

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

A política da reforma eleitoral: Por que a 55° legislatura do Congresso Nacional brasileiro (2015-2019) votou duas vezes as mesmas propostas de reforma eleitoral?

Eric Nogueira Andrade

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.14704>

Submetido em: 2025-12-23

Postado em: 2025-12-23 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

A política da reforma eleitoral: Por que a 55ª legislatura do Congresso Nacional brasileiro (2015-2019) votou duas vezes as mesmas propostas de reforma eleitoral?

The politics of electoral reform: why did the 55th legislature of the Brazilian National Congress (2015-2019) voted twice the same electoral reform proposals?

Eric Nogueira Andrade

Pós-doutorando na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

E-mail: ernogueirbis@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3509-7706>

Resumo

Ao longo da 55ª Legislatura do Congresso Nacional brasileiro (2015–2019), ocorreu um fato bastante curioso. A mesma legislatura votou duas vezes um conjunto de propostas de reforma na legislação eleitoral, que incluía, entre muitas outras, uma sugestão para alterar o sistema eleitoral. Algumas dessas propostas eram, a rigor, as mesmas em ambos os momentos de votação, enquanto outras eram ligeiramente diferentes. O espantoso, contudo, foi o fato de o mesmo grupo de políticos colocar em votação um conjunto de proposições que já havia sido votado um pouco mais de um ano antes, mesmo tratando-se de uma temática tão complexa e difícil de ser aprovada. O que levou a mesma legislatura a se empenhar tanto na temática da reforma política? E quais diferenças podem ser verificadas entre os dois momentos de votação? Por meio do método do *process tracing*, este artigo buscou examinar o processo de reforma eleitoral no Brasil, com foco na conjuntura da 55ª Legislatura. Os resultados destacam a necessidade de ampliar o escopo analítico dos atores envolvidos em reformas eleitorais. No Brasil, observou-se a predominância de políticos profissionais, sendo o principal desafio identificar se prevaleceu a lógica partidária ou o interesse individual.

Palavras-chave: reforma política; sistema eleitoral; sistema partidário; reforma eleitoral; personalização da política

Abstract

During the course of the 55th Legislature of the National Congress of Brazil (2015-2019), a rather curious fact occurred. The same legislature voted twice on a set of proposals to reform

the electoral legislation that included, among many others, a suggestion to change the electoral system. Some of these proposals were, strictly speaking, the same on both occasions, while others were slightly different. What was surprising, however, was the fact that the same group of politicians brought to vote a set of propositions on which they had already voted just over a year before, even though the issue was extremely complex and difficult to pass. Why was this legislature so committed to the issue of political reform? And what differences can we observe between the two votes? Using the process tracing method, this article aims to examine the electoral reform process in Brazil, focusing on the 55th legislature. The results emphasize the need to extend the analytical scope of the actors involved in electoral reforms. In Brazil, professional politicians dominated and the main challenge was to identify whether party logic or individual interests prevailed.

Keywords: political reform; electoral system; party system; electoral reform; personalization of politics

Introdução

A temática da reforma política é bastante conhecida e recorrente entre os brasileiros. A expressão diz respeito a um conjunto de alterações na legislação eleitoral, entre as quais se inclui o sistema eleitoral. O debate tem grande aderência não somente no meio político, mas também junto à sociedade e ao meio acadêmico, ainda que não haja consenso em relação às propostas. Assim, sete comissões especiais sobre o assunto foram formadas pela Câmara dos Deputados e quatro pelo Senado. Com efeito, desde a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, todas as legislaturas eleitas debruçaram-se sobre o tema (Andrade, 2020).

Ainda assim, a delicada conjuntura política que se instaurou no final do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011–2014), com um tumultuado processo de manifestações e crise de governo, deu início a um curioso processo de reformas. A recém-eleita 55ª Legislatura, constituída em 2015, não tardou a instalar uma comissão especial sobre o tema e a apresentar propostas para votação. O espantoso, contudo, foi que uma segunda comissão especial, com uma nova rodada de votações, foi constituída pelos mesmos deputados que, apenas um ano antes, haviam concluído um processo de votação. O que motivou esses mesmos deputados a tratarem do tema com tanto afincamento? Teria sido em resposta à insatisfação e à pressão de outros atores, como os eleitores e o Judiciário? Ou os políticos teriam perseguido estritamente os seus próprios interesses? E esses interesses do meio político foram partidários, individuais ou baseados em valores gerais?

O presente artigo busca examinar as possíveis motivações dos deputados federais da 55ª Legislatura ao votarem, em dois momentos seguidos, propostas quase idênticas sobre matéria tão sensível e recorrente na história política do país. Por meio da investigação sistemática de indícios selecionados e analisados à luz das questões de pesquisa e hipóteses elencadas ao longo deste trabalho, o artigo pretende contribuir para a compreensão dos desdobramentos dos acontecimentos pertinentes a esses dois processos de reforma e para a avaliação de uma nova hipótese explicativa sobre o fenômeno destacado. Por meio do método *process tracing*, indícios qualitativos empiricamente observáveis serão testados em quatro etapas, a fim de confirmar ou rejeitar as hipóteses levantadas.

Ao todo, sete hipóteses foram formuladas e serão testadas com o objetivo de responder a três perguntas centrais. Primeira: quais atores conduziram e influenciaram os dois processos de reforma destacados? Segunda: a quais interesses esses processos serviram? Terceira: se os políticos estiveram no controle, por que ocorreram dois processos de reforma sob a mesma legislatura?

O artigo começa com uma revisão das principais correntes teóricas pertinentes à temática da reforma eleitoral. Nesta primeira parte, será apresentado o arcabouço teórico utilizado, com o objetivo de fornecer as bases necessárias para a análise do processo de reforma no Brasil. Em seguida, é apresentado o método *process tracing* e os quatro testes empíricos necessários para reforçar ou rejeitar hipóteses com vistas a demonstrar uma inferência causal. Na terceira seção, são discutidas as visões da literatura nacional e internacional, com o intuito de pontuar os diagnósticos acadêmicos sobre o sistema político brasileiro. Na quarta seção, os dois processos de reforma política serão explorados à luz do método descrito na seção anterior, e os indícios e hipóteses pertinentes serão destacados e testados. Por fim, as considerações finais retomarão o argumento central com o objetivo de apontar as implicações teóricas decorrentes dos resultados.

Perspectivas teóricas

Regras eleitorais impactam diretamente na natureza do sistema partidário, na composição do governo, no equilíbrio de poder entre os Poderes Executivo e Legislativo e na forma de representação política. Afetam, portanto, todo o ambiente político de maneira estrutural. Nesse contexto, não surpreende o grande interesse que o debate público e acadêmico demonstra possuir pelos processos de reforma eleitoral em todo o mundo. Ainda assim, o termo

reforma eleitoral – ou *reforma política*¹ – abrange muitos elementos da legislação eleitoral. Com efeito, segundo Jacobs e Leyenaar (2011), a definição de reforma eleitoral é: “uma mudança na legislação que regulamenta o processo de votação” (Jacobs; Leyenaar, 2011, p. 500, tradução própria). Nesse sentido, cada elemento da legislação eleitoral afeta os atores interessados na reforma de maneira diferente. Por exemplo, a estrutura da cédula eleitoral afeta diretamente o eleitorado e a sua influência sobre qual candidato ocupará a cadeira no legislativo, enquanto que o arranjo distrital, a fórmula eleitoral e as barreiras eleitorais, afetam diretamente a distribuição de cadeiras entre partidos.

Os estudos sobre as reformas eleitorais têm se desenvolvido principalmente em duas direções: primeiro, com explicações sobre a estabilidade dos sistemas eleitorais e, segundo, com explicações sobre as causas da reforma eleitoral. Para Rahat (2011), existem três grandes abordagens explicativas sobre as causas das reformas eleitorais. A teoria da escolha racional produziu explicações sobre as reformas eleitorais como reflexo dos interesses próprios dos principais atores políticos. A abordagem histórico-comparativa focou em explicações detalhadas e sistemáticas sobre o sucesso ou fracasso das tentativas de reformas, analisando estudos de casos e realizando comparações diacrônicas e sincrônicas. Por último, para a corrente institucionalista, as reformas acontecem se e quando os sistemas eleitorais produzem resultados que levam ao mau funcionamento do sistema.

Ainda segundo Rahat (2011), a teoria da escolha racional, ao partir do princípio de que os políticos dominam o processo de reformas, é muito bem-sucedida em explicar a não reforma, ou seja, a estabilidade dos sistemas eleitorais, mas falha ao não explicar um número cada vez maior de casos em que outros atores tiveram participação decisiva em processos de reformas. Pesquisas recentes apontam que o autointeresse é central, mas não é o único fator (Andrade, 2019, 2020; Katz, 2005; Norris, 2011; Rahat, 2011; Renwick, 2010; Renwick; Pilet, 2016; Rodrigues, 2019, 2022, apenas para citar alguns). O maior limite dessa abordagem está relacionado à suposição de que organizações partidárias são atores unitários, que eles sempre agem como maximizadores de cadeiras parlamentares e que as decisões sobre reformas eleitorais são isoladas de outras decisões. A abordagem institucionalista também falha por não conseguir explicar muitos casos em que, mesmo com o mau funcionamento das regras

¹ O termo *reforma política* é largamente conhecido no Brasil e em outros países da América Latina, Japão, dentre outros. Nos países de língua inglesa, é comum o uso da expressão *electoral reform* (reforma eleitoral). Na Alemanha, o termo mais usado é *Wahlrechtsreform* (reforma eleitoral), mas também se emprega com frequência *Wahlssystemreform* (reforma do sistema eleitoral), especialmente quando a alteração se concentra exclusivamente no sistema eleitoral. O relevante é que ambos os termos – reforma eleitoral e reforma política – são usados para se referir ao mesmo tipo de reforma, ainda que esses termos não sejam sinônimos, sendo um (reforma política) mais abrangente que o outro (reforma eleitoral).

eleitorais, a reforma não acontece. Na verdade, assim como na abordagem da escolha racional, as concepções institucionalistas ajudam a explicar melhor a estabilidade do sistema do que a sua alteração. A corrente histórico-comparativa, por outro lado, permite um alcance maior dos atores envolvidos no processo de reforma e utiliza intensa análise focada em pequenos grupos de casos na tentativa de fugir de hipóteses generalistas.

Ao tratar da temática da reforma eleitoral, Renwick (2010, p. 1) sugeriu três conjuntos de questões como ponto de partida. Primeiro: Quem tem o poder de escolher o sistema eleitoral? Em que medida os políticos controlam o processo decisório? Em que medida eles são constrangidos ou podem ser completamente deslocados por outros atores, tais como cidadãos, juízes e poderes externos? O importante nesse primeiro conjunto de questões é identificar que atores podem estar à frente de processos de reforma eleitoral. Segundo: A quais interesses ou valores essas escolhas servem? Se os políticos estão no controle, eles meramente perseguem estritamente seus próprios interesses ou podem ser motivados por valores mais amplos? Se os cidadãos estão envolvidos, eles são capturados por interesses estritamente partidários ou podem focar em interesses políticos mais amplos? Na medida em que o valor moral é importante, quais são esses valores e o que determina os seus papéis? Neste segundo grupo de questões, o relevante é compreender a motivação dos atores envolvidos nos processos de reformas. Por fim, o terceiro grupo de questões discute em que medida é possível prever o sucesso de reformas propostas ou que tipo de proposta é mais propensa a ser aceita. Afinal: Qual mudança no sistema eleitoral é mais provável que ocorra? Qual frequência de reformas eleitorais é mais provável de ocorrer no geral e podemos prever sua incidência nos países? É correto que as escolhas sobre sistemas eleitorais são largamente determinadas pelo sistema partidário predominante, especificamente pelo número de partidos existentes? É verdade que existe, no geral, um impulso na direção de mais sistemas proporcionais?

A resposta convencional para essas questões parte do princípio de que os políticos dominam o processo de reformas (Benoit, 2004, 2007; Boix, 1999; Bowler; Donovan; Karp, 2006; Colomer, 2004; Cox, 1997). Para a teoria da escolha racional, o processo de reformas baseia-se no entendimento de *maximização do poder*. Modificar as regras eleitorais é entendida por essa perspectiva como um jogo de interesses de elites políticas que formulam o seu cálculo com base no que esperam obter em termos de cargos políticos.

Uma segunda corrente teórica, desenvolvida por Shugart (2001) e Shugart e Wattenberg (2001b), adota uma abordagem que amplia o escopo analítico dos atores implicados nos processos de reforma, incorporando não apenas os políticos, mas também organizações da sociedade civil. Essa perspectiva compreende as reformas eleitorais como produtos de uma

interação entre fatores inerentes e contingentes. Fatores inerentes dizem respeito a condições históricas e demandas institucionalmente consolidadas. Fatores contingentes derivam de eventos circunstanciais – como crises políticas e escândalos – que desestabilizam o *status quo*. Nesse marco interpretativo, as reformas emergem como respostas a episódios críticos que evidenciam falhas sistêmicas mais amplas no funcionamento do sistema político.

Compreender que outros atores podem participar dos processos de reforma admite duas grandes rotas de reformas: ou os políticos estão no controle e a reforma reflete seus próprios interesses; ou esses mesmos políticos perdem o controle do processo de reforma para outros atores com a capacidade efetiva de influenciar ou orientar o curso das mudanças (Renwick, 2010). Se os políticos perdem o controle do processo de reforma, a pergunta-chave a ser feita é: para quem os políticos podem perder o controle? E uma segunda pergunta diz respeito à extensão dessa perda do controle sobre o processo de reforma.

A tipologia apresentada na Figura 1 resume as categorias de reformas baseadas nessas duas rotas possíveis. Cinco atores foram identificados como detentores de poderes para participar do processo de reforma: políticos, cidadãos, Judiciário, militares e atores externos. Essa tipologia foi originalmente proposta por Renwick (2010) e posteriormente reformulada por Andrade (2019).

Figura 1 – Categorias de reformas eleitorais.

Fonte: Andrade (2019).

Nos casos em que os políticos retêm o controle, duas categorias de reformas foram identificadas: “por imposição da maioria” e “por acordo”. Essas categorias foram elaboradas por Renwick (2010, p. 10-13) com base nos estudos de Tsebelis (1990, p. 4), que sustenta 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) sugere que, se a reforma permanece sob domínio dos políticos e possui viés “redistributivo”, ela ocorre via “imposição da elite majoritária”. Se, por outro lado, proceder via consenso e acordos nos quais todos cedem em alguma medida, ele as nomeia como “acordo de elites”, com viés “eficiente”.

Uma vez que os atores políticos podem ter motivações mistas, e considerando que alguns podem conceber as regras eleitorais como essencialmente redistributivas, enquanto outros podem compreendê-las como eficientes, Renwick (2011) sugere que devemos analisar esses conceitos como parte de um *continuum*. Apesar disso, a delimitação sobre quando uma reforma começa a ser redistributiva ou eficiente não está clara nos estudos do autor. Para Tsebelis (1990), os sistemas eleitorais são instituições redistributivas por excelência. Ainda assim, Renwick (2010) sustenta que algumas reformas podem ter viés eficiente sob três circunstâncias: primeiro, quando todo o sistema político se vê ameaçado; segundo, quando não há uma experiência política anterior por parte dos atores envolvidos na reforma; terceiro, quando os atores enfrentam extrema incerteza quanto ao futuro, de modo que não consigam calcular as consequências redistributivas da reforma. É importante destacar que a classificação “redistributiva” ou “eficiente” não se refere ao efeito prático da reforma, mas sim às expectativas dos reformadores.

Mecanismos de democracia direta e as decisões judiciais, por outro lado, foram identificados como artifícios dos cidadãos comuns e do Poder Judiciário para influenciar ou até mesmo retirar dos políticos o controle das reformas. Quatro categorias de reformas foram definidas: democracia direta supervisionada por políticos e com a participação dos cidadãos; decisão judicial por provocação de políticos; democracia direta por iniciativa puramente dos cidadãos; decisão judicial por provocação de organismos da sociedade civil. Sublinha-se que as duas últimas categorias ocorrem nos casos em que o domínio da reforma é totalmente retirado dos políticos profissionais, enquanto que nas duas primeiras a perda é apenas parcial.

Por último, três categorias extremamente raras atestam não apenas a perda total do controle político, mas também a queda do governo e o rompimento institucional: imposição das massas; golpe militar; ocupação externa.

A tipologia apresentada na Figura 1 é bastante eficaz para explicar as reformas no Brasil, como já demonstrado por Andrade (2020). Ainda assim, o fato de a mesma legislatura de deputados votar duas vezes seguidas propostas quase idênticas de reformas eleitorais ainda requer uma explicação mais detalhada.

Desse modo, com base no arcabouço teórico exposto, sete hipóteses foram selecionadas e serão testadas em três etapas. Na primeira, a meta é desvendar quais atores estiveram à frente do processo de reforma. Como sustentado por outros trabalhos (Andrade, 2019; 2020; Renwick, 2010; Shugart, 2001; Shugart; Wattenberg, 2001a, 2001b), é importante compreender o processo de reformas como um longo e complexo processo em que os reformadores precisam



vencer inúmeras barreiras e uma variada gama de atores pode desenvolver participação específica tendo em vista o resultado final. Duas hipóteses devem ser testadas:

Hipótese 1: os políticos foram constrangidos por cidadãos e/ou pelo judiciário;

Hipótese 2: os políticos perseguiram estritamente os seus próprios interesses.

Na segunda etapa, o objetivo é averiguar quais motivações estiveram envolvidas e a quem elas servem. Três hipóteses foram selecionadas:

Hipótese 3: os políticos perseguiram interesses gerais;

Hipótese 4: os políticos perseguiram interesses partidários;

Hipótese 5: os políticos perseguiram interesses individuais.

Por fim, na terceira e última etapa, é preciso entender as razões dos resultados alcançados. Duas hipóteses serão testadas:

Hipótese 6: os políticos reagiram ao contexto de incerteza futura em termos partidários;

Hipótese 7: os políticos aproveitaram a janela de oportunidade em termos individuais.

A sustentação teórica para as duas últimas hipóteses está baseada nas duas dimensões de análise que, segundo Shugart (2001), são cruciais para compreendermos reformas eleitorais: a dimensão interpartidária e a dimensão intrapartidária. Na primeira, prevalece a representação partidária e a dicotomia majoritária/proporcional. Na segunda, prevalece a representação personalista e a relação entre representantes e representados.

Método e fontes empíricas

Para clarificar os dois processos de reforma eleitoral da 55^a legislatura da Câmara dos Deputados Federais do Brasil, este artigo emprega o método *process tracing*. A contribuição desse método está na sua capacidade de descrição e inferência causal, podendo contribuir decisivamente tanto para descrever fenômenos político-sociais quanto para avaliar causalidades. As evidências nas quais o *process tracing* se baseia, correspondem ao que Collier, Brady e Seawright (2010) chamaram de *casual-process observations*, ou CPOs. A concepção de CPOs destaca o contraste entre: a) O fundamento empírico da pesquisa qualitativa e b) a matriz de dados analisada por pesquisadores quantitativos, que pode ser chamado de *data-set*

observations, ou DSOs (Collier, 2011). Para o uso bem sucedido deste método, uma descrição cautelosa é essencial. Da mesma forma, o conhecimento prévio é fundamental na seleção das hipóteses e também no uso dos quatro testes de inferência causal propostos por Van Evera (1997) e repensado em formato de tipologia por Bennett (2010) e Collier (2011).

Quatro testes empíricos são necessários para afirmar uma inferência causal e são úteis na avaliação do poder dos indícios disponíveis, podendo desvalidar hipóteses assim como confirmar hipóteses. O primeiro teste, *Straw-in-the-Wind*, afirma a relevância das hipóteses, mas não as confirma. Quando as hipóteses fracassam neste teste, elas não são eliminadas, mas são levemente enfraquecidas. O segundo teste, *Hoop*, também afirma a relevância das hipóteses e igualmente não as confirma. No entanto, se as hipóteses não passam neste teste, elas são eliminadas. O terceiro teste, *Smoking-Gun*, tem a capacidade de confirmar hipóteses. Quando as hipóteses fracassam neste teste, elas não são eliminadas, mas são levemente enfraquecidas. Por fim, o quarto teste, *Doubly Decisive*, confirma as hipóteses e elimina outras que não passem no teste.

Quadro 1 - Necessário para afirmar uma inferência causal.

	Não	Sim
	1. Straw-in-the-Wind	3. Smoking-Gun
Não	a. Aprovado: Afirma a relevância das hipóteses, mas não as confirma	a. Aprovado: Confirma as hipóteses
	b. Reprovado: As hipóteses não são eliminadas, mas são levemente enfraquecidas	b. Reprovado: As hipóteses não são eliminadas, mas são um pouco enfraquecidas
	c. Implicações para hipóteses rivais: Aprovado enfraquece-as levemente Reprovado fortalece-as levemente	c. Implicações para hipóteses rivais: Aprovado enfraquece-as substancialmente Reprovado fortalece-as um pouco
	2. Hoop	4. Doubly Decisive
Sim	a. Aprovado: afirma a relevância das hipóteses, mas não as confirma.	a. Aprovado: Confirma as hipóteses e elimina outras
	b. Reprovado: Elimina as hipóteses.	b. Reprovado: elimina as hipóteses
	c. Implicações para hipóteses rivais: Aprovado enfraquece-as um pouco Reprovado fortalece-as um pouco	c. Implicações para hipóteses rivais: Aprovado elimina-as substancialmente Reprovado fortalece-as

Fonte: Collier (2011, p. 825), adaptado de Bennett (2010, p. 210), baseado no trabalho de Van Evera (1997, p. 31-32).

Outro teste, sugerido por Mahoney (2010, p. 125-131), introduz a ideia de “*auxiliary outcomes*” ou indícios auxiliares, que não são parte da sequência causal principal, mas ainda assim oferecem valiosa “alavancagem inferencial”.

As distinções do quadro 1 são uma heurística útil, mas não devem ser tomadas de forma rígida. A decisão de tratar um dado elemento de prova como base para um dos quatro testes pode depender do conhecimento prévio do investigador, os pressupostos subjacentes ao estudo, e a específica formulação da hipótese. Embora o teste apropriado seja, em geral, claro, por vezes um elemento de prova tratado como *Straw-in-the-Wind* pode, em vez disso, ser visto como a base para um teste *hoop* ou *Smoking-Gun* (Collier, 2011). Ou seja, pode ser simplesmente visto como um teste “intermédio”, com as correspondentes implicações para as hipóteses rivais. A decisão sobre qual teste é adequado para cada indício em particular envolve diferentes pressupostos e interpretações. Por exemplo, se os investigadores assumirem a hipótese mais fraca – de que um determinado evento (ou outro elemento de prova) pode ser uma coincidência – eles devem e serão mais cautelosos. Em alternativa, se assumem o pressuposto mais forte, com base no conhecimento prévio – de que provavelmente não é uma coincidência –, podem chegar a uma conclusão diferente sobre a aceitação ou rejeição da hipótese.

A essência de uma pesquisa que se utiliza do método *process-tracing* é ir além da mera identificação de correlação entre variáveis dependentes (Xs) e resultados (Ys). É necessário desempacotar as relações causais do fenómeno observado através de uma cuidadosa identificação dos mecanismos causais que conectam as relações causais. O método *process-tracing* é comumente definido pela sua ambição em traçar os mecanismos causais (Bennett, 2008a, 2008b; Checkel 2006; George; Bennett, 2005). Um mecanismo causal pode ser definido como: “um sistema complexo, que produz um resultado pela interação de várias partes” (Glennan, 1996, p. 52, tradução própria). Andrew Bennett definiu mecanismos causais como: “processos pelos quais agentes com capacidade causal operam em contextos específicos para transferir energia, informações ou matéria para outras entidades” (2008b, p. 207, tradução própria). David Waldner definiu um mecanismo como: “um agente ou entidade que tem a capacidade de alterar seu ambiente porque possui uma propriedade invariante que, em contextos específicos, transmite uma força física ou informações que influenciam o comportamento de outros agentes ou entidades” (2012, p. 18, tradução própria).

Ou seja, um mecanismo causal funciona como um conjunto de partes (mecanismo) que transmite uma força causal de X para Y. A lógica da relação entre as partes de um mecanismo e o mecanismo por inteiro é adaptada da terminologia de necessário ou suficiente enquanto condições. As condições necessárias são condições que têm de estar presentes para um

determinado resultado ocorrer e onde a ausência de X resulta numa ausência do resultado. Em contraste, uma condição suficiente descreve uma situação em que uma condição (ou conjunto de condições) é capaz de produzir um resultado. Se X, então sempre resultado Y. O processo causal deve ser entendido como X transmitindo a força causal para o mecanismo composto por parte 1 (entidade 1 e atividade), parte 2 (entidade 2 e atividade) e assim por diante até que todas as partes em conjunto produzam o resultado Y. As partes devem ser compreendidas como insuficientes, mas necessárias para o funcionamento do todo, do mecanismo causal. Cada parte é por si só incapaz de produzir o resultado Y, já que só funcionam com o resto do mecanismo. As partes devem ser comprovadas como vitais para o funcionamento do mecanismo causal, de forma que a sua ausência impossibilite o resultado.

O método *process tracing* é particularmente útil para avaliar e estimar o impacto dos diferentes elementos de provas e hipóteses referentes a um dado evento ocorrido. Ou seja, quando usado apropriadamente, podemos ter maior clareza sobre o porquê determinado evento ocorreu do modo como ocorreu e no momento em que ocorreu (Punton; Welle, 2015). O método também pode identificar a contribuição dos atores envolvidos. A combinação dos testes serve para demonstrar o grau de relevância de cada elemento de prova e hipótese.

Os resultados dessa pesquisa foram atingidos com base em cinco fontes. Primeiramente, foram analisadas as estratégias partidárias adotadas ao longo de todas as legislaturas do período democrático pós Constituição de 1988 por meio de bibliografia especializada. Segundo, foram consultadas as atas das reuniões legislativas pertinentes. Terceiro, foram coletadas as notas taquigráficas das comissões especiais instaladas durante a 55ª legislatura para análise do discurso dos deputados envolvidos na temática da reforma política a fim de observar as preferências e os principais dilemas enfrentados. Quarto, os anteprojetos e projetos de todas as etapas dos dois processos de reforma foram comparados para avaliar as alterações ocorridas em cada fase de tramitação. Por fim, declarações em jornais também foram selecionadas.

A política da reforma eleitoral no Brasil pós Constituição de 1988

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 macromodelo inaugurado desde 1934: presidencialismo com bicameralismo e o sistema eleitoral proporcional por lista aberta. Uma revisão das regras foi marcada para 1993, ou seja, 5 anos depois da promulgação da nova Constituição. Ainda assim, o ano de 1993 coincidiu com a convocação de um importante plebiscito sobre a possível alteração do sistema de governo e os cidadãos manifestaram-se pela rejeição da proposta.

Quando as sessões da revisão constitucional finalmente começaram, houve reduzido interesse por propostas amplas de reformas ou eventuais mudanças das regras eleitorais.

A temática da reforma, contudo, ganhou força no Congresso apenas alguns anos depois da revisão constitucional e, desde então, sete comissões especiais de reforma política² foram instaladas pela Câmara dos Deputados para apreciar o tema. Mais do que isso, houve três momentos em que propostas ambiciosas de reforma eleitoral foram votadas em Plenário: em 2007, 2015 e 2017, e inúmeras alterações já foram aprovadas desde então (Andrade, 2020). Mesmo assim, e apesar das instituições representativas não serem imutáveis no tempo, não é comum que uma mesma legislatura vote duas vezes seguidas propostas quase idênticas sobre assunto tão sensível. Por isso, é pertinente avaliarmos as relações causais que influenciaram os deputados da 55ª Legislatura a produzirem os resultados observados.

A crise que se instaurou no Brasil, depois das manifestações de 2013, colocou o sistema político brasileiro sob grande foco. O arranjo institucional que combina presidencialismo com multipartidarismo, apelidado de “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988), esteve mais uma vez no epicentro das críticas. A conjuntura de 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 Rousseff reforçou o argumento que encara as relações Executivo-Legislativo como uma interação inerentemente conflitante (Figueiredo; Limongi, 2017). Essas críticas acusam o modelo institucional como responsável por um suposto incentivo ao uso de práticas antidemocráticas como meio de compor o apoio necessário dentro do Congresso, para que o Executivo consiga avançar com a sua agenda.

Historicamente, o modelo político brasileiro recebe críticas incisivas em relação à governabilidade. A principal preocupação dos críticos está relacionada à combinação entre um Executivo eleito de forma independente e um Legislativo bastante fragmentado. Assim, para conseguir o apoio majoritário dentro do legislativo, o presidente precisa formar coalizões multipartidárias. Caso não consiga, ou opte por não formar tal coalizão, o presidente vê-se compelido a governar de forma unilateral, por meio de medidas provisórias, com dificuldades em tocar uma agenda legislativa composta por projetos de lei e emendas constitucionais que requerem um gabinete majoritário, de alta partidarização e alta coalescência (Amorim Neto, 2006a). As primeiras críticas a este modelo enfatizaram que o parlamentarismo é uma opção mais estável, pois no presidencialismo não haveria incentivos para a cooperação entre

² Em 1995, 2001, 2003, 2011, 2015, 2016 e 2021.

Legislativo e Executivo (Lamounier, 1994; Shugart; Carey, 1992). Mainwaring (1997, 2001) destacou que o problema não é o presidencialismo em si, mas o multipartidarismo com presidencialismo. Essas críticas sustentam que os presidentes brasileiros são forçados a governar por meio de “frágeis coalizões *ad hoc*” (Amorim Neto, 2006b). O sistema eleitoral por lista aberta, adicionalmente, também recebeu fortes críticas, especialmente no que concerne à coesão e à disciplina partidária (Ames, 2003).

Apesar disso, parte da literatura nacional especializada demonstrou, em mais de um momento, a funcionalidade do sistema político brasileiro. Foi comprovado que o Executivo produz decisões e possui os meios institucionais para evitar crises de governabilidade (Figueiredo; Limongi, 1995, 1999), assim como para viabilizar a formação de coalizões multipartidárias (Cheibub, 2007) e para garantir o cálculo presidencial necessário para a tomada de decisão (Amorim Neto, 2006a). Também foi comprovada a existência de iniciativa por parte do Legislativo, com participação significativa especialmente nas leis ordinárias de conteúdos sociais, e estudos recentes indicam a participação dos Congressistas sob outras formas na produção legislativa (Almeida, 2015; Amorim Neto; Freitas, 2016; Santos, 2003). Essas pesquisas comprovam que, longe de existir um conflito inerente, o que se observa é a parceria, na maior parte da existência desse sistema político, entre os dois poderes na produção de decisões.

Com isso, é possível sugerir que não existe comprovação empírica da existência de causalidade institucional na crise política brasileira iniciada em 2013, cujo ponto alto foi o *impeachment*, assim como em outras crises políticas passadas. Ou seja, não se observou o mau funcionamento das instituições representativas do ponto de vista técnico-institucional. Apesar disso, a recorrência do tópico na Câmara dos Deputados, que instaurou constantes comissões especiais e até mesmo votações em Plenário, demonstra o inequívoco interesse dos deputados pela temática. Tal quadro ressalta a relevância de estratégias metodológicas que busquem desvendar esse interesse peculiar dos políticos brasileiros em discutir e votar alternativas ao conjunto de regras que regulam a própria eleição, em especial o sistema eleitoral, com tanto interesse.

Dois processos de reforma eleitoral sob a 55ª legislatura

O grande interesse deste artigo é examinar o conjunto de alterações, referente à legislação eleitoral, discutidas durante a 55ª Legislatura, e compreender o que motivou aqueles deputados a votarem duas vezes seguidas propostas tão semelhantes. Para entendermos essas mudanças, é preciso avaliarmos as causas dos dois processos de reforma tocados pela mesma

legislatura e tentar estabelecer se, e como, uma causa ou causas potenciais influenciaram esse conjunto de mudanças. Assim, testaremos todas as possíveis explicações sobre o porquê desse determinado desfecho, para avaliarmos a forma como os deputados conduziram este processo de reformas. Essa avaliação será conduzida através de três etapas.

O primeiro passo para entendermos um dado processo de reforma eleitoral é identificar os atores envolvidos. No caso brasileiro, sabemos que os políticos tiveram o controle formal desses dois processos de 2015 e 2017. Mas também houve uma decisão judicial em 2015 e manifestações populares em 2013. Portanto, apesar do domínio dos políticos profissionais, em que medida outros atores constrangeram a 55ª Legislatura? Desse modo, temos dois elementos de prova – ou indícios: a decisão judicial e as manifestações populares – e duas hipóteses pertinentes: Hipótese 1 – Os políticos foram constrangidos por cidadãos e/ou pelo judiciário; e Hipótese 2 – os políticos perseguiram estritamente os seus próprios interesses.

O segundo passo é avaliar as motivações envolvidas e a quem elas servem. Os trabalhos de Renwick (2010) e Andrade (2019) estabelecem três hipóteses sobre os possíveis interesses envolvidos em processos de reforma; Hipótese 3 – interesses gerais; Hipótese 4 – interesses partidários; e Hipótese 5 – interesses individuais baseados nas ambições de carreira. As comissões especiais instaladas na Câmara podem fornecer as pistas necessárias para avaliarmos essas hipóteses, por meio dos discursos dos deputados.

O terceiro e último passo é entender o porquê dos resultados alcançados. Nessa etapa da investigação, os anteprojetos produzidos, as leis (lei nº 13165/2015, lei nº 13.488/2017 e lei nº 13.487/2017) e emendas constitucionais (EC nº 91/2016 e EC nº 97/2017) aprovadas serão os elementos de prova analisados e duas hipóteses foram formuladas: Hipótese 6 – os políticos reagiram ao contexto de incerteza futura em termos partidários; Hipótese 7 – os políticos aproveitaram a janela de oportunidade em termos individuais.

Que atores influenciaram o processo de reforma?

O contexto político específico de 2015 precisa ser destacado com bastante cautela. Depois das gigantescas manifestações de junho de 2013, a então presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores – PT, declarou em rede nacional sua intenção de avançar sobre o tema da reforma política e convocar um plebiscito solicitando uma assembleia constituinte específica para debater sobre a reforma política. Em menos de 24 horas, o anúncio da presidenta recebeu críticas de vários juristas e ficou claro que não havia consenso nem mesmo no interior da base governista. Em vista disso, a presidenta recuou (Reis, 2013). Essa foi a primeira vez que a classe política se viu sob pressão popular desde o processo de

impeachment do ex-presidente Collor, em 1992, e num momento muito delicado por estar próximo de ano eleitoral, marcado para 2014.

Como observado por Reis (2013), a proposta de uma reforma política vinda do governo, 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. Não houve pauta nem demandas objetivas de reformas ou políticas públicas. Havia um desejo comum em manifestar a insatisfação com a política em geral, sem, no entanto, demonstrar se tratar de uma manifestação organizada em torno de demandas políticas explícitas.

Nesse contexto, verificou-se a 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” (Brasil, 2013), entregue à coordenação de Cândido Vaccarezza (PT), decisão frontalmente contrária à do próprio PT, que já havia manifestado a sua escolha de enviá-la ao Deputado Henrique Fontana (PT), 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 futura Comissão especial de 2015.

As manifestações de 2013 foram, portanto, um indício consistente com a Hipótese 1, relativa ao constrangimento por parte dos cidadãos. No entanto, a falta de uma demanda objetiva, por parte das manifestações, somada ao teor da resposta dada pelo presidente da Câmara dos Deputados, instalando um “grupo de trabalhos” em que a indicação do coordenador, filiado ao PT, mas de posições contrárias ao próprio partido e partido da presidenta, alvo das manifestações, indica manobra interna da Câmara dos Deputados e não pressão externa vinda da sociedade civil.³

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em declarar inconstitucional o financiamento privado por pessoa jurídica, por outro lado, teve forte impacto no meio político e se opunha ao que havia sido decidido pelos deputados no primeiro processo de reforma eleitoral em 2015. Iniciada por meio de um pedido ajuizado no dia 05 de setembro de 2011, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Ação Direta de

³ Para este estudo, influência ou constrangimento popular necessitam do uso – ou da ameaça de uso – de um instrumento da democracia direta. A perda de votos também pode ser considerada uma forma de pressão popular, mas, para isso, deve haver clara associação entre a perda de cadeiras de um partido e seu posicionamento em relação à reforma eleitoral, além da constatação de que este posicionamento desagradou seu eleitorado.

Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650 apenas começou a ser julgada pelo Plenário da Suprema Corte ao final de 2013, no dia 11 de dezembro. A própria petição inicial solicitou a notificação da Presidência da República, juntamente com as Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado, o que prontamente provocou a manifestação do meio político.

Dessa forma, os dois poderes constituídos pelo voto popular manifestaram-se pela constitucionalidade das disposições impugnadas: a Presidência apresentou suas manifestações por intermédio da Consultoria-Geral do Ministério da Justiça e da Consultoria-Geral da União, sustentando a tese de impossibilidade de alijar as pessoas jurídicas do processo político por fazerem parte da sociedade e pontuaram que a discussão deve se manter em torno de mecanismos de controle e transparência. Segundo o relator Ministro Luiz Fux, a Presidência da Câmara dos Deputados alegou que “*a decisão sobre o formato do financiamento das campanhas eleitorais não é dado pronto e acabado contido na norma constitucional, extraível pelo hermeneuta habilidoso*”, mas, ao contrário, se trata de “**uma decisão política do Congresso Nacional**”, e a Presidência do Senado também se manifestou pela constitucionalidade das normas em questão, destacando que “*é o Poder Legislativo o ambiente propício e constitucionalmente adequado para a escolha e delimitação de um novo modelo de financiamento de atividades partidárias e de campanhas eleitorais*” e fazendo menção à existência de inúmeros projetos de lei e de Comissões especiais, nas duas casas legislativas, para tratar da temática (STF, 2013, p. 10-11, grifos no original).

Uma vez que o art. 103, §3º, da Constituição, determina que a Corte Suprema deverá, quando for apreciar a Ação de Inconstitucionalidade, citar o pronunciamento do Advogado Geral da União, na qualidade de defensor *legis*, houve, mais uma vez, a manifestação pela improcedência dos pedidos ajuizados. Ainda assim, o Ministério Público Federal deu o seu parecer pela procedência da ação direta (ADI) e o relator convocou uma audiência pública, contando com a participação de 30 expositores especialistas e representantes da sociedade civil, no dia 17 e 24 de julho de 2013. Na sequência, a Procuradoria-Geral da República também emitiu o seu parecer pela procedência dos pedidos e o julgamento teve início no dia 11 de dezembro de 2013. O julgamento foi suspenso ante o pedido de vista formulado pelo Ministro Teori Zavascki, no dia 12 de dezembro do mesmo ano, sendo devolvida no dia 24 de março de 2014 quando houve novamente um pedido de vista pelo Ministro Gilmar Mendes que devolveu o processo um ano e cinco meses depois, no dia 10 de setembro de 2015. A decisão da Corte deu-se apenas sete dias depois, no dia 17 de setembro de 2015.

Na Câmara dos Deputados, a última deliberação em Plenário sobre a PEC da reforma política, contudo, ocorreu um pouco mais de um mês antes, no dia 12 de agosto de 2015, quando

foi em seguida remetida ao Senado e transformada na Emenda Constitucional nº 91/2016 no dia 18 de fevereiro de 2016. A estranheza foi a velocidade da comissão de 2015 ao se debruçar sobre a PEC 182/2007. Assim, a comissão especial de 2015 teve apenas quatro (4) meses de deliberação, em comparação com as demais comissões que tiveram todas por volta de um ano, sendo a de 2011 a mais longa. Apesar disso, houve quase a mesma quantidade de reuniões (25) que em 2003 e 2016 (ambas 26), embora bem menos que em 2011 (42). Uma análise dos discursos realizados nessas reuniões demonstra que os debates em 2015 foram bem mais intensos, pois tiveram quase o mesmo peso, em número de palavras, que em 2016, com um terço do tempo.⁴ Adicionalmente, a atuação do presidente da Câmara foi decisiva uma vez que manobrou com sucesso para que a comissão fosse destituída antes mesmo de apresentar um anteprojeto, com o objetivo de que todos os itens fossem votados em Plenário separadamente, para que as propostas polêmicas não constituíssem entrave para a aprovação dos tópicos em que houvesse consenso.

Segundo as declarações do presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha, havia o cálculo estratégico de que a decisão judicial pudesse ser revertida caso a PEC sobre a reforma política, aprovada na Câmara, fosse aprovada também no Senado (Miranda, 2015; Passarinho; Calgaro, 2015). Quando a presidenta Dilma Rousseff, no dia 29 de setembro de 2015, vetou o artigo da Lei nº 13.165/2015 (minirreforma) que liberava o financiamento privado por pessoa jurídica, dando precedência para a decisão do STF, Cunha novamente se posicionou com fortes críticas. Segundo o seu entendimento, o “julgamento final da questão por meio de acórdão do STF ainda não está concluído; acórdão é passível de recurso e, portanto, não há trânsito em julgado” (Oliveira, 2015). Essas declarações deixam claro que a presidência da Câmara contava com a aprovação tanto da Lei da minirreforma quanto da PEC 182/2007, para tentar reverter a decisão judicial. Por conseguinte, a hipótese de influência externa, vinda do Judiciário, passa no segundo *Hoop test*, reforçando levemente a relevância da Hipótese 1 (constrangimento pelo judiciário), mas sem confirmá-la. Simultaneamente, e em decorrência dos mesmos argumentos e fatos elencados, a Hipótese 2 (domínio político) falha no *straw-in-the-wind test*, o que levanta dúvidas sobre a sua plausibilidade. Ou seja, ainda não é possível eliminar a Hipótese 2, mas é improvável, dado os elementos de provas revelados, que ela seja verdadeira. Para que possamos avançar com nossa investigação, devemos analisar outras questões de pesquisa.

⁴ A comissão de 2015 teve 341.607 palavras em 4 meses de discussão em comparação com a comissão de 2016 que teve 347.020 palavras em 11 meses. Em 2003, foram 199.824 palavras em 9 meses e, em 2011, foram 483.488 palavras em 14 meses. Os discursos estão disponíveis em: Câmara dos Deputados (2019)

As motivações da 55ª Legislatura

O segundo passo dessa investigação busca compreender as motivações que, de algum modo, influenciaram as decisões da 55ª Legislatura no que concerne a reforma eleitoral. Segundo estudo realizado em outra oportunidade (2019), essas motivações podem ser divididas em três grupos: pelo *power-interest* partidário; pelo *power-interest* individual; por interesses gerais.

Como argumentei no início deste trabalho, considero as reformas eleitorais como processos que podem ter o envolvimento de diversos atores. Para entendermos como esses atores se comportam em relação a essas reformas, o primeiro passo é analisar o que os motiva. O modelo tradicional, focado nos políticos profissionais, assume que estes são motivados exclusivamente por *power interests* partidário ou individual.⁵ Esse pressuposto certamente captura grande parte do todo, mas a realidade é mais complexa. Nesse sentido, para além do interesse partidário ser de longe bastante complicado de delimitar, considerando os diversos grupos divergentes dentro das organizações partidárias, políticos profissionais podem ser guiados também por valores, ou interesses gerais. Assim, tais interesses serão tratados como uma série de valores interconectados com a história institucional do país e a história e natureza dos atores envolvidos. Nagel (2004, p. 530), por exemplo, defende que o exemplo neozelandês sugere que os modelos de reforma eleitoral baseados exclusivamente no jogo de barganha política nem sempre servem para explicar as reformas e que propostas baseadas no interesse político dominante podem ter menor influência do que aquelas aparentemente utópicas.

Dessa forma, para tratar dos interesses gerais, adoto uma lista de valores subdividida em sete grupos: democracia representativa; estabilidade; resultados políticos; circunscrição; identidade; praticabilidade; e governabilidade (Renwick, 2010). Ainda assim, pelo menos duas perguntas se fazem profundamente necessárias: Qual o peso dado a cada motivação e com base em qual critério? Como essas motivações se traduzem em preferências institucionais?

Como McLean (1987, p. 34, tradução própria) observou: “A maioria dos políticos que fazem leis o fazem porque acreditam nelas”. Embora seja difícil mensurar o peso de valores nas ações individuais dos políticos profissionais, é perfeitamente plausível supor que a maioria desses indivíduos detêm pelo menos algum nível de valores nas suas ações políticas. Renwick (2010, p. 48-49) destaca que o fator determinante para medirmos o grau em que um político profissional é *office-seeker* ou *policy-seeker*, é o seu posicionamento no sistema político e, segundo o autor, quanto mais *office-seeker* o político for menor será o grau em que os valores

⁵ Opto pelo mesmo termo usado por Renwick (2010) para descrever essa categoria de motivação.

o influenciarão. Neste caso, não políticos são os que tem maior propensão a serem influenciados por este tipo de motivação. Ou seja, quanto mais imerso no sistema político, menor o peso dado a esses interesses gerais.

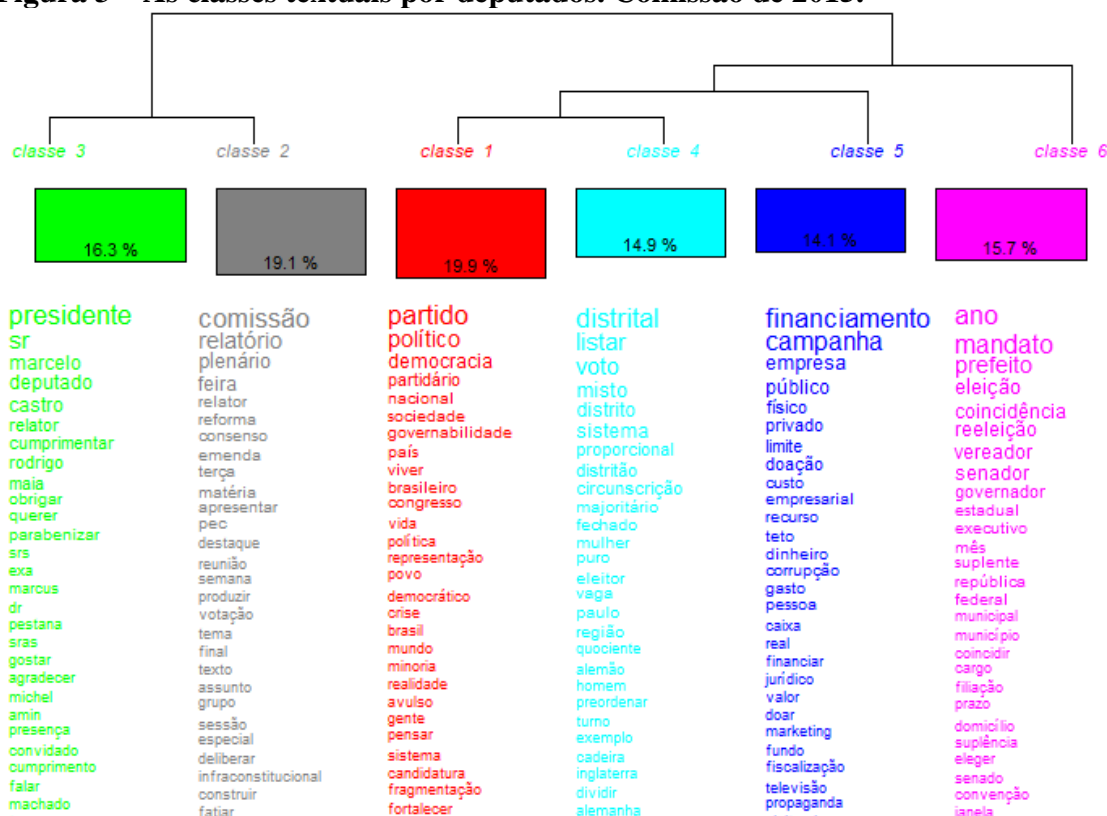
Em relação a segunda pergunta, parto de uma premissa desenvolvida por Renwick (2010, p. 50, tradução própria): “valores são suscetíveis de sustentar uma campanha generalizada para a reforma eleitoral em democracias estabelecidas somente quando as crises causam uma perda de confiança nas instituições vigentes e a reforma eleitoral é vista como capaz de lidar com as causas da crise”. Ou seja, valores apenas se tornam um fator de peso nas discussões sobre reforma eleitoral em momentos de grave crise institucional em que impera a percepção de que as instituições pré-existentes não estão entregando o que se comprometeram a entregar. Mas supondo que estes valores importam, qual o peso que os atores atribuem a eles?

Novamente, Renwick (2010) sugere três premissas: Valores são moldados pela tradição histórica nacional; mudanças de valores podem ocorrer via conjunturas específicas e raras; quanto mais ameaçado estiver determinado valor, mais proeminente ele pode se tornar.

Portanto, valores não são facilmente traduzidos em interesses precisos por reformas. Mas eles podem funcionar como importante gatilho para grandes mudanças. Por essa razão, muitos autores sustentam que crises podem enaltecer alguns valores ao ponto de influenciar reformas no momento em que as instituições pré-existentes estiverem desacreditadas (Katz, 2005, p. 74; Norris, 1995, p. 7; Renwick, 2010, p. 50; Sakamoto, 1999, p. 421). Tanto no Japão quanto na Itália, toda a classe política foi acometida por sérios escândalos de corrupção que desacreditaram o sistema político, dominado por um único partido desde 1946 na Itália e desde 1955 no Japão, antes das grandes reformas que ambos os países realizaram no início da década de 1990 (Lima Júnior, 1999).

O contexto brasileiro que antecede o processo de reformas iniciado pela comissão especial de reforma política em 2015 teve graves escândalos de corrupção e uma gigantesca manifestação popular de insatisfação com o sistema político. A exemplo do que ocorreu na Itália, com o escândalo conhecido como *Tangentopoli*, e no Japão, com os escândalos da *Lockheed* e *The Recruit Scandal*, o Brasil teve os seus valores institucionais ameaçados por uma conjuntura de crise e pressão sobre o sistema político. Qual foi o peso desses valores sobre o processo de reforma brasileiro?

A fim de compreender o que foi discutido nas duas comissões especiais e para entender o peso das diferentes motivações presente nos discursos, adotei o método de classificação de Reinert (método da classificação hierárquica descendente - CHD), que visa obter classes de segmentos de textos levando em conta sua frequência e correlação entre si nos diferentes

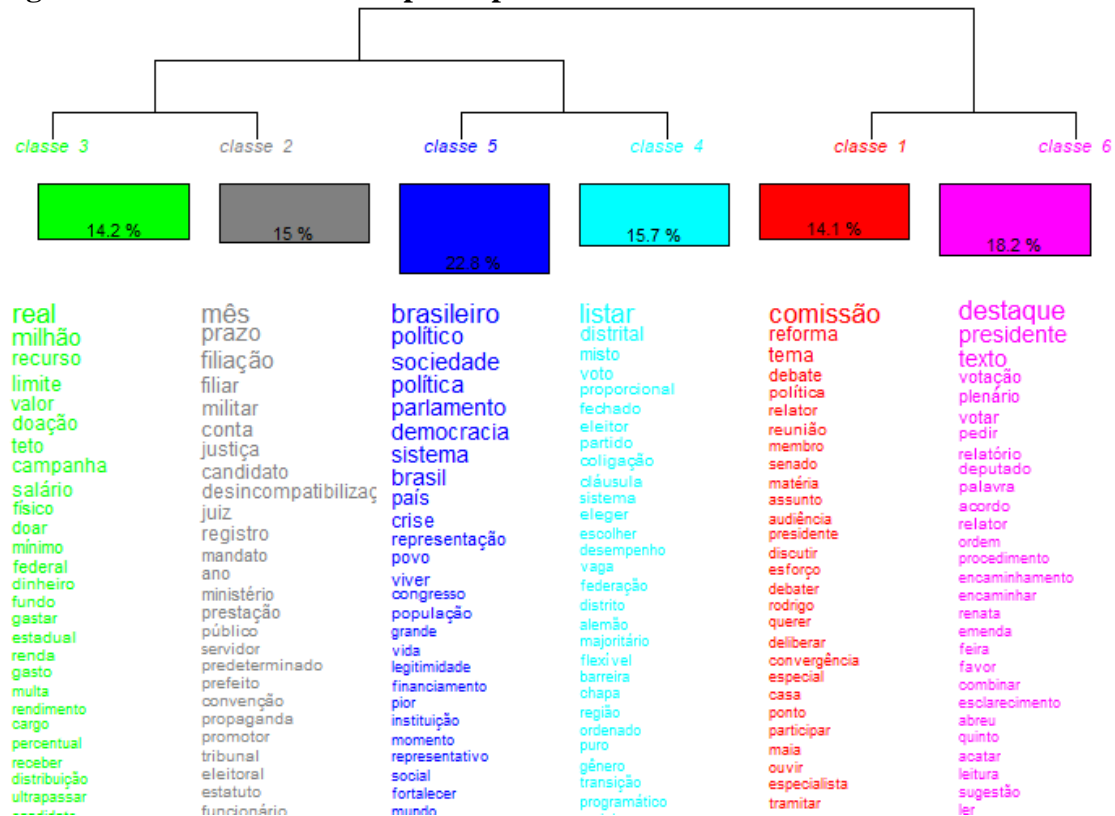
Figura 3 – As classes textuais por deputados. Comissão de 2015.

Fonte: Andrade, 2019.

Primeiramente, foi possível identificar e visualizar a distribuição espacial de seis classes textuais reconhecidas pelo *software*. Pôde-se constatar que duas delas utilizam vocabulário meramente formal, as classes 2 e 3, como “presidente”, “deputado”, “relator”, “matéria”, “plenário”, “discutir” etc. Ambas aparecem na figura 2 de forma bastante distinta das demais, formando um polo em separado. As classes 1, associada a valores democráticos e de governabilidade, e 4, associada a sistemas eleitorais, aparecem interligadas espacialmente, o que demonstra uma maior mobilização de valores no debate sobre sistemas eleitorais. Também é possível constatar a centralidade dessas duas classes dentro da comissão. Por fim, outras duas classes formam dois polos distintos e afastados do centro. A primeira, ao norte, mobiliza palavras que remetem ao debate sobre financiamento de campanha, uma discussão de grande interesse partidário. A segunda, ao sul, utiliza um vocabulário típico de regras de candidatura e eleição, de interesse individual (intrapartidária), sobretudo aquelas definidas pelas leis; das eleições (Lei nº 9.504/97), dos partidos políticos (lei nº 9.096/95); e pelo código eleitoral (Lei nº 4.737/65).

individual. A PL 8703/17, discutida no Senado, expressou com mais peso o interesse partidário, ao tratar da criação do fundo especial de financiamento de campanha (FEFC).

Figura 5 – As classes textuais por deputados. Comissão de 2016.



Fonte: Andrade, 2019.

Com isso, temos um *Smoking-Gun* ou a “arma do crime”, em relação a presença de interesses gerais (Hipótese 3), para além do clássico *power interest*, e de interesses individuais (Hipótese 5) entre as maiores motivações mobilizadas pelos deputados dentro das comissões. O interesse partidário (Hipótese 4) também aparece, mas com menor intensidade e focada no financiamento de campanha. Em resumo, esse teste confirma as três hipóteses.

Ademais, podemos inferir que as motivações de interesse geral foram maiores em 2015, ocupando o centro dos debates, do que em 2016. Também podemos inferir que elas foram utilizadas em associação com o debate sobre sistemas eleitorais. Isso demonstra que o tópico dos sistemas eleitorais, tipicamente de interesse partidário, foi utilizado como parte do discurso de interesse geral. Significa dizer que a estratégia para apresentar as propostas de alterar o sistema eleitoral estiveram associadas ao interesse geral e não a questões técnico-institucionais, em contraste com a temática do financiamento de campanha. Muito provavelmente porque o sistema político estava desacreditado e tentou-se acolher essa insatisfação. Também é possível identificar que os valores mobilizados, segundo a tipologia proposta por Renwick (2010, p. 39),

foram: democracia representativa, identidade e governabilidade. Contudo, esses elementos de prova são apenas referentes aos debates mobilizados e não ao que foi proposto ou aprovado.

Motivações traduzidas em resultados

O último passo dessa investigação busca analisar os resultados alcançados pelos dois processos de reforma. Nessa etapa será possível mensurar o alcance do *power interest*, através do exame das leis e emendas constitucionais propostas e aprovadas. O objetivo é compreender as razões que propiciaram uma segunda rodada de votação sobre os mesmos tópicos. Duas hipóteses foram selecionadas e devem ser testadas: Hipótese 6 – Os políticos reagiram ao contexto de incerteza futura em termos partidários; Hipótese 7 – Os políticos aproveitaram a janela de oportunidade em termos individuais.

Ao final dos trabalhos da comissão especial de 2015, o presidente da Câmara imediatamente colocou em votação a Proposta de Emenda Constitucional nº 182/2007 e, posteriormente, também a Proposta de Lei nº 5735/2013 (rotulada midiaticamente como “minirreforma” política). Dessa forma, as votações ocorreram a partir do dia 26 de maio de 2015 e se estenderam até o mês de agosto.

Tabela 1 - PEC 182/2007 depois das votações na Câmara

Aprovadas

Fim da reeleição

Financiamento/privado

Cláusula de Desempenho

Tempo de Mandato e coincidência escalonada das eleições

Tempo de Mandato de Prefeito

Limite mínimo de idade

Limite mínimo de idade

Posse do Presidente e dos Governadores

Fidelidade Partidária, Iniciativa Popular, Atos Normativos do TSE, Voto Impresso e Mandato das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Elegibilidade/Direitos Políticos de Militares

Exceção à Perda de Mandato “janela partidária”

Limite mínimo de idade

Rejeitadas

Distrital Misto

Lista fechada

Distritão

Financiamento/privado restrito a pessoa física

Financiamento/público

Fim das Coligações

Voto Facultativo

Coincidência das Eleições
Cota para Mulheres*
Federação Partidária
Perda de Mandato em virtude de investidura em cargo político do Poder Executivo
Senador Vitalício e Voto em Trânsito
Registro de Proposta Eleitoral
Candidaturas Simultâneas
Tempo de Mandato
Data da Posse

Fonte: Elaboração própria com dados da Câmara dos Deputados (Câmara dos Deputados, 2019).

É interessante destacar o conteúdo audacioso das propostas debatidas sob a PEC 182/2007, e a sistemática rejeição da maior parte delas, incluindo as alternativas ao sistema eleitoral. Ao ser debatida na câmara alta, apenas a proposta da “janela partidária” foi aprovada e transformada na Emenda Constitucional nº 91/2016, no dia 18 de fevereiro de 2016. Com relação a PL 5735/2013, transformada na Lei nº 13165/2015 (minirreforma) no dia 29 de setembro de 2015, as alterações foram muito variadas e trataram, sobretudo, de especificidades de campanhas. Os efeitos mais visíveis foram: a redução do tempo de campanha; o aumento dos requisitos para o acesso ao tempo de propaganda gratuita eleitoral; e a criação de um limite de 10% do quociente eleitoral para o exercício de *pooling*.⁶ Este último reduziu a centralidade das listas partidárias nas eleições ao aumentar a importância da votação nominal, e, por conseguinte, elevou o grau da personalização, afetando a dimensão intrapartidária da competição eleitoral e a proporcionalidade dos resultados eleitorais, a depender da capacidade dos deputados em ultrapassarem a cláusula.⁷ Portanto, trata-se de um *Smoking-Gun* do *power interest* partidário, com uma reforma redistributiva, e também individual, com a redução do *pooling*. Essas mudanças vão de encontro com o que a literatura internacional tem apontado como tendência em reformas recentes: personalização e proporcionalidade (Renwick, 2010; Renwick; Pilet, 2016).

Como vimos, apenas alguns dias antes da aprovação da “minirreforma”, o Supremo Tribunal Federal (STF) aprovou a inconstitucionalidade do financiamento privado por pessoa jurídica, no dia 17 de setembro de 2015. Uma vez que a então presidenta Rousseff (PT) vetou os dispositivos da “minirreforma” que previam o financiamento privado, tanto por pessoas físicas quanto por pessoas jurídicas, e que estavam em conflito com a decisão do STF, a

⁶ Quando um candidato pode ser beneficiado pelo voto de outros candidatos do mesmo partido.

⁷ Nas eleições de 2018, por exemplo, o partido mais votado, com 1,41 milhões de votos a mais que o segundo mais votado, ficou em segundo lugar no número de assentos parlamentares. Isso se deveu ao fato de o partido mais votado ter tido sete candidatos impedidos pela cláusula de desempenho individual (Andrade, 2020).

discussão da PEC 182/2007, em andamento no Senado, ficou prejudicada. Essa decisão pode ser considerada o estopim para a necessidade de mais reformas, no que concerne a regulamentação das campanhas eleitorais. Ainda assim, a mesma Legislatura votaria novamente propostas que incluíram; a “minirreforma”; o sistema eleitoral; a cláusula de desempenho; e o fim das coligações. A vista disso, tanto as propostas quanto as leis aprovadas em 2017 também são *Smoking-Guns* sobre o *power interest* dos políticos e partidos da 55ª legislatura.

Para avaliarmos melhor o *power interest* entre indivíduos e partidos, precisamos identificar a natureza institucional da estrutura de poder entre partidos e indivíduos. Como salienta Renwick:

Onde os partidos são centralizados, os líderes partidários controlarão o modo pelo qual os seus membros de base agem e procurarão manter o centrismo. Onde são descentralizados, os interesses dos políticos individuais serão mais importantes, e esses políticos desejarão manter sua independência (Renwick, 2010, p. 52, tradução própria).

O sistema eleitoral proporcional por lista aberta usado no Brasil convive com um sistema partidário de elevada disciplina partidária desde a sua fundação (Amorim Neto; Santos, 2003; Cheibub, 2007; Freitas, 2016), assim como com indivíduos gozando de alguma liberdade e independência, tendo em vista a importância do voto nominal. Ademais, dada a grande oferta de partidos e a facilidade de trocar de agremiação, políticos podem ir e vir sem muitos constrangimentos. Contudo, uma peça importante na carreira política é a capacidade de reunir financiamento (ver, por exemplo, Scarrow, 2004, 2007). Nesse sentido, a proibição das doações empresariais ameaçou afetar drasticamente o modo pelo qual as campanhas eram realizadas até então. A independência dos políticos individualmente também poderia ser afetada na direção de fortalecer o centralismo partidário, que poderiam reter mais um instrumento capaz de influenciar a carreira dos seus membros. Mesmo assim, o que vimos em 2017 foi, sobretudo, o interesse partidário em restringir o acesso dos partidos ao recém criado fundo público de financiamento. O interesse individual expressou-se com mais força nas votações de 2015, ao tornar o sistema eleitoral ainda mais personalizado ao reduzir o *pooling* (para mais detalhes sobre o impacto das mudanças no tipo de financiamento eleitoral, no caso brasileiro, ver Kuhner, 2016; e também Zelinski, 2024).

Dessa forma, o Congresso aprovou as leis nº 13.488/2017 e nº 13.487/2017, que, em resumo, criaram o fundo especial de financiamento de campanha (FEFC) e regularam especificidades de campanha, tendo em vista a nova regra de financiamento. Também foi aprovada a Emenda Constitucional nº 97/2017, que tratou de instituir uma cláusula de

desempenho partidário, bem mais rigorosa que a proposta pela PEC 182/2007, e proibir coligações. É intrigante constatar que todas essas alterações foram objeto de votação em 2015 e é possível sugerir que a nova legislação sobre o financiamento de campanha modificou a percepção das forças políticas frente à necessidade dessas leis restritivas ao funcionamento parlamentar dos partidos.

Segundo Schaefer (2022, 2023), desde 2015, com a decisão do STF que proibiu as doações empresariais, e especialmente após os resultados das eleições de 2016 – marcados pelo chamado “fator Dória” –, formou-se um certo consenso entre as elites políticas brasileiras de que o autofinanciamento eleitoral precisava ser contido. O argumento de que milionários, ao financiarem suas próprias campanhas, poderiam alterar o equilíbrio de poder entre candidatos e partidos, além de acentuar as desigualdades na disputa eleitoral, aproximou partidos de direita e esquerda em torno dessa preocupação. Apesar disso, na votação que restringiu o autofinanciamento a 10% do teto de gastos permitido nas campanhas, os testes estatísticos conduzidos pelo autor indicaram que parlamentares de direita se mostraram proporcionalmente mais contrários à medida. Já o fato de um deputado ter sido eleito com recursos do próprio bolso não apresentou relação estatisticamente significativa com seu posicionamento na votação.

Munido da descrição detalhada dos fatos ocorridos desde a declaração da ADI nº 4.650 (que proibiu o financiamento privado por pessoa jurídica) até a última comissão especial, em 2016, que aprovou as Leis nº 13.488/17 e nº 13.487/17, bem como a Emenda Constitucional nº 97/17, apresento o último teste necessário para a comprovação do mecanismo causal que caracteriza o processo de reforma eleitoral da 55ª Legislatura. Por meio da análise da Hipótese 1 (constrangimento dos cidadãos/judiciário) e da Hipótese 2 (domínio político), observamos que houve, de fato, um constrangimento do Judiciário, expresso por uma decisão judicial publicada em 17 de setembro de 2015. Quando a elite política finalmente aprovou sua versão da reforma, em 29 de setembro de 2015, o Executivo utilizou o veto presidencial para dar preferência à decisão judicial. Consequentemente, embora se tratassem de dois processos distintos de reforma, eles se entrelaçam como partes de um mesmo mecanismo causal. A excepcionalidade do processo conduzido pelo Legislativo em 2015 torna improvável que ele estivesse desconectado da decisão judicial que se avizinhava. Os elementos de prova apresentados ao longo da seção demonstram esse entrelaçamento. Assim, a reforma aprovada pelo Legislativo em 2015 dificilmente teria ocorrido da forma como ocorreu, não fosse a ADI nº 4.650. Mais do que isso: a decisão judicial gerou a necessidade de novas reformas por parte do Legislativo, reformas essas que, ao que tudo indica, não teriam acontecido de outra forma.

Nesse contexto, a comissão especial de 2016 aprovou reformas com um viés mais redistributivo, em comparação com 2015, e de elevado interesse partidário.

Renwick (2010) sugere que utilizemos as classificações “redistributivo” e “eficiente” como extremos de um *continuum*. Aplicando essa proposta às reformas do Legislativo brasileiro em 2015 e 2016, é possível observar que, em 2016, os políticos mostraram-se muito mais inclinados ao viés redistributivo do que em 2015. Segundo os critérios elaborados pelo autor, o caso brasileiro de 2015 enquadra-se no primeiro – a percepção de que todo o sistema político está ameaçado – e, conforme Renwick, tende a favorecer o viés eficiente. Assim, podemos caracterizar a reforma de 2015 como orientada por um viés eficiente, enquanto a de 2016 teve um viés predominantemente redistributivo.

Ainda assim, dificilmente podemos classificar o processo de reforma de 2015 como pertencente ao tipo eficiente. A ideia de um *continuum* entre os dois extremos ajuda a identificar as sutis diferenças entre as reformas de 2015 e 2016. No entanto, o processo de 2015 foi conduzido por uma maioria parlamentar movida por interesses próprios, que promoveu reformas de caráter redistributivo. A análise dos discursos dos deputados, somada às propostas apresentadas e às votações realizadas, revela de forma inequívoca a predominância de interesses partidários e individuais nas comissões. O interesse público também esteve presente, especialmente nas discussões sobre mudanças no sistema eleitoral. Contudo, na ausência de uma participação mais ativa do eleitorado – seja por meio de demandas objetivas por reformas, seja pelo apoio a essas demandas –, mesmo as propostas voltadas à alteração do sistema eleitoral, que contam com grande apoio entre especialistas (Rodrigues, 2022), avançaram pouco. A teoria da escolha racional explica bem essa paralisia reformista: na falta de consenso e de pressão por parte de outros atores relevantes, manteve-se o *status quo*.

O terceiro e último teste empírico busca compreender as causas de uma segunda rodada de votações sobre propostas quase idênticas às de 2015. Duas hipóteses foram levantadas: a Hipótese 6, segundo a qual os políticos reagiram ao contexto de incerteza futura em termos partidários; e a Hipótese 7, que propõe que os parlamentares aproveitaram uma janela de oportunidade em termos individuais. Se é verdade que os deputados já haviam perseguido seus interesses (individual e partidário) de maximização de poder em 2015, por que precisariam refazê-lo em 2016? As duas hipóteses baseiam-se na ideia de que a decisão judicial de 2015 alterou significativamente a atmosfera política no Legislativo. Diante desse novo cenário, ou os políticos agiram orientados por interesses partidários, buscando adaptar-se às novas regras para manter ou ampliar seu poder em termos partidários, ou atuaram com base em interesses

individuais, aproveitando a oportunidade criada pela mudança na legislação sobre financiamento de campanhas e buscando reformas intrapartidárias.

O exame minucioso das motivações traduzidas em resultados foi realizado em duas etapas. Primeiro, por meio da análise do PL 5735/2013, transformado na Lei 13.165/2015 (minirreforma), e da PEC 182/2007, convertida na EC 91/2016 (janela partidária), ambas analisadas em 2015. Posteriormente, foram examinados o PL 8612/2017, transformado na Lei 13.488/2017 (minirreforma); o PL 8703/2017, convertido na Lei 13.487/2017 (minirreforma); e a PEC 282/2016, que originou a EC 97/2017 (proibição de coligação e cláusula de desempenho). Os resultados não deixam dúvidas quanto ao predomínio do interesse partidário, evidenciado por reformas que impactaram diretamente a dimensão interpartidária. A alteração que mais afetou a dimensão intrapartidária ocorreu justamente em 2015, com a redução do *pooling*, popularmente associado aos chamados “puxadores de votos”. Essa mudança conferiu maior relevância à votação nominal em detrimento da contagem por legenda partidária.

Com isso, temos um *doubly decisive* em relação às Hipóteses 6 e 7. Confirmando a Hipótese 6 (os políticos reagiram ao contexto de incerteza futura em termos partidários) e rejeitando a Hipótese 7 (os políticos aproveitaram a janela de oportunidade em termos individuais). Fica evidente o predomínio do interesse partidário na segunda rodada de votações, ainda que, no âmbito das comissões, os interesses individuais e gerais tenham se manifestado com maior intensidade. A análise das novas leis e da emenda constitucional confirma esse predomínio da dimensão interpartidária, o que representa uma diferença significativa em relação à primeira rodada de votações.

Conclusão

O primeiro ponto que se destaca no processo de reformas da 55ª Legislatura é o impacto da decisão judicial. Tal efeito confirma o diagnóstico de que outros atores institucionais, como o Judiciário, podem atuar de maneira decisiva. O segundo ponto relevante é que, enquanto os políticos estão no controle do processo, o autointeresse tende a predominar. O principal desafio, nesses casos, é identificar se esse autointeresse está mais associado à lógica partidária (interpartidária) ou individual (intrapartidária).

Ao comparar os dois processos de reforma conduzidos pelo Legislativo, observa-se a predominância do interesse partidário – em especial das elites partidárias –, embora o interesse individual também tenha se manifestado com força, especialmente em 2015. De forma surpreendente, houve um aumento da personalização, mesmo em um contexto institucional já marcado por regras personalistas. A segunda rodada de votações, contudo, veio no sentido de



reforçar o interesse partidário. Também chama a atenção o elevado grau de imprevisibilidade que caracteriza um processo de reforma eleitoral. Observou-se, no caso brasileiro, o importante papel de influência que tanto o eleitorado quanto o Judiciário podem exercer. A insatisfação popular de fato desempenhou papel relevante, mas insatisfação por si só não produz reformas.

Declaração de conflito de interesse

Não há.

Declaração de disponibilidade dos dados da pesquisa

Os dados estão contidos no manuscrito.

Financiamento

Não há.

Eric Nogueira Andrade (ernogueirbis@gmail.com) é pós-doutorando na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Sergio-Abranches-3/publication/313563032_Presidencialismo_de_coalizao_O_dilema_institucional_brasileiro/links/589e53e192851c7fb4bb1ee2/Presidencialismo-de-coalizao-O-dilema-institucional-brasileiro.pdf Acesso em: 15 jan. 2025.

ALMEIDA, Acir. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional Ipea**, Brasília, n. 7, p. 45-50, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/368c220c-b000-4593-b4ff-7cc45e47e169/content> Acesso em: 15 jan. 2025.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a.

AMORIM NETO, Octavio. A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo? *In*: RENNÓ, L. R.; SOARES, G. A. D. (orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006b. p. 316-344.



AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3kF5dZ7FBvZz8mK5bxpD56m/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 15 jan. 2025.

ANDRADE, Eric N. **Reforma política e sistema eleitoral no Brasil: uma análise comparativa com a experiência alemã**. 255f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://www.btdt.uerj.br:8443/bitstream/1/17475/2/Tese_Eric%20Nogueira%20Andrade_2019_Completa.pdf Acesso em: 15 jan. 2025.

ANDRADE, Eric N. A constituição de 1988 e a reforma política no Brasil: lições de quatro momentos de votação. **Revista Estudos Políticos**, v. 11, n. 22, Rio de Janeiro, p. 189-223, 2020. Disponível em: https://periodicos.uff.br/revista_estudos_politicos/issue/view/2505 Acesso em: 15 jan. 2025.

BENNETT, Andrew. Process-tracing: A Bayesian perspective. In: BOX-STEFFENSMEIER, J. M.; BRADY, H. E.; COLLIER, D. (eds.). **The Oxford handbook of political methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008a. p. 702-721.

BENNETT, Andrew. The mother of all “isms”: organizing political science around causal mechanisms. In: GROFF, Ruth (ed.) **Revitalizing causality: realism about causality in philosophy and social science**. London: Routledge, 2008b. p. 205-219.

BENNETT, Andrew. Process tracing and causal inference. In: BRADY, H. E.; COLLIER, D. (orgs.). **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards**. 2nd ed. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2010. p. 207-220. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/David-Collier-11/publication/257268131_Rethinking_Social_Inquiry_Diverse_Tools_Shared_Standards/links/5b008e70aca2720ba0970286/Rethinking-Social-Inquiry-Diverse-Tools-Shared-Standards.pdf Acesso em: 15 jan. 2025.

BENOIT, Kenneth. Models of electoral system change. **Electoral studies**, n. 23, p. 363-389, 2004. Disponível em: https://kenbenoit.net/pdfs/benoit_MES.pdf Acesso em: 15 jan. 2025.

BENOIT, Kenneth. Electoral laws as political consequences: explaining the origins and chance of electoral institutions. **Annual Review of Political Science**, v. 10, p. 363-390, 2007.

BOIX, Carles. Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies. **American Political Science Review**, v. 93, n. 3, p. 609-624, 1999. Disponível em: <https://repositori.upf.edu/items/42854ec0-a049-4fd6-8035-4ffc951e592c> Acesso em: 15 jan. 2025.

BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; KARP, Jeff. Why politicians like electoral institutions: Self-interest, values, or ideology? **The Journal of Politics**, v. 68, n. 2, p. 434-446, 2006. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1111/j.1468-2508.2006.00418.x> Acesso em: 15 jan. 2025.



BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Presidência**. Brasília, 9 jun. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/54a-legislatura/reforma-politica-e-consulta-popular-sobre-o-tema/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao>. Acesso em: 2 maio 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. [site institucional]. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br> Acesso em: 15 jan. 2025.

CHEIBUB, José Antonio. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. Cambridge University Press, 2007.

CHECKEL, Jeffrey T. Tracing causal mechanisms. **International Studies Review**, v. 8, n. 2, p. 362-370, 2006. Disponível em: <https://academic.oup.com/isr/article-abstract/8/2/362/1822633> Acesso em: 15 jan. 2025.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011. Disponível em: <https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/Understanding%20Process%20Tracing.pdf> Acesso em: 15 jan. 2025.

COLLIER, David; BRADY, Henry E.; SEAWRIGHT, Jason. Sources of leverage in causal inference: toward an alternative view of methodology. *In*: BRADY, H. E.; COLLIER, D. (orgs.). **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards**. 2nd ed. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2010. p. 161-199. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/David-Collier-11/publication/257268131_Rethinking_Social_Inquiry_Diverse_Tools_Shared_Standards/links/5b008e70aca2720ba0970286/Rethinking-Social-Inquiry-Diverse-Tools-Shared-Standards.pdf Acesso em: 15 jan. 2025.

COLOMER, Josep M. The strategy and history of electoral system choice. *In*: COLOMER, J. M. (ed.). **Handbook of electoral system choice**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004. p. 3-78. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Josep-Colomer/publication/220007280_ELECTORAL_SYSTEMS-Handbook_of_Electoral_System_Choice/links/541055080cf2d8daaad39866/ELECTORAL-SYSTEMS-Handbook-of-Electoral-System-Choice.pdf Acesso em: 15 jan. 2025.

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

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. A crise atual e o debate institucional. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 79-97, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/KBxHhZWWCPJ5zgJwKTTzSK/> Acesso em: 15 jan. 2025.



FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. Disponível em: https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_46897_5.pdf/741243ff-94aa-d872-d069-de1846f10fc2?version=1.0&t=1539657251099 Acesso em: 15 jan. 2025.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GLENNAN, Stuart S. Mechanisms and the nature of causation. **Erkenntnis**, v. 44, n. 1, p. 49-71, 1996. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/bf00172853> Acesso em: 15 jan. 2025.

JACOBS, Kristof; LEYENAAR, Monique. A conceptual framework for major, minor, and technical electoral reform. **West European Politics**, v. 34, n. 3, p. 495-513, 2011. Disponível em: <https://repository.uhn.ru.nl/bitstream/handle/2066/95123/95123.pdf?sequence=1> Acesso em: 15 jan. 2025.

KATZ, Richard S. Why are there so many (or so few) electoral reforms? *In*: GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. (eds.) **The politics of electoral systems**. Oxford: University Press, 2005. p. 57-77. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/26299/chapter-abstract/194555869> Acesso em: 15 jan. 2025.

KUHNER, Timothy K. Plutocracy and partyocracy: oligarchies born of constitutional interpretation. **Review of Constitutional Studies**, v. 21, n. 1, p. 115-142, 2016. Disponível em: <https://www.constitutionalstudies.ca/wp-content/uploads/2019/08/21-1-Kuhner.pdf> Acesso em: 15 jan. 2025.

LAMOUNIER, Bolívar. Brazil: Toward parliamentarism? *In*: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (eds.). **The failure of presidential democracy: the case of Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1994. p. 253-293.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Reformas de sistemas eleitorais: mudanças, contextos e consequências. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, 1999. [online]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/QL6R4VQCJQRd4RZFCf3GPND/> Acesso em: 15 jan. 2025.

MAHONEY, James. After KKV: the new methodology of qualitative research. **World Politics**, v. 62, n. 1, p. 120-147, 2010. Disponível em: <https://politicalscience.ceu.edu/sites/politicalscience.ceu.hu/files/attachment/basicpage/71/after-kkv.pdf> Acesso em: 15 jan. 2025.

MAINWARING, Scott. Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. *In*: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (eds.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 55-109.

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

MCLEAN, Iain. **Public choice**. Oxford: Blackwell, 1987.



MIRANDA, Tiago. Proibição do STF para financiamento privado acelera PEC da Reforma Política, diz Cunha. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 17 set. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/470613-proibicao-do-stf-para-financiamento-privado-acelera-pec-da-reforma-politica-diz-cunha/> Acesso em: 25 maio 2019.

NAGEL, Jack H. New Zealand: reform by (nearly) immaculate design. *In*: COLOMER, J. M. (ed.). **Handbook of electoral system choice**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004. p. 530-543. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Josep-Colomer/publication/220007280_ELECTORAL_SYSTEMS-Handbook_of_Electoral_System_Choice/links/54105508cf2d8daaad39866/ELECTORAL-SYSTEMS-Handbook-of-Electoral-System-Choice.pdf Acesso em: 15 jan. 2025.

NORRIS, Pippa. Introduction: the politics of electoral reform. **International Political Science Review**, v. 16, n. 1, p. 3-8, 1995. Disponível em: <https://dl.icdst.org/pdfs/files/8846b7425f46ece072a741713106e40c.pdf> Acesso em: 15 jan. 2025.

NORRIS, Pippa. Cultural explanations of electoral reform: a policy cycle model. **West European Politics**, v. 34, n. 3, p. 531-550, 2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/01402382.2011.555982> Acesso em: 15 jan. 2025.

OLIVEIRA, José Carlos. Governo erra ao vetar financiamento privado de campanhas, diz Cunha. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 29 set. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/471657-governo-erra-ao-vetar-financiamento-privado-de-campanhas-diz-cunha/>. Acesso em: 25 maio 2019.

PASSARINHO, Nathalia; CALGARO, Fernando. Cunha critica decisão do STF sobre doação e diz que PEC pode reverter. **G1**, Rio de Janeiro, 17 set. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/cunha-critica-decisao-do-stf-sobre-doacao-e-diz-que-pec-pode-reverter.html> Acesso em: 25 maio 2019.

PUNTON, Melanie; WELLE, Katharina. Straws-in-the-wind, hoops and smoking guns: what can process tracing offer to impact evaluation? **Center For Development Impact (CDI)**, n. 10, 2015. [practice paper]. Disponível em: https://opendocs.ids.ac.uk/articles/report/Straws-in-the-wind_Hoops_and_Smoking_Guns_What_can_Process_Tracing_Offer_to_Impact_Evaluation_/26474137 Acesso em: 15 jan. 2025.

RAHAT, Gideon. The politics of electoral reform: the state of research. **Journal of Elections, Public Opinion and Parties**, v. 21, n. 4, p. 523-543, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/254225174_The_Politics_of_Electoral_Reform_The_State_of_Research Acesso em: 15 jan. 2025.

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. Disponível em: <https://estudoshumeanos.com/wp-content/uploads/2013/11/3-172-183.pdf> Acesso em: 15 jan. 2025.

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



RENEWICK, Alan. Electoral reform in Europe since 1945. **West European Politics**, v. 34, n. 3, p. 456-477, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/233291937_Electoral_Reform_in_Europe_since_1945 Acesso em: 15 jan. 2025.

RENEWICK, Alan; PILET, Jean-Benoit. **Faces on the ballot: the personalization of electoral systems in Europe**. Oxford: University Press, 2016.

RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A reforma política pelo Judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 28, p. 123-160, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/hTJgdVCQtMYcSDjtkst9NDw/> Acesso em: 15 jan. 2025.

RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. Propostas de reforma do sistema eleitoral no Brasil: o que pensa a ciência política brasileira? **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 124, p. 487-526, 2022. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/879> Acesso em: 15 jan. 2025.

SAKAMOTO, Takayuki. Explaining electoral reform: Japan versus Italy and New Zealand. **Party Politics**, v. 5, n. 4, p. 419-438, 1999. Disponível em: <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/6261168.pdf> Acesso em: 15 jan. 2025.

SCARROW, Susan E. Explaining political finance reforms: competition and context. **Party Politics**, v. 10, n. 6, p. 653-675, 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354068804046912> Acesso em: 15 jan. 2025.

SCARROW, Susan E. Political finance in comparative perspective. **Annual Review of Political Science**, v. 10, n. 1, p. 193-210, 2007. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev.polisci.10.080505.100115> Acesso em: 15 jan. 2025.

SCHAEFER, Bruno. **Autofinanciamento eleitoral no Brasil: regulação, causas e consequências**. 246f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/249893> Acesso em: 15 jan. 2025.

SCHAEFER, Bruno. Por que reformar? Causas e consequências da regulação do autofinanciamento eleitoral no Brasil. **SciELO Preprints**, 2023. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/5829>. Acesso em: 28 jun. 2023.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SHUGART, Matthew S. "Extreme" electoral systems and the appeal of the mixed-member alternative. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P. (eds.). **Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?** Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 25-51.

SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P. Introduction: the electoral reform of the twenty-first century. In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P. (eds.).

Mixed-member electoral systems: the best of both worlds? Oxford: Oxford University Press, 2001a. p. 1-6.

SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P. Conclusion: are mixed-member electoral systems the best of both worlds? *In*: SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P. (eds.). **Mixed-member electoral systems:** the best of both worlds? Oxford: Oxford University Press, 2001b. p. 571-596.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. Voto de relatoria do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650. Brasília, 11 dez. 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650relator.pdf>. Acesso em: 27 maio 2025.

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

VAN EVERA, Stephen. **Guide to methods for students of political science.** Ithaca, NY: Cornell University Press. 1997.

WALDNER, David. Process tracing and causal mechanisms. *In*: KINCAID, H. (ed.) **The Oxford handbook of the philosophy of social science.** New York, US: Oxford University Press, 2012. p. 65-84.

ZELINSKI, Luiz Fernando. ***Il gattopardo* revisitado:** a mudança institucional do financiamento eleitoral e suas consequências para a arena da competição eleitoral. 82f. (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/88586> Acesso em: 15 jan. 2025.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.