré-eleitorais sobre possíveis coalizões possuem grande relevância para a

---

<sup>22</sup> O partido Liberal alemão foi caminhando para a centro esquerda gradualmente e se deslocando das posições adotadas pela CDU.

<sup>23</sup> O SDP participou do governo, deixando de ser oposição, pela primeira vez na eleição anterior, em 1965, ocasião em que se realizou a primeira grande coalizão entre CDU e SDP. Foi com o FDP, nas eleições de 1969, que o SDP conquistou pela primeira vez a liderança do governo.

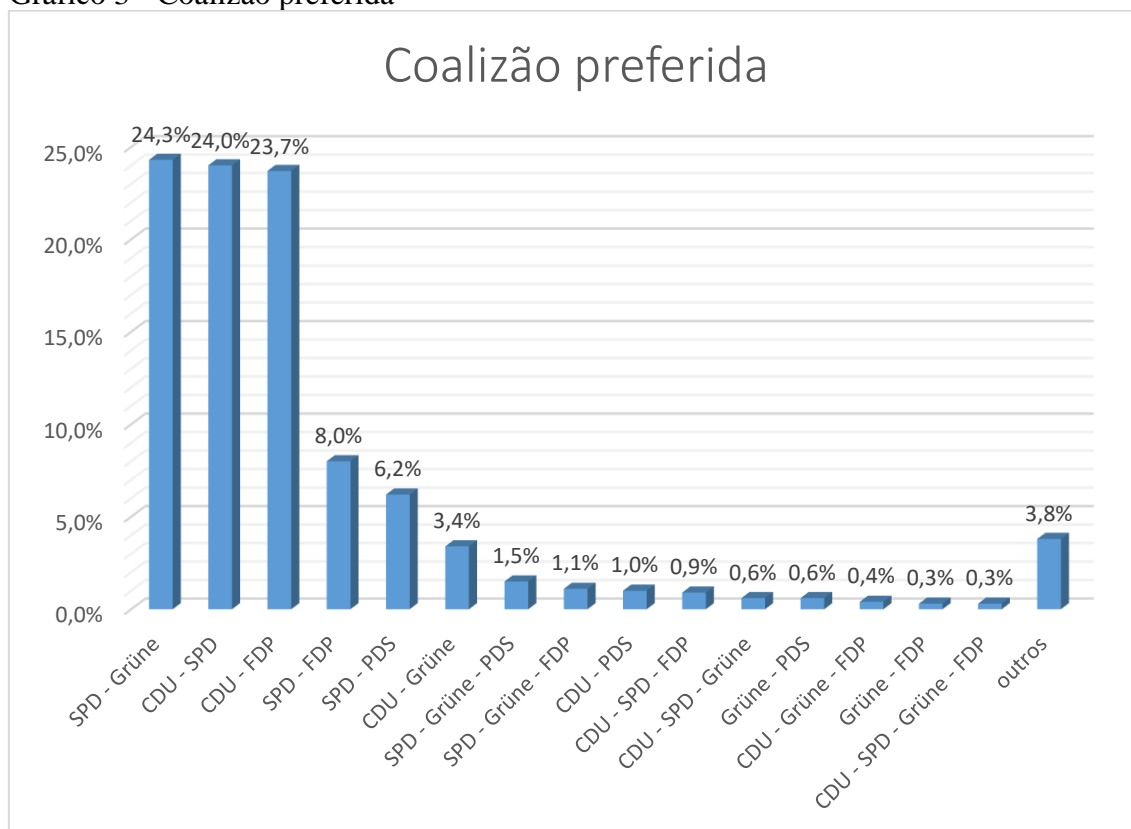
estratégia do eleitor alemão que possui, pelas regras do jogo político, dois votos que podem ser usados taticamente.

A fim de testar empiricamente a relevância das coalizões pré-eleitorais, Debus (2017) congregou um conjunto de dados sobre as preferências eleitorais nos dezesseis estados alemães. Os *surveys* eleitorais e sondagens de boca de urna que cobriam diferentes momentos históricos foram congregados e atualizados com novas pesquisas para que pudessem cobrir todas as eleições entre 1957 a 2013 (BRÄUNINGER; DEBUS, 2008, 2012; DEBUS; MÜLLER, 2013, 2014; GESIS, 2014). O objetivo foi descobrir as preferências dos eleitores por coalizões e o impacto das sinalizações partidárias sobre a inclinação estratégica dos eleitores ao comparar a evolução na porcentagem do primeiro com o segundo voto.

A pesquisa concluiu que o eleitorado se dividiu basicamente entre três coalizões preferidas com valores muito próximos um do outro; A primeira entre SPD/Grüne, com 24,3% da preferência; a segunda entre CDU/SPD com 24%; e a terceira entre CDU/FDP com 23,7%. A primeira coalizão é a clássica coalizão centro-esquerda, entre o partido social-democrata e o partido verde alemão. A segunda coalizão é mais rara de ocorrer e é chamada de “a grande coalizão”, por ser conduzida pelos dois maiores partidos que ao mesmo tempo representam a centro esquerda e direita da Alemanha. Ou seja, a segunda preferência mais votada seria uma coalizão do “centrão” político. A terceira coalizão representa a centro-direita alemã, representada pela união democrata cristã e pelo partido liberal alemão (DEBUS, 2017).



Gráfico 3 - Coalizão preferida

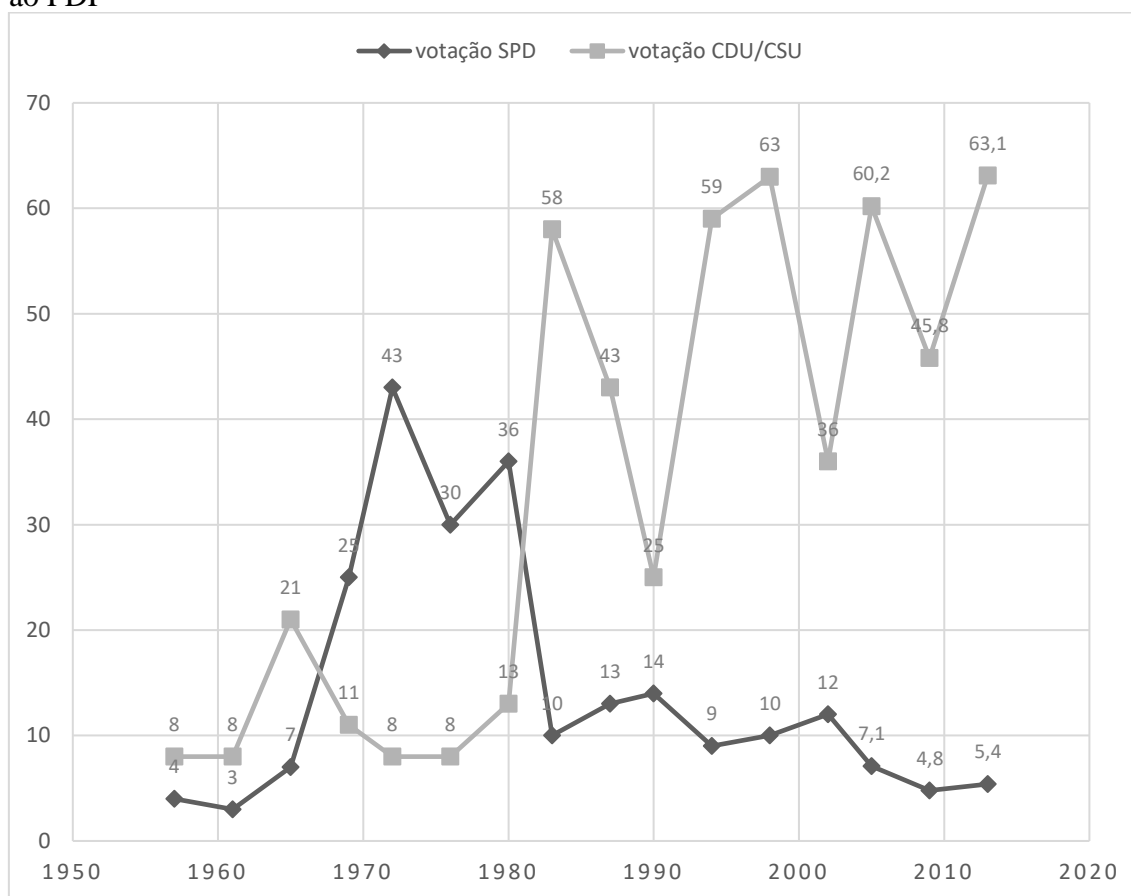


Fonte: Debus, 2017.

A pesquisa demonstra que o eleitorado alemão tem preferência por coalizões ideológicas ou uma aliança do centrão político, muito provavelmente pelo grau de governabilidade que elas sugerem. Coalizões atípicas como as que ocorreram entre o SPD e o FDP, ideologicamente antagônicos, recebe bem menos predileção e coalizões atípicas que jamais ocorreram na história alemã, são bem pouco citadas pelos entrevistados. Quando as perguntas focaram nas características contextuais da formação da coalizão, o resultado é uma preferência clara pela sinalização pré-eleitoral.

Esses resultados nos mostram a importância das coalizões na concepção estratégica do eleitorado alemão, especialmente aqueles que tem preferências por partidos pequenos com poucas chances de vitória nos distritos. O objetivo é utilizar os dois votos de modo estratégico visando a coalizão. Ainda assim, não é qualquer coalizão que consegue agradar o eleitorado.

Gráfico 4 - Distribuição do voto distrital (primeiro voto) dos eleitores que dão o segundo voto ao FDP



Fonte: Debus, 2017.

Como é possível observar através do gráfico 4, a evolução dos votos distritais dos eleitores do FDP sofreu grandes alterações no período em que o FDP foi aliado do SPD. Ainda assim, durante esse período, que compreenderam as eleições de 1969 a 1980, o eleitorado do FDP teve um mínimo de 8% de votos para o CDU, muito maior que o mínimo atribuído ao adversário SPD de 3%, antes da coalizão ou de 4,8% após a coalizão. Significa que mesmo sinalizando a coalizão, existe uma diferença entre os votos atribuídos aos dois grandes partidos. Essa diferença é justamente por conta da preferência do eleitorado por coalizões ideológicas.

## 2.5 A carreira política na Alemanha: as candidaturas sob o modelo eleitoral misto alemão

Ao observar o perfil da carreira política na Alemanha é possível concluir que ela é bastante vasta em possibilidades. Os candidatos podem escolher competir em até quatro níveis

de disputa. Três níveis nacionais; o local, o estadual e o federal; e um nível supranacional, no parlamento europeu. São 99 assentos no parlamento europeu; 598 assentos no parlamento federal somado a mais um punhado de assentos “excedentes e “compensatórios” que variam a cada eleição; 1747 nos parlamentos estaduais, que também precisam ser somadas as cadeiras “excedentes e “compensatórias” e cerca de 12 mil legislaturas locais com vagas que irão variar de acordo com o tamanho dos municípios. Somado a isso, existe a possibilidade ainda de concorrer às pastas ministeriais dos executivos de cada nível nacional de disputa. São 15 pastas ministeriais e 30 secretarias parlamentares de Estado no nível federal, e algo em torno de 150 pastas ministeriais nos 16 estados. Se adicionamos as oportunidades no nível local são mais de 12 mil prefeituras.

Assim como no sistema político brasileiro, o grande prêmio da disputa eleitoral se situa nas vagas do Executivo, que contam com maior poder e prestígio<sup>24</sup>. No entanto, devido as especificidades das regras eleitorais e do sistema de governo, a disputa política concentra-se, primordialmente, no interior dos partidos políticos e na sua capacidade (do partido) de obter cadeiras no legislativo. Primeiro porque são os partidos que controlam as nomeações para as candidaturas e segundo porque são as maiorias legislativas quem elegem os Executivos nacional e estaduais. Assim, é dentro do partido que se situa a verdadeira disputa política que irá definir a posição que os candidatos ocuparão para os cargos elegíveis no Legislativo e Executivo, e essa posição irá depender, dentre outros fatores, do cenário eleitoral vivenciado pelos partidos políticos nos diferentes níveis de disputa, mas sobretudo no nível federal e estadual.

Com isso, os partidos políticos são claramente a organização mais relevante dentro do qual os políticos necessitam voltar seus esforços na tentativa de obter boas indicações pelo simples fato dos partidos controlarem o acesso as carreiras políticas. Esta relevância da organização partidária dentro do sistema político alemão se explica, em grande parte, pelo modo como o acesso ao legislativo, via dois tipos de vagas, uma no distrito e outra pela lista partidária, está organizado. Primeiro, é importante destacar que é o voto em lista que define a proporção de cadeiras através do qual os partidos terão direito, com a exceção dos casos em que ocorrem cadeiras excedentes. Segundo, que o candidato derrotado em um distrito ainda tem chances de

---

<sup>24</sup> Existe aqui uma diferença fundamental. No Brasil, os cargos do Executivo possuem uma relevância muito maior que na Alemanha. A configuração do sistema político brasileiro faz dos cargos do executivo o maior prêmio disparado em importância individual para a ambição dos políticos profissionais. Na Alemanha esta importância não é tão clara e universal, uma vez que é mais valoroso para os políticos manterem as suas bases eleitorais locais e a sua relação de influência dentro do partido, que almejar cargos no Executivo. Essa distinção é resultado, em grande parte, do diferente sistema de governo de ambos os países, no Brasil presidencialismo e na Alemanha parlamentarismo, mas, também, por causa dos incentivos gerados pelo sistema eleitoral alemão, que potencializa a relevância das relações internas partidárias.

entrar no parlamento caso consiga uma boa posição na lista partidária, no caso de ainda haver cadeiras a ser preenchidas depois da contagem do número de distritos conquistados. Isto ocorre porque é permitido a sobreposição de candidaturas. Assim, é comum que os mesmos candidatos que competem nos distritos também estejam nas listas partidárias.

Dessa forma, estar bem colocado dentro da lista partidária torna-se fundamental para assegurar um assento no parlamento e, além disso, uma possível vaga dentro do executivo. Portanto, além da relevância partidária pela necessidade dos registros de candidaturas, acentua-se a isso o monopólio das indicações e posições dentro das listas. São as direções partidárias as únicas responsáveis pela ordem das listas partidárias tanto na fração proporcional do sistema eleitoral, quanto na escolha pelos que irão disputar nos distritos. Os legisladores, fortemente dependentes das variações nacionais de preferência, precisam manter um olho nos eleitores e o outro na disputa intrapartidária. Tanto a legitimação coletiva *vis-à-vis* os eleitores, quanto a legitimação individual *vis-à-vis* o partido, atuam no sentido de manter a disciplina partidária e evitar um comportamento independente (BORCHERT; STOLZ, 2011).

O controle partidário ao acesso as vagas também se repete no nível estadual e local. Dependendo do sistema eleitoral estadual, que varia entre os Estados, verifica-se a mesma lógica do nível federal, e as nomeações ocorrem tanto para os distritos quanto para as listas partidárias. Assim ocorre em 12 dos 16 estados. As diretorias partidárias locais e estaduais, surpreendentemente, são as mesmas na definição das nomeações tanto para a legislatura estadual quanto para a federal. No entanto, diferente do que se poderia imaginar, esse modelo, tão controlado pelas mesmas lideranças partidárias, não leva a uma mobilidade de candidaturas entre os níveis de disputa como demonstrado por Borchert e Stolz (2011).

Por causa da existência da regra dos dois votos, com dois princípios eleitorais atribuídos a cada um deles, é comum a pergunta sobre se a mesma distinção ocorre com as candidaturas, ou seja, se elas também implicam em candidatos “diferentes” concorrendo por cada tipo distinto de voto. Todavia, embora existam dois tipos de votos, um em lista e outro no distrito, eles não produzem duas categorias de candidatos. O voto em distrito é atribuído, via voto nominal, ao candidato que representará o distrito. O voto em lista é concedido ao partido político, assegurando a representação de um programa partidário, e utilizando-se de um cálculo que garante a proporcionalidade do sistema. Todos os candidatos, contudo, têm o direito de concorrer simultaneamente pelos dois votos.

Por isso, posições dentro dos partidos garante prestígio e poder no seio de um ecossistema político que se desenvolve através da disputa pelo acesso às indicações necessárias à carreira política almejada. Estas posições significam cargos dentro dos partidos, em suas sedes

locais e estaduais, e mesmo que estas carreiras não sejam plenamente pagas, ou em alguns casos sem pagamento algum, elas são fundamentais para que os políticos conquistem o seu lugar junto ao partido. No geral, é comum que alguns políticos alemães acumulem esses cargos com aqueles conquistados via voto e não existe dúvidas sobre o quanto são imprescindíveis para o início de uma carreira política na Alemanha. A relevância das posições que cada político ocupa dentro do partido, local ou estadual, vai importar apenas em relação ao cargo cobiçado já que indicações no nível distrital são controlados pelas centrais partidárias locais enquanto indicações nas listas são controladas por centrais partidárias estaduais. A disputa por uma boa posição dentro da lista pode ser maior do que pela indicação num distrito, tendo em vista que uma boa posição dentro da lista é um caminho mais seguro na obtenção de um assento no parlamento. Candidatos com boas chances nos distros precisam gozar de forte apoio local.

Além disso, existe a suposição de que o sistema majoritário por maioria simples contribui para que qualidades pessoais do candidato sejam realçadas na disputa política e, portanto, tornem relações personalistas como inerentes a carreira política sob este modelo eleitoral. Para os criadores do sistema misto não haviam dúvidas sobre o elemento personalista que o voto em distrito traria para o sistema político (SCARROW, 1999). O impacto desse viés personalista, no entanto, não é plenamente preciso já que as qualidades pessoais junto com uma boa relação dentro do partido são ambos importantes para obter uma cadeira no parlamento, seja assegurando um posicionamento vantajoso na lista partidária, ou obtendo uma indicação num distrito. Deste modo, é mais acertado argumentar que a disputa partidária necessita dos dois atributos, popularidade local e competência política reconhecida no partido.

De acordo com Klingemann e Wessels (1999), pelo menos metade dos candidatos alemães disputam com candidaturas duais, no distrito e na lista partidária. Isso nos remete a uma importante pergunta; políticos com candidaturas duais tem algum incentivo para trabalhar pró-eleitorado local? Segundo os autores referidos acima, existe dois achados que ajudam a responder essa questão. Primeiro, políticos com candidaturas duais tem muito mais chances de serem eleitos (com a exceção do CSU, partido que apenas concorre no estado da Bavária e sempre esteve coligado com o CDU). Segundo, a probabilidade de vitória para candidaturas duais via distrito ou lista, é praticamente a mesma. Os dois pontos podem indicar que pode existir sim um incentivo para que os candidatos duais considerem demandas locais, especialmente no caso daqueles em posições não muito vantajosas dentro das listas partidárias. Isso significa dizer que candidatos de listas partidárias não necessariamente abrem mão de uma orientação localista, especialmente devido as incertezas eleitorais.

Ainda assim, isso responde a apenas parte do problema. Em outras palavras, candidatos focados nos distritos colocam maior ênfase no localismo enquanto os candidatos focados nas listas partidárias no partido? Novamente Klingemann e Wessels (1999), analisando dados de uma pesquisa com membros do parlamento do ano de 1996, apontam que existiu sim uma diferença, embora ligeira, entre os dois tipos de candidatos. Candidatos bem-sucedidos em distritos possuem uma orientação mais localista do que candidatos bem-sucedidos em listas partidárias. Estes resultados demonstram que existe um elemento personalista, ou localista, no voto em distrito. Mas ela é sem dúvida muito menor que em um modelo majoritário puro. Além disso, devido as candidaturas duais e as possibilidades de acúmulo de cargos, somado a necessidade de conquistar boas relações de poder junto ao partido, que detém o controle legal das indicações, transformam as diferenças entre os dois tipos de candidaturas em uma verdadeira zona cinzenta.

Quando atentamos para a profissionalização da carreira política na Alemanha, é essencial destacar que ela teve um grande marco no início do século XX, mais precisamente no ano de 1906. Antes disso, durante o período que compreendeu quase a totalidade da Alemanha Imperial (1871 – 1918), por determinação do primeiro chanceler do novo império alemão, os salários dos membros do parlamento federal foram constitucionalmente banidos e mantidos assim até 1906. As razões para tal medida eram de assegurar um viés fortemente elitista no novo parlamento. Afinal de contas, apenas quem conseguisse se manter por outras fontes de renda, conseguiria sobreviver como membro do parlamento. De todo modo, a medida produziu alguns impactos na profissionalização da carreira legislativa na Alemanha que afetaram, por algum tempo, a relação entre os níveis de disputa e o perfil dos integrantes do legislativo nos diferentes níveis. Uma das consequências mais notórias dessa medida foi a proliferação de candidaturas concomitantes. Em 1877, 30% do parlamento era membro simultâneo de algum parlamento estadual. Mesmo em 1907, um ano depois da volta dos salários do parlamento federal, 48% detinham mandatos concomitante com legislaturas estaduais (BORCHERT; STOLZ, 2011).

Tendo isto em vista, as variações nas políticas salariais entre os diferentes níveis do legislativo tiveram importante impacto na profissionalização da carreira política na Alemanha. Esta relação produziu o efeito das candidaturas concomitantes, além de claramente elitizar o acesso ao legislativo federal. Somente em 1975 a corte constitucional de justiça declarou que o legislativo era uma carreira de tempo integral e que deveria ser paga adequadamente. Desde então os salários tornaram-se atrativos e uma ampla profissionalização das carreiras políticas teve início, o que reduziu os movimentos entre os níveis e praticamente extinguiu as

candidaturas concomitantes, ainda que jamais tenham sido formalmente proibidas. Além disso, o incremento institucional das carreiras legislativas, somado a criação do parlamento europeu e a profissionalização das prefeituras, trouxeram novas alternativas de carreiras que antes eram focadas no parlamento federal e nas pastas ministeriais dos executivos nacional e estaduais.

Assim, o legislativo estadual deixou de ser um mero degrau para o legislativo federal e pôde tornar-se um fim em si mesmo, com candidatos construindo carreiras em torno da esfera estadual. Como a carreira política na Alemanha demanda, em geral, bastante experiência dos candidatos antes que sejam eleitos, o candidato precisa fazer uma escolha estratégica sobre qual nível de disputa irá concorrer e através do qual irá investir suas energias tão logo adentre no meio político. Segundo uma pesquisa feita por Borchert e Stolz (2011), utilizando uma base de dados com um total de 1948 legisladores estaduais, servindo nas dezesseis legislaturas estaduais alemãs no ano de 2002 (Forchungsgruppe politike als Beruf, 2002), 20,5% dos legisladores não possuíam qualquer experiência política anterior. Um pouco mais de 70% vieram do nível local, 20% vieram do nível estadual e somente 6% do nível federal.

Como era de se esperar, o grosso dos legisladores vem de alguma experiência local. Para aprofundar a análise, o referido estudo separou os 16 estados em três “grupos”; ocidente, oriente e cidades estado. Com oito estados na Alemanha Ocidental, três cidades estados e cinco estados na Alemanha Oriental, e foram obtidos diferentes resultados. Algo em torno de 50% dos legisladores vem de alguma experiência local nos estados da Alemanha oriental e nas cidades estados enquanto que a mesma categoria sobe para 88% no caso da Alemanha ocidental. No caso das candidaturas sem experiências, são apenas 8,4% nos estados da Alemanha ocidental, 36,2% na Alemanha Oriental e 34,9% nas cidades estados. Por fim, cerca de 23% vem da experiência estadual nos estados da Alemanha oriental e das cidades estados enquanto são 18% nos estados da Alemanha ocidental. Como é possível perceber, a distinção se faz necessária pois existem diferenças significativas entre esses três grupos. Nos estados da Alemanha oriental, a administração pública sob regras eleitorais mistas apenas existe desde 1990. Desse modo, a lógica das carreiras no âmbito local teve seu início no mesmo período que a administração estadual, fator que justifica a menor porcentagem em relação aos estados ocidentais que já contavam com algumas décadas sob essas regras democráticas. As cidades-Estados possuem incentivos diferentes a carreira legislativa e apesar de possuírem um nível local nas assembleias distritais, não são comparáveis ao equivalente municipal dos estados. O resultado dessas diferenças aponta que tanto na Alemanha oriental como nas cidades-Estados o número de legisladores recrutados do nível local é bem menor do que nos estados da Alemanha ocidental.

A garantia de que um candidato será eleito, também está relacionada ao tipo de experiência que ele ocupou ou ocupa. Espera-se que candidatos bem-sucedidos em distritos possuam boas experiências locais, enquanto que candidatos de listas estaduais tenham experiências estaduais e com mais frequência sejam recrutados sem nenhuma experiência anterior. Partidos dificilmente arriscariam apostar em um candidato sem laços locais fortes para a disputa distrital. Candidatos com fortes experiências locais, por conseguinte, possuem fortes incentivos para concorrer no nível estadual, já que os estados, em sua maioria, reproduzem o sistema eleitoral misto com dois votos, um para o distrito outro para a lista. Essa engenharia eleitoral transforma as direções partidárias locais em cargos de grande valor para o candidato distrital.

Com isso, sete posições em cargos políticos são extremamente relevantes para a competição eleitoral estadual; câmara municipal, líder partidário local, câmara distrital, líder partidário distrital, secretarias partidárias no geral, ocupação junto a juventude partidária e prefeito municipal. Das sete posições, três possuem papel de destaque; Câmara municipal e distrital, e líder partidário local. A câmara municipal é de onde vem cerca de 46% dos legisladores estaduais, enquanto mais de 30% são de lideranças partidárias locais e um pouco mais de 20% vem de câmaras distritais (BORCHERT; STOLZ, 2011).

Uma característica peculiar da carreira política na Alemanha, e profundamente importante para a engenharia eleitoral da disputa política, é o fato de que muitos políticos ainda acumulam cargos. Tanto os legisladores estaduais quanto federais costumam acumular cargos em suas bases locais. Manter esses cargos permite ampliar ou ao menos conservar a influência dentro do partido e auxiliam a garantir uma posição vantajosa na lista partidária ou uma indicação distrital. Dessa forma, é comum que os legisladores conservem os cargos que julgam importantes para sua reeleição ou para uma indicação mais vantajosa no futuro. Até mesmo aqueles que já possuem cargos, se esforçam para conseguirem mais cargos.

Depois de eleitos, quatro posições se tornam relevantes. Câmara municipal e distrital, e líder partidário local e distrital. Existe uma inversão de valores com relação aos cargos públicos e partidários, quando comparados com as posições dos legisladores antes das eleições. Enquanto antes das eleições as posições nas câmaras municipais são mais recorrentes do que lideranças partidárias locais, depois de eleitos 45,5% dos legisladores conservam cargos em lideranças partidárias locais ao passo que 36% conservam seus cargos na câmara municipal. Em relação aos cargos distritais, por volta de 26% dos legisladores conservam cargos tanto nas câmaras distritais quanto em lideranças partidárias distritais (BORCHERT; STOLZ, 2011).



Uma vez eleitos, os legisladores costumam abrir mão dos seus assentos públicos locais para assumirem, ou conservarem posições no partido. A renomeação partidária é mais importante do que a capacidade individual de conquistar votos para que um candidato seja reeleito. O cálculo é bem simples, manter boas relações dentro do partido é fundamental para uma boa candidatura. A razão, mais uma vez, repousa no sistema eleitoral. Tanto para disputa em lista quanto para o distrito, a indicação do partido é decisiva. Mesmo candidatos com grande capacidade de conseguir votos podem ficar de fora de um distrito ou, ainda mais facilmente, fora de uma boa posição dentro da lista pelo simples fato de não terem boas relações dentro do partido. Como a indicação partidária é pré-ordenada, o voto que um candidato consegue, via capacidades pessoais, vai para o partido como um todo. Tudo vai depender da posição que se consegue no ordenamento da lista e o número de cadeiras disponíveis para a legenda partidária. No caso dos distritos, existem sempre muitos candidatos com capacidade similar de voto e o peso do partido é sempre equalizador, tendo em vista que cada partido pode apresentar apenas um nome para disputar o distrito. Boas relações no partido são essenciais.

A diferença entre as posições distritais e locais é significativo. Posições distritais possuem maior relevância do que as locais por um motivo estratégico. Os distritos são a divisão básica para a eleição do candidato via primeiro voto. Contudo, muitos distritos englobam mais de um município, que, apesar de pequenos, também possuem uma organização parlamentar e partidária no nível local. Quando um legislador distrital não ocupa o cargo de líder partidário distrital, outro político ocupará e pode tornar-se forte concorrente na futura indicação para o mesmo distrito, perigo muito mais sério do que perder a liderança partidária local. Entretanto, é mais comum o legislador conseguir manter a liderança local do que a liderança distrital. Somente candidatos distritais estão aptos a manter cargos no nível distrital. Ainda assim, conseguir uma das duas lideranças constitui movimento quase obrigatório para o legislador que deseja se reeleger.

É importante notar que esse acúmulo de cargos obedece um critério de posições profissionais e não profissionais. Não existe uma lei que impeça o acúmulo de infinitos cargos, porém, legisladores normalmente acumulam apenas cargos profissionais com não profissionais. Assim, não existe um acúmulo de cargos em função do acúmulo de salários, senão por motivos estratégicos para reeleição e crescimento da carreira política. Uma vez ingressado na carreira política, políticos de todos os níveis precisam fortalecer suas posições dentro dos partidos e isso exige um certo grau de acúmulo de funções.

Quando analisamos as taxas de rotatividade do parlamento alemão é possível observar, em uma perspectiva comparada, que é bem baixa. Isto, também, significa dizer que as taxas de

retorno, ou reeleição, são relativamente altas (MANOW, 2007; BORCHERT; STOLZ, 2011). Portanto, legisladores possuem grande perspectiva de manter seus cargos por um tempo razoável. Mas quais as chances de irem além, e para onde costumam mirar suas perspectivas futuras? Basicamente existem quatro opções para que parlamentares estaduais cresçam dentro dos limites do Estado; Posições dentro do Executivo estadual, liderança partidária parlamentar, presidência ou vice-presidência da legislatura e uma cadeira no comitê legislativo.

Conquistar uma posição no Executivo estadual, ou como liderança partidária na câmara são certamente as opções de maior prestígio e melhor remunerada. Além disso, ministros estaduais não precisam largar seus assentos parlamentares na maior parte dos estados. No entanto, apenas 6,5% dos parlamentares estaduais são indicados como ministros. Primeiramente, porque o executivo estadual não precisa necessariamente indicar alguém do parlamento estadual para o cargo. Em muitos casos são indicados membros do parlamento federal, de outros gabinetes estaduais, prefeitos ou mesmo de fora da política. Em segundo lugar, o parlamentar precisa que seu partido seja chefe do governo.

## 2.6 Sistemas eleitoral misto, uma solução?

Com base no que foi exposto ao longo deste capítulo, devemos agora examinar os momentos de reformas eleitorais realizado pelos alemães a luz da tipologia desenvolvida no capítulo I.

Tabela 12 - Alterações mais relevantes na legislação eleitoral e partidária, pós redemocratização até 2013 (continua)

Ano	Alterações	Tipo de Reforma
1949	Criação do sistema eleitoral misto proporcional	Ocupação Estrangeira
1953	Alterações nos distritos, na cláusula de barreira e na formula proporcional	Redistributiva
1956	Alterações nos distritos, na cláusula de barreira e na formula proporcional	Redistributiva
1985	Alterações nos distritos e na formula proporcional	Eficiente
1990	Alterações nos distritos e na cláusula de barreira	Redistributiva
1994	Alteração na cláusula de barreira	Redistributiva
1996	Alteração no número de cadeiras dos distritos	Eficiente
2008	Alteração na formula proporcional	Eficiente

2008	Declaração de inconstitucionalidade do peso negativo do voto	Decisão judicial
2013	Criação das cadeiras compensatórias	Decisão judicial

Fonte: O autor, 2019.

Como é possível observar através da tabela 7, a primeira reforma se deu sob ocupação estrangeira. Isso não significa que os ocupantes realizaram os detalhes da reforma, impondo a sua vontade, mas sabemos que essa reforma jamais teria ocorrido no momento e da maneira como ocorreu se a Alemanha não estivesse sob ocupação estrangeira naquele período pós-guerra. Logo após a redemocratização, e a subsequente criação do sistema eleitoral, o país passou por duas “etapas” distintas de reformas. A primeira iniciou-se ainda a tempo da segunda eleição e se estendeu até um pouco antes da reunificação e a segunda se deu no período pós-reunificação.

Duas reformas “redistributivas” tiveram sequencia nos anos de 1953 e 1956 e por “imposição” da maioria parlamentar. As alterações nessas reformas tiveram, sobretudo, grande impacto sobre a redução do sistema partidário, aumentando a proporção das cadeiras ganhas pelos maiores partidos, em detrimento da eliminação dos pequenos. Em 1985 houve a primeira reforma “eficiente” por ter concluindo alterações que afetavam todos os partidos de forma igual, sem uma vantagem que fosse favorável a uns em detrimento de outros. O número de cadeiras do parlamento aumentou de 484 para 496 e a fórmula proporcional foi alterada da D’Hondt para a Hare/Niemeyer. Esta primeira etapa de reformas terminaria com a reunificação alemã em 1989.

No período pós-reunificação, duas reformas redistributivas ocorreram para ajustar as regras ao período de transição da unificação. Ambas as reformas foram consideradas por este trabalho como redistributivas por colocarem as regras de barreira eleitoral de forma diferenciada entre as duas Alemanhas, agora unificadas, por tempo estipulado<sup>25</sup>. Duas reformas “eficientes” tiveram lugar nos anos de 1996 e 2008, reduzindo o número de cadeiras de 656 para 598 e alterando a fórmula proporcional de Hare/Niemeyer para a Sainte-Lagüe. Em 2008 houve a mais relevante decisão judicial sobre o sistema político. A declaração de inconstitucionalidade do peso negativo do voto. Também foi estipulado que uma reforma deveria ocorrer até 2011 para resolver o problema. A decisão judicial deu lugar a reforma que ocorreria em 2013 e criaria as chamadas cadeiras “compensatórias”. Uma vez que a regra sobre

<sup>25</sup> A regra da cláusula dos 5% funcionou apenas para os distritos da antiga Alemanha ocidental. Neste sentido, os partidos da Alemanha oriental tinham vantagens sobre os partidos da Alemanha ocidental. Essa condição “especial” durou pouco tempo, mais precisamente uma eleição.

essas cadeiras afeta a todos os partidos de forma igual, ela poderia ser classificada como “eficiente”. No entanto, considerando que foi tomada por uma imposição da decisão judicial de 2008, fica difícil classificá-la como sob domínio dos políticos. Desse modo, temos uma reforma sob domínio parcial dos políticos, por interação com o judiciário.

Como é possível concluir, o sistema eleitoral alemão não é tão estável quanto alguns entusiastas imaginam. Devemos considerar que a Alemanha efetuou essas reformas em períodos isentos de escândalos de corrupção, crise econômica ou pressão dos cidadãos. Pelo contrário, em pleno crescimento econômico, e com o grosso da população desinteressada pela temática das reformas<sup>26</sup>, houve incessantes desafios ao sistema eleitoral e político do país.

Além disso, foi possível perceber que os políticos alemães têm uma dinâmica de ambição de carreira bastante distinta daquela observada por estudos que analisam o Brasil. Esta realidade leva-nos a uma das perguntas mais importantes nessa temática; estariam os políticos brasileiros que propõem a reforma do sistema eleitoral, cientes dos riscos em adotar o modelo misto? Pela constante negativa em adotar este modelo, podemos presumir que até hoje calcularam que esse risco não valeria a pena. Mas, que cálculo estão fazendo aqueles que insistentemente propõe a reforma nesta direção? Estas perguntas de caráter amplo e direcionados a temática da ambição de carreiras, não são o alvo deste trabalho, que foca sua análise no processo da reforma, mas este estudo pode servir como base para investigações que busquem avaliar o impacto da adoção deste sistema eleitoral no Brasil, caso novas propostas venham a prosperar no Congresso brasileiro.

Com isso, sabemos que o impacto em adotar o sistema eleitoral alemão seria grande e nada comprova a especulação de que traria maior segurança institucional. Contudo, as propostas de adoção do modelo misto no Brasil, apresentadas pelos deputados brasileiros, seriam uma aproximação do modelo misto alemão? A resposta para essa pergunta depende muito do ano da proposta, mas se examinarmos a última, apresentada em 2017, o que podemos ver é que de fato se aproxima, em linhas gerais, do modelo alemão. Comparemos essa proposta com o que vimos do sistema alemão:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal pelo sistema distrital misto proporcional, na forma da lei, observados os seguintes preceitos:  
I - os eleitores disporão de dois votos, um em candidato registrado em distrito eleitoral, outro em lista partidária preordenada de candidatos;

---

<sup>26</sup> Não foi encontrado nenhum indicio de pressão mediante movimentos organizados por eleitores, no que concerne a realização dessas reformas.

- II – o total de lugares destinados a cada partido no Estado, no Distrito Federal ou no Território será calculado com base nos votos destinados aos partidos, distribuindo-se as cadeiras pelo princípio da proporcionalidade;
- III – parte dos representantes deverá ser eleita pelo princípio majoritário em distritos uninominais até, no máximo, a metade das cadeiras;
- IV – será garantida a eleição dos representantes mais votados nos distritos, efetuando-se eventuais correções no total de lugares atribuídos aos partidos, vedado o acréscimo de lugares além do previsto na lei complementar a que se refere o § 1º;
- V – os candidatos nos distritos eleitorais ou a outros cargos majoritários poderão figurar simultaneamente nas listas partidárias preordenadas (PEC 77/2003).

No art. 45 da proposta de 2017 a intenção é bem clara, o projeto é para instituir o “sistema distrital misto proporcional”. Com este artigo não temos dúvida de que se trata do modelo misto proporcional, ou de correção, exatamente como o modelo alemão se propõe. Os eleitores disporão de dois votos, um no distrito e outro em lista preordenada (fechada). As cadeiras deverão ser calculadas com base nos votos dados aos partidos e pelo princípio da proporcionalidade. Até, no máximo, metade das cadeiras devem ser preenchidas pelo princípio majoritário nos distritos uninominais. Os candidatos poderão figurar simultaneamente no distrito e nas listas partidárias. Vimos até aqui uma cópia do modelo alemão. Um dos itens, porém, deixa “perigosa” diferença. O inciso IV, que trata de eventuais correções de proporcionalidade causadas pela regra majoritária, veda o acréscimo de lugares. Esse poderia ser o começo de uma série de eleições não-proporcionais que levariam inevitavelmente a suspeição de inconstitucionalidade, de forma similar ao que aconteceu na Alemanha. Mas além dessa diferença, a proposta de lei não fala sobre a cláusula de barreira e nem deixa claro sobre se o cálculo de proporcionalidade levará em conta os votos somados a nível nacional ou estadual ou, ainda, como se dará a divisão dos distritos uninominais, uma vez que a proposta não vislumbrou regras sobre a delimitação dos distritos.

Se comparamos, no entanto, a proposta de 2015 com a de 2017, notamos que em 2015 ela era ainda mais rudimentar. Não houve menção sobre a possibilidade de candidaturas simultâneas, na lista e no distrito. O texto também não deixa claro se trata de um sistema misto proporcional ou majoritário, apenas diz que utilizarão ambos os princípios de votação; proporcional e majoritário. Enquanto em 2017 percebemos, através do inciso II, que as cadeiras serão preenchidas com base nos votos partidários e de maneira proporcional, em 2015 não houve nenhuma menção sobre como se dará o cálculo de preenchimento das cadeiras. Estas diferenças, que num primeiro olhar parecem pequenas, põem em dúvida o tipo de resultado que a lei eleitoral produzirá e apenas demonstram a complexidade do sistema misto. A ideia de combinar dois princípios de sistemas eleitorais em um só, apesar de atrativa, esconde uma enorme problemática; qual será o resultado final, majoritário ou proporcional?

A partir de uma análise geral, pode-se dizer que existem dois grandes universos de sistemas eleitorais. Dois princípios fundamentais de representação que se excluem mutuamente. O princípio majoritário, que sustenta a ideia de que a maioria deve ser eleita, e o princípio proporcional, que sustenta a ideia de que um determinado número de visões dentro do eleitorado deve ser eleito proporcionalmente ao seu peso eleitoral.

O princípio da maioria, que no caso de distritos uninominais, é aquele segundo o qual vence o candidato que, no distrito ou colégio eleitoral, obtém a maioria simples dos votos (Distrital ou do inglês: *single member plurality* – SMP), também pode ser utilizado na versão em que é necessário a maioria absoluta que, neste caso, pode ser tanto em primeiro turno quanto, alternativamente, no segundo turno (*ballottage*). Uma terceira possibilidade, levando em conta distritos uninominais, se dá por um cálculo específico de transferência de votos (voto alternativo) e, assim como no voto em dois turnos, é necessário chegar a uma vitória absoluta nos votos para ganhar a cadeira parlamentar. No caso de distritos plurinominais (Distritão ou voto em bloco, do inglês *single non-transferable vote* – SNTV e *block vote*) os partidos podem lançar quantos candidatos quanto cadeiras em disputa e o princípio da maioria garante que os candidatos mais votados, individualmente, sejam eleitos. A diferença fundamental entre as duas possibilidades, é que enquanto no distritão o eleitor tem apenas um voto, no voto em bloco o eleitor tem o direito de votar em tantos candidatos quanto forem as cadeiras em disputa.

O princípio proporcional, por sua vez, opera seguindo a lógica de que a totalidade das cadeiras do legislativo devem ser ocupadas proporcionalmente aos votos globais que cada partido recebeu. Pode se dar por listas (fechada, aberta ou flexível), ou por voto único transferível, do inglês *single transferable vote* (Para maiores detalhes ver; NICOLAU, 2012; LIJPHART, 1994; BLAIS & MASSICOTE, 1997; NORRIS, 2004; GALLAGUER; MITCHELL, 2005; REYNOLDS, REILLY; ELLIS, 2005; RAE, 1967).

Como não existe uma terceira forma de alocar cadeiras aos parlamentares, temos esses dois grandes universos de sistemas eleitorais denominados ou de majoritário ou proporcional. As especificidades técnicas de cada modelo eleitoral, no entanto, irão proporcionar uma variedade de possibilidades dentro de cada universo. E, além disso, há ainda a perspectiva de combinar os dois universos não em uma nova fórmula ou princípio novo, mas em mecanismos e procedimentos que irão replicar ambos os princípios em etapas distintas de votação. Neste caso, os sistemas eleitorais mistos são modelos que optam por proceder parte das alocações das cadeiras por um princípio e parte pelo outro, contemplando, assim, os dois universos de sistemas eleitorais na distribuição da totalidade das cadeiras, embora em momentos separados.

Essa operação, no entanto, não produz um modelo novo, uma vez que ao final do processo, modelos mistos irão pender para um, ou para o outro lado. Na literatura internacional, este modelo eleitoral é subdividido em dois tipos: Sistema misto paralelo, e sistema misto de correção (NICOLAU, 2012; REYNOLDS; REILLY; ELLIS, 2005) ou simplesmente sistema misto majoritário e sistema misto proporcional (SHUGART; WATTENBERG'S, 2001b; RENWICK, 2010).

As discussões sobre a necessidade de reformar o sistema eleitoral proporcional brasileiro para um modelo misto estiveram presentes com bastante força tanto nas comissões especiais mais recentes de 2011, 2015 e 2016, que deliberaram sobre propostas diversas de modelos eleitorais, quanto nas mais antigas e mesmo na constituinte de 1988, que deliberou sobre permanecer com o modelo utilizado em 1945-64 ou alterar para um modelo misto. Alguns autores (SANTOS, 1993; 1994; TAVARES, 1998) argumentam que a defesa obstinada de alguns parlamentares pela proposta do modelo misto, pode se enquadrar como uma aposta de atores políticos mais tradicionais da elite brasileira em ver ao menos parte das regras eleitorais regidas pelo princípio majoritário, o que poderia lhes conceder maiores vantagens no sistema político. Outros autores (LIMONGI, 2003; ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004; SANTOS, 2006a; 2006b; MARENCO, 2012; NICOLAU, 2012; 2015) sustentam análises que incluem estudos comparativos entre as experiências do nosso modelo eleitoral pós-1988 com o modelo de 1945-64, assim como comparações com outros países, chamando a atenção para a possibilidade de, ao adotarmos reformas eleitorais com grandes expectativas, obtermos resultados perversos.

Ademais, as sucessivas rejeições em reformar o sistema eleitoral, foram produzindo novas táticas entre os deputados empenhados em aprovar suas propostas, sem a devida atenção ao caráter imprevisível das reformas institucionais. Como sustenta Melo (2006), a reforma do sistema eleitoral é um investimento de longo prazo, pois não podemos ter o controle da produção de consequências não intencionais. As propostas, em meio a crises políticas, que tem por base críticas superficiais do porquê reformar, podem nos levar a um aprofundamento da crise política. Realidade que induziu alguns cientistas políticos a criticar essa obsessão em reformar o sistema eleitoral (LIMONGI, 2003; SANTOS, 2006a, 2006b; NICOLAU, 2015).

Sistemas eleitorais impactam na configuração dos resultados da competição eleitoral. Eles afetam as decisões estratégicas dos eleitores e as decisões estratégicas dos partidos e candidatos. São, portanto, alvos de grandes interesses (GALLAGHER; MITCHELL, 2005). Assim, um possível significado para as propostas que visam modificar radicalmente o sistema eleitoral, são o de dar novo rumo aos objetivos eleitorais, uma mudança que poderá alterar a

alocação de poder eleitoral. Taagepera e Shugart (1989, p. 218-236) assinalam que “o mais importante propósito das eleições é promover um quadro institucional estável para a expressão dos diversos pontos de vista”. E que um sistema eleitoral estabelecido ao longo do tempo, ainda que imperfeito, pode satisfazer este propósito melhor que um modelo novo e não familiarizado, ainda que este último seja, aparentemente, mais vantajoso. As razões para isso, segundo Taagepera e Shugart, são que as forças políticas que se encontram em desvantagens sob as regras existentes aprendem a conviver com elas construindo estratégias que minimizam os prejuízos. A familiaridade produziria estabilidade e as desvantagens não seriam inesperadas.

Contudo, a mera durabilidade histórica, não confere racionalidade ou validade às instituições. As instituições precisam ser coerentes e consistentes. No que tange as regras eleitorais brasileiras, precisam estar coesas com os propósitos da representação proporcional. Alterar este sentido histórico, uma tradição da teoria política brasileira desde José de Alencar e consagrada institucionalmente na reforma política de 1932, significa dar nova direção aos propósitos eleitorais no país. Deste modo, propostas que visam a distritalização do sistema eleitoral, ainda que dissimulada sob o véu de um modelo misto, são vistas por parte da literatura como pano de fundo de um projeto político que anseia por dar novo sentido às eleições (SANTOS, 1993; 1994; TAVARES, 1998). De uma eleição proporcional e inclusiva, ela se tornaria parcialmente majoritária e excludente.

O sistema eleitoral misto, apesar de ter sofrido pesadas derrotas tanto na Constituinte em 1985-88, na revisão da mesma e nas sucessivas comissões de reforma política desde 1995, tem sido apoiado, recentemente, por parte das lideranças partidárias que tem visto dificuldades na obtenção de apoio nas formas mais puras de representação majoritária. Na literatura internacional o seu mais celebre defensor foi Matthew Shugart, para quem o modelo seria o “melhor dos dois mundos” (REIS, 2015). André Blais e Louis Massicotte registraram em 1999 que, ao todo, 38 países já haviam passado pelo modelo misto. Ao atualizar os dados foi possível encontrar 48 países (muito embora, diferente da análise referida, não foi encontrado dados o suficiente que demonstrassem a experiência do Equador e da Guatemala com o modelo misto).

A Ucrânia, assim que saiu da União Soviética, adotou o modelo majoritário em 1990, fez uma reforma para o modelo misto em 1994, do misto para a lista fechada em 2006, e novamente retornou ao misto recentemente em 2011. Provavelmente um dos exemplos mais conturbados de reformismo eleitoral. Azerbaijão, Bulgária, Chad, Eslovênia, Croácia, Timor Leste, Tunísia, Israel, Quirguistão, Macedônia, Níger e Cazaquistão tiveram uma experiência tão rápida com o modelo misto, que não ultrapassou mais do que duas legislaturas. Albânia, Itália, Camarões, e Rússia tiveram um pouco mais do que duas legislaturas e também



abandonaram tal modelo. Guatemala e Equador estão no modelo proposto pelos autores e atualmente possuem modelos de lista fechada e aberta respectivamente. Romênia, Egito e Jordânia, apesar de não constarem dos estudos de André Blais e Louis Massicotte, também tiveram uma experiência breve, recentemente, com o modelo misto e o reformaram para as eleições de 2016. Japão e Taiwan abandonaram o modelo cunhado de “Distritão”, com experiências traumáticas e rodeadas de escândalos de corrupção, e adotaram o misto como forma de evitar piores perdas para os maiores partidos duramente atingidos pelas críticas. Para esclarecer melhor as mudanças, foram cruzadas as informações da base de dados de Massicotte e Blais (1999), com o que se tem disponível hoje<sup>27</sup> e chegou-se a seguinte tabela:

**Tabela 13 - Histórico de reformas eleitorais que adotaram em algum momento o modelo misto**

Europa Ocidental	Modelo anterior	Legislaturas	Modelo Atual
Andorra	MAJ	Desde 1982-1993	Misto
Alemanha	Ditadura	Desde 1956	Misto
Itália	PR	1994, 1996, 2001	Reformou para o PR/Lista Aberta
Mônaco	MAJ	Desde 2003	Misto
Europa Oriental	Modelo anterior	Legislaturas	Modelo Atual
Albânia	MAJ	2001 e 2005	Reformou para PR
Armênia	União Soviética	Desde 1995	Misto
Azerbaijão	União Soviética	1996, 2000	Reformou para MAJ
Bulgária	Ditadura	1990.	Reformou para PR
Croácia	Iugoslávia	1992, 1995	Reformou para PR
Eslovênia	Iugoslávia	2000, 2004	Reformou para PR
Geórgia	União Soviética	Desde 1995	Misto
Hungria	Ditadura	Desde 1990	Misto
Lituânia	União Soviética	Desde 1992	Misto
Macedônia	Iugoslávia	1998, 2002	Reformou para PR
Romênia	PR	2008, 2012	Reformou para PR
Rússia	União Soviética	1993, 1995, 1999, 2003	Reformou para PR
Ucrânia	MAJ	1994, 1998, 2002 - 2011, 2014	Misto
Ásia/Oceania	Modelo anterior	Legislaturas	Modelo Atual
Cazaquistão	União Soviética	1999, 2004	Reformou para PR
Coreia do Sul	Ditadura	Desde 1988	Misto

<sup>27</sup> [idea.int](http://idea.int); [ipu.org](http://ipu.org); [ifes.org](http://ifes.org); MELESHEVICH, 2007, e uma série de artigos acadêmicos sobre estudos de caso, presentes na bibliografia, a fim de reforçar o estudo.

Filipinas	MAJ	Desde 1998	Misto
Israel	PR	1996, 1999	Reformou para PR
Japão	MAJ/Distritão	Desde 1994	Misto
Jordânia	MAJ/Distritão	2012.	Reformou para PR/Lista Aberta
Nepal	MAJ	Desde 2008	Misto
Nova Zelândia	MAJ	Desde 1996	Misto
Paquistão*		Desde 2002	Misto
Quirguistão	União Soviética	1995, 2000	Reformou para PR
Tadjiquistão	União Soviética	Desde 1994	Misto
Taiwan	MAJ/Distritão	Desde 2004	Misto
Timor Leste*	Indonésia	2001.	Reformou para PR

África	Modelo anterior	Legislaturas	Modelo Atual
Camarões*	MAJ	1992, 1997, 2002, 2007	Reformou para MAJ
Chade*	MAJ	1997, 2002	Reformou para MAJ
Congo*		Desde 2006	Misto
Djibuti*	MAJ	Desde 2013	Misto
Egito*	MAJ	2012.	MAJ
Guiné*		Desde 1991	Misto
Lesoto*		Desde 2002	Misto
Líbia*		Desde 2012	Misto
Níger*		1996, 1999	Reformou para PR
Senegal*		Desde 1998	Misto
Seychelles*		Desde 2002	Misto
Sudão*	MAJ	Desde 2010	Misto
Tunísia*		1999, 2004, 2009	Reformou para PR

Américas	Modelo anterior	Legislaturas	Modelo Atual
Bolívia	PR	Desde 1997	Misto
Equador*	PR	1992, 1994, 1996	Reformou para PR/lista aberta
Guatemala*	PR	1999, 2003, 2007	Reformou para PR
México	MAJ	Desde 1963	Misto
Venezuela	PR	Desde 1989	Misto

Legenda: PR = Proporcional e MAJ = Majoritário

Nota: \*Não foi possível verificar alguns países pela dificuldade na busca das informações e a falta de tempo hábil para concluí-las.

Fonte: MELESHEVICH, 2007; MASSICOTTE ; BLAIS, 1999; Golder Data Set, 2005; Freedom House, 2007; idea.int, 2016; ipu.org, 2016; ifes.org, 2016.

Como é possível observar, o número de países que adotam o modelo misto e o abandonam é considerável. Longe de ser uma solução para os problemas políticos, o modelo

misto, como qualquer outro, gera mais expectativas do que soluções mágicas. Os resultados podem ser realmente perversos. Outro ponto interessante de notar é que o grosso dessas reformas ocorreu depois da queda do muro de Berlin, fortalecendo a hipótese da “onda” ou “nova tendência” em adotar o modelo misto. Mesmo assim, constatar que houve uma “onda” de adoções nada diz sobre as qualidades deste modelo. Além disso, é importante lembrar que em muitos casos a instabilidade persistiu e outra reforma tomou lugar para alterar novamente o sistema eleitoral.

Dos 48 casos estudados, nada menos do que 16 países vieram seguramente de formas autoritárias de governo (ditadura ou ocupação militar), 11 vieram de um modelo majoritário, e 4 de alguma variação de modelo proporcional. Faltaram os dados de 18 países; Equador e Guatemala, que aparecem nos dados de Massicotte e Blais (1999), mas não configuram nas análises mais recentes, assim como os países africanos<sup>28</sup>. Os países que ainda utilizam o modelo misto somam 26. Os que optaram por abandonar o modelo misto somam 20, sendo que 17 reformaram para o proporcional e 3 reformaram para o majoritário<sup>29</sup>.

## 2.7 Conclusões

As propostas para adoção do modelo misto no Brasil foram bastante fortes durante a década de 1990. Uma verdadeira onda de adoções<sup>30</sup> através do mundo, certamente impulsionou essas propostas, possivelmente não só no Brasil. A ideia por trás dessa proposta, seria adotar um denominador comum entre os dois princípios eleitorais existentes e assim apaziguar as diferenças entre os que defendem um e outro universo, já que ambos seriam utilizados. Contudo, a utilização deste modelo poderia prejudicar gravemente o resultado eleitoral final, pelo problema do efeito contaminante, como foi demonstrado pelo exemplo alemão. Não obstante, com a dificuldade em aprovar uma alteração com propostas de sistemas “puros”, proporcional ou majoritário, alguns defensores naturalmente migraram para propostas de modelos mistos. Este foi o caso das propostas mais recentes no Congresso brasileiro, que viu o modelo misto ganhar força novamente até ser posto em votação no ano de 2017.

---

<sup>28</sup> A análise dos casos africanos ficou pendente pela dificuldade em confirmar os dados a tempo.

<sup>29</sup> Nessa última contagem não foi incluído Equador e Guatemala por não haver certeza se realmente tiveram experiências com o modelo misto.

<sup>30</sup> Até os anos de 1980, somente Alemanha e México eram conhecidos por adotar esse modelo.

Vimos ao longo deste capítulo que ao contrário do que alguns entusiastas defendem, o modelo eleitoral alemão não é tão estável como se imagina. Além disso, é importante destacarmos que nem todos os modelos mistos são iguais e que existem muitas diferenças entre eles, com resultados também distintos, inclusive quando comparamos o modelo alemão em diferentes períodos.

Novamente, cabe destacar que o processo de reformas na Alemanha ocorreu livre de pressões de fora do meio político, indo no máximo ao meio jurídico com a recente decisão da Corte Constitucional em 2008. O que isso poderia nos revelar sobre as qualidades do sistema eleitoral? Como vimos, as carreiras políticas na Alemanha são bastante concentradas em torno das lideranças partidárias e nas reputações construídas dentro dos partidos. Essa realidade, no entanto, não confere estabilidade nem mesmo às carreiras políticas, que precisam ser constantemente cuidadas por seus detentores, que possuem uma preocupação extra em “vigiar” os seus “redutos” eleitorais com o recorrente risco de serem depostos por novos candidatos.

Vimos em detalhes como se deu os processos de reforma eleitoral na Alemanha no período pós-redemocratização, especialmente no que concerne aos desafios do sistema eleitoral misto. Devemos agora avaliar os tipos de reformas que ocorreram no Brasil, ao longo do seu período pós redemocratização, para entendermos que espaço as propostas de uma reforma eleitoral, especialmente na direção do modelo misto, possuem na realidade política brasileira.

### 3 A REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

Tratei até agora dos fatores que fundamentam processos de reformas na legislação eleitoral de um país e, a partir da tipologia desenvolvida, examinei a gênese do sistema eleitoral misto na Alemanha. Como defendi ao longo do capítulo anterior o modelo eleitoral alemão se apoia sobre uma enorme complexidade institucional que é negligenciada por grande parte dos debates brasileiros sobre reformas eleitorais. Devemos agora analisar o processo de reformas ocorrido no Brasil, para que então possamos compreender a evolução e o sentido do recorrente debate brasileiro sobre alterações na legislação eleitoral. Como venho sustentando ao longo deste trabalho, a proposta de uma alteração do sistema eleitoral na direção do modelo misto de inspiração alemã, vem sendo cotado por políticos e acadêmicos brasileiros ao longo de décadas de debate e figuram entre as mais atrativas propostas de alteração da legislação eleitoral no Brasil. Vejamos, então, como essa questão se contemplou na Câmara dos Deputados.

Uma das formas de se abordar a temática da reforma política no Brasil é analisar as comissões especiais criadas para dar um parecer sobre o tema. Uma vez que são nessas comissões que os políticos discutem e sugerem propostas de lei, ou emendas constitucionais, fruto do primeiro esforço partidário para formar uma maioria em torno de uma proposta de reforma. Existe, além disso, o convite a inúmeros especialistas de diversas áreas, incluindo o sistema político brasileiro, para palestrarem e debaterem junto aos deputados acerca das temáticas envolvidas ou que deveriam estar envolvidas na pauta da comissão. As comissões especiais são, desta forma, um rico material empírico em que as questões mais relevantes são postas para o debate. Também constituem um dos primeiros esforços registrado de negociação entre as forças políticas em torno de propostas de reforma.

As comissões do legislativo brasileiro podem ser de dois tipos, permanentes e temporárias. As comissões permanentes são aquelas com prerrogativas de decisão final sobre os temas que aborda. São criadas por resolução e integram os regimentos das Casas Legislativas. As comissões temporárias podem ser de três tipos, especiais, externas ou de inquérito. As comissões especiais têm a função de dar parecer sobre propostas de emenda à constituição, projetos de código e proposições cujo tema seja de competência de mais de três comissões de análise do mérito. Assim, é possível que o presidente da casa crie uma comissão especial para estudar determinado assunto de alta complexidade, como no caso de reformas abrangentes, a fim de negociar propostas e testar o apoio a elas. Este foi o caso das comissões de reforma política e serão elas o ponto de partida deste capítulo para que possamos

compreender o contexto sobre o qual este tema se comportou entre parlamentares brasileiros em diferentes legislaturas.

Este capítulo terá como ponto inicial de análise a comissão especial de 2003, seguindo adiante para as comissões especiais de 2011, 2015 e 2016, todas instaladas na Câmara dos Deputados. Contudo, houve pelo menos outras duas comissões especiais sobre reforma política instaladas na Câmara dos Deputados antes de 2003, além das comissões instaladas no Senado. Tais comissões não serão tratadas neste trabalho com o mesmo enfoque. A primeira das comissões instalada pelos Deputados, ocorreu 1995 e teve os seus debates aproveitados para a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95). Intitulada “*Comissão Especial da Reforma Política e Eleitoral*”, foi a primeira nessa linha temática utilizando a expressão “reforma política” para manifestar o desejo de alterações na legislação político-eleitoral. A segunda se deu em 2001 e já se chamava “*Comissão Especial de Reforma Política*” (CEREFORM), para explicitar maior ênfase a expressão que se configurou basicamente como o “slogan” político em matéria de alterações político-eleitorais. Ao final da comissão houve a elaboração do projeto de Lei nº 5.268/2001. Segundo Amorim e Cintra (2003), o projeto de lei propunha as seguintes alterações na Legislação Eleitoral:

1. Exigência de interrogatório do réu em caso de crime eleitoral; 2. Inclusão de requisitos para registro de partido político, criação de estatuto e filiação partidária; 3. Aumento do valor da dotação orçamentária para o Fundo Partidário para o dobro no ano eleitoral; proibição da captação de sufrágio até o momento da escolha do candidato em convenção; 4. Autorização do uso de simulador de voto eletrônico para treinar eleitor; 5. Disposição sobre propaganda eleitoral em outdoors; 6. Exigência de transmissão na íntegra de programa de propaganda eleitoral gratuita referente à eleição presidencial às Emissoras de Rádio e Televisão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (AMORIM; CINTRA, 2003).

Essas duas comissões, no entanto, não disponibilizam notas taquigráficas digitalizadas em formato com as quais este autor pudesse trabalhar em tempo hábil para a conclusão deste trabalho. Além disso, uma vez que era ainda o início dessas tentativas de reforma por parte da Câmara dos Deputados, essas comissões foram bastante diferentes das quatro trabalhadas neste capítulo e por isso, não faria sentido as tratar em conjunto. Examinar as comissões especiais de reforma política do Senado, por outro lado, transformariam esta análise em um trabalho muito extenso, desviando um pouco do foco. É interessante notar que a Câmara alta do Legislativo brasileiro também tenha se esmerado em tentativas de reforma, mas tratá-las com o mesmo empenho que proponho tratar as comissões da Câmara dos Deputados, requer um trabalho a parte. Da mesma forma, as tentativas do Poder Judiciário e presidencial em afetar a legislação eleitoral serão tratadas ao longo deste capítulo de forma mais superficial, do ponto de vista dos resultados, sem adentrar nos discursos.

Ao todo, o Senado teve quatro comissões especiais de reforma política. A primeira delas, em 1995, apresentou um relatório final que propunha oito propostas de emenda constitucional (PEC) e três projetos de lei do Senado (PLS). Tais propostas não foram aprovadas pelo Plenário do Senado e, por força regimental, foram todas arquivadas em 1999. Na Legislatura seguinte, o Senado continuou avaliando o tema de forma mais dispersa e conseguiu aprovar e enviar para a Câmara dos Deputados variadas propostas de lei nessa linha temática e que tiveram algum impacto nas discussões entre os deputados, embora não tenham logrado maior êxito. Apesar disso, não instalaram nenhuma comissão especial para apreciar o tema. Em 2005 uma comissão especial de reforma política foi formada, mas não apresentaram nenhum projeto ao final dos trabalhos. Em 2011 o Senado instalou nova comissão especial concomitantemente com a Câmara dos Deputados e propuseram sete PECs e quatro projetos de lei. Por fim, uma última comissão foi criada em 2015, em resposta ao que havia sido produzido um mês antes por uma comissão de reforma política na Câmara dos Deputados. A comissão concluiu com o projeto de lei complementar (PLC) 75/15, um reexame da PL 5735/2013 enviada pela Câmara dos Deputados, a intitulada “minirreforma” de 2015.

Os temas tratados no Senado não diferem muito daqueles tratados na Câmara dos Deputados. É importante notar que a recorrência de propostas na linha temática da reforma política, foram sendo produzidas por ambas as casas legislativas e servindo de base para comissões especiais, também em ambas as casas. No entanto, foi na Câmara dos Deputados que as comissões especiais tiveram maior relevância. Primeiro porque possuíram maior recorrência. E segundo, porque com mais cadeiras que no Senado seu processo de deliberação é mais meticuloso, com o procedimento de negociação mais árduo.

Assim, procuro demonstrar quais temas foram mais relevantes em cada uma das quatro comissões especiais pós-2003, em perspectiva comparada, assim como os resultados dos seus pareceres finais nas discussões em Plenário.

### **3.1 A Comissão especial de 2003**

A comissão especial de 2003 foi instalada no dia 26 de fevereiro e foi a terceira comissão desse tipo instalada na Câmara dos deputados. A origem dessa comissão pode ser associada, em parte, ao desejo explícito do novo governo, do PT, de tocar algumas reformas tidas como necessárias para o desenvolvimento da nação, e em parte apenas mais uma etapa da longa história dessa temática no Congresso. De fato, não é possível separar a nova comissão da

guinada de governo resultante da eleição de Lula à presidência do Brasil. O PT, o partido do novo presidente, havia se tornado o partido mais forte dentro do Congresso. Era a primeira vez, desde a ditadura militar, que um partido com viés ideológico mais à esquerda do espectro político governava o país. O revigorado palácio do planalto, casa do executivo brasileiro, detinha também a presidência da Câmara e propunha quatro reformas tidas como essenciais a sociedade. A reforma da previdência, tributária, política e da legislação trabalhista. Dentre essas reformas, a reforma política, que ficou sob as mãos do Deputado Ronaldo Caiado (DEM), continha, como as outras, expectativas de uma guinada nas conduções dos seus trabalhos a semelhança da mudança de governo.

A guinada não foi apenas no discurso. A nova comissão especial de reforma política realmente acompanhou uma mudança nas discussões sobre reformas. Se essas mudanças foram fruto do novo governo ou da nova conjuntura, pode ser difícil distinguir, mas o fato é que a temática da reforma iniciava naquela comissão uma nova etapa da sua história. O resultado, porém, não foi muito diferente. Logo na segunda reunião da comissão, depois da sua instalação, o relator sugeriu que fossem discutidos seis temas como forma de iniciar o debate: "financiamento de campanhas eleitorais"; "fidelidade partidária, domicílio eleitoral, filiação partidária"; "sistema eleitoral, listas"; "coligações partidárias, limites"; "propaganda dos partidos políticos, pesquisa"; e "causas de inelegibilidades, renúncia". A proposta reafirmava que estes seriam os pontos de partida, mas que a Comissão poderia eleger outros para dar continuidade ao estudo da matéria. Na terceira reunião, quando foi estabelecido o cronograma dos trabalhos, o relator reconheceu a importância de outros temas que haviam sido encaminhados pelos demais deputados, mas sugeriu que o ponto de partida seria a questão da reforma eleitoral. Foi colocado e aprovado em votação a proposta de se iniciar o debate por 1º - fidelidade partidária, 2º - financiamento de campanha, 3º - sistema eleitoral / listas e 4º coligações.

Ao final dos trabalhos a comissão elaborou dois projetos de lei; PL 1712/2003 e PL 2679/2003. O primeiro, votada no dia 25/06/2003, mais ou menos na metade da comissão, tratava apenas de filiação partidária e domicílio eleitoral. A justificativa foi o de conter as migrações partidárias. O segundo projeto de lei foi votado ao final da comissão, no dia 03/12/2003, e tratava de uma variada gama de questões. Basicamente todos os temas discutidos na comissão foram contemplados nos projetos finais. As discussões trataram dos temas ao longo de vinte e seis (26) sessões durante o período entre 26/02/2003 à 03/12/2003, um pouco menos de um ano.



Quadro 4 - Projetos de Lei da Comissão de 2003

PL1712/2003 - Dispõe sobre:
1- Prazos para filiação partidária
2- Prazos para domicílio eleitoral
PL2679/2003 - Dispõe sobre:
1- Regulamentação de Pesquisas Eleitorais
2- Sistema Eleitoral com lista fechada preordenada
3- Estabelece regras para a criação de Federações Partidárias
4- Cláusula de Barreira de 2% em 1/3 dos Estados
5- Regulamentação da Propaganda Eleitoral
6- Financiamento Exclusivamente Público de Campanha
7- Coligação Partidária

Fonte: O autor, 2019.

Entretanto, isso não nos diz muito sobre qual foi a real relevância de cada tema durante esse período de discussões. Tão pouco nos dá um diagnóstico preciso acerca dos interesses partidários e individuais dos políticos que discutiram a temática da reforma política em 2003. Especialmente porque os projetos de lei não foram votados em plenário durante aquela legislatura. Significa dizer que apesar do aparente sucesso da comissão, que conseguiu aprovar dois projetos de lei que tratavam de matéria tão abrangente, não refletia necessariamente ao interesse da maioria na câmara dos deputados, ainda mais se considerarmos que não conseguiu chegar ao plenário<sup>31</sup>.

A fim de clarear melhor nossa percepção dessas comissões foi adotada para este capítulo um método de análise do discurso, com o uso dos softwares IRAMUTEQ e R, para a análise estatística de corpus textuais. O método de classificação de Reinert (método da classificação hierárquica descendente - CHD), visa obter classes de segmentos de textos levando em conta sua frequência e correlação ente si nos diferentes discursos dos deputados. Dessa forma, foram selecionados setenta e cinco (75) discursos dos deputados que pediram a palavra dentro da comissão, pertencentes a treze (13) partidos políticos, e dezenove (19) discursos de palestrantes convidados pelos deputados. Os discursos foram analisados em cinco etapas. Primeiro foram selecionados a totalidade dos discursos dos deputados. Num segundo momento foi excluído o discurso do relator, por se tratar daquele em torno do qual as discussões se aglomeram. Em seguida foram agregados os discursos por partidos que, novamente, foram analisados com e sem o discurso do relator. Por fim, foi analisado os discursos dos palestrantes em separado.

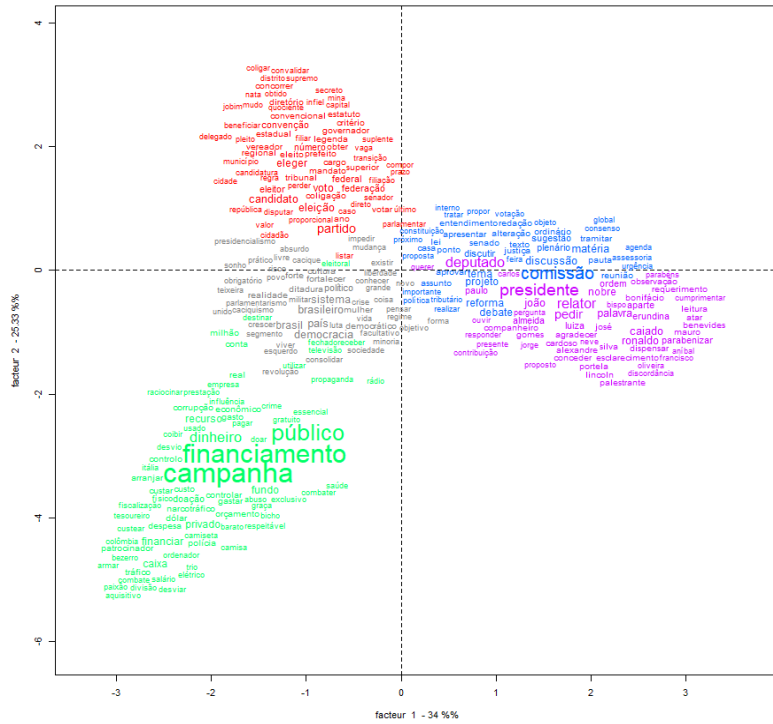
<sup>31</sup> O projeto de Lei da comissão de 2003 seria reapresentada integralmente em 2007 sob a PL1210/2007 que finalmente seria votada em Plenário naquele mesmo ano. Abordaremos sobre esse episódio mais à frente.

Os resultados demonstram pequenas diferenças quando se analisa os discursos a partir dos deputados e quando se analisa a partir dos partidos. Basicamente muda-se o enfoque, ainda que minimamente, entre interesses partidários e interesses individuais. Enquanto os discursos agregados por partidos priorizam a palavra “partido”, como uma das palavras mais centrais no discurso na comissão, quando se analisa os dados agregados por deputado, encontramos maior referência a palavra “candidato”. Essa pequena variação desdobra-se em outras mais relevantes como o destaque da palavra “majoritário” nos dados agregados por deputados em contraste com a palavra “proporcional” quando agregado por partidos. E, além disso, as palavras “filiar”, “domicílio” e “cláusula” de “barreira”, aparecem nos dados agregados por deputados e simplesmente não aparecem quando agregadas por partidos. Algo relevante uma vez que fazem referência a tópicos importantes dos projetos de lei aprovados na comissão.

Quando se excluí o discurso do relator observa-se que as diferenças entre as análises com e sem o relator são ainda mais acentuadas. O relator tem o papel de centralizar as discussões em torno daquilo que será incluído no projeto final. Temas relevantes, tanto pela ampla aceitação, quanto pela ampla rejeição, estão centralizados no discurso do relator e dessa forma é possível verificar os tópicos que os deputados tentaram agregar nas discussões centrais em torno do projeto, daqueles que de fato foram incluídos nas discussões em torno do projeto final.

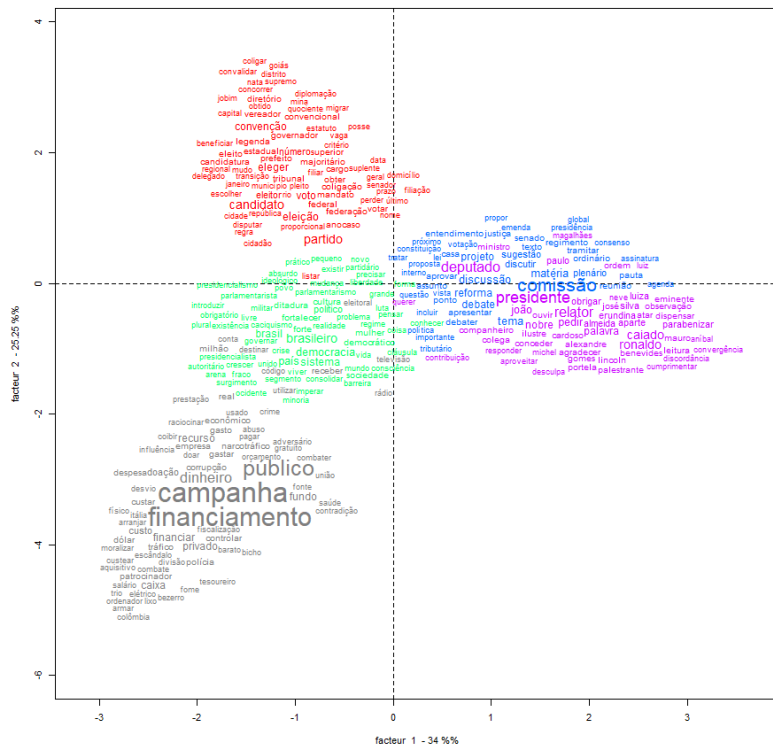
Com isso, foi possível identificar que a comissão teve a sua centralidade em torno das palavras “partido”, “candidato”, “eleição” e “voto”, desdobrando as discussões em torno das temáticas da “federação” e “coligação”. Apenas marginalmente que os temas da “fidelidade” partidárias e do “sistema eleitoral” aparecem agregadas as discussões em torno do projeto final. Por outro lado, quando se analisa a comissão sem o relator é possível verificar que todas as temáticas presentes nos dois projetos de lei estavam presentes nos discursos. Os discursos, em geral, centralizam a discussão em torno das palavras “Partido”, “candidato”, “partidário”, “democracia”, “brasileiro” e “país”, e as temáticas sobre; “coligação”, “fidelidade” e “cláusula” de “barreira” foram as mais relevantes. As palavras “federação” “filiado” e “filiar” aparecem em segundo plano e as palavras “domicílio”, “pesquisa” e as relativas ao sistema eleitoral, tais como “lista” e “distrito”, aparecem apenas marginalmente. A temática do “financiamento” de campanha foi destacada como extremamente importante na comissão, porém ela mobilizou a sua argumentação em separado do resto e sem variação quando analisado com ou sem o relator. As figuras 4 e 5 são relativas aos discursos agregados pelo relator. As figuras 6 e 7 estão agregadas sem o discurso do relator.

Figura 4 - Discursos agregados por partidos. Comissão de 2003



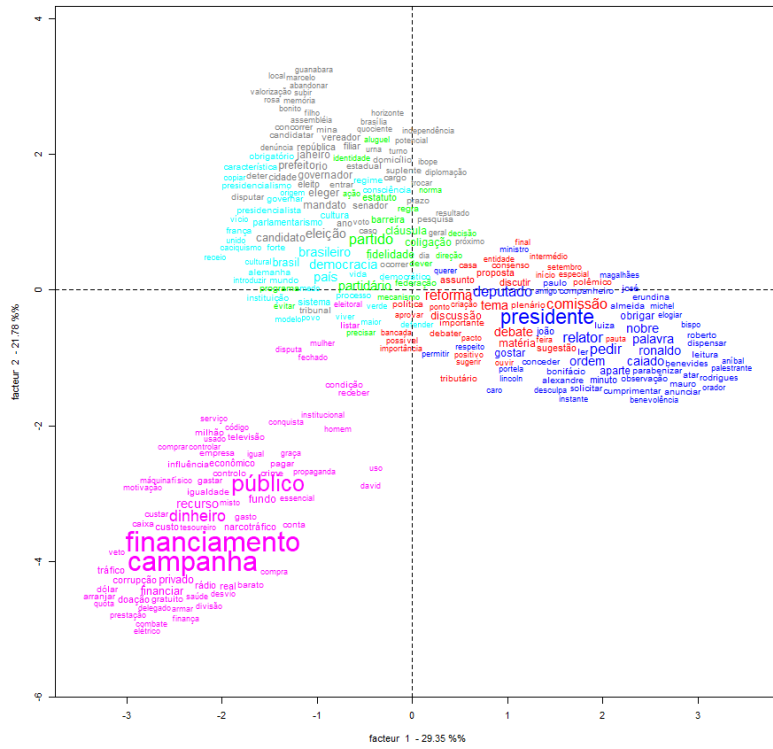
Fonte: O autor, 2019.

Figura 5 - Discursos agregados por deputados. Comissão de 2003



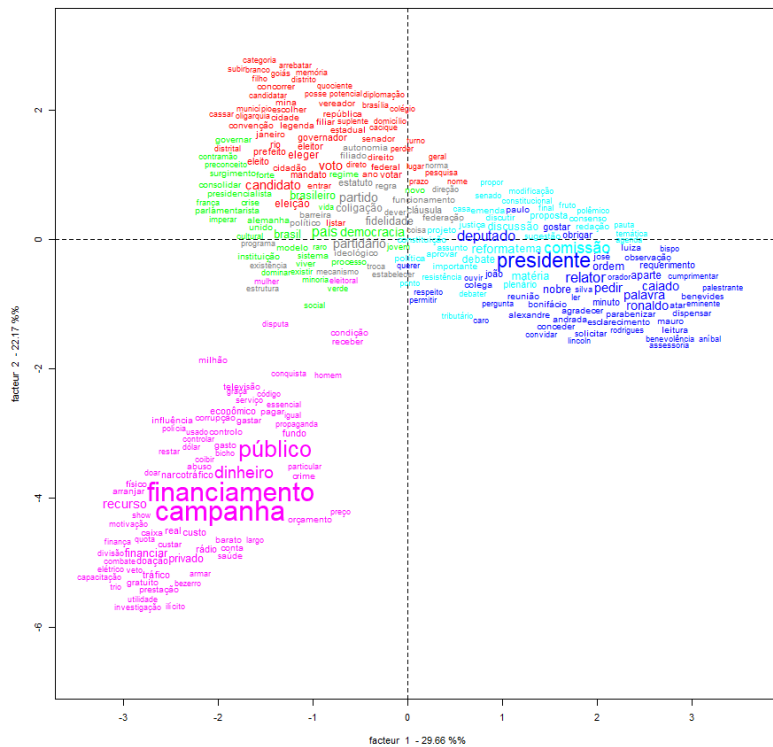
Fonte: O autor, 2019.

Figura 6 - Discursos agregados por partidos, excluído o do relator. Comissão de 2003



Fonte: O autor, 2019.

Figura 7 - Discursos agregados por deputados, excluído o do relator. Comissão de 2003



Fonte: O autor, 2019.

As diferenças entre as análises com e sem o relator demonstram quais temas foram elencados pelos deputados e quais se aglutinaram em torno das discussões sobre o projeto final, uma vez que o relator discute tópico a tópico após a apresentação do anteprojeto. As palavras foram separadas em classes textuais que foram apresentadas nos gráficos com a coloração diferenciada.

O fato da temática do financiamento de campanha aparecer distante do resto da discussão sugere que ela não foi central na elaboração dos demais tópicos do anteprojeto. Apesar disso, a discussão foi coesa, objetiva e centrada na argumentação sobre o financiamento público como expõem os gráficos. Isto mostra que houve uma preocupação com essa temática, mas que ocorreu a parte das demais discussões. De fato, a sugestão do relator foi tratar os temas da reforma em separado antes da apresentação do anteprojeto. É possível que o grosso das discussões sobre financiamento tenham ocorrido em momentos distintos com relação aos outros tópicos, ou mesmo antes da apresentação do anteprojeto. Se isso for verdade, então a apresentação do anteprojeto suscitou discussões em torno principalmente das temáticas de “coligações”, “federação”, “fidelidade” e “Cláusula”. O tema da “Lista” fechada ficou marginalmente discutido.

Portanto, ao contrário do que se possa imaginar, a comissão de 2003 não tinha no sistema eleitoral a sua centralidade. Tampouco centrou-se em discussões sobre financiamento de campanha. Foi o tema das coligações e das federações que mais mobilizou os discursos. A cláusula de barreira, fidelidade partidária e domicílio eleitoral aparecem de forma secundária. Sistema eleitoral, lista fechada e distritos, aparecem apenas marginalmente enquanto financiamento de campanha é mobilizado em separado das discussões em torno do projeto. A temática do parlamentarismo, também, aparece com certa relevância, embora distante das discussões em torno do projeto assim como “Alemanha”, possivelmente enquanto exemplo de modelo eleitoral misto. Tais discursos, no entanto, não emplacaram a ponto de interagirem com as discussões centrais.

Vejamos agora como o programa gerou e separou as classes textuais com as quais trabalha. Ao todo, foram definidas cinco classes nas duas análises com o discurso do relator e seis classes quando foram analisadas sem o relator. A distância espacial entre essas classes pode ser vista na figura 8. Já as figuras 9, 10, 11 e 12 apresentam as classes textuais em sua porcentagem do total mobilizado dentro da comissão e especificando a ordem de relevância das palavras centrais.

Figura 8 - Distância entre as Classes Textuais Comissão 2003

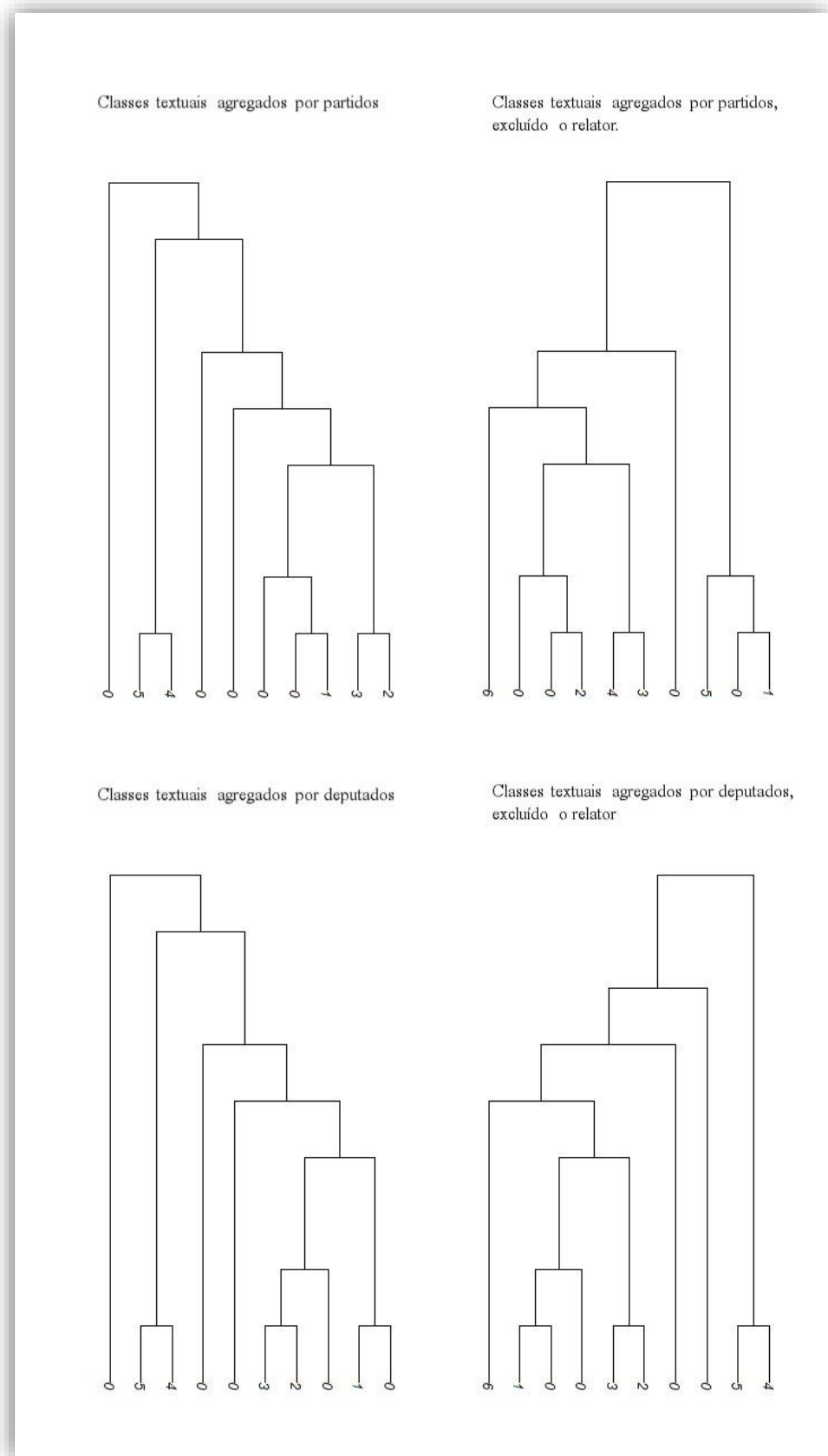
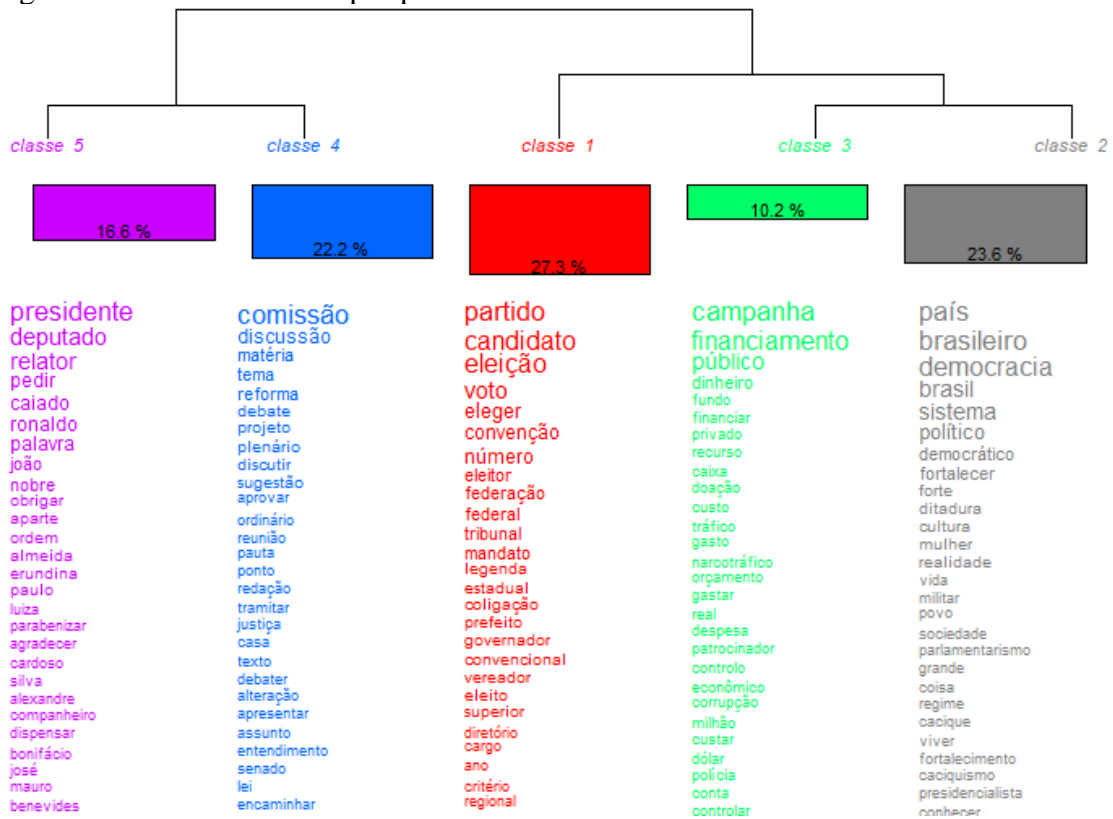
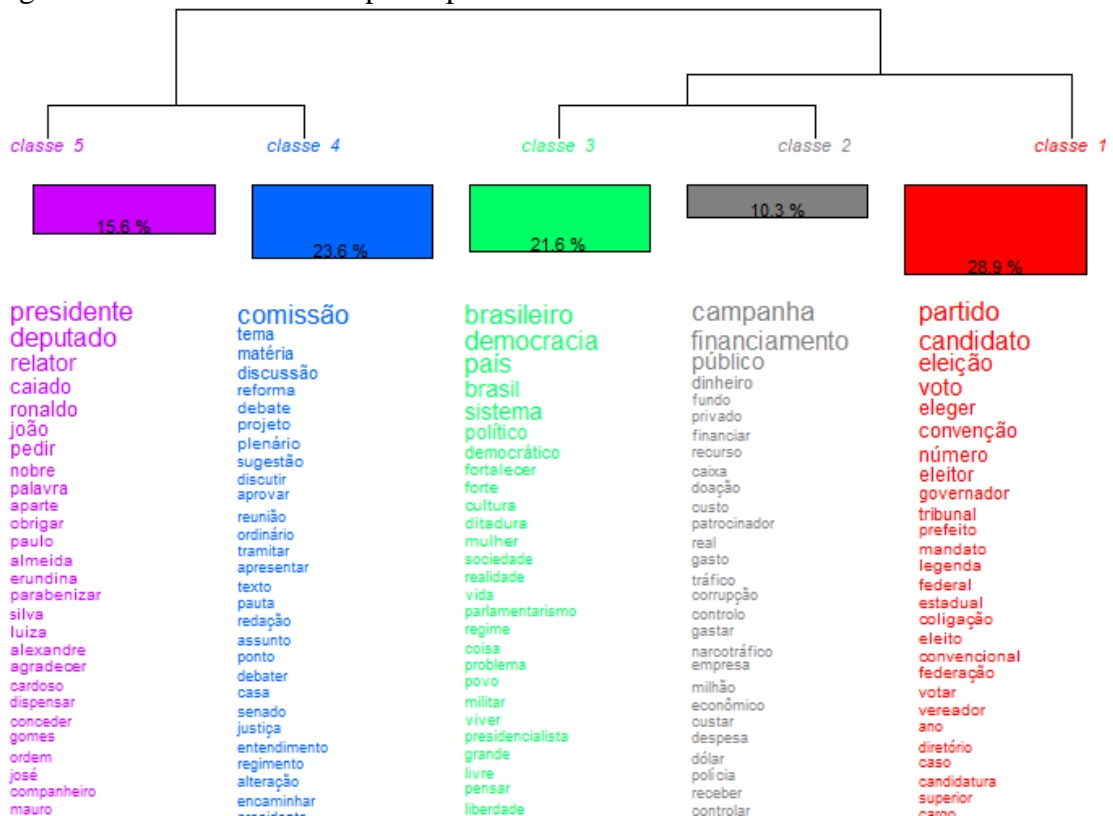


Figura 9 - Classes Textuais por partidos. Comissão de 2003



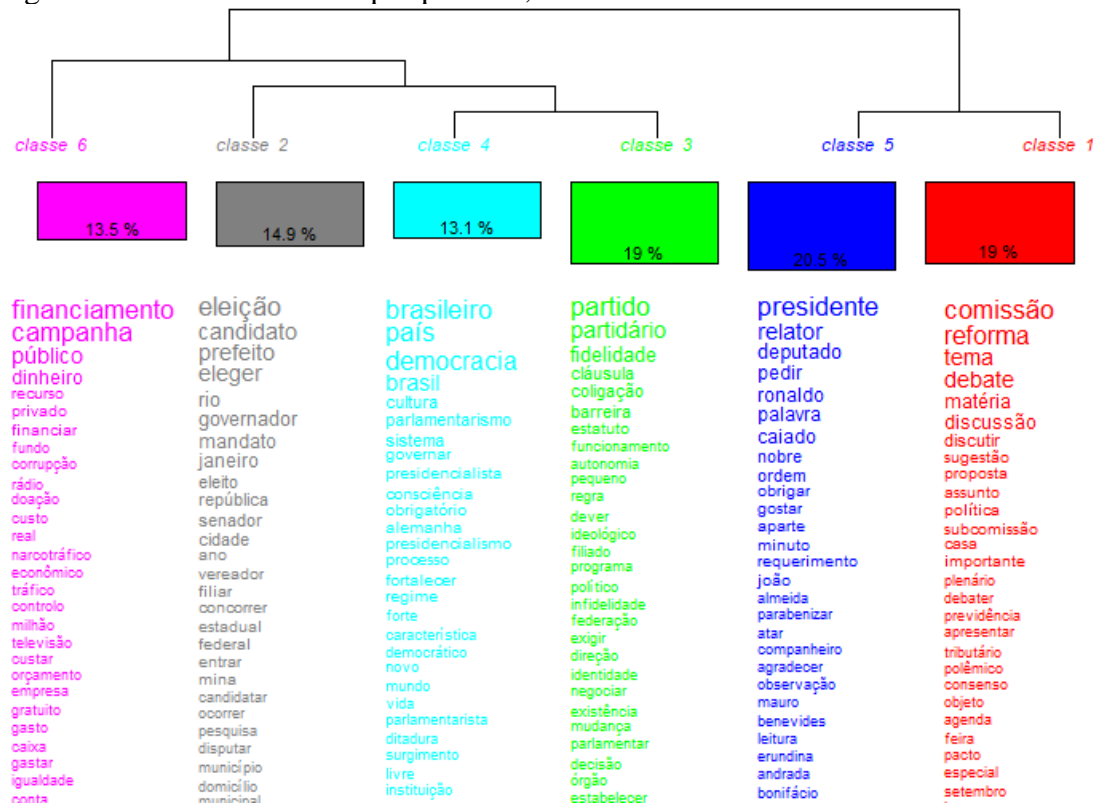
Fonte: O autor, 2019.

Figura 10 - Classes Textuais por deputados. Comissão de 2003



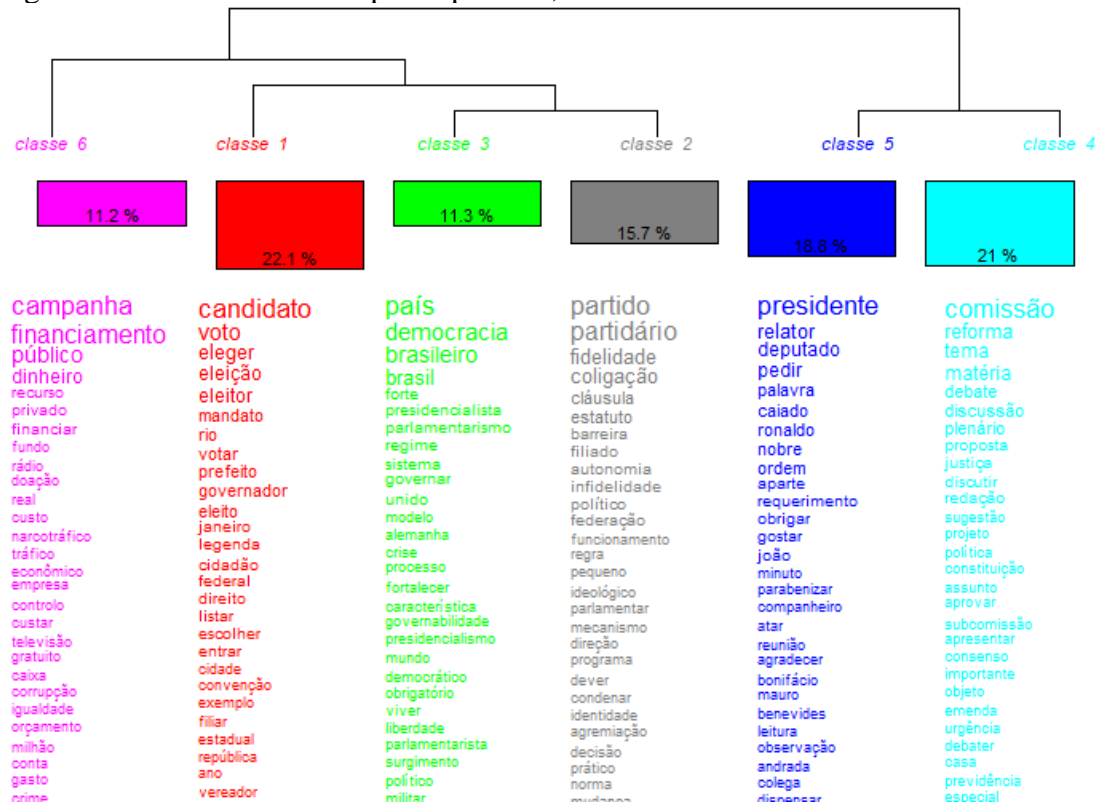
Fonte: O autor, 2019.

Figura 11 - Classes Textuais por partidos, excluído o relator. Comissão de 2003



Fonte: O autor, 2019.

Figura 12 - Classes Textuais por deputados, excluído o relator. Comissão de 2003



Fonte: O autor, 2019.



O cálculo estatístico utilizado reúne as palavras que centralizam os discursos em cada classe e não somente o número de vezes em que eles aparecem. Ou seja, independentemente do número de vezes em que cada palavra aparece nos discursos, é a sua conexão com outras palavras que fazem dela relevante ou não. A palavra “público”, por exemplo, foi utilizada mais vezes, ao todo 432 vezes, do que “financiamento” e “campanha”, 393 e 412 respectivamente, mas são esses dois últimos que aparecem com maior destaque nas análises. O mesmo ocorre com a palavra “lista” que apesar de aparecer em quarto lugar, com 820 repetições, foi reportada pelo programa com importância profundamente marginal. Isso ocorreu porque a palavra “lista” apareceu nos discursos sem muita conexão com outras palavras, assim como com diferentes sentidos. Houve muita menção sobre a “lista de inscritos”, por exemplo. Em suma, o programa consegue captar a relevância da palavra na mobilização dos argumentos e não somente o número de vezes que ela é utilizada.

A variação entre as análises é pequena, como abordado anteriormente, mas elas apontam para algumas diferenças importantes que deverão ser comparadas com as demais comissões. Primeiramente, temos em todas as análises duas classes que se utilizam de vocabulário meramente formal. Palavras como “presidente”, “deputado”, “relator”, “pedir”, “palavra” etc. usadas enquanto comunicação elementar entre os deputados de qualquer comissão e são parte da formalidade técnica própria do funcionamento parlamentar. Palavras como “comissão”, “tema”, “matéria”, “plenário”, “discutir” etc. representam outra sequência formal necessária nas discussões, mas que se aproximam um pouco mais das demais classes textuais por tratarem de procedimentos e regras próprios do funcionamento regimental. Ambas as classes não são uma novidade nem exclusividade dessa comissão e devemos observar o mesmo padrão nas demais comissões. Estas classes aparecem de forma bastante distinta das demais, formando um polo em separado. Vou chamar essas classes como “formais”.

Em segundo lugar, temos as classes textuais que se conectam com a discussão central da comissão, ou seja, o projeto final apresentado pelo relator. É natural que essas classes apareçam em sentido oposto as duas classes formais, abordadas acima, e representem a maior parcela das discussões, no caso da comissão de 2003 representaram mais de 60% dos discursos. Entre estas classes deve surgir pelo menos uma diferença entre aquelas que foram agregadas as discussões centrais em torno do projeto final e aquelas separadas em polo oposto, por significarem discussões à parte. Uma vez que o projeto final é o núcleo central da comissão, em torno do qual os debates são organizados, qualquer exposição dentro da comissão que não esteja conectada com as discussões em torno do projeto do relator será apresentada espacialmente em sentido oposto, o que não significa que tais temas não apareçam no projeto.

Vale lembrar que após a apresentação do anteprojeto pelo relator, os deputados discutem com o relator artigo por artigo ao longo de meses de debates. Os tópicos que não tiverem muita repercussão, certamente aparecem distante dos demais.

Com isso, é possível observar que a classe 1, em ambas as análises que incluem o discurso do relator, refletem o discurso central da comissão. Esta classe é levemente conectada com uma segunda classe, “classe 2” na análise por partidos e “classe 3” na análise por deputados. Essa segunda classe possui tanto elementos “idealistas”, com palavras como “democracia”, “país” e “fortalecer”, quanto elementos relevantes para parte dos deputados e que influenciaram a discussão central em alguma medida, mas que não entraram no projeto final diretamente. Este foi o caso das discussões sobre minorias como a “mulher” ou como no desejo por discutir o “parlamentarismo”. A classe que aparece bastante desconectada da discussão central é aquela que trata do financiamento de campanha.

Se observarmos as análises sem o relator aparece uma classe a mais. Serão quatro classes textuais separadas das duas classes formais e a distância entre a classe que aborda sobre o financiamento de campanha com as demais se aprofunda. Isto porque é o relator quem mais reproduz as discussões em torno do projeto final. Assim, três classes aparecem bem conectadas entre si, como se fossem uma coisa só, e separadas apenas da classe que aborda sobre o “financiamento”.

Sem o discurso do relator é mais fácil identificar quais palavras mais influenciaram a discussão central. Palavras como “cláusula”, “barreira”, “domicílio” e “fidelidade” que apareciam apenas timidamente com o discurso do relator, e somente quando se analisava os dados agregados por deputados, passam a ter destaque na análise sem o relator mesmo nos discursos agregados por partidos. Palavras que antes não apareciam, mas que possuem relevância na temática, demonstram que eram preocupações pontuais dentro da comissão. Este é o caso de “pesquisa”, “ibope”, “Alemanha”, entre outros. Sugerindo que houve quem apresentasse o modelo alemão como exemplo a seguir ainda que a temática dos sistemas eleitorais não fosse muito relevante na comissão.

O mais importante para este trabalho é identificar os temas que foram mais relevantes dentro da comissão. Diferenciando aqueles que foram abordados pelo projeto final dos que não o foram, e, ao retirar o discurso do relator, identificar as preocupações dos deputados, além do que foi estabelecido pelo projeto final, como abordei até aqui. A etapa seguinte é comparar esses achados com as análises realizadas nas demais comissões a fim de encontrar as diferenças entre as comissões e estabelecer hipóteses para a constante apresentação da proposta da reforma, ano após ano.

Dos dois projetos de lei aprovados pela comissão especial de 2003, a PL 1712/2003 foi arquivada após ter sido prejudicada pela rejeição da PL8039/1986 no dia 30 de maio de 2007 em votação no Plenário. E em relação a PL 2679/2003, foi apensada a PL 5268/2001, da comissão especial de reforma política de 2001, e transformada na PL 1210/2007. Fruto de duas comissões especiais de reforma política, a PL 1210/2007 parecia ter, num primeiro olhar, grandes chances de aprovação. Ambos os projetos finais que compuseram o novo projeto de lei, tramitaram por longo período em comissões permanentes como requer o regimento da Câmara dos Deputados e aguardavam o momento oportuno de ser posto em votação no Plenário. Devemos frisar que o trabalho de uma comissão especial é apenas o início, a primeira etapa, para a aprovação de um projeto de lei. Sem a demanda necessária, tal projeto tem longa tramitação antes de ser capaz de ser posto para votação.

O contexto do “mensalão”, ocorrido entre 2005 e 2006, gerou a demanda necessária para que tais projetos retomassem o seu fôlego. Mas fôlego, como veremos adiante, não é o suficiente para que um projeto de tamanha ambição consiga a aprovação.

Como já foi dito, existia, em um primeiro olhar, grandes chances para que esse projeto de lei fosse aprovado. O contexto do “mensalão” havia dado o componente “sensacionalista” para a retomada da temática, um apelo da necessidade de uma reforma no sistema político. O PT, partido do presidente e principal bancada no Congresso, era favorável ao projeto. Por fim, a votação do anteprojeto na comissão especial havia sido aprovada com larga vantagem de votos, vinte seis (26) favoráveis contra onze (11) desfavoráveis. É bem verdade que quem iria votar o projeto era uma nova Legislatura, com uma nova configuração partidária na Câmara dos Deputados. Contudo, ainda assim, um pequeno cálculo meramente especulativo mostra que se adotássemos a mesma proporção de votos da comissão para o Plenário e comparássemos com as duas Legislaturas, considerando os partidos que votaram contrariamente, ainda assim os votos favoráveis teriam larga margem de vantagem<sup>32</sup>. Com tudo isso, o projeto não avançou.

Para começar, alguns partidos que em 2003 pareciam estar integralmente de apoio ao projeto, revelaram-se contrários. O PDT é um desses exemplos. Com apenas um deputado na comissão de 2003, que votou favoravelmente, em 2007 tinha a orientação partidária

---

<sup>32</sup> Foram três partidos que votaram contrariamente ao projeto; PP, PTB e PL. De cinco votos o PMDB teve um contrário e de seis votos o PFL também teve um contrário. Calculado as proporções desses votos com as cadeiras que esses partidos possuíam na Câmara dos Deputados ao final de 2003 e calculando 1/5 de votos do PMDB e 1/6 de votos do PFL, juntos somavam 171 votos. Somados os votos dos partidos que não participaram da comissão por serem muito pequenos, chegaríamos a um total máximo de 174 votos. Em 2007 o mesmo número chegou a 141.

desfavorável ainda na fase de assinatura do projeto<sup>33</sup>. Observou-se uma larga apresentação de emendas, ao todo 370, tentativas de tirar o projeto da pauta, tentativas de declarar sua inconstitucionalidade e muitos deputados membros de bancadas que na comissão de 2003 haviam votado favoravelmente ao Projeto de Lei, se manifestaram contrários. Alguns membros do PMDB, PSDB, PPS, PSB, PCdoB, e PDT, todos partidos que apoiaram o projeto na comissão de 2003, se manifestaram terminantemente contrários ao projeto de lei em questão. O PMDB encontrava-se totalmente dividido, os deputados Eduardo Cunha (PMDB) e Leonardo Picciani (PMDB e presidente da CCJC) manobram para declarar a inconstitucionalidade do projeto<sup>34</sup>. Até mesmo no PT (Deputado Domingos Dutra) e PSOL (Deputado Ivan Valente), partido que em 2003 era parte do PT, havia deputados críticos à proposta.

Esses fatos demonstram que o consenso encontrado em 2003, dentro da comissão especial, não refletia o posicionamento do Plenário em 2007. Algumas considerações nesse sentido são relevantes. Primeiramente, a Comissão especial constitui apenas o primeiro espaço de deliberações, um ambiente em que por cerca de um ano se debate com calma, tranquilidade e ouvindo palestrantes externos e colegas da casa. Nem de longe se assemelha as semanas turbulentas em que o PL foi posto em debate no Plenário em 2007. Em segundo lugar, uma vez debatido o tema internamente e em consonância com outras agremiações, posições partidárias podem mudar de opinião. Uma proposta que altera radicalmente a forma de fazer campanha e o futuro da maioria dos parlamentares, precisa estar muito sólida entre os seus favoráveis para que se torne maioria entre os seus próprios colegas de partido. A proposta da lista fechada não teve muita relevância entre as palavras mobilizadas na comissão de 2003, como foi mostrado pelos gráficos anteriores. Isso pode ser um indício de que não foi um tema muito debatido entre os parlamentares e não surpreende que quando o foi, em 2007, encontrou uma inesperada oposição. Vale lembrar que a maior parte das críticas ao PL1210/2007 foi o fato de instituir a lista fechada (FERREIRA, 2013), proposta pouco debatida dentro da Comissão Especial de

---

<sup>33</sup> O surgimento de um novo PL em 2007 esteve conectado ao jogo de poder entre as duas casas Legislativas, uma vez que o Senado havia enviado projetos de lei na mesma linha temática, o regimento prevê que o projeto do Senado teria preferência na condição de casa iniciadora. Dessa forma, o PL 8039/1986 e seus apensados, entre eles a PL de 2003, foram rejeitados em Plenário primeiro e, na sequência, a PL de 2003 foi considerada prejudicada. Uma vez que o regimento interno da Câmara veda tramitação de matéria já rejeitada, houve a manobra de reeditar o PL de 2003. A PL 1210/2007 era a cópia da PL 2679/2003, proposta pela comissão especial de 2003 e precisava de um novo autor.

<sup>34</sup> O Deputado Picciani na categoria de presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), indicou o Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB), como relator da matéria de constitucionalidade da PL1210/2007, que já havia sido votada anteriormente em Plenário. O parecer relâmpago do relator considerava a PL inconstitucional. Havia, dessa forma, dois pareceres de constitucionalidade da PL, um contrário e outro favorável, causando confusão regimental. Alguns Deputados protestaram acusando a manobra, mas o fato é que tal episódio chamou a atenção do Plenário para a falta de consenso em torno da PL.

2003. Em suma, as negociações entre políticos profissionais acerca de uma reforma falharam. E nesse sentido não existem “culpados”, tudo foi feito seguindo o regimento.

A PL1210/2007, criada no dia 30 de maio de 2007, foi o principal tema de discussão entre os meses de maio, junho e julho, e basicamente todos os encontros do Colégio de Líderes com a presidência da Câmara. No dia 12 de junho de 2007 foi acordado que a votação deveria ser feita em duas etapas; primeiro seria votado a proposta de lista preordenada e num segundo momento as demais propostas em caso de aprovação da primeira. O acordo tomou forma de requerimento e foi aprovado em Plenário. Foi decidido também que as discussões começariam a partir do dia 13 de junho e se estenderiam por três sessões extraordinárias antes de ser votado. No dia 14 foi apresentado ao Plenário um parecer de inconstitucionalidade vinda da CCJC, num movimento que gerou confusão no Plenário por já ter sido votada a constitucionalidade da PL. Resolvido a questão da constitucionalidade, no dia 20 de junho, o Colégio de Líderes reuniu-se mais uma vez e definiu as votações para os dias 20 e 21 de junho. Apesar do acordo, novas obstruções postergaram a votação para a semana seguinte, no dia 27 de junho. Na votação ocorria naquela noite do dia 27, o placar final foi de 252 votos contrários e 181 favoráveis.

Uma vez derrotada a proposta da lista fechada, o restante do PL foi todo perdido, como acordado desde o dia 12 de junho pelo Colégio de Líderes. É importante frisar que o mesmo tópico tratado de forma marginal pelos discursos dos deputados presentes da comissão especial de 2003, quando elaboravam o PL de 2003, inviabilizou o projeto de reforma posta em votação em 2007. Ou seja, foi justamente a questão da lista fechada, ou sistema eleitoral, o algoz do processo de reforma da comissão de 2003.

### **3.2 A Comissão especial de 2011**

No dia dois de março de 2011, sob a 54ª legislatura, mais uma comissão especial de reforma política destinada a efetuar estudos e propostas que pudessem ser apreciadas e votadas em Plenário foi instalada. O presidente da Câmara dos Deputados que instaurou a comissão foi o deputado Marco Maia, do PT. O presidente da comissão foi o deputado Almeida Lima, do PSDB, e o relator indicado foi o deputado Henrique Fontana, do PT.

A comissão que iniciou os seus debates no dia 22 de março de 2011 e encerrou sua última reunião no dia 18 de abril de 2012, teve um pouco mais de um ano de deliberações para concluir um relatório final que, tendo sido obstruída, jamais se tornou projeto de lei tampouco chegou perto de ser votada em Plenário. As reuniões ordinárias iniciaram os debates com a

temática sobre os sistemas eleitorais e durante a primeira sessão foram apresentadas, pelos deputados, cinco modelos de sistemas eleitorais com defesas distintas sobre o porquê adotá-las. Posteriormente, ao longo das demais sessões da comissão, também foram debatidos diversos outros temas, tais como: financiamento de campanhas eleitorais e partidário; processo eleitoral; propaganda eleitoral; instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo, revogação e iniciativa popular), unificação das eleições; suplentes de senador e de deputado; pesquisas eleitorais; tempo de mandato e reeleição; datas de posse; voto obrigatório ou facultativo; cláusula de desempenho partidário; candidatura avulsa; domicílio eleitoral e tempo de filiação partidária; fidelidade partidária; abuso de poder político e econômico (“Caixa 2”); Federações de partidos; Número de candidatos; Fusão e criação de partidos; Afastamento de parlamentar para exercer cargo no Poder Executivo e Alteração da Lei dos Partidos Políticos.

Como é possível observar, mais uma vez a temática da reforma política abordava uma abundante e variada gama de temas. Até o final das discussões o consenso não foi estabelecido e uma disputa final sobre o rito procedimental de votações, entre os Deputados Henrique Fontana e Eduardo Cunha, resultou em seguidas obstruções por parte de Eduardo Cunha até que o relatório final sequer chegasse ao plenário. O impasse se deu porque o Deputado Relator, Henrique Fontana, queria colocar o seu relatório em votação e, posteriormente, seriam votadas outras propostas, caso a proposta dele fosse derrotada. O Deputado Eduardo Cunha, por sua vez, queria que a PEC 10 fosse votada primeiro.

O Deputado Henrique Fontana acusou Cunha de obstruir o processo pelo seu desejo pessoal de ver a reforma não avançar. O Deputado Eduardo Cunha, por outro lado, acusou o Relator de construir um projeto que era a visão dele, Henrique Fontana, sobre a reforma necessária e que ela não tinha sido construída pelo conjunto da comissão:

Não foi um projeto previamente conhecido, debatido e emendado, e sim um projeto construído segundo o entendimento do Relator, única e exclusivamente, por mais que ele seja democrata, tenha conversado, discutido e escutado todos... (Câmara dos deputados, 2011).

A proposta do Deputado Eduardo Cunha foi a de colocar artigo por artigo em votação, proposta por proposta.

[...] é para votar artigo por artigo — ou, alternativamente, votarmos os princípios: lista preordenada, sim ou não, financiamento público, sim ou não, por tipo de cargo, sim ou não. E, a partir daí o projeto está construído em função desses dois pilares. (Câmara dos deputados, 2011).

Para o Deputado Fontana, votar assunto por assunto seria infrutífero para a comissão. Deve-se votar projetos fundamentados. E acusa o Deputado Cunha de obstruir a votação por desejo pessoal minoritário.

O que o Deputado Eduardo Cunha está fazendo é obstrução, e eu não posso aceitar chantagem que ele diga para este Relator, Presidente. Ele é minoria muito minoritária na Comissão, e ele vem, chantageia o Relator dizendo o seguinte: “Ou tu aceitas a votação como eu quero, artigo por artigo, ou não vai haver votação.”

“No Senado já houve essa história de votar assunto por assunto. Aí, coloca-se um título: *O senhor é a favor do financiamento público, ou do privado, ou do misto?* Aí, suponhamos que ganhe o público. Eu iria ficar superfeliz! Mas qual é o público? E começa o mesmo impasse que estamos vendo há 1 ano e 2 meses! Deve-se fazer uma redação, tem de haver punição, tem de haver critério de distribuição. Ou seja, só vale, na democracia, analisar um projeto de lei que esteja escrito! Ninguém chega no plenário da Câmara dizendo: *Eu sou a favor de punir os corruptores. Vamos votar aqui. Quem é a favor de punir os corruptores levante o braço.* Aí, 350 levantam o braço. *Ah, então, está aprovada a punição aos corruptores!* Gente, isso não é institucional! Não existe! Então, eu só posso analisar destaques na sequência que a Consultoria indica. (Câmara dos deputados, 2011).

A resposta do Deputado Eduardo Cunha foi bastante relevante para este trabalho. Em resumo, argumentou que a obstrução faz parte do trabalho legítimo de um representante eleito e não aceita ser visto como chantagem. De fato, o legislador tem o direito de obstruir uma matéria que considera um erro para a legislação do país. Se o regimento for seguido, não existe razão para críticas negativas. O mesmo vale para a obstrução feita em 2007 a fim de ganhar tempo para que a votação fosse de um determinado modo. O importante para o processo da reforma é compreender que não se chegou a um acordo. Que as forças contrárias a uma reforma foram grandes o suficiente para impossibilitar a sua conclusão. A votação de 2007 deixou claro que não era uma mera minoria que rejeitava a reforma. Criticar negativamente a falta de decisão dos Deputados ou a obstinada obstrução por parte de alguns é julgar moralmente os efeitos desses atos, ou seja, julgar que determinada reforma não foi aprovada. Nas palavras do Deputado Eduardo Cunha:

Sr. Presidente, em primeiro lugar, eu queria mostrar, de forma pública, do plenário da Comissão, a minha repulsa por supostas palavras. Eu não posso garantir que as palavras foram proferidas da forma como chegaram aos meus ouvidos, mas, se forem verdadeiras as formas como as palavras chegaram, eu quero mostrar a minha repulsa a respeito de que isso é um processo de chantagem, críticas que foram feitas pelo meu processo de obstrução.”

“Quando se fez obstrução - e eu vi, por exemplo, o PT fazer obstrução na CCJ quanto à PEC da reserva indígena -, ninguém disse que estava se fazendo chantagem. Agora, quando um Parlamentar, no exercício correto do seu mandato vem aqui fazer um processo obstrutivo para discutir uma matéria relevante, que afeta o nosso futuro, não posso aceitar a colocação nesses termos. Discordar todos nós podemos; agora, colocar nesses termos eu não vou admitir. Então, em função dessas colocações, se não forem verdadeiras, eu peço desculpas, mas, se forem verdadeiras, eu quero deixar bem claro a minha repulsa. (Câmara dos deputados, 2011).

Com isso, sabemos que a Comissão de 2011 foi oficialmente obstruída por falta de acordo entre alguns membros da Comissão, o que nos resta é averiguar as razões dessa falta de acordo. Segundo o que pensou o Deputado Fontana:

Mas eu digo, de forma franca e direta, Deputado Eduardo Cunha: eu tenho uma leitura. A minha leitura é que V.Exa. é contra a reforma política. A minha avaliação política é que V.Exa. procura ganhar tempo, porque ganhar tempo significa deixar o sistema como está, porque ganhar tempo significa não permitir que alguém que defende o voto distrital, por exemplo, possa fazer um destaque e votar - e, se ganhar, vai seguir a tramitação -, que alguém que defenda o financiamento público, como este Relator defende [...] E é evidente que é muito fácil obstruir. Nós conhecemos o Regimento da Casa. Então, o objetivo de V.Exa. é mais fácil que o meu e que o da maioria desta Comissão - isso eu reconheço. E V.Exa. poderá levar a uma obstrução que dure muito tempo. O meu convite a esta Comissão e o meu convite a V.Exa. é que nós permitamos que brote desta Comissão, democraticamente, as maiorias que o voto haverá de nos mostrar. A maioria pode ser a favor do financiamento público ou do privado, a maioria pode ser a favor do fim das coligações proporcionais ou não, a maioria pode ser a favor da coincidência de eleições ou não, do voto facultativo ou não, do sistema eleitoral... Eu propus um sistema muito semelhante ao atual, porque, depois de centenas de reuniões, percebo que nenhum dos sistemas constitui maioria para ser aprovado. (Câmara dos deputados, 2011).

Mas em rápida resposta, o Deputado Cunha reitera:

Veja bem, em primeiro lugar, eu não estou querendo confundir ninguém. Eu não sou contra a reforma política. Eu sou contra a sua proposta de reforma política. Esse é o ponto fundamental. Eu não estou dizendo que não quero votar. Eu fiz propostas de forma de votação. Quer votar financiamento público e privado como tema, votemos. Quer votar a lista preordenada como tema, sim ou não, votemos. Quer votar coincidência, votemos. O que não posso aceitar é que aquilo que é o desejo de V.Exa. esteja no projeto de lei e vai ser numerado e que vai tramitar amanhã, enquanto que aquilo que é o desejo do resto da Comissão depende de eu colher 171 assinaturas e colocar em uma PEC na CCJ para começar tramitar, que eu não preciso do voto desta Comissão para fazê-lo. Eu posso colher assinaturas e começar a tramitação. Então, são duas coisas distintas. V.Exa. não ponha palavras em minha boca e não confunda o meu objetivo. Eu é que desafio V.Exa.: vamos votar artigo por artigo, vamos votar por tema, em vez de votarmos sua proposta pronta e acabada. (Câmara dos deputados, 2011).

Como vimos, o Deputado Eduardo Cunha já havia discordado da reforma política proposta em 2007, especificamente repudiando a proposta do financiamento público. Além disso, o Deputado Fontana estava certo em considerar a obstrução como uma forma de não votar a reforma. Fica claro que o Deputado Cunha via perigo na proposta do relator e quis impedir a sua votação. Ele inclusive reiterou o seu apoio pelo financiamento privado e alegou que a proposta do relator dificultava a votação do seu projeto, mas o importante era evitar a conclusão daquela comissão. Vejamos o que foi discutido dentro da comissão de 2011.







Ao todo, a comissão especial de 2011 teve oitenta e dois (82) Deputados que pediram a palavra, número razoavelmente maior que em 2003. Os discursos foram agregados também em legendas partidárias como na comissão de 2003, mas como uma diferença muito mais expressiva e relevante que anteriormente. Foram identificados dezoito (18) partidos políticos. Também como em 2003, houve a separação entre os discursos agregados com e sem o discurso do relator. Dessa vez, em relação aos palestrantes, foram trinta e seis (36) discursos, número consideravelmente maior que a comissão anterior.

A primeira diferença que podemos observar ao compararmos as duas comissões, 2003 e 2011, é o enfoque que a palavra “lista”, passa a ter na segunda. Esta palavra que remete ao modelo de sistema eleitoral por “lista fechada”, “aberta”, ou a parte proporcional do “misto”, aparece em todos os quatro gráficos de 2011 com grande destaque. Na verdade, é a palavra central da comissão que quando se exclui o discurso do relator dividi espaço com a palavra “financiamento”. Ou seja, os dois tópicos mais relevantes nas votações de 2007, quando se votou o projeto elaborado pela comissão de 2003, surgem agora com grande destaque e conectados espacialmente.

A segunda grande diferença é o surgimento de uma sexta classe textual no gráfico da figura 14, dos dados agregados por deputados, enquanto nos outros três gráficos foram elaboradas apenas cinco classes. Ao separarmos os dados por deputados e partidos, podemos observar diferenças pequenas, mas muito significativas. Neste caso, notamos que as palavras associadas a “financiamento” e “campanha”, não surgem quando agregamos os discursos por partidos, mas aparecem quando agregamos por deputados. Quando excluimos o discurso do relator, observamos que essas palavras ganham destaque. Esse fato nos mostra duas coisas: primeiro, se essas palavras não apresentam-se nos discursos agrupados por partidos, mas sim quando agrupados por deputados, então foram alguns deputados que as introduziram no debate; segundo, uma vez que excluído o discurso do relator essas mesmas palavras ganham destaque, então fica claro que esse tópico não foi prioridade do relator. Voltemos sobre este tópico depois de uma avaliação acerca das classes textuais geradas.

Vejamos mais detalhadamente como o programa gerou e separou as classes textuais com as quais se trabalhou. Ao todo, foram definidas cinco classes em três das análises e apenas em uma, quando houve a agregação do discurso dos deputados junto com o do relator, que foi definido seis classes textuais.

Figura 17 - Distância entre as Classes Textuais Comissão 2011

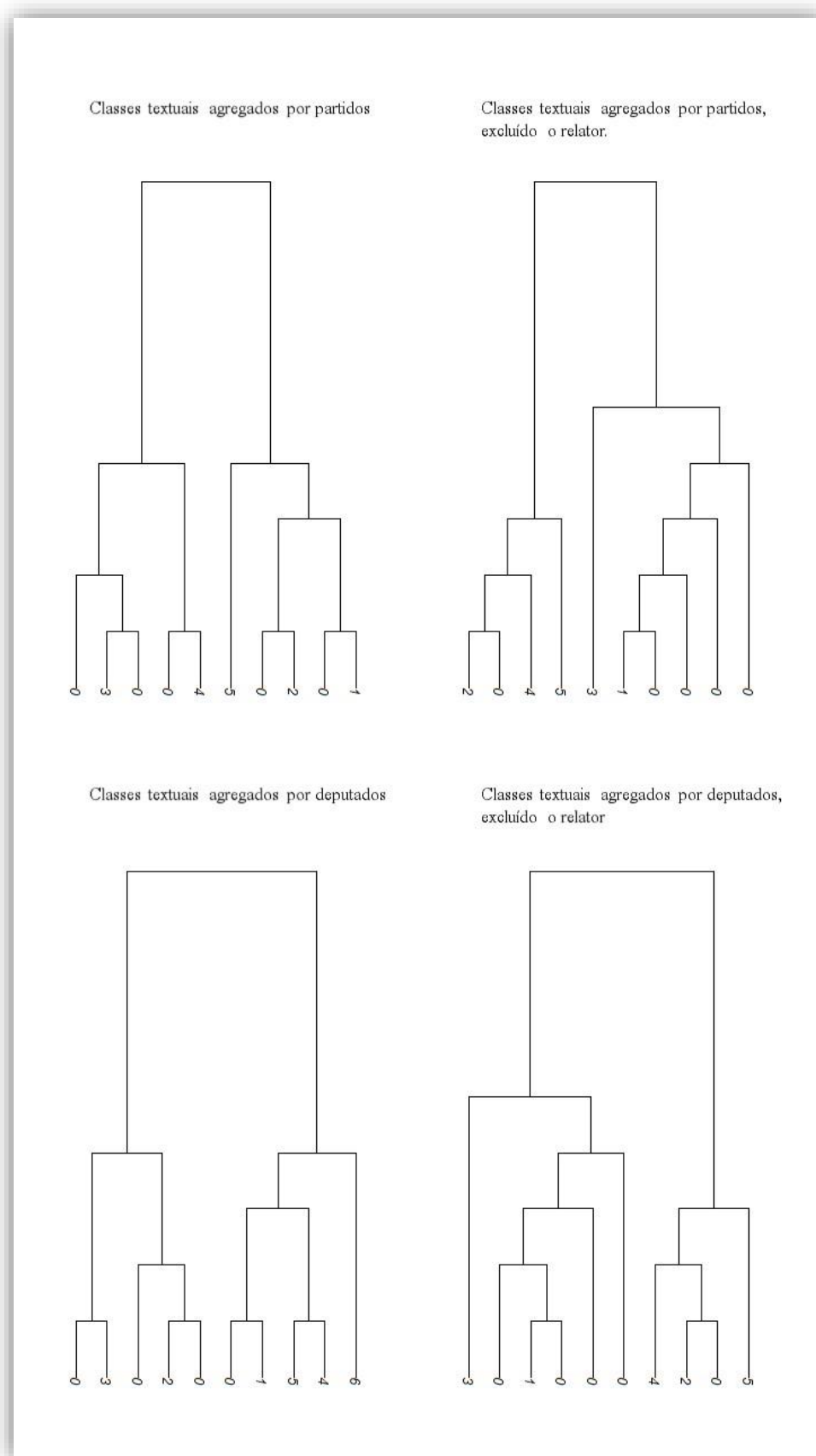
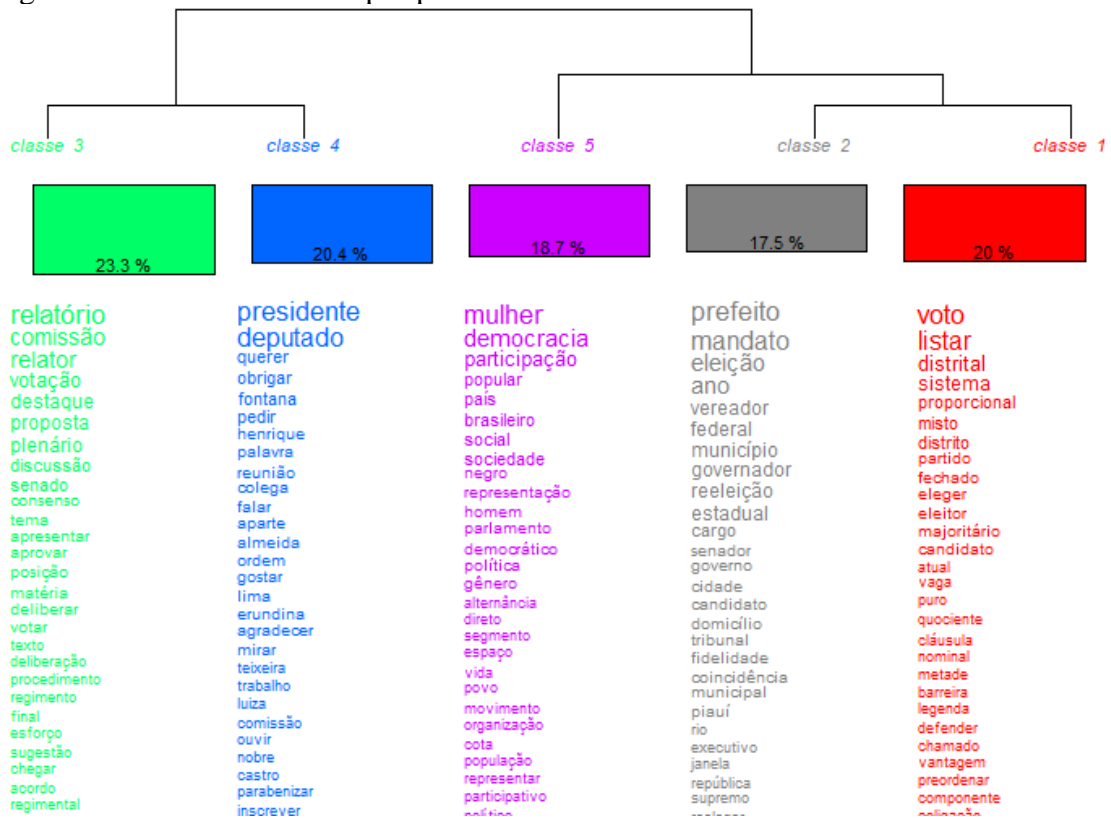
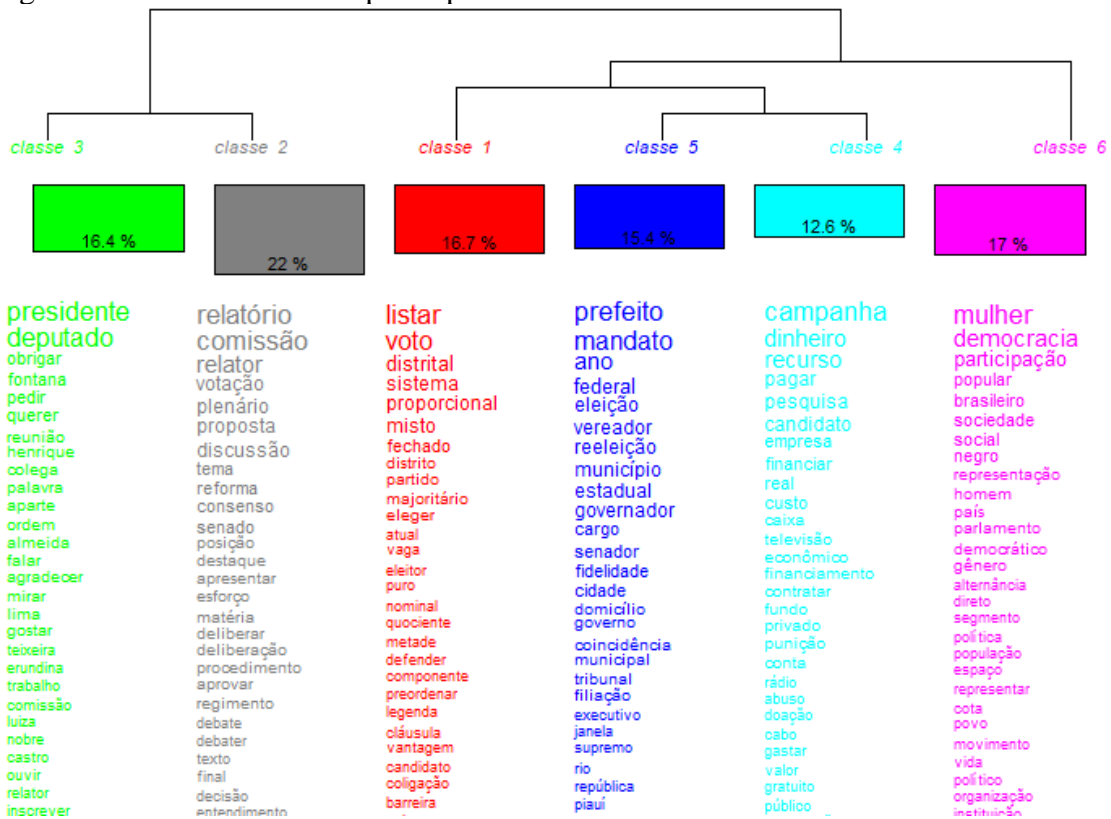


Figura 18 - Classes Textuais por partidos. Comissão de 2011



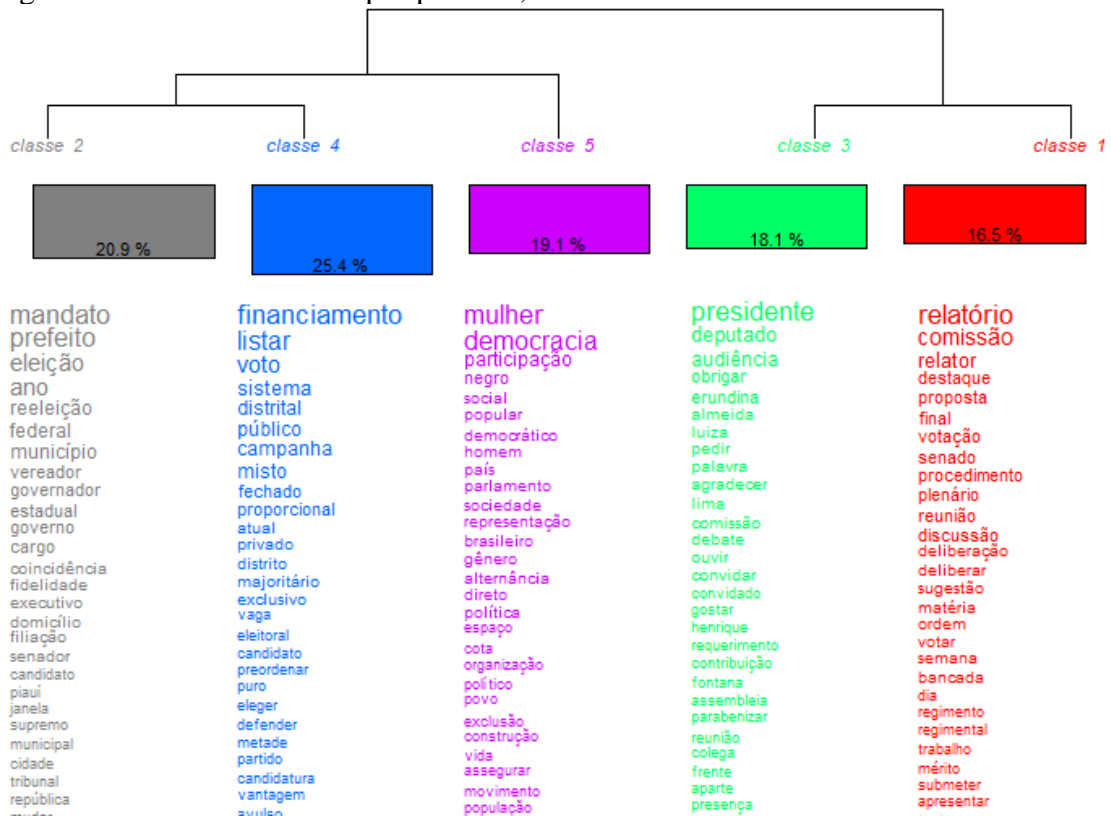
Fonte: O autor, 2019.

Figura 19 - Classes Textuais por deputados. Comissão de 2011



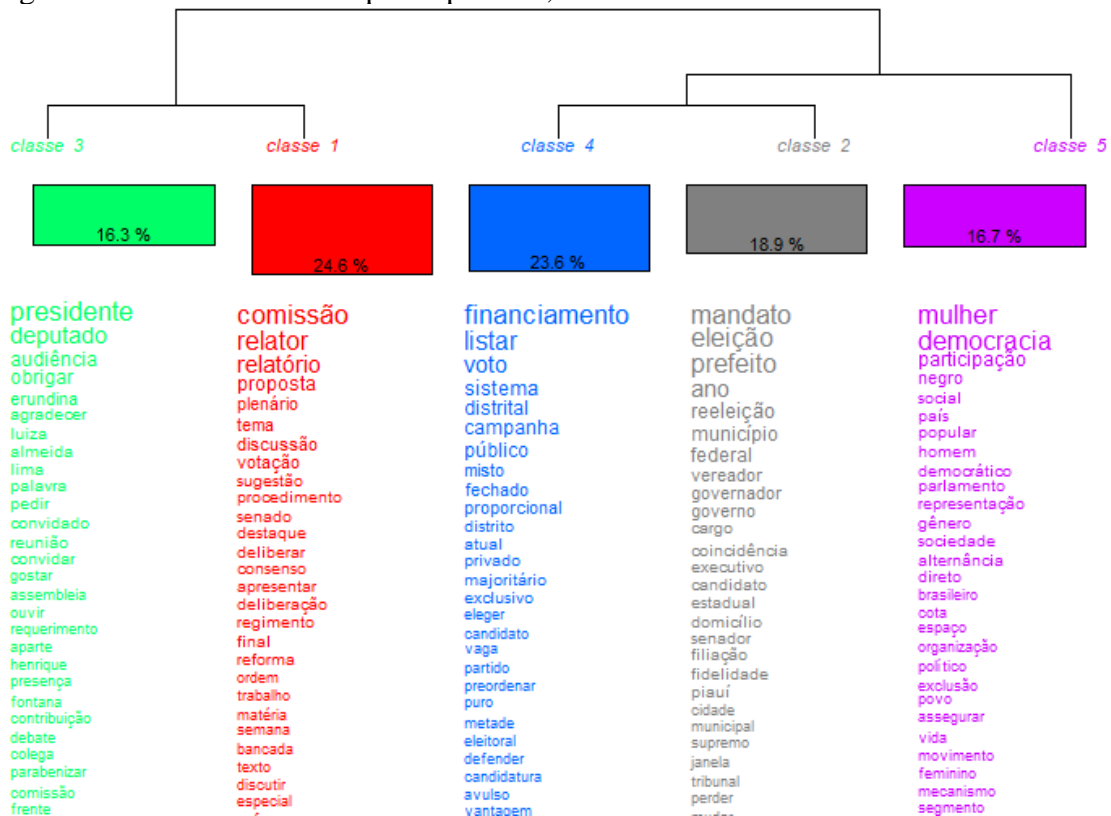
Fonte: O autor, 2019.

Figura 20 - Classes Textuais por partidos, excluído o relator. Comissão de 2011



Fonte: O autor, 2019.

Figura 21 - Classes Textuais por deputados, excluído o relator. Comissão de 2011



Fonte: O autor, 2019.

Como é possível observar, as diferenças entre as quatro figuras são bastante significativas. A palavra “lista” é a mais relevante, aparecendo com destaque em todas as quatro tabelas. A palavra “financiamento” lidera a classe 4 em ambas as análises que exclui o discurso do relator. Apesar disso, divide espaço com a palavra “lista”, que aparece em segundo lugar em ambas as figuras 20 e 21. Quando se inclui o discurso do relator a palavra “financiamento” perde relevância. Na figura 18 o termo simplesmente não aparece, enquanto na figura 19 aparece bem marginalmente. Somente quando agregamos os discursos por deputados e incluindo o relator, observamos a divisão de seis classes, como mostra a figura 19.

Conforme já foi dito, a ideia de excluir o discurso do relator foi pensada com o objetivo de poder captar melhor as demandas abordadas pelos deputados, uma vez que o relator tem de consumir muitas sessões da comissão discutindo o seu próprio anteprojeto, podendo enviesar essa análise. Na comissão de 2011 observamos o surgimento da temática do “financiamento” de campanha de forma bastante clara quando se exclui o discurso do relator e mesmo na figura 19, agregada por deputados, notamos que a classe 4 aborda sobre a temática do financiamento, ainda que com menor ênfase. Isto demonstra que existiram quatro linhas de discursos ao longo da comissão; Sistemas eleitorais, financiamento de campanha, regras para candidaturas e regras relacionadas a defesa de minorias. No entanto, “financiamento” foi debatido apenas por alguns deputados.

As classes relativas a sistemas eleitorais mobilizaram sobretudo as palavras “lista” e “voto”, que aparecem com grande destaque mesmo sem o discurso do relator. Em segundo lugar, em ordem de relevância, essa classe mobilizou as palavras “distrital”, “proporcional”, “misto”, “fechado”, “distrito” e “majoritário”. Quando se exclui o discurso do relator somam-se as palavras “campanha” e “público”, em referência a “financiamento”. Nota-se claramente que se trata de uma discussão em torno de opções de sistemas eleitorais e apenas soma-se a esse discurso a temática do financiamento de campanha, quando se exclui o relator. Isso demonstra que foram alguns deputados que trouxeram essa temática junto as discussões, enquanto o relator focava no tema dos sistemas eleitorais. A ênfase ao debate sobre o financiamento foi produto de deputados específicos e não da comissão ou do relator como um todo. A temática do “financiamento” surge enquanto classe separada apenas em um gráfico, com 12,6% do total da comissão, na figura 19. Esta classe aparece lado a lado de outra classe bastante relevante para a comissão, relativa a regras para candidaturas. Este último grupo textual, centrada nas palavras “mandado”, “prefeito”, “ano” e “eleição”, faz referência a regras que afetam a candidatura ou filiação, tais como “reeleição”, “fidelidade”, “domicílio”, “coincidência” de eleições, “filiação”

e “janela” partidária. Em todas as análises esta classe aparece junto as discussões em torno dos sistemas eleitorais e de financiamento de campanha.

Por fim, uma quarta classe de palavras abordam os temas relacionados a defesa de minorias como “mulher” e “negros”. Esta classe mobiliza palavras que tem o ideal da representação como base fundamental para assegurar direitos de minorias. Assim, essa classe centraliza os discursos em torno das palavras “mulher”, “democracia” e “participação”, citando tópicos como “gênero” e “cotas” nos seus discursos.

Diante dos dados expostos, é inevitável uma comparação entre as duas comissões. Em primeiro lugar, fica claro a ênfase dada a temática do sistema eleitoral em 2011. Mas mais do que isso, é possível perceber que enquanto em 2003 falava-se basicamente em “lista” e “distrito”, em 2011 houve pela primeira vez a aparição forte da sugestão do sistema eleitoral misto, como resultado da ênfase nas palavras “distrital” e “misto”. Outro tópico que entra na agenda com mais força é a questão das minorias, dessa vez com uma classe textual exclusiva. Os discursos, em 2011, aparecem nos gráficos com maior clareza e em torno de propostas mais sólidas e amadurecidas.

Entre 2003 e 2011, como já foi abordado, tivemos as votações de 2007. Mas além disso, houve também as intervenções do Poder Judiciário, com medidas que ficaram conhecidas como “judicialização” da política, e também uma proposta vinda do Executivo, em 2009. Portanto, é natural esperar um maior amadurecimento nas discussões da comissão de 2011 a julgar pelos eventos que se sucederam desde a comissão de 2003.

O processo de “judicialização” da política foi descrito no capítulo primeiro deste trabalho e ganhou notoriedade a partir de 2002, quando uma decisão do Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional coligações em nível estadual que fossem incompatíveis com aquelas celebradas no nível presidencial. Houve ainda duas medidas de forte impacto na legislação eleitoral realizadas em 2007; a suspensão da cláusula de desempenho, prevista na Lei dos partidos de 1995 e a proibição de troca de legendas partidárias, punindo com a perda do mandato. Como já foram feitas as devidas considerações a respeito desses processos judiciais, não há necessidade de voltarmos a esta questão. Importa notar que todas as três decisões foram relativas a tópicos muito discutidos na comissão de 2003.

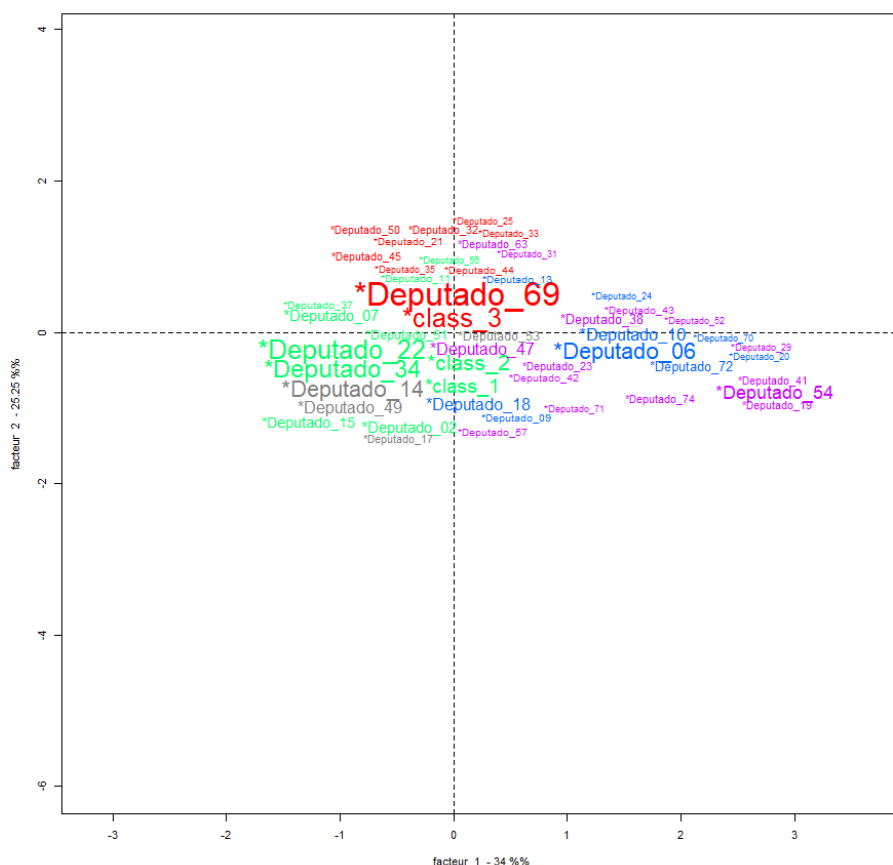
Em relação a proposta do Executivo, a PL4636/2009, foi apresentada em Plenário no dia 10/02/2009. Segundo um relatório da Câmara, abordava-se basicamente seis temas: 1- lista partidária fechada; 2- financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais; 3- fidelidade partidária; 4- inelegibilidade; 5- proibição de coligações partidárias; 6- cláusula de barreira de 1%. Tal PL foi apensada ao outro, PL2887/2000, que jamais chegou a ser votada. No entanto,



ela serviu para reacender o debate depois das votações de 2007. Culminando na formação da comissão de 2011.

Como vimos até aqui, os Deputados têm estado sob constante pressão para se debater sobre a “reforma política”. Literalmente falando, houve propostas de todos os lados; Executivo, Judiciário e Senado. O tema da reforma eleitoral ganhou grande destaque após a votação de 2007. Mesmo assim, o consenso, em 2011, pareceu ainda mais distante do que aquele observado em 2003. Na busca por identificar outras diferenças entre as duas comissões, foram analisadas o posicionamento espacial dos deputados de ambas as comissões. Cada Deputado foi colocado em ordem numérica e agrupado de acordo com o partido a qual pertence. Também houve a divisão de três grupos ideológicos que cataloguei como “class” e dizem respeito as posições partidárias; esquerda (class\_1), centro (class\_2) e direita (class\_3).

Figura 22 - Posição dos deputados segundo as classes textuais, comissão 2003

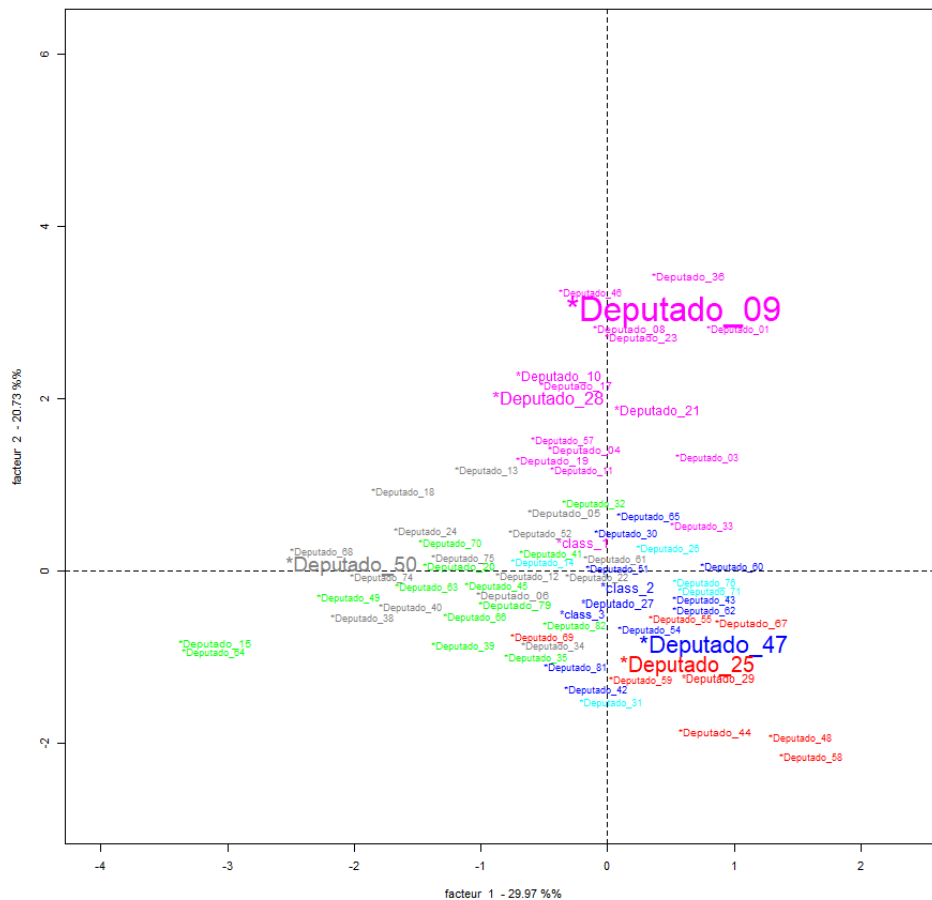


Fonte: O autor, 2019.

Como é possível averiguar pela figura 22, o Deputado\_69 é o grande catalizador das discussões e tem maior tendência em utilizar a classe 1, em vermelho, no seu discurso. Como

vimos, a classe 1, nos dados agregados por deputados da comissão de 2003, é a classe textual central daquela comissão e o Deputado\_69 é o relator da comissão, Deputado Ronaldo Caiado. É natural, portanto, verificar que ele teve a centralidade das discussões. Outro ponto relevante é a proximidade com a class\_3, relativa ao espectro ideológico de direita. É possível sugerir que o relator estava mais alinhado com este grupo de deputados.

Figura 23 - Posição dos deputados segundo as classes textuais, comissão 2011



Fonte: O autor, 2019.

A figura 23 reproduz o mesmo tipo de gráfico para a comissão de 2011. Nessa comissão o relator foi o Deputado\_22 que aparece bem ao centro do gráfico, na coloração cinza, referente a uma das classes textuais “formais”. Muito diferente da posição de destaque que o relator de 2003 assumiu, em 2011 o relator aparece apagado no gráfico. Isto nos mostra que a comissão de 2003 foi muito mais centrada na figura do relator, enquanto em 2011 os deputados tiveram mais pró-atividade. É interessante notar que a posição do Deputado\_50, o mesmo que obstruiu a comissão, Deputado Eduardo Cunha, aparece com algum destaque e em posição ao extremo

das duas classes formais, o que comprova que o seu discurso foi meramente institucional e protocolar, em busca de formas de obstrução do que propriamente discutindo alguma temática polêmica. Por fim, é a class\_1, relativa ao espectro ideológico de esquerda, que está mais próxima do discurso do relator. A class\_2, relativa ao centro, aparece bem atrás e a class\_3 um pouco mais distante. Este ponto deve ser salientado como ponto relevante e com possível grau explicativo para a falta de consenso na comissão, uma vez que a ginada ideológica da relatoria foi clara e o Deputado Eduardo Cunha, principal articulador da obstrução, representa a centro direita.

É possível verificar o posicionamento de cada deputado no gráfico e atestar a sua tendência discursiva na comissão. Tentou-se descobrir indícios ideológicas na comissão, todavia, é difícil encontrar polos ideológicos uma vez que o programa não identifica quem defendeu ou acusou determinando tema. Mesmo em casos extremos e acirrados, Deputados ideologicamente antagônicos aparecem próximos apenas por estarem abordando o mesmo tema. Ainda assim, foi possível identificar algumas tendências. Por exemplo, a tendência dos deputados de esquerda (class\_1) em adotarem discursos em prol de minorias. Em ambas as comissões a class\_1 aparece com a coloração referente a classe textual mais idealista e em defesa de minorias. Na comissão de 2003 é a classe 3 (verde claro) e na comissão de 2011 é a classe 6 (rosa). Isto porque os deputados que mais abordaram o tema, pertenciam a partidos mais à esquerda do espectro ideológico. A aproximação espacial das três classes ideológicas, todavia, e ainda que com pequenas diferenças, confirmou-se como regra.

Diante disto, fica inegável o empenho dos Deputados em analisar e debater sobre propostas de reforma política. Diferentemente do que se poderia imaginar, as tentativas de se aprovar uma proposta de lei foram incessantes. E devido à complexidade do tema foram surgindo vários entraves. As razões para que os Deputados debatessem o tema em praticamente cada Legislatura, com a instalação de quatro comissões especiais, decorre, entre outras coisas, da pressão oriunda dos outros poderes. Vale notar que até mesmo o Senado enviou propostas de reforma para serem apreciadas pelos Deputados. Ainda assim, comprova a disposição dos deputados em debater o assunto.

Devemos analisar agora as duas comissões mais recentes de reforma política, particularmente intrigantes por terem sido instaladas pela mesma Legislatura. Devemos ter em conta que o contexto político pós manifestações de 2013 também constitui ambiente inusitado e favorável ao retorno da temática pela natureza dos discursos proferidos ao longo daquele ano. Mais uma vez o tema da reforma surgiu de todos os lados, pressionando os Deputados. Vejamos como isso se deu.

### 3.3 A Comissão especial de 2015

A comissão especial de 2015 foi instalada no dia 10 de fevereiro pelo então presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha (PMDB). Os objetivos eram os de analisar propostas específicas e apresentar um anteprojeto, tal como em 2011. Algumas particularidades, no entanto, marcam profundas diferenças entre as duas comissões.

Primeiramente, a comissão de 2015 teria muito menos tempo, ao todo foram quatro meses de deliberações, para analisar e propor um anteprojeto comparado a comissão anterior de 2011, que teve um pouco mais de um ano. Foram organizadas bem menos audiências públicas, vinte e cinco (25) sessões em comparação com as quarenta e duas (42) de 2011, e foram ouvidas menos palestrantes de fora do Legislativo, vinte e cinco (25) ao todo somados a oito (8) líderes partidários em comparação com os trinta e seis (36) palestrantes em 2011.

Essas mudanças, no entanto, não seriam as principais diferenças que marcaram as duas comissões, mas sim o sentido dado àquela tentativa de propor uma reforma. Diferente da comissão de 2011, que ouviu inúmeros especialistas externos e propostas de diversos deputados antes de apresentar um anteprojeto a ser deliberado, a comissão especial de 2015 tinha como ponto de partida a PEC-352/2013, ou relatório Vacarezza, o qual propunha um modelo majoritário para o sistema eleitoral e um modelo misto de financiamento público e privado. É possível dizer que a comissão de 2011 procurou começar do zero, enquanto que a comissão de 2015 tinha claramente no relatório Vacarezza a sua referência central.

Apesar disso, o caminhar das discussões, os impasses, as propostas, as defesas e críticas permaneceram marcantes e ao final do processo a obstrução do relatório final, para que não fosse votado em plenário, constituiu-se como ponto em comum de ambas as comissões. Com a diferença que dessa vez o presidente da Câmara, o mesmo obstrutor de 2011, Deputado Eduardo Cunha, dissolveu a comissão com o objetivo de votar diretamente em Plenário assunto por assunto, como já havia sugerido em 2011, com a esperança de obter mais êxito nos pontos que desejava.

O contexto político de 2015 também apresentou algumas diferenças significativas com relação a 2011. Depois das manifestações de junho de 2013, a então presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, declarou em rede nacional sua intenção de avançar sobre o tema da reforma política e convocar um plebiscito solicitando uma assembleia constituinte específica para este debate sobre a reforma. Em menos de 24 horas, o anúncio da presidenta recebeu críticas de vários juristas e ficou claro que não havia consenso até mesmo no interior da base governista. Em vista disso, a presidenta recuou (REIS, 2013).

Como observado por Reis (2013), a proposta de uma reforma política, naquele momento, teve a intenção de oferecer alguma resposta às manifestações ao invés de canalizar a “reforma” para alguma direção específica. Houve, nesse sentido, ausência de direcionamento. As manifestações das ruas, por outro lado, não dispunham de um sentido político coeso, sob uma liderança clara e objetiva. Havia um desejo comum em manifestar a insatisfação com a política, sem, no entanto, demonstrar se tratar de uma manifestação organizada em torno de demandas políticas explícitas.

Nesse contexto, verificou-se rápida atuação do então presidente da Câmara, Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB), que criou um grupo de trabalho “destinado a estudar e apresentar propostas referentes à reforma política e à consulta popular”, entregue à coordenação de Cândido Vaccarezza (PT), contra a própria decisão do PT, que já havia manifestado a sua escolha de enviá-la ao Deputado Henrique Fontana, relator da comissão especial de reforma política de 2011. Ainda assim, o grupo criado no dia 10 de julho de 2013 produziu a PEC 352/2013 que seria o projeto base de discussões da Comissão especial de 2015.

Com um total de 13 reuniões e duas audiências públicas, o Deputado Cândido Vaccarezza, que deixou o PT em 2016 e que havia acumulado inúmeros pedidos de expulsão por parte dos colegas de partido, concluiu uma proposta que jogaria por terra as principais decisões partidárias do PT sobre reforma política. A implantação do fim da reeleição em todos os níveis da federação, o financiamento privado de campanhas eleitorais, o voto facultativo, parte distrital (majoritário) e a outra proporcional<sup>35</sup>, mudanças nas coligações para a eleição de deputados e, ainda, eleições unificadas, como propôs Vaccarezza, foram largamente discutidas na comissão especial de reforma política de 2011. Algumas delas foram defendidas por parte do PMDB, incluindo o Deputado Cunha, mas de forma alguma faziam parte de um consenso na comissão, em grande parte pela ferrenha oposição do PT a tais propostas.

Ao destacar o relatório Vaccarezza como uma das PECs analisadas pela nova comissão especial de reforma política, o intuito era claramente o de aprovar uma proposta com modificações radicais nas instituições políticas do país, incluindo-se aí o sistema eleitoral. Ao fatiar a votação em assuntos, ao invés de votar o relatório, o presidente da Câmara demonstrou sua preocupação com a possibilidade de algumas propostas engessarem a aprovação de outras, além de claramente ter desqualificado o texto final do relator, que incluiu pontos específicos no parecer contrários às suas expectativas.

---

<sup>35</sup> A PEC prevê a criação de quatro a sete distritos por estados, incluindo o Distrito Federal, onde os candidatos podem se eleger por maioria simples. O restante das cadeiras continuaria sendo preenchido pelo cálculo proporcional.

Depois de dissolver a comissão especial, mesmo sob protesto dos seus parlamentares, o Presidente da Câmara, em pouco mais de uma semana, colocou em votação no Plenário, assunto por assunto, as propostas como desejou. Sobre o sistema eleitoral foi colocado em votação o modelo misto, o modelo proporcional por lista fechada e o modelo majoritário SNTV (Distritão), nenhum tendo sido, no entanto, aprovado.

Como vimos, o objetivo inicial da comissão especial de reforma política de 2015 era o de dar parecer sobre a proposta de emenda à constituição n° 352, de 2013, do Sr. Cândido Vaccarezza, que alterava os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da constituição federal. Desse modo, o ponto de partida das discussões abordava os seguintes pontos:

Quadro 5 - Temas iniciais
1- tornar o voto facultativo (Fim da obrigatoriedade).
2- modificar o sistema eleitoral e de coligações.
3- dispor sobre o financiamento de campanha.
4- estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação (6 meses) e critérios para o registro dos estatutos do partido no TSE.
5- determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para os cargos do Executivo.
6- regular as competências da justiça eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral.

Fonte: PEC 352/2013.

Além do relatório Vacarezza, houve também outras 154 propostas e 13 emendas recebidas, dentre as quais a proposta do Senado n° 182/2007. A composição dessas propostas e emendas por temas pode ser definido da seguinte maneira:

Quadro 6 - Grupo de propostas (continua)
<b>I – primeiro grupo de propostas – 58 propostas 13 emendas recebidas</b>
1- Regras sobre eleição/reeleição.
2- Coincidência de eleições e/ou duração dos mandatos eletivos
3- Forma de escolha dos suplentes de senador
4- Obrigatoriedade/facultatividade do voto
<b>II – segundo grupo de propostas – 5 propostas e 1 emenda recebidas</b>
1- altera a idade mínima como condição de elegibilidade para determinados cargos
<b>III – terceiro grupo de propostas – 6 propostas e nenhuma emenda</b>
1- condições de elegibilidade de militares

IV – quarto grupo de propostas – 20 propostas e 15 emendas recebidas
1- filiação e desfiliação partidária
2- cláusula de desempenho
3- critério para registro de partidos
4- coligações e federações partidárias
5- perda de mandato
V – quinto grupo de propostas – 14 propostas e 6 emendas recebidas
1- sistema eleitoral
VI – sexto grupo de propostas – 11 propostas nenhuma emenda
1- número de deputados federais
VII – sétimo grupo de propostas – foi tratado somente pela PEC Vaccareza que instituiu regra geral para autonomia dos partidos para decidir sobre o financiamento de suas campanhas com recursos públicos, privados ou a combinação de ambos. 8 emendas recebidas
1- financiamento de campanha

Fonte: PEC 182/2007.

Como resultado dos meses de discussão, o relatório final da comissão especial elaborou três grandes grupos temáticos de sugestões para uma reforma política; Sistema eleitoral, financiamento de campanha e sistema partidário. Sobre o sistema eleitoral, em apertada maioria e contra a convicção pessoal do relator, a inclinação da comissão foi pelo Distritão. Sobre o financiamento de campanha, sugeriu um teto nominal, fixo e absoluto. Dessa forma, quatro pontos foram estabelecidos: 1- impossibilidade de concentração em poucos doadores, 2- a lei deve fixar tetos, 3- transparência dos valores doados, 4- vedação de doação direta de pessoa jurídica a candidato, permitido para o partido. Por fim, procurou-se estabelecer regras para restringir a fragmentação partidária, entendida como essencial para um melhor funcionamento do sistema partidário. Assim, foi estabelecido restrição ao fundo partidário e à propaganda partidária gratuita no rádio e TV; “Somente partidos com representação congressual, poderá receber recursos do fundo partidário, na proporção da sua representação parlamentar. Somente os partidos que obtiverem 1 parlamentar e que tenham obtido no mínimo 3% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação. Com um mínimo de 2% do total de cada uma delas”. Também procurou-se limitar as possibilidades de coligações; “Admitida apenas nas eleições majoritárias em sintonia com a PEC nº 14/15 do Senado”. As propostas gerais do relatório final podem ser resumidas da seguinte forma:

Quadro 7 - Relatório final da comissão de 2015	
1-	Veda a possibilidade de reeleição para os cargos do executivo
2-	Altera para 5 anos a duração de todos os mandatos eletivos
3-	Introduz novo critério para a escolha dos suplentes de Senador
4-	Reduz a idade mínima para a disputa do cargo de Senador
5-	Permite coligações exclusivamente nas eleições majoritárias
6-	Estabelece cláusula de desempenho
7-	Altera o Sistema Eleitoral para o Distrito
8-	Dispões sobre o financiamento de campanha, permitindo somente aos partidos receber doações de empresas
9-	Reduz a subscrição mínima para a iniciativa popular de projetos de lei

Fonte: Câmara dos Deputados, 2019.

Apesar disso, o relatório final não foi votado em plenário, pois na última sessão da comissão, quando votariam o projeto final, a comissão foi dissolvida, causando espanto e insatisfação entre muitos deputados. As razões apontadas por alguns parlamentares que participaram da comissão, foi a de que o presidente da câmara estava em desacordo com alguns pontos do relatório, mais precisamente no que tange ao financiamento de campanha. O presidente da câmara, por sua vez, alegou que a decisão de não votar a reforma política na comissão especial não teria sido tomada por ele, mas pelos líderes partidários. Segundo o líder Bruno Araújo (PSDB) a compreensão majoritária foi a de que, regimentalmente, a não votação na comissão permitiria mais acordos. Isto é, permitiria maior probabilidade de negociação ponto a ponto agilizando a aprovação de algumas reformas do que se fossem votadas no todo, através do relatório da comissão, o qual poderia terminar engessada na sua votação final (Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/488788-COMISSAO-E-CANCELADA-E-REFORMA-POLITICA-VAI-A-PLENARIO-NESTA-TERCA-COM-NOVO-RELATOR.html>> acessado em 10/07/2019).

Como resultado do cancelamento da comissão especial de reforma política, antes mesmo que ela pudesse aprovar o seu relatório final, o presidente da câmara articulou para que fosse votada, em seu lugar, a PEC 182/2007 em plenário e, posteriormente, também seria votada a PL 5735/2013 (rotulada midiaticamente como minirreforma política). A primeira, conhecida como a PEC da fidelidade partidária, tratou de alterações na Constituição, mas especificamente nos artigos nº 17, 46 e 55. A Segunda tratou de alterações em Leis específicas do sistema político-eleitoral; Leis nº 9.504 de 1997 (Lei das eleições), nº 9.096 de 1995 (Lei dos partidos políticos) e nº 4.737 de 1965 (Código Eleitoral). No entanto, praticamente todos os pontos discutidos na comissão foram contemplados em Plenário. As votações ocorreram a partir do dia



26 de maio de 2015 e se estenderam até o mês de julho. Para um exame pormenorizado sobre as votações, ver os quadros seguintes para cada mês de votação:

Quadro 8 - Reforma Política 2015. Votações no mês de maio
26/05/2015 – sessões 124, 125 e 126. PEC 182/2007
<b>Rejeitadas:</b>
1- Emenda Aglutinada nº 2 – Sim 99/ Não 369. 2 abstenções ( <i>Distrital Misto</i> ).
2- Emenda Aglutinada nº 4 – Sim 21/ Não 402. 2 abstenções ( <i>lista fechada</i> ).
3- Emenda Aglutinada nº 22 – Sim 264/ Não 207. 4 abstenções ( <i>financiamento de campanha; partidos e candidatos podem receber doações de pessoas jurídicas ou físicas</i> ).
4- Art. 1º do substituto oferecido pelo relator da comissão especial – Rejeitada. Sim 210/ Não 267. 5 abstenções ( <i>Distritão</i> ).
27/05/2015 – sessões 127, 128 e 129. PEC 182/2007
<b>Aprovadas:</b>
1- art. 3º do Substitutivo oferecido pelo relator da comissão especial. Sim 452/ Não 19. 1 abstenção. ( <i>Fim da reeleição</i> )
2- Emenda Aglutinativa nº 28. Sim 330/Não 141. 1 abstenções. ( <i>Financiamento de Campanha; partidos podem receber doações de pessoas físicas e jurídicas. Candidatos só podem receber doações de pessoas físicas</i> )
<b>Rejeitadas:</b>
1- Emenda Aglutinativa nº 10. Sim 164/Não 240. 66 abstenções. ( <i>Financiamento de campanha; partidos poderiam somente receber doações de pessoas físicas e receber os recursos do fundo partidário</i> )
2- Emenda Aglutinativa nº 32. Sim 56/Não 343. 58 abstenções. ( <i>Financiamento de campanha; partidos poderiam apenas receber recursos do fundo público de campanha</i> )
28/05/2015 – sessões 130, 131 e 132. PEC 182/2007
<b>Aprovadas:</b>
Art. 5º do Substitutivo oferecido pelo relator da comissão especial. Sim 369/Não 39. 5 abstenções ( <i>Cláusula de Desempenho</i> ).
<b>Rejeitadas:</b>
Art. 1º da PEC 14/15. Sim 206/Não 236. 5 abstenções ( <i>Permitir Coligações eleitorais apenas em eleições majoritárias</i> ).

Fonte: Câmara dos deputados, 2019.

O primeiro período de votações teve início ao final de maio, logo após o cancelamento da comissão de reforma política no dia 25/05/2015, durante o qual foram discutidas propostas sobre o sistema eleitoral, financiamento de campanha, proibição de coligações para eleições proporcionais, fim da reeleição e cláusula de desempenho.

Sobre o sistema eleitoral podemos observar que a opção da lista fechada foi a que recebeu maior reprovação, seguida do distrital misto e, por último, o distritão. Nenhum modelo,

no entanto, conseguiu votos o suficiente para ser aprovado, o que poderia ter engessado a aprovação do relatório final da comissão especial de reforma política, como argumentaram alguns parlamentares. Apesar disso, devemos lembrar que algumas lideranças partidárias orientaram os seus deputados a votar com duas motivações em mente; ou como forma de protesto ao modo pelo qual as votações estavam se costurando ou ainda devido a acordos que envolveram votações e/ou negociações futuras. Este foi claramente o caso do PT, que votou contra a opção da lista fechada como forma de protesto mesmo tendo sido um ferrenho defensor daquela reforma ao longo de anos de discussões sobre reforma política no Brasil, mas também foi o caso de alguns deputados que votaram a favor do distritão, claramente a opção do presidente da câmara, deputado Eduardo Cunha.

No caso do financiamento de campanha, das quatro alternativas propostas, a opção com maior rejeição foi aquela que mais restringiu o uso dos recursos financeiros por parte de políticos e partidos, permitindo apenas a utilização do fundo partidário. Conforme as restrições fossem diminuindo, as propostas recebiam maior aprovação. A proposta que recebeu aprovação, no entanto, não era, aparentemente, a mais generosa. Enquanto a Emenda Aglutinativa nº 22 permitia doações tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, para partidos ou candidatos, a Emenda Aglutinativa nº 28, que recebeu a aprovação em Plenário, permitia doação de pessoas física e jurídica apenas para partidos, não permitindo doações de pessoa jurídica no caso de candidatos. Contudo, de acordo com a PL 5735/2013 ou minirreforma política, que foi aprovada no mesmo processo de votações, art. 24-A, parágrafo único, transferências ou repasses de recursos de partidos ou comitês para os candidatos não se enquadrariam como doação de pessoa jurídica, ainda que o partido tivesse obtido o suposto recurso de doações jurídicas. Desta forma, tanto a Emenda nº 22 quanto a de nº 28, são tecnicamente iguais, permitindo doações de pessoas físicas e jurídicas para candidatos ou partidos. O quadro a seguir resume as votações no mês de junho:

Quadro 9 - Reforma Política 2015. Votações mês de junho (continua)
10/06/2015 – sessões 146, 147 e 148. Votação PEC 182/2007.
<b>Aprovadas:</b>
1- Emenda Aglutinativa nº 48 ( <i>Tempo de Mandato e coincidência escalonada das eleições</i> ). Sim 348/Não 110. 3 abstenções.
2- Emenda Aglutinativa nº 53 ( <i>Tempo de Mandato de Prefeito</i> ). Sim 419/não 8. 4 abstenções.
<b>Rejeitadas:</b>
1- art. 8º do Substitutivo oferecido pelo Relator da Comissão Especial ( <i>Voto Facultativo</i> ). Sim 134/não 311. 3 abstenções.

2- Emenda Aglutinativa nº 54 ( <i>Coincidência das Eleições</i> ). Sim 220/não 225. 3 abstenções.
11/06/2015 – sessões 149. Votação PEC 182/2007.
<b>Aprovadas:</b>
1- Emenda nº 1 apresentada na Comissão Especial, objeto do destaque da bancada do SD ( <i>Limite mínimo de idade</i> ). Sim: 337/não 73. 2 abstenções.
2- art. 10 do Substitutivo oferecido pelo Relator da Comissão Especial ( <i>Limite mínimo de idade</i> ). Sim 363/não 48. 1 abstenção.
3- art. 7º do Substitutivo oferecido pelo Relator da Comissão Especial, com a alteração proposta em Complementação de Voto ( <i>Posse do Presidente e dos Governadores</i> ). Sim 386/não 10. 9 abstenções.
16/06/2015 – sessões 156, 157 e 158. Votação PEC 182/2007.
<b>Aprovadas:</b>
1- Emenda Aglutinativa nº 60 ( <i>Fidelidade Partidária, Iniciativa Popular, Atos Normativos do TSE, Voto Impresso e Mandato das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal</i> ). Sim 433/não 7. 2 abstenções.
2- inciso III do § 8º oferecido ao art. 14 da Constituição Federal, constante do art. 1º da PEC nº 7/2015, apensada, com o objetivo de inseri-lo no do Substitutivo apresentado à PEC nº 182/07, objeto do destaque da bancada do PR - DTQ 25 ( <i>Elegibilidade/Direitos Políticos de Militares</i> ). Sim: 392/não 43. 15 abstenções.
<b>Rejeitadas:</b>
1- Emenda Aglutinativa nº 57 ( <i>Cota para Mulheres</i> ). Sim: 293; não: 101; abstenção: 53;
2- art. 14 do Substitutivo oferecido pelo Relator da Comissão Especial ( <i>Federação Partidária</i> ). Sim: 157; não: 277; abstenção: 7;
3- Emenda nº 8 apresentada na Comissão Especial, objeto do destaque da bancada do PPS - DTQ 3. ( <i>Perda de Mandato em virtude de investidura em cargo político do Poder Executivo</i> ). Sim: 60; não: 357; abstenção: 3;
4- Emenda Aglutinativa nº 56 ( <i>Senador Vitalício e Voto em Trânsito</i> ). Não: 404; abstenção: 9;
17/06/2015 – sessões 160, 161 e 162. Votação PEC 182/2007.
<b>Aprovadas:</b>
Emenda Aglutinativa nº 29 ( <i>Exceção à Perda de Mandato “janela”</i> ). Sim: 317; não: 139; abstenção: 6
<b>Rejeitadas:</b>
1- Emenda nº 7 apresentada na Comissão Especial, objeto do destaque da bancada do PSD - DTQ 30 ( <i>Registro de Proposta Eleitoral</i> ). Sim: 89; não: 230; abstenção: 9.
2- Emenda Aglutinativa nº 59 ( <i>Candidaturas Simultâneas</i> ). Sim: 4; não: 334; abstenção: 2

Fonte: Câmara dos deputados, 2019.

Tendo em vista a análise do quadro 9, observa-se que o mês de junho deu prosseguimento as votações com uma ligeira queda na relevância dos tópicos, do ponto de vista dos seus impactos institucionais no sistema político. Ainda assim, tópicos de enorme interesse político foram votados.

Quadro 10 - Reforma Política 2015. Votações mês de julho
07/07/2015 – sessões 187, 188 e 189. PEC 182/2007
<b>Aprovadas:</b>
em segundo turno, a Proposta de Emenda à Constituição nº 182 de 2007, ressalvados os destaques. Sim: 420; não: 30; abstenção: 1
09/07/2015 – sessões 193 e 194. PL 5735/2013.
<b>Aprovadas:</b>
Aprovada a Subemenda Substitutiva Global oferecida pelo Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº 5.735 de 2013, ressalvados os destaques ( <i>MiniReforma</i> ).
14/07/2015 - sessões 198, 200 e 201. PL 5735/2013
<b>Aprovadas:</b>
Redação final assinada pelo relator, Dep. Rodrigo Maia (DEM).
15/07/2015 – sessões 202, 203 e 204. PEC 182/2007.
<b>Rejeitadas:</b>
1- o art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 182/2007, objeto do Destaque para votação em separado da bancada do Bloco Parlamentar PMDB, PP, PTB, PSC, PHS, PEN - DTQ 3 ( <i>Tempo de Mandato</i> ). Sim: 296; não: 154; abstenção: 2
2- o art. 6º da Proposta de Emenda à Constituição nº 182/2007, objeto do Destaque para votação em separado da bancada do Bloco Parlamentar PMDB, PP, PTB, PSC, PHS, PEN - DTQ 4 ( <i>Data da Posse</i> ). Sim: 68; não: 363; abstenção: 2

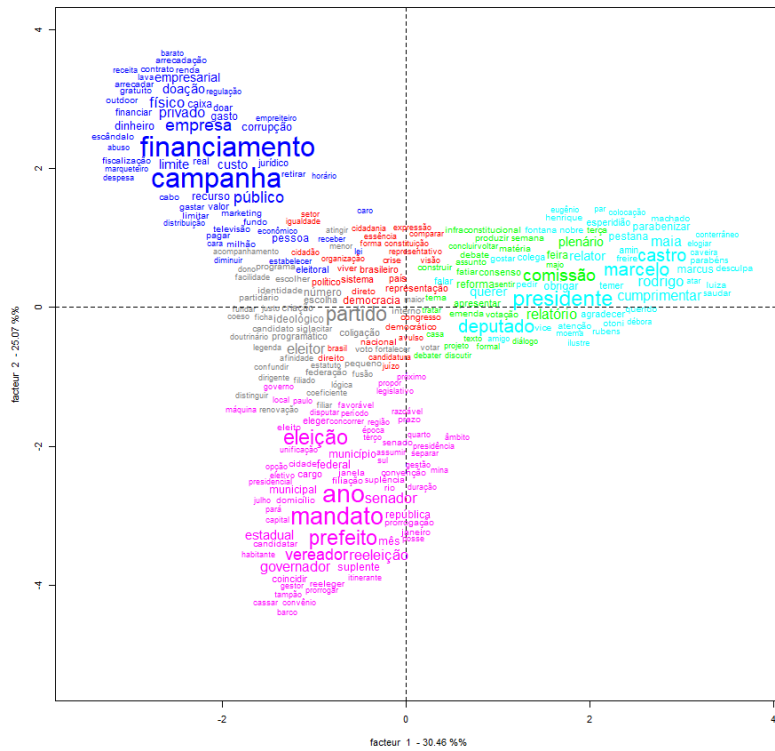
Fonte: Câmara dos deputados, 2019.

No mês de julho a PL 5735/2013, rotulada de minirreforma política, foi discutida e aprovada. A PL abordou diversos tópicos de interesse político e complementou as votações sobre reforma política. O mês seguinte foi basicamente de procedimento burocrático para a aprovação do texto final da PEC 182/2007 finalizada no dia 12/08/2015. Dessa forma, todo o processo de reforma política de 2015 culminou em dois textos finais, a PL 5735/2013 e a PEC 182/2007, que depois de devolvidas pelo Senado seriam transformadas na lei nº 13165/2015, a “minirreforma”, e na Emenda Constitucional nº 91/2016, da “janela” partidária.

Ao repetir a mesma análise textual operada com as comissões de 2003 e 2011, foi descoberto uma diferença importante em relação aos discursos dos deputados em 2015. A palavra “distritão”, que pelo programa pertence a uma classe gramatical “não reconhecida”, teve papel de destaque nessa comissão. Uma das etapas da análise textual consiste em selecionar quais classes gramaticais (verbo, substantivo, advérbio, etc.) devemos utilizar para conduzir o cálculo que prevê a correlação entre as palavras e a subsequente criação, pela análise estatística, das classes de palavras que orientaram as discussões. Se incluimos muitas classes gramaticais, a análise não consegue captar muitas diferenças, pois bem ou mal existe muita repetição de artigos, advérbios, pronomes, etc. Essas classes gramaticais corrompem a análise e por essa razão são excluídas do cálculo assim como as palavras “não reconhecidas” pelo programa. Mas como uma dessas palavras é o “distritão”, um dos modelos eleitorais proposto, foi necessária uma avaliação previa sobre se ele influenciou nas comissões ou não. Na comissão de 2003, com apenas duas (2) repetições, esse vocábulo não teve qualquer influência. Em 2011, com cento e oitenta e quatro (184), ela teve alguma relevância, mas a sua inclusão alterou a configuração dos gráficos, cortando palavras relevantes da análise para dar lugar a uma linguagem irrelevante mas que se repete com frequência quando incluídas as expressões “não reconhecidas”. Por essa razão foram cortadas da análise. Contudo, em 2015, cortar a palavra “distritão” significou desarticular o discurso em torno de sistemas eleitorais.

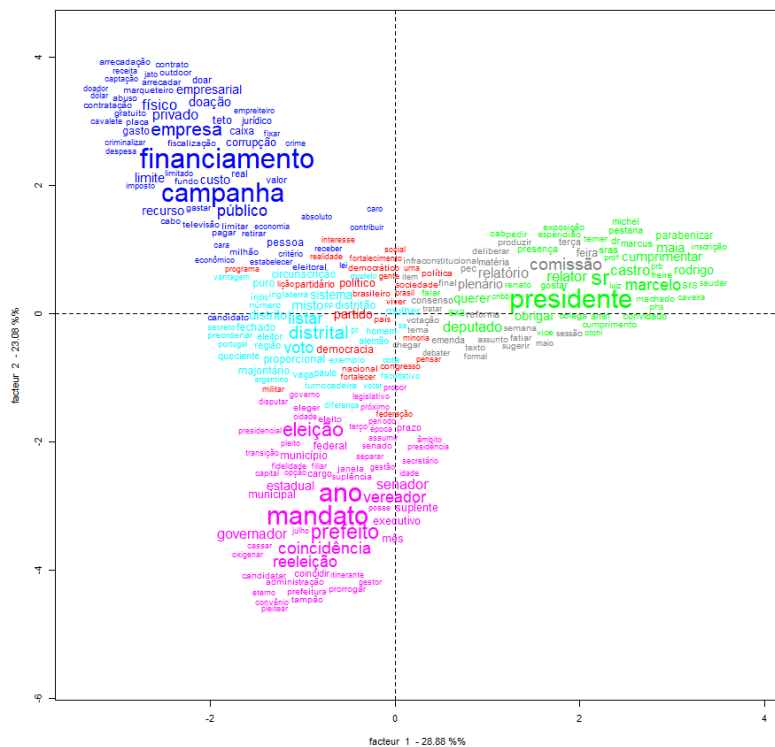
Como foi possível observar, a palavra “distritão” fez grande diferença na mobilização das palavras que tratam de sistemas eleitorais. Ainda que não tenha sido a palavra mais relevante em seu grupo, é a sua inclusão no *corpus* textual que torna possível o surgimento de uma classe que trata exclusivamente do discurso sobre sistemas eleitorais. Ao todo, seis classes foram identificadas. Como nas duas comissões anteriores, duas classes mobilizam palavras meramente “formais” e necessárias à condução dos debates na comissão. Das quatro classes “não-formais”, duas não se alteram com a inclusão das palavras “não reconhecidas” e aparecem em campos opostos. Uma classe relativa a temática do “financiamento” de “campanha” e “propaganda” eleitoral e outra classe sobre interesses políticos de candidatura, tais como “reeleição”, “coincidência” das eleições, “suplência”, “domicílio” eleitoral e “filiação” partidária. Com destaque para as palavras “reeleição” e “coincidência”.

Figura 24 - Discursos agregados por deputados. Comissão de 2015



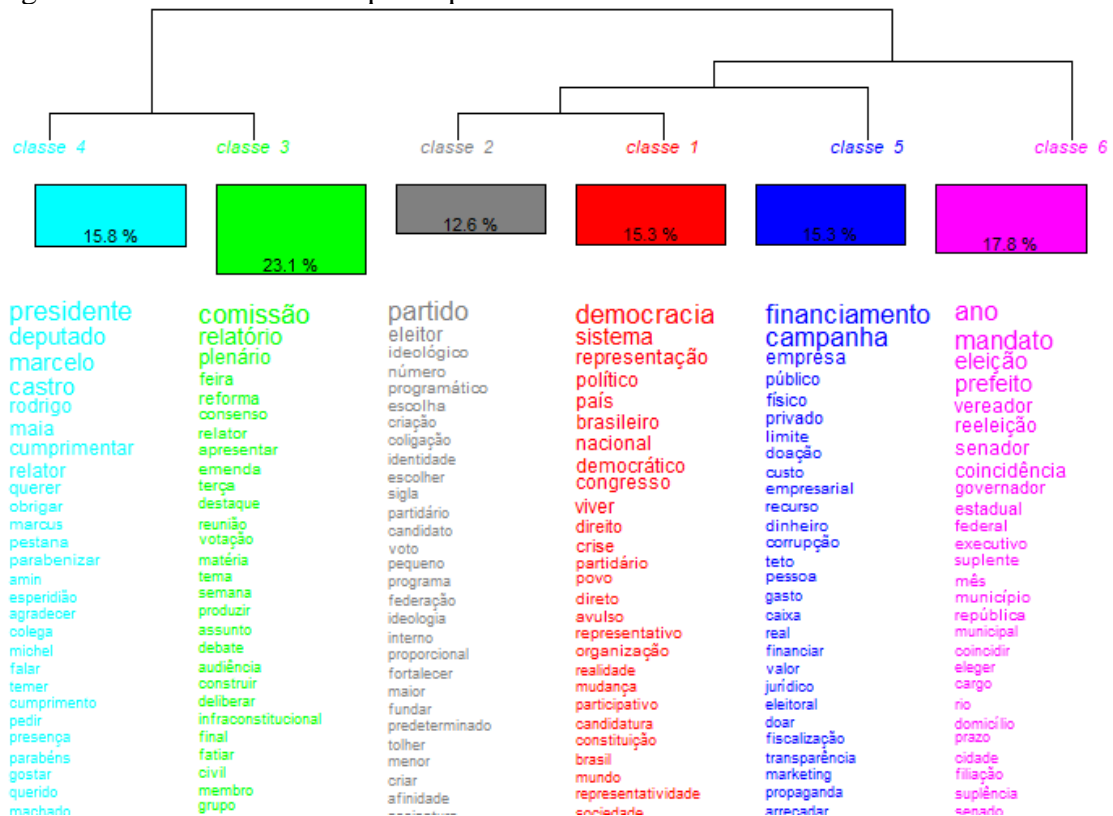
Fonte: O autor, 2019.

Figura 25 - Discursos agregados por deputados. Comissão de 2015. Inserindo palavras não reconhecidas



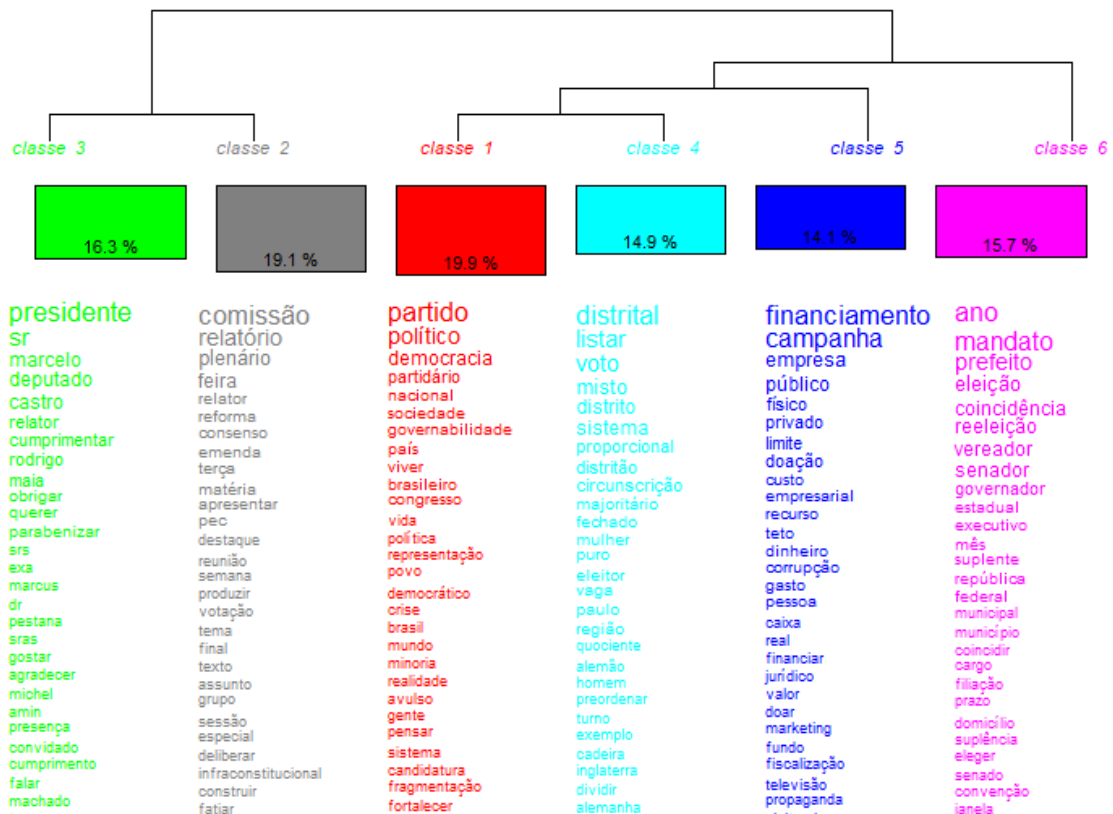
Fonte: O autor, 2019.

Figura 26 - Classes Textuais por deputados. Comissão de 2015



Fonte: O autor, 2019.

Figura 27 - Classes Textuais por deputados. Comissão de 2015. Inserindo palavras não reconhecidas



Fonte: O autor, 2019.

As duas classes restantes alteram radicalmente a sua composição, dependendo da inclusão ou não da palavra “distritão”. Sem a sua inclusão a análise estabelece duas classes com temáticas difusas e idealistas. A primeira classe foca nas palavras “democracia” e “sistema” com uma tendência em evocar palavras de sentido abrangente tais como “representação”, “nacional”, “democrático”, “crise” etc. A segunda classe por sua vez, desenvolve-se em torno das palavras “partido” e “eleitor”, mas assim como a primeira classe, evocam palavras abrangentes e sem um direcionamento claro. Ao incluirmos a palavra “distritão”, no entanto, surge uma classe nitidamente focada na temática dos sistemas eleitorais. As palavras “distrital”, “lista”, “voto” e “misto”, aparecem com grande destaque, dominando a discussão. Outras palavras na mesma linha temática como “distrito”, “sistema”, “proporcional”, “majoritário”, “fechada” e também “distritão”, aparecem logo em seguida em relevância.

Mas o que pode ter acontecido para que uma única palavra surtisse tamanho efeito? Além do fato de ser a proposta do presidente da câmara dos deputados, e que por isso a repetição desse termo tenha sido muito maior que em comissões anteriores<sup>36</sup>, ao todo foi repetida quatrocentos e vinte e oito (428) vezes, sendo a palavra mais repetida do seu grupo textual, foi necessário avaliar em que medida a inclusão de “distritão” afetou a distância entre as classes textuais. A figura 28 nos dá uma visão espacial dessa distância. A primeira imagem é das classes textuais sem as palavras não reconhecidas enquanto a segunda é incluindo-as. Fica claro, no segundo gráfico, a distância, entre a classe 4, dos sistemas eleitorais, em relação a classe 1. Diferente da primeira imagem, em que a proximidade das duas classes 1 e 2, de interesses “difusos”, ficam isoladas apenas das classes 5 e 6, sobre financiamento de campanha e regras de candidaturas. Isto significa dizer que a classe dos sistemas eleitorais mobiliza palavras que estão no meio do contínuo entre os grupos textuais ligados a financiamento de campanha e interesses “difusos”, e retirar a palavra “distritão” desarticula esse grupo.

Sabemos até aqui que a palavra “distritão” teve impacto significativo na comissão de 2015, em especial na configuração das discussões em torno de propostas sobre a alteração dos sistemas eleitorais. A classe que aparece somente com a inclusão dessa palavra demonstra essa relevância de forma clara. Entretanto, duas considerações se fazem necessárias. Primeiro, é importante frisar que as palavras “distrital” e “misto”, em alusão ao modelo eleitoral alemão, aparecem nos gráficos com maior relevância que a palavra “distritão”, ainda que tenham uma frequência de repetição menor. Segundo, vale indagar como essas classes textuais se configuram sem a presença do relator. A pergunta é pertinente pois sabemos que o relator

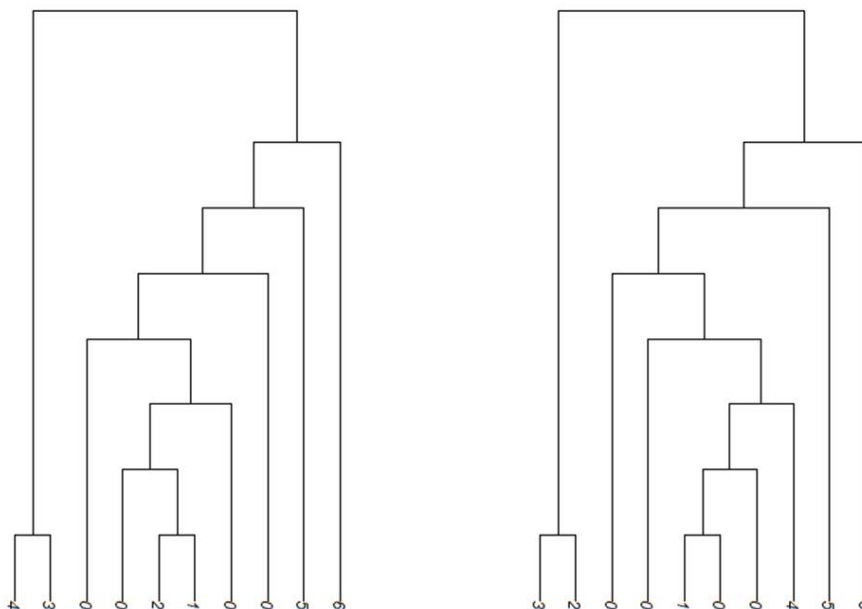
---

<sup>36</sup> Na comissão de 2003 foram apenas duas (2) repetições, e em 2011 cento e oitenta e quatro (184).



propôs o distrito em seu relatório final. Seria essa proposta uma pressão dos deputados ou do relator?

Figura 28 - Distância entre as Classes Textuais dos discursos dos deputados

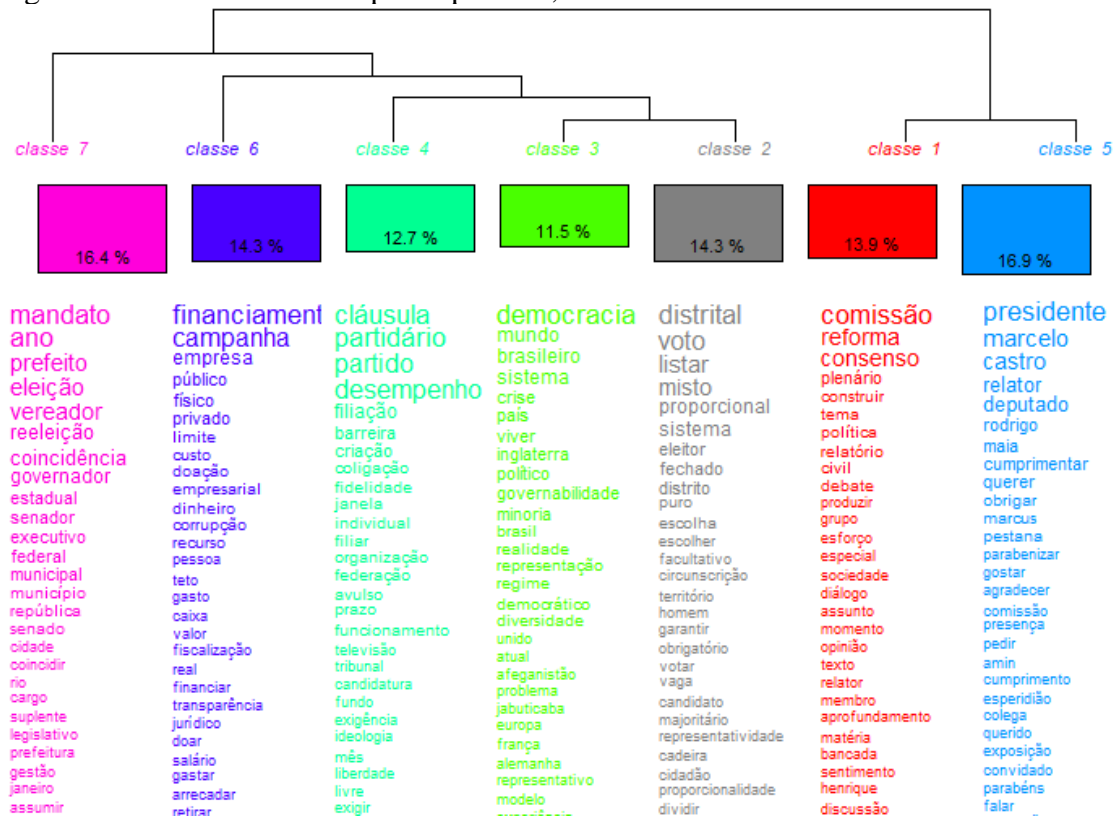


Fonte: O autor, 2019.

As figuras 29, 30, 31 e 32 demonstram a mesma análise dos discursos dos deputados sem a presença do relator e incluindo e excluindo o grupo de palavras “não reconhecidos” pelo programa. Vejamos os resultados:

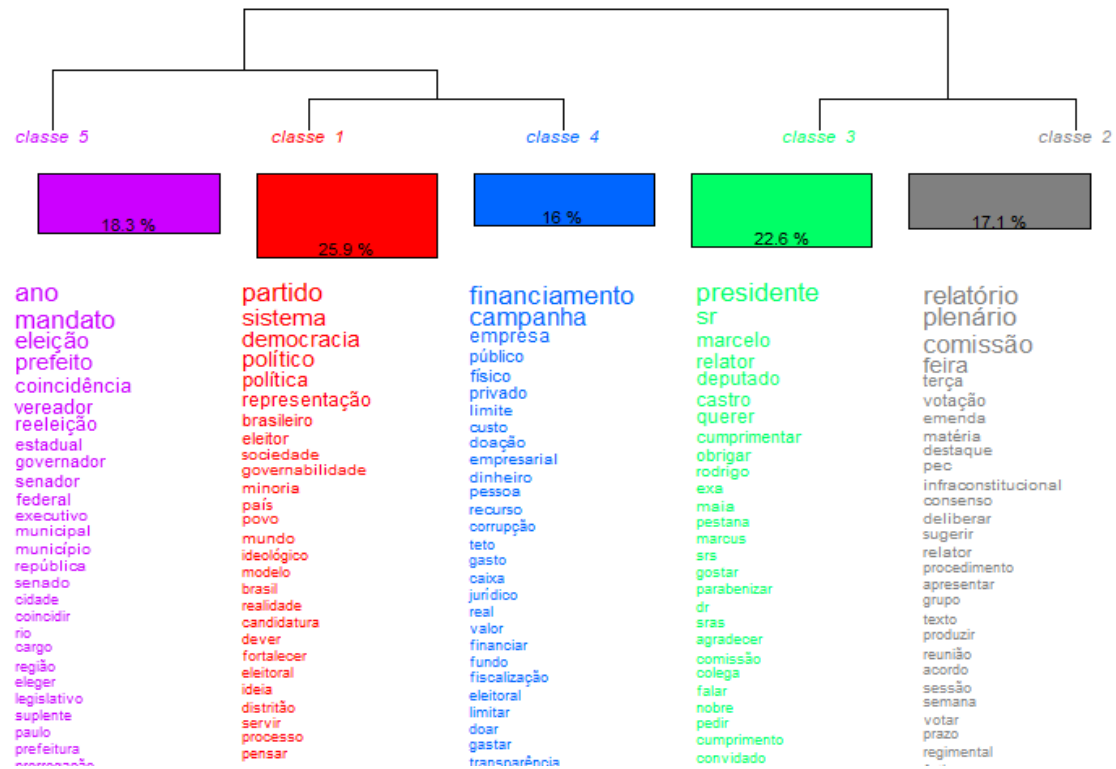


Figura 31 - Classes Textuais por deputados, excluído o relator



Fonte: O autor, 2019.

Figura 32 - Classes Textuais por deputados. Excluído o do relator e inserindo palavras não reconhecidas. Comissão de 2015



Fonte: O autor, 2019.

Analisando os gráficos acima percebemos que a inclusão das palavras “não reconhecidas” sem o discurso do relator teve tanta importância quanto com o seu discurso. Se incluímos a palavra “distritão” e retiramos o relator, o programa reconhece apenas a classe 1 entre as classes 4 e 5. Se retiramos a palavra “distritão”, surgem três classes entre as classes 6 e 7. Significa dizer que a palavra “distritão” possui peso forte na correlação entre essas classes, mas ao invés de definir com nitidez a temática sobre sistema eleitorais, ela mescla outras temáticas. Assim, as classes 2, com as palavras “distrital”, “lista”, “misto”, a classe 4, com palavras como “cláusula” e “filiação”, e a classe 3, com palavras como “democracia”, “sistema” e “crise”, das figuras 29 e 31, desaparecem enquanto grupos relevantes para formarem a classe 1 das figuras 30 e 32. Isso demonstra que os deputados também fizeram bom uso dessa palavra em seus discursos.

É relevante notar que o discurso do relator repetiu a palavra “distritão” sessenta e seis (66) vezes, a maior dentro da comissão. Mas repetiu ainda mais as palavras “distrital”, “misto” e “lista” (noventa (90), sessenta e sete (67) e setenta e uma (71), respectivamente). Com efeito, foi o discurso do relator que tornou essas palavras ainda mais relevantes na análise anterior. Isso demonstra que os deputados trouxeram e debateram o tema do “distritão” durante a comissão de 2015, ainda que o modelo eleitoral alemão de tipo misto foi posto à mesa e discutida pelo relator com a mesma intensidade. O modelo por lista fechada foi discutido com bem menos força. Ao todo foram cem (100) repetições dentro da comissão, sendo apenas vinte e cinco (25) vezes repetidas pelo relator. Voltaremos a essa comparação ao final do capítulo.

A análise dos dados agregados por partidos observou pouquíssimas mudanças. A única digna de nota é que incluindo o discurso do relator, as palavras “distrital”, “misto” e “lista” aparecem com grande destaque e na mesma intensidade, com ou sem a inclusão das palavras não reconhecidas. Essa única diferença pode ter haver com o desenvolvimento de posições mais claras por parte dos partidos em relação a temática dos sistemas eleitorais. Se em 2003 não havia uma orientação enfática por parte dos partidos, a partir de 2007 é possível observar o começo de preocupações partidárias a respeito do tema. Em 2015 essa preocupação partidária passa a ser bastante clara, especialmente com a proposta do “distritão”. Abordaremos isso mais a frente. Foquemos agora, na última e mais recente comissão de reforma política.

### 3.4 A Comissão especial de 2016

Um pouco mais de um ano após as conclusões da comissão especial de reforma política em 2015, com seus temas debatidos, não somente dentro da comissão especial, como também em plenário, onde muitos itens foram votados, e posteriormente no Senado para então serem transformados na Lei nº 13165/2015 e na emenda constitucional nº 91/2016, a mesma legislatura eleita em 2014 resolveu instalar outra comissão especial para tratar da temática da reforma política. A instalação ocorreu no dia 25 de outubro de 2016 e se estendeu até o dia 13 de setembro de 2017. O principal argumento para a instalação de mais uma comissão especial para esta temática foi o fato de terem os procedimentos previstos para as eleições de 2016, com as novas regras de financiamento e de tempo de campanha, recebido críticas, e assim haver a necessidade de mais ajustes. Além disso, propostas para acabar com as coligações nas eleições proporcionais e criar cláusulas de desempenho (ambas de autoria de senadores do PSDB), ganharam força no Senado e, em sequência, na Câmara.

Dessa maneira, a apresentação do plano de trabalho estruturado pelo relator, apresentado e discutido na segunda reunião da comissão, continha, dentre outras coisas, preocupação específica em relação a; revisão dos prazos de desincompatibilização, adequando a Lei Complementar nº64 (Lei da ficha Limpa), de 1990, aos novos prazos de campanha; regulamentação de pré-campanhas; antecipação do processo de registro eleitoral; revisão da regulamentação de pesquisas eleitorais e propaganda eleitoral.

Assim, começava a nova comissão que incluiu também; um novo debate sobre alterações do sistema eleitoral, ajustes nas regras do financiamento de campanha, debate sobre mecanismos que pudessem limitar a fragmentação partidária (tais como cláusulas de desempenho, proibição de coligações ou federações partidárias), debate sobre mecanismos de aperfeiçoamento da participação popular e a revisão das sanções aplicadas aos partidos com vista a adequar as novas possibilidades de pagamento, devido à decisão do STF de proibir o recebimento de doações de pessoas jurídicas. É importante destacar que as propostas sobre o fim das coligações, federação partidária e alteração do sistema eleitoral foram todas rejeitadas em votação na câmara em 2015 e a proposta da cláusula de desempenho também foi votada, e aprovada, mas de forma ligeiramente diferente da proposta atual. Igualmente importante destacar que o financiamento de campanha aprovado em 2015 incluía doações de pessoas jurídicas para os partidos políticos e a decisão do STF em tornar este item inconstitucional produziu a necessidade de novos ajustes relacionados ainda à temática. Segue abaixo o quadro

com as propostas aprovadas em 2015 (a PEC não inclui a chamada Lei da “mini-reforma eleitoral”, votada posteriormente, onde a cláusula de desempenho foi aprovada):

Quadro 11 - PEC da reforma política 2015
1- Permitir aos partidos e candidatos receber doações financeiras de pessoas físicas ou jurídicas
2- Vedar a possibilidade de reeleição para os cargos do executivo
3- Dispor sobre o acesso ao fundo partidário
4- Dispor sobre normas de fidelidade partidária
5- Estabelecer novas regras para idade mínima da candidatura em todos os cargos eletivos
6- Dispor sobre normas da iniciativa popular
7- Dispor sobre novas regras para o voto eletrônico
8- Dispor sobre a candidatura de policiais e bombeiros militares

Fonte: O autor, 2019.

Como é possível observar, das propostas apresentadas pelo relatório final da comissão especial de 2015, três foram rejeitadas em votação na Câmara; 1- a proposta de alteração na duração dos mandatos eletivos, 2- de proibição das coligações para as eleições proporcionais e, por fim, 3- de alteração do sistema eleitoral; seja para o Distrito, para a Lista fechada ou para o modelo Misto. Ainda assim, o projeto de lei ao ser encaminhado para o Senado encontrou novos entraves especialmente no que concerne ao artigo que vislumbrava proibir a reeleição para os cargos do executivo. Como havia a necessidade urgente em aprovar um item em particular, que dizia respeito à fidelidade partidária, houve um esforço no sentido de aprovar a emenda constitucional apenas no que fosse consenso. Ao final das discussões no Senado, foi aprovado a Emenda Constitucional nº 91/2016, conhecida como a emenda da “janela partidária”, pois ela apenas permitia que os políticos trocassem de partido num período curto de 30 dias após a promulgação da emenda, sem perderem o mandato. Desse modo, como resultado final, apenas um artigo do texto enviado pela Câmara foi aprovado pelo Senado.

No caso do texto que deu origem à “minirreforma”, lei nº 13165/2015, o caso foi um pouco diferente. Muito do texto original se manteve, dentre outras causas, porque a aprovação de uma lei requer menos votos que uma emenda constitucional. No entanto, nos termos da PL aprovado na Câmara, como foi visto anteriormente, as doações de pessoas jurídicas estariam permitidas. O fato de, por conta de uma decisão do STF, essas regras de financiamento terem sido vetadas pela presidente, trouxe a necessidade de novas discussões sobre pequenos ajustes

a nova regra. Tanto a PEC 182/2015, quanto a PL 13165/2015, muito provavelmente, tiveram sua maior derrota neste item. Apesar disso, a lei aprovada trouxe consideráveis modificação para as futuras eleições. O quadro a seguir organiza a lei nº 13165/2015 em itens temáticos para uma melhor visualização:

<b>Quadro 12 - Lei nº 13165/2015 - Minireforma Política (continua)</b>
Voto eletrônico e impressão de registro do voto em papel ( <i>vetado pela presidente</i> )
<b>Cláusula de desempenho individual</b>
<b>Das convenções e da filiação partidária</b>
1- alteração nos prazos das convenções partidárias e das deliberações sobre coligações
2- redução do prazo de filiação partidária de um ano para seis meses
3- regulação e definição da desfiliação partidária por justa causa
4- alteração das datas de registro das candidaturas, e da verificação da idade mínima quando fixada em dezoito anos
5- estabelecimento de uma data limite para a apresentação da relação de candidaturas pelos tribunais regionais ao TSE
6- estabelecimento do voto em transitó
<b>Da campanha eleitoral</b>
1- Regulação das campanhas eleitorais: Tempo e início
2- alteração do número de candidaturas por partidos ou coligações nos municípios com mais de cem mil habitantes de 150% para 200% das vagas a preencher
3- estabelecimento de percentual do fundo partidário para as candidatas mulheres
<b>Da propaganda eleitoral</b>
1- definição e vedação da propaganda eleitoral antecipada
2- alteração da data de início da propaganda eleitoral
3- vedação de programa apresentado por pré-candidato
4- vedação de gastos, no primeiro semestre do ano de eleição, com publicidade dos órgãos públicos que excedam a média dos últimos três anos
5- ampliação do espaço obrigatório dos nomes das candidaturas a Vice
6- restrição à propaganda em locais públicos
7- restrição à propaganda em bens privados
8- ampliação do entendimento referente a circulação de veículos de som, incluindo aqueles tracionado por animais
9- regulação do pessoal contratado para prestação de serviços em campanhas eleitorais
10- regulação do tempo de propaganda no rádio e TV e da distribuição desse tempo entre os partidos
11- regulação no aparecimento de apoiadores ao candidato na propaganda em rádio e TV bem como o estabelecimento de limites ao que é permitido aparecer na propaganda em rádio e TV
12- estabelecimento de programas de incentivo a participação feminina na política

13- alteração da data da convocação dos partidos e emissoras de TV para a elaboração do plano de mídia para o uso do horário eleitoral
14- estabelecimento de requisito mínimo de nove representantes na câmara dos deputados para a participação em debates na radio e TV. As regras do debate devem se aprovadas por 2/3 dos partidos ou candidatos
15- Nova distribuição do tempo de propaganda eleitoral em rádio e TV para eleições municipais
<b>Do financiamento de campanha (doações de pessoas jurídicas vetado pela presidente)</b>
1- regulação do financiamento de campanha com regras sobre; arrecadação, abertura de conta bancária de candidatura, financiamento empresarial, limite de doação de pessoas físicas e limite de gastos com recursos próprios
2- definição de tetos de gastos para as campanhas e da multa caso excedam o teto
3- regulação das prestações de contas das campanhas eleitorais
Estabelecimento de que as punições pelo descumprimento da Lei das Eleições não são extensíveis ao partido, salvo quando comprovada a sua participação
Regulação da prestação de constas dos partidos
Regulação do fundo partidário
Questões de processo em juízo eleitoral

Fonte: O autor, 2019.

Embora a lei nº 13165/2015 não tivesse como objetivo a alteração radical das regras políticas referentes ao sistema eleitoral e partidário, ela não deixou de causar impacto significativo nas eleições que se sucederam. A redução do tempo de campanha e os limites à propaganda eleitoral, por exemplo, tiveram impacto direto na despolitização da eleição. É conhecido que campanhas rápidas e despolitizadas produzem efeitos desestimulantes nos eleitores. Além disso, houve na nova lei uma clara inclinação no sentido de valorizar o tamanho da bancada partidária fosse na distribuição do tempo de propaganda ou nas regras de criação de novos partidos.

Dos artigos relacionados ao financiamento privado de pessoa jurídica, houve veto presidencial em consonância com a decisão do STF. Além disso, o artigo que previa a impressão de um registro do voto eletrônico também foi vetado pela presidente com a justificativa de que a medida implicaria num impacto de R\$ 1,8 bilhão aos cofres públicos entre os investimentos para a aquisição dos equipamentos necessários e as despesas de custeio das eleições.

Os artigos que trataram da cláusula de desempenho, item que seria novamente objeto de discussão em 2016 e 2017, especificaram que o candidato precisaria, para ser eleito, obter percentual igual ou superior a 10% do quociente eleitoral. Ficou definido que as sobras serão distribuídas via cálculo das maiores médias. Com o objetivo de limitar o acesso às cadeiras do



Congresso por candidatos com baixo desempenho eleitoral, mas que se beneficiaram dos chamados “puxadores de votos”, a expectativa de muitos analistas era que a regra teria pouco ou quase nenhum efeito. A razão é simples, simulações demonstraram que é muito raro um deputado não se eleger por conta da vigência da nova regra. O que se pôde observar, no entanto, foi um surpreendente resultado eleitoral que afetou a proporcionalidade da eleição. O partido mais afetado foi o PSL, o partido do presidente eleito. Com 1,47 milhão de votos a mais que o PT (foram 7,6 milhões de votos contra 6,1 milhões do PT), o PSL obteve cinquenta e duas (52) cadeiras em contraste com as cinquenta e seis (56) do PT. Este resultado desproporcional foi decorrente do corte de sete (7) vagas do PSL no Estado de São Paulo. Originalmente, com direito a dezessete (17) vagas, apenas dez (10) candidatos alcançaram mais de 10% do quociente eleitoral. Embora a regra tenha evitado candidatos com baixa votação, ela tornou o resultado eleitoral desproporcional, uma vez que com 21% dos votos o PSL conquistou apenas 14% das cadeiras em São Paulo. A regra seguiu inalterada em 2016-2017.

Ainda assim, uma das razões apontadas para a criação de mais uma comissão de reforma política, dessa vez numa mesma legislatura, foi revisar a lei nº 13.165/2015 à luz do que se experimentou nas eleições de 2016 e também por conta da proibição das doações empresariais. Nesse sentido, a comissão trabalhou, dentre outras coisas, num conjunto de propostas que retomava a discussão da lei da minirreforma política de 2015. O resultado final foi a promulgação da lei nº 13.488/2017 no dia 06/10/2017. Em consonância com essa lei, também foi aprovada, na mesma data, a lei nº 13.487/2017 que embora não tenha sido discutida na comissão especial de reforma política, também tratava de alterar alguns artigos da lei dos partidos e da lei das eleições, mas com o objetivo específico de criar o fundo especial de financiamento de campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. A Lei nº 13.487/2017 foi discutida no âmbito da CFT (Comissão de Finanças e Tributação) e da CCJC (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania). O resumo dos tópicos pode ser visto no quadro a seguir:

Quadro 13 - Lei nº 13488/2017 e Lei nº 13487/2017 (continua)
Tipificação de crime: Apropriação Indébita eleitoral
Dos partidos que poderão concorrer à distribuição das sobras
Do registro e filiação
1- Prazo de registro partidário
2- Reforça a vedação das candidaturas avulsas
3- Registro de candidaturas; prazo mínimo de domicílio eleitoral
4- Parcelamento das multas eleitorais

Da propaganda eleitoral
1- Regulação da campanha eleitoral via internet
2- Outras regras sobre propaganda na internet; blogs, redes sociais, etc
3- Regulação da propaganda por meio de bandeiras e adesivos
4- Regulação da propaganda por meio de carros de som e minitrios com a sua restrição a carreatas, caminhadas e passeatas ou durante reuniões e comícios
5- Redução da exigência para participação em debates de rádio e TV
6- Redução da propaganda eleitoral gratuita no segundo turno
7- Programas de incentivo a participação de jovens e negros na política
8- Fim da propaganda partidária gratuita no rádio e TV
Regulação das fundações criadas por partidos políticos
Do financiamento de campanha
1- Fundo especial de financiamento de campanha
2- Regulação das doações feitas por pessoas físicas
3- Definição dos limites de gastos com campanhas
4- Regulação das multas em caso de doações acima dos limites
5- Regulação da arrecadação via internet ou por meio de venda de bens e serviços
6- Regulação do tipo de despesa que é considerada gasto eleitoral para fins de prestação de contas
7- Vedação ao recebimento de auxílio financeiro de pessoas físicas que exerçam função ou cargo público, ainda que temporário, ressalvados os filiados a partidos político

Fonte: O autor, 2019.

Como é possível observar, ambas as leis de 2017 objetivaram menos ajustes na Lei das Eleições, Lei dos Partidos Políticos e Código Eleitoral do que a Lei nº 13.165 de 2015. Ainda assim, não foram poucos os temas abordados e os artigos modificados. Outra semelhança com 2015 foi reservar os tópicos mais complicados e polêmicos para as Propostas de Emenda Constitucional, e em comissões e votações separadas. A proibição das coligações e a cláusula de desempenho, por exemplo, foram discutidas em outra comissão especial e no âmbito da PEC nº 282/2016, que se transformou na EC nº 97/2017. As propostas ainda mais polemicas, tais como proibição da reeleição, alteração do sistema eleitoral entre outras, ficaram no âmbito da PEC nº 77/2003, ainda em processo, em uma comissão especial criada para cuidar especificamente dessa discussão. Houve momento em que três comissões especiais na Câmara tratavam do tema da reforma política. O quadro abaixo trata das três comissões especiais criadas para cuidar do tema da reforma política em 2017:

Quadro 14 - Comissões especiais de 2016

Comissão Especial	Presidente	Relator	Data/criação
Análise da PL 8612/2017	Lucio Vieira Lima (PMDB)	Vicente Candido (PT)	11/10/2016
Análise da PEC 77/2003	Lucio Vieira Lima (PMDB)	Vicente Candido (PT)	04/05/2017
Análise da PEC 282/2016	Renata Abreu (PODE)	Sheridan (PSDB)	04/05/2017

Fonte: O autor, 2019.

Assim, é possível dizer que a tática adotada em 2015, de votar as propostas fatiadas, ao invés de tentar propor um relatório final com todos os temas incluídos, transformou-se na tática comum da estratégia de reformar. Mesmo no caso de projetos de lei, houve, em 2017, dois projetos simultâneos na Câmara dos Deputados, que tratavam de alterações nas mesmas leis e foram debatidas em comissões diferentes. Foi o caso das leis nº 13.487 e 13.488. O quadro seguinte lista este processo de reforma política nos anos de 2015 e 2017:

Quadro 15 - Resultados das comissões especiais de 2015 e 2016

Textos discutidos em 2015	Leis Aprovadas
PL nº 5.735/2013	Lei nº 13.165/2015 (mini-reforma)
PEC nº 182/2007	EC nº 91/2016 (janela partidária)
Textos discutidos em 2017	Leis Aprovadas
PL nº 8.612/2017	Lei nº 13.488/2017 (mini-reforma)
PL nº 8.703/2017	Lei nº 13.487/2017 (mini-reforma)
PEC nº 282/2016	EC nº 97/2017 (Coligação, cláusula de desempenho)
PEC nº 77/2003	Ainda em processo

Fonte: O autor, 2019.

A PEC nº 282/2016 que estabeleceu duas grandes modificações na legislação eleitoral brasileira, o fim das coligações e a inclusão de uma cláusula de desempenho e/ou barreira, não foi discutida na comissão especial de reforma política, mas em uma comissão especial específica criada para dar um parecer sobre essa PEC. O texto final aprovado foi transformado na EC nº 97/2017 e especificou a proibição de coligações partidárias para as eleições proporcionais, mantendo a sua possibilidade nas eleições majoritárias. A EC também especificou que somente terão direito aos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão os partidos que atingirem o limite mínimo de desempenho eleitoral:

- I – obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, **3% (três por cento)** dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de **2% (dois por cento)** dos votos válidos em cada uma delas; ou
- II – tiverem eleito pelo menos **quinze** Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (EC nº 97/2017, grifos meus).

A EC determinou que as alterações sobre coligações passariam a valer somente a partir das eleições de 2020 e que as alterações sobre cláusula de desempenho seriam progressivas, começando pelas eleições de 2020 e com a sua alteração final, exposta acima, valendo somente a partir de 2030. Os candidatos membros de partidos que não atingirem tal desempenho, não perderão o mandato. É facultado a sua filiação a outro partido sem que essa filiação seja considerada na distribuição dos recursos do fundo partidário ou tempo em rádio e TV.

É importante destacar que a cláusula de desempenho prevista na EC n° 97/2017 será implementada progressivamente a partir das eleições de 2018. Em 2018, valerá a regra atual, mas para as eleições de 2022 passa a valer a seguinte cláusula:

- I – obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- II – tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (EC n° 97/2017, grifos meus).

Para as eleições de 2026:

- I – obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- II – tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (EC n° 97/2017, grifos meus).

Para as eleições de 2030:

- I – obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- II – tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (EC n° 97/2017, grifos meus).

A partir das eleições seguintes, de 2034 em diante, valerá a regra final, a mais rígida. O resultado esperado é a redução das legendas partidárias. Estas regras, portanto, são destinadas a afetar as relações partidárias, não influenciando nos candidatos diretamente. Diferente da regra de desempenho de 2015 comentada anteriormente.

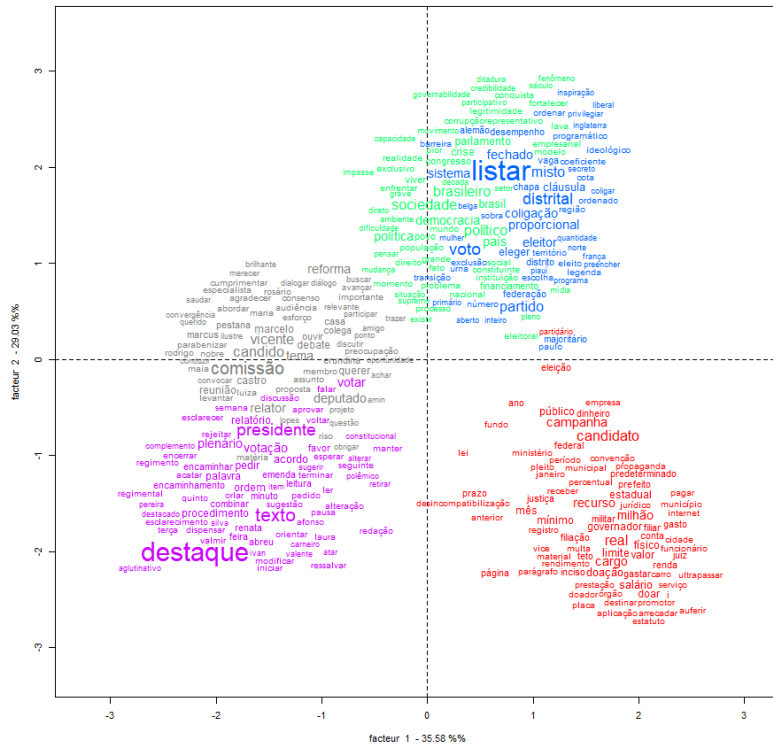
Por fim, os tópicos mais polêmicos e de maior dificuldade na obtenção do consenso ficaram a cargo das discussões em torno da PEC n° 77/2003, e foi criada uma comissão exclusiva para proferir um parecer final sobre a PEC. Após intensos debates, foi definido a adoção do modelo eleitoral cunhado de “distritão” para as eleições de 2018 e 2020, e de 2022 em diante entraria em vigor o modelo “distrital misto”.

É importante frisar que apesar de apresentada em Plenário antes mesmo da PEC 282/2016 e da PL nº 8.612/2017, A PEC 77/2003 não conseguiu consenso. A proposta de mudança no sistema eleitoral desagradou muitos deputados e não avançou. Antes que o presidente da Câmara, o Deputado Rodrigo Maia, criasse a comissão especial que tratou da PEC 77/2003, a comissão especial de reforma política criada em 2016 tratou desses temas em conjunto com as discussões sobre a Lei nº 13.488/2017 da mini-reforma. Não foi à toa que na criação da nova comissão foram eleitos os mesmos presidente e relator da comissão da reforma política, Deputados Lucio Vieira Lima e Vicente Cândido.

Prosseguindo na mesma linha de análise textual das comissões especiais de reforma política anteriores, foram coletados os discursos dos deputados e palestrantes que pediram a palavra nas vinte e seis (26) sessões organizadas pela comissão especial de 2016. Não serão abordadas as comissões criadas para dar pareceres as PECs 77/2003 e 282/2016, pois ambas foram frutos da comissão de reforma política, que tratou dos mesmos temas. Ao todo, foram oitenta e três (83) deputados, de vinte e quatro (24) partidos, e trinta (30) palestrantes.

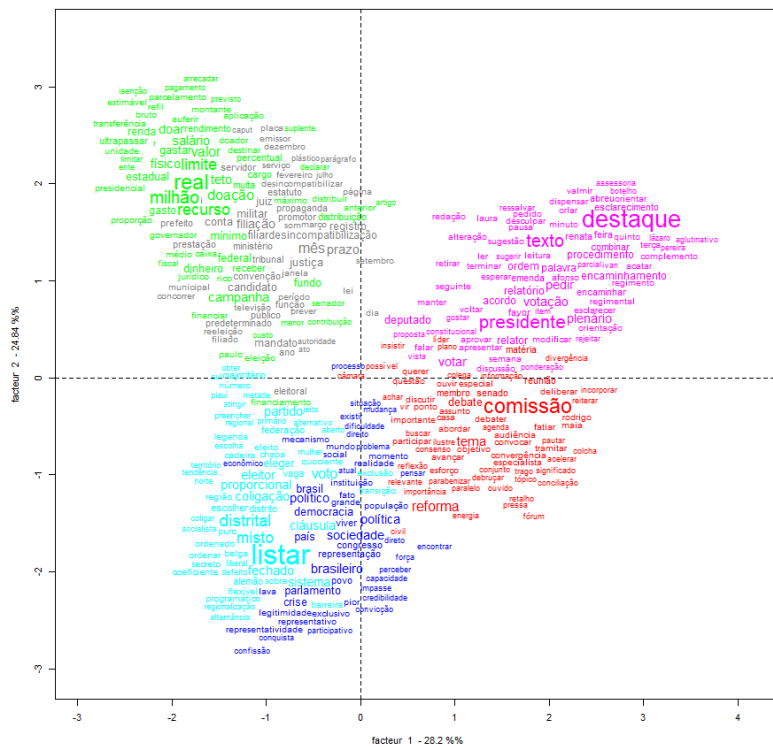
Assim como nas demais comissões, houve o cuidado em incluir as palavras não reconhecidas pelo programa, especialmente por causa da palavra “distritão”. Contudo, da mesma forma que em 2003 e 2011, a inclusão desse grupo de palavras não trouxe nenhum esclarecimento para a análise. Pelo contrário, a inclusão do grupo deturpou os gráficos de forma negativa e supervalorizando palavras que obscurecem o entendimento das temáticas chaves que foram tratadas. Os gráficos a seguir, portanto, não incluíram tal grupo de palavras.

Figura 33 - Discursos agregados por partidos. Comissão de 2016



Fonte: O autor, 2019.

Figura 34 - Discursos agregados por deputados. Comissão de 2016



Fonte: O autor, 2019.



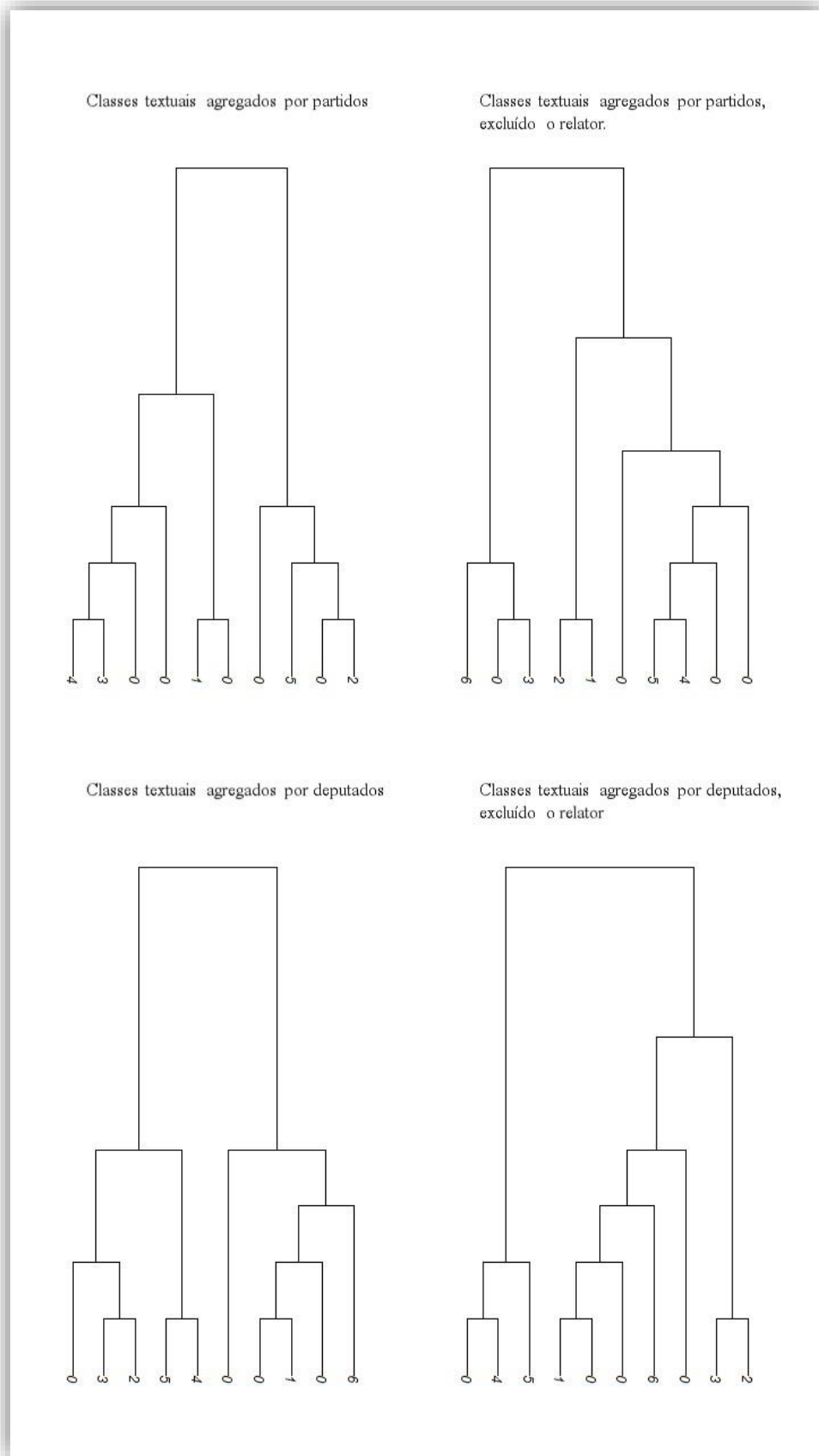
Como é possível notar, existe elevada semelhança entre os gráficos com a exceção de um, como mostra a figura 33. Além disso, diferente das demais comissões, em 2016 percebemos que ao excluir o discurso do relator não se observa grandes diferenças. Muito provavelmente, o fato de ter sido a segunda comissão na mesma legislatura pode explicar em parte essa diferença. Os deputados adotaram uma postura diferente em relação ao relator e este, por sua vez, teve comportamento muito mais objetivo do que em comissões anteriores, aproveitando-se do que já havia sido debatido um ano antes. Havia, por exemplo, uma necessidade reconhecida, entre os deputados, de que era preciso alguns ajustes na lei da “minirreforma” para as próximas eleições. Pode-se dizer que ainda era fresca na memória dos deputados os debates da comissão anterior de 2015. Com propostas mais objetivas, deputados mais experientes na temática, e um prazo apertado para que fossem aprovadas as propostas da comissão em Plenário, a comissão de 2016 forneceu gráficos permeados de um debate mais homogêneo.

Assim, retirar o discurso do relator não fez muita diferença, muito embora agregar os discursos por partidos nos mostra uma minúscula diferença visível no gráfico da figura 33. Neste caso, o que se verifica é que diferente do que ocorre nos demais gráficos, em que foram geradas duas classes textuais que trataram dos temas referentes às modificações na lei conhecida como “minirreforma”, e que resultou na PL n° 8.612/2017, a figura 33 mostra-nos apenas uma classe textual, na mesma linha temática, que espacialmente se situa ligeiramente mais separada das demais. Esta classe, que aborda sobre tópicos específicos da Lei da “minirreforma”, tem a sua articulação melhor detalhada quando os dados são agregados por deputados.

Ao todo foram geradas seis classes textuais com a exceção já mencionada que gerou cinco. Como de costume houve duas classes formais e das quatro classes restantes podemos dividi-las em dois grupos temáticos. O primeiro abordou sobre a “minirreforma” e o segundo abordou sobre as PECs 282/2016 e 77/2003. A Lei da “minirreforma”, tratou de regras de filiação partidária e campanha eleitoral e por isso, este grupo tratou de palavras específicas relativas a essa linha temática. O grupo que abordou as PECs tratou, basicamente, de sistemas eleitorais, cláusulas de barreira e coligação. Observemos como estão organizadas estas classes textuais.

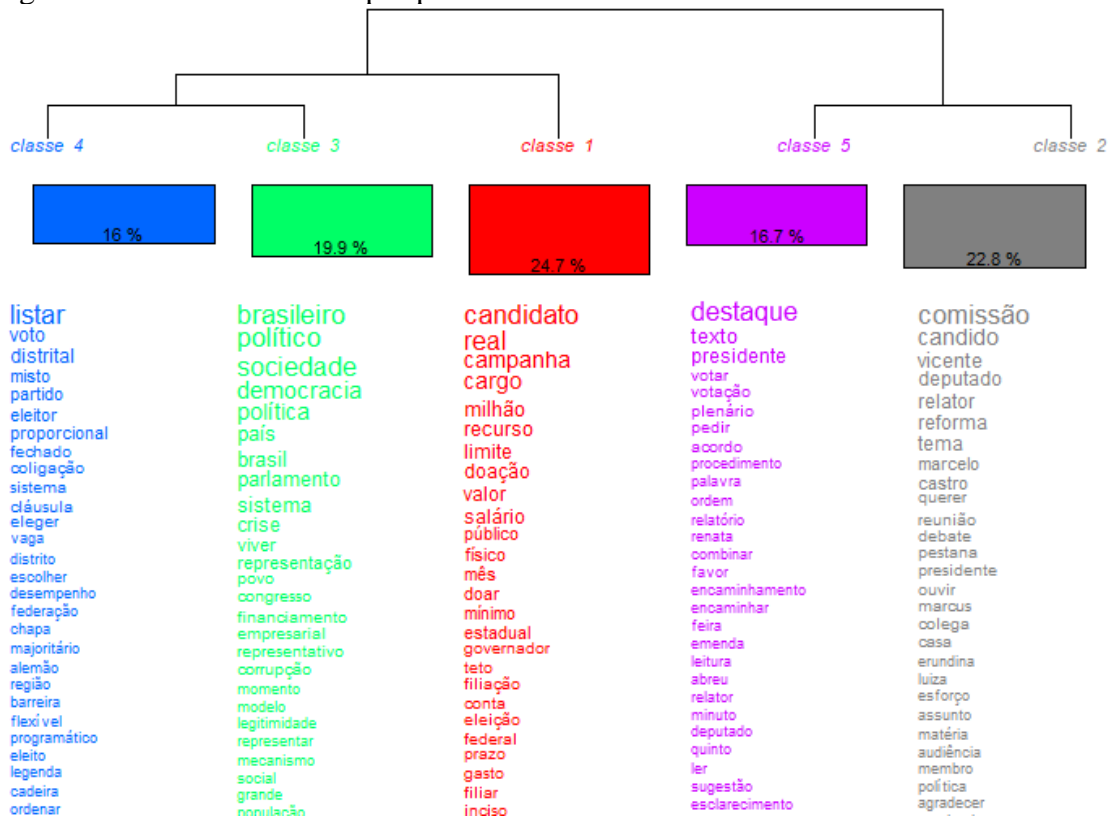


Figura 37 - Distância entre as Classes Textuais Comissão 2016



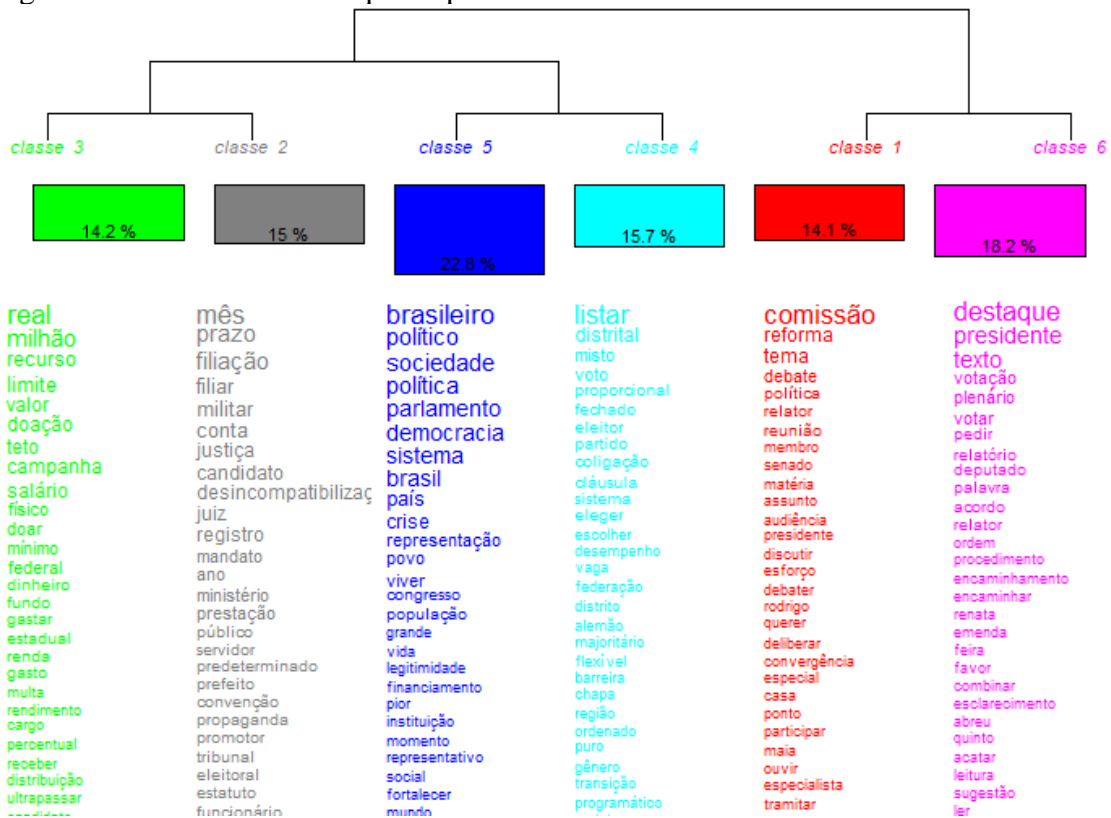
Fonte: O autor, 2019.

Figura 38 - Classes Textuais por partidos. Comissão 2016



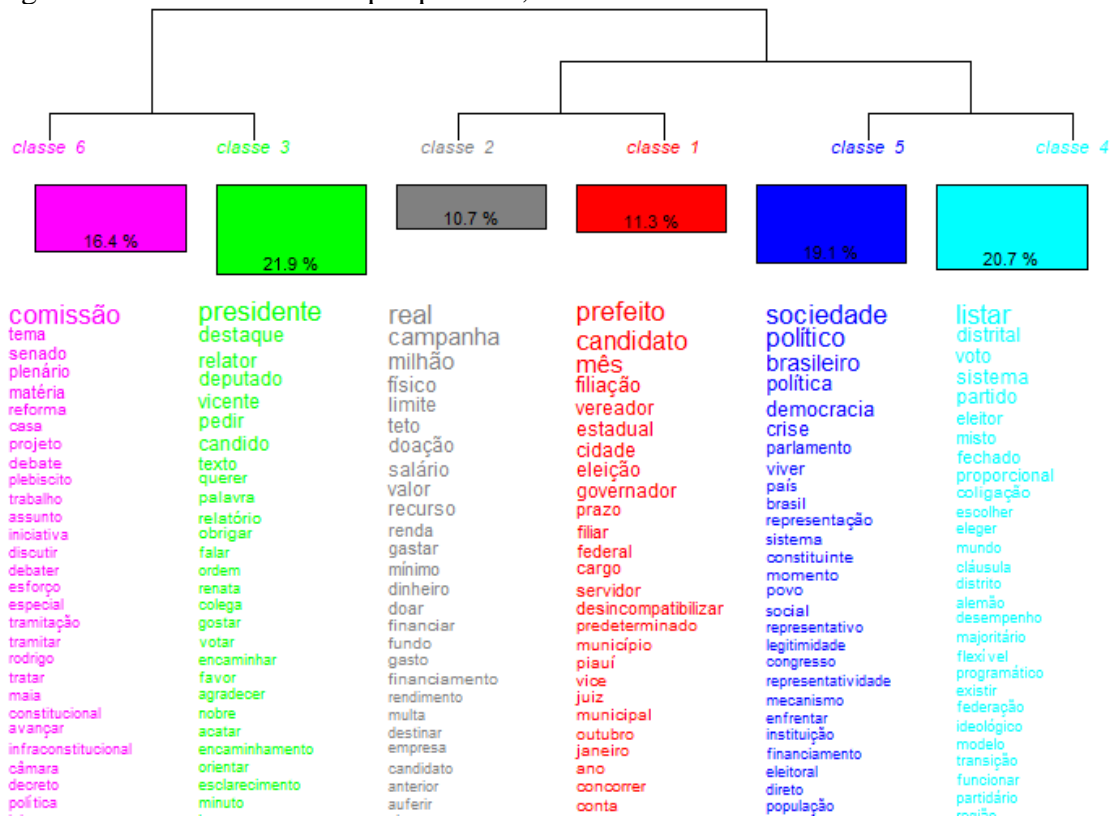
Fonte: O autor, 2019.

Figura 39 - Classes Textuais por deputados. Comissão de 2016



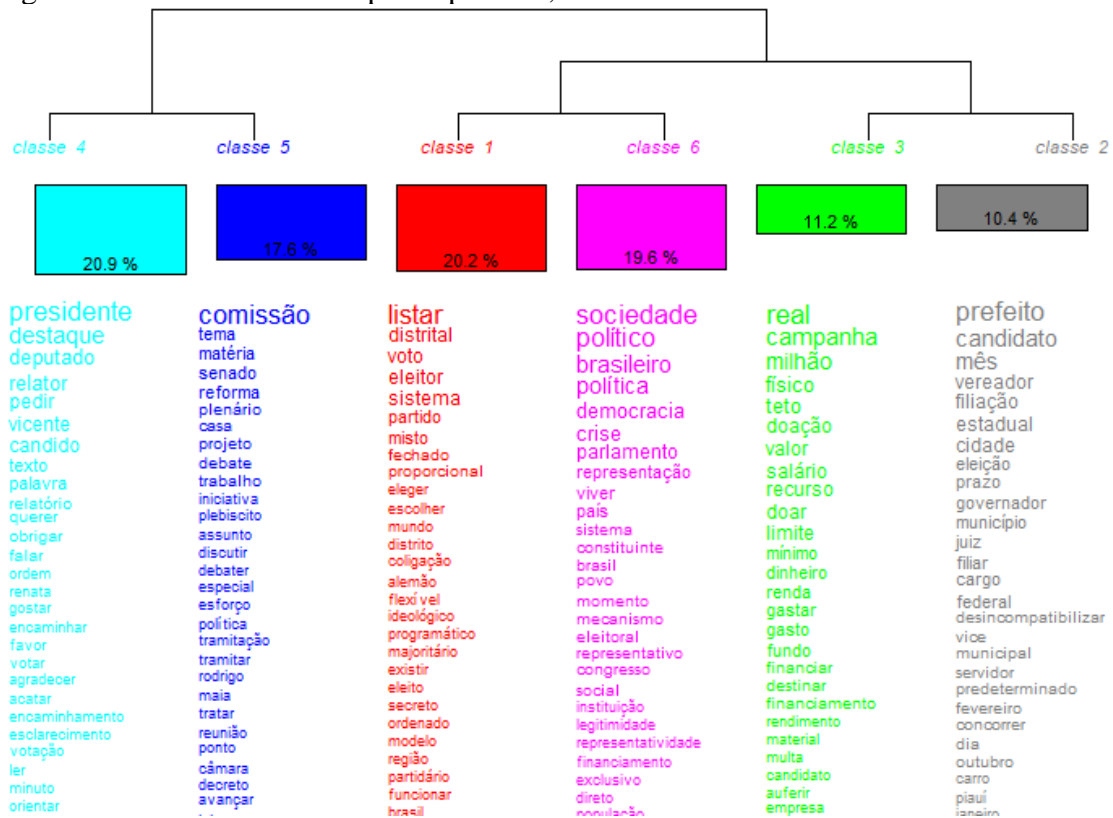
Fonte: O autor, 2019.

Figura 40 - Classes Textuais por partidos, excluído o relator. Comissão de 2016



Fonte: O autor, 2019.

Figura 41 - Classes Textuais por deputados, excluído o relator. Comissão de 2016



Fonte: O autor, 2019.

É interessante notar que as classes textuais foram separadas em basicamente dois grupos temáticos em que as classes textuais intergrupo tendem a se aproximar espacialmente. O exemplo mais extremo ocorre nas figuras 33 e 38, quando a aproximação entre um desses grupos é tanta que o programa define apenas 1 classe textual, que aborda sobre a Lei da “minirreforma”. Isto demonstra que os dois polos temáticos, uma sobre a “minirreforma” e outro sobre as PECS, foram predominantes nessa comissão. Enquanto as discussões sobre a Lei da “minirreforma” tiveram uma proximidade maior, por se tratar de uma discussão mais objetiva, as discussões em torno das PECs tiveram um componente menos objetivo ao tratar, também, de temas genéricos como “representação”, “sociedade”, “parlamento” e “crise”.

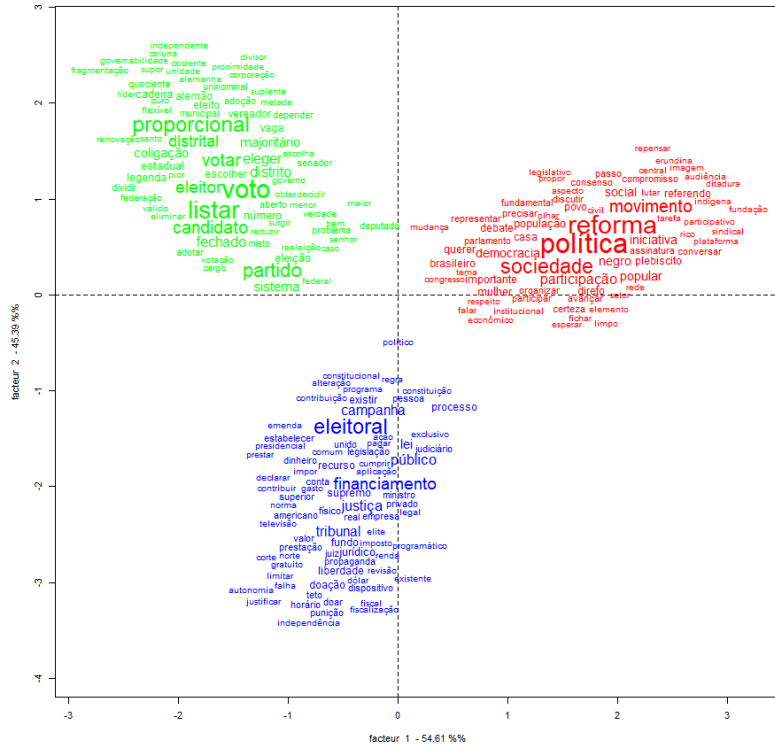
Apenas uma classe aborda propostas de reforma eleitoral e ela volta a centrar o discurso na palavra “lista”, como observado em 2011. Notamos, no entanto, que as palavras “distrital” e “misto” vem em seguida, numa clara alusão ao modelo eleitoral do tipo misto alemão. Também as palavras “fechado” e “proporcional” aparecem com relevância, mostrando uma tendência ao princípio proporcional e por lista fechada e não foi à toa que a PEC 77/2003 apresentada em Plenário tratava de propor o modelo misto a partir das eleições de 2022.

Mas e quanto aos palestrantes? Ao todo, foram chamados; dezenove (19) discursos de palestrantes de fora do Legislativo na comissão de 2003; trinta e seis (36), sendo seis (6) deputados estaduais, em 2011; trinta e três (33), sendo oito (8) líderes partidários, em 2015; e trinta (30), todos de fora do Legislativo, em 2016. Que impacto tiveram os seus discursos na comissão? É difícil medir a influência dos seus discursos, mas proponho analisarmos esses discursos com a mesma metodologia utilizada ao longo deste capítulo para os discursos dos deputados. O objetivo é fornecer uma visão geral a cerca do que esses especialistas palestraram para os Deputados.

Cada especialistas palestrou, apenas uma única vez nas reuniões deliberativas da comissão, e não debaterem entre si apenas com os deputados. Com isso, não vejo relevância em analisarmos a distancia espacial entre os seus discursos. O foco dessa análise será nos temas que foram abordados. Assim como foi feito com os discursos dos Deputados, essa análise testou o impacto das palavras “não reconhecidas” pelo programa e atestou que elas apenas obscurecem a análise. Também foram testados possíveis posicionamentos ideológicos, por conta das diferenças entre os especialistas, mas não foi revelada nenhum resultado positivo nessa direção. Fossem juizes, representantes da sociedade civil, ministros, academicos, etc. Todos tiveram a sua contribuição positiva para os debates.

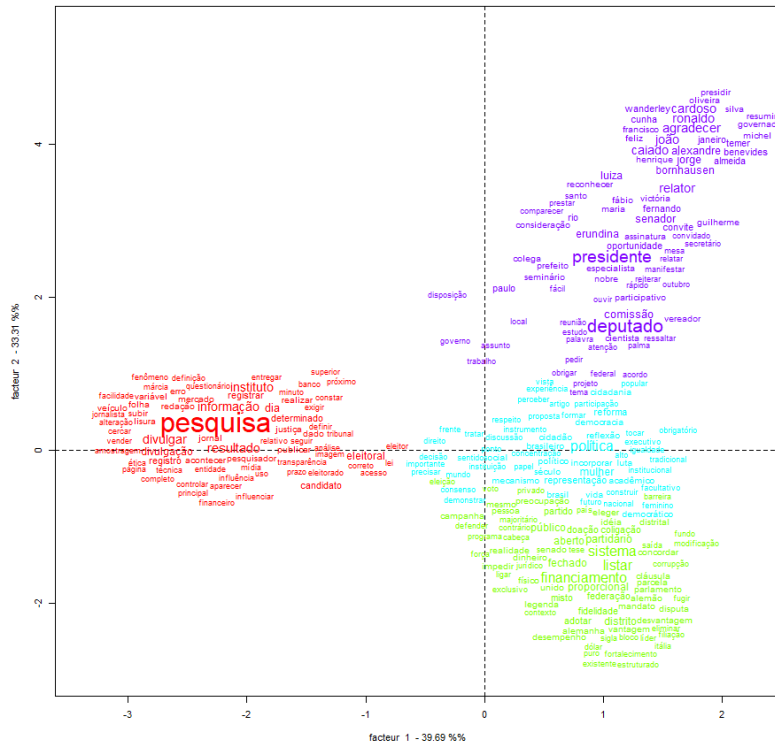


Figura 44 - Palestrantes em 2011



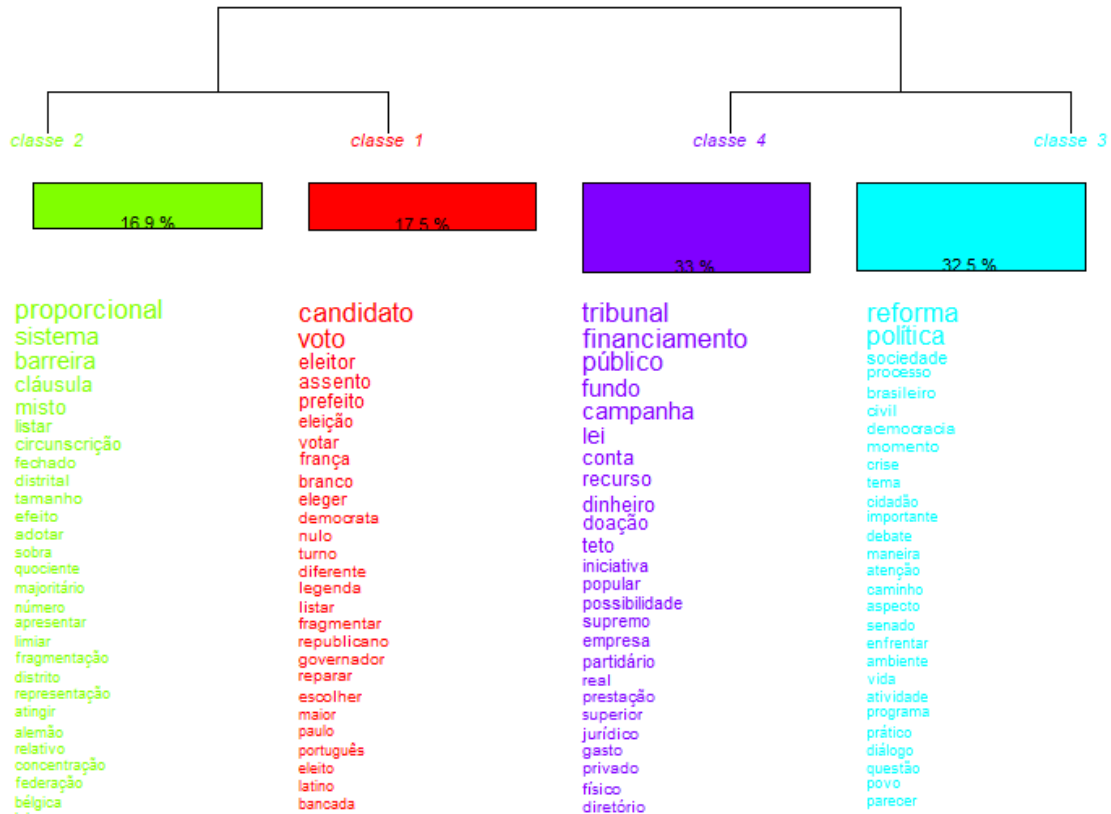
Fonte: O autor, 2019.

Figura 45 - Palestrantes em 2003



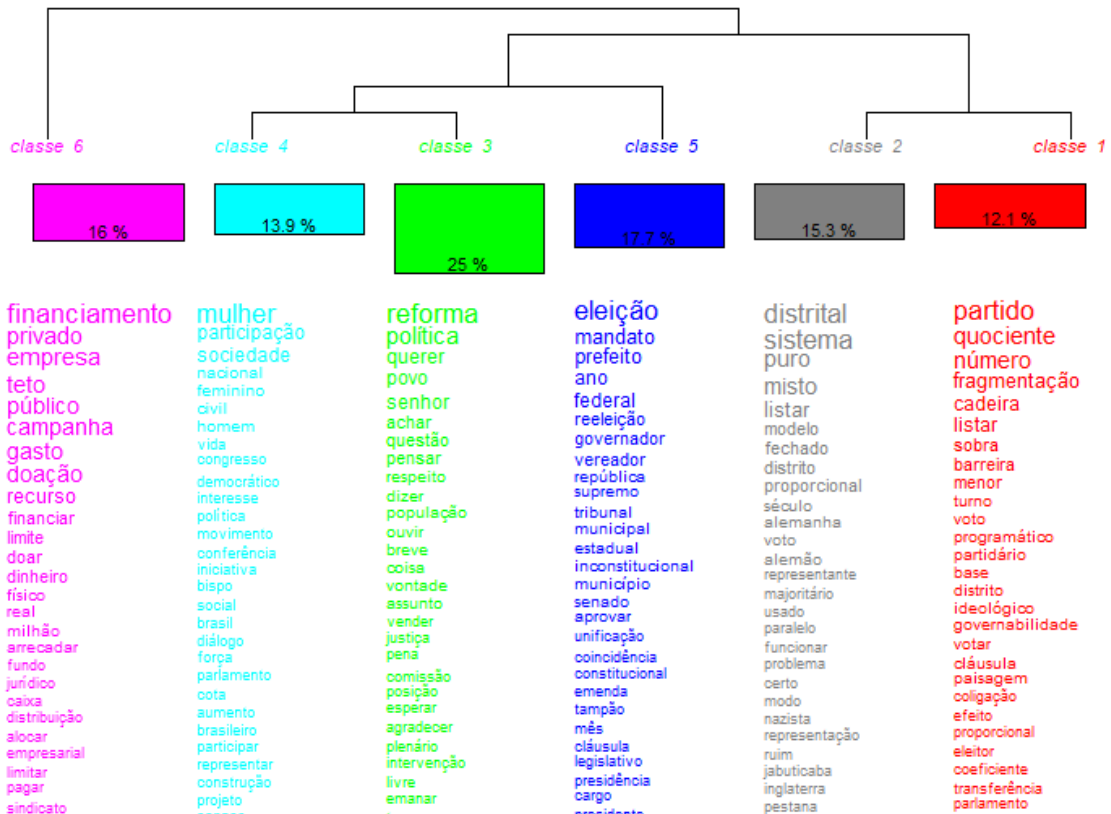
Fonte: O autor, 2019.

Figura 46 - Classes textuais dos palestrantes em 2016



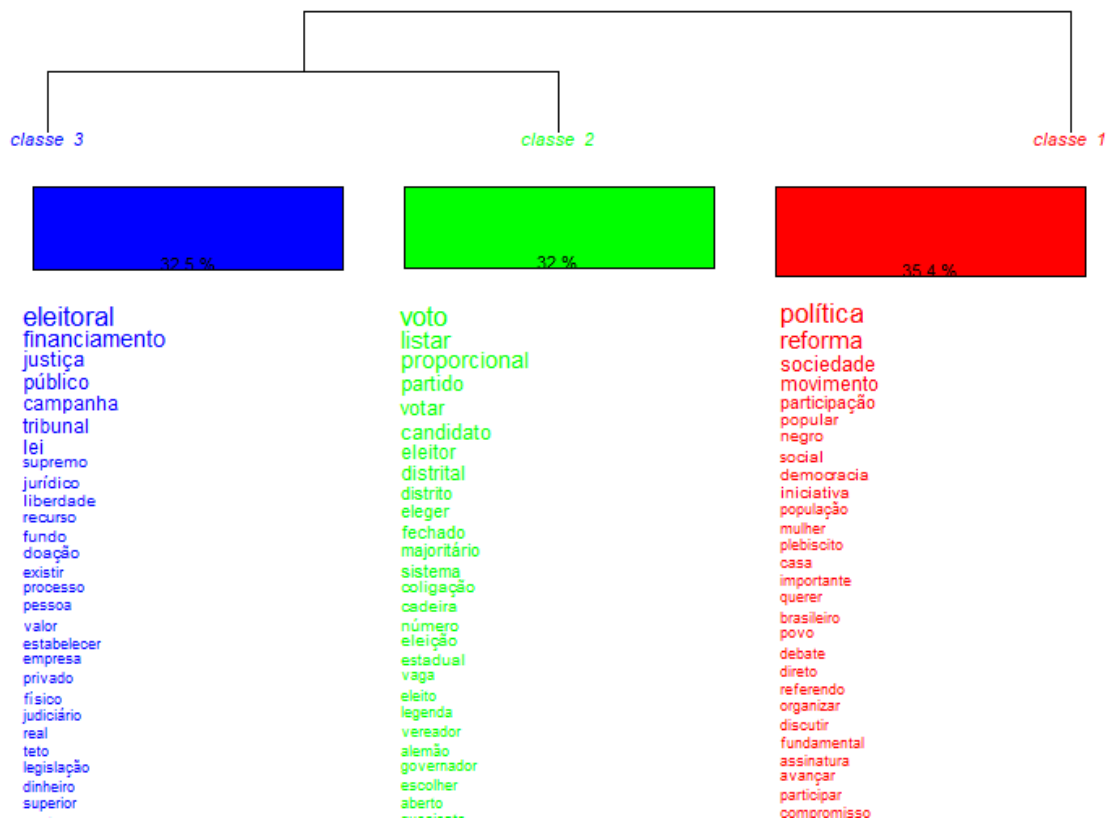
Fonte: O autor, 2019.

Figura 47 - Classes textuais dos palestrantes em 2015



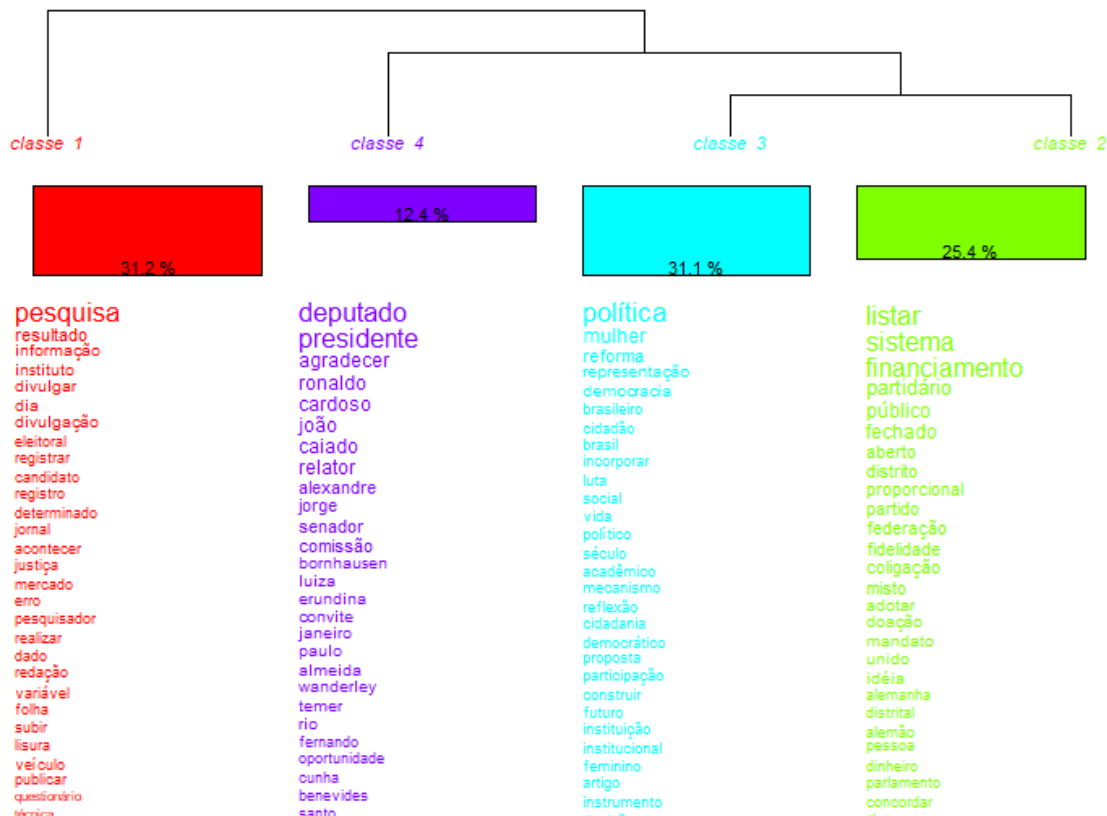
Fonte: O autor, 2019.

Figura 48 - Classes textuais dos palestrantes em 2011



Fonte: O autor, 2019.

Figura 49 - Classes textuais dos palestrantes em 2003



Fonte: O autor, 2019.



Começando pela última comissão, instalada em 2016, observamos três direções em que os discursos rumaram e divididos em quatro classes textuais. Uma dessas classes trata nitidamente da temática dos sistemas eleitorais e tem na palavra “proporcional” a sua centralidade, seguida das palavras “cláusula” e “barreira”. As palavras “misto”, “lista” e “distrital”, todas referentes ao modelo eleitoral misto, aparecem também em destaque. Associada a esta classe temos outra que aborda sobre interesses ligado a alguns pontos do sistema eleitoral, mas de forma bastante difusa. A palavra “Alemanha”, por exemplo, aparece nesse grupo textual, assim como “voto”, “candidato”, “eleitor” dentre outras que podem servir como base argumentativa quando se aborda a temática dos sistemas eleitorais. Do outro lado do gráfico, em posição oposta, estão outras duas classes. A primeira aborda sobre financiamento de campanha e a segunda mobiliza um determinado grupo de palavras que eu identifico como “suporte difuso” da necessidade de uma reforma política. Este último grupo utiliza palavras como “sociedade”, “democracia”, “brasileiro”, “crise”, “momento”, “importante”, “caminho”, “enfrentar”, “vida”, “povo”, “questão” dentre outras. Todas essas palavras são abrangentes e de alguma forma sustentam discursos idealistas sobre supostas necessidade de uma reforma. É preciso notar que esse grupo argumentativo alimenta as esperanças da reforma no discurso e representaram, só em 2016, 32,5% do total dos discursos dos palestrantes. Se compararmos com os 16,9% da classe que objetivamente aborda sobre sistemas eleitorais podemos ter uma pequena noção sobre o tamanho desse discurso na comissão, uma vez que convidados a palestrar possuem pouco tempo de palavra e utilizam-no para discursos objetivos.

Em 2015 é possível dizer que foram quatro direcionamentos de discursos e seis classes textuais. A mais fácil de identificar é aquela que aborda sobre o financiamento de campanha, mas diferentemente de 2016, quando teve 36% do total discutido na comissão, em 2015 representaram apenas 16%. É relativamente compreensível atribuir essa mudança a maior urgência em debater sobre o tema em 2016, quando a decisão do STF havia proibido o financiamento empresarial, e a necessidade de buscar alternativas que pudessem auxiliar o debate sobre a criação do fundo de campanha proposto pelo relator Vicente Candido (PT). O segundo grupo de palavras engloba duas classes textuais e ficou ao centro do gráfico, abordando sobre o que chamei anteriormente de “suporte difuso”. Essas duas classes incluíram, entre as palavras mobilizadas, a questão da “mulher” e apesar de ser objeto específico defendido nas quatro comissões, com alterações importantes entre as propostas, aparece em 2015 muito associada ao grupo de “suporte difuso”. O terceiro grupo, representado pela classe 5, aborda questões que foram relevantes na elaboração da lei da “minirreforma” de 2015. Por fim, o último grupo engloba duas classes associadas aos sistemas eleitorais. Nesta análise, as palavras

“distrital”, “misto”, “lista” e “fechado” aparecem com grande destaque e quando incluímos as palavras não reconhecidas, para testarmos a palavra “distritão”, esta ordem não se altera. E, por outro lado, também houve uma classe que versa sobre outras alterações que influem no sistema eleitoral, tais como “coligação”, “quociente”, “cláusula” etc. Desse modo, sabemos que nas duas últimas comissões sobre reforma política, as palavras associadas ao modelo misto e a cláusula de barreira, estão entre as mais centrais da comissão, mesmo quando consideramos apenas o discurso dos palestrantes.

Os palestrantes de 2011, o maior grupo já ouvido no histórico desse tipo de comissão, foi dividido em apenas três grupos de palavras. Primeiramente houve, como nas outras duas, um grupo exclusivamente para discutir sobre o financiamento de campanha. Um segundo grupo abordou sobre sistemas eleitorais e demais alterações associadas, tais como “coligação”. Desta vez, a palavra “lista” e “proporcional” aparecem como centrais e “distrital” assim como “distrito” em seguida. O terceiro grupo é aquele sobre o “suporte difuso”, ou seja, é o grupo que mobiliza as palavras que de algum modo procuram empoderar o conceito da “reforma política”, como extremamente relevante e necessária, não é à toa que as palavras “reforma” e “política” são as palavras centrais desse grupo, em todas as três comissões.

Por último, tratemos dos palestrantes da comissão de 2003. Desta vez foram quatro classes textuais. Assim como nas demais ela teve um grupo de palavras voltadas para a temática dos sistemas eleitorais e outro voltada para o “suporte difuso”. A grande diferença foi que não houve um debate sobre financiamento de campanha. Em seu lugar houve um grupo textual em que a sua centralidade esteve marcada pela palavra “pesquisa”. Outras palavras como “informação”, “instituto”, “divulgação”, “jornal”, “pesquisador”, “dado” etc. sugerem que essa classe teve a preocupação em apresentar dados e pesquisas aos deputados. Comentar matérias de jornal, revistas e pesquisadores. A quarta classe também foi única desta comissão e pelas palavras que mobilizam, é uma classe de palavras formais. Nomes de deputados e vocabulários de agradecimentos estão entre as palavras mobilizadas.

### 3.5 Reformas sob controle total ou parcial

Vimos no capítulo I que as reformas sob o controle dos políticos profissionais podem ser de dois tipos; Eficiente (por acordo entre os políticos) ou redistributivo (por imposição da maioria). Tanto no Brasil quanto na Alemanha, a maior parte das reformas seguiram este padrão, mas houve algumas exceções com decisão judicial. Ou seja, em boa parte dos casos os

políticos profissionais permaneceram no controle das reformas perdendo-o esporadicamente para o poder judiciário. Porém, apesar da semelhança, existe uma diferença bastante clara entre os dois processos de reforma. Enquanto na Alemanha os políticos profissionais têm estado relativamente satisfeitos com as regras eleitorais desde a década de 1950, com sugestões modestas de reformas, no Brasil o contexto é o oposto, com deputados sugerindo grandes alterações.

Também vimos que na Alemanha apenas os partidos pequenos, sob constante risco de não ultrapassarem a barreira dos 5%, reivindicam esporadicamente junto a corte constitucional algumas reformas que possam lhes “proteger” minimamente. Foi o caso, por exemplo, da reivindicação sobre a questão da proporcionalidade nas eleições, uma vez que a acusação demonstrou que o peso negativo do voto agia de forma inconstitucional e que os grandes partidos obtinham vantagens baseadas nessa inconstitucionalidade. Não existe, todavia, um movimento organizado, seja por forças políticas ou civis, que clame por reformas. Nem um posicionamento constante por parte de lideranças políticas em torno da temática da reforma.

O que observamos no Brasil, em contraste, é que a temática da reforma é colocada na agenda pública por muitos atores, inclusive organizações da sociedade civil<sup>37</sup>, e de forma difusa. Existem chefes do Executivo que defenderam abertamente a necessidade de uma reforma, foi o caso, seguramente, de pelo menos dois presidentes em exercício de mandato, Lula e Dilma<sup>38</sup> e também inúmeras lideranças partidárias no Congresso. Até mesmo membros do Supremo Tribunal Federal (STF), o alto escalão do poder Judiciário, advogam regularmente a necessidade de reformas. A lista dos “entusiastas” da reforma é tão extensa que é possível arriscar dizer que, com a exceção de alguns acadêmicos, não existe nenhuma figura pública atualmente no Brasil que defenda a não-reforma.

Apesar do consenso na necessidade da temática, não existe nenhum movimento objetivo em torno de uma reforma específica e com estratégias mais contundentes de pressionar o Congresso. A reforma ainda é um assunto estritamente sob controle dos políticos profissionais e apenas em alguns casos com a interferência do judiciário. Houve em 2013, após as massivas manifestações de junho, o primeiro indício de que esse controle pudesse receber pressões dos cidadãos. Tomando a dianteira, o Congresso rapidamente instalou comissões especiais de reforma política, a presidenta falou publicamente sobre o seu apoio a uma iniciativa de reforma

---

<sup>37</sup> Para citar alguns: o movimento Brasil anticorrupção, o Instituto Polis, a plataforma dos movimentos sociais pela reforma do sistema político, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), dentre tantos outros.

<sup>38</sup> É possível que FHC e Collor, os presidentes anteriores, também tenham defendido a necessidade de uma reforma política, mas não foi objetivo deste trabalho conduzir uma investigação nesta direção.

realizada pelo Congresso e a mídia passou a reportar dia a dia o andamento dos debates. A população, observou.

É interessante notar que esse domínio por parte dos políticos profissionais brasileiros, já recebeu sinais de que pode ser reivindicado, tanto pelo judiciário, quanto pelos cidadãos. A partir deste cenário: o que podemos esperar dessa conjuntura? Sabemos que os políticos continuam demonstrando sua disposição em negociar reformas, o que não significou o fim da demanda pela reforma política. Porque essa temática não chega a um final satisfatório?

Como já foi dito, no exemplo alemão não houve envolvimento de escândalos de corrupção ou reivindicações de forças provenientes dos cidadãos. No Brasil, apesar de ainda não ter impactado decisivamente nos processos de reformas, casos de corrupção e de insatisfação pública vem se somando ao debate sobre reformas das regras eleitorais do país, fato este que produziu relativo alarme entre alguns especialistas.

É relevante frisar que certos autores (SANTOS, 1987; TAAGEPERA; SHUGART, 1989; LIMA JUNIOR, 1999) apontam para as dificuldades em associar estabilidade política com sistemas eleitorais. Casos como os do Japão e mais ainda da Itália, onde grandes escândalos de corrupção assolaram a classe política desses países, funcionando como importante gatilho de pressão para que reformas ocorressem, são interessantes exemplos para explorarmos possíveis consequências em contextos resultantes de reformas eleitorais quando políticos perdem parcialmente o controle do processo com elevada “indignação pública”. A razão do alarme é também um reconhecimento de que ao trilhar o caminho da “indignação pública”, pode-se transformar os rumos do processo de forma imprevisível e indesejável.

Vimos ao longo deste capítulo que, ao contrário do que se imagina, os deputados brasileiros debateram incessantemente o tema da reforma política colecionando valiosa experiência no tema e também muitas alterações realizadas ao longo de três décadas de debates desde a constituição de 1988. A primeira comissão especial de reforma política instalada na Câmara dos Deputados, apesar de não ter sido tratada detalhadamente por esta pesquisa, culminou com a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e a comissão de 2015 elaborou a Lei da “minirreforma”, com significativas alterações que foram aprofundadas pelos debates posteriores da comissão especial de 2016. Além disso, uma série de outras reformas foram aprovadas pelo Congresso ao longo dos anos, inclusive por iniciativa do Executivo e do Judiciário, como é possível observar através da tabela a seguir:

Tabela 9 - Alterações mais relevantes na legislação eleitoral e partidária, pós redemocratização até 2017.

Ano	Alterações	Tipo de Reforma
1993	Introdução do financiamento de campanha por doações de pessoas jurídicas	Redistributiva
1994	Mandato presidencial de cinco para quatro anos	Eficiente
1995	Lei dos Partidos Políticos	Redistributiva
1996	Introdução da urna eletrônica	Eficiente
1996	Introdução de cotas para mulheres de 20% e depois 30%	Eficiente
1997	Introdução da reeleição para cargos do executivo	Eficiente
1997	Votos brancos e nulos deixam de ser contabilizados no cálculo do quociente eleitoral	Eficiente
1997	Lei definitiva das eleições	Redistributiva
2002	Regra da verticalização	Decisão Judicial
2006	Suspensão da regra da verticalização	Eficiente
2007	Suspensão da cláusula de desempenho instituída pela lei dos partidos	Decisão Judicial
2007	Proibição de troca de legenda	Decisão Judicial
2010	Lei da ficha limpa	Eficiente
2015	Lei da Janela partidária	Eficiente
2015	Lei da "minireforma"	Redistributiva
2015	Proibição do financiamento de campanhas por doações de pessoas jurídicas	Decisão Judicial
2017	Segunda Lei da "minireforma"	Redistributiva
2017	Proibição de Coligações nas eleições proporcionais e criação da cláusula de desempenho partidário	Redistributiva

Fonte: O autor, 2019.

A tabela 9 nos dá uma visão global acerca das inúmeras reformas da legislação eleitoral que ocorreram desde a constituição de 1988. Também é possível examinar o tipo de reforma, segundo a tipologia proposta no capítulo I, e, por conseguinte, o tipo de processo através do qual a reforma foi possível. Por essa tabela podemos identificar seis momentos em que houve “imposição da maioria”, oito reformas por “acordo entre políticos” e quatro “decisões judiciais”. Tanto a Lei definitiva das eleições quanto as duas “minirreformas” foram ambas consideradas “imposição da maioria”, por reforçarem o efeito redistributivo dos sistemas eleitorais, uma vez que perseguem a lógica de que quem ganha mais votos tem maiores vantagens em detrimento dos demais, embora também tratem de regras eficientes.

Como é possível concluir, houve um profundo processo de reformas na legislação eleitoral, mas que esteve ele quase totalmente sob o domínio dos políticos profissionais. Ainda assim, alguns autores continuam defendendo o argumento que essas reformas não foram o

suficiente (CINTRA, 2000; PONTES; HOLTHE, 2015; LAMOUNIER, 1994; FALCÃO, 2015; FLEISCHER, 2005, 2013;). Mais do que isso, lideranças políticas, acadêmicas, jornalísticas, do judiciário e da sociedade civil, continuam sustentando a hipótese de que: o que o Brasil precisa é de uma “Reforma Política”. Mas afinal, de que reforma esses atores estão falando?

A crise que se instaurou no Brasil depois das manifestações de 2013 colocou novamente o presidencialismo de coalizão sob foco. O arranjo institucional que combina presidencialismo com multipartidarismo, esteve mais uma vez no epicentro das críticas. A conjuntura da crise deu nova voz ao diagnóstico negativo que dominou o debate político e de produção acadêmica ao longo da transição democrática e nos primeiros anos da nova democracia. A posterior queda da presidenta Dilma revelou o suposto preço cobrado pelo uso da “velha” política - O termo ganha conotação negativa não por acaso, ela remete diretamente as práticas antidemocráticas da “Velha República” – a como meio de compor o apoio necessário dentro do Congresso para que sejam aprovadas a agenda do Executivo.

Este diagnóstico sustenta a hipótese de que o Executivo precisa pagar um alto preço em troca de apoio parlamentar. Segundo esta perspectiva, é próprio desse arranjo institucional a inevitabilidade do uso da chamada “velha” política. Ou seja, sob essa perspectiva, a “velha” política, a razão fundamental da crise, sempre esteve presente no presidencialismo de coalizão e sempre foi um preço alto a ser pago. Dessa forma, a experiência com o governo FHC e o governo Lula, foi apenas a ilusão de que este arranjo institucional funcionaria. No fundo, o que essa visão busca sustentar é que este modelo jamais funcionou, apenas experimentou momentos especiais em que a crise foi apenas postergada. É preciso lembrar que o termo “presidencialismo de coalizão” foi criado com um viés profundamente negativo. Inicialmente o objetivo foi descrever um modelo institucional com sérias limitações que impediriam o seu pleno funcionamento livre de eventuais crises. Ou seja, a governabilidade é constantemente “sabotada” pelo desenho institucional (CINTRA, 2007). Quando o presidente FHC conseguiu estabilizar o seu governo, o argumento ficou momentaneamente sem respostas para o seu sucesso. Anos mais tarde, com a crise de 2013, ressurgiu com força, apontando que as crises podem apenas ser contidas por um período mas que ocasionalmente irão retornar<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> O argumento que vê com pessimismo o arranjo institucional brasileiro continuou produzindo estudos nesse sentido e defendendo a hipótese sobre o problema da governabilidade. Suas teses, contudo, não encontraram eco entre os debates acadêmicos desde o relativo sucesso de FHC. Apenas para citar alguns exemplos; Ames (2001; 2003) foi um dos autores que tiveram forte impacto em favor desta corrente, criticando em especial o sistema eleitoral brasileiro. Amorim Neto (2006) também criticou o que ele chamou de “frágeis” coalizões *ad hoc*, citando o exemplo de FHC como um raro caso de sucesso. Cintra (2000; 2005a; 2005b; 2006; 2007; 2008) seguiu criticando o arranjo institucional assim como Fleischer (2005; 2006; 2008; 2013), Abranches (2005), dentre outros.

No entanto, não são somente os críticos do presidencialismo de coalizão que sustentam o argumento de que uma reforma política é fundamental para o país. Existe ainda aqueles que se opõem ao tipo de interferência proveniente do grande capital financeiro na política brasileira via financiamento de campanha, ou ao menos esforçam-se para imaginar soluções mais eficientes de evitar distorções na competição eleitoral ao mesmo tempo em que se garanta as condições materiais necessárias para a competição democrática. Para estes, (SPECK, 2003; 2005, 2006) a relação entre as grandes doações de campanha e o seu impacto junto a políticos profissionais podem representar um grande risco a saúde democrática e não é sem razão que a temática é debatida em praticamente todas as democracias. As acusações são de que o sistema de financiamento produziu uma relação de promiscuidade entre os políticos e o mercado financeiro. A solução, neste caso, é focar em reformas que visam reduzir a influência das grandes forças econômicas no financiamento da política.

Se por um lado, a tese do fracasso do presidencialismo de coalizão atribuiu íntima conexão com processos corruptos, provenientes da necessidade intrínseca de trocar apoio por cargos, por outro lado, a tese do financiamento sustenta que o Congresso eleito é proveniente de uma relação corrupta com o mercado financeiro. Em ambos os argumentos o problema a ser sanado está nas relações promiscuas dos políticos eleitos. Seja porque estes são eleitos de forma promiscua com a esfera privada, ou porque o arranjo institucional incentiva o surgimento de mais partidos do que o necessário, resultando numa governabilidade promiscua, portanto. Isso reforça o argumento que, à luz desses diagnósticos, são as regras da Legislação eleitoral, partidária e, se possível, de governo que precisam mudar.

A análise realizada neste capítulo expõe de forma contundente quais foram os assuntos que as comissões especiais de reforma política mais abordaram no Congresso. Também foi apontado quais foram as alterações aprovadas e sob qual contexto. Devemos agora analisá-las à luz das expectativas sobre a reforma “ideal”, como alegam muitos dos seus entusiastas, e as críticas que o sistema político brasileiro vem sofrendo constantemente por diferentes atores. Se assumirmos a crítica de que o problema é o mau funcionamento do presidencialismo de coalizão, então as opções são, ou mudar o sistema de governo, ou mudar o sistema partidário. Vimos que os deputados debateram sobre a opção do parlamentarismo em todas as comissões de reforma política. O tema, apesar de não constituir uma proposta e não figurar entre as palavras centrais, sempre esteve presente enquanto temática relevante. Com dois plebiscitos

populares em menos de 30 anos<sup>40</sup>, sobre a adoção ou não do modelo parlamentarista, que negaram categoricamente esta opção de reforma, fica difícil para os deputados proporem mais uma vez esse modelo de governo. A população já definiu de maneira mais ou menos clara, com os dois plebiscitos, que rejeita a proposta.

Com relação ao sistema partidário, o problema, segundo esta visão, seria a quantidade de partidos assim como a qualidade dos partidos. As relações promiscuas de troca de apoio por cargos é potencializado pela quantidade de partidos de “aluguel”, ou seja, organizações partidárias sem ideologia ou conteúdo programático, mas que sobrevivem das relações promiscuas com os grandes partidos (CINTRA, 2007; AMES, 2003). As opções debatidas no Congresso foram: alterar o sistema eleitoral para o modelo majoritário, acreditando que isto implicaria numa drástica redução partidária<sup>41</sup>; alterar a atual lista aberta por uma lista fechada ou flexível, o que fortaleceria os partidos e poderia reduzir legendas partidárias sem conteúdo programático; adotar o modelo misto de tipo alemão, que mantém o proporcionalismo, mas acredita-se que reduziria o sistema partidário por causa do peso da metade majoritária do modelo; instituir uma cláusula de barreira e/ou de desempenho, que forçasse a redução partidária; e, por fim, proibir a possibilidade de coligações, reduzindo as chances de que partidos muito pequenos consigam sobreviver devido a alianças com grandes partidos.

Todas essas alternativas foram debatidas e votadas em Plenário. A cláusula de barreira foi aprovada na lei dos partidos de 1995, mas antes que pudesse entrar em vigor foi barrada por uma decisão judicial em 2007. Quando foi novamente proposta, especialmente em 2016 e 2017, tomou a forma de cláusula de desempenho, aprovada em 2017. Essa nova regra, não constitui propriamente uma “barreira” como os 5% dos alemães, uma vez que a norma não exclui os partidos que não cumprirem a regra, apenas reserva o acesso ao tempo de TV e ao fundo partidário aqueles que ultrapassem um requisito mínimo. Esse mecanismo espera conseguir reduzir o número de legendas partidárias para as próximas eleições, especialmente aquelas acusadas de serem de “aluguel”. As coligações também foram alvo de extensos debates que culminaram, em 2017, na sua proibição para eleições proporcionais, valendo apenas para as eleições majoritárias. Esta última alteração passará a valer apenas a partir de 2020. Por fim, as

---

<sup>40</sup> O primeiro ocorreu em 1963, com 18% dos votos favoráveis ao parlamentarismo e 82% favoráveis ao presidencialismo. O segundo ocorreu em 1993 e teve 30,8% dos votos favoráveis ao parlamentarismo, contra 69,2% favoráveis ao presidencialismo.

<sup>41</sup> O famoso efeito “*Duverger*” aplica-se apenas ao distrito em disputa e não ao sistema partidário nacional. É possível que diferenças regionais criem, mesmo em sistemas majoritários, tantos partidos quanto em sistemas proporcionais, ainda que dentro dos distritos a tendência seja de uma competição bipartidária, como nos mostra o caso indiano.



propostas de alteração do sistema eleitoral não encontraram o consenso. Vejamos como se deram as votações das propostas apresentadas no Congresso.

Tabela 10 - Votação do sistema misto na Assembleia Nacional Constituinte em 1988.

1988	Misto			
Partido	Contra	A favor	Abstenção	Total
PMDB	178	81	5	264
PFL	82	32	4	118
PDS	14	19	1	34
PDT	26	-	-	26
PTB	10	5	-	15
PT	14	-	-	14
PL	3	2	1	6
PCdoB	5	-	-	5
PDC	1	3	-	4
PCB	3	-	-	3
PSB	2	-	-	2
PSD	1	-	-	1
PMB	1	-	-	1
<b>TOTAL</b>	<b>340</b>	<b>142</b>	<b>11</b>	<b>493</b>

Fonte: O autor, 2019.

Tabela 11 - Votação do sistema misto na Câmara dos Deputados em 2015 (continua)

2015	Misto			
Partido	Contra	A favor	Abstenção	Total
PT	61	-	1	62
PMDB	50	8	-	59
PSDB	1	48	-	49
PP	34	3	-	37
PR	30	1	-	31
PSB	30	-	-	30
PSD	29	-	-	29
PTB	21	3	-	24
PRB	18	-	-	18
DEM	10	9	-	19
PDT	17	-	-	17
SD	12	3	-	15
PCdoB	13	-	-	13
PROSS	6	5	-	11
PSC	9	1	1	11
PPS	-	10	-	10
PV	1	7	-	8
PHS	4	-	-	4

PSOL	4	-	-	4
PTN	4	-	-	4
PMN	3	-	-	3
PRP	3	-	-	3
PEN	2	-	-	2
PSDC	1	1	-	2
PTC	2	-	-	2
PTdoB	2	-	-	2
PRTB	1	-	-	1
PSL	1	-	-	1
<b>Total</b>	<b>369</b>	<b>99</b>	<b>2</b>	<b>470</b>

Fonte: O autor, 2019.

Como é possível observar, a opção pelo modelo eleitoral misto foi votada no momento da elaboração da Constituição de 1988 e teve uma larga apuração contrária à sua adoção. Com 340 votos contrários e 142 a favor a proposta não passou nem perto de ser aprovada. Em 2015 a opção pelo misto foi novamente levada a votação, mas naquele ano era o Distrito o projeto que reunia maior esforço para a sua aprovação. De qualquer modo, o resultado da votação do modelo misto não alterou muito daquela vista em 1988.

Tabela 12 - Votação da lista fechada na Câmara dos Deputados em 2007

2007	Lista Fechada			
Partido	Contra	A favor	Abstenção	Total
PMDB	42	33	2	77
PT	1	72	1	74
DEM	8	42	1	51
PSDB	42	8	-	50
PP	34	2	-	36
PR	35	-	-	35
PDT	22	-	-	22
PSB	18	4	-	22
PTB	17	1	-	18
PCdoB	-	13	-	13
PPS	6	4	-	10
PV	10	-	-	10
PSC	6	-	-	6
PMN	4	-	-	4
PSOL	-	3	-	3
PHS	2	-	-	2
PRB	1	-	-	1
Sem partido	2	-	-	2
<b>Total</b>	<b>251</b>	<b>182</b>	<b>4</b>	<b>437</b>

Fonte: O autor, 2019.

Tabela 13 - Votação da lista fechada na Câmara dos Deputados em 2015

2015	Lista Fechada			
Partido	Contra	A favor	Abstenção	Total
PT	53	3	1	57
PMDB	47	2		50
PSDB	42	-	1	43
PP	37	-	-	37
PR	27	-	-	27
PSB	26	1	-	27
PSD	24	-	-	24
PTB	23	-	-	23
PRB	19	-	-	19
DEM	17	1	-	18
PDT	16	-	-	16
SD	11	1	-	12
PCdoB	-	11	-	11
PROSS	11	-	-	11
PSC	11	-	-	11
PPS	8	-	-	8
PV	4	1	-	5
PHS	5	-	-	5
PSOL	4	-	-	4
PTN	4		-	4
PMN	3	-	-	3
PRP	2	-	-	2
PEN	1	-	-	1
PSDC	1	1	-	2
PTC	2	-	-	2
PTdoB	2	-	-	2
PRTB	1	-	-	1
PSL	1	-	-	1
Total	402	21	2	425

Fonte: O autor, 2019.

As propostas relativas ao modelo proporcional por “lista fechada” também são elucidativas. Votas em 2007 e em 2015, assim como no caso do modelo misto, foram totalmente rechaçadas, obtendo um pouco mais de apoio em 2007.

Tabela 14 - Votação do distritão na Câmara dos Deputados em 2015

2015	Distritão			
Partido	Contra	A favor	Abstenção	Total
PT	62	-	1	63
PMDB	13	48	-	61
PSDB	26	21	2	49
PP	4	34	-	38
PR	31	-	-	31
PSB	25	5	-	30
PSD	16	13	-	29
PTB	3	21	-	24
PRB	20	-	-	20
DEM	4	15	-	19
PDT	17	-	1	18
SD	6	10	1	17
PCdoB	-	13	-	13
PROSS	8	4	-	12
PSC	3	8	-	11
PPS	9	1	-	10
PV	5	3	-	8
PHS	-	5	-	5
PSOL	4	-	-	4
PTN	3	1	-	4
PMN	2	1	-	3
PRP	1	2	-	3
PEN	-	2	-	2
PSDC	1	1	-	2
PTC	2	-	-	2
PTdoB	2	-	-	2
PRTB	-	1	-	1
PSL	-	1	-	1
<b>Total</b>	<b>267</b>	<b>210</b>	<b>5</b>	<b>482</b>

Fonte: O autor, 2019.

Por fim, as votações em torno da proposta do distritão, ocorridas apenas em 2015, foi a que mais se aproximou de uma aprovação. Ainda assim, não chegou perto de ser aprovada. No total, a proposta obteve 210 votos favoráveis, longe, portanto, dos 308 votos necessários.

Como é possível concluir, o Congresso brasileiro votou, em muitas oportunidades, diferentes propostas de alterar o seu sistema eleitoral. Apesar dessas tentativas, nenhuma logrou êxito, tornando o atual modelo eleitoral proporcional por lista aberta em uma das regras eleitorais mais duradouras na história do Brasil. Criada juntamente com o Código Eleitoral de

1932 e a Constituição de 1934, esse sistema eleitoral teve a sua primeira atuação em 1945, sobrevivendo ao período autoritário conhecido como “Estado Novo”, de 1937 a 1945, e a ditadura militar que governou o país de 1964 a 1985. A invenção<sup>42</sup> brasileira, apesar disso, é pouco valorizada no Brasil. Se é verdade que já tivemos inúmeras tentativas e momentos de votação em Plenário para se adotar outro sistema eleitoral e nenhuma delas foi aprovada, seria isto a prova do fracasso da política brasileira ou do sucesso do seu sistema eleitoral? É preciso levar em conta a possibilidade de uma inversão de perspectiva quando se aborda o tema da reforma política no Brasil. O fato do sistema eleitoral brasileiro ter passado por tantas provações e ainda estar de pé, em pleno uso, dificilmente pode ser considerado um fracasso. Tampouco má vontade de políticos que discutiram e propuseram a sua substituição em cada Legislatura desde a redemocratização em 1985.

Diante disso, gostaria de propor algumas considerações a respeito dessa recorrente “insatisfação” com o sistema eleitoral. Como foi dito, existem as teses relativas ao fracasso do presidencialismo de coalizão e também a tese sobre o problema do financiamento de campanha. Na corrente teórica crítica do presidencialismo de coalizão, existem autores (AMES, 2001 e 2003; CINTRA, 2000, 2005a, 2005b, 2006, 2007, 2008; FLEISCHER, 2005, 2006, 2008, 2013, entre outros) que atribuem ao sistema eleitoral a principal causa do mau funcionamento do arranjo institucional citado. Segundo esta corrente, os efeitos negativos do presidencialismo de coalizão, é potencializado pelas especificidades do sistema eleitoral proporcional por lista aberta, uma vez que ele “não induz a formação de partidos ideologicamente coesos e de comportamento disciplinado e não impede a fragmentação partidária” (CINTRA, 2007). Os políticos, por sua vez, quando debatem o tema não escondem a sua insatisfação com o modelo, especialmente no que concerne a necessidade de competir com os candidatos do próprio partido, uma vez que a lista é aberta e é o eleitor quem decide a ordem dos candidatos em cada legenda. Com relação ao financiamento de campanha, a decisão judicial mais recente já apostou em uma

---

<sup>42</sup> O primeiro a chamar a atenção para a singularidade do sistema eleitoral brasileiro, foi o cientista político francês Jean Blondel, em 1957. Na ocasião, ele escreveu que a lei à brasileira “é original e merece (que) seja descrita minuciosamente” (PORTO, 2000, p. 64-66). Alguns anos após a obra de Porto, outro brasileiro defende a originalidade do sistema proporcional por lista aberta no Brasil. Dessa vez, com o objetivo de estudar as origens desse modelo eleitoral no Brasil, Pires (2009) utiliza pela primeira vez a expressão “a invenção brasileira da lista aberta” e demonstra de maneira contundente como se deu essa originalidade. Pires aponta que o desconhecimento dessa originalidade se deve também às análises externas que, utilizam como regra o exemplo finlandês. Podemos ver essa dinâmica nas análises de Lijphart (2003, p.173) e Gallagher (2005, p. 535-541). Renwick e Pilet (2016) sustentam que o modelo italiano de 1919 seria uma primeira variante do sistema eleitoral por lista aberta, mas este detém profundas diferenças. Para começar os eleitores podiam votar em quantos candidatos quanto fossem as cadeiras no distrito, regra similar ao do modelo majoritário conhecido como “voto em bloco”. Reafirmo, portanto, a mesma posição defendida por Pires (2009) e Porto (2000), de que o sistema eleitoral brasileiro é original e o primeiro do seu tipo no mundo.

gnada de raciocínio com relação aos mecanismos de regulação das campanhas, proibindo a categoria de financiamento privado. Devemos agora esperar para sabermos que tipos de consequências esta decisão trará ao meio político. Mas, e quanto a insatisfação dos eleitores?

O sistema eleitoral proporcional por lista aberta do Brasil, é um modelo que permite que o eleitor vote diretamente no candidato de sua preferência, sem que o voto seja do candidato, mas sim do partido, o que fortalece, ao menos minimamente, a organização partidária, por ser a única com o monopólio das candidaturas e dos assentos no Legislativo, sem, no entanto, se sobrepor ao poder conferido ao eleitor sobre a escolha do candidato. A escolha também se dá de forma proporcional, permitindo que todas as distintas visões políticas estejam contempladas no Congresso. É um sistema profundamente generoso com o voto do eleitor. Além disso, é sabido que o eleitorado brasileiro pune os “maus” candidatos como mostram as altas taxas de rotatividade no Congresso. Ou seja, os políticos frequentemente não se reelegem caso desagradem o eleitor, não importando o seu conhecimento político e as suas relações dentro dos seus partidos. É, portanto, natural que muitos políticos estejam insatisfeitos com esse sistema. Mas, o que poderia demonstrar que o eleitor também estaria insatisfeito com este arranjo institucional?

Na falta de pesquisas empíricas que demonstrem o contrário, a percepção deste trabalho considera que, para o eleitorado, o problema não é com o sistema eleitoral e nem com o sistema partidário, que apenas fornece um leque maior de opções ao eleitorado. Se fosse, existiria uma demanda específica e objetiva nessa direção. Mas ao invés disso, o que é possível perceber é que o eleitorado não demanda alterações no sistema eleitoral. Sequer temos uma sequência de surveys que pudessem nos dar um horizonte sobre o que o eleitor pensa das propostas debatidas entre deputados. Com isso, fica compreensível o alerta que muitos acadêmicos (LAVAREDA, 1991; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2003; ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004; SANTOS, 2006a, 2006b; MARENCO, 2012; NICOLAU, 2012, 2015) e políticos fazem sobre alterar o sistema eleitoral com grandes expectativas. Afinal, desagradar o eleitorado pode ser um risco alto demais a ser pago pelas forças políticas. Isto pode mudar, é claro, caso haja a construção de um “movimento”, político-civil, que consiga reunir apoio junto ao eleitorado em prol de alguma proposta específica de sistema eleitoral. Mas mesmo nesta hipótese, demandaria tempo e esforço até que tal proposta pudesse ser lançada ao Congresso. O interessante para este trabalho é frisar que dificilmente o eleitorado estaria insatisfeito com um modelo que lhe permite quase total controle sobre os candidatos políticos. Este ponto deve ser levado mais a sério pelos entusiastas de uma reforma no sistema eleitoral, no sentido de cultivar junto ao eleitorado o apoio desejado antes de uma aventura reformista.

Especula-se que é muito provável que a temática da reforma do sistema eleitoral volte a ser debatida entre parlamentares. Primeiro porque já é quase uma “tradição” da política brasileira criticar e propor modelos alternativos de sistemas eleitorais e segundo por que ainda existem propostas pendentes de votação, tal como a PEC 77/2003, discutida pela comissão especial de 2016 e que foi votada de forma fatiada em 2017, embora o item referente a sistemas eleitorais já tenha concluído sua votação.

Sobre a PEC 77/2003 é importante destacar duas questões. Primeiramente, é interessante notar que ainda pairou sob ela o “fantasma” do Distritão, proposta que ganhou força com o Deputado Eduardo Cunha em 2015, mas que foi rechaçada em Plenário. Assim como em 2015, a PEC da comissão de 2016 que propunha esse modelo eleitoral a partir de 2018 enfrentou tentativas de obstrução, falta de quórum para votação, protestos dos Deputados, etc. Quando finalmente foi votada, de forma fatiada, a proposta recebeu 238 votos contrários, 205 favoráveis e 1 abstenção. Conseguiu, portanto, mais ou menos o mesmo apoio que em 2015. Mais relevante, todavia, foi a sua proposta de adotar o modelo misto depois de 2022. A PEC previa a adoção do Distritão para duas eleições, 2018 e 2020, e a partir de 2022, adotaríamos o modelo misto.

Tabela 145 - Votação do modelo misto, com distritão para 2018 (continua)

2017	Distritão & Misto				
	Contra	A favor	Abstenção	Total	Obstrução
DEM	6	18		24	
PCdoB	12			12	
PDT	13	4		17	
PEN	3			3	
PHS	5	2		7	
PMDB	7	43		50	
PODEMOS	3	12		15	
PP	4	32		36	
PPS	7	1		8	
PR	32	3		35	
PRB	15			15	
PROSS	4	2		6	
PRP		1		1	
PSB	21	11		32	
PSC	5	5		10	
PSD	4	28		32	
PSDB	13	26	1	40	
PSL	2			2	

PSOL	6			6	
PT	55			55	
PTB	7	6		13	
PTdoB	5			5	
PV	5			5	
REDE	2			2	1
SOLIDARIEDADE	2	11		13	
Total	238	205	1	444	1

Fonte: O autor, 2019.

Algumas ponderações sobre essa proposta precisam ser esclarecidas. Em primeiro lugar, como foi demonstrado neste capítulo, as palavras que fazem referência ao modelo misto vêm ganhando força dentro do discurso dos deputados participantes da comissão especial de reforma política desde 2011. Se durante as comissões de 2003 e 2011 foi a proposta da lista fechada a opção mais discutida, em 2015 e também em 2016, a proposta do modelo misto ganhou muita força.

Tabela 16 - Numero de repetições das palavras referentes a sistemas eleitorais, nas comissões especiais de reforma política da Câmara dos Deputados

	2017	2015	2011	2003
Distritão	189	428	184	2
Lista	828	250	1162	820
Fechada	176	100	324	180
Aberta	81	81	105	82
Misto	152	237	397	22
Distrital	213	331	484	51
Distrito	69	181	323	17
Alemão	45	57	36	5
Alemanha	23	48	24	18
Majoritário	209	186	217	94
Proporcional	201	271	388	152

Fonte: O autor, 2019.

Ao analisarmos a repetição das principais palavras referentes a sistemas eleitorais, como mostra a tabela 16, é possível observar que a proposta de alterar a lista partidária teve forte queda em 2015, enquanto as palavras associadas ao modelo misto mantiveram mais ou menos a mesma frequência. Como já foi dito, a mera repetição das palavras não diz muito quando analisada em separado. Sabemos que, em perspectiva comparada, as comissões tiveram diferentes número de sessões deliberativas e focos de discussões diferenciadas. A palavra “lista”, também é usada para referir a lista de inscritos na comissão e outras atribuições,



inclusive quando se aborda sobre o modelo misto. Mas a tabela nos mostra a ascensão e queda do “distritão” e a constante das palavras associadas ao modelo misto. Quando foram gerados os gráficos das sessões anteriores, neste mesmo capítulo, foi possível demonstrar que a palavra “lista” seguida das palavras “distrital” e “misto”, figuram entre as mais centrais das comissões de 2011, 2015 e 2016. O argumento deste trabalho é que a proposta de um modelo do tipo misto é presumivelmente a mais receptiva no atual momento político, depois das votações de 2017, o que não significa que tenha chances de ser aprovada.

Em 2015 a proposta do distritão teve algum destaque e foi uma das palavras mais comentadas, embora a análise estatística não tenha encontrado elementos que a tornassem parte do discurso central. Como demonstrado pelos gráficos deste capítulo, a palavra “distritão” esteve presente sempre de forma secundária, mesmo em 2015. Ainda assim, foi a proposta que obteve maior quantidade de votos. Podemos associar essa atuação a condução peculiar dos trabalhos de reforma dadas pelo então presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha. O que os dados nos mostram, no entanto, é que o modelo misto se tornou, desde 2011, aquele com maior apelo dentro da comissão especial, muito embora o distritão tenha tido importante suporte. Mas, muito mais importante é notar que o Congresso já demonstrou não ter interesse em modificar o sistema eleitoral seja qual for a proposta.

Abordei no capítulo I sobre as condições em que uma reforma das regras eleitorais pode ocorrer. Tirando as possibilidades em que os políticos profissionais perdem o controle do processo, a alternativa é possuir uma maioria parlamentar ou conseguir costurar um acordo, um consenso mínimo que possibilite uma maioria circunstancial. Verificando as comissões especiais de reforma política e, posteriormente, as votações que se sucederam em relação ao sistema eleitoral, fica claro que o Congresso brasileiro não chegou a esse acordo. Não houve a formação de uma maioria, não houve acordo possível, não houve consenso. Apesar disso, houve pelo menos seis comissões especiais em que os partidos puderam testar hipóteses, propostas e acordos.

Desse modo, ainda que continue existindo o discurso sobre a necessidade de uma reforma das regras eleitorais, a questão do sistema eleitoral está mais ou menos definida dentro do Congresso brasileiro e não dá sinais de mudanças a não ser que um evento de fora da política traga a temática novamente com novos elementos de pressão. Tal qual discutido no capítulo I, ao sentir a ameaça de perder o controle do processo de reformas, políticos profissionais buscam contornar a situação e admitem o compartilhamento na condução do processo. Mas isso ocorre somente em casos onde a pressão é muito grande, a ponto de alterar o *status quo*.

Conforme vimos, devemos ter em conta que o grosso das reformas que foram aprovadas no Congresso até hoje, foram reformas cujos processos estiveram sob pleno domínio dos políticos, com esporádicas intervenções judiciais. Essa realidade vem forçando analistas e acadêmicos a se perguntarem duas questões: Como conseguir que o Congresso aprove uma reforma que o afetará de maneira quase totalmente imprevisível? E como reunir a pressão necessária para tal? Em contraposição, as forças partidárias vêm se perguntando: como realizar uma reforma eleitoral que não resulte num total fiasco junto ao seu eleitorado? Na falta de uma resposta clara, a tendência é a inercia.

De acordo com o que foi sustentado no capítulo I, existe o argumento de que alterações de sistemas eleitorais podem ser influenciadas por “modas”. Esta perspectiva assume a ideia de que existe, atualmente, uma tendência maior em adotar o modelo eleitoral misto, em detrimento de outras opções, e que antes disso houve a tendência ao modelo proporcional. Também foi exposto que a hipótese sobre a indignação pública, especialmente quando envolvendo escândalos de corrupção, seria fundamental para o desencadeamento de reformas.

Como foi demonstrado ao longo deste capítulo, a discussão em torno das opções sobre uma reforma do sistema eleitoral brasileiro, dentro das comissões especiais, acompanhou etapas distintas de discussões. Enquanto nas duas primeiras comissões a proposta mais debatida foi a de alterar a lista aberta do nosso sistema eleitoral, por uma lista fechada ou flexível, em 2015 houve forte discussão em torno da proposta do distritão e em 2016 a proposta repetia o modelo distritão para as duas primeiras eleições, com o misto a partir da terceira. Embora as opções da lista fechada e do distritão tenham sido categoricamente rejeitadas por votações, mais de uma vez, na Câmara dos Deputados, a proposta do modelo misto esteve permeada de uma conjuntura nada favorável a uma votação “normal”. A primeira dessas votações ocorreu ainda na Constituinte de 1988, momento em que os debates tinham muitas outras questões para tratar do que meramente o sistema eleitoral. O segundo momento foi em 2015, quando o então presidente da câmara dos deputados fez forte campanha pela proposta do distritão, concentrando grandes esforços nessa direção e que minaram as reais possibilidades de apoio ao modelo misto. Vale lembrar que nesta última votação, como foi argumentando ao longo das sessões deste capítulo, muitos deputados alegaram votar contrariamente as propostas de reforma pela forma como a votação estava sendo conduzida.

Com isso, existe de fato indícios de que a proposta do modelo misto pode voltar com força nos próximos anos, caso novas conjunturas de crise tragam o debate da reforma eleitoral novamente ao Congresso brasileiro. Ainda assim, é possível argumentar que o debate em torno da proposta de adotar o modelo eleitoral misto tenha sido insuficiente. Para citar um exemplo,

quando o deputado Marcelo Castro abordou sobre o modelo misto pela primeira vez na comissão especial de 2011, de forma absolutamente propagandístico e sem a apresentação de nenhum dado, nenhum comentário crítico foi observado ao longo de todo o resto da sessão. Mesmo diante da presença do relator, Deputado Enrique Fontana, entusiasta do modelo por lista fechada e que acumulou enorme experiência no assunto, e sendo ele citado pelo comentário, não houve contraposição ao argumento do colega.

A Alemanha. Segundo as notícias que temos e o que dizem os estudiosos, são sistemas que funcionam melhor, em que os representantes estão mais satisfeitos, assim como os representados. Eu nunca vi uma pessoa, Deputado Henrique Fontana, falar mal do sistema alemão. Sempre criticam um, criticam outro, mas o sistema alemão é objeto de consenso. Os alemães, conforme informação que tenho, estão satisfeitíssimos com o sistema deles, que é exatamente a junção dos dois sistemas: metade é eleita pelo distrito e a outra metade é eleita pelo partido, pela lista fechada. No Brasil não é um sistema, nem o outro, nem o outro. Quer dizer, nosso sistema não é o majoritário distrital, nem o proporcional com lista fechada, nem o misto. Nosso sistema é uma anomalia. O Brasil navegando sozinho no mundo inteiro. (Discurso proferido no dia 12/04/2011. Notas taquigráficas, Câmara dos Deputados. Comissão especial de reforma política de 2011).

É interessante notar que o modelo misto é comumente associado a um suposto “sucesso” alemão sem a devida reflexão sobre esta afirmação. Em primeiro lugar, existem mais de um tipo de modelo eleitoral misto, com efeitos radicalmente diferentes. E em segundo lugar, que critério se utiliza para afirmar que o modelo misto foi um sucesso na Alemanha? É bem verdade que tal modelo não foi um fracasso, mas existem muitas questões não abordadas pelos entusiastas brasileiros, como foi apontado pelo capítulo II, e que deveriam entrar na pauta dos debates antes de avançarem para uma votação. Estes fatos reforçam a hipótese de que o Congresso brasileiro não está preparado para aprovar uma reforma do sistema eleitoral e, ao que tudo indica, nem o quer.

Diante disso, como produzir a “pressão” necessárias para que o Congresso aprove uma reforma do sistema eleitoral? A resposta para esta pergunta está associada ao tipo de processo de mudança institucional que queremos que o Brasil conduza. Até a presente data, tal processo ficou nas mãos de políticos e do judiciário, mas existe a possibilidade de que políticos compartilhem o processo também com os cidadãos. Mecanismos de democracia direta, ou sinais de mudança de apoio, por parte do eleitorado, podem pressionar políticos a compartilhar o procedimento da reforma. É preciso, no entanto, ter um projeto coeso, claro e uma demanda consistente. Escândalos de corrupção por si só não produzem a “pressão” necessária, pois na falta de uma reivindicação objetiva, os políticos continuam na dianteira do processo ao terem que escolher entre opções levadas ao debate por eles próprios.

## CONCLUSÃO

Reformas eleitorais com participação dos cidadãos são raras, e exigem uma combinação de fatores muito difíceis de se construir. Como vimos, o Brasil possui uma história de reformas, assim como na Alemanha, dominado pelos políticos profissionais, mas com esporádicas intervenções do judiciário. Três diferenças, no entanto, precisam ser destacadas.

Em primeiro lugar, a Alemanha efetuou as suas reformas mais radicais, logo no início de vida do seu sistema eleitoral. Um longo período sucedeu-se apenas com reformas pontuais e pouco impactantes até que uma decisão judicial demandou uma reforma que teria grande impacto no sistema político alemão. No Brasil, em contraste, podemos observar que o processo de reforma foi muito bem distribuído ao longo das Legislaturas, com impactos mais ou menos equilibrados, sem que se possa destacar um momento específico de reformas mais radicais. As decisões judiciais também foram constantes e numa recorrência maior que aquela observada na Alemanha. A segunda diferença, sob o ponto de vista brasileiro, é bastante curiosa. Diferente do que ocorre no Brasil, na Alemanha os políticos estão mais ou menos bem satisfeitos com o sistema eleitoral.

Essas diferenças, no entanto, não dizem muito sobre as qualidades do sistema eleitoral dos dois países. A terceira diferença, todavia, pode nos dar algumas pistas. Na Alemanha, como já foi dito, não foram encontrados indícios sobre o risco de que cidadão indignados pudessem exigir o compartilhamento do domínio do processo de reformas. No Brasil, por outro lado, embora não tenha havido tal compartilhamento, escândalos de corrupção somados às manifestações difusas por parte dos cidadãos, chamaram a atenção do meio político ao ponto que rapidamente instalassem comissões de reforma para sinalizar alguma iniciativa e conter a insatisfação. Mas, o que isso tem a ver com qualidade de sistema eleitoral?

Como eu argumentei no capítulo I, processos de reformas na legislação eleitoral podem tomar diferentes formas. As reformas mais comuns, e que vimos ocorrer com relativa frequência nos dois países analisados, são aquelas que se mantêm sob domínio dos políticos profissionais. Essas reformas, no geral, também tendem a ser mais brandas e refletem a correlação de forças políticas. Intervenções judiciais são um fenômeno novo e embora possam causar grandes impactos no sistema político, são, no geral, limitados e raras são as vezes que surpreendem os políticos de forma irreversível. É a indignação pública que de fato pode efetivar mudanças radicais e irreversíveis na vida política. Também mencionei a possibilidade de “golpes militares” e “ocupação estrangeira”, mas ambos os casos são raríssimos e

correspondem a uma escalada de acontecimentos normalmente associadas a indignação pública. Portanto, são os cidadãos o grande diferencial.

Sistemas eleitorais são arcabouços institucionais com grande variedade de possibilidades e de difícil hierarquização em termos de qualidade. O fator que decisivamente fará diferença, no caso de reformas, é o comportamento dos cidadãos. Se eles se indignarem, não existe sistema eleitoral que fique em pé. Mas se se mantiverem neutros, ou na dúvida, então as regras eleitorais sofrerão alterações que reflitam a correlação de forças políticas do momento. Uma série de possibilidades de processos podem tomar forma no contínuo de relações entre cidadãos e políticos. O comportamento dos cidadãos, portanto, será determinante.

Com isso, volto a alertar sobre o perigo de defender a “reforma possível”, sem a devida interação com a opinião pública. Se como mostrei no capítulo I as reformas sob o domínio dos políticos refletem a correlação de forças políticas, esta não irá apaziguar a “indignação pública”. O fato dos cidadãos estarem demandando reformas precisa ser acompanhado pelas forças políticas como a única forma de dar uma resposta satisfatória. Os cidadãos, nestes casos, precisam participar do processo antes que comecem a exigir a sua participação, o que pode levar a perdas ainda maiores para o *status quo* do meio político.

Como argumentei no capítulo I, a natureza de reformas na legislação eleitoral opera de acordo com as relações de poder entre os atores com capacidade de reivindicar a reforma. Isto significa dizer que o problema não é encontrar um sistema eleitoral ideal ou um arcabouço institucional específico que “dê jeito” no sistema político. O problema é ser capaz de lidar com a constelação de forças que demandam alterações. Ou seja, é ser capaz de entender o tipo de processo que o meio político está envolvido, para evitar crises maiores no futuro. Neste caso, significa dizer que os políticos, compondo uma maioria, podem efetuar reformas para conter a insatisfação pública crescente, ou, sob outra perspectiva, políticos minoritários podem se alinhar com setores da sociedade para que juntos possam exigir o compartilhamento do processo de reformas contrariamente aos desejos de uma maioria política antirreforma.

A análise empírica do caso alemão demonstra que o processo esteve sob total domínio dos políticos, na maioria satisfeitos com o sistema eleitoral, até a reforma de 2008. É este fato que explica o relativo “sucesso” do sistema eleitoral misto. Na única intervenção judicial mais incisiva, que demandou uma reforma na legislação eleitoral, aquele sistema quase intocado teve que ser revisto e a contragosto das forças políticas. Vale lembrar que a decisão judicial de 2008 estabelecia uma reforma até o ano de 2011, mas por falta de consenso ela só ocorreu em 2013. No Brasil, podemos dizer que o processo também esteve sob domínio dos políticos, porém,

diferentemente do caso alemão, a proporção de insatisfeito com o sistema eleitoral é consideravelmente maior.

É possível que a tipologia desenvolvida por Borchert (2001; 2003; 2009), e descrita no capítulo I, possa auxiliar, ao menos parcialmente, na compreensão dessa insatisfação dos políticos brasileiros. Segundo o autor, o caso brasileiro é marcado por ambições de carreiras políticas com elevado grau de incerteza quando comparado com outros modelos. Isto ocorre porque muitos cargos são ofertados sem uma hierarquia clara. A movimentação entre os diferentes cargos ocorre livre e constante, com qualquer um podendo se mover a qualquer momento. O ônus desse universo de ambição política é que os desafios também são constantes e a competição bastante acirrada. Na Alemanha, ao contrário, existem duas grandes opções de carreira política, claramente hierarquizadas, o nível estadual e o nível federal, em que políticos são compelidos a optar por uma ou outra, investindo pesadamente desde muito cedo. Deste modo, é natural que exista maior insatisfação no caso brasileiro.

O Brasil possui um sistema eleitoral profundamente generoso com o eleitor. Possibilitando que ele defina o nome do seu candidato, dentre os candidatos de cada lista partidária. Este componente potencializa o grau de incerteza do sistema como um todo e incentiva os políticos a buscar cargos no Executivo, pela sua relevância em intervir no processo decisório, com o objetivo também de canalizar o apoio do eleitorado.

Ou seja, para os políticos o grande problema é: como mudar um sistema eleitoral que é tão generoso com o eleitor e ao mesmo tempo tão incerto para os políticos, sem, com isso, provocar a insatisfação do eleitorado? Para o eleitorado, por outro lado, existe a percepção dessa insegurança no meio político e a demanda, por parte do eleitorado, de que façam algo. Mas não é só o eleitorado quem percebe essa insegurança. A mídia e o judiciário também percebem e atacam sempre que seus interesses os orientam, negociando favores e “ameaçando” a classe política<sup>43</sup>. É nesse cenário que a reforma permanece no impasse.

Com altas taxas de rotatividade eleitoral e elevado grau de incerteza, não é difícil imaginar que propostas de uma profunda reforma na legislação eleitoral sejam mais presentes no exemplo brasileiro do que no alemão. Como vimos, na Alemanha, os políticos que apresentam propostas ou questionamentos sobre reformas são aqueles com dificuldades de se

---

<sup>43</sup> Uma vez que os políticos são profundamente dependentes das suas reputações pessoais, já que o eleitor vota diretamente no candidato, podendo puni-lo caso deixe de confiar nele, é possível observar que eles também se encontram extremamente frágeis diante de ataques as suas reputações. Sendo verdadeiro ou falso, o mero ataque a reputação de um candidato pode ser o suficiente para tirá-lo do jogo político, ao menos momentaneamente. Esta condição de fragilidade não passa despercebida pela mídia e pelo judiciário, que em muitas ocasiões se utiliza dos seus recursos para negociar e ameaçar os políticos.

elegerem. Membros de partidos pequenos que, no geral, enfrentam dificuldades inclusive de ultrapassar a barreira dos 5%.

A indignação pública, por outro lado, não esteve presente em nenhum dos dois casos analisados por este trabalho. Contudo, vimos que escândalos de corrupção e a tentativa de canalizar a opinião pública em direção a indignação sempre estiveram presentes no caso brasileiro. Com efeito, tentativas por parte de atores insatisfeitos com o modelo político brasileiro vem tentando influenciar a opinião pública desde, pelo menos, 1993, quando um plebiscito sobre alterar o sistema de governo foi posto em votação no Brasil e foi reprovado pela maioria esmagadora do eleitorado. Desde então os esforços foram constantes, embora sem lograr muito êxito.

### *Correlação de forças e o contexto das reformas*

É importante destacar que, apesar dos inúmeros processos de reformas apresentadas ao longo deste trabalho, numero muito maior de tentativas fracassaram. Na realidade, qualquer movimento no sentido de uma proposta, necessita de um grande e consistente acordo entre os principais partidos e lideranças políticas, para dizer o mínimo. Acordo este que até o momento desta pesquisa não logrou êxito no caso brasileiro. Contudo, para que uma reforma eleitoral consiga de fato um sucesso duradouro, assumindo que ela deva ocorrer, tal acordo deve incluir também lideranças civis e o apoio consciente de pelo menos parte significativa do eleitorado, já que este será o principal afetado sem que esteja demandando tal mudança. Os inúmeros “ajustes” aprovados no Congresso, não obstante, são provas de que o sistema político brasileiro vem vivenciando incontáveis tentativas de aperfeiçoamento. Esses “ajustes” podem contribuir para que o sistema eleitoral brasileiro continue imutável nas próximas legislaturas por vir.

Apesar disso, o processo de reforma no Brasil é marcado por um profundo sentimento de incompletude. Um dos grandes estudiosos do tema, o cientista político Jairo Nicolau, que teve a oportunidade de participar de todas as comissões especiais de reforma política instaladas na Câmara, enquanto palestrante convidado, sugeriu que esse sentimento pudesse estar atrelado a não alteração do sistema eleitoral (NICOLAU, 2017). Como demonstrei ao longo do capítulo III, as discussões sobre uma alteração do sistema eleitoral não encontraram consenso no Plenário. A não decisão, neste caso, está muito mais associada a falta de um consenso do que ao autointeresse dos políticos que votaram contrariamente. Como sustentou, Fernando Limongi,

outro cientista político estudioso do tema, não está claro as razões para alterar o sistema eleitoral. Ou seja, qual seria o nexos causal entre o modelo eleitoral e o problema a ser solucionado (informação verbal)<sup>44</sup>.

Este ponto é importante, pois não é a velocidade na tomada de decisão, quando tratamos de reformas, que se traduz em sucesso em atender demandas. O exemplo italiano pode nos servir de alerta nesse sentido. Embora a Itália tenha adotado o modelo misto em 1993 depois de grandes escândalos de corrupção, indignação pública e na bem-sucedida utilização de instrumentos de democracia direta, com vários referendos, retornaram ao modelo eleitoral inicial, quase nas mesmas regras, em 2015 (RENEWICK; PILET, 2016). Ou seja, é importante frisar que, mais do que uma constelação de fatores, é preciso tempo para amadurecer um processo bem-sucedido de reforma. A análise das comissões especiais instaladas na Câmara dos Deputados mostra que houve evolução nos debates brasileiros.

Outra questão relevante é compreender que tendências e padrões podem ser observados ao longo dos processos de reformas, mas existem muitas exceções à regra. Fatores contextuais podem, imprevisivelmente, decidir a direção de uma reforma. Podemos observar a constelação de forças sendo formada e a direção que ela poderá seguir, mas a imprevisibilidade continua sendo um fator marcante. Vimos, no capítulo I, o inesperado resultado da reforma na Papua Nova Guiné, assim como o exemplo conturbado italiano, mas existem muitos outros casos em que resultados inesperados foram ocorrendo sem que os atores pudessem dar conta da velocidade com que os eventos ocorriam.

Entendermos os processos que levam a alterações na Legislação eleitoral é de vital importância para a Ciência Política moderna. Ainda que esses processos sejam de natureza complexa e únicas, é possível buscarmos por metodologias que nos auxiliem nessa tarefa. Considero que a análise comparativa é fundamental para esse objetivo, ainda que os contextos sejam dos mais adversos.

---

<sup>44</sup> Seminário reforma política – São Paulo. Mesa: “voto distrital, voto proporcional e coligações” (sem informações da data) e UFPR Especial - Diálogos de Ciência Política: Regional Sul 11/09/2017.



## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio. *Os dilemas da governabilidade no Brasil: Reforma política ou reforma do Estado?* In: FLEISCHER, David; ABRANCHES, Sérgio; CINTRA, Antônio; RIAL, Juan; SPECK, Bruno. (Orgs.). *Reforma Política: Agora vai?* Rio de Janeiro: ADENAUER. 2005.
- 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. *Perfiles Latinoamericanos*: 35, p. 9-34, 2010.
- AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 2001.
- \_\_\_\_\_. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMORIM, Miriam Campelo de Melo; CINTRA, Antônio Octávio. *Histórico de reformas: Breve histórico das reformas políticas durante a 51ª Legislatura na Câmara dos Deputados*. Brasília: Consultoria Legislativa, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. *A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo*. In: RENNÓ, L. R. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2006.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Unesp, 2004.
- ANDRADE, Eric N. *Fundamentos sociopolíticos do sistema eleitoral de representação proporcional por lista aberta no Brasil*. Niterói: Dissertação de mestrado, UFF, 2014.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, Fapesp, Educ. 1997.
- \_\_\_\_\_. *Ministério público e política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, Educ. 2002
- AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG. 2006.
- BAWN, Kathleen. *Voter responses to electoral complexity. Ticket splitting, rational voters and representation in the federal republic of Germany*. British journal of political Science 29, p. 487-505, 1999.
- BEHNKE, Joachin; GROTZ, Florian; HARTMANN, Christof. *Wahlen und wahlssysteme*. Oldenbourg: De Gruyter, 2017.
- BEHNKE, Joachin; DECKER, Frank; GROTZ, Florian; VEHRKAMP, Robert; WEINMANN, Philipp. *Reform des Bundestags-wahlsystems: Bewertungskriterien und reformoptionen*. Bielefeld: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2017.
- BENOIT, Kenneth. *Which electoral formula is the most proportional? A new look with new evidence*. *political analysis* 8:4, p. 381-388, 2000.

- \_\_\_\_\_. *Models of electoral system change*. Electoral studies: 23, p. 363-89, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Electoral laws as political consequences: Explaining the origins and chance of electoral institutions*. Annual review of political Science: 10, p. 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*. European journal of political research: 32, p. 107-29, 1997.
- BLODEL, Jean. *An introduction to comparative government*. London: Weidenfeld and Nicholson, 1969.
- BOIX, Charles. *Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies*. American political Science review: 93, p 609-24, 1999.
- BORCHERT, Jens. *Movement and Linkage in Political Careers. Individual Ambition and Institutional Repercussions in a Multi-Level Setting*. Unpubl. Manuscript. ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble. 2001.
- \_\_\_\_\_. *Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*. Frankfurt: Campus. 2003.
- \_\_\_\_\_. *Ambition and Opportunity in Federal Systems: The Political Sociology of Political Career Patterns in Brazil, Germany, and the United States*. Toronto: APSA, 2009.
- BORCHERT, Jens; STOLZ, Klaus. *German political careers: the State level as an arena its own right?* In: Regional and Federal Studies, 21, p. 205-222, 2011.
- BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; KARP, Jeff. *Why politicians like electoral institutions: Self-interest, values, or ideology?* Journal of politics: 68(2), p. 434-46, 2006.
- BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. *Election reform and (the lack of) electoral system change in the USA*. In: BLAIS, p. 90-111, 2008.
- BRADY, David; MO, Jongryn. *Electoral Systems and Institutional Choice: A Case Study of the 1988 Korean Elections*. Comparative Political Studies: 24(4), p. 405-29, 1992.
- BRÄUNINGER, Thomas; DEBUS, Marc. *Der einfluss von koalitionsaussagen, programmatischen Standpunkten und der Bundespolitik auf die Regierungsbildung in den Deutschen Ländern*. Politische Vierteljahresschrift, vol. 49, n. 2, p. 309-338, 2008.
- \_\_\_\_\_; DEBUS, Marc. *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT; <[www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)> Acessado entre os dias 10/02/2018 à 20/06/2019.
- BUNDESTAG; <<http://pdok.bundestag.de>> Acessado entre os dias 10/02/2018 à 20/06/2019.
- BUNDESWAHLLEITER; <<https://www.bundeswahlleiter.de/bundeswahlleiter.html>> Acessado entre os dias 10/02/2018 à 20/06/2019.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Diário do Poder Legislativo(DPL)*. Rio de Janeiro, p. 2582-2584, 1934.

CAPOCCIA, Giovanni. *The German Electoral System at Fifty*. In: *West European Politics*, 25/3, p. 171-202, 2002.

CARRAFFA, Carlos H. Cordero. *Constitución política del Estado: Versión pedagógica*. La Paz: Gente comum, 2010.

CARSTAIRS, Andrew McLaren. *A short history of electoral systems in Western Europe*. London: George Allan & Unwin, 1980.

CASTRO, Marcus Faro de. *O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 12, n° 34, 1997.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. *Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte*. *Dados, Revista de Ciências Sociais*: vol. 40 (3), p. 335-76, 1997.

CHANG, Eric C. C.; KAYSER, Mark Andreas; ROGOWSKI, Ronald. *Electoral systems and real prices: Panel evidence for the OECD countries, 1970-2000*. *British journal of political Science*: 38, p. 739-51, 2008.

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*. Michigan State University: 17-52, 1995.

CINTRA, Antonio Octávio. *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Consultoria Legislativa, 2000.

\_\_\_\_\_. *A proposta de reforma política: prós e contras*. Brasília: Consultoria Legislativa, 2005.

\_\_\_\_\_. *Majoritário ou proporcional? em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral*. In: FLEISCHER, David ET ALL. *Reforma política: Agora vai?* Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2005b.

\_\_\_\_\_. *Sistema eleitoral*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁCIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. *A origem é o sistema eleitoral*. In: CINTRA, Antônio; NOLETO, Pedro; SEABRA, Roberto. *Reforma política*. Brasília: Revista plenarium, 2007.

\_\_\_\_\_. *Reforma política: Mudando os termos da “conexão eleitoral”*. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio L (ORGs.). *Reforma política em questão*. Brasília: UnB, 2008.

COLOMER, Josep M. *The strategy and history of electoral system choice*. 2004a. In: Colomer, 3-78, 2004b.

\_\_\_\_\_. *Handbook of electoral system choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004b.

\_\_\_\_\_. *It's parties that choose electoral systems (or, Duverger's laws upside down)*. *Political studies*, 53, p. 1-21, 2005.

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

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

COX, Karen E.; SCHOPPA, Leonardo J. *Interaction effects in mixed-member electoral systems: theory and evidence from Germany, Japan and Italy*. *Comparative Political Studies*. 35(9): 1027-1053, 2002.

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

DAHL, Robert. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1991

DEBUS, Marc. *O impacto das coligações nas preferências dos eleitores e no comportamento eleitoral*. In: KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luiz Felipe (Orgs.). *Coligações e disputas eleitorais na nova República*. São Paulo: Unesp, 2017.

DEBUS, Marc; MÜLLER, Jochen. *Do the coalition preferences of voters affect the outcome of the government formation process?* *West European Politics* vol. 36, n. 5, p. 1007-1028, 2013.

\_\_\_\_\_; MÜLLER, Jochen. *Expected utility or learned familiarity? The formation of voters coalition preferences*. *Electoral Studies*, vol 34, n, I p. 54-67, 2014.

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

DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. Harper, 1957.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen. *Understanding the dynamics of electoral reform*. *International political Science review*: 16, p. 9-29, 1995.

DUVERGER, Maurice. *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris: Colin, 1950.

\_\_\_\_\_. *Political parties: Their organization and activity in the modern State*. London: Methuen, 1954.

\_\_\_\_\_. *Which is the best electoral system?* In: LIJPHART, Arend; GROFMAN, Bernard (Eds.). *Choosing an electoral system: Issues and alternatives*. New York: Praeger, 1984.

EBSWORTH, Raymond. *Restoring Democracy in Germany: The British Contribution*. London: Stevens & Sons, 1960.

EECR. *Constitution watch*. *East European constitutional review*, vol. 1, n° 2, p. 2-8, 1992.

ELSTER, Jon; OFFE, Claus; PREUSS, Ulrich K. *Institutional Design in Post-communist Societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

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

FALCÃO, Joaquim. *Reforma de uma só vez, ou por etapas?* In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma Eleitoral no Brasil: Legislação, democracia e internet em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2015.

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

FERRARA, Federico. *Electoral coordination and the strategic desertion of Strong parties in compensatory mixed systems with negative vote transfers*. *Electoral Studies*, 23(3): 391-413, 2004.

FERRARA, Federico; HERRON, Erik S. *Going it alone? Strategic entry under mixed electoral rules*. *American Journal of Political Science*, 49(1): 16-31, 2005.

FERRARA, Federico; HERRON, Erik S; NISHIKAWA, Misa. *The logic of contamination: District-Level Party Systems*: In: *Mixed member electoral systems: Contamination and its consequences*. New York. Palgrave Macmillan, 33-48, 2005a.

\_\_\_\_\_. *Mixed member electoral systems: Contamination and its consequences*. New York. Palgrave Macmillan, 2005b.

FERRAZ JUNIOR, Vitor Emanuel Marchetti. *Poder judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais*. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FERREIRA, Nivaldo Adão Jr. *Reforma política na Câmara dos Deputados: A rejeição política do modelo de lista fechada e financiamento público exclusivo*. Brasília: Dissertação de Mestrado, UnB, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional*. *Revista brasileira de ciências sociais*: vol. 10, nº 29, p. 175-200, 1995.

\_\_\_\_\_; LIMONGI, Fernando. *O Congresso Nacional: Organização, processo decisório e produção legal*. *Cadernos de pesquisa*. CEBRAP: Entrelinhas, vol. 5, p. 1-97, 1996.

\_\_\_\_\_; LIMONGI, Fernando. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. *Lua Nova*, vol. 44, p. 81-106, 1998.

\_\_\_\_\_; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

\_\_\_\_\_; LIMONGI, Fernando. *Reforma Política*. In: (Org.). *Coleção Ensaio Brasil 2*. São Paulo: Editora Lazuli, v., p. 120-122. 2003.

FIJI CONSTITUTION REVIEW COMMISSION, 1996.

FLEISCHER, David; ABRANCHES, Sérgio; CINTRA, Octavio; RIAL, Juan; SPECK, Bruno. *Reforma política: Agora vai?* Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2005.

FLEISCHER, David. *A bancada federal mineira: Trinta anos de recrutamento político – 1945-1975*. *Revista brasileira de estudos políticos*: Vol. 45, p. 7-58, 1976.

\_\_\_\_\_. *Análise Política das perspectivas da Reforma Política no Brasil, 2005-2006*. In: FLEISCHER, David; ABRANCHES, Sérgio; CINTRA, Antônio; RIAL, Juan; SPECK, Bruno. (Orgs.). *Reforma Política: Agora vai?* Rio de Janeiro: ADENAUER. 2005.

\_\_\_\_\_. *Coligações eleitorais*. In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (orgs.). 2006.

\_\_\_\_\_. *Reforma política no Brasil: Os partidos políticos em questão*. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio L (ORGs.). 2008.

\_\_\_\_\_. *A Reforma Política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011)*. In: SOARES, G. A. D.; LAVAREDA, Antonio. (orgs.). *A Relevância da Ciência Política*. Rio de Janeiro: Editora Revan. P. 121-147. 2014.

FRAENKEL, Jon; GROFMAN, Bernard. *Does the alternative vote foster moderation in ethnically divided societies? The case of Fiji*. *Comparative political studies*: 39, p. 623-51, 2006.

FREITAS, Andréa. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad, 2016.

GALLAGHER, Michael. *Proportionality, Disproportionality, and Electoral Systems*. *Electoral Studies*: 10, p. 33–51, 1991.

GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. *Introduction to electoral systems*. In GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (Eds.) *The politics of electoral systems*. Oxford: University Press. 2005.

GEDDES, Barbara. *Initiation of new democratic institutions in Eastern Europe and Latin America*. In: LIJPHART, A., WAISMAN, C.H. (Eds.). *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Oxford: Westview Press, p. 14–52, 1996.

GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

GOLAY, John Ford. *The founding of the Federal Republic of Germany*. Chicago. University of Chicago Press, 1958.

GOUWS, Amanda; MITCHELL, Paul. *South Africa: One-Party dominance despite perfect proportionality*. In GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (Eds.) *The politics of electoral systems*. Oxford: University Press. 2005.

GRUMM, John G. *Theories of Electoral Systems*. *Midwest Journal of Political Science* 2: p. 357–376, 1958.

GSCHWEND, Thomas. *Ticket-splitting and strategic voting under mixed electoral rules: evidence from Germany*. *European Journal of Political Research*, 46(1), 1–23, 2007.

HARSCHEIDT, Michael. *Das Splitting – ein wahltaktisches Medium der Liberalen?* In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B9, p. 27-45, 1973.

HARTLYN, Jonathan. *The politics of coalition rule in Colombia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

HERRON, Erik S.; NISHIKAWA, Misa. *Contamination Effects and the Number of Parties in Mixed-Superposition Electoral Systems*. *Electoral Studies* 20(1), 63-86, 2001.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Modos da Representação Política: O experimento da Primeira República brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

HOROWITZ, Donald L. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California, 1985.

\_\_\_\_\_. *A democratic South Africa? Constitutional engineering in a divided society*. Berkeley: University of California Press, 1991.

\_\_\_\_\_. *"Brazil: Toward Parliamentarism?"*, in J. J. Linz e A. Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 1994.

\_\_\_\_\_. *Encouraging electoral accommodation in divided societies*. In: LAL, Brij, V.; LARMOUR, Peter (eds.). *Electoral systems in divided societies: The Fiji Constitution review*. Canberra: National centre for development studies. Research school of Pacific and Asia studies. Australia National University, p. 21-37, 1997.

\_\_\_\_\_. *Electoral Systems: A Primer for Decision Makers*. *Journal of Democracy*: 14, p. 115-127, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. *Political Development and Political Decay*. *World Politics*: vol. XVII, n° 3, abril, 1965.

\_\_\_\_\_. *Political Order in Changing Societies*. New Haven/London: Yale University Press, 1968.

\_\_\_\_\_. *The United States*. In: CROZIER, M.; HUNTINGTON, S. P.; WATANUKI J. *The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.

INACIO, Magna; REZENDE, Daniela. *Partidos legislativos e governo de coalizão: Controle horizontal das políticas públicas*. Campinas: Opinião pública, vol. 21, n°2, agosto, 2015.

IVERSEN, Torben; SOSKICE, David. *Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others*. *American political Science review*, 100, p. 165-81, 2006.

JESSE, Eckhard. *Die Bundestagswahlen von 1953 bis 1972 im Spiegel der repräsentativen Wahlstatistik*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 6, p. 310-322, 1975.

\_\_\_\_\_. *The West German electoral system: The case for reform, 1949-1987*. *West European politics* 10, n. 3, p. 434-448, 1987.

\_\_\_\_\_. *Split-voting in the federal republic of Germany: an analysis of federal elections from 1953 to 1987*. *Electoral Studies* 7:109-24, 1988.

KAISER, André. *Gemischte Wahlsysteme. Ein Vorschlag zur typologischen Einordnung*. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 32(4), p. 1547-1574, 2002 apud MANOW, Philip. *Mixed rules, mixed strategies: Candidates and parties in Germany's electoral system*. United Kingdom: ECPR press, 2015.

KARL, Terry Lynn. *Petroleum and political pacts: The transition to democracy in Venezuela*. In: O'DONNELL, Guillermo A.; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (eds.). *Transitions from authoritarian rule: Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, p. 196-219, 1986.

KATZ, Richard S. *Electoral reform and its discontents*. In: FISHER, Justin; COWLEY, Philip; DENVER, David (eds.). *London: British elections and parties review*, vol. 9, Frank Cass, p. 1-19, 1999.

\_\_\_\_\_. *Why are there so many (or so few) electoral reforms?* In: GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (Eds.) *The politics of electoral systems*. Oxford: University Press, 2005.

KENDALL, Maurice George; STUART, Alan. *The law of cubic proportions in electoral results*. *British Journal of Sociology*, 1(3), p. 1183-197, 1950.

\_\_\_\_\_. *La loi de cube dans les élections Britanniques*. *Revue Française de Science Politique*, 2(2), p. 270-276, 1952.

KLINGEMANN, Hans-Dieter & WESSELS, Bernhard. *Political consequences of Germany's mixed-member system: Personalization at the grass-roots?* WZB Discussion Paper, No. FS III 99-205. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 1999.

KOPECKY, Petr. *The Czech Republic: Entrenching proportional representation*. In: COLOMER, Josep M. *Handbook of electoral system choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

KREUZER, Marcus. *Germany: Partisan Engineering of Personalized Proportional Representation*. In: COLOMER, Josep M. (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 222-236, 2004.

LAMOUNIER, Bolívar. *"Brazil: Toward Parliamentarism?"*, in J. J. Linz e A. Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 1994.

LAVAREDA, José Antônio. *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. IUPERJ. 1991.

LAVER, Michael; SCHOFIELD, Norman. *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. University of Michigan Press, 1998.

LAZARTE, Jorge. *Derrumbe de la "res-publica": Los procesos electorales en Bolivia; 2002, 2004 y 2005*. La Paz: Plural, 2008.

LEE HYUN-HEE; PARK SUNG-SOO; YOON NAE-HYUN. *New History of Korea*. Jimoondang, Korean Studies Series, No. 30, 2005.

LEHOUCQ, Fabrice Edouard. *Institutional change and political conflict: Evaluating alternative explanations of electoral reform in Costa Rica*. *Electoral studies*: 14, p. 23-45, 1995.

LEVINE, Daniel. *The transition to democracy: Are there lessons from Venezuela?* *Bulletin of Latin American research*: 4, p. 47-61, 1985.

LIJPHART, Arend. *Power-sharing in South Africa*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1985.

\_\_\_\_\_. *Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas*. In GROFMAN, Bernard; LIJPHART, Arend (ed.). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, 1986.

\_\_\_\_\_. *Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. *Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-91*. *Journal of Theoretical Politics* 4 (2), 207-223, 1992 apud BENOIT, 2002.

\_\_\_\_\_. *The Wave of Power-Sharing Democracy*. In: REYNOLDS, Andrew (ed.). *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

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



- LIPSON, Leslie. *The Democratic Civilization*. New York: Oxford, 1964.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. *Reformas de Sistemas Eleitorais: mudanças, contextos e consequências*. Rio de Janeiro: Dados vol.42 n.1. 1999.
- LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Novos estudos-CEBRAP, n. 76, p. 17-41, 2006.
- \_\_\_\_\_; CORTEZ, Rafael. *As eleições de 2010 e o quadro partidário*. Novos estudos-CEBRAP, n. 88, p. 21-37. 2010.
- LOEBER, Dietrich André. *Regaining Independence – Constitutional aspects: Estonia, Latvia, Lithuania*. Review of central and East European law, 24, p. 1-7, 1998.
- LOOSEMORE, John; HANBY, Vincent. *The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems*. British Journal of Political Science 1, p. 467–77, 1971.
- LÓPEZ, Juan J. *A escolha da teoria na investigação social comparativa*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, p. 61-72, 1995.
- MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. *Sentidos da judicialização da política: Duas análises*. São Paulo: Lua Nova, nº57, 2002.
- MAINWARING, Scott. *Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective*. Comparative Politics, vol. 24, nº 1. 1991.
- \_\_\_\_\_, Scott. *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*. Comparative Political Studies, vol. 26, nº 2. 1993.
- \_\_\_\_\_, Scott. *Multipartyism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil*, in S. Mainwaring; M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.1997.
- MANOW, Philip. *Electoral Rules and Legislative Turnover: Evidence from Germany's Mixed Electoral System*. In: West European Politics, 30, p. 195-207, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Mixed rules, mixed strategies: Candidates and parties in Germany's electoral system*. United Kingdom: ECPR press, 2015.
- MARENCO, André. *Não se fazem mais oligarquias como antigamente. Recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros [1946-1998]*. 2000. 257f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional*. Dados, v. 2006, n. 4, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Reformas eleitorais na América Latina: grandes expectativas, poucos casos, resultados perversos*. Sociologias (UFRGS. Impresso), v. 14, p. 238-268, 2012.
- MALANDA & LEIBE, 2015;
- MCCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. *The agenda-setting function of mass media*. Oxford University Press: The public opinion quarterly, vol. 36, nº 2, p. 176-87, 1972.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1998.

MOSER, Robert G. & SCHEINER, Ethan. *Strategic ticket splitting and the personal vote in mixed member electoral systems*. Legislative Studies Quarterly 30(2): 259–276, 2005.

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, p. 81-98, 1998.

MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio L (ORGs.). *Reforma política em questão*. Brasília: UnB, 2008.

NICOLAU, Jairo. *Sistema Eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV. 2012.

\_\_\_\_\_. *Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil*. Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, v. 4, p. 101-121, 2015.

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

NISHIKAWA, Misa & HERRON, Erik S. *Mixed electoral rules: Impact on party systems*. Electoral Studies 23(4), p. 753-768, 2004.

NOHLEN, Dieter; SCHULTZE, Rainer-Olaf. *Die Bundestagswahl*. In: *Wahlstatistischer Perspektive*. Aus Politik und Zeitgeschichte, 1969.

NORRIS, Pippa. *The Politics of Electoral Reform in Britain*. International Political Science Review. 16(1), p. 65-78. 1995.

\_\_\_\_\_. *The Twilight of Westminster? Electoral Reform and Its Consequences*. Political Studies: 49(5), p. 877-900, 2001.

\_\_\_\_\_. *Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model*. West European politics. Vol 34, n° 3, 2010.

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

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

OLIVEIRA, Mayla di Martino Ferreira. *A Política como profissão. Uma análise de circulação parlamentar na Câmara de Deputados (1946-2007)*. 2009. 141p. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PATZELT, Werner J. *The constituency roles of MPs at the Federal and Länder levels in Germany*. Regional na Federal Studies, 17:1, p. 47-70, 2007.

PEGURIER, Fabiano José Horcades. *Carreiras políticas e a Câmara de Deputados brasileira*. 2009. 124f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. *The economic effects of Constitutions*. Cambridge: MIT Press, 2005.

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

POLLOCK, James K. *How Voters Decide*. In: Pollock, James K. (ed.). *German Democracy at Work: A Selective Study*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, p. 79-102, 1955.

PONTES, Roberto; VAN HOLTHE, Leo. *O sistema eleitoral alemão após a reforma de 2013 e a viabilidade de sua adoção no Brasil*. Brasília: Consultoria Legislativa. 2015.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. Brasília: Editora UnB, 2000.

PRZEWORSKI, Adam e TEUNE, Henry. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Nova York: John Wiley and Sons. 1970.

PRZEWORSKI, Adam. *Methods of Cross National Research, 1970-1983: an Overview*: in v M. Dierkes, H.N. Weiler e A. Berthoin Antal (org.), *Comparative Policy Research: Learning from Experience*. Inglaterra: Gower Publishing Co. 1987.

RAE, Douglas W. *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press. 1967.

RAGIN, Charles. *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press. 1987.

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

RAHAT, Gideon. *The politics of reform in Israel: How the Israeli mixed system came to be*. In: SHUGART, Matthew S.; WATTENBERG, Martin P. (eds.). *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds*. Oxford University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. *The study of the politics of electoral reform in the 1990s: Theoretical and methodological issues*. *Comparative Politics*: 36(4), p. 461-79, 2004.

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

REED, Steven. *Political reform in Japan: Combining scientific and historical analysis*. *Social Science Japan journal* 2, p. 177-93, 1999.

REILLY, Ben. *The effects of the electoral system in Papua New Guinea*. In: SAFFU, Yaw (ed.). *The 1992 PNG election: Change and continuity in electoral politics*. Camberra: Department of political and social change research school of pacific and Asian studies. Australian national University, p. 43-76, 1996.

\_\_\_\_\_. *Constitutional engineering and the alternative vote in Fiji: An assessment*. In: Brij V. Lal; Peter Larmour (eds.) *Electoral systems in divided societies: The Fiji constitution review*. Camberra: National centre for development studies. Research school of pacific and Asian studies. Australian national University, p. 73-96, 1997a.

\_\_\_\_\_. *Preferential voting and political engineering: A comparative study*. *Journal of Commonwealth and comparative politics*, 35, p. 1-19, 1997b.

\_\_\_\_\_. *Back to the future? The political consequences of electoral reform in Papua New Guinea*. *Journal of Pacific history*, 37, p. 239-53, 2002.

\_\_\_\_\_. *The global spread of preferential voting: Australian institutional imperialism?* *Australian journal of political Science*, 39, p. 253-66, 2004.

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

REIS, Guilherme Simões. *Inventário do fragmentado debate sobre reforma política: propostas contrastantes e temor dos efeitos inesperados*. Breviário de Filosofia Pública, v. 115, p. 172-183, 2013.

REISINGER, William M. *Resenha de The Global Expansion*. Law politics book Review, vol. 6, n° 1, 1996.

REYNOLDS, Andrew. *Constitutional engineering in Southern Africa*. Journal of democracy: 6, n° 1, p. 86-99, 1995.

\_\_\_\_\_. *Electoral systems today: The curious case of Afghanistan*. Journal of democracy: 17, n° 2, p. 104-17, 2006.

RENEWICK, Alan. *Do “wrong winner” elections trigger electoral reform? Lessons from New Zealand*. Representation, 45, p. 357-67, 2009.

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

\_\_\_\_\_. *Electoral reform in Europe since 1945*. West European politics: 34, n° 3, p. 456-77, 2011.

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

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

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

RIKER, William H. *Electoral systems and constitutional restraints*. In: LIJPHART, Arend; GROFMAN, Bernard (eds.). *Choosing an electoral system: Issues and alternatives*. Westport: Praeger, p. 103-10, 1984.

RITTER, Gerhard; NIEHUSS, Merith. *Wahlen in Deutschland 1946-1991*. Ein Handbuch. München: Beck, 1991.

ROCABADO, Franco Gamboa. *Transformaciones constitucionales en Bolivia: Estado indígena y conflictos regionales*. Colombia International, 71, p. 151-88, 2010.

RODDEN, Jonathan. *The geographic distribution of political preferences*. Annual Review of Political Science, 13 p. 321-340, 2010.

\_\_\_\_\_. *The long shadow of the Industrial Revolution: Political geography and the representation of the left*. Stanford: Manuscript, 2011.

RODRIGUEZ, José Luis Exeni. *Democracia (Im)pactada: Coaliciones políticas em Bolivia (1985-2003)*. La Paz: Plural, 2016.

ROGOWSKI, Ronald. *Trade and the variety of democratic institutions*. International organization, 41, p. 203-23, 1987.

ROKKAN, Stein. Electoral systems. In: ROKKAN, Stein; CAMPBELL, Angus; TORSVIK, Per; VALEN, Henry. *Citizens, elections, parties: Approaches to the comparative study of the processes of development*. Oslo: Universitetsforlaget, p. 147-68, 1970.

Royal Commission on the Electoral System: 11, p. 81-116, 1986.

SAALFELD, T. *Germany: Stability and strategy in a mixed-member proportional system*. In: GALLAGHER, Michael & MITCHELL, Paul. (Eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford. University Press, p. 209-229, 2005.

SAKAMOTO, Takayuki. *Building policy legitimacy in Japan: Political behaviour beyond rational choice*. Basingstoke: Macmillan, 1999a.

\_\_\_\_\_. Explaining electoral reform: Japan versus Italy and New Zealand. *Party politics*, 5, p. 419-38, 1999b.

SAMUELS, David. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press, 2003.

\_\_\_\_\_. *Political ambition, candidate recruitment and legislative politics in Brazil*. In: SIAVELIS, P; MORGENSTERN, S. *Pathways to power. Political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park, PA: The Pennsylvania university Press, 2008.

SANGMOOK LEE, B.A., M.A. *The logic of election system change in south korea: context, strategy, and institutional choice*. 2006. 202f. Tese (Doctor of philosophy). The Graduate Faculty of Texas Tech University, Texas, 2006.

SANTOS, Fabiano. *Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-1999* In: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Konrad Adenauer, 2000.

\_\_\_\_\_. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

\_\_\_\_\_. *Recruitment and retention of legislators in Brazil*. In: LOEWENBERG, Gerhard; KIEWIET, Roderick (eds.). *Legislatures: Comparative perspectives on representative assemblies*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005.

\_\_\_\_\_. *Em defesa do presidencialismo de coalizão*. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, v. 1, p. 281-295. 2006a

\_\_\_\_\_. *Governos de coalizão no Sistema Presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, v. 1, p. 223-236. 2006b.

SANTOS, Fabiano G. M; PEGURIER, Fabiano, J. H. *Political careers in Brazil: Long-term trends and cross-sectional variation*. *Regional and federal studies*. 21:2, p. 165-83, 2011.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Crise e Castigo: Partidos Gerais na Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais. Edições Vértice. Rio de Janeiro, 1987.

\_\_\_\_\_. *Dois Escritos Democráticos de José Alencar*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1991.

\_\_\_\_\_. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco. 1993.

\_\_\_\_\_. *Regresso: Máscaras Institucionais do Liberalismo Oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra. 1994.

\_\_\_\_\_. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira. 2006.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*. México: Fondo de Cultural Económica. 1994.

SCARROW, Susan. *Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise*. In: SHUGART, Matthew Soberg & WATTENBERG, Martin P (Eds.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: University Press, p. 55-69, 2001.

SCHIEMANN, John W. Hedging against uncertainty: Regime change and the origins of Hungary's mixed-member system. In: SHUGART, Matthew S.; WATTENBERG, Martin P. (eds.). *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds*. Oxford University Press, 2001.

SCHLESINGER, Joseph A. *Ambition and politics: political careers in the United States*. Chicago: Randy McNally, 1966.

SCHOEN, Harald. *Split-Ticket Voting in German Federal Elections, 1953–90: An Example of Sophisticated Balloting?* *Electoral Studies*, 18:4, 473–496, 1999.

SCHREIBER, W. *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag: Kommentar zum Bundeswahlgesetz*. Kohl, Berlin, Bonn, München: Heymanns, 1994 apud MANOW, Philip. *Mixed rules, mixed strategies: Candidates and parties in Germany's electoral system*. United Kingdom: ECPR press, 2015.

SHAMIR, M. *Changes in Electoral Systems as 'Interventions': Another Test of Duverger's Hypothesis*. *European Journal of Political Research*: 13, p. 1–10, 1985.

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

SHUGART, Matthew S; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.1992.

SHUGART, Matthew S; WATTENBERG, Martin P. *Introduction: The electoral reform of the twenty-first century*. In: SHUGART; WATTENBERG, p. 1-6, 2001a.

\_\_\_\_\_. *A definition and typology*. In: SHUGART; WATTENBERG, p. 9-24, 2001b.

\_\_\_\_\_. *Conclusion: Are mixed-member electoral systems the best of both worlds?* In: SHUGART; WATTENBERG, 571-96, 2001c.

\_\_\_\_\_. (eds.). *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds*. Oxford University Press, 2001d.

SHUGART, Matthew S. "Extreme" electoral system and the appeal of the mixed-member alternative. In: SHUGART, Matthew S; WATTENBERG, Martin P. (eds.). *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds*. Oxford University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. *Inherent and contingent factors in reform initiation in plurality systems*. In: BLAIS, 2008.

SIAROFF, Alan. *Spurious majorities, electoral systems and electoral system change*. Commonwealth and comparative politics, 41, p. 143-60, 2003.

SIAVELIS, Peter M. Chile: *The unexpected (and expected) consequences of electoral engineering*. In: GALLAGHER; MITCHELL, 2005.

SOUTHALL, Roger. *An unlikely success: South Africa and Lesotho's election of 2002*. Journal of modern African studies: 41, p. 269-96, 2003.

SPECK, Bruno. *A compra de votos: Uma aproximação empírica*. Campinas: Universidade de Campinas. Opinião Pública, vol. 9, ed. 1, p. 148-169, 2003.

\_\_\_\_\_. *Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil*. In: FLEISCHER, David; ABRANCHES, Sérgio; CINTRA, Antônio; RIAL, Juan; SPECK, Bruno. (Orgs.). *Reforma Política: Agora vai?* Rio de Janeiro: ADENAUER. 2005.

\_\_\_\_\_. *O financiamento de campanhas eleitorais*. In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG. 2006.

STOCKWIN, J. A. A. *Governing Japan: Divided politics in a resurgent economy*. Oxford: Blackwell, 2008.

STRØM, Kaare. *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. 1984.

STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang C. *Policy, Office, or Votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge University Press, 1999

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew Soberg. *Seats and Votes: The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.

TAAGEPERA, Rein. *Estonia's Constitutional assembly, 1991-1992*. Journal of Baltic studies: 25, p. 211-32, 1994.

TAYLOR Matthew M; DA ROS, Luciano. *Os Partidos Dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política*. Rio de Janeiro: Dados, vol. 51, n° 4, p. 825-64, 2008.

TATE, C. N; VALLINDER, T. *The global expansion of judicial power*. New York university press, 1995.

TAVARES, José Antonio G. *Reforma Política e Retrocesso Democrático: Agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Abeto. 1998.

TEIXEIRA, Ariosto. *A judicialização da política no Brasil (1990-1996)*. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 1997.

TEUNE, Henry. *Comparative Research, Experimental Design and the Comparative Method: Comparative Political Studies*, n° 18. 1975.

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

VIANNA, Luís Werneck. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

\_\_\_\_\_ (Org.). *A democracia e os três poderes*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.