

# Como se fomenta ou se barra reformas eleitorais? Uma revisão de escopo

DOI 10.1590/1678-98732331e006

Vitor Pimenta Gomes de Souza<sup>1</sup> <sup>1</sup>Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

Palavras-chave: reforma eleitoral, reforma política, sistema eleitoral, instituições políticas, revisão de escopo.

**RESUMO Introdução:** Estudo precondições de reformas dos sistemas eleitorais que visam modificações nas regras de ocupação de cadeiras no Legislativo. Busco responder às seguintes perguntas: i) quais são as condições para que ocorra uma reforma eleitoral?; ii) quais são os fatores que podem impedir reformas eleitorais? **Materiais e métodos:** Foi feita uma revisão de escopo para mapear o estado do conhecimento sobre essa matéria em âmbito internacional. Analisei 20 artigos selecionados a partir de uma busca estruturada nas plataformas *Web of Science* e *Scopus*, na biblioteca *SciELO* e no *Google Scholar*. A literatura foi classificada identificando as variáveis que tratam das causas e dos obstáculos às reformas tanto em democracias novas, como em democracias consolidadas. **Resultados:** Foi constatado que, para que uma reforma eleitoral tenha êxito, é necessário superar barreiras de diversas naturezas e elas variam conforme a amplitude das propostas. Caso seja uma reforma ampla, a tendência é o surgimento de barreiras culturais e políticas difíceis de contornar, por exemplo, um sistema eleitoral tradicionalmente enraizado (casos do Reino Unido e Estados Unidos). Isso explica por que muitos países possuem um sistema eleitoral praticamente intocado. Por outro lado, minirreformas e reformas técnicas, como mudanças no voto de lista ou na fórmula para distribuição de cadeiras, possuem obstáculos bem menores, o que explicaria a maior ocorrência de alterações desse tipo nas legislações eleitorais. **Discussão:** Não é possível encontrar uma razão global sobre o que incentiva ou impede reformas eleitorais, pois há um conjunto de fatores diferentes que atuam conforme os contextos em que cada reforma está inserida. No entanto, durante períodos de crise política barreiras institucionais são enfraquecidas abrindo-se então uma janela de oportunidade para implementar mudanças na legislação.

Recebido em 13 de Setembro de 2022. Aprovado em 28 de Novembro de 2022. Aceito em 6 de Fevereiro de 2023.

## I. Introdução<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agradeço os comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

Durante o empreendimento desta revisão da literatura a respeito de reformas eleitorais, constatou-se um crescimento na produção de pesquisa a partir do início da década de 1990, inclusive quando tratadas como variável dependente. Em muito se deve ao fato de a década de 1990 ter sido marcada por grandes alterações nas normas eleitorais em democracias consolidadas (Itália, Japão, Nova Zelândia e Israel), e pelas reformulações institucionais em democracias recém instauradas. Porém, no que diz respeito especificamente à literatura politóloga brasileira, praticamente não se encontrou obras que tratam da reforma eleitoral como fenômeno a ser explicado. Sequer é conceitualizado o que é uma reforma eleitoral, muitas vezes confundindo-se com o termo genérico “reforma política”. O que prevalece são estudos tratando a reforma eleitoral como causa e não como efeito. Os poucos estudos que a tratam de maneira inversa se caracterizam de forma mais exploratória e descritivas (Fleischer, 2004; Marchetti & Cortez, 2009; Rodrigues, 2019), exceto Rocha & Silva (2015) que trouxeram conclusões mais robustas ao analisarem as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) na agenda da reforma eleitoral no Brasil.

Portanto, este trabalho tem o objetivo de mapear o Estado da Arte da literatura que trata as reformas dos sistemas eleitorais para o legislativo como variável dependente<sup>2</sup>. Optou-se por focar na literatura que trata das democracias novas e daquelas estabelecidas a partir da terceira onda de democratiza-

<sup>2</sup> Variável a ser testada, ou seja, é o resultado da ação da variável independente.

<sup>3</sup> O marco inicial da terceira onda de democratizações é o ano de 1974 com a Revolução dos Cravos, em Portugal (Huntington, 1994). Depois ocorreram outras transições democráticas, principalmente na América Latina e Leste Europeu, sem data final para esta onda.

ção<sup>3</sup>. Para que se possa compreender, afinal, quais são as variáveis utilizadas na explicação do acontecimento ou do impedimento das reformas eleitorais, as perguntas norteadoras desta pesquisa são: quais são as condições para que ocorra uma reforma eleitoral? O que barra estas reformas?

É imperativo compreender que os sistemas eleitorais e suas mudanças influenciam a natureza do sistema político e partidário, a composição do gabinete e o balanço do poder entre executivo e legislativo (Rahat, 2011). Em outras palavras, o sistema eleitoral funciona como estrutura central para o funcionamento das democracias representativas (Calvo & Negretto, 2018). Desta maneira, a alteração de suas regras e até de sua natureza não afeta somente a dinâmica e o interesse dos atores políticos institucionais, mas, também, a legitimidade do sistema político perante a população e o direcionamento das políticas públicas para cada segmento (Freidenberg & Mendoza, 2019).

Entretanto, o que caracteriza uma reforma eleitoral? De acordo Lijphart (1992), este fenômeno é constituído pela mudança da magnitude do distrito eleitoral, pelo tamanho da assembleia, pela mudança de fórmula “pura” eleitoral (majoritária, proporcional ou mista) e pela implementação ou exclusão de cláusula de barreira. Para tanto, Jacobs & Leyenaar (2011) buscam ampliar a definição dessa matéria ao contemplar diferentes aspectos da legislação eleitoral, como: a introdução de eleições diretas a prefeito, a mudança na forma de votação (voto eletrônico ou impresso, por exemplo), o voto em lista ou nominal, a introdução de *recall*, a fórmula de alocação de cadeiras, quem pode ou não votar, quem pode ou não se candidatar e a organização do processo eleitoral. Já Leyenaar & Hazan (2011) incluem as alterações das regras de financiamento eleitoral na pletora de reformas eleitorais. Díez (2001) acrescenta a duração de mandato dos cargos eletivos, a possibilidade de reeleição, a concomitância (ou não) das eleições para diferentes cargos e níveis, as formas de nomeação dos partidos, o acesso às mídias de massa e as regras de combate às fraudes eleitorais.

A próxima seção tratará da metodologia utilizada. Em seguida, serão tratados os resultados obtidos através da análise da literatura encontrada em duas partes: a primeira trará os fatores fomentadores das reformas eleitorais; a segunda abordará as barreiras dessas reformas. Desse modo, o mapeamento das variáveis utilizadas (antecedentes, independentes e de controle) possibilitará esclarecer quais são aquelas mais utilizadas na explicação desses fenômenos e quais são as lacunas existentes na literatura.

## II. Metodologia

### II.1. O que é uma revisão de literatura? Quais seus principais modelos?

A revisão da literatura é essencial para a organização do conhecimento sobre uma determinada matéria. Esse método de análise pode ser dividido em dois grandes grupos: narrativas convencionais e padrões-ouro. As primeiras se caracterizam por não possuírem rigor metodológico na seleção e na análise dos estudos, enquanto a segunda compreende revisões que utilizam o método científico padronizado de acordo com os manuais propostos por instituições como a Cochrane e a Joanna Briggs para a aplicação de busca, avaliação e inclusão dos estudos cujos dados serão averiguados e testados (no caso de meta-análise).

No que tange especificamente à revisão de escopo, sua finalidade é investigar e mapear informações obtidas pelos estudos mais relevantes por meio de uma seleção com critério predefinido, podendo ser útil para o esclarecimento de conceitos mais complexos. De igual modo, é adequado estabelecer barreiras conceituais de uma área e destacar o que já é conhecido. Esse modelo de revisão serve para averiguar a extensão, alcance e natureza do estado atual da literatura e as lacunas nela existentes (Arksey & O'Malley, 2005; Levac et al., 2010). Arksey & O'Malley (2005) iniciaram a formulação dos protocolos de seleção de textos para a revisão de escopo com a elaboração de cinco etapas: identificar a pergunta da pesquisa; a busca por estudos relevantes; a seleção desses estudos; mapear os dados; coletar, sumarizar e registrar os resultados.

Porém, diferentemente de uma revisão sistemática, a revisão de escopo não tem como propósito classificar e testar a robustez dos resultados, mas mapear e sumarizar os dados levantados pela literatura (Cordeiro & Soares, 2019). Outra limitação é a possibilidade de não terem sido selecionados textos com grande potencial de contribuição que, devido às palavras-chave que apresentam, não chegaram a aparecer sequer na primeira etapa da busca. Uma forma de amenizar tal limitação é pesquisar autores citados com frequência no corpo dos textos selecionados.

A escolha da revisão de escopo para este trabalho se justifica pela amplitude do espaço-tempo do objeto de pesquisa e pela inexistência de revisões sistemáticas sobre reformas eleitorais - ainda mais como variável dependente. Dessa forma, foi preciso lançar mão da revisão de escopo a fim de mapear, conhecer e refinar o conhecimento desse campo de pesquisa.

## II.2. Refinamento da busca por artigos a serem analisados

A investigação da literatura foi feita por meio de dois bancos de dados de resumos e citações *Web of Science* e *Scopus* e, de forma complementar, pela biblioteca digital *Scielo* e do mecanismo de pesquisa *Google Scholar*-ambos resultando em três textos Fleischer (2004), Rocha & Silva (2015) e Rodrigues (2019). Para obter uma investigação eficaz na *Scopus* e *Web of Science*, foi preciso refinar as *strings*<sup>4</sup> de pesquisa utilizando expressões em inglês, espanhol e português. Foram selecionados 119 textos da primeira busca no *Web of Science* e 35 da segunda. Da pesquisa feita no *Scopus* foram selecionados 95 textos.

Em seguida, os resumos dos textos selecionados foram inseridos em uma planilha *Excel* com a finalidade de triar aqueles que passariam para a segunda etapa. Tratar somente de reformas eleitorais no executivo foi um critério de exclusão, pois trariam diversas variáveis que expandiriam excessivamente o escopo da pesquisa, comprometendo a confiabilidade das análises do objeto de estudo. A última etapa da seleção de textos foi a leitura na íntegra.

O Quadro 1 mostra os textos resultantes da busca nas plataformas *Web of Science* e *Scopus* e sua posterior classificação, informando os autores, o título, o formato da obra, o *SCImago Journal Rank (SJR)*<sup>5</sup> da revista responsável pela publicação do trabalho junto às *quartis* de 2020<sup>6</sup> da própria SJR.

<sup>4</sup> “*String* utiliza a lógica matemática para interpretar a busca, então é possível realizar operações que incluam prioridades ao separar trechos do código avançado, limitando-os por parênteses” (Perich et al., 2022, p. 102)

<sup>5</sup> O SJR é o valor das médias ponderadas de citações que um determinado periódico científico recebe. Quando

Quadro 1 - Textos selecionados via Web of Science e Scopus

Ano	Ator	Título	Formato	Editadora/ periódico	Sjr (2020)	Quartis (2020)
2015	Damien Bol, Jean-Benoit Pilet & Pedro Riera	The international diffusion of electoral systems: The spread of mechanisms tempering proportional representation across Europe	Artigo	European Journal of Political Research	3.27	Q1
2017	Alan Convery & Thomas Lundberg	Rational Choice Meets the New Politics: Choosing the Scottish Parliament's Electoral System	Artigo	Government and Opposition	1.31	Q1
2014	Camille Bedock	Explaining the determinants and processes of institutional change	Artigo	French Políticos	0.39	Q2
2020	Carlos Fernández-Esquer	The welter of electoral reforms in Italy: A necessary recapitulation	Artigo	Revista de Estudios Políticos	0.21	Q3
2011	Csaba Nikolenyi	When Electoral Reform Fails: The Stability of Proportional Representation in Post- Communist Democracies	Artigo	West European Politics	2.24	Q1
2013	Damien Bol	Electoral reform, values and party self-interest	Artigo	Party Politics	1.9	Q1
2019	Emanuele Massetti & Arianna Farinelli	From the Porcellum to the Rosatellum: 'political elite-judicial interaction' in the Italian laboratory of electoral reforms	Artigo	Contemporary Italian Politics	0.69	Q1
2018	Ernesto Calvo & Gabriel Negretto	When (Electoral) Opportunity Knocks: Weak Institutions, Political Shocks, and Electoral Reforms in Latin America	Capítulo de Livro	Cambridge University Press	NC	NC
2001	Fátima García Díez	The Emergence Of Electoral Reforms In Contemporary Latin America	Working Paper	Institut de Ciències Polítiques i Socials	NE	NE
2019	Flavia Freidenberg & Cristhian Uribe Mendoza	Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)	Artigo	Revista de Estudios Políticos	0.21	Q3
2011	Gideon Rahat	The Politics of Electoral Reform: The State of Research	Artigo	Journal of Elections, Public Opinion and Parties	0.94	Q1
2011	Gideon Rahat & Reuven Y. Hazan	The Barriers to Electoral System Reform: A Synthesis of Alternative Approaches	Artigo	West European Politics	2.24	Q1
2013	Jack Bielasiak & John W. Hulsey	Party system determinants of electoral reform in post-communist states	Artigo	Communist and Post-Communist Studies	0.32	Q2
2011	Karen Celis, Mona Lena Krook & Petra Meier	The rise of gender quota laws: Expanding the spectrum of determinants for electoral reform	Artigo	West European Politics	2.24	Q1
2011	Kristof Jacobs & Monique Leyenaar	A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform	Artigo	West European Politics	2.24	Q1
2016	Lidia Núñez & Kristof Jacobs	Catalysts and barriers: Explaining electoral reform in Western Europe	Artigo	European Journal of Political Research	3.27	Q1
2016	Lidia Núñez, Pablo Simón & Jean-Benoit Pilet	Electoral volatility and the dynamics of electoral reform	Artigo	West European Politics	2.24	Q1
2011	Marc Hooghe & Kris Deschouwer	Veto players and electoral reform in Belgium	Artigo	West European Politics	2.24	Q1

(continua)

**Quadro 1** - Continuação

Ano	Ator	Título	Formato	Editora/ periódico	Sjr (2020)	Quartis (2020)
2011	Monique Leyenaar & Reuven Y. Hazan	Reconceptualising Electoral Reform	Artigo	West European Politics	2.24	Q1
2011	Pippa Norris	Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model	Artigo	West European Politics	2.24	Q1

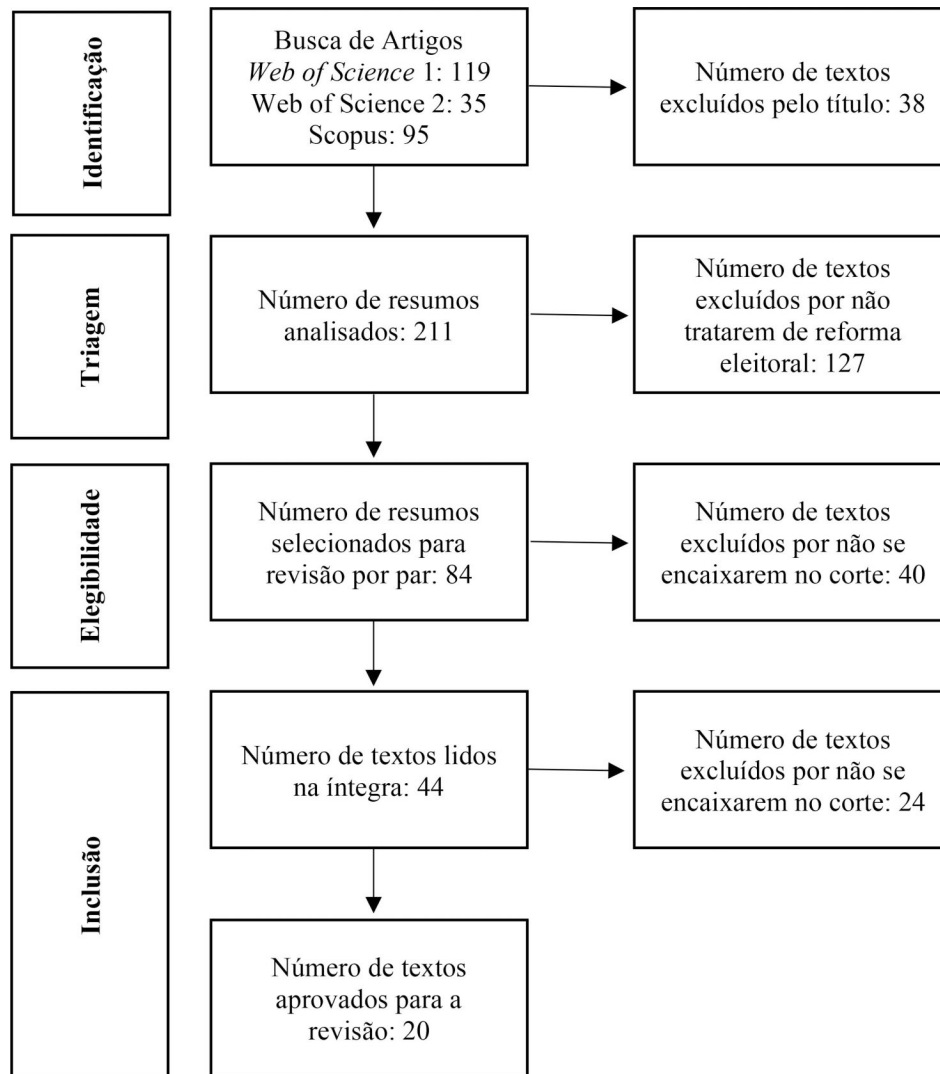
Fonte: elaborado pelo autor (2022).

### II.2.1. Critérios de seleção dos estudos a serem analisados

esses valores são altos,  
<sup>6</sup> Indica a qual quartil do *ranking* organizado pela SJR o periódico pertence.

Nesta subseção será apresentado o processo de seleção dos artigos via bancos de dados bibliográficos por meio da ferramenta PRISMA 2009 *Flow Diagram* ilustrado pela [Figura 1](#).

Figura 1 - Fluxograma PRISMA



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

A primeira etapa foi simples: excluir aqueles textos cujos títulos não indicassem foco no tema alvo. Na segunda etapa foram eliminados os artigos não condizentes com os critérios aqui propostos. A terceira etapa foi empreendida junto a uma revisão por par (J), a qual analisou 84 resumos. O critério de seleção foi baseado em um conjunto de cinco perguntas, sendo duas inclusivas e três exclusivas. As últimas possuem caráter definitivo, isto é, mesmo que o resumo atenda a uma das perguntas inclusivas, caso as excludentes também sejam atendidas o texto será descartado.

As perguntas inclusivas foram:

- As reformas eleitorais são variáveis dependentes?
- Busca compreender quais são as variáveis que causam ou barram uma reforma eleitoral?

Já as perguntas exclusivas, foram:

- Trata sobre os efeitos causados pelas reformas eleitorais?
- Busca compreender apenas reformas do sistema eleitoral para cargo executivo?
- Trata somente de reformas pré-1975?

O resultado da revisão por par foi de apenas três discordâncias, uma pelo autor do presente trabalho ter deixado passar um texto que estava apto para a seleção e outros dois foram textos que o par (J) selecionou.

Com o intuito de confirmar a concordância entre os integrantes do par e a reprodutibilidade da seleção, utilizou-se o coeficiente Kappa no *software* estatístico SPSS. Se valores negativos (sendo o valor mínimo -1) forem atingidos, há discordância entre as partes; se se atinge valores positivos, há concordância; em caso de valores próximos ou igual a 0, há concordância pelo acaso (Silva et al., 2021). Neste trabalho, chegou-se a 0,929 que, de acordo com o critério desenvolvido por Landis & Koch (1977)<sup>7</sup>, aponta para uma concordância quase perfeita. Dessa maneira, não foi necessário chamar uma terceira opinião.

### III. Discussão

#### III.1. Tipos de reformas eleitorais

<sup>7</sup> “(...) entre 0 e 0,21, indica presença de ligeira concordância. Entre 0,21 e 0,41 a concordância é fraca, de 0,41 a 0,61 (...) concordância moderada. Entre 0,61 e 0,81 temos uma concordância substancial. (...) 0,81 a 1 é que há uma concordância quase perfeita” (Fonseca et al., 2007, apud Silva et al., 2021, pp. 69-70).

<sup>8</sup> A variável de controle é aquela cujo objeto não faz parte do escopo da análise em si, mas possui considerável importância por poder influenciar significativamente nos resultados. Deve-se identificar, medir e registrar as

Diferentes tipos de reformas eleitorais podem ter diferentes motivações e empecilhos. Essa variedade de fatores compreende desde quem e o que compõe a rota das reformas até à sua amplitude e objetivos. Mapear os tipos pode servir como uma variável de controle<sup>8</sup> dos dados levantados pela literatura revisada. Em outras palavras, é possível afirmar que há uma limitação intrínseca para generalizações globais pelo fato de as reformas serem fortemente condicionadas por contextos próprios e/ou por quem são os autores propositores dessas mudanças.

A tipologia desenvolvida por Renwick (2010) aponta quatro tipos de reforma de acordo com o seu trajeto institucional: 1) as reformas impostas pela elite política (*Elite-Majority Imposition*), quando o trânsito legislativo é protagonizado por esse segmento social, cujas motivações são estritamente os próprios interesses políticos imediatos; 2) as reformas oriundas da interação entre a massa e a elite (*Elite-Mass Interaction*), isto é, o grupo político reformista busca apoio popular com o intento de introduzir a sua pauta na agenda parlamentar, assim como trazer o verniz legitimador a essas refor-

suas presenças para que se possa evitar resultados incorretos, como uma correlação espúria.

mas; 3) as reformas advindas de decisões do poder judiciário (*Judicial Decision*); 4) as reformas resultante da interação entre a elite local e as forças externas, ou seja, quando algum governo estrangeiro impõe novas regras eleitorais (*External Imposition*) ou quando há uma interação da elite política local com organizações não governamentais estrangeiras (*Elite-External Interaction*).

Outra tipologia, desenvolvida por [Jacobs & Leyenaar \(2011\)](#), aborda a amplitude das reformas. Os autores elaboraram três tipos: i) a reforma ampla; ii) a minirreforma e; iii) a reforma técnica. Para se mensurar a amplitude, os autores utilizam o ponto de corte estabelecido por [Lijphart \(1994, apud Jacobs & Leyenaar, 2011\)](#). Lijphart caracteriza como reforma ampla as mudanças nas regras eleitorais que afetem no mínimo 20% do eleitorado a nível nacional e/ou a distribuição das cadeiras na câmara baixa.

Além desses critérios, [Jacobs & Leyenaar \(2011\)](#) acrescentam outros elementos para determinar se a reforma possui uma dimensão ampla. Para que sejam classificadas como tal, é preciso que as reformas transformem inteiramente uma fórmula eleitoral pura em outra (por exemplo, do majoritário para o proporcional ou ao contrário), que introduzam uma nova legislação ao invés de apenas reformulações das normas existentes, ou que introduzam o voto compulsório. As minirreformas seriam aquelas que afetam somente em parte a nível nacional; mudam a fórmula eleitoral de um mesmo sistema, assim como as regras eleitorais para o cargo executivo dos entes subnacionais; mudam categoricamente as regras do registro eleitoral; insiram (ou não) a concomitância das eleições, desde que afetem menos de 20% do eleitorado. Já as técnicas abordam mudanças não categóricas no registro eleitoral (por exemplo, digitalização do registro eleitoral); mudanças do órgão responsável pela contagem dos votos; nos procedimentos no dia de votação; na prestação de contas eleitorais; nas normas para registro de candidaturas; e demais mudanças desde que afetem menos de 1% do eleitorado ou da representação legislativa.

### III.2. Condições fomentadoras das reformas eleitorais

Esta subseção foi dividida em dois blocos, de acordo com características exógenas ou endógenas das variáveis em relação ao sistema eleitoral, conforme o conceito empreendido por [Bedock \(2014\)](#). Variáveis exógenas são fomentadoras de uma reforma eleitoral não oriunda do sistema político, como as crises (social, moral ou econômica), volatilidade eleitoral e a opinião pública. Variáveis endógenas são o estado do sistema eleitoral vigente (se corresponde aos anseios dos partidos) e a dispersão de *veto players*. É preciso deixar claro que estes dois conjuntos de variáveis se retroalimentam, ao invés de se excluírem. Não obstante, essa classificação carece de aprofundamento por não levar em consideração outros elementos. Diante disso, consideramos como exógenos os fenômenos que estejam fora do controle do sistema político representativo: as organizações internacionais, governos estrangeiros, os atores nacionais extraparlamentares (por exemplo, o judiciário e a sociedade civil organizada), enraizamento das instituições políticas, transição democrática, volatilidade eleitoral e crises socioeconômicas. A respeito dos fatores endógenos, pode-se adicionar a ideologia dos agentes políticos e suas estratégias eleitorais, a entrada de novos partidos e as condições presentes do sistema eleitoral.



### III.2.1. Fatores exógenos

#### III.2.1.1. Crises como fomento às reformas

Bedock (2014) constata que circunstâncias excepcionais - crise econômica, crise social, crise ambiental etc.- em combinação com a insatisfação da população, são condicionantes às reformas dos sistemas eleitorais. Esse argumento é reforçado por Díez (2001), que ao analisar o Chile, Venezuela, Uruguai e México, destaca o uso estratégico dos reformistas, principalmente quando esses grupos políticos são de oposição.

Calvo & Negretto (2018) demonstram que os países com baixo desempenho econômico, somado ao declínio da média salarial da população, leva a maior ocorrência de reformas. A motivação para a elite política optar por reformas eleitorais como resposta às crises é por acreditarem que elas podem servir como solução a curto prazo, assim como uma forma de amenizar eventuais ameaças por parte da sociedade, acrescentam Núñez et al. (2016). Outros motivos das crises gerarem reformas é que as barreiras de determinada proposta em tempos de estabilidade não estariam presentes em um período conturbado (Rahat & Hazan, 2011).

#### III.2.1.2 Atores extraparlamentares como fomento às reformas

Não apenas os parlamentares e agentes partidários costumam desempenhar o papel de atores em um processo de reforma eleitoral, mesmo que esses sejam decisivos. Movimentos sociais, organizações internacionais, a população (principalmente em casos de referendos) e o judiciário podem ser de grande importância (Rahat & Hazan, 2011; Norris, 2011; Bol, 2013). Como fora descrito com o conceito de “*Elite-Mass Interaction*”, há circunstâncias em que os parlamentares abrem as portas do processo de reforma aos demais segmentos da sociedade a fim de obter legitimação, de evitar viés de interesses de atores políticos e manipulações eleitorais (por exemplo, *redistricting*). Mesmo que a ação de atores extraparlamentares não tenha efeito direto, elas possuem grande força indireta ao constranger as elites políticas (Norris, 2011). É o caso da opinião pública, que muitas vezes serve de ferramenta de pressão (Freidenberg & Mendoza, 2019). Nesse sentido, de acordo com Norris (2011), as aspirações democráticas da população são um dos fatores que podem catapultar uma reforma eleitoral por encorajar as forças democráticas a atuarem para o fortalecimento das instituições, entre as quais, as eleitorais. Sua importância não depende necessariamente do envolvimento de uma grande parcela da população, como ocorreu, por exemplo, com a atuação do movimento feminista na reforma eleitoral escocesa de 1999, onde o legislativo foi pressionado a adotar medidas afirmativas em seu novo sistema eleitoral visando uma melhor igualdade de gênero (Convery & Lundberg, 2017).

O Poder Judiciário, enquanto ator extraparlamentar, tem potencial para desempenhar um papel crucial em reformas eleitorais, não se limitando a ser um agente isolado. Massetti & Farinelli (2019) reexaminaram o conceito de “*Justice Imposition*” ao analisar os processos reformistas do sistema eleitoral italiano, e notaram uma diversidade de possibilidades de atuação como parte de um processo dinâmico. O judiciário pode se tornar um agente plural de mudança quando a sociedade civil organizada ou a classe política recorre a esse poder para questionar a constitucionalidade das regras eleitorais vigentes. Os autores acrescentam que a existência de uma justiça mais atuante pode influenciar inclusive o comportamento dos propositores ao formularem suas propostas, considerando os seus próprios interesses estratégicos. Além do mais, o judiciário pode ser um instrumento de legitimidade para as posições e o pro-



cesso legal, servindo como apaziguador da rigidez constitucional (Núñez & Jacobs, 2016). Em suma, Massetti & Farinelli (2019) sugerem que “*Elite-Judicial Interaction*” seria a conceitualização mais adequada, tratando o poder judiciário tanto como variável antecedente, quanto variável independente.

### III.2.1.3. Forças estrangeiras como fomento às reformas

<sup>9</sup> Trata-se de uma terceira variável que se propõe a explicar a relação entre a variável independente com a variável dependente, elucidando essas influências de uma sobre outra, desde que anteceda a independente. Salienta-se que a variável antecedente não desvia as relações entre as outras duas.

Ainda pouco explorado por parte da literatura é o papel exercido pelas forças estrangeiras, seja por conta da herança institucional de um Estado que fora dominante, seja por organizações não governamentais, tendências mundiais, globalização da comunicação etc. Bol et al. (2015) ao averiguarem se existe alguma difusão internacional de sistemas eleitorais, ressaltam a existência de uma lacuna na literatura porque muitos estudiosos acreditam, mesmo que implicitamente, que a escolha do sistema eleitoral é independente de influências externas. A influência das organizações internacionais tem demonstrado ser cada vez mais relevante, a exemplo das diversas campanhas internacionais por maior igualdade de gênero na política. Mas a força causal de recomendações ou pressões internacionais sobre a implementação de novas regras é severamente limitada. Afinal, a influência inicial nos processos de implementação de reformas pode ter origem em campanhas e demandas anteriores à atuação desses organismos estrangeiros (Celis et al. 2011).

### III.2.1.4. Volatilidade eleitoral como fomento das reformas

Bedock (2015) constatou uma relação positiva entre a volatilidade e a alternância de poder com a ocorrência de reformas. Para que esta relação tenha maior robustez, a autora utilizou como variável de controle a orientação ideológica da legislatura e o número de *veto players* no governo, das quais não obtiveram valores estatísticos relevantes. No mesmo sentido, ao fazer um estudo comparativo de 50 democracias, Norris (2011) demonstrou que um quarto delas mudaram seu sistema eleitoral quando a volatilidade eleitoral estava elevada. Essas conclusões foram acompanhadas por Núñez et al. (2016), pois uma considerável volatilidade pode afetar a previsibilidade dos resultados eleitorais. Todavia, essa correlação foi positiva somente quando novos partidos relevantes entraram no jogo pelo poder. De forma semelhante, Bielasiak & Husley (2013) demonstraram que a relação entre volatilidade e reforma se dá por conta das incertezas eleitorais dos atores políticos, que a projetam com o intuito de maximizar ou assegurar o acesso ao parlamento. Mas, os autores salientam que essa relação possui força somente no primeiro ciclo da transição democrática, desaparecendo após quatro ciclos eleitorais. Por outro lado, Núñez & Jacobs (2016), afirmaram que não há correlação clara entre alto nível de volatilidade eleitoral e a ocorrência de reformas eleitorais acusando os estudos de viés por não considerarem os períodos de não-reforma.

### III.2.1.5. Condições da democracia como fomento às reformas

De acordo com Bedock (2015), períodos de transição democrática, junto da tumultuada estabilização do sistema partidário, foram importantes para o surgimento de reformas. Bielasiak & Hulsey (2013) demonstraram que essa fase é marcada por concentrar grande parte das reformas (ao menos se considerar apenas aquelas amplas) nos países pós-socialistas europeus (73% nos dois primeiros ciclos eleitorais, 61% na segundo e menos de 30% no quarto ciclo). Assim como ocorrido no caso do papel da volatilidade eleitoral, as reformas ocorrem mais em período de transição democrática devido à imprevisibilidade gerada pelo alto nível de desinformação.

Mas, se nos basearmos nos resultados de Calvo & Negretto (2018), esse fenômeno pode ser algo mais restrito ao universo do leste europeu. Na Amé-

rica Latina, a democratização não necessariamente foi determinante para as mudanças das regras eleitorais. Ao fazerem uma comparação por período, os autores constataram que a média no número de reformas permaneceu a mesma antes de 1990, com 2.9 por ano, e após, com 2.8 por ano. Sobre esse mesmo estudo, vale acrescentar que a única variável de controle com resultados estatísticos satisfatórios foi o desempenho do PIB, isto é, quando esse cresce, o número de reformas tende a diminuir e vice-versa. Outro fator observado é que onde as instituições possuem pouco enraizamento social, naturalmente apresentam mais reformas, mesmo com barreiras constitucionais mais rígidas (Calvo & Negretto, 2018).

Em contrapartida, Freidenberg & Mendoza (2019), demonstraram que diferentes países com variados níveis de institucionalização de seus sistemas políticos podem ter diferentes cenários. No caso do Uruguai e do México, que possuem um sistema partidário cristalizado, o primeiro apresentou poucas ocorrências de reformas, enquanto no segundo já se registrou o oposto. De maneira contrária, no caso do Paraguai e da Guatemala, países com sistema partidário de baixa institucionalização, o primeiro apresentou baixo número de reformas, enquanto o último apresentou um número elevado de reformas (Freidenberg & Mendoza, 2019).

### III.2.2. Fatores endógenos

#### III.2.2.1. O sistema eleitoral e partidário como fomento às reformas

Aqueles sistemas eleitorais que não entregam o prometido (por exemplo, governabilidade e/ou representatividade), ainda mais quando são considerados “extremos”, são propensos a sofrerem pressões por reformas (Rahat & Hazan, 2011). Norris (2011) demonstrou empiricamente que os sistemas eleitorais que mais sofreram alterações são os distritais, seja em direção a outros tipos de sistemas majoritários, como o de votação preferencial, seja a sistemas mistos e proporcionais.

A “inversão da Lei de Duverger”, de Colomer (2004), a qual diz que não é o sistema eleitoral que gera determinada disposição do sistema partidário e, sim, o oposto, é revisada por Renwick (2010). Sistemas partidários com alta fragmentação e seus problemas inerentes, levam a medidas desproporcionais, enquanto sistemas políticos sob sistemas majoritários que presenciam excessiva concentração de poder buscam reformas a fim de aumentar a sua proporcionalidade. Assim sendo, “a reforma eleitoral é uma consequência dos interesses estratégicos dos políticos em resposta às pistas deixadas pelo sistema partidário, como fragmentação e volatilidade, para reduzir perdas futuras ou expandir ganhos”<sup>10</sup> (Bielasiak & Hulsey, 2013, p. 2, tradução nossa).

O surgimento de novos partidos competitivos, de acordo com Núñez et al. (2016), pressiona para reformas. Porém, os autores apontam que, por limitação de informação, a reação das elites políticas muitas vezes é tardia, fazendo com que reformas inclusivas entrem no cenário apenas quando o *status quo* se sente ameaçado pelos novos partidos. As medidas inclusivas teriam, então, a finalidade de garantir minimamente algumas cadeiras aos partidos estabelecidos. Por outro lado, regras de caráter exclusivo servem para impedir que os novos partidos emergentes ascendam na vida política, servindo como demonstração de força dos partidos estabelecidos.

<sup>10</sup> No original: *Electoral reform is a consequence of self-interested politicians responding to party system cues, such as fragmentation and volatility, to cut future losses or expand gains.*

### III.2.2.2. Ideologia e demais valores como fomento às reformas

Ideologia e valores podem servir como base para se optar ou não por uma reforma. [Bedock \(2015\)](#) demonstra que determinados atores políticos, tanto por razões normativas quanto por estratégicas, tendem a ser mais reformistas que outros.

As motivações normativas referem-se às razões pelas quais um partido político acredita ser as “melhores”, as mais “corretas” para o sistema. Por outro lado, a razão estratégica ocorre quando um partido que está no governo por um longo tempo tende a se opor a reformas, uma vez que percebe as regras existentes como benéficas para si mesmo, por exemplo.

O estudo de [Bol \(2013\)](#) aponta que cresce em 178% a chance de um partido previamente a favor da inclusão de determinados grupos sociais endossar medidas que os beneficiem. De forma contrária, aqueles partidos e políticos posicionados ideologicamente à direita nas questões socioeconômicas têm um aumento de 80% na chance de serem contrários às mudanças inclusivas. A razão disso pode ser explicada pelo desejo de aumentar a popularidade com as suas respectivas bases, agindo conforme prometido em plataformas eleitorais e estatutos partidários. A ideologia em alguns casos pode ser tão relevante a ponto de fazer com que os partidos ajam contrariamente àquelas propostas que poderiam beneficiar suas agremiações ([Bol, 2013](#)). Foi o que ocorreu com o pequeno partido de direita liberal *Democraten 66* (D66), nos Países Baixos, ao defender e promover a diminuição da proporcionalidade do sistema eleitoral em vigor a fim de facilitar uma agenda de políticas liberalizantes na economia, mesmo que racionalmente esta medida pudesse prejudicar o próprio partido.

### III.2.2.3. Crises inerentes ao sistema político como fomento às reformas

Há crises inerentes ao sistema representativo, como aquelas que envolvem escândalos de corrupção, gerando considerável descrença da população diante de suas instituições. De igual forma, quando uma minoria se vê sub-representada no parlamento, como parte da solução desse problema, buscam reformas eleitorais por maior representatividade ([Bol, 2013](#); [Esquer-Fernández, 2020a](#); [Esquer-Fernández, 2020b](#)). Outra espécie de crise política é destacada por [Díez \(2001\)](#) ao salientar como a ingovernabilidade pode ser um dos potenciais propulsores para reformas por estar associada diretamente com o sistema eleitoral.

Para uma reforma ampla ocorrer, como proposto por [Leyenaar & Jacobs \(2011\)](#), deve ser inerente à vontade do *status quo*, principalmente naqueles sistemas eleitorais previstos constitucionalmente, exigindo uma maioria qualificada. Isso responde à questão do porquê as reformas eleitorais amplas serem muito menos frequentes em relação àquelas menores e técnicas. Afinal, estas últimas enfrentam barreiras muito menores para serem implantadas, por exemplo serem implantadas via lei complementar, o que permite afirmar que a ocorrência de uma reforma eleitoral se deve mais a ausência de barreiras do que necessariamente a um conjunto de variáveis fomentadoras.

## III.3. Condições impeditivas das reformas eleitorais

A teoria das duas faces do poder de [Bachrach & Baratz \(2011\)](#) argumenta sobre a necessidade de conhecer o lado invisível do poder. Essa face oculta é constituída por um conjunto de indivíduos e/ou grupos influentes a ponto de

impedirem que temas contrários aos seus interesses sejam implementados ou que se tornem matéria de discussão. Baseado nesta teoria, torna-se imprescindível entender não só o que causa as reformas, mas o que impede qualquer tentativa de mudança.

Bedock (2014) apresenta três fatores essenciais da estabilidade de uma instituição: 1) os custos implícitos das reformas, 2) a aversão ao risco, 3) os atores que detêm o poder de mudança se beneficiam das instituições tal como existem. Em suma, a autora determina sete barreiras e quais delas são as mais contornáveis, com base na obra de Rahat & Hazan (2011). Elas são: 1) legal; 2) tradicional (política e cultural); 3) estrutura social; 4) a condição que o sistema atual reproduz; 5) interesses dos partidos em relação ao sistema eleitoral presente; 6) coalizão e; 7) discordâncias sobre o conteúdo. Aquelas mais fáceis de serem ultrapassadas são as barreiras sistêmicas, politicamente tradicionais e as estruturas sociais, por outro lado, as mais difíceis são os interesses dos próprios atores políticos e as suas coalizões.

### *III.3.1. Fatores exógenos*

#### *III.3.1.1. Cultura e tradição como impeditivos das reformas*

Para que se possa melhor responder o porquê de determinados sistemas eleitorais conseguirem se manter estáveis por um longo período, é necessário compreender o papel da cultura e da tradição em sua manutenção. Rahat & Hazan (2011), indicam que uma das dificuldades de se conseguir apoio às reformas se dá por conta da força que a tradição exerce sobre os princípios vigentes no interior das instituições. Logo, tanto a própria tradição quanto a cultura cristalizam-se como um eficiente obstáculo quanto mais antigo e enraizado for o sistema eleitoral na sociedade. Em outro estudo, Rahat (2011), assim como Leyenaar & Hazan (2011), afirmam que a tradição e a lógica societal-institucional são os únicos obstáculos, mesmo quando o sistema político possui uma clara e estável maioria reformista. Se a proposta não possui apelo popular, é suficiente para que seja vetada.

#### *III. 3.1.2. Atores extraparlamentares como impeditivos às reformas eleitorais*

Como mencionado, Rahat (2011) afirma que a opinião pública pode exercer um papel de grande importância no impedimento de uma reforma eleitoral por restringir as ações da elite política, principalmente quando é notória que tal mudança alimenta os interesses particulares dessa elite. Rahat & Hazan (2011) endossa essa tese ao afirmarem que para a proposta obter êxito, em muitos casos, é necessário adicionar o verniz legitimador em seu conteúdo para ultrapassar o obstáculo.

O judiciário, da mesma forma que a opinião pública, se destaca na literatura por ser um agente ambíguo, servindo tanto para a mudança quanto para o mantimento da legislação eleitoral. Nikolenyi (2011) elenca alguns exemplos práticos de como esse poder consegue desempenhar decisivamente a obstrução de uma reforma, como ocorrido na Tchêquia. A surpreendente coalizão dos opositoristas ODS<sup>11</sup> (Partido Democrático Cívico) e os situacionistas CSSD<sup>12</sup> (Partido Social-Democrata Tcheco) propôs elementos majoritários ao respectivo sistema eleitoral com o objetivo de reduzir drasticamente a proporcionalidade, beneficiando os dois grandes partidos. Entretanto, a Corte Constitucional os vetou por estarem em conflito com os princípios constitucionais do país. A interferência do poder judiciário não foi por si só suficiente, foi necessário que o sistema eleitoral fosse constitucionalizado.

<sup>11</sup> Partido conservador com alas adeptas ao euroceticismo.

<sup>12</sup> Partido progressista e pró-União Europeia.

### III. 3.1.3. A não alternância (ou parcial) de poder como impeditivo às reformas

Também como fator exógeno é a não ou parcial alternância de poder, pois esta depende da vontade do eleitorado. Assim sendo, é preciso destacar [Núñez & Jacobs \(2016\)](#) ao demonstrarem que quando não ocorre a alteração, os partidos estabelecidos no poder provavelmente defenderão o sistema existente; quando há a alternância de poder completa, os partidos que estavam na oposição e conquistaram o poder, provavelmente buscarão reformar o sistema; quando a alternância é parcial, os partidos terão interesses divergentes, levando a um travamento na possibilidade de reformar. Entre os países analisados, onde houve alternância parcial e não ocorreram reformas destaca-se a Áustria. O partido ÖVP<sup>13</sup>, até então no poder, não gostaria de reformar o sistema eleitoral austríaco, enquanto o companheiro de coalizão que não estava anteriormente no poder, o FPÖ<sup>14</sup>, desejava uma mudança para um sistema mais personalista e majoritário, o que acabou não ocorrendo.

<sup>13</sup> *Österreichische Volkspartei* (Partido Popular Austríaco) é um partido democrata-cristão conservador da Áustria.

### III.3.2. Fatores endógenos

#### III. 3.2.1. O sistema eleitoral e partidário como impeditivo às reformas

<sup>14</sup> *Freiheitliche Partei Österreichs* (Partido da Liberdade da Áustria) é um partido nacionalista (com facções de extrema-direita) da Áustria.

Um dos fatores obstrutivos às reformas, de acordo com [Nikolenyi \(2011\)](#), é a diminuição da incerteza gerada pela institucionalização do sistema eleitoral, ou seja, as regras eleitorais estabelecidas fornecem melhor previsibilidade devido à fácil identificação dos seus efeitos. Afinal, o *status quo* concede uma “zona de conforto” à sua elite política. Se determinada ordem eleitoral é de representação proporcional, com poucos elementos de exclusão no acesso ao parlamento, terá como característica o empoderamento das minorias parlamentares. Se o conteúdo da proposta reformista almeja tornar as regras eleitorais desproporcionais, as minorias representativas terão recursos para bloquear a aprovação destas mudanças por acreditarem que tal proposta fere seus interesses.

Já em sistemas de caráter majoritário inverte-se. Os maiores partidos tendem a ser aqueles que querem manter o *status quo* em detrimento dos menores. Isso porque esses grandes atores acreditam nos benefícios que as normas vigentes geram ao dificultar a expansão daqueles minoritários ([Rahat, 2011](#)). Desta forma, independentemente de o sistema eleitoral ser visto como falho pela sociedade, quando o poder está concentrado em poucos tomadores de decisão, a chance de se reformar o sistema é mínima. Essa barreira se torna amenizada assim que a incerteza eleitoral se torna mais constante ([Rahat, 2011](#)).

#### III. 3.2.1. Divergências intrapartidárias como impeditivo às reformas

Outra questão endógena que impõe obstáculos às reformas são as divergências intrapartidárias. Os partidos são constituídos de indivíduos que possuem interesses e objetivos diversos. Inclusive, determinadas disputas internas podem ser refletidas no debate a respeito das reformas eleitorais a depender do conteúdo ([Renwick, 2010](#)).

[Renwick \(2010\)](#) relembra a tentativa fracassada de uma reforma eleitoral no Japão, em 1973, que visava a mudança do sistema único não transferível para um sistema misto. O bloqueio veio porque os deputados do baixo escalão se opuseram, presumindo que isso ameaçaria suas perspectivas eleitorais locais. Essa barreira foi somente superada quando ocorreram escândalos de corrupção no início dos anos 1990, o que constrangeu os deputados de baixo escalão. Ou seja, a barreira dos conflitos de interesses eleitorais intrapartidários foi enfraquecida com o aparecimento de outras variáveis.

### III. 3.2.1. Constitucionalização do sistema eleitoral como impeditivo às reformas

Uma das formas de se obstar reformas eleitorais é a constitucionalização da legislação da própria matéria visada. Embora regras eleitorais constitucionalizadas possa ser instrumento de atores externos ao corpo político representativo - como o judiciário -, quem possui a decisão final de incorporar o regramento à carta magna são os parlamentares. Dessa maneira, se justifica a utilização dessa variável como um fator endógeno.

Este artifício é utilizado como barreira quando a elite política busca dificultar as mudanças das regras por parte dos novos partidos ou para dar segurança constitucional, impedindo o judiciário de declarar inconstitucionalidade do sistema eleitoral acordado por essa elite (Calvo & Negretto, 2018). Neste mesmo aspecto, Calvo & Negretto (2018) afirmam que se as alterações na legislação eleitoral forem constantes, maior a probabilidade de as constitucionalizar com o intento de consolidá-las e estabilizá-las. Entretanto, essa prática é efetiva somente se a constituição possuir um processo legislativo rígido na proposição de emendas ao seu texto. Assim sendo, é possível, por parte das instituições jurídicas, garantirem ações restritivas em caso de proposições em desalinho com a respectiva carta magna.

### III. 3.2.1. Características e conteúdo da proposta em si como impeditivo às reformas

As características das reformas compreendendo a amplitude, procedimento, conteúdo e até quem as promove, implica em barreiras particulares a cada situação (Rahat & Hazan, 2011). Neste sentido, Jacobs & Leyenaar (2011) demonstram que, de fato, as reformas amplas não são frequentes, pelo menos em democracias estabelecidas. Mas as reformas menores são mais recorrentes por possuírem barreiras menores, o que faz delas menos dependentes de circunstâncias extraordinárias.

Rocha & Silva (2015) apontam a hipotética influência que os agentes políticos de âmbito regional e local teriam sobre as reformas caso a proposta afetasse os seus interesses estratégicos. No caso de se propor a concomitância das eleições em diferentes níveis federativos, como ocorreu em diversas proposições de emenda à constituição no Brasil, vereadores e prefeitos antecipariam o prejuízo sobre os seus poderes de barganha nas articulações político-eleitorais e muito provavelmente teriam sucesso em sua tentativa de veto.

## IV. Resultados

Nesta seção serão apresentados os Quadros 2 e 3 que elencam as variáveis trabalhadas pela literatura aqui analisada a respeito dos fatores fomentadores das reformas eleitorais. As variáveis estão separadas entre antecedentes, independentes e de controle. O Quadro 2 é voltado àquelas variáveis que obtiveram

Quadro 2 - Variáveis fomentadoras com valores significantes trabalhadas pela literatura analisada

	Variáveis	Ocorrência
Variáveis antecedentes	Atuação da Sociedade Civil Organizada;	4
	Estado do Sistema Partidário;	2
	Transição Democrática;	2
	Atuação do Poder Judiciário;	2

(continua)

**Quadro 2** - Continuação

	<b>Variáveis</b>	<b>Ocorrência</b>
	Volatilidade Eleitoral;	1
	Crises Sistêmicas;	1
	Características dos Sistemas Eleitorais	1
	Interesses Estratégicos Eleitorais;	1
	Conteúdo das Reformas Eleitorais;	1
	Mudanças Demográficas/Sociais;	1
	Idade da Democracia;	1
	Motivações Normativas;	1
	Aproximação Geográfica, Linguística e Histórica;	1
	Interesses Estratégicos Eleitorais;	1
	Falta de Efetividade do Governo;	1
	Nível de Desinformação;	1
	Modelo das Instituições Formais;	1
	Tempo no Cargo;	1
	Entrada de Novos Partidos;	1
	Tipo de Reforma Eleitoral;	1
Variáveis independentes	Motivações Normativas;	7
	Opinião Pública;	5
	Interesses Estratégicos Eleitorais;	4
	Atuação do Poder Judiciário;	4
	Sub-representação Parlamentar;	3
	Influência de Forças Estrangeiras;	3
	Incerteza Eleitoral;	3
	Volatilidade Eleitoral;	3
	Crises Sistêmicas;	2
	Alternância de Poder;	1
	Aspirações Democráticas;	1
	Desempenho Econômico;	1
	Enraizamento das Instituições;	1
	Entrada de novos Partidos no Parlamento;	1
	Ingovernabilidade;	1
Variáveis de controle	Crescimento do PIB;	1
	Volatilidade Eleitoral por Região;	1
	Sistema Federal;	1
	Todos os Ciclos Eleitorais;	1
	Nº de Reformas Eleitorais Anteriores;	1
	O tempo passado desde a última Reforma Eleitoral;	1
	Posicionamento em relação ao conteúdo da proposta	1

Fonte: elaborado pelo autor (2022).



Quadro 3 - Variáveis fomentadoras com valores insignificantes ou nulos trabalhadas pela literatura analisada

	Variáveis	Ocorrência
Variáveis antecedentes	X	X
Variáveis independentes	Satisfação com a Democracia;	2
	Rigidez Constitucional;	1
	Transição Democrática;	1
	Ausência/Diminuição de Barreiras;	1
	Enraizamento das Instituições;	1
	Volatilidade Eleitoral;	1
Variáveis de controle	População;	1
	Variações na Taxa de Câmbio;	1
	Ciclo Presidencial;	1
	Regimento Interno do Parlamento;	1
	Log da Magnitude do Distrito;	1
	Nº Efetivo de Partidos no Parlamento no início da Legislatura;	1
	Duração do Regime Democrático;	1
	Taxas de Crescimento do PIB;	1
	Estar em Cargo Eletivo;	1
	Nº de <i>Veto Players</i> ;	1
	Ideologia;	1
	Desenvolvimento da Democracia;	1
	Desenvolvimento Econômico;	1
	Representação Proporcional na Constituição;	1
	Nº de cadeiras da Coalizão Governante na Legislatura Predecessora;	1
	Nº de Partidos na Coalizão;	1
	Multiplicidade de Tomadores de Decisão em determinado Sistema de Governo;	1

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

valores significantes, de acordo com os autores, e o [Quadro 3](#) contém variáveis com valores insignificantes ou nulos. O intuito destes recursos é quantificar as variáveis mais trabalhadas pela literatura em matéria de reforma eleitoral.

A variável antecedente mais utilizada foi “atuação da sociedade civil organizada”, o que significa que as organizações sociais podem não ser o agente catalisador de uma reforma, mas podem exercer pressão para que outro elemento determine a ocorrência desses fenômenos. Outros fatores que servem de explicação da relação entre causa e efeito que apareceram mais de uma vez na literatura foram: volatilidade eleitoral, transição democrática e atuação do poder judiciário. Sobre a primeira, é interessante notar que nas duas vezes que ela apareceu como variável antecedente, foi acompanhada por incerteza eleitoral, entendendo-se que a alta volatilidade eleitoral pode gerar um significativo grau de incertezas nas perspectivas eleitorais das elites políticas.

A variável independente mais utilizada pela literatura foi a motivação normativa, em outras palavras, a ideologia, a busca por legitimidade ou de inclusão e demais valores. Vale destacar que das sete vezes em que essa variável foi utilizada, seis contiveram alguma variável antecedente, sugerindo que a motivação normativa não é por si só suficiente.

Sobre as variáveis de controle, à primeira vista se observa uma variedade de elementos com somente uma repetição (taxa de crescimento do PIB), sendo que esta obteve tanto resultado positivo quanto negativo. Outro ponto a se destacar é a preocupação dos autores com as diversas formas de fragmentações que o sistema político pode enfrentar e o quanto isso pode afetar as causas das reformas. Curiosamente, todas essas variáveis de controle possuíam valores insignificantes nas pesquisas. Não obstante, a fragmentação serve como uma das causas de ingovernabilidade, que consta como uma das variáveis explicativas das ocorrências de reformas eleitorais, cabendo mais estudos sobre a relação entre fragmentações e mudanças nas regras eleitorais.

Essas são as lacunas deixadas pela literatura:

- A que ponto uma reforma eleitoral empreendida em um determinado país pode influenciar outros a também empreenderem tais mudanças?
- Como o sistema partidário se relaciona à ocorrência (ou não) de reformas eleitorais?
- Os partidos emergentes causadores de uma reação coordenada do *status quo* são aqueles considerados antissistema?
- O período de transição democrática serviu como incentivo a reformas eleitorais além da Europa Oriental? em período de não reforma, houve um alto índice de volatilidade eleitoral?

Como dito anteriormente, a produção de pesquisas que abrangem a não ocorrência de reformas, assim como o veto de uma proposta em si, possui baixíssimos registros. Ainda assim, foi possível elencar as principais variáveis constituem as barreiras desses fenômenos como demonstram o [Quadro 4](#) e [5](#).

Quadro 4 - Variáveis impeditivas significantes trabalhadas pela literatura analisada

	<b>Variáveis</b>	<b>Ocorrência</b>
Variáveis antecedentes	Enraizamento do Sistema Eleitoral;	2
	Rigidez Constitucional;	2
	Tipo de Reforma Eleitoral;	2
	Alternância de Poder Parcial;	1
	Características do Sistema Eleitoral;	1
	Composição Social-Cultural;	1
	Contexto Político;	1
	Desempenho Econômico;	1
	Dimensão do País;	1
	Eficiência do Sistema Eleitoral;	1
	Enraizamento das Instituições;	1
	Estabilidade Política;	1
	Fragmentação de Interesses;	1
	Instabilidade das Regras Eleitorais;	1
Modelo das Instituições Formais;	1	

(continua)

Quadro 4 - Continuação

	Variáveis	Ocorrência
	Modelo de Sociedade Consociativa;	1
	Sistema Federalista;	1
Variáveis independentes	Fragmentação de Veto Players;	5
	Interesses Estratégicos Eleitorais;	4
	Rigidez Constitucional;	3
	Tradição;	2
	Opinião Pública;	2
	Fragmentação da Coalizão;	2
	Discordâncias sobre o Conteúdo;	2
	Atuação do Poder Judiciário;	1
	Concentração de Poder;	1
	Constitucionalizar Regras Eleitorais;	1
	Diminuição da Incerteza Eleitoral;	1
	Discordâncias sobre o Conteúdo;	1
	Divergências Intrapartidárias;	1
	Força das Barreiras;	1
	Sem Alternância de Poder;	1
	Sistema Eleitoral presente na Constituição;	1
	Lógica Societal-Institucional Sistêmica	1

Fonte: elaborado pelo próprio autor (2022).

Quadro 5 - Variáveis impeditivas insignificantes trabalhadas pela literatura analisada

	Variáveis	Ocorrência
Variáveis antecedentes	X	X
Variáveis independentes	X	X
Variáveis de controle	População;	1
	Variações na Taxa de Câmbio;	1
	Ciclo Presidencial;	1
	Regimento Interno do Parlamento;	1
	Maioria Reformista;	1

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

O emprego das variáveis antecedentes foi diverso, sendo que aquelas mais utilizadas o foram somente em três ocasiões (enraizamento do sistema eleitoral, rigidez constitucional e tipo de reforma eleitoral). Porém, é possível detectar alguma espécie de padrão explicativo, como a caracterização do sistema eleitoral e a sua reforma. Isso significa que para compreender a existência de empecilhos é essencial analisar as características do sistema, o seu enraizamento na sociedade, a percepção sobre sua eficiência e o tipo e frequência das reformas realizadas.

Novamente, o entendimento é de que a literatura atribui uma considerável significância à “fragmentação de veto *players*”, independentemente da razão.

A fragmentação de *veto players* foi a variável independente mais utilizada para auxiliar no entendimento sobre os impedimentos das reformas. Nessa mesma lógica argumentativa, aparece a fragmentação da coalizão em duas ocasiões. A teoria da escolha racional aparece como uma abordagem ou, ao menos, um instrumento importante de análise por observar que o interesse estratégico dos atores políticos é uma das principais barreiras de reforma, aparecendo quatro vezes, sendo a segunda explicação mais usada. Todavia, o desenho institucional também possui a sua importância com a rigidez constitucional- três vezes -, atribuições do poder judiciário e a opção por parte da elite política de constitucionalizar as regras eleitorais.

Sobre as variáveis de controle, foram as mesmas utilizadas na seção anterior, exceto a “maioria reformista”, ao afirmar que, mesmo havendo essa condição, a tradição e a lógica societal e institucional de uma sociedade atuam com mais força, impedindo a aplicação de alguma reforma eleitoral.

Desta maneira, são elencamos as principais lacunas encontradas nesta seção:

- A ocorrência de reformas é mais dependente da ausência de barreiras do que da aparição de variáveis catalisadoras?
- O conteúdo da reforma nos diz quais barreiras serão mais difíceis de superar?
- O fato de ser (ou não) uma federação pode influenciar na obstrução de uma reforma?
- Em que situação o ato de constitucionalização das regras eleitorais realmente obstrui mudanças?
- A questão da inexistência ou existência de uma alternância parcial de poder se estende a outros contextos fora do europeu?

## V. Considerações finais

É possível concluir que as reformas eleitorais, por suas características intrínsecas, possuem um conjunto explicativo de caráter multidimensional, compreendendo variáveis de naturezas institucionais, sociológicas, econômicas e até internacionalistas. Mas a literatura não construiu esse arcabouço teórico de forma concomitante e, sim, por meio de uma produção gradativa. É o que frisam [Leyenaar & Hazan \(2011\)](#) ao constatarem três ondas de desenvolvimento dos estudos sobre as reformas: 1) O foco em não-reformas, cujo intuito era categorizar os sistemas eleitorais e averiguar quais são os seus principais efeitos; 2) Consequências das reformas amplas por meio de estudos de caso, período compreendido entre o início dos anos 1990 até a metade dos anos 2000; 3) Uma abordagem mais compreensiva sobre as reformas eleitorais e suas conceitualizações, sendo que o início dessa onda se dá na metade dos anos 2000 até os dias atuais. Entretanto, cabe sugerir a instituição de uma quarta onda contendo estudos de caráter mais sistemáticos, como análises comparativas e maior empirismo, junto a maior atenção às reformas mal-sucedidas, considerando as suas devidas magnitudes.

Ademais, já é possível levar em consideração de que não há uma resposta única para todos os casos. O que é possível fazer é apontar a necessidade de considerar como o contexto no qual cada reforma eleitoral se insere pode influenciar as decisões dos atores envolvidos. Neste sentido, para que uma determinada reforma ocorra, é necessário que as barreiras estejam fragilizadas, conforme a amplitude da reforma proposta. Caso seja uma reforma ampla, a

tendência é que as barreiras estejam presentes de forma contínua e de difícil contorno, o que explica a razão pela qual muitos países experimentaram períodos muito maiores de não reforma do que ao contrário. Já para as minirreformas e reformas técnicas, os obstáculos costumam ser menores, o que também explica a maior ocorrência desses tipos de mudanças nas legislações eleitorais de diversos países.

Podemos verificar no [anexo A](#) que a literatura ainda se caracteriza pelo desproporcional foco em casos europeus em relação às demais regiões do planeta. Ainda assim, há um desenvolvimento incipiente na produção de pesquisas na América Latina. Enquanto na África e na Ásia é praticamente inexistente - em muito pela instabilidade das democracias dessas regiões, dificultando uma análise mais precisa -, mesmo naquelas poucas democracias estáveis, não se observou estudos de maior aprofundamento, à exceção do Japão. Neste mesmo anexo ainda é possível averiguar que a literatura contém uma considerável pluralidade metodológica, sendo que todos os trabalhos empíricos se deram a partir de 2011.

Por fim, constata-se que os primeiros estudos se concentravam no papel das crises sistêmicas junto aos interesses estratégicos das elites políticas. Com o avanço teórico e metodológico desse campo de pesquisa, buscou-se explicar os incentivos dos tomadores de decisão, tal como a importância das motivações subjetivas dos atores. Da mesma forma, foi possível verificar o papel da competição política, principalmente em situações de alta fragmentação partidária, de igual maneira a importância de atores extraparlamentares.

Vitor Pimenta Gomes de Souza ([pimentavitor15@gmail.com](mailto:pimentavitor15@gmail.com)) é Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

## Referências

- Arksey, H. & O'Malley, L. (2005) Scoping studies: towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), pp. 19-32. [DOI](#)
- Bachrach, P. & Baratz, M. (2011). Duas faces do poder. *Revista Sociologia e Política*, 19(40), pp. 149-157. [DOI](#)
- Bedock, C. (2014) Explaining the determinants and processes of institutional change. *French Politics*, 12(4), pp. 357-374. [DOI](#)
- Bedock, C. (2015) Short-term matters: the determinants of reforms of the core democratic rules. *European Political Science Review*, 8(1), pp. 1-21. [DOI](#)
- Bielasiak, J. & Husley, J. (2013) Party system determinants of electoral reform in post-communist states. *Communist and Post-Communist Studies*, 46, pp. 1-12. [DOI](#)
- Bol, D. (2013) Electoral reform, values and party self-interest. *Party Politics*, 22(1), pp. 1-12. [DOI](#)
- Bol, D., Pilet, J-B. & Riera, P. (2015) The international diffusion of electoral systems: the spread of mechanisms tempering proportional representation across Europe. *European Journal of Political Research*, 54(2), pp. 384-410. [DOI](#)
- Calvo, E. & Negretto G. (2018) When (electoral) opportunity knocks: weak institutions, political shocks, and electoral reforms in Latin America. In: D. Brinks, S. Levitsky & M. Murillo (eds) *Understanding institutional weakness: power and design in Latin American institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 41-60.
- Celis, K., Krook, M. & Meier, P. (2011) The rise of gender quota laws: expanding the spectrum of determinants for electoral reform. *West European Politics*, 34(3), pp. 514-530. [DOI](#)
- Colomer, J. (2004). The strategy and history of electoral system choice. In: J. Colomer (eds) *The handbook of electoral system choice*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 3-78.
- Cordeiro, L. & Soares, C. (2019) Revisão de escopo: potencialidades para a síntese de metodologias utilizadas em pesquisa. *Boletim do Instituto de Saúde*, 20(2), pp. 37-43.
- Convery, A. & Lundberg, T. (2017) Rational choice meets the new politics: choosing the Scottish Parliament's electoral system. *Government and Opposition*, 55(1), pp. 1-32. [DOI](#)
- Dacombe, R. (2018) Systematic reviews in political science: what can the approach contribute to political research? *Political Studies Review*, 16(2), pp. 1-10. [DOI](#)
- Díez, F.G. (2001) The emergence of electoral reforms in contemporary Latin America. *Institut de Ciències Polítiques I Socials*, (191), pp. 1-47.

- Esquer-Fernández, C. (2020a) El maremágnun de las reformas electorales en Italia: una necesaria recapitulación. *Revista de Estudios Políticos*, (187), pp. 71-100. [DOI](#)
- Esquer-Fernández, C. (2020b) El sistema electoral de Bélgica y sus reformas electorales. *Teoría y Realidad Constitucional*, (45), pp. 504-532. [DOI](#)
- Fleischer, D.V. (2004) Reforma política en Brasil: una historia sin fin. *América Latina Hoy*, 37, pp. 81-99.
- Freidenberg, F. & Mendoza, C. (2019) Las reformas político-electorales en américa latina (2015-2018). *Revista de Estudios Políticos*, (185), pp. 1-22.
- Hooghe, M. & Deschouwer, K. (2011) Veto players and electoral reform in Belgium. *West European Politics*, 34(3), pp. 626-643. [DOI](#)
- Huntington, S. (1994) *A terceira onda*. São Paulo: Ática.
- Jacobs, K. & Leyenaar, M. (2011) A conceptual framework for major, minor, and technical electoral reform. *West European Politics*, 34(3), pp. 495-513. [DOI](#)
- Landis, J. & Koch, G. (1977). The measurement of observer agreement for categorical data. *Biometrics*, 33(1), pp. 159-174. [DOI](#)
- Leyenaar, M. & Hazan, R. (2011) Reconceptualising electoral reform. *West European Politics*, 34(3), pp. 437-455.
- Levac, D., Colquhoun, H. & O'Brien, K. (2010) Scoping studies: advancing the methodology. *Implementation Science*, 5(69), pp. 1-9, 2010.
- Lijphart, A. (1994) Democracies: forms, performance, and constitutional engineering. *European Journal Political Research*, 25(1), pp. 1-17. [DOI](#)
- Marchetti, V. & Cortez, R.G. (2009) A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Opinião Pública*, 15(2), pp. 422-450. [DOI](#)
- Massetti, E. & Farinelli, A. (2019) From the porcellum to the rosatellum: 'Political elite-judicial interaction'. *Contemporary Italian Politics*, 11(2), pp. 137-157. [DOI](#)
- Nikolenyi, C. (2011) When electoral reform fails: the stability of proportional representation in post-communist democracies. *West European Politics*, 34(3), pp. 607-625. [DOI](#)
- Norris, P. (2011) Cultural explanations of electoral reform: a policy cycle model. *West European Politics*, 34(3), pp. 531-550. [DOI](#)
- Núñez, L., Simón, P. & Pilet, J-B. (2016) Electoral volatility and the dynamics of electoral reform. *West European Politics*, 40(2), pp. 1-24. [DOI](#)
- Núñez, L. & Jacobs, K. (2016) Catalysts and barriers: explaining electoral reform in Western Europe. *European Journal of Political Research*, 55(3), pp. 1-20. [DOI](#)
- Perich, R., Sangalli, A. & Gabriel, G. (2022) Métodos alternativos de busca avançada na Plataforma Scopus In: R. Sampaio, A. Codato, A. Clemente, R. Horochovski, A. Sangalli, R. Silva, N. Sainz & G. Gabriel (orgs) *Ciência política: o campo em discussão*. Curitiba: Laboratório de Análise do Campo Científico, pp. 99-112.
- Rahat, G. (2011) The politics of electoral reform: the state of research. *Public Opinion and Parties*, 21(4), pp. 523-543. [DOI](#)
- Rahat, G. & Hazan, R. (2011) The barriers to electoral system reform: a synthesis of alternative approaches. *West European Politics*, 34(3), pp. 478-494. [DOI](#)
- Renwick, A. (2010) *The politics of electoral reform: changing the rules of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rocha, M. & Silva, R. (2015) A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). *Revista Brasileira de Ciência Política*, (16), pp. 213-246. [DOI](#)
- Rodrigues, T. (2019) A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (28), pp. 123-160. [DOI](#)
- Silva, R., Sangalli, A., Sainz, N. & Gabriel, G. (2021) Comparando métodos de seleção de referências para revisões de literatura: o caso do presidencialismo de coalizão brasileiro In: R. Sampaio, A. Codato, A. Clemente, R. Horochovski, A. Sangalli, R. Silva, N. Sainz & G. Gabriel (orgs) *Ciência política: o campo em discussão*. Curitiba: Laboratório de Análise do Campo Científico, pp. 62-93.
- Siddaway, A., Wood, A. & Hedges, L. (2018) How to do a systematic review: a best practice guide for conducting and reporting narrative reviews, meta-analyses, and meta-synthesis. *Annual Review of Psychology*, 70, pp. 95-96. [DOI](#)

## How are electoral reforms encouraged or hindered? A scoping review

Keywords: electoral reform, political reform, electoral system, political institutions, scoping review.

**ABSTRACT Introduction:** My study focuses on the precursory conditions for electoral system reforms devised to alter the rules for filling Legislative seats. My goal is to address the following questions: i) What conditions must be satisfied for an electoral reform to be implemented? ii) What impediments might stand in the way of electoral reforms? **Materials and methods:** A scoping review was employed to chart the international state of knowledge. I analyzed 20 articles selected from a structured search on the Web of Science and Scopus platforms, the SciELO library, and Google Scholar. I classified the literature based on the variables that look into the causes and barriers to reforms, both in young democracies and consolidated democracies. **Findings:** The success of an electoral reform hinges on overcoming different obstacles, contingent upon the magnitude of the proposals. If the reform is far-reaching there is a propensity for the emergence of cultural and political obstacles that are hard to surmount, such as traditionally rooted electoral systems (the United Kingdom and the United States are cases in point). This explains why many countries have largely unaltered electoral systems. Conversely, mini-reforms and technical reforms, such as alterations to the party-list system or the formula for apportioning seats, have much smaller obstacles, which would explain the increased incidence of such changes in electoral laws. **Discussion:** There is no universal basis to explain what encourages or hinders electoral reforms, as the contexts in which each reform exists dictate the various factors that come into play. However, institutional barriers are eased during periods of political crises, presenting a window of opportunity to implement changes in electoral law.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

## Anexo

Anexo A - Estado da literatura analisada

Ano	Autor	Metodologia	Período	Espaço
2015	Damien Bol, Jean-Benoit Pilet & Pedro Riera	Empírica	1945-2013	Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Tchéquia, Dinamarca, Estônia, Finlândia, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia e Suíça (Democracias Europeias)
2014	Camille Bedock	Revisão Bibliográfica	1990-2010	Literatura
2015	Camille Bedock	Estudo Empírico	1990-2010	Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça e Reino Unido (Europa Ocidental)
2020	Carlos Fernández-Esquer	Pesquisa Expliativa	1993-2017	Itália
2020	Carlos Fernández-Esquer	Pesquisa Expliativa	2002-2012	Bélgica
2011	Csaba Nikolenyi	Pesquisa Expliativa	1996-2008	Tchéquia, Romênia e Eslovênia (Leste Europeu pós-comunismo)
2013	Damien Bol	Estudo Empírico	1961-2011	Áustria, Bélgica, Canadá, Tchéquia, Hungria, França, Irlanda, Japão, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Portugal, Coreia do Sul e Reino Unido (Países da OCDE)

(continua)



## Anexo A - Continuação

Ano	Autor	Metodologia	Período	Espaço
2019	Emanuele Massetti & Arianna Farinelli	Pesquisa Expli- cativa	2005- 2017	Itália
2018	Ernesto Calvo & Gabriel Negretto	Estudo Empírico	1978- 2015	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
2001	Fátima García Díez	Pesquisa Expli- cativa	1977- 1996	Chile, México, Uruguai e Venezuela
2019	Flavia Freidenberg & Cris- tian Uribe Mendoza	Pesquisa Expli- cativa	1977- 2018	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e República Domi- nicana
2011	Gideon Rahat	Revisão Biblio- gráfica	1980- 2011	Literatura
2011	Gideon Rahat & Reuven Y. Hazan	Revisão Biblio- gráfica	1959- 2011	Literatura
2013	Jack Bielasiak & John W. Hulsey	Estudo Empírico	1992- 2008	Albânia, Bósnia, Bulgária, Croácia, República Tcheca, Geórgia, Hungria, Letônia, Lituânia, Macedônia, Mol- dova, Mongólia, Polônia, Romênia, Eslováquia, Eslovê- nia, Ucrânia e Montenegro
2011	Karen Celis, Mona Lena Krook & Petra Meier	Pesquisa Expli- cativa	1991- 2008	50 países tanto democráticos quanto não democráticos
2011	Kristof Jacobs & Monique Leyenaar	Estudo Empírico	1989- 2007	Países Baixos
2016	Lidia Nunez & Kristof Jacobs	Estudo Empírico	1975- 2005	Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Aleman- ha, Grécia, Irlanda, Itália, Países Baixos, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça e Reino Unido.
2016	Lidia Núñez, Pablo Simón & Jean-Benoit Pilet	Estudo Empírico	1945- 2012	Áustria; Bélgica, Bulgária, Chipre, Tchécua, Dinamar- ca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hun- gria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Países Baixos, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, Espanha, Suécia, Suíça e Reino Unido
2011	Marc Hooghe & Kris Deschouwer	Pesquisa Expli- cativa	1999- 2008	Bélgica
2015	Marta Mendes da Rocha & Raquel Gonçalves da Silva	Pesquisa Descritiva	1988- 2010	Brasil
2011	Monique Leyenaar & Reu- ven Y. Hazan	Revisão Biblio- gráfica	1926- 2011	Literatura
2011	Pippa Norris	Estudo Empírico	1993- 2004	50 países de todos os continentes

Fonte: elaborado pelo autor (2022).