

## **Reforma Política no Brasil Sob uma Perspectiva Crítica**

Eric Nogueira

[Bismarck\\_SA@hotmail.com](mailto:Bismarck_SA@hotmail.com)

IESP-UERJ

Àrea Temática: Partido e Sistemas Partidários

Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latino-americano de Ciencia Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciencia Política (ALACIP).

Montevideo, 26 ao 28 de julho de 2017.

**Resumo:**

O sistema presidencialista brasileiro sob a ótica do sistema eleitoral é alvo de muitas críticas. Parte da literatura considera que o modelo por lista aberta gera voto personalizado com fortes incentivos para campanhas que enfatizam as qualidades pessoais ao invés de programas partidários. Os partidos seriam pouco coesos e os parlamentares indisciplinados e com comportamentos muito individualistas dentro do Congresso. Sob o âmbito dessas críticas ao sistema eleitoral brasileiro, o país experimentou diversas propostas de reformas políticas intencionadas a aprimora-lo. Nesse sentido, este trabalho avalia as propostas de reforma política no Brasil desde os anos 1990, sob uma perspectiva crítica e situando a correlação de forças ideológicas e de interesses subjacentes à temática da reforma. O enfoque da pesquisa foi sobre as propostas em torno da legislação eleitoral e partidária, com o objetivo de acompanhar o histórico dos debates e a sua possível correlação com as mudanças observadas na estrutura do presidencialismo de coalizão no Brasil. Foi analisada a influência das mudanças ocorridas nas relações entre os três poderes sobre o processo de reforma política e as recorrentes tentativas e falhas em reformar as regras do sistema eleitoral brasileiro. Os discursos parlamentares foram utilizados como forma de demonstrar as inclinações políticas dentro das comissões e sua comparação serviu para descobrir certas tendências nas críticas ao sistema proporcional por lista aberta que se repetem ao longo do tempo.

## **Introdução**

“A representação proporcional e o pluripartidarismo, eleitoral e parlamentar, constituem as expressões mais acabadas da democracia constitucional e pluralista do Ocidente e de que é uma insensatez sacrificá-los em nome de um realismo político estreito e de uma concepção equivocada de governabilidade e de estabilidade política” (TAVARES, 1998, p, 15).

No início de fevereiro de 2015, o então Presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha, levou adiante uma discussão de profunda reforma política baseada na Proposta de Emenda Constitucional 352/13, do deputado Cândido Vaccarezza. Desse modo, criou-se uma comissão especial de reforma política que, apesar de debater outras propostas relativas ao tema, teve na PEC 352/13 a sua centralidade. As propostas dessa PEC variavam desde o fim da reeleição em todos os níveis da federação, ao financiamento privado de campanhas eleitorais, voto facultativo e distrital, mudanças nas coligações para eleição de deputados e também eleições unificadas.

A ação do Presidente da Câmara mudou a agenda de propostas que vinha sendo debatida há algum tempo por parlamentares de posições ideológicas distintas. A discussão sobre a temática da reforma política, entre 2003 e 2011, girava, em grande medida, em torno da manutenção da matriz proporcional do nosso sistema eleitoral e sugeria apenas mudanças e ajustes em pontos específicos que pudessem conter eventuais desajustes oriundos do arranjo institucional.

De certa forma, o debate da reforma política, naquele momento, foi dominado por uma ideia de manutenção da matriz proporcional do sistema eleitoral, financiamento público exclusivo de campanhas e meios de diminuir a fragmentação partidária. Em 2015, a proposta eleitoral que passou mais perto de uma aprovação em Plenário foi a de um sistema eleitoral majoritário, o Distritão e foi aprovado o financiamento privado de campanha. Apesar do tema da reforma política não ser novidade dentro do Congresso brasileiro, o desfecho da comissão especial de reforma política em 2015, aponta para uma guinada no sentido político das propostas e estratégias de reforma perseguidas pelo Congresso.

Por outro lado, é importante lembrar que a comissão especial de reforma política de 2003 também representara uma guinada de sentido político em relação à década

anterior. As principais propostas e demandas apresentadas e debatidas ao longo dos anos de 1990 eram dominadas por uma agenda que questionava vigorosamente o sistema presidencial multipartidário. No entanto, o plebiscito relativo à adoção ou não do parlamentarismo de 1993 e as seguidas propostas de adoção do modelo eleitoral misto perderam o fôlego na década dos anos 2000.

Existe, portanto, uma recorrente demanda por reformas das instituições políticas brasileiras, fruto, em grande medida, da insatisfação com o modelo cunhado de presidencialismo de coalizão, mas que alternam entre propostas de modificações pontuais e propostas de modificações radicais. A percepção de que o país necessita de uma reforma radical para entrar nos “eixos”, supõe que o modelo político consagrado em 1988 teria “fracassado” em seu objetivo de estabelecer uma democracia representativa avançada e que pudesse dar conta de gerir a nação em prol do seu desenvolvimento. Para os políticos que demandam reformas pontuais, no entanto, a necessidade seria a de somente conter eventuais desajustes institucionais.

O objetivo deste trabalho é analisar sob uma perspectiva crítica este reformismo institucional, sobretudo no que tange ao sistema eleitoral, que vem dando margens para que uma disputa ideológica em torno da temática da reforma ganhe destaque, sobretudo para modificar pontos específicos da Constituição de 1988. Este trabalho pretende verificar as principais propostas e manobras de reformas políticas, em especial nas comissões especiais de reforma política de 2011, 2015 e 2016, momento em que houve uma guinada nas propostas apresentadas e no sentido político da reforma, se comparada com comissões anteriores.

Início o trabalho revisando o debate acadêmico sobre o tema e discorrendo sobre o conceito de presidencialismo de coalizão, desenvolvido por Sergio Abrantes, para resgatar todo um debate em torno do sistema político brasileiro a fim de contextualizar a temática da reforma política no Brasil. Em seguida, exponho em linhas gerais os principais pontos debatidos nas comissões especiais de reforma políticas de 2011 e 2015, atentando para as suas diferenças. Em sequência, analiso as razões políticas na instalação da comissão especial de 2016, a segunda numa mesma legislatura que já havia debatido e votado as temáticas da reforma. Por fim, concluo com uma análise sobre a guinada ocorrida entre as duas comissões e as suas possíveis implicações.

## **Parte I - O significado histórico da reforma política no Brasil**

A discussão sobre a reforma política retornou à agenda da política brasileira em 2015 depois de um tumultuado processo de manifestações e crise do governo. Após um desfecho inconclusivo em 2011, quando uma comissão especial de reforma política teve o seu relatório final obstruído por falta de consenso, a temática da reforma volta a ser assunto nos corredores do Congresso e se dissemina por todo o país.

Desde a Constituição de 1988, no entanto, não faltaram iniciativas para reformar as instituições políticas brasileiras que poderiam ter grandes impactos na legislação eleitoral e partidária. Em 1993, houve o plebiscito para decidir qual sistema de governo adotar, constituindo-se como a segunda tentativa para adotar o parlamentarismo em menos de meio século<sup>1</sup>. Em 1997, foi aprovada a reeleição para os cargos do Executivo. No Senado, houve uma iniciativa, em 1995, que criou uma comissão especial de reforma política, e que propunha a adoção do modelo misto, aprovada no Senado em 1999, mas que foi rejeitada na Câmara dos Deputados. Na Câmara, outros projetos de Leis com a intenção de modificar as regras eleitorais e partidárias, elaboradas tanto em uma comissão especial de reforma política por iniciativa da Câmara, quanto por iniciativa do Executivo foram sistematicamente rejeitas em 2003, 2007 e 2009 (REIS, 2013).

Essas propostas de leis, elaboradas pela comissão especial de reforma política de 2003, tiveram como conclusão manter o modelo proporcional do sistema eleitoral, mas, modificar o tipo de lista, adotando uma lista fechada no lugar da lista aberta. Propostas referentes a coligações, à cláusula de barreira, à fidelidade partidária e ao financiamento de campanha também foram discutidas nessa comissão. Contudo, foi a alteração do sistema eleitoral que provocou uma reação dos deputados do PTB, PP e PL que ameaçaram fazer obstrução total ao governo na Câmara, caso esta proposta de reforma tramitasse na Câmara em 2003. Com 151 deputados a ameaça era real e o governo deixou de lado a proposta da comissão. Em 2007, o congresso votaria contra a proposta de reforma de 2003 e, em 2009, uma nova proposta de reforma política semelhante à de 2003, embora apresentada pelo poder executivo, também seria rejeitada (FLEISCHER, 2014).

Em 2011, uma nova tentativa de reforma foi elaborada e o impasse prosseguiu, especialmente no que diz respeito ao sistema eleitoral e ao financiamento de campanha

---

<sup>1</sup> A primeira tentativa foi 1963 quando também foi rejeitada.

que juntos foram o principal motivo para que novamente as propostas fossem rejeitadas e a deliberação final sobre o tema fosse adiado.

Sobre o sistema eleitoral, enquanto parte dos deputados continuavam propondo a manutenção do modelo proporcional, mas com a variação de lista fechada, outros começaram a defender o modelo majoritário sob a equivocada terminologia “distritão” ou “distrital”<sup>2</sup>, que seria novamente proposto na comissão especial de reforma política instalada em 2015, embora tenha sido, posteriormente, rejeitada em Plenário. Já em relação ao financiamento de campanha, apesar das comissões de 2011 e de 2015 terem sido, a primeira obstruída e a segunda destituída, ambas em razão da atuação obstinada do deputado federal Eduardo Cunha, do PMDB, haviam incluído em seu relatório final a proibição do financiamento empresarial de campanha. Fato notório se considerado que as votações levadas a cabo em 2015 pelo mesmo Deputado Eduardo Cunha, então presidente da Câmara, permitiam o financiamento privado de empresas ou pessoas físicas. Conclusão contrárias, portanto, ao deliberado nas comissões.

Por fim, ao final de 2016 outra comissão especial de reforma política foi instalada com o argumento de que novas mudanças nas regras eleitorais precisam ser debatidas tendo em vista as modificações ocorridas nas regras de financiamento de campanha desde 2015, por conta de uma decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou inconstitucional as doações empresariais de campanha, alterando o que havia sido acordado na Câmara, e sancionada pela então presidenta Dilma que decidiu dar procedência a decisão do Supremo e vetar a cláusula aprovada na Câmara que dispunha sobre o financiamento de campanha.

Com a instalação da recente comissão, o tema da reforma política retorna a agenda legislativa pouco mais de um ano depois da última comissão especial e dentro da mesma legislatura. O fato inédito foi considerado necessário pelos deputados especialmente depois das eleições municipais de 2016, as primeiras com as novas regras de financiamento.

---

<sup>2</sup> Como todas as eleições ocorrem em distritos (ou circunscrições eleitorais), o termo “distritão” ou “distrital”, para se referir a um modelo majoritário, estaria tecnicamente equivocado (REIS, 2013).

## **Os fundamentos político-ideológicos: O presidencialismo de Coalizão e a Constituição de 1988.**

Se atentarmos para o histórico de debates, tanto público quanto acadêmico, em torno da temática da reforma política desde a Constituição de 1988, notamos que grande parte das críticas ao sistema político brasileiro recaem sobre o fato de utilizarmos um sistema presidencialista junto com multipartidarismo. As críticas questionam a fragmentação partidária, o nosso sistema eleitoral, a possibilidade de coligação, a falta de uma cláusula de barreira e não raras vezes concluem pela necessidade de instituímos o sistema parlamentarista.

Se nos debruçarmos sobre as razões apontadas para reformar o sistema eleitoral, no Brasil, podemos elencar, em geral, os seguintes problemas: fragmentação partidária, competição intrapartidária, personalização da política e custo elevado de campanha. As mesmas razões servem como argumentos para colocar na pauta de discussão da reforma: o financiamento de campanha e o fim das coligações ou a adoção do chamado modelo de federações partidárias. Outros pequenos ajustes também são muito debatidos com base nos mesmos argumentos. São o caso dos debates em torno do fim da reeleição, coincidência das eleições, tempo de mandato, regulamentação do fundo público de financiamento partidário dentre outras. Contudo, ao que tudo indica<sup>3</sup>, o foco das comissões permaneceu sobre as discussões de alterações do sistema eleitoral e da organização dos partidos.

Tradicionalmente o modelo político brasileiro recebe críticas bem duras a respeito de sua governabilidade. Alguns críticos vão além e argumentam que o sistema político brasileiro chegou a um esgotamento institucional, resgatando a tese de Bolívar Lamounier (1992). A principal preocupação desta corrente de pensamento estaria relacionada com o impasse gerado pelas relações entre o Executivo e um Legislativo fracionado em

---

<sup>3</sup> O presente trabalho não teve tempo, nem espaço, para analisar todas as comissões de reforma política, priorizando os discursos das comissões especiais de 2015 e 2017, e constatando empiricamente quais foram os focos das discussões. Os gráficos serão apresentados mais à frente. Entretanto, a comissão de 2015 apresentou uma ligeira diferença em seu foco ao priorizar o financiamento de campanha, sobre a temática do sistema eleitoral. A razão desse resultado parece ligada a dois fatores; primeiro como consequência das discussões travadas na comissão de 2011, que segundo o seu relator, foi obstruída por discordâncias das regras de financiamento. Em segundo lugar, por saberem que o STF estava julgando a questão do financiamento empresarial de campanha. Houve a necessidade, por parte de alguns deputados, em discutir o tema apressadamente para que a câmara aprovasse o financiamento privado antes do STF julgar inconstitucional mais à frente. Coube a presidenta Dilma vetar o artigo aprovado na câmara, relativo ao financiamento empresarial de campanha, e dar procedência a decisão do Supremo Tribunal Federal de considera-lo inconstitucional.

inúmeros partidos. Segundo essa tese, o modelo eleitoral de princípio majoritário seria preferível ao proporcional, por garantir a governabilidade reduzindo o número de partidos. O principal problema do sistema político brasileiro, em outras palavras, seria a junção entre presidencialismo com um sistema eleitoral proporcional que produziria, portanto, ingovernabilidade (LAMOUNIER, 1994; MAINWARING, 1991; 1997; SARTORI, 1994; MAINWARING e SHUGART, 1997; SHUGART e CAREY, 1992).

Com o objetivo de se contrapor a essas análises sobre as instituições brasileiras e as especificidades do presidencialismo com sistema proporcional, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) desenvolvem um argumento, embasado em uma vigorosa pesquisa empírica, sobre a lógica presente no funcionamento dos partidos dentro do congresso e sua relação com o poder executivo. A proposta foi a de demonstrar que este modelo não teria como subproduto a ingovernabilidade necessariamente.

Desde meados de junho de 2013, no entanto, o presidencialismo multipartidário tornou-se, uma vez mais, depositário das mais pesadas críticas e vem sendo acusado de gerar instabilidade. A queda da presidenta Dilma, pelo modo como se deu o seu desfecho, pareceu um forte indício de que as instituições brasileiras não conseguem dar conta da política nacional, e que o presidencialismo de coalizão, de forma alguma, consegue garantir a estabilidade política. O multipartidarismo somado a um sistema de governo presidencial é colocado mais uma vez na defensiva. Historicamente, esta não é a primeira vez que o modelo brasileiro é acusado como indutor de instabilidade.

A preocupação com governabilidade e estabilidade dos sistemas políticos é, recorrente nos debates da Ciência Política sobre as instituições políticas. Por muito tempo, o centro das atenções que dominou o debate acadêmico sobre o sistema político brasileiro resultante do arranjo institucional pós-1988, girou em torno da demonstração de que a combinação de um modelo presidencialista com eleições proporcionais e um sistema partidário multipartidário não geraria necessariamente uma condição de ingovernabilidade e sim um presidencialismo de coalizão racionalizado, como demonstrado por Santos (2003).

Depois que a opção sobre a adoção do parlamentarismo foi derrotada num plebiscito em 1993, o direcionamento das críticas passou a focar nos supostos problemas do multipartidarismo. Não foi à toa que propostas sobre o fim das coligações, alteração do sistema eleitoral, coincidência das eleições e adoção da cláusula de barreira, todas

propostas com um forte interesse na redução do número de partidos, se tornaram recorrentes dentro das comissões especiais de reforma política.

O argumento principal dessa corrente crítica ao presidencialismo de coalizão, sustenta que os presidentes brasileiros são forçados a governar por meio de frágeis coalizões *ad hoc* (AMES, 2001, AMORIM NETO, 2006). Amorim Neto (2006) argumenta que somente Fernando Henrique Cardoso conseguiu uma sólida maioria dentro do Congresso. O grande receio é que essas instáveis coalizões naufraguem diante de perigosas convulsões, políticas ou econômicas, como a que dominou o segundo mandato da presidenta Dilma, em 2015, que se viu traída pelo vice-presidente.

Apesar disso, não existe uma unanimidade na literatura sobre a suposta superioridade do parlamentarismo, no quesito governabilidade, ou da impossibilidade do presidencialismo de coalizão se tornar estável no tempo. A superioridade do parlamentarismo foi questionada por Cheibub (2002, 2004 e 2007) de forma consideravelmente consistente da mesma forma que o trabalho de Figueiredo & Limongi (1999) ao defender a viabilidade do presidencialismo multipartidário.

Além disso, trabalhos voltados para as razões institucionais da fragmentação partidária no Brasil, sustentaram que, baseada em fortes indícios empíricos, a fragmentação no caso brasileiro se deve muito mais as desigualdades regionais do que ao sistema de governo ou ao sistema eleitoral (NICOLAU, 1995; TAVARES, 1995, 1998).

Limongi & Cortez (2010) chamam a atenção para a tendência bipartidária nas eleições do executivo estadual e federal, sugerindo que merecem maior destaque que a fragmentação das eleições proporcionais, sobretudo quando se atenta para os efeitos na estruturação das demais disputas. O argumento que ambos sustentam, é que a lógica das disputas para os executivos estaduais, dotados dos cargos mais importantes, estrutura as disputas proporcionais e fornecem fortes incentivos para a alta fragmentação no legislativo. Essa fragmentação, no entanto, não fragiliza os partidos principais, que continuam mantendo sua supremacia para as disputas do executivo, conseguindo os melhores cargos.

Em um estudo sobre a fragmentação partidária dentro do Senado, Lobo & Melo (2010) constatam que as taxas de fragmentação partidária também cresceram dentro do Senado, que utiliza a formula eleitoral majoritária e não a proporcional como nas eleições para os deputados. Entre as eleições de 1986 à 2006, os dados apontam para uma crescente

fragmentação entre ambas as casas legislativas, chegando o Senado a ultrapassar os níveis de fragmentação da Câmara no ano de 2006. O referente estudo é mais um indício de que a fragmentação partidária não teria tanto haver com o modelo eleitoral.

Desse modo, sendo uma das questões mais polêmicas quando se fala de reforma política no Brasil, as taxas de fragmentação partidária chamam atenção pelo seu crescente crescimento não só na Câmara como também no Senado. Essa crescente fragmentação não se observa nas disputas do Executivo Estadual e Federal, onde se concentram os mais importantes cargos em disputa, subsistindo, ao contrário, uma disputa que gira em torno de uma lógica bipartidária, na qual a dinâmica das coligações estaduais exerce papel profundamente relevante.

Ainda assim, o sistema eleitoral é continuamente criticado e alvo das mais variadas propostas de reforma política, tendo como uma das suas justificativas a necessidade de conter a crescente fragmentação partidária.

Outro aspecto relevante e ao mesmo tempo curioso nessa temática da reforma política, é o sentimento de incompletude de todo o processo. Desde 1993, observamos uma alteração permanente da legislação partidária e eleitoral que não é considerada um movimento de “reforma política”. Para o cientista político da UFRJ, professor Jairo Nicolau, que vem participando das comissões especiais da câmara como depoente desde 2003, o sentimento de incompletude “deve-se ao fato de que o tema central de todas as comissões tem sido a mudança no sistema proporcional. Como nenhuma das propostas apresentadas [...] foi aprovada, prevalece a noção de que a reforma não foi feita.” (NICOLAU, 2017, p. 123-124).

A partir de uma análise geral, pode-se dizer que existem dois grandes universos de sistemas eleitorais. Dois princípios fundamentais de representação que se excluem mutuamente: 1- O princípio da maioria, que no caso de distritos uninominais, é aquele segundo o qual vence o candidato que, no distrito ou colégio eleitoral, obtém a maioria simples dos votos, ou a maioria absoluta que pode ser tanto em primeiro turno ou, alternativamente, a maioria relativa no segundo turno (ballottage). Uma terceira possibilidade de princípio da maioria em distritos uninominais pode se dar por um cálculo específico de transferência de votos (voto alternativo) que, assim como no voto em dois turnos, é necessário chegar a uma vitória absoluta nos votos para ganhar a cadeira parlamentar. E, no caso de distritos plurinominais (Distritão) os partidos podem lançar

quantos candidatos quanto cadeiras em disputa e o princípio da maioria garante que os candidatos mais votados, individualmente, sejam eleitos. 2- O princípio da proporcionalidade, segundo o qual a totalidade das cadeiras do legislativo são ocupadas proporcionalmente aos votos globais que cada partido recebeu. Pode se dar por listas (fechada, aberta ou flexível), ou por voto único transferível, do inglês *single transferable vote* (NICOLAU, 2012; GALLAGUER; MITCHELL, 2005; TAVARES, 1998; RAE, 1967).

Como não existe uma terceira forma de alocar cadeiras aos parlamentares, temos esses dois grandes universos de sistemas eleitorais denominados ou de majoritário ou proporcional.

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

As discussões sobre a necessidade de reformar o sistema eleitoral proporcional brasileiro estiveram presentes com bastante força tanto nas comissões especiais mais recentes de 2011 e 2015, que deliberaram sobre propostas diversas de modelos eleitorais, quanto nas mais antigas e mesmo na constituinte de 1988 que deliberou sobre permanecer com o modelo utilizado em 1945-64 ou alterar para um modelo misto.

Alguns autores (SANTOS, 1993, 1994; TAVARES, 1998) argumentam que a defesa obstinada de alguns parlamentares pela proposta do modelo misto, pode se enquadrar como uma aposta de atores políticos mais tradicionais da elite brasileira em ver ao menos parte das regras eleitorais regidas pelo princípio majoritário, o que os concederia maiores vantagens no sistema político.

Outros autores (LAVAREDA, 1991; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2003; ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004; SANTOS, 2006a, 2006b; MARENCO, 2012; NICOLAU, 2012, 2015 entre outros) sustentam análises que incluem estudos comparativos entre as experiências do nosso modelo eleitoral pós-1988 com o modelo de

1945-64, assim como comparações com outros países, chamando a atenção para a possibilidade de, ao adotarmos reformas eleitorais com grandes expectativas, obtermos resultados perversos.

Ademais, as sucessivas rejeições em reformar o sistema eleitoral, foram produzindo novas táticas entre os deputados empenhados em aprovar suas propostas, sem a devida atenção ao caráter imprevisível das reformas institucionais. Como sustenta Melo (2006), a reforma do sistema eleitoral é um investimento de longo prazo, pois não podemos ter o controle da produção de consequências não intencionais. As propostas, em meio a crises políticas, que tem por base críticas superficiais do porquê reformar, podem nos levar a um aprofundamento da crise política. Realidade que induziu alguns cientistas políticos a criticar essa obsessão em reformar o sistema eleitoral (LIMONGI, 2003; SANTOS, 2006a, 2006b; NICOLAU, 2015, 2017 dentre outros).

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

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

Contudo, a mera durabilidade histórica, não confere racionalidade ou validade às instituições. As instituições precisam ser coerentes e consistentes. No que tange às regras eleitorais brasileiras, o que muitos argumentam é que elas precisam estar coesas com os propósitos da representação proporcional. Alterar este sentido histórico, uma tradição da

teoria política brasileira desde José de Alencar e consagrada institucionalmente na reforma política de 1932<sup>4</sup>, significa dar nova direção aos propósitos eleitorais no país.

Desse modo, propostas que visam a distritalização do sistema eleitoral, ainda que dissimulada sob o véu de um modelo misto, são vistas por parte da literatura como pano de fundo de um projeto político que anseia por dar novo sentido às eleições (SANTOS, 1993, 1994; TAVARES, 1998). De uma eleição proporcional e inclusiva, ela se tornaria parcialmente majoritária e excludente.

O sistema eleitoral misto, apesar de ter sofrido pesadas derrotas tanto na Constituinte em 1985-88, na revisão da mesma, em 1993, e nas sucessivas comissões de reforma política desde 1995, tem sido apoiado, recentemente, por parte das lideranças do PSDB que tem visto dificuldades na obtenção de apoio nas formas mais puras de representação majoritária. Na literatura internacional o seu mais celebre defensor foi Matthew Shugart, para quem o modelo seria o “melhor dos dois mundos” (REIS, 2015).

A atual comissão especial de reforma política instalada ao final de 2016 e ainda em andamento, expos recentemente o seu primeiro relatório parcial de propostas de reforma, segundo o qual inicia sua exposição sugerindo a adoção do sistema eleitoral misto, de inspiração alemã, com um modelo transitório de lista fechada para as eleições de 2018 e 2020 enquanto a justiça eleitoral dividi o país em distritos para o funcionamento do modelo misto. O relatório atribuí ao modelo misto a promessa de que a mudança do sistema eleitoral teria a promissora missão de “reverter o quadro da grave crise política brasileira, já para as eleições gerais de 2022”.

## **Parte II - Duas Comissões especiais de reforma política em uma mesma Legislatura**

---

<sup>4</sup> Wanderley Guilherme dos Santos, em uma investigação documental, descobre dois escritos políticos de José de Alencar e os reedita, para que o público pudesse ter acesso. Em um prefácio brilhante, Santos comenta os dois escritos e convida o leitor a tomar ciência do quão importante era o achado. José de Alencar havia produzido uma intensa reflexão sobre a representação proporcional ao mesmo tempo que John Stuart Mill, pensador conhecido por ter sido um dos primeiros a defender a representação das minorias. A originalidade de Alencar demonstra o quanto o pensador brasileiro influenciara, já na década de 1860, a valorização nacional da representação proporcional (SANTOS, Wanderley Guilherme. *Dois Escritos Democráticos de José Alencar*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1991).

No dia oito de fevereiro de 2011 foi criada uma comissão especial de reforma política destinada a efetuar estudos e propostas que pudessem ser apreciadas e votadas em plenário. A comissão foi composta por quarenta deputados titulares e igual número de suplentes, mais um titular e um suplente atendendo ao rodízio entre as bancadas não contempladas. O presidente da Câmara dos Deputados que instaurou a comissão foi o deputado Marco Maia do PT. O presidente da comissão foi o deputado Almeida Lima do PSDB e o relator indicado foi o deputado Henrique Fontana do PT.

A comissão que iniciou os seus debates no dia 22 de março de 2011 e encerrou sua última reunião no dia 18 de abril de 2012, teve um pouco mais de um ano de deliberações para concluir um relatório final de sessenta e três páginas que, tendo sido obstruída, jamais chegou a ser votada em plenário.

As reuniões ordinárias iniciaram com debates sobre os sistemas eleitorais e durante a primeira sessão foram apresentadas, pelos deputados, cinco modelos de sistemas eleitorais com defesas distintas sobre o porquê deveríamos adotá-los. Contudo, ao longo das demais sessões da comissão, também foram debatidos diversos outros temas, tais como; Financiamento de campanhas eleitorais e partidário; Processo eleitoral; Propaganda eleitoral; Instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo, revogação e iniciativa popular), Unificação das eleições; Suplentes de Senador e de Deputado; Pesquisas Eleitorais; Tempo de mandato e reeleição; Datas de posse; Voto obrigatório ou facultativo; Cláusula de desempenho partidário; Candidatura avulsa; Domicílio Eleitoral e tempo de filiação partidária; Fidelidade partidária; Abuso de poder político e econômico (“Caixa 2”); Federações de partidos; Número de candidatos; Fusão e criação de partidos; Afastamento de parlamentar para exercer cargo no Poder Executivo e Alteração da Lei dos Partidos Políticos.

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

O Deputado Henrique Fontana acusou Cunha de obstruir o processo pelo seu desejo pessoal de ver a reforma não avançar. O Deputado Eduardo Cunha, por outro lado, acusou o Relator de construir um projeto que era a visão dele, Henrique Fontana, sobre a reforma necessária e que ela não tinha sido construída pelo conjunto da comissão; “não foi um projeto previamente conhecido, debatido e emendado, e sim um projeto construído segundo o entendimento do Relator, única e exclusivamente, por mais que ele seja democrata, tenha conversado, discutido e escutado todos...” (Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0230/12>, acesso em 20/09/2016).

A proposta do Deputado Eduardo Cunha foi a de colocar artigo por artigo em votação, proposta por proposta. “[...] é para votar artigo por artigo – ou, alternativamente, votarmos os princípios: lista preordenada, sim ou não, financiamento público, sim ou não, por tipo de cargo, sim ou não. E, a partir daí o projeto está construído em função desses dois pilares”.<sup>5</sup>

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

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

“No Senado já houve essa história de votar assunto por assunto. Aí, coloca-se um título: *O senhor é a favor do financiamento público, ou do privado, ou do misto?* Aí, suponhamos que ganhe o público. Eu iria ficar superfeliz! Mas qual é o público? E começa o mesmo impasse que estamos vendo há 1 ano e 2 meses! Deve-se fazer uma redação, tem de haver punição, tem de haver critério de distribuição. Ou seja, só vale, na democracia, analisar um projeto de lei que esteja escrito! Ninguém chega no plenário da Câmara dizendo: *Eu sou a favor de punir os corruptores. Vamos votar aqui. Quem é a favor de punir os corruptores levante o braço.* Aí, 350 levantam o braço. *Ah, então, está aprovada a punição aos corruptores!* Gente, isso não é institucional! Não existe! Então, eu só posso analisar destaques na sequência que a Consultoria indica.” (Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0377/12>. Acesso em 20/09/2016).

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0230/12>, acesso em 20/09/2016.

O modelo eleitoral proposto por Fontana realmente não fora uma proposta apresentada pelos Deputados. Na apresentação das propostas de sistemas eleitorais, durante o primeiro debate, 17 deputados pediram a voz. As propostas foram as seguintes: 1- Continuar com o modelo proporcional por lista aberta; 2- Mudar para o proporcional por lista fechada; 3- Mudar para o modelo majoritário de maioria simples (Distrital); 4- Mudar para o modelo majoritário SNTV (Distritão); 5- Mudar para o modelo misto de tipo alemão (Distrital Misto); 6- Mudar para o modelo misto com uma parte por lista fechada e outra por majoritário SNTV (Distritão Misto). 7- Mudar para o “distrital proporcional” ou, em outras palavras, conduzir uma redistribuição do sistema proporcional por lista aberta. As propostas que tiveram maiores defesas, durante a apresentação, foram a lista fechada, com 4 deputados apresentando sua defesa, e o distrital misto, que teve 5 deputados apresentando sua defesa.

Ao longo da primeira fase de discussões, compreendendo 3 meses de deliberações, ao separar as críticas sobre atual modelo de representação em categorias de análise, foi verificado que elas se concentraram em considera-lo “esgotado”, promover o “distanciamento entre representante e representado” e gerar “competição interna” entre os partidos. Sobre as demais opções de sistema eleitoral, não havia consenso que pudesse concluir um anteprojeto. A lista fechada, que parece ter sido a proposta com maior apoio dentro da comissão, tinha também a maior resistência a ela, em parte por já ter sido rejeitada anteriormente em Plenário. Durante os 3 primeiros meses, por volta de 50% dos deputados que pediram a voz consideraram o financiamento de campanha como o principal problema da reforma.

Assim, o Deputado Fontana buscou costurar uma proposta que pudesse obter apoio da maioria dentro da comissão e que tivesse chances de passar em Plenário. Segundo sua contagem, a proposta sugerida por ele, manter o princípio proporcional com uma lista flexível, tinha mais chances de ser aprovada e a regulamentação do financiamento exclusivamente público poderia ser aprovada no mesmo pacote. Sobre o financiamento, Fontana defendia que a maior parte dos Deputados estavam de acordo que o financiamento era um dos maiores problemas das campanhas e precisava ser revisto.

Quando foi apresentado a proposta do modelo distrital ou distrital misto, a mesma proposta defendida pelo Deputado Eduardo Cunha, foi indagado sobre como seriam estabelecidos os parâmetros para o desenho dos distritos e a resposta mais otimista considerou que tal problema poderia ser resolvido facilmente, dentro do próprio

Congresso, depois que o modelo fosse aprovado. Foi sugerido que fosse convocado técnicos do IBGE para auxiliá-los nas divisões. A proposta, no entanto, chamou menos adeptos que a lista fechada ou o distrital misto.

As discussões sobre sistemas eleitorais não foram as únicas debatidas dentro da comissão, mas, muito provavelmente, foi a que mais dividiu opiniões. A partir da apresentação do anteprojeto do Relator, apresentado no dia 06/07/2011, os debates foram direcionados as propostas desse relatório.

O relatório, assim como as discussões, concentrava-se em dois êxitos temáticos; regras eleitorais e financiamento de campanha. Sobre as regras eleitorais o Relator propôs em seu anteprojeto a adoção de um modelo que ele cunhou de proporcional misto com dois votos, mas que na realidade seria um modelo proporcional de lista flexível. O eleitor teria dois votos, um na legenda partidária (que seria uma lista preordenada pelo partido) e o outro no candidato de sua preferência, com a possibilidade de alterar a ordem da lista. Sobre o financiamento sua proposta foi a de estabelecer um teto de gastos, proibir o financiamento privado (jurídico e de pessoa física) e reforçar as regras do financiamento público, tornando o exclusivo.

O sentido político das propostas do Relator eram, portanto, o de estabelecer reformas pontuais sem alterar o rumo proporcional dos objetivos eleitorais e estabelecer regras para uma maior regulamentação do financiamento das campanhas. Os debates em torno desse relatório agregaram algumas alterações pontuais, mas sem alterar substancialmente as propostas originais. A principal queixa do Deputado Eduardo Cunha era sobre o relatório ter sido construído pelo Relator em detrimento da comissão. Sua posição era terminantemente contrária à visão estabelecida no relatório, sobre os dois eixos temáticos. A principal queixa do relator, Deputado Henrique Fontana, era a de que o Deputado Cunha estava obstruindo o processo de votação por ser contrário ao financiamento exclusivamente público de campanha. Segundo Fontana, havia chances reais de que o relatório fosse aprovado dentro da comissão e possivelmente em Plenário.

### **A Comissão especial de 2015**

A comissão especial de 2015 foi instalada no dia 31 de março pelo então presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha. Os objetivos eram de analisar propostas

específicas e apresentar um anteprojeto, tal como em 2011. Algumas particularidades, no entanto, marcam profundas diferenças entre as duas comissões.

Primeiramente, a comissão de 2015 teria muito menos tempo (ao todo foram quatro meses de deliberações) para analisar e propor um anteprojeto que a comissão de 2011. Foram organizadas bem menos audiências públicas e foram ouvidas menos palestrantes de fora da casa. Além disso, a composição da comissão, pela nova composição da casa legislativa, era bem mais fragmentada que a anterior.

Ao todo, seis novos partidos estariam contemplados na comissão; PSD, PROS, SD, PHS, PTN, PTC. Essas mudanças, no entanto, não seriam as principais diferenças que marcaram as duas comissões e sim o sentido dado àquela tentativa de propor uma reforma. Diferente da comissão de 2011, que ouviu inúmeros especialistas externos e propostas de diversos deputados antes de apresentar um anteprojeto a ser deliberado, a comissão especial de 2015 tinha como ponto de partida a PEC-352/2013 conhecida como relatório Vacarezza que propunha um modelo majoritário para o sistema eleitoral e um modelo misto de financiamento público e privado.

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

O contexto político de 2015 também apresentaram algumas diferenças significativas com relação a 2011. Depois das manifestações de junho de 2013, a então presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, declarou em rede nacional sua intenção em debater sobre uma reforma política e convocar um plebiscito para convocação de uma assembleia constituinte específica para a reforma política. Em menos de 24 horas, o anúncio da presidenta recebeu críticas de vários juristas e ficou claro que não havia consenso mesmo entre a base governista. Em vista disso, a presidenta recuou (REIS, 2013).

Como observado por Reis (2013), a proposta de uma reforma política, naquele momento, teve a intenção de oferecer alguma resposta as manifestações ao invés de canalizar a “reforma” para alguma direção específica. Houve uma ausência de

direcionamento. As manifestações das ruas, por outro lado, não dispunham de um sentido político coeso, sob uma liderança clara e objetiva. Havia um desejo comum em manifestar a insatisfação com a política, sem, no entanto, demonstrar se tratar de uma manifestação organizada em torno de demandas políticas explícitas.

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

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

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

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

### **A Comissão Especial de reforma política em 2016**

Um pouco mais de um ano após as conclusões da comissão especial de reforma política em 2015, com seus temas debatidos não somente dentro da comissão especial como também em plenário, onde muitos itens foram votados, a mesma legislatura eleita em 2014 resolveu instalar outra comissão especial para tratar da temática da reforma política. A instalação ocorreu no dia 25 de outubro de 2016 e até o presente trabalho ainda não concluiu os seus trabalhos.

O principal argumento para a instalação de mais uma comissão especial para esta temática, é o fato das eleições de 2016, com as novas regras de financiamento de campanha, terem recebido críticas sobre a necessidade de mais ajustes. Além disso, propostas para acabar com as coligações nas eleições proporcionais e criar cláusulas de desempenho (ambas de autoria de senadores do PSDB), ganharam força no Senado e, em sequência, na Câmara.

É importante destacar que a proposta sobre o fim das coligações foi rejeitada em votação na câmara em 2015. A proposta de uma cláusula de desempenho também foi votada, e aprovada, mas era ligeiramente diferente da proposta atual. Segue abaixo o quadro com as propostas aprovadas em 2015 (a lei não inclui a chamada “mini-reforma eleitoral”, votada posteriormente, onde a cláusula de desempenho foi aprovada) e o quadro com as propostas apresentadas no relatório parcial de 2016:

Relatório parcial 2017	Lei da reforma política 2015
1- Instituir Federação de partidos	1- Permitir aos partidos e candidatos receber doações financeiras de pessoas físicas ou jurídicas
2- Instituir Habilitação previa de candidaturas	2- Vedar a possibilidade de reeleição para os cargos do executivo
3- Facultar as agremiações realização de Previas e primarias partidárias	3- Dispor sobre o acesso ao fundo partidário

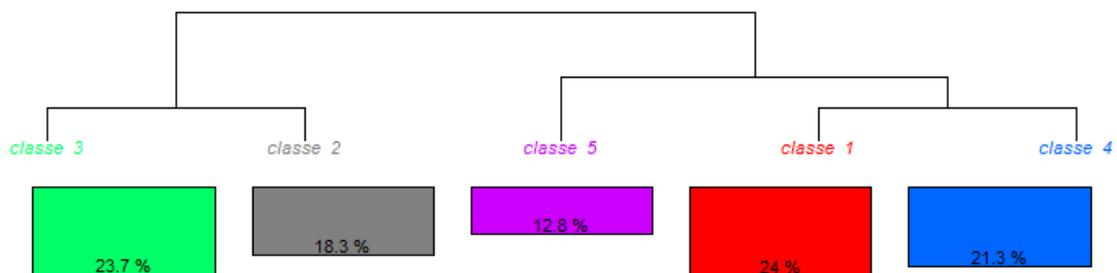
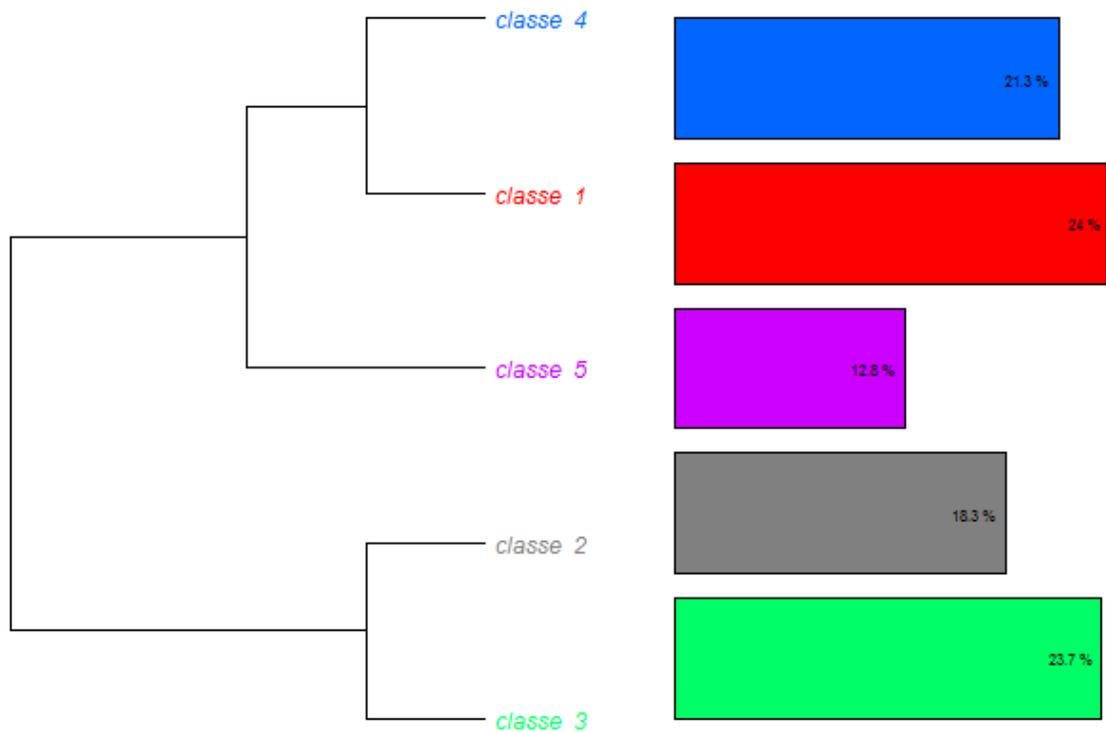
4- Dispor sobre o Financiamento público com fundo eleitoral e privado de pessoa física	4- Dispor sobre normas de fidelidade partidária
5- Permitir a propaganda eleitoral paga na internet	5- Estabelecer novas regras para idade mínima da candidatura em todos os cargos eletivos
6- Vedar as coligações	6- Dispor sobre normas da iniciativa popular
7- Estabelecer o sistema eleitoral proporcional por lista fechada para 2018 e 2020	7- Dispor sobre novas regras para o voto eletrônico
8- Fixar a antecedência de 9 meses das eleições para filiação partidária e domicílio eleitoral	8- Dispor sobre a candidatura de policiais e bombeiros militares
9- Dispor sobre normas de fidelidade partidária e democracia interna partidária	

Das propostas apresentadas pelo relatório final da comissão especial de 2015, três delas foram rejeitadas em votação na Câmara; A proposta de alteração na duração dos mandatos eletivos, de proibição das coligações para as eleições proporcionais e de alteração do sistema eleitoral, fosse para o Distrito, para a Lista fechada ou para o modelo Misto. Das propostas apresentadas em 2016, três igualmente já foram rejeitadas pela mesma legislatura nas votações de 2015. Novamente a proposta do fim da coligação, a proposta de alterar o sistema eleitoral e a proposta de instituir a federação de partidos.

Com a intenção de clarear o que foi discutido dentro das comissões especiais de 2015 e 2016, por se tratarem de comissões instaladas dentro de uma mesma legislatura e que já havia votado os temas em questão, foi adotado para este trabalho 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 discursos dos deputados.

A análise observou os discursos para descobrir em quais eixos temáticos eles se inserem. Também foi possível observar as distâncias entre os discursos. Os resultados apontam para uma maior coesão dos discursos em 2015 ainda que os temas fossem mais adversos. Em 2016 a centralidade dos discursos parecem apontar para a temática da reforma do sistema eleitoral.





sr  
presidente  
relator  
deputado  
candido  
vicente  
querer  
exa  
obrigar  
pedir  
relatório  
ministro  
lucio  
pestana  
vieira  
lima  
marcus  
agradecer  
palavra  
destaque  
marcelo  
ouvir  
colega  
castro  
gostar  
srs

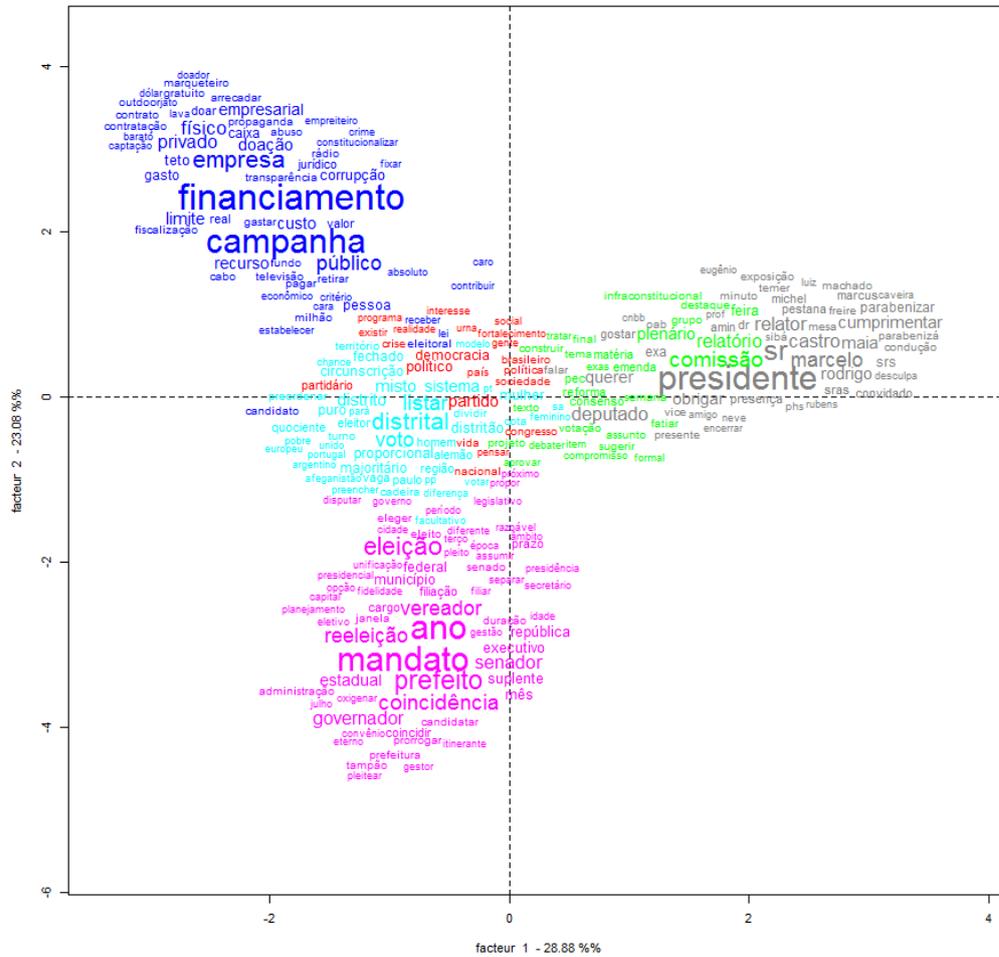
comissão  
pec  
projeto  
senado  
matéria  
iniciativa  
casa  
popular  
plebiscito  
tema  
lei  
tramitação  
especial  
aprovar  
assinatura  
plenário  
emenda  
tratar  
discutir  
tramitar  
decreto  
vir  
dever  
cojo  
esforço  
constitucional  
deliberar

prefeito  
mês  
candidato  
estadual  
cargo  
servidor  
público  
filiação  
filiar  
juiz  
cidade  
prazo  
desincompatibilizar  
federal  
candidatura  
governador  
vereador  
santo  
executivo  
carro  
desincompatibilização  
som  
serviço  
função  
eleição  
secretário

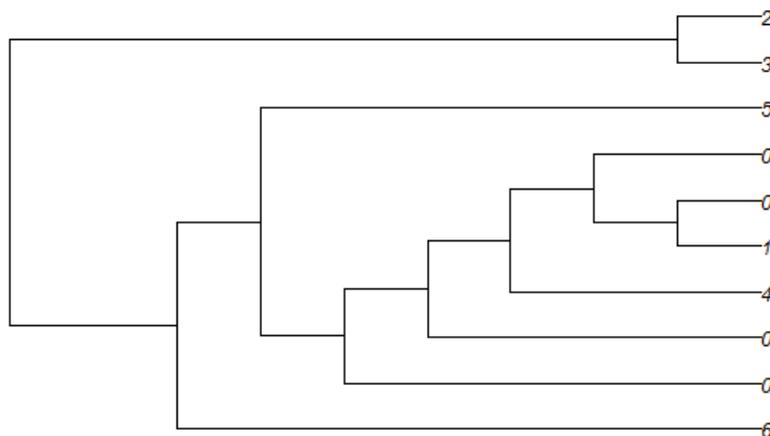
político  
brasileiro  
sociedade  
crise  
financiamento  
representação  
parlamento  
política  
eleitoral  
democracia  
sistema  
viver  
brasil  
povo  
representativo  
legitimidade  
social  
melhorar  
institucional  
instituição  
enfrentar  
processo  
representatividade  
exclusivo  
empresarial  
central  
grave

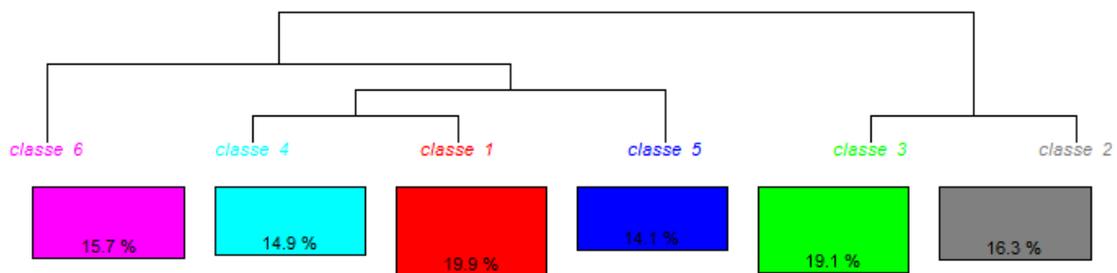
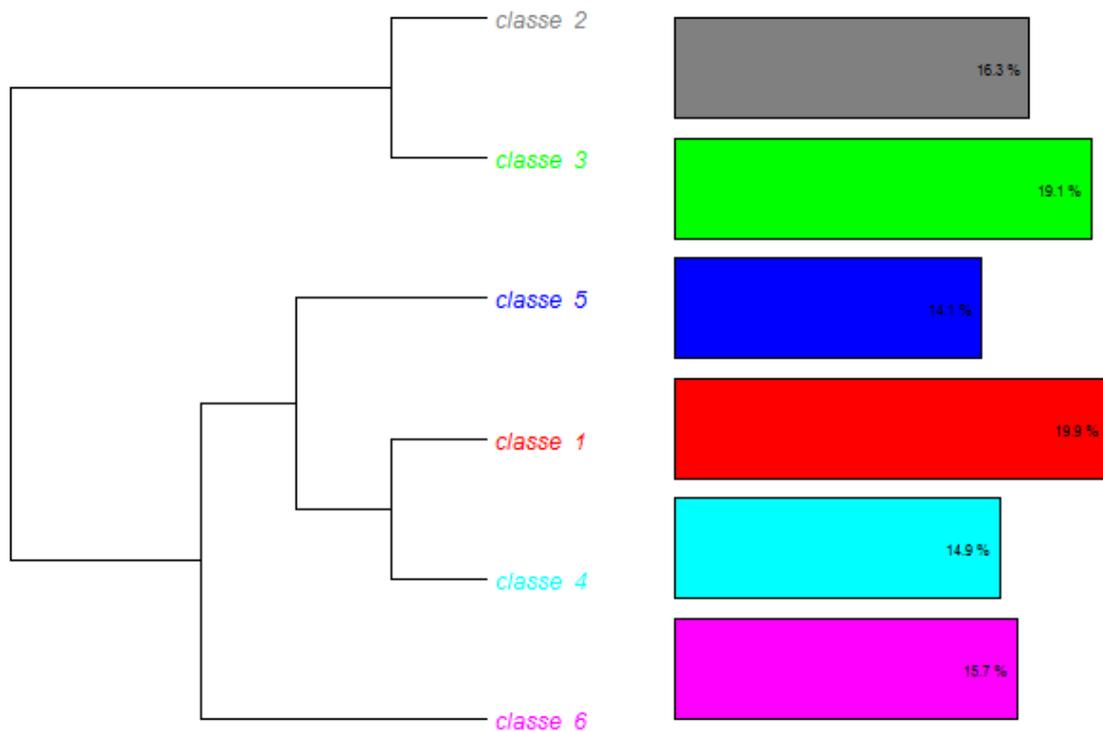
listar  
eleitor  
voto  
fechado  
distrital  
partido  
sistema  
misto  
proporcional  
preordenar  
escolher  
mundo  
distritão  
votar  
coligação  
flexi vel  
eleger  
existir  
número  
federação  
cláusula  
secreto  
ordenado  
programa  
paulo  
funcionar  
alemão  
majoritário

## Comissão Especial de 2015:



Classe das formas gramaticais segundo o método da classificação hierárquica descendente (CHD):





ano  
mandato  
prefeito  
eleição  
coincidência  
reeleição  
vereador  
senador  
governador  
estadual  
executivo  
mês  
suplente  
república  
federal  
municipal  
município  
coincidir  
cargo  
filiação  
prazo  
domicílio  
suplência  
eleger  
senado  
convenção  
janela

distrital  
listar  
voto  
misto  
distrito  
sistema  
proporcional  
distrito  
circunscrição  
majoritário  
fechado  
mulher  
puro  
eleitor  
vaga  
paulo  
região  
quociente  
alemão  
homem  
preordenar  
turno  
exemplo  
cadeira  
inglaterra  
dividir  
alemanha

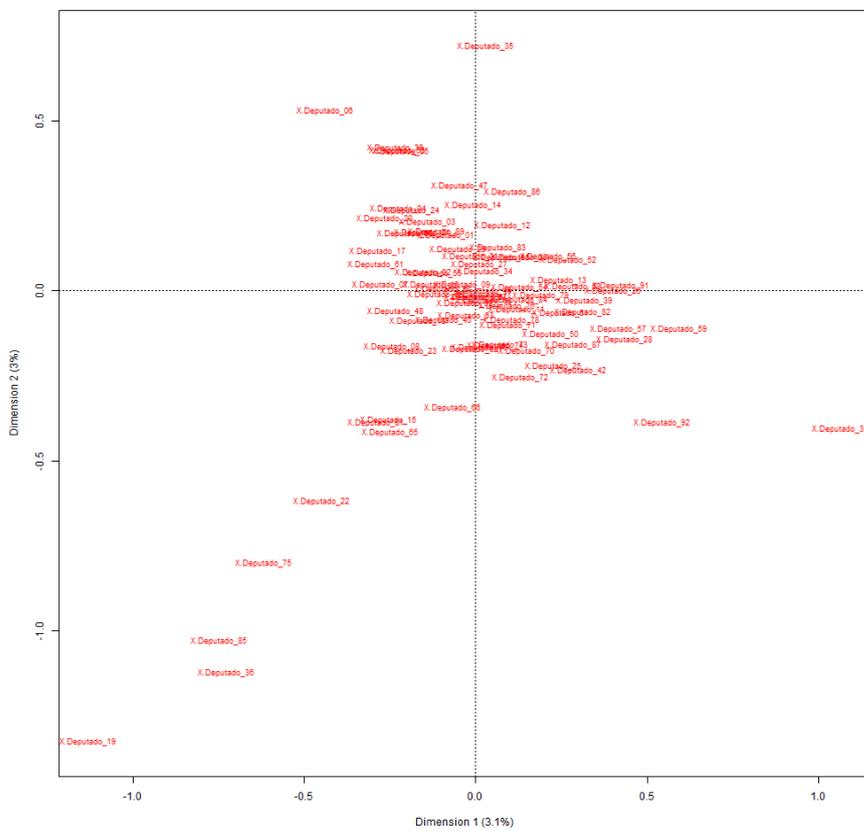
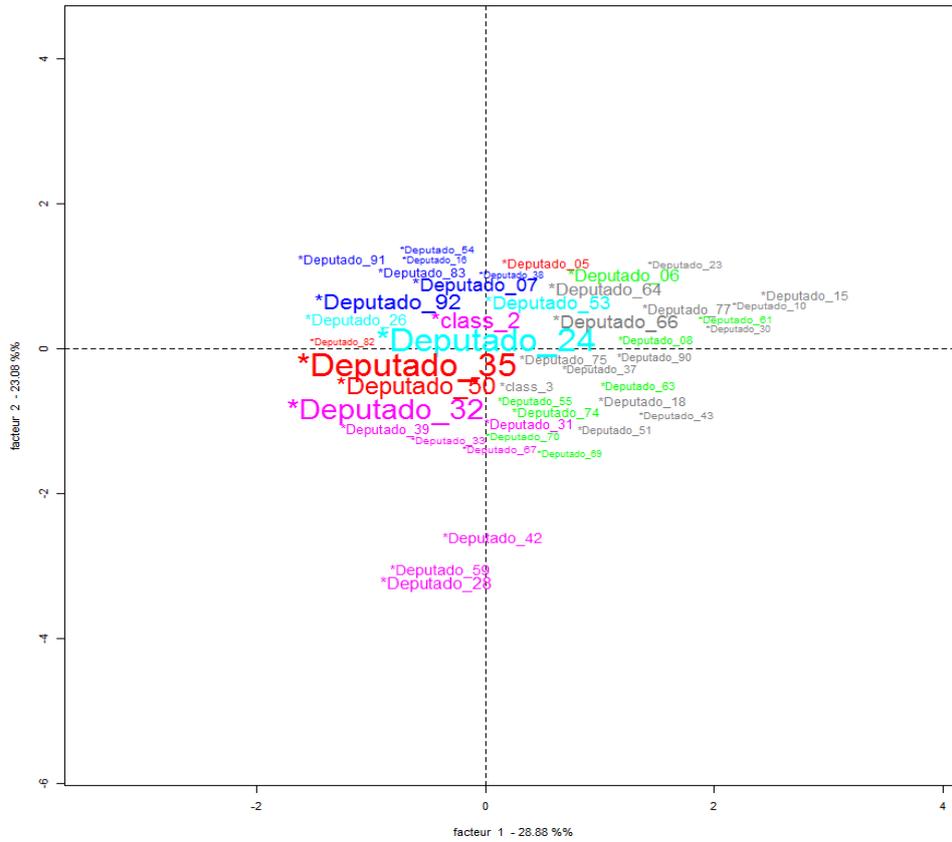
partido  
político  
democracia  
partidário  
nacional  
sociedade  
governabilidade  
país  
viver  
brasileiro  
congresso  
vida  
política  
representação  
povo  
democrático  
crise  
brasil  
mundo  
minoria  
realidade  
avulso  
gente  
pensar  
sistema  
candidatura  
fragmentação  
fortalecer

financiamento  
campanha  
empresa  
público  
físico  
privado  
limite  
doação  
custo  
empresarial  
recurso  
teto  
dinheiro  
corrupção  
gasto  
pessoa  
caixa  
real  
financiar  
jurídico  
valor  
doar  
marketing  
fundo  
fiscalização  
televisão  
propaganda

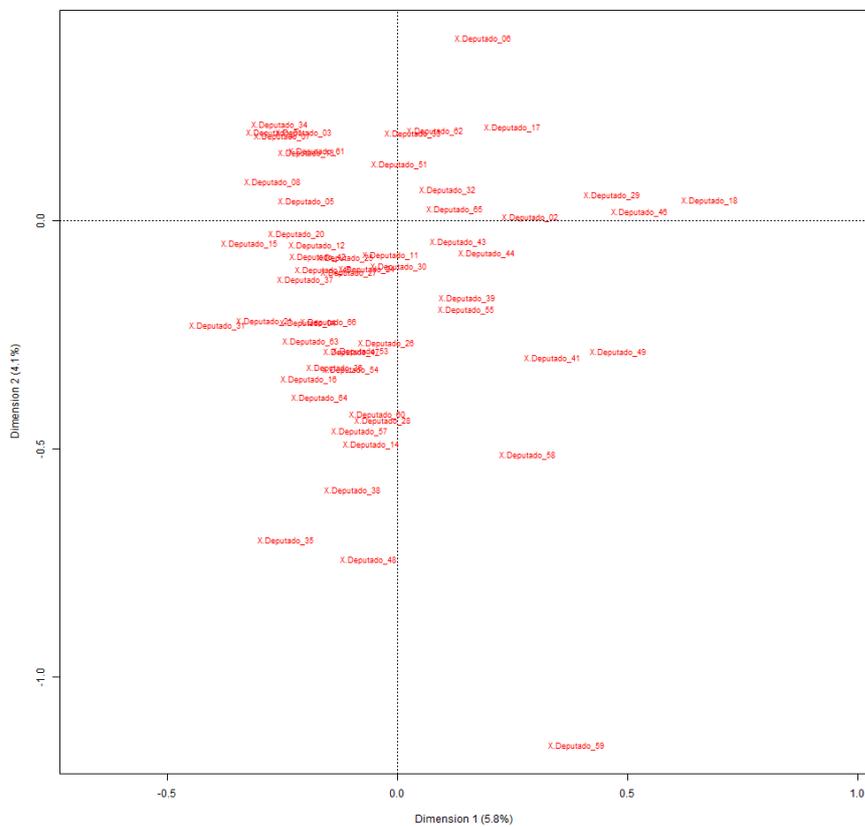
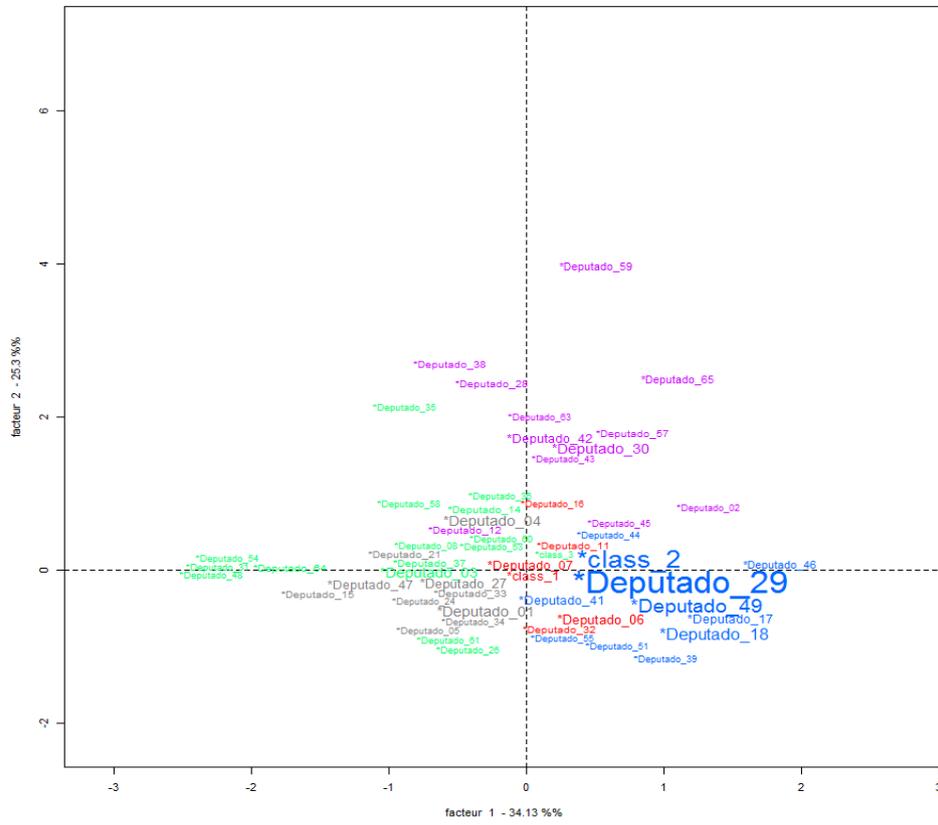
comissão  
relatório  
plenário  
feira  
relator  
reforma  
consenso  
emenda  
terça  
matéria  
apresentar  
pec  
destaque  
reunião  
semana  
produzir  
votação  
tema  
final  
texto  
assunto  
grupo  
sessão  
especial  
deliberar  
infraconstitucional  
construir  
fatar

presidente  
sr  
marcelo  
deputado  
castro  
relator  
cumprimentar  
rodrigo  
maia  
obrigar  
querer  
parabenizar  
srs  
exa  
marcus  
dr  
pestana  
sras  
gostar  
agradecer  
michel  
amin  
presença  
convidado  
cumprimento  
falar  
machado

## Classificação dos deputados por discurso na comissão especial de 2015:



# Classificação dos deputados por discurso na comissão especial de 2016:



## **O Sentido Político na Estratégia de Reformar**

Comparando as duas comissões especiais de reforma política de 2011 e 2015, notamos uma clara distinção entre as propostas de mudanças apresentadas. Enquanto a reforma de 2011 sugeria uma mudança pontual, sem alterar o sentido proporcional do modelo eleitoral e regulando o financiamento privado de modo a tentar reduzir a influência do poder econômico, a reforma de 2015, por outro lado, buscou alterar de forma radical o sistema político brasileiro ao propor o sistema eleitoral majoritário SNTV (Distritão). O teor das mudanças propostas pela PEC 352/13, a mesma que serviu de base para a comissão de 2015, além de contrariar o que vinha sendo discutido, são de alta envergadura institucional, com consequências profundas no sistema político nacional.

Além disso, considerando que a comissão de 2016 é uma continuação da comissão de 2015 devido as mudanças no financiamento de campanha impostos pela decisão do STF e ainda o fracasso em alterar o sistema eleitoral nas votações de 2015, podemos sugerir, como fez Nicolau (2017), que o sentimento de incompletude se dá em grande medida pela falta de consenso em alterar o sistema eleitoral.

Em contrapartida, é importante destacar que o momento mais oportuno para efetuar escolhas institucionais, sejam radicais ou pontuais, é na constituinte. Todos os principais temas trazidos para discussões de reformas políticas desde pelo menos 1993, foram extensamente debatidos na constituinte que deu origem a Carta de 1988. As principais escolhas institucionais consagradas na Constituição, seguiram opções já experimentadas em outro momento da história institucional brasileira, em 1945-1964, muito embora, com algumas alterações importantes. Apesar disso, poucos anos depois, grande parte dessas escolhas se tornaram alvo de grande desconfiança.

O sistema eleitoral majoritário foi utilizado no Brasil do Império até o fim da República Velha, quando foi modificado, pela Revolução de 1930, para o modelo proporcional. A adoção do modelo proporcional, regulamentada pelo código Eleitoral de 1932 e consagrada pela Constituição de 1934, foi adiada pelo advento do Estado Novo e teve sua primeira experiência institucional no período de 1945-1964. Apesar disso, a experiência militar de 1964, trouxe de volta as propostas pela volta do modelo majoritário.

Ao longo desse período, o sentido da reforma eleitoral modificou em muitos aspectos. Segundo Nicolau (2015 e 2017), as alternativas apresentadas para o sistema eleitoral proporcional por lista aberta foram marcadas por certas “modas”. Nos anos 1960

e 1970 a maior parte dos projetos sugeria a adoção do sistema majoritário de maioria simples, a partir de meados dos anos 1980 até meados de 1990 foi muito sugerido o modelo misto de tipo alemão. No início dos anos 2000, as sugestões inclinaram para o modelo proporcional por lista fechada, sendo apresentada formalmente pelo projeto de reforma da comissão de 2003. Em 2011 a comissão tentou aprovar um anteprojeto que sugeria um modelo proporcional por lista flexível. E, por fim, em 2015 a comissão terminou dissolvida, mas tinha a intenção de propor o modelo majoritário SNTV (Distritão) que acabou sendo votada em plenário de forma “fatiada”, como um dos tópicos de reforma proposto pelo Presidente da Câmara.

Segundo Soares e Rennó (2006), para efetuar uma reforma institucional, duas avaliações são indispensáveis: As mudanças são necessárias ou não; quais são os custos e os benefícios da mudança. Conforme os autores, as discussões sobre reforma política, até o ano de 2006, na Câmara apresentam três características marcantes; 1- Eram sempre oriundas do próprio poder Legislativo. 2- A apresentação se deu sempre de forma descentralizada, partindo, na maior parte das vezes, de iniciativas individuais. 3- Raramente as propostas eram votadas em plenário. De todas as propostas analisadas, apenas uma havia sido debatida e aprovada em Plenário, a PL n° 4346/2001.

Pouca coisa mudou desde os estudos dos referidos autores. Em 2009 houve uma proposta oriunda do poder executivo que foi rejeitada pela Câmara. E a partir de 2011, alguns partidos passaram a adotar posições mais fortes em relação às propostas. Foi o caso do PT, que passou a apresentar forte posição a favor da lista fechada e o caso do PSDB, no qual certas lideranças são favoráveis ao distrital misto.

O posicionamento do PT sobre o sistema eleitoral é de não recuar com o modelo proporcional, o que praticamente inviabiliza a adoção de uma reforma que exigiria emenda constitucional, como no caso de um modelo majoritário. A fragilidade do Governo PT e de sua base de apoio no Congresso, no entanto, possibilitaram que uma proposta para um modelo majoritário (Distritão) em 2015, causasse temor entre os analistas políticos que acompanham o tema. Não foi à toa que um abaixo-assinado de repúdio a tal proposta foi assinada por diversos Cientistas Políticos. A conta final foi de 210 votos a favor da alteração e 267 votos contra. Por se tratar de uma mudança Constitucional, a alteração precisava de 308 votos favoráveis (três quintos da Câmara).

Se é necessário reformar o sistema eleitoral, a opção mais custosa, portanto, seria alterar o sentido proporcional do sistema brasileiro. As modificações mais razoáveis, seriam aqueles pontuais, que introduzem pequenas alterações, mas que não comprometeriam o sentido político mais amplo da instituição eleitoral.

Se deslocarmos a questão para uma dimensão empírica, devemos nos questionar sobre quais fatores contribuem para que a elite política promova estratégias de reformar o sistema eleitoral. Boix (1999) vai sugerir duas hipóteses para os casos de reformas sem rompimentos institucionais mais graves (como no caso de revoluções ou ocupações estrangeiras). 1- O impacto do crescimento eleitoral de uma força desafiadora (esquerdistas). 2- A incapacidade, por parte dos partidos tradicionais, de dar respostas aos problemas de coordenação eleitoral. Em outras palavras, a elite busca mudanças quando observa que no médio prazo irá perder terreno político.

Historicamente, é difícil precisar quando que a temática da reforma política começou a circular com peso entre políticos e jornalistas no período pós-1988. Mas é possível que esteja situada no começo da década de 1990 e por duas razões; primeiro, por que foi previsto pela Constituição de 1988 uma revisão cinco anos depois. Segundo, o processo de impeachment do ex-presidente Collor. Não houve, todavia, uma percepção de que a elite política tradicional estaria perdendo terreno eleitoral. Por mais que o PT (tradicional representante da esquerda) tenha assumido o governo, a Câmara continuou mais ou menos com a mesma correlação de forças ideológicas. Fator que obrigou o próprio PT a formar alianças, profundamente indesejáveis pelo partido, enquanto esteve no governo. Porque então as propostas de reformar o sistema eleitoral, dentro das discussões sobre reforma política tem sido tão recorrente na agenda nacional?

A Constituição de 1988 consagrou a democracia representativa e proporcional inclusiva, assegurando direitos individuais e a responsabilidade do Estado por programas de bem-estar social. Claramente a carta de 88 ampliava o compromisso do Estado com a saúde, com a seguridade e previdência social, e com a educação. Além disso, ela também consagrou um nacionalismo econômico relativos as reservas de mercado, ao protecionismo fiscal para empresas de capital nacional e as reservas naturais. Reteve intacta a unidade sindical e a estrutura corporativista, bem como sua vinculação e dependência do Estado (TAVARES, 1998).

Em suma, a Constituição de 1988 foi profundamente inclusiva e de perspectiva participativa. Cinco anos depois de sua promulgação, a Revisão Constitucional abriu a oportunidade para que forças opositoras a esses princípios, pudessem modifica-la. Segundo os dados coletados por uma pesquisa de Walder de Góes (1993), a concepção política do congresso revisor era em grande parte liberal e cosmopolita, contudo, não era coesa em suas perspectivas. Esses dados poderiam explicar, parcialmente, o porquê de o congresso revisor não ter obtido grandes vitórias em sua tentativa de alterar a Constituição quando teve a oportunidade.

A proposta para o modelo eleitoral misto (majoritário e proporcional) esteve contida no primeiro projeto de Constituição. O Congresso Constituinte, por outro lado, manifestou-se inequivocamente sua recusa a tal proposta e acolheu a proposta de manter o modelo proporcional por lista aberta que vigorou em 1945-64. Durante o processo de revisão Constitucional, no entanto, o parecer nº21 do relator da revisão Constitucional, que tratava de uma emenda em favor do sistema eleitoral misto, estranhamente não foi sequer examinada pelo Congresso Revisor (TAVARES, 1998).

Desse modo, desde a Constituição de 1988 não faltaram iniciativas para reformar as instituições políticas brasileiras com propostas de grandes impactos na legislação eleitoral e partidária. A revisão constitucional e o plebiscito em 1993, as comissões especiais de reforma política do Senado de 1995, 2005, 2011 e 2015. E, por fim, as comissões Especiais de Reforma política da Câmara em 2003, 2011 e 2015. O Executivo, por sua vez, tentou em 2009 lançar um projeto próprio de reforma que também foi recusado pela Câmara.

David Fleischer categoriza a experiência brasileira com reformas políticas das regras eleitorais, como “uma história sem fim” (FLEISCHER, 2014). Do mesmo modo, Joaquim Falcão afirma que “a reforma política é, ao mesmo tempo, polêmica e necessária”. (FALCÃO, 2015). De um modo, ou de outro, a reforma política tem sido tratada mais como um grande evento, que teria o poder de transformar a política brasileira necessariamente para o melhor, quando bem conduzida, do que um processo contínuo e próprio do princípio democrático. Processo esse que pode variar de “sentido” político conforme a configuração de forças dos principais atores varia.

As hipóteses lançadas por Joaquim Falcão, professor de direito constitucional da FGV, sugerem um momento oportuno para reformas políticas de alta envergadura, tendo

em vista a insatisfação popular, e aponta um conjunto de estratégias para que tal reforma saia do papel por meio de acordos e experimentação no longo prazo, para que as reformas não sejam sentidas no curto prazo pelo parlamentar (FALCÃO, 2015).

O argumento principal é o de conduzir uma estratégia de reforma que leva em conta o descontentamento popular e trata os assuntos díspares em um único processo, com a finalidade da negociação ter peso maior na hora de aprovar o todo. Ao final do artigo, Falcão admite a possibilidade de que a reforma dê errado, mas assume que é um risco de qualquer reforma e vale a pena tentar (FALCÃO, 2015, p. 17).

Se a temática da reforma política vem sendo sistematicamente deliberada e não se chega a um consenso definitivo, isso não significa, no entanto, algo necessariamente ruim. Quando David Fleischer (2013) acusa a reforma política brasileira de ser “uma história sem fim”, não deve causar tanto estranhamento. Se levarmos em conta que toda instituição política pode ser reformada indefinidamente e que não existe pacote institucional eterno ou imutável. O mais importante é saber identificar a correlação das propostas apresentadas com a força política que os sustentam e o sentido político que querem dar às instituições com tais propostas.

O uso do termo “reforma política”, no entanto, da maneira como vem sendo empregada e a expectativa que vem gerando, se assemelha a um grande evento que supostamente possui a capacidade de construir um pacote institucional que poderia dar conta de grande parte das mazelas políticas da nação.

Além disso, é preciso destacar que existem outras variáveis que podem desestabilizar o sistema político, seja ele qual for, e que tem sido tratada, por parte da Ciência Política, de forma secundária. Uma análise política que sustenta a estabilidade institucional de um modelo qualquer, não significa que o mesmo modelo estaria isento de riscos de instabilidade. Além da dimensão política, ou seja, o conflito político-partidário que se desenrola dentro do Congresso, e o conflito que pode nascer dentro de uma base de apoio, existem também a dimensão social do conflito de interesse. As mudanças sociais pelas quais a sociedade percorre ao longo de sua história podem alterar a correlação de forças dos atores sociais, o que cedo ou tarde reflete nas instituições políticas.

Essas mudanças têm gerado impactos com repercussões imprevisíveis dentro das instituições políticas. Ninguém poderia prever os acontecimentos de meados de junho de 2013. Dez anos de massacre midiático sobre a política nacional, com programas que

literalmente ridicularizam os parlamentares, somado a um crescente movimento conservador, seja por meio de uma classe média saturada dos programas sociais, seja por meio da reconfiguração de força das igrejas evangélicas neopentecostais, o que podemos observar é que os atores sociais não estão, naturalmente, no mesmo patamar que a 10 ou 20 anos atrás.

A reforma política, por outro lado, continua sendo levantada como uma bandeira de salvação, o que pode gerar ainda mais frustração. O seu conteúdo e o seu sentido político, no entanto, vêm mudando de acordo com a configuração de força das lideranças que as evocam. Historicamente os partidos de esquerda vem defendendo a manutenção do modelo proporcional com propostas para modificar o tipo de lista, da aberta para a fechada ou flexível. E os partidos da direita, por sua vez, defendem propostas que vão desde o modelo proporcional de lista fechada a variações do modelo majoritário.

As duas comissões de reforma política mais recentes, 2011 e 2015, demonstram o quanto a temática da reforma política pode variar de sentido e ser usada como recurso político para levar a cabo mudanças pretendidas por determinado ator político. A instalação de mais uma comissão em 2016, resgatando tópicos que já foram votadas por essa mesma legislatura apenas reforçam essa hipótese. O perigo dessas manobras é o de produzir resultados catastróficos na configuração de forças políticas no pós-reforma, como bem ilustrado pelo caso italiano que produziu o “efeito” Berlusconi.

Se em 2011 o foco da reforma, conduzida pelo deputado Henrique Fontana, era aprimorar o modelo proporcional, com a adoção da lista flexível, e regulamentar o financiamento exclusivo público das campanhas. Em 2015, por outro lado, buscou se aprovar o modelo majoritário cunhado de Distritão e regulamentar o financiamento privado de campanha. Outras reformas de cunho casuístico e que afetam de forma positiva alguns parlamentares específicos, foram alvo de muitas discussões em ambas as comissões e conseguiram a aprovação em 2015. Foi o caso da redução da idade mínima para candidatar-se em alguns cargos, fim da reeleição, redução do tempo de filiação partidária para candidatura e regras específicas de campanha eleitoral.

Ainda assim, a natureza *path dependent* de mudanças institucionais, podem sugerir explicações parciais do porquê da persistência do presidencialismo no Brasil, assim como do multipartidarismo. Se o parlamentarismo foi derrotado duas vezes em

menos de meio século<sup>6</sup>, o multipartidarismo não parece dar sinais de que possa ser cerceado facilmente, especialmente devido a força que os partidos menores passaram a ter dentro do Congresso.

É sempre um grande desafio pensar e levar adiante reformas institucionais pela dificuldade óbvia em prever com segurança os seus resultados. O modelo presidencialista com multipartidarismo é altamente complexo, contudo, bastante democrático e representativo. Se não forem colocados na balança todas as variáveis pertinentes, o caminho mais fácil é se convencer do argumento segundo qual esse modelo político gera coalizões frágeis que podem desestabilizar o sistema político com facilidade. A solidez argumentativa dessas críticas, no entanto, não é de modo algum unânime dentro da literatura. Além disso, defender a viabilidade do sistema presidencialista de coalizão não significa dizer que ele estaria isento de períodos de instabilidade. As mudanças sociais pelas quais uma nação passa, podem alterar a correlação de forças dos atores sociais o que invariavelmente terá reflexos graves nas instituições políticas.

## **Bibliografia**

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 2001.

AMORIM NETO, Octavio. *A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo*. In: RENNÓ, L. R. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2006.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Unesp, 2004.

AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG. 2006.

CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. *Democratic institutions and regime survival: Parliamentary and presidential democracies reconsidered*. Annual Review of Political Science, v. 5, n. 1, p. 151-179, 2002.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian M. *Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism*. British Journal of political science, v. 34, n. 04, p. 565-587, 2004.

---

<sup>6</sup> A primeira tentativa se deu em 1963.

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

CHEIBUB, J. *Political Reforms in Brazil: Diagnosis, Recent Proposals and a Suggestion*. In Joseph Love; Werner Baer (orgs.) *Brazil Under Lula: Economy, politics, and society under the worker-president*. New York: Palgrave. 2009.

CINTRA, Antonio O. *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Consultoria Legislativa. 2000. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-espesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/007234.pdf>. Último acesso em: 04.02.2017.

KLEIN, Cristian. *O Desafio da Reforma Política: consequências dos sistemas eleitorais de listas abertas e fechada*. Rio de Janeiro. Editora Manuad X, 2007.

FALCÃO, Joaquim. *Reforma de uma só vez, ou por etapas?* In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma Eleitoral no Brasil: Legislação, democracia e internet em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2015.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. Lua Nova, v. 44, p. 81-106. 1998.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV. 1999.

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

FLEISCHER, David. *Análise Política das perspectivas da Reforma Política no Brasil, 2005-2006*. In: FLEISCHER, David; ABRANCHES, Sérgio; CINTRA, Antônio; RIAL, Juan; SPECK, Bruno. (Orgs.). *Reforma Política: Agora vai?* Rio de Janeiro: ADENAUER. 2005.

GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. *Introduction to electoral systems*. In GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (Eds.) *The politics of electoral systems*. Oxford: University Press. 2005.

LAMOUNIER, Bolívar. *"Brazil: Toward Parliamentarism?"*, in J. J. Linz e A. Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 1994.

LAVAREDA, José Antônio. *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. IUPERJ. 1991.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. *Reformas de Sistemas Eleitorais: mudanças, contextos e consequências*. Rio de Janeiro: Dados vol.42 n.1. 1999.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. *Reforma Política*. In: (Org.). *Coleção Ensaio Brasil 2*. São Paulo: Editora Lazuli, v., p. 120-122. 2003

LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Novos estudos-CEBRAP, n. 76, p. 17-41, 2006.

LIMONGI, Fernando; CORTEZ, Rafael. *As eleições de 2010 e o quadro partidário*. Novos estudos-CEBRAP, n. 88, p. 21-37. 2010.

- LOBO, Giuseppe y MELO, Rafael Câmara. *Fragmentação partidária no Senado Brasileiro (1986-2006)*. V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. 2010.
- MAINWARING, Scott. *Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective*. Comparative Politics, vol. 24, nº 1. 1991.
- MAINWARING, Scott. *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*. Comparative Political Studies, vol. 26, nº 2. 1993.
- MAINWARING, Scott. *Multipartyism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil*, in S. Mainwaring; M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. 1997.
- MARENCO, André. *Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional*. Dados, v. 2006, n. 4, 2006.
- MARENCO, André. *Reformas eleitorais na América Latina: grandes expectativas, poucos casos, resultados perversos*. Sociologias (UFRGS. Impresso), v. 14, p. 238-268, 2012
- MELO, Carlos R. *Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil*. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, v. 1, p. 157-175. 2006.
- NICOLAU, Jairo. *O Sistema Partidário Brasileiro (1985-94): um estudo sobre as razões da fragmentação*. Tese de doutorado, Rio de Janeiro. IUPERJ. 1995.
- NICOLAU, Jairo. *Sistema Eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV. 2012.
- NICOLAU, Jairo. *Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil*. Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, v. 4, p. 101-121, 2015.
- NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar. 2017.
- PONTES, Roberto; VAN HOLTHE, Leo. *O sistema eleitoral alemão após a reforma de 2013 e a viabilidade de sua adoção no Brasil*. Brasília: Consultoria Legislativa. 2015. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicações/estnottec/areas-da-conle/tema6/2015\\_1531-sistema-eleitoral-alemao-leo-van-holthe-e-roberto-pontes](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicações/estnottec/areas-da-conle/tema6/2015_1531-sistema-eleitoral-alemao-leo-van-holthe-e-roberto-pontes)>. Último acesso em: 04/02/2017.
- RAE, Douglas W. *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press. 1967.
- 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.
- REIS, Guilherme Simões. *O Sistema Eleitoral Misto Alemão e o Mito do Melhor dos Mundos*. Breviário de Filosofia Pública, v. 132, p. 25-38, 2015.
- RENNÓ, L. R. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. P. 23-33. 2006.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano. *Em defesa do presidencialismo de coalizão*. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, v. 1, p. 281-295. 2006a

SANTOS, Fabiano. *Governos de coalizão no Sistema Presidencial : o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG , v. 1, p. 223-236. 2006b.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco. 1993.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Regresso: Máscaras Institucionais do Liberalismo Oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra. 1994

SILVA, Glauco; MESQUITA, Lara; SIMONI, Sérgio; Ricci, Paolo. *Competição Política e Sistema Eleitoral Brasileiro: Algumas evidências empíricas*. VIII encontro da Associação Brasileira de Ciencia Política (ABCP). 2010. Disponível em: [http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/9\\_7\\_2012\\_16\\_36\\_40.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/9_7_2012_16_36_40.pdf)

SHUGART, Matthew S; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.1992.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew Soberg. *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. Yale University Press, 1989.

TAVARES, José Antonio G. *Reforma Política e Retrocesso Democrático: Agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Abeto. 1998.