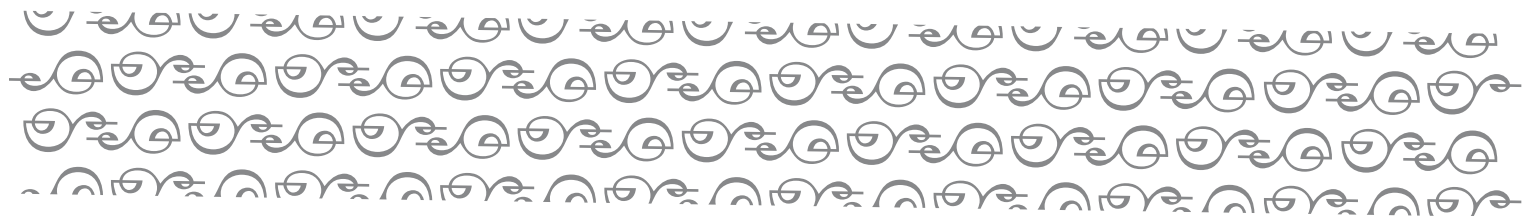


<http://bd.camara.leg.br>

“Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade.”



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**Programa de Pós-graduação em Ciência Política**  
**Instituto de Ciência Política**

**Reforma política na Câmara dos Deputados:  
A rejeição política do modelo de lista fechada e  
financiamento público exclusivo.**

Nivaldo Adão Ferreira Júnior

Brasília, 2013

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**Programa de Pós-graduação em Ciência Política**

**Reforma política na Câmara dos Deputados:  
A rejeição política do modelo de lista fechada e  
financiamento público exclusivo.**

Dissertação de mestrado elaborada para fins de avaliação final, no curso de mestrado em Ciência Política, área de concentração democracia e democratização.

Orientador:

Dr. Lúcio Remuzat Rennó Júnior

Orientando:

Nivaldo Adão Ferreira Júnior

Brasília, 2013

Nivaldo Adão Ferreira Júnior

**Reforma política na Câmara dos Deputados: A rejeição política do modelo de lista fechada e financiamento público exclusivo.**

Banca Examinadora:

Professor Doutor Lúcio Remuzat Rennó Júnior (Ipol – UnB)

Presidente

Professor Doutor Félix Garcia Lopes (IPEA)

Professor Doutor David Fleischer (Ipol – UnB)

Professor Doutor Matieu Turgeon – Ipol – UnB

(suplente)

**Brasília, 2013**

### **Agradecimentos:**

A Giovana Perlin, amiga e parceira intelectual. Aos também amigos Aldenir Brandão e Benedito Eustáquio, pela companhia agradável no Grupo de Pesquisa e Extensão para estudo da Reforma Política. A toda a Administração da Câmara dos Deputados, em especial aos servidores do Cefor e do Cedi, pelo incansável apoio e incentivo, pelas informações prontamente prestadas, pela licença concedida para realização dessa pesquisa.

Ao professor Lúcio Rennó, por ter mostrado o caminho mais lógico.

**Resumo:**

A pesquisa discute o processo de reforma política no Brasil a partir do estudo de caso da não aprovação do projeto de lei de n. 1.210, de 2007, da Câmara dos Deputados. Por meio de *process tracing*, reconstruiu-se a tramitação da proposta, buscando razões para a sua rejeição política. Para tanto, o estudo parte de breve revisão da literatura acerca de reformas institucionais e de reforma política. Em seguida, tece considerações sobre a reforma política brasileira a partir da identificação das principais variáveis que interferiram na trajetória do PL 1.210/2007. Finalmente, discute-se a rejeição política, fenômeno de descarte de uma matéria por meio de mecanismos informais que passam ao largo das regras constitucionais e regimentais de rejeição e arquivamento das proposições, como conceito útil para a compreensão do processo legislativo.

**Palavras-chave:** Reformas Institucionais, Reforma Política, *Process tracing*, *Elite interviewing*, sistemas eleitorais, processo legislativo.

## **Abstract**

This article discusses the Brazilian political reform process based on a case -study of the bill n. 1.210/2007 in the Chamber of Deputies. Through process tracing, the author examines the legislative procedures that lead to political rejection. The study presents a brief review of the literature, a reconstruction of voting procedures and considerations on the Political Reform in Brazil, pointing out key variables that influenced PL's 1.210/2007 trajectory. Finally, the present study considers the political rejection of a bill as a useful concept for understanding the legislative process.

**Key-words:** political reform, process tracing, elite interviewing, electoral system, legislative process.

## **Lista de Siglas**

Siglas dos Partidos:

PFL - Partido da Frente Liberal (atual Democratas)

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PHS - Partido Humanista da Solidariedade

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PP - Partido Progressista

PPS - Partido Popular Socialista

PR - Partido da República

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB Partido Trabalhista Brasileiro

PV - Partido Verde

### **Siglas de proposições**

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PL - Projeto de Lei

PRC - Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados



### **Outras siglas utilizadas**

ANC - Assembleia Nacional Constituinte de 1986

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CEREFORM/2001 - Comissão Especial para estudo da Reforma Política (2001)

CRFB/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Dep. - Deputado(s)

STF - Supremo Tribunal Federal

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

REFPOLIT 2003: Comissão para Estudo da Reforma Política de 2003

Sileg - Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados

Cedi - Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados

## **Lista de Quadros**

Quadro 1: Tipos de Mudanças institucionais: processos e resultados	17
Quadro 2: Resultado do posicionamento dos deputados para a votação da parte do PL 1.210/2007 que se referia à Lista preordenada.	84

<b>Introdução</b> .....	1
I. Reforma Política: um fenômeno complexo.....	6
I. 1. Mudanças institucionais: perspectivas teóricas .....	7
I. 2. O Institucionalismo e as mudanças institucionais .....	9
I. 3. Teorias de mudanças institucionais pelo enfoque de sua continuidade, velocidade de ocorrência e abrangência de seus objetivos ou resultados: .....	11
II. Processos de reforma política: teorias e hipóteses .....	23
III. Método.....	38
III. 1. O método diante de fenômenos complexos.....	38
III. 2. Process tracing: desvelando um processo.....	40
III. 3. Delineamento do estudo e instrumentos para acesso aos dados.....	41
IV. Estudo de caso do PROJETO DE LEI DE n.º 1.210/2007.....	48
IV. 1. A apresentação do PL 1.210/2007.....	49
IV. 2. Comissões Especiais para a Reforma Política: a construção do PL 1.210/2007	55
IV. 3. Juntam-se os trabalhos das duas comissões especiais da Câmara dos Deputados	62
IV. 4. A questão da casa iniciadora .....	64
IV. 5. A rejeição do PL nº 1.210/2007 já no seu nascedouro.....	68
IV. 6. Reuniões de líderes e ações de obstrução: a queda de braço entre líderes e liderados	71
IV. 7. Da votação da lista fechada: a rejeição política da matéria.....	82
IV. 8. Hipóteses válidas e hipóteses refutadas para o PL 1.210/2007.....	85
V. Considerações finais sobre processo legislativo, reforma política e hipóteses da rejeição política do PL nº 1.210/2007 .....	93
Referências Bibliográficas: .....	99

## **Introdução**

O que leva a temática atual da reforma política a se manter em pauta no parlamento brasileiro, ao mesmo tempo em que permanece estagnada, tem-se configurado problema muito discutido por estudiosos da área. Nos últimos anos, principalmente a partir de 2001, os estudos sobre reforma política na Câmara dos Deputados ganham em sistematização com a criação de comissões especiais destinadas a estudar o tema. A Comissão Especial da Reforma Política, criada na Câmara em 2001, foi presidida pelo deputado Olavo Calheiros (PMDB/AL) e teve por relator o deputado João Almeida (PSDB/BA). Essa comissão teve por fator decisivo para a sua criação as propostas aprovadas no Senado e enviadas à Câmara dos Deputados, frutos da Comissão para estudo da Reforma Política criada no Senado em 1995.

A partir da Comissão Especial de 2001, na Câmara dos Deputados sistematicamente se instala pelo menos uma comissão especial em cada nova legislatura (houve comissões especiais para estudo específico da Reforma Política em 2001, 2003, 2009 e 2011) e nos anos ímpares (ou seja, naqueles que antecedem as eleições) a temática sempre alcançou maior espaço nos debates políticos das comissões e nos discursos em Plenário e, conseqüentemente, também na mídia, seguindo os ciclos eleitorais, como bem observaram Soares e Rennó (2006, p. 08).

Ainda segundo esses dois autores, apesar do constante debate acerca das possibilidades de reforma do sistema político não necessariamente levarem à aprovação de uma reforma política, produzem como subproduto, no entanto, a intensa dedicação da academia e de outros atores sociais na produção de dados e análises acerca do funcionamento e das deficiências do sistema político brasileiro (SOARES e RENNÓ, 2006, p. 07)

Na literatura a respeito de reforma política, percebemos que a discussão tem lugar privilegiado no Brasil pelo menos desde 1946, sendo reiteradamente alimentada desde então, não obstante as mudanças de regime ocorridas (FLEISCHER, 2005, p. 13). Após a Constituição de 1988, que implantou algumas das propostas defendidas naquele momento da história política do país (p.ex. a eleição direta para representantes do Executivo) e deixou outras de fora, como as coligações partidárias e o financiamento público de campanha, o ímpeto reformista não mais se arrefeceu; ao

contrário, e assim nos parece, a reforma política foi o tema que mais constantemente esteve na agenda congressual do atual período.

Apesar dessa constância na figuração da agenda do Congresso, os resultados das deliberações, e, mais veementemente, a não deliberação das propostas desagradam a políticos e cientistas e em vários artigos acadêmicos da bibliografia utilizada fica ressaltada a insatisfação com a falta de tomada de decisões que modifiquem o quadro político, eleitoral, partidário e representativo brasileiro. Isso é o que se depreende, por exemplo, da apresentação do número dedicado ao assunto da *Revista Plenarium*, editada pela própria Câmara dos Deputados, em que se assevera que “se o tema ‘reforma política’ é recorrente entre nós, as propostas concretas de reforma não têm, todavia, prosperado em sua tramitação legislativa” (PLENARIUM, 2007). A insatisfação com os resultados do Congresso Nacional relativos à reforma política também é o mote do sugestivo título de livro publicado pela Fundação Konrad Adenauer “Reforma política: agora vai?” (CADERNOS, 2005).

Como ressaltam Bachrach e Baratz (1963), a não decisão é um evento, por definição, não observável. Contudo, os processos políticos que levam a essa não decisão (*the nondecision-making process*, nas palavras dos autores) são plenamente observáveis e passíveis de estudo. Por esse caminho, a presente dissertação não busca explicações para a não decisão em questões de reforma política no Brasil; busca compreender os processos da não decisão por meio da identificação de variáveis responsáveis pelo resultado final de não se aprovar uma reforma.

Um caso exemplar desse aparente paradoxo de se discutir e não se decidir acerca de temas da reforma encontra-se presente na trajetória de um projeto de lei que, apesar de continuar em trâmite, não possui chance de voltar à pauta das discussões plenárias: o Projeto de Lei 1.210, de 2007, da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2007a).

O PL 1.210/2007 alcançou grande apelo político e, em termos legislativos, percorreu quase todo o caminho de tramitação rumo a uma aprovação na Câmara dos Deputados. Apesar de sua rejeição formal não ter ocorrido e o projeto ainda tramitar, o resultado foi a inviabilidade política da continuidade de sua votação. Por manobras políticas, apoiadas em chancelas regimentais, o grupo opositor aos temas da reforma lograram inviabilizar a votação final da matéria e a decisão formal de se rejeitar ou aprovar o PL 1.210/2007. Usaram, para tanto, de artifícios obstructionistas e da qualidade de *veto*

*players* (Tsebelis, 2009), adiando a deliberação da matéria até o ponto em que o resultado favorável desejado – a não aprovação da Reforma – fosse o mais factível para a Câmara naquele momento.

O resultado traduz-se na perda de interesse político da Câmara em apreciar o PL 1.210/2007, que continua tramitando porque as regras regimentais não permitem que seja arquivado. Para os parlamentares, contudo, a matéria foi rejeitada; porém, para a mídia e a sociedade em geral, a proposta de reforma política representada pelo PL 1.210/2007 ainda tramita e não foi deliberada. A esse fenômeno em que uma determinada matéria é descartada pela casa legislativa sem que tenha sido formalmente rejeitada, isso é, sem que a ela tenha passado pelos trâmites do processo legislativo e produzido como resultado final de sua deliberação a rejeição, denominamos de descarte político ou rejeição política da matéria (FERREIRA, PERLIN, BRANDÃO, 2012).

Hoje, sem possibilidades políticas de retornar à pauta de Plenário, e sem condições regimentais de ser arquivado<sup>1</sup>, o PL 1.210/07 traduz-se em entulho legislativo, muito embora todos os seus temas tenham sido reapresentados em novas rodadas de propostas de discussão, concentradas em 2009 e em 2011. O que aconteceu, em seu percurso, para que o projeto não lograsse êxito é relevante para a compreensão tanto do debate sobre a reforma política brasileira e seus processos de não decisão, quanto do processo legislativo em si, principalmente no que diz respeito aos padrões sistêmicos envolvidos.

Para responder a essa problematização, realizou-se estudo de caso sobre o PL 1.210/07. Utilizando o método de process tracing, foram analisados documentos relativos à proposição com o objetivo de identificar mecanismos causais envolvidos na tramitação do projeto de lei e que culminaram com a inviabilidade de sua aprovação. O PL 1.210/07 foi escolhido para o estudo de caso por configurar, dentre as recentes proposições que tramitaram na Câmara dos Deputados, a que angariou maior impulso político, tendo sido objeto de debates acalorados nas Comissões, em audiências públicas e no Plenário da Câmara dos Deputados.

---

<sup>1</sup> Algumas proposições, por ter alcançado determinadas fases da tramitação, ou por questões de autoria, não podem ser arquivadas ao final da legislatura. Neste rol, encontra-se o PL 1.210/2007. Vide nota de nº 4 e princípio da unidade da legislatura, a seguir.

De acordo com Bennett e Elman (2006), *process tracing* é uma técnica que rastreia a trajetória de determinado caso para compreender interferências causais entre variáveis contextualizadas historicamente. É apropriada para pesquisas cujos objetos de estudo envolvam padrões complexos de interação entre variáveis múltiplas e interferentes, para fenômenos que incluam *path dependence* ou que atendam ao princípio sistêmico da equifinalidade (BERTALANFFY, 2009; GEORGE, L e BENNET, A, 2005, p. 32).

Para acompanhar o processo e reconstruir a trajetória da proposição objeto do estudo, foram analisados dados do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (Sileg), documentos legislativos publicados no Diário da Câmara dos Deputados ou arquivados no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (Cedi), atas de reuniões e notas taquigráficas de sessões plenárias da Câmara e de suas comissões. A reconstrução da história e o mapeamento do trajeto permitiram identificar atores chave para as fases cruciais de formatação, apresentação, discussão e rejeição política do PL 1.210/2007.

Por exemplo, para a apresentação do projeto, embora figure como primeiro autor da proposição o Deputado Régis de Oliveira (PSC/SP), descobriu-se que o Deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) foi o ator relevante para esse momento. Com os parlamentares identificados como atores chave foram realizadas entrevistas e, especificamente para este fragmento do estudo, lançou-se mão da técnica de *elite interviewing* que, de acordo com Tansey (2007), configura um recurso para complementar dados advindos de outras fontes em pesquisas do tipo *process tracing*. O autor explica que este tipo de entrevista permite o acesso a decisões e ações que estão por trás de eventos ou séries de eventos, colaborando para a reconstrução do processo e identificação de seus pontos críticos.

A construção da história e o rastreamento do percurso do PL 1.210/2007, com identificação de pontos críticos, resultaram em considerações sobre a reforma política brasileira, com identificação de variáveis de interferência significantes na trajetória do PL 1.210/2007 e no processo legislativo. Mudanças institucionais sempre são difíceis de ser realizadas. Teóricos, como Pierson (2004), observam que para se conseguir mudanças muito radicais, como a adoção de sistema majoritário em países de tradição proporcional, é necessário o que se denomina de conjunturas especiais: acontecimentos sociais, econômicos, culturais, políticos que por sua importância criem

um ambiente de contestação e mudança de valores que possibilitem abandonar um modelo institucional consolidado e a adoção de novas instituições.

No entanto, na ausência desses momentos especiais, forças pró-*status quo* são mais efetivas e conseguem estancar a sanha reformista. Para o PL 1.210/2007, observou-se a atuação de padrões de obstrução parlamentar que impossibilitaram a aprovação da reforma política em 2007, mesmo na presença de possível conjuntura de crise, representada pelo mensalão.

A reforma política não é aprovada por vários fatores, entre os principais, destacam-se a consolidação do sistema e o multipartidarismo. Pela doutrina das mudanças institucionais, depreende-se que em qualquer sistema institucional há um aumento da dificuldade de mudança proporcional ao tempo de sua existência. No caso do Brasil, essa dificuldade se exacerba pela dificuldade de se construir consensos em um parlamento composto por mais de vinte bancadas partidárias. Segundo Inácio (2009) e Hiroi e Rennó (2012), a possibilidade de cada partido, por meio de ações de obstrução, agir como *veto players* (TSEBELIS, 2007) aumenta os custos de transação para a aprovação de reformas institucionais.

No entanto, a não aprovação não significa não decisão. O modelo de Reforma Política de 2007 foi efetivamente derrotado pela ampla maioria dos deputados. Porém, a Câmara preferiu realizar essa rejeição por meio de subterfúgios políticos que não sinalizam corretamente à sociedade a tomada de posição da Câmara dos Deputados acerca de sua visão acerca da Reforma Política.



## I. REFORMA POLÍTICA: UM FENÔMENO COMPLEXO

Estudar um fenômeno complexo como reforma política exige do pesquisador esforços e cuidados específicos. Esforços no sentido de perceber a necessidade de conjugação de teorias e métodos variados para a compreensão do objeto de estudo. Cuidados no sentido de compreender o contexto em que se inserem as propostas de mudanças, o alcance dos resultados pretendidos, as contingências inerentes ao processo, a limitação cognitiva dos atores envolvidos.

Reforma política incide sobre sistemas institucionais, razão pela qual conceitos da teoria dos sistemas devem ser trazidos para o quadro teórico. Por exemplo, há de se levar em conta que para se atingir determinado resultado para a conformação final do sistema eleitoral, várias causas podem concorrer, em maior ou menor grau, e várias situações iniciais podem levar a um mesmo fim, o que se denomina de equifinalidade. Da mesma forma, a depender de encadeamentos históricos, um mesmo conjunto de situações iniciais podem levar a resultados diversos e mutuamente exclusivos, o que se denomina multifinalidade (GEORGE e BENNETT, 2005, P. 32).

As instituições estão inseridas em sistemas interdependentes, o que significa dizer que a mudança em uma delas afeta todo o conjunto de relações institucionais. Por essa característica, não se pode compreender fenômenos complexos meramente pela dissecação de seus componentes. Há de se ter uma visão geral, correspondendo ao princípio da totalidade de Bertalanffy (2006), em que o todo não é a mera soma das partes, mas o resultado de sua interação.

É nesse aspecto que Giusti Tavares adverte para o fato de que não é possível para a ciência das instituições “antecipar com segurança absoluta o funcionamento e os efeitos, a médio e longo prazo, decorrentes da adoção de um sistema de governo ou de um sistema eleitoral específico”. Assim, apesar de previsões doutrinárias predizendo que sob tal condição tem-se a tendência a uma diminuição do número de partidos em um sistema e sob outra regra se aumentaria a governabilidade ou a representatividade, o fato é que a situação desejada quando de um redesenho pontual da instituição ou de uma completa reengenharia pode não acontecer conforme o esperado,

e isso ocorre porque as propriedades de um sistema eleitoral ou de uma instituição política qualquer são *efeitos compósitos*, isto é, resultam de sua interação estratégica,

sob condições de incerteza, não só com as quais o sistema partidário, o sistema formal de governo, e no caso do Brasil, a federação – mas com a totalidade do ambiente socioeconômico e da cultura política em que operam.

Além disso, os elementos que compõem a sociedade política estão associados entre si por relações de interdependência funcional ao mesmo tempo íntima e profunda e complexa – o que, embora não inviabilize, torna necessariamente problemático e deficiente o cálculo racional e instrumental de causalidade teleológica, isto é, a antecipação estratégica de efeitos compósitos e dos futuros alternativos possíveis e prováveis.

Em particular, quando se trata de modificar, suprimir, substituir por outra ou simplesmente introduzir uma regra ou instituição política, nenhum gênio instituidor, qualquer que seja a sua acuidade, é capaz de antecipar a cadeia ao mesmo tempo complexa e contingente de repercussões causais e menos ainda o conjunto imprevisível de variáveis intervenientes que concorrerão para definir o impacto da cirurgia institucional adotada. Por fim, o que afasta mais a possibilidade de encarar a sociedade como laboratório de experiência política é o fato elementar de que a sociedade compreende pessoas, que nela decidem os seus destinos (TAVARES, 1998, p. 23, *itálicos no original*).

A breve introdução serve para ilustrar o grau de complexidade e a variedade de abordagens que se encontra ao estudar fenômenos como a reforma política.

### **I. 1. Mudanças institucionais: perspectivas teóricas**

O objetivo do estudo é compreender a falibilidade do processo de reforma política brasileira, em outras palavras, a não mudança institucional dos sistemas político, partidário e representativo, na forma proposta pelo PL 1.210/2007. Para alcançar esse desiderato, se faz necessário a compreensão dos processos que regem mudanças institucionais, jogando luzes sobre os momentos mais propícios e as formas observadas para essas transformações.

Compreender, acompanhar e projetar mudanças institucionais configura um desafio constante para estudiosos da ciência política, especialmente para os historicistas e para os pesquisadores de política comparada. A complexidade das estruturas e processos envolvidos implica grande quantidade de fatores e variáveis a serem considerados e, no caso de reforma política, a assertiva toma cores ainda mais vivas, porque em regra, ao menos no caso brasileiro, propõem-se alterações simultâneas em vários sistemas que, embora complementares, são distintos.

O contexto no qual se insere a organização pode ser um ponto chave para a compreensão das mudanças institucionais, pois, enquanto algumas instituições apenas respondem às transformações ou demandas contextuais, outras conseguem antecipar-

se às tendências ou câmbios, compreendendo e interagindo suficientemente a ponto de dominar o ambiente.

Ademais, as instituições podem sofrer mudanças profundas e abruptas, ou podem passar por mudanças graduais e lentas, como que realizando processo de adaptação ao contexto. O fenômeno da mudança lenta ou abrupta, profunda ou gradual, guarda relação direta com o tamanho da organização ou instituição que sofre a mudança (FREEMAN, citado por DIMAGGIO AND POWELL, 1991, p.66), com a ordem temporal dos acontecimentos encadeados que levam ou não à mudança (PIERSON, 2004, p. 54); com o grau de consolidação do sistema político (DIAMOND e MORLINO, 2004). Pierson, completando esse último pensamento, alerta-nos ainda para a questão do tempo de existência institucional, prescrevendo que quanto mais antigo é um sistema, mais alto são os custos, políticos e fiscais, para desmantelá-lo (PIERSON, citado por STREECK e THELEN, 2005, p. 22).

A avaliação de quais fatores são condicionantes de reformas institucionais (e em que grau o são) varia de acordo com a posição que as instituições são colocadas em desenhos teóricos, sendo que elas podem ser consideradas variáveis dependentes, independentes e interdependentes, conforme condicionem a mudança, sejam por elas condicionadas ou interajam, produzindo e sofrendo as alterações sistêmicas.

De qualquer sorte, o que há de mais importante nessa seara teórica é que as instituições são legados de um processo histórico concreto no qual se desenrola o contexto social e se desenvolvem políticas de base que vão moldar, em última análise, as instituições. Essas são, portanto, mais um produto histórico e contextual do que fruto de cálculos matemáticos e expressões volitivas dos atores políticos (THELEN, 1994, p. 387/9).

Em resumo, possibilidades e causas das mudanças em instituições políticas são objeto de quadros teóricos de vários estudos que variam de enfoque 1) segundo a percepção de que se trata de uma mudança profunda (reforma) ou de mudanças graduais e, 2) conforme a escola a que se filia o estudioso do fenômeno institucional. Iniciando a análise das mudanças institucionais pela variedade de modelos dentro da corrente denominada de neoinstitucionalismo, percebem-se diferentes respostas ao fenômeno, se consideradas as vertentes histórica, sociológica ou da escolha racional, correntes estas que, por ângulos diferentes, tratam do papel desempenhado pelas instituições na

determinação de resultados sociais e políticos, obtidos nas tomadas de decisões (HALL E TAYLOR, 2003, p. 194/5).

## **I. 2. O Institucionalismo e as mudanças institucionais**

Institucionalismo constitui-se nas teorias que colocam as instituições como os atores principais da cena política. O pressuposto fundamental dessa corrente, que surgiu no seio da escola da escolha racional em oposição ao comportamentalismo e ao pluralismo político, é a ideia de que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais. Temos, no entanto, um institucionalismo anterior, inicial, e um neoinstitucionalismo. Sem adentrar nas características do antigo institucionalismo (o que não traria ganhos para o estudo), delimita-se que, para os neoinstitucionalistas, o conflito é inerente à política (ACEMOGLU e ROBSON, 2006), e a forma como os grupos reagem a esses conflitos criam estruturas administrativas com alto grau de especialização e elaboração, que constituem o foco político.

A busca da equação de tais interesses antagônicos se dá por meio da relação estabilidade-legitimação e poder, e a estrutura se desenvolve pela difusão de certos departamentos ou por influências interorganizacionais, demonstrada pelos desempenhos obtidos. Gera-se institucionalização, com ganhos crescentes para os atores, em um processo que ocorre em simultâneos e diferentes níveis e com tendência à homogeneização, uma vez que fórmulas de bons resultados em uma instituição são multiplicadas em outras instituições.

O neoinstitucionalismo, no entanto, longe está de ser uma teoria única e uniforme. Ela se desdobra em pelo menos três correntes de pensamento diferentes de institucionalismo: o histórico, o sociológico e o da escolha racional (HALL e TAYLOR, 2003).

No institucionalismo histórico, modelo teórico desenvolvido reativamente à análise da vida política em termos de grupos e ao estrutural-funcionalismo, considera-se que tanto as regras informais quanto as formais são importantes para o desenvolvimento das instituições. Além disso, o modelo opera com as noções de *path dependence* e consequências não intencionais e procura incorporar à análise institucional outros elementos, tais como ideias e sistemas de crenças. Para essa corrente, as mudanças institucionais ocorreriam em um ambiente menos controlável pelas preferências dos atores.

A definição de instituição, nessa corrente, considera procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. As instituições, ainda que não sejam o único fator de influência na vida política, fazem parte de uma cadeia de causas e efeitos influenciada por fatores como a difusão de ideias e o desenvolvimento socioeconômico (HALL E TAYLOR, 2003, p. 195). Como consequência, essa corrente considera o tempo e o contexto como importantes variáveis para a análise das mudanças institucionais (PIERSON, 2004 p. 7).

O institucionalismo sociológico, amplificando o conceito histórico de instituições, além de dar ênfase a regras informais, inclui também os símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que guiam a relação sistêmica entre indivíduos e as instituições por eles criadas e, simultaneamente, por eles utilizadas. Nesse modelo, há definição ampla de política, dotada não só de regras formais, de procedimentos e de normas, como também de sistemas culturais. Além disso, as instituições modelam as preferências dos atores e a sua própria identidade, sendo que os legisladores se valem dos guias cognitivos e morais da instituição para responder aos desafios da política.

Nesse passo, a origem e as mudanças das instituições têm por explicação a lógica da adequação social, devendo atingir a legitimidade no seio da sociedade, o que se coloca em contraposição à lógica da instrumentalidade, na medida em que a funcionalidade ou disfuncionalidade das instituições não seriam elementos cruciais para se aferir a sua longevidade (HALL E TAYLOR, 2003, p. 208-9). As mudanças institucionais, portanto, decorreriam de adaptações das regras às mudanças de comportamento social, levando as instituições à tendência de isomorfismo (DIMAGGIO e POWELL, 1993, p. 64). Por esse conceito, as instituições respondem de maneira similar a outras instituições que estão de alguma forma ajustadas ao ambiente, e elas só encetariam mudanças se isso pudesse reduzir as incertezas de sua atuação e de seus resultados e se outras instituições já houvessem adotado com sucessos as medidas contidas no novo modelo.

Por fim, os partidários da escolha racional entendem as instituições como conjunto de regras formais a condicionar as preferências dos atores. Logo, mudanças nos sistemas decorreriam da percepção de necessidade de maximizar lucros, sempre considerados

os custos da mudança (PIERSON, 2004). Nessa corrente, quatro são os pressupostos amiúde encontrados na doutrina como condicionantes desse modelo:

1. a racionalidade instrumental dos atores, que fazem com que ajam estrategicamente na busca da satisfação de um conjunto fixo de preferências;
2. o entendimento da política como conjunto de dilemas de ação coletiva, traduzida pelo alcance apenas subótimo quando se busca maximizar a realização de preferências, que termina por produzir resultados coletivamente insatisfatórios;
3. a compreensão de que os processos políticos são determinados por interação estratégica e calculista;
4. a origem, a permanência ou a mudança institucional são explicadas de maneira funcionalista: a instituição que não cumpre o seu papel deve ser extinta ou sofrer mutação.

Kathleen Thelen afirma, contudo, que na prática esses modelos são mais próximos entre si do que deixa transparecer a doutrina sobre eles e as mudanças institucionais raramente seriam de estudo viável somente por um deles. Os limites entre as várias correntes são tênues e têm efeitos notadamente didáticos. Desta sorte, os ensaios e aplicações perpetrados se utilizam de elementos de um e outro modelo, em complementariedade, na busca do alargamento da compreensão do fenômeno das instituições, sua criação, permanência ou mudança (THELEN, 1999, p. 371).

### **I. 3. Teorias de mudanças institucionais pelo enfoque de sua continuidade, velocidade de ocorrência e abrangência de seus objetivos ou resultados:**

Wolfgang Streeck e Kathleen Thelen, em obra destinada a avaliar vários processos de mudanças institucionais sob um olhar diferente do *mainstream* neoinstitucionalista, defendem a necessidade de se estudar as pequenas e contínuas transformações como fato gerador de novas instituições. Para tanto, asseveram que grande parte dos estudos institucionais, baseados no eixo condutor tradicional, focaliza o fenômeno de permanência e estabilidade que caracteriza fortemente as instituições (STREECK e THELEN, 2005, p. 06). Para os defensores desse novo olhar, a teoria neoinstitucionalista é melhor equipada para lidar com continuidade e estabilidade institucional, situações em que endogenamente se torna difícil realizar mudanças; ou com momentos de grande ruptura e mudanças radicais, originadas, quase sempre, por

choques externos, colocando esses dois momentos (estabilidade e ruptura) como as únicas situações importantes para o estudo de mudanças institucionais (CROUCH e KEUNE, 2005, p. 83).

Como afirmam Wolfgan e Thelen, apesar da grande (porém finita) variedade de modos de mudanças institucionais, é possível analisá-las e compará-las por meio de seus sentidos. Essas mudanças podem ser grosso modo caracterizadas em dois pares, mudanças graduais ou bruscas e mudanças pontuais ou profundas, assim classificadas de acordo com a velocidade e a amplitude da mudança. Para esses autores, a construção de uma tipologia das mudanças institucionais propiciam o estudo dos mecanismos de estabilidade social e política (STREECK e THELEN, 2005).

Seguindo essa divisão dicotômica, passa-se a considerar, em complementação às perspectivas que focam o estudo das instituições segundo a diferença entre as escolas neoinstitucionalistas, também a divisão acadêmica de mudanças abruptas e mudanças graduais.

### **Mudanças Abruptas: reformas**

Como visto, a teoria institucionalista apresenta modelos sedimentados para explicar a estabilidade institucional. Seus estudos baseiam-se em pilares como a força do contexto histórico, a característica de autorreforço institucional (*institutional reinforcement*), alto custos de transação e congelamento institucional (*institutional lock-in*) como condicionantes estruturais das instituições geradores de continuidade e estabilidade das instituições.

Por estarem limitados por essas características dos sistemas institucionais, os atores de reformas se encontram, por um lado, frente à inarredável realidade de nunca modificarem ou criarem uma instituição a partir de um ponto inicial isento de influências externas. Ao contrário, a remodelação e a criação de instituições se dão dentro de um contexto prévio, vinculado a questões econômicas, culturais, históricas, políticas, sociais que vão condicionar o grau de liberdade do agente da mudança, influenciando o alcance e a possibilidade de realização da reforma pretendida (WOLFGAN e THELEN, 2005, p. 06; PRADO e TREBILCOCK, 2009, p. 13).

Por outro lado, esses mesmos mecanismos que limitam as possibilidades dos atores de reforma no que tange à iniciativa, modo e profundidade de reformas dificultam a

realização de mudanças, gerando estabilidade e continuidade institucionais. A dificuldade em se mudar um sistema é tanto maior quanto mais consolidadas forem as instituições, sendo mais alto os custos, políticos e fiscais, para desmantelá-lo (PIERSON e MYLES E PIERSON, citados por STREECK e THELEN, 2005, p. 22). Apegando-se a esses temas, portanto, afirma-se que a tendência institucional é a da imutabilidade, havendo possibilidade de câmbios profundos somente em momentos específicos, criando-se um modelo de continuidade institucional pontuado por choques e mudanças radicais.

Essas assertivas estão, em grande parte, calcadas no conceito de *path dependence*, entendido como a dependência da conformação institucional a uma longa cadeia de atos, historicamente sequenciados, vinculantes ou contingenciadores de decisões futuras (MAHONEY, citado por WOLFGAN e THELEN, 2005, p. 07). Fazem parte desse conceito, ou dele derivam, a noção de *reinforcement* inerente às instituições e o conceito de *feedbacks* positivos do sistema; a questão do custo de transação na mudança institucional, a ocorrência de mudanças apenas em momentos propícios.

O autorreforço institucional é propriedade que decorre do fato de que o conjunto de arranjos historicamente sedimentados propicia aos atores uma melhor compreensão das regras institucionais, o que representa custo menor para a compreensão do sistema. Sob certas condições, portanto, há ganhos crescentes tanto para os que já estão vinculados à instituição, quanto para os que a ela se agreguem, pois ao longo do tempo, cada vez mais atores se empenham em manter em funcionamento o sistema (PRADO e TREBILCOCK, 2009, p. 12).

Os ganhos crescentes (*positive feedbacks*) aumentam, em contrapartida, os custos de transação, dificultando, em escala progressiva, as mudanças institucionais. Para a ocorrência de mudanças em um sistema institucional consolidado, passa a ser necessária a ocorrência de momentos especiais (*critical junctures*) em que um conjunto de situações críticas tornaria factível a mudança institucional (THELEN, 1994, p. 387/9; STREECK e THELEN, 2005; PRADO e TREBILCOCK, 2009).

Mesmo na presença desses momentos, os atores envolvidos analisam o custo a ser gasto no entendimento e assimilação das novas regras institucionais e na percepção das estratégias necessárias para, nesse novo cenário, manter ou conquistar poder. O custo de transação também está associado à imprevisibilidade inerente às mudanças



institucionais: não se pode delimitar, com exatidão, os efeitos da mudança em uma instituição, seja porque os resultados dependerão da interação entre os atores e a instituição, seja porque dependerão das interrelações entre as várias instituições que compõem o sistema institucional. Thelen afirma que as bases diferenciadas em que repousam as distintas instituições nos levam a concluir que, sob um mesmo ponto de inflexão, não se pode prever nem se todas as instituições serão alteradas, nem o rumo da mudança (THELEN, 1994, p. 397).

Como exemplo, Lipset e Rokkan (1967), citados por Thelen, demonstram que sob circunstâncias assemelhadas, os sistemas partidários pós-guerra de Itália e Suíça, ambos caracterizados pela dominância de um partido democrata hegemônico, tomaram rumos completamente desiguais após resultados adversos nas eleições, com a sucumbência do sistema italiano e com a assimilação do baque pelo Partido Social Democrata suíço (THELEN, 1994, p. 399).

Crises, aliás, como o pós-guerra ou declínios econômicos extremos, seja qual for o modelo, são sempre apontadas como fatores que propiciam mudanças abruptas. O que difere é a forma como a mudança é entendida, se força do contexto e algo inevitável (visão histórica); se desejo dos atores frente a uma situação adversa (visão racional); se necessidade de mudança formal para acomodar-se a uma situação de fato atual diferente da situação anterior (visão sociológica).

Os conceitos de *feedbacks* e altos custos de transação são importantes para a teoria porque explicam a geração de reforço institucional ou crescimento de vantagens do sistema (PRADO e TREBILCOCK. 2009, p. 17). Brian Arthur (1996) demonstra que por força dos ganhos institucionais e aumento de custos de transações há incentivos para os atores se manterem apegados (*stick with*) a uma regra ou modelo institucional. Como exemplo útil ao presente estudo, pode-se supor que a compreensão dos contornos e limites do modelo de sistema eleitoral vigente, propiciado pelo aprendizado crescente nas sucessivas rodadas de embates dentro do jogo eleitoral impedem ou dificultam a mudança para outro modelo (o sistema majoritário para eleições das Casas Legislativas, por exemplo), pois os parlamentares não têm a plena certeza nem do desempenho desse novo sistema, nem das estratégias nele necessárias para se reelegerem. Essa propriedade é correlacionada à assertiva de que não se

mudam as regras por medo do imprevisto e de que o contexto é importante para a delimitação institucional.

Os ganhos sucessivos crescentes que decorrem da adoção da prática institucional (*increasing returns*), portanto, representam outra propriedade tida como fruto de *path dependence*. Para estudiosos como Brian Arthur (1996), as razões para os ganhos crescentes são decorrentes da já citada familiaridade com as regras institucionais e da força da ação coletiva, ou seja, quanto mais longa uma instituição, mais compreensível ela se torna aos experimentados e maior o número de atores que dela participam, trazendo ganhos para os agentes atuantes, ainda que para aqueles situados fora das margens de benefícios, a instituição seja ineficiente, ou trabalhe em um subótimo (PRADO e TREBILCOCK, 2009, p.28)

Por fim, as instituições não são corpos isolados, mas desenvolvem-se e atuam em um espaço dividido por diversas outras instituições, também historicamente delimitadas e determinadas, que se desenvolveram em conjunto e influenciando umas às outras. Dessa sorte, existem mecanismos de reforço múltiplos nessa interdependência, implicando na necessidade de reforma integral das instituições quando do desejo de se modificar uma delas, o que, para Prado e Trebilcock ressalta a quase plena impossibilidade de reformas fora dos *critical junctures*. Nesse cenário, como que preso a uma camisa de força, o sistema institucional tende à imutabilidade. Esse conceito se liga ao isomorfismo de DiMaggio e Powell, que, conforme já dito, ocasiona a busca da diminuição das incertezas institucionais por meio da assimilação de práticas comuns por instituições de um mesmo meio ambiente, o que denota uma grande interrelação e interdependência entre elas (DIMAGGIO e POWELL, 1993).

### **Mudanças graduais: um novo olhar sobre um mesmo fenômeno**

As teorias de desenvolvimento institucional, em sua maioria, colocam nas rupturas ou aberturas históricas as causas de mudanças significantes. Streeck e Thelen lançam a ideia de que também o acúmulo de mudanças graduais e incrementais geram transformações. Afirmam, ainda, que essas mudanças não raro ocorrem por forças endógenas e por comportamentos gerados pela própria instituição (STREECK e THELEN, 2005, p. 19).

Se a ausência de quebras for considerada como a principal característica da continuidade institucional, então se perde a percepção das mudanças incrementais que podem acontecer. Por vezes, o que muda primeiro é a lógica da ação, sob um mesmo regramento. A reinterpretação do ordenamento, que permite certo grau de discricionariedade, possibilita também a mudança institucional dentro das mesmas regras formais. Deeg (citado por STREECK e THELEN, 2005, p. 18) considera essa reinterpretação como um novo caminho institucional.

A razão para se construir um novo entendimento é que há perceptivelmente maior facilidade em observar a não mudança do que as pequenas mudanças graduais, inclusive porque as ferramentas metodológicas estão melhor desenhadas para estudar a estabilidade institucional. Porém, focar na não mudança faz diminuir o relevo das transformações graduais. Assim, Streeck e Thelen (2005, p. 18) sugerem que a estabilidade, as fortes e as pequenas variações incrementais devem ser observadas em conjunto.

A partir dessa perspectiva, os autores conceituam a mudança fundamental como a ocorrência de um considerável número de atores que adotam uma nova lógica da ação, o que pode acontecer de várias maneiras e de forma gradual e continuada (idem, p. 19). A crítica é que os modelos que estudam o fenômeno das mudanças institucionais desenham uma clara divisão entre mudança e estabilidade institucionais, enxergando todas as mudanças radicais como fruto de pressões exógenas e as pequenas e graduais mudanças como fruto da adaptação da instituição ao meio circundante, portanto, providas endogenamente.

O fato é que a corrente majoritária contestada por essa nova teoria enxergam como impossível a ocorrência dos dois eventos – mudanças e estabilidade –também em conjunto. Para a teoria das mudanças graduais, o processo de mudança pode ser incremental ou abrupto e os resultados de qualquer dos dois caminhos pode causar continuidade ou descontinuidade institucional. Cruzando-se as possibilidades do processo com as do resultado, obtém-se quatro possibilidades:

- a) Processo incremental gerando continuidade, em que se observa a instituição mudando gradualmente em adaptação ao meio-ambiente e preocupada em se autorreproduzir.

- b) Processo incremental gerando descontinuidade, em que várias mudanças graduais vão ocasionar em um ponto qualquer do futuro a substituição da instituição antiga por algo novo, sem, contudo, ocorrer mudanças abruptas.
- c) Processo abrupto gerando continuidade, representado pela resistência da instituição ao choque. Ela sobrevive ao impacto e retorna, após a crise.
- d) Processo abrupto, gerando descontinuidade, em que há uma ruptura sistêmica, substituindo-se radicalmente as regras antigas por novas instituições, denominada pelos autores de mudanças fundamentais.

O quadro abaixo, idealizado por Wolfgan e Thelen (2005), ilustra didaticamente essa posição doutrinária:

**Quadro 1: Tipos de Mudanças institucionais: processos e resultados**

		Resultado da mudança	
		Continuidade	Descontinuidade
Processo de mudança	Incremental	Reprodução por adaptação	Transformação gradual
	Abrupto	Sobrevivência e retorno	Mudança brusca e substituição

trad. livre de Wolfgan e Thelen, 2005, p. 09.

Mudanças significativas podem ocorrer após vários anos de aparente estabilidade, com o contínuo acúmulo de pequenas mudanças (algumas vezes julgadas desimportantes). Nem sempre ocorre o fenômeno da mudança de modelo institucional de forma imediata, abrupta e períodos de aparente estabilidade podem estar recheados de pequenas, graduais e contínuas mudanças. Um câmbio institucional significativo pode ocorrer em momentos de reconfiguração, mas também podem ser frutos de evolução histórica. *Path dependence*, portanto, é conceito que pode ser utilizado tanto para explicar as mudanças bruscas quanto para acompanhar e compreender as mudanças lentas, graduais e relativamente constantes (WOLFGAN e THELEN, 2005, p. 06/7).

Para James Mahoney e K. Thelen (2010, p. 02/3), as mudanças graduais têm por origem duas causas: o comportamento humano e resultados políticos, e, ainda que na maioria das vezes as grandes e abruptas mudanças tenham maior apelo, devido à imediata percepção de seus resultados, não raro as mudanças graduais são tão ou mais importantes, em termos de efeitos causais, do que as grandes mudanças.

Mahoney e Thelen (2010, p. 07) afirmam que a crescente e reiterada necessidade de se interpretar as normas institucionais (ou seja, o envelhecimento social da norma, que gera inadequação entre esta e os jurisdicionados) gera o que se chama de mudança incremental das instituições. A preocupação de seu estudo é preencher uma lacuna, a seu ver existente, uma vez que as três variedades de institucionalismo se preocupam em explicar o fenômeno da permanência institucional e o fenômeno da mudança abrupta por ocorrências de graves crises, mas não dá azo a explicação das mudanças graduais.

Para eles, a instabilidade institucional que gera mudanças incrementais deve ser percebida como uma função de resultados políticos dinâmicos (ou seja, entendidos temporalmente). Dessa forma, embora as instituições sejam criadas com caráter perene, para a sua estabilidade são necessários constantes ajustes que acompanhem as mudanças na coalizão que detém o poder ou que determina quais regras ainda são válidas, ou seja, a natureza controversial da política é uma importante variável dentro desse modelo. No entanto, também o consenso (e os seus processos de construção) é variável que integra essa análise, e por essa razão que muitas das regras (leis) trazem um caráter intrínseco de ambiguidade: é necessário espaço de manobra institucional para acomodar uma nova coalizão vencedora, por tanto “we see ambiguity as a more permanent feature, even where rules are formalized” (MAHONEY e THELEN, 2010, p. 09/11).

A partir dessas variáveis, conclui-se que mudanças incrementais são fruto da interação entre as características das instituições (se mais ou menos flexíveis) com a característica do contexto político (se com maior ou menor belicosidade), das estratégias adotadas pela coalizão dominante e das relações dos diversos atores políticos com as instituições. Para os autores, a partir dessas premissas, podem derivar processos de:

1. substituição das instituições anteriores (deslocamento);
2. sobreposição de novas instituições às anteriores (*layering*);
3. mudanças institucionais, sem mudanças de regras, por impactos fortes no meio circundante, ou seja, fatores externos, o que é denominado de conversão;
4. redirecionamento do emprego das instituições por câmbios estratégicos, ou seja, mudança por fatores internos (*drift*).

Deslocamento é forma de mudança que pode ter origem interna ou externa e nem sempre significa mudança das regras positivadas. Uma reinterpretação das normas pode ocasioná-la. Como bem observam Streeck e Thelen (2005), os ordenamentos jurídicos são compostos de normas abstratas, e o legislador, por insuficiência cognitiva, não tem a capacidade de prever todas as situações em que uma norma deverá ser aplicada, uma vez que o mundo real é bem mais complexo que o ideal, matriz onde as normas são pensadas. A tarefa do ajuste da norma ao caso concreto é papel da hermenêutica jurídica, da interpretação das leis, situações em que é possível a restrição ou o alargamento do alcance normativo mediante a ponderação de princípios jurídicos (BARROSO, 2004, p. 384).

Observa-se no caso brasileiro, por fim, que a interpretação das leis, quando levada a cabo em seu mais alto patamar, o Supremo Tribunal Federal (STF), é realizada por colegiado composto de onze ministros, escolhidos entre brasileiros de notável saber jurídico e reputação ilibada, devendo ter entre 35 e 65 anos, indicados pelo Presidente da República e aprovados pela maioria absoluta da composição dos senadores (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, art. 102). Essa composição é variável no tempo, e sua escolha, apesar dos critérios de notável saber e reputação, tem conotação técnica e política. O resultado é que as decisões interpretativas podem variar de acordo com a composição da Corte, sendo esse constante vagar interpretativo (denominado de evolução jurisprudencial) uma forma de modelar (e remodelar) as instituições.

Complementando esse quadro de flexibilidade institucional, há de se considerar que as redes institucionais de determinada sociedade, embora possuam as peculiaridades de interdependência institucional e de autorreforço, nunca são totalmente coerentes. Esse fenômeno decorre do fato de que, ao olharmos o histórico de sua formação, percebemos que essa rede é composta de instituições agregadas ao longo do tempo: umas surgiram em um mesmo contexto histórico e que preservam suas características iniciais principais; outras, agregadas em momentos distintos, submeteram-se à lógica de ação já existente; outras, ainda, que aderidas de há tempos, evoluíram para formas distantes de seu ponto inicial.

Por *Layering* compreende-se a sobreposição de camadas institucionais, correspondendo a alterações normativas, adição de novas funções, revisão das antigas,

ocorridas no modelo vigente, de sorte que ao longo do tempo ocorra uma grande mudança institucional, quase imperceptível se focada em cada momento de sua ocorrência, em que se criou uma nova instituição sem a eliminação (mas pela transformação) da antiga.

Pode ocorrer ainda de instituições serem, sem câmbio de sua estrutura, reorientadas para novas funções. Essa reorientação é denominada de conversão (STREECK e THELEN, 2005, p. 26) e decorre, por exemplo, de mudanças no meio circundante, ou de assunção de novos atores ao poder. O fenômeno faz com que as instituições se adaptem à nova situação e se moldem, sem deixar de existir ou sem se transformar profundamente.

Por fim, a propalada estabilidade institucional é um mito. Segundo Thelen, elas não são estáticas nem um simples resultado de *feedbacks* positivos e retornos crescentes. Em verdade, são como organismos vivos, que necessitam de constante manutenção. Para permanecer o que são, segue Thelen, elas precisam, por vezes, voltar às origens de sua constituição e serem dirigidas a novo foco ou recalibradas e renegociadas, como respostas às alterações políticas e econômicas do meio em que estão inseridas (THELEN, citado por STREECK e THELEN, 2005, p. 24). A essas mudanças de direção para adaptações ao meio ambiente, a literatura denomina de *drift*.

Percebe-se que decorre desse enfoque em mudanças graduais por meio de adaptações e reinterpretções que as preferências dos atores, correlacionadas com a maior ou menor flexibilidade das instituições (discricionariedade) vão proporcionar ambiente para produzir câmbios mais acelerados, câmbios menos acelerados ou permanência institucional (MAHONEY e THELEN, 2010, p. 21/32).

Esse parece ser o enfoque também de CUSACK, IVERSEN e SOSKICE (2007), quando afirmam que a conformação de sistemas eleitorais decorre do embate de forças antagônicas em que o grupo dominante escolhe a forma menos desgastante de dividir o poder com o grupo insurgente, quando a divisão se mostra imperiosa frente à possibilidade de perda total do poder. Assim, geram-se sistemas proporcionais quando o esfacelamento do poder é maior e geram-se sistemas majoritários quando o poder se concentra em poucos grupos.

As mudanças institucionais, se não ocorrem amiúde na forma de reformas, estão em constante atuar, na forma de câmbios paulatinos e contínuos que acontecem não por

ataques frontais nas instituições tradicionais, mas por transformações internas e pequenas mutações no modo de agir de antigas e novas instituições. O acúmulo dessas mudanças permitirão em um futuro a existência de uma nova forma institucional. As transformações podem ocorrer tanto por influências externas, como também por influências internas. Nesse último caso, como que por autopoiese (BERTALANFLY, 2005), as mutações são fruto do próprio costume institucional (STREECK e THELEN, 2005, p. 19), da sua forma de atuação e interação com a sociedade e com as demais instituições, em suprimento das lacunas e contradições existentes no sistema, como forma de busca de adaptação de suas funções, formas, limites em relação às demais instituições.

### ***Process tracing e path dependence***

Aproximando-se do tema do trabalho por meio das teorias acima trazidas, pode se vislumbrar que as regras consolidadas do sistema eleitoral, por exemplo, ainda que tenham algo de perverso no individualismo das campanhas, ou na necessidade crescente de mais dinheiro para o financiamento de campanhas, oferecem aos políticos profissionais, já experimentados participantes do processo político<sup>2</sup>, a segurança de um modelo de sucesso consolidado e que, para essa classe, pode significar a permanência no poder ou a derrota nas eleições.

Retomando o processo histórico de consolidação dos sistemas político e eleitoral brasileiro, nota-se que o presidencialismo é o regime de governo adotado no Brasil desde a proclamação da República, em 1889 até os dias atuais. Portanto, é um regime com mais de duzentos anos de consolidação, sendo interrompido em um breve período parlamentarista na década de 1960.

O sistema presidencialista conviveu com alguns modelos de sistemas eleitorais, adotando, no início, o voto majoritário em distritos de magnitude elevada em turno único (sistema aplicado em 13 das 14 eleições da República Velha, segundo Nicolau, 1993). A partir de 1932, com a instituição do Código Eleitoral e seguindo tendência internacional, o Brasil começou a migrar para o sistema eleitoral de matriz proporcional, para em 1950 adotar sistema assemelhado ao que temos hoje: eleição proporcional para a Câmara dos Deputados, pela fórmula D'Hondt de maiores médias,

---

<sup>2</sup> No sentido que Pierre Bourdieu (1989) deu ao binômio profissionais x profanos na definição do que é o campo político.



em lista aberta de voto único (NICOLAU, 2004). Esse é o sistema em vigor até hoje, perdurando por mais 70 anos.

Compreende-se, a partir da narrativa acima, que o sistema político brasileiro possui um alto grau de consolidação, tendo o presidencialismo sido confirmado pelo plebiscito de 1995 e o sistema proporcional resistido a várias rodadas de discussão da Reforma Política no Congresso. A utilidade do conceito de *Path Dependence*, especialmente em conjunto com *Process tracing*, reside no fato de que o conceito facilita a compreensão de como determinada instituição chegou ao patamar de institucionalização em que se encontra, ou seja, estudos baseados em *path dependence* são, por definição, reconstruções histórias da trajetória institucional. Auxiliam, com seus subconceitos de custos de transação, mecanismos de reforço institucional e sistema de *feedbacks*, *lock in* institucional, na explicação da dificuldade de realização de grandes reformas institucionais, sendo chave explicativa possível para a falência da tentativa de reformas políticas.

Assim como a técnica de *process tracing*, *path dependence* auxilia no entendimento das decisões tomadas ao longo do tempo. Para *path dependence*, são importantes as decisões institucionais reiteradas. Para *process tracing*, são importantes, também, o momento político da decisão, os atores envolvidos, as demais possibilidades em jogo na hora da decisão, sendo, portanto, uma análise mais completa e complexa, da qual pode fazer parte o conceito de *path dependence*. No entanto, dentro dessa teoria, estuda-se uma instituição através dos tempos (PRADO e TREBILCOCK, 2009, p. 17) enquanto que, por meio de *process tracing*, é possível o estudo institucional de um momento determinado da escalada histórica institucional.

## **II. PROCESSOS DE REFORMA POLÍTICA: TEORIAS E HIPÓTESES**

Definição consensual de reforma política, dada pela literatura, é achado difícil. Para algumas vertentes teóricas, o termo é utilizado em sentido lato como sinônimo das propostas de mudanças do sistema eleitoral ou partidário que se dedica a pesquisar (AVRITZER; ANASTASIA, 2006). As definições variam, ainda, de acordo com o contorno da mudança (RABAT, 2003), seu impacto e abrangência no sistema político, no sistema operacional, (MEIRINHO, 2009, p. 111-112; AVRITZER; ANASTASIA, 2006) e com os objetivos imaginados pelos atores da mudança pretendida (BRUSSI, 2008; BONAVIDES, 1996).

Enfim, conceitos teóricos de reforma política estão em plena construção e, ainda, encontram-se circunscritos ao contorno delimitado por seus próprios focos de estudo. Já os conceitos empíricos, delineados de acordo com os contextos nos quais a reforma se apresenta, são amplamente utilizados e configuram ferramentas para lidar com a plasticidade e a dinâmica inerentes ao próprio fenômeno de reforma. O presente trabalho, diante do seu propósito, utiliza como aporte conceito empírico de reforma política, construído pela própria Câmara dos Deputados e seus atores (deputados, assessores, mídia oficial), que consiste em considerar como proposta legislativa de reforma política algumas proposições que, abarcando temas de financiamento de campanha, fórmulas eleitorais, critérios de elegibilidade, propagandas eleitorais, cotas partidárias, entre outros, são assim denominadas.

Outro direcionamento do presente trabalho consiste no fato de que, ao se falar em reforma política, traduzida pela proposta de mudança de vários sistemas interligados (eleitoral, partidário, representativo, compondo, todos, o que se denomina sistema político) em vários diplomas normativos, necessariamente limita-se o trabalho ao espectro das mudanças abruptas. No entanto, conforme já dito, as seguidas rodadas de discussão, se não levam à efetiva aprovação da denominada Reforma Política, no mínimo coloca em pauta a discussão dos variados temas que a compõem e produzem avaliações acerca do funcionamento do sistema político brasileiro, apontando pontos positivos e negativos. Podem propiciar, ainda, mudanças graduais, como aprovação de propostas menos abrangentes do que o PL 1.210/2007 (a exemplo tem-se a lei 12.034/2009, denominada de minirreforma eleitoral) e mudanças de comportamento

dentro das regras vigentes, seja dos próprios parlamentares, seja dos demais atores políticos (como, por exemplo, as mudanças na interpretação das normas perpetradas pelos tribunais eleitorais ou pelo STF). Contudo, esses aspectos fogem ao objetivo do presente trabalho.

Voltando ao objeto da pesquisa, é possível identificar que desde 2001, pelo menos, todas as comissões especiais constituídas para estudar a temática foram oficialmente denominadas de “comissões para estudo da reforma política”. Fruto dessas comissões foram os Projetos de Lei de nº 5.268/2001, 2.679/2003 e 1.210/2007, todos considerados pela Câmara dos Deputados e para esse trabalho como propostas de Reforma Política.

Não se pode olvidar, contudo, que o debate acerca do tema se arrasta há muito mais tempo, nem que, após 2007, a discussão tenha continuado, inclusive com a criação, na Câmara, de outras duas comissões especiais. Em 2009, inclusive, logrou-se aprovar a denominada “minirreforma política.” Os assuntos abarcados nessa rodada e efetivamente transformados na Lei 12.034/2009, contudo, limitaram-se a positivar jurisprudência das cortes eleitorais e atingiram principalmente questões procedimentais (ou seja, ainda que não fossem lei, no sentido estrito, já eram normas a serem seguidas, dado a força normativa das decisões das instâncias eleitorais), não se contrapondo à afirmação já trazida nesse estudo de que a maioria das propostas legislativas de alteração do sistema político (nas temáticas partidária, eleitoral, representativa e de redistribuição do poder entre Executivo e Legislativo), tem sido reiteradamente apresentada ao Congresso Nacional, sem encontrar força para tornarem-se leis.

Contudo, não são a engenharia de construção de maiorias nem a análise numérica dos votos favoráveis ou contrários suficientes para explicar a questão da dificuldade na tramitação e aprovação de propostas legislativas. A percepção da reforma política como fenômeno complexo, de características sistêmicas, leva à necessidade de observação de outras variáveis, consideradas em processo de interdependência e o Poder Legislativo (e seus processos) deve ser estudado a partir da compreensão de seus padrões interacionais e variáveis de interferência, e não pela mera análise de seus elementos.

A literatura sobre reforma política vem, nos últimos anos, apresentando leituras sobre esses padrões e variáveis. Entre eles está o tempo<sup>3</sup>, fator condicionante da tramitação de propostas de alteração do sistema político, regido por pelo menos três princípios: o da unidade da legislatura, o da vinculação das decisões ao período da sessão legislativa<sup>4</sup> e o da anterioridade da lei processual eleitoral.

Legislatura, segundo o artigo 44, parágrafo único, da Constituição, corresponde ao período de quatro anos de mandato dos deputados federais. Cada um desses quatro anos é denominado de Sessão Legislativa. Assim, uma legislatura se compõe de quatro sessões legislativas. O princípio da unidade parte da ideia de que a legislatura se encerra em si mesma e que todos os seus objetivos devem ser alcançados dentro de seu período de duração. Como consequência, em regra, toda proposição não apreciada dentro da legislatura deve ser arquivada<sup>5</sup>. Na Câmara dos Deputados, cuja renovação gira em torno de 50% dos membros<sup>6</sup>, ainda que se afaste a incidência do princípio da legislatura para determinada proposição, por força das exceções regimentais, pode ocorrer a perda de apelo político ou necessidade de rediscussão da matéria por desinteresse ou desinformação da nova bancada. No primeiro caso, uma matéria de interesse político na legislatura anterior pode ser esquecida pelos novos atores. Já na segunda hipótese, a tramitação da matéria pode ser reiniciada para possibilitar a plena participação de todos os atores.

A vinculação das decisões à sessão legislativa, por seu turno, determina que matéria constante de projeto de lei rejeitado só poderá ser reapresentada na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta de qualquer das casas do Congresso Nacional (CRFB/1988, art. 67 e Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, art. 110), o que pressupõe apelo político substancial. Observe-se que a regra impede a reanálise da matéria, ou seja, limita a tramitação não somente de projetos que guardem identidade de objetivos com aquele já rejeitado na sessão legislativa, mas,

---

3 A doutrina denomina de *timing* a esse fenômeno de necessidade de observação do melhor momento para proposição e deliberação de normas legislativas.

4 Legislatura é o período de quatro anos que coincide com o mandato dos membros da Câmara dos Deputados. Sessão legislativa é cada um dos quatro anos da legislatura.

5 Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 105). Regimento Interno do Senado Federal (RISF, art. 332). Em ambos os regimentos, o princípio é flexibilizado por várias exceções.

6 Segundo estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, a renovação média das eleições ocorridas entre 1990 e 2006 é de 50,5% (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

também a reapreciação da ideia que encerrava o projeto, ou seja, não se pode apreciar, inclusive, projeto com objetivo oposto.

Esse princípio constitucional é complementado no RICD, que traz a abrangência do conceito de prejudicialidade ao dizer que projeto idêntico<sup>7</sup> (e não matéria) rejeitado, aprovado ou transformado em diploma legal não pode ser rediscutido na mesma sessão legislativa (RICD, art. 163, I). Da mesma forma, projeto retirado de tramitação pelo autor só poderá ser reapresentado na mesma sessão legislativa mediante aprovação do Plenário da Câmara. Essa distinção entre matéria e projeto é útil para compreender o alcance dos dispositivos constitucional e regimentais mencionados. A maioria absoluta é requerida apenas para matéria rejeitada, portanto, não se aplica no caso das aprovadas ou transformadas em norma jurídica.

Por fim, o princípio constitucional da anterioridade da lei eleitoral determina que norma alteradora do processo eleitoral só produz efeitos para as eleições que ocorram um ano após sua publicação (BRASIL, 1988, art. 16). Esse princípio dificulta a tomada de decisões pelo Congresso nos anos em que há eleições, embora seja possível aprovar normas para pleitos eleitorais posteriores. A impossibilidade de aplicação dessas normas em eleições próximas, porém, pode causar no legislador um sentimento de desnecessidade – ou de falta de urgência – da deliberação imediata das propostas, levando o Congresso a postergar a decisão. Esses fenômenos foram analisados por Meirinho (2009, p. 16), para quem “as reformas são marcadas pela pressão dupla de contextos de curto prazo e de longo prazo que, muitas vezes, levam a soluções contraditórias”.

Um segundo ponto que cabe observar é a dificuldade natural para se aprovar qualquer proposição legislativa em um parlamento bicameral do tipo simétrico, como o caso do Congresso Nacional brasileiro. Segundo Lijphart (2003), o bicameralismo do tipo simétrico pressupõe a divisão igualitária de poder entre as duas casas legislativas, de sorte que a decisão final do Congresso tenha participação equitativa. Essa regra é parcialmente mitigada para a deliberação da maioria das espécies legislativas, pois vigora entre nós o princípio de diferenciação entre casas iniciadora e revisora, o que permite classificar o bicameralismo brasileiro como do tipo simétrico imperfeito.

---

<sup>7</sup> No RICD, o termo *idêntico* não significa *necessariamente igual*. Em uma interpretação sistêmica, percebe-se que idêntico é sinônimo de análogo, ou seja, semelhante, conforme arts. 139, I; 142, *caput*; art. 159, IV e art. 163.

A questão de se classificar a Câmara e o Senado em casas iniciadoras ou revisoras funda-se no fato de que, manifestando-se ambas as instâncias pela aprovação da matéria, mas discordando quanto aos termos do projeto, a casa iniciadora – na maioria das vezes, a Câmara dos Deputados (CRFB/1988, art. 64, caput) – pode fazer prevalecer a sua opinião, dando a conformação final do projeto. Após tramitar pelo Congresso, um projeto de lei é submetido ainda à análise de constitucionalidade e oportunidade pelo Presidente da República, que pode vetá-lo ou sancioná-lo. Sancionada, a proposição legislativa torna-se norma jurídica.

Esse processo, além de moroso, desafia a lógica da tomada de decisões. Note-se que em cada um dos espaços de deliberação dentro do Legislativo – comissões e plenários das casas iniciadora e revisora – há a necessidade de se buscar a construção de consensos em torno da proposição legislativa, pois se tratam de órgãos colegiados que deliberam por tomada de votos de uma maioria.

Uma terceira dificuldade da seara normativa apontada pela doutrina refere-se ao local em que se encontra a matriz da norma que se pretenda aprovar. Não raro, as disposições que regulam eleições, representação, partidos políticos estão cristalizadas na Constituição. O princípio brasileiro da representatividade popular, por exemplo, encontra-se parcialmente previsto no art. 45 da Constituição, que define o sistema eleitoral proporcional, de lista aberta, para a eleição dos membros da Câmara dos Deputados. Para a transformação desse sistema em um modelo majoritário ou misto, faz-se necessária, portanto, a tramitação de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

Os procedimentos previstos pela Constituição e repetidos no RICD para esse processo são mais complexos do que os previstos para os projetos de lei, uma vez que se exige discussão em dois turnos, quóruns qualificados para apresentação, aprimoramento e deliberação da matéria e uma coincidência de vontades na deliberação das duas casas (exigindo-se a identidade textual). Isso se dá porque, para a apreciação de PECs, o sistema é o do bicameralismo simétrico perfeito, ou seja, não há prevalência da opinião de uma casa legislativa sobre outra, e inexistem os conceitos de casas iniciadora e revisora.

Essa dificuldade foi objeto de estudo comparativo entre países ocidentais, no qual se observou a presença do princípio representativo na Constituição de 11 entre 18 países

estudados (NOHLEN, 2007). A conclusão do autor é de que nesses casos se exige um acordo entre partidos de situação e oposição para se efetivar qualquer alteração normativa, sendo regra comum a esses países a necessidade de quórum elevado para mudanças constitucionais (em comparação ao exigido na deliberação de leis ordinárias). Nohlen (2007, p. 40), diante desse quadro, conclui que:

[...] teoricamente, as opções disponíveis dentro dos sistemas de representação proporcional circunscrevem-se, no fundamental, a reformas que afectam a mecânica e os detalhes técnicos. Políticamente, as opções de reforma carecem do apoio de todas as forças políticas maioritárias, pois importa não esquecer que apenas as reformas não reduzem as oportunidades dos grandes partidos conseguir obter a necessária aprovação parlamentar.

Além dos aspectos jurídico-regimentais, a observação de Nohlen abre caminho para análise da dimensão política das propostas legislativas, em especial as que tencionam o aprimoramento dos sistemas eleitorais, partidários e representativos. Primeiro, a possibilidade do sucesso ou do fracasso depende, em certo grau, da sede da autoria da proposição. Estudos de Santos (1997) defendem que as propostas do Executivo vencem as fases do processo legislativo mais velozmente e têm uma taxa de sucesso maior do que as propostas dos parlamentares.

Uma segunda variável da dimensão política, explicativa das dificuldades de uma reforma, reside na consideração de quem são os atores afetados pela norma. Manoel Meirinho, a partir da realidade portuguesa, observa que os dois maiores partidos ou blocos de um dado país raramente chegam a um acordo sobre quais propostas de reforma adotar porque buscam sempre seguir o princípio de maximização do poder, segundo o qual os atores políticos buscam alcançar o máximo de votos e mandatos no mercado eleitoral para obter ou a conquista, ou a manutenção do poder.

Esse fato causa temor entre os pequenos partidos, que compreendem que, mesmo quando os grandes partidos levantam bandeira, supostamente, em prol do interesse geral, talvez o desejo seja o de maximização do poder, com conseqüente ameaça de extinção das pequenas agremiações (MEIRINHO, 2009). Esse panorama, segundo dados apresentados por Fleischer (2008), em análise de algumas das propostas apresentadas na Comissão Especial de 2007, parece ser o verdadeiro sentimento para que partidos médios e pequenos rechacem a tentativa de reforma política.

Outro condicionante considerado por Meirinho (op. cit.), com base na teoria da escolha racional, consiste na tendência de o partido só se filiar à ideia de reforma se

estiver ameaçado de perder espaço nas próximas eleições. Se o sistema vigente beneficiar o partido no poder, sua propensão a acatar mudanças que ameacem o *status quo* será menor.

Tal fenômeno, analisado ao nível da tomada de decisões individual do parlamentar que tenha um capital político<sup>8</sup> consolidado e independente de sua legenda, pode gerar diferenças entre a posição deste e a orientação do líder de sua bancada. Se verdadeira essa assertiva, para a deliberação sobre temas de reforma eleitoral, a premissa de Figueiredo e Limongi (2001) de que há disciplina partidária nas votações do Plenário da Câmara não seria completamente aplicável. Pelos estudos desses autores, depreende-se que parlamentares expressam seus votos não em função de sua convicção ou de sua vontade política, mas seguindo determinações de líderes de bancadas.

A hipótese de que há receio de fortalecimento do caciquismo partidário fortalece a explicação de tomadas de decisão individual, mesmo contra a orientação da liderança. As propostas de lista fechada e de financiamento público de campanha talvez sejam rechaçadas pelo parlamentar não dirigente porque este teme a possibilidade de que a escolha dos candidatos que figurarão como cabeças de chapa nas listas e o direcionamento dos recursos aos candidatos dependam de escolha da cúpula partidária.

Ainda dentro da dimensão política, a percepção dos atores acerca da real necessidade de se empreender mudanças nos sistemas eleitoral, partidário, representativo, também é variável que interfere no sucesso das reformas. Percebe-se na doutrina que as avaliações que são feitas sobre o funcionamento do atual sistema político-representativo variam enormemente. Em decorrência, são diversos os modelos de reforma propostos, sendo que alguns estudiosos do tema, inclusive, defendem a permanência do sistema nos moldes do que já está estatuído hoje. É o caso de autores como Figueiredo e Limongi (2007), para os quais o atual sistema político brasileiro conjuga um governo eficiente (governabilidade) com alto grau de representatividade, em um cenário de partidos coesos e com forte disciplina partidária.

Santos (2007) também se coloca contra a ideia de indispensabilidade de uma reforma política. Para o autor, existe uma correlação espúria entre as propostas de mudança do

---

<sup>8</sup> O conceito de capital político adotado é o de Bourdieu (2010).



sistema eleitoral e o combate à corrupção, como se a simples mudança do sistema proporcional para o misto, ou para o majoritário, por si só, tivesse o condão de evitar a eleição de candidatos pouco probos e éticos. Em consequência, Santos se mostra refratário à necessidade de uma reforma política, pois acredita que o sistema político brasileiro já funciona a contento. A mudança que julga mais relevante resume-se a ajustes institucionais, com ênfase no fortalecimento do Legislativo, revigorando, principalmente, os seus mecanismos de controle.

Mesmo entre os que acreditam na necessidade de mudanças, há aqueles, como Giusti Tavares (2007), que consideram que o número de propostas apresentadas é excessivo e que elas não guardam coerência entre si, travancando o processo legislativo. O fenômeno seria fruto da “prolixidade exibicionista” de alguns reformistas, muitos dos quais não se dão ao cuidado de avaliar o *timing* das propostas que lançam (TAVARES, 2007). Em Mayhew (1974), compreende-se melhor o fenômeno com a percepção de que o exibicionismo pode ser parte da estratégia para construção, manutenção ou aumento de capital político. Assim, hipoteticamente, o grande número de propostas seria fruto da necessidade de o parlamentar se justificar ao eleitorado ou de tentar impressioná-lo, e não fruto da compreensão da necessidade de mudanças nos sistemas em estudo.

Tavares, em texto específico sobre o tema reforma política, defende que há incoerências entre o princípio da representação proporcional adotado no Brasil e as práticas que são denominadas de “presidencialismo de coalizão”. Dessa forma, para o autor, não seria necessária uma reforma profunda, que alterasse sistemas eleitorais e partidários, mas reformas pontuais que extirpassem as regras que se colocam contra a representação proporcional, tradição histórica teórica do tempo do Império e tradição política das instituições formais desde 1932. Essas reformas pontuais devolveriam ao sistema “a coerência e a racionalidade do funcionamento” (TAVARES, 1998, p. 28-9).

Além da variação nas percepções da necessidade de reforma, o contexto institucional (como já afirmado acima, na consideração das teorias de mudança institucional) seria outro fator de interferência, uma vez que, se as instituições políticas – como o sistema eleitoral ou o sistema partidário – são importantes para a conformação política, o seu funcionamento se dá em um ambiente de interações em que vários fatores condicionam o seu desempenho (FREIRE, 2009). Essa seria uma variável

complementar à dimensão cultural, para a qual a cultura política de uma nação dá contornos especiais a institutos legais, fazendo com que sistemas que possuam regras assemelhadas tenham funcionamentos distintos para dois países, fortalecendo a citada afirmação de Thelen de que mudanças institucionais gozam do atributo da imprevisibilidade de todos os seus resultados (THELEN, 1994, p. 397).

Para Nohlen (2007), o problema das análises realizadas pelos defensores das propostas é o abuso da cláusula *ceterus paribus*, que não leva em consideração todas as demais variáveis sistêmicas que influenciam direta e indiretamente o resultado da atuação de uma instituição. Os estudos sobre a conformação partidária sob determinado sistema eleitoral, segundo o autor, realizam análises unidimensionais, de causa e efeito: “uma causa precisa, o sistema eleitoral; um efeito preciso, o sistema de partidos.” No entanto, essas duas variáveis seriam ao mesmo tempo dependentes e independentes. “Se é certo que o sistema de partidos é uma variável que influencia a escolha do sistema eleitoral, certo é também que a escolha do sistema eleitoral contribui para manter o sistema de partidos existente” (Ibid., p. 91).

Como consequência, há sempre determinado grau de incerteza ao se considerar a aprovação de normas que alterem os sistemas. Uma vez que os sistemas eleitorais são estruturas multidimensionais, ao sofrerem mudanças, exigem certo ajuste entre suas múltiplas interações. Por exemplo, a elaboração de elementos normativos deve se adequar à eficácia governativa; a conjugação desses dois elementos não pode negligenciar a representatividade (MEIRINHO, 2009). Conforme salientam Figueiredo e Limongi (2007), o equilíbrio se constrói na base de *trade off*, ou seja, acatar uma determinada solução, como aumentar a governabilidade, significa diminuir a eficiência do sistema em outra dimensão, talvez na representatividade.

Fleischer (2005) aponta, ainda em relação ao contexto temporal de discussão da norma, os casuísmos como dificuldades inerentes ao processo de reforma. Nesse caso, ao invés do fenômeno provocar uma barreira à criação de consensos, ou de a escassez de tempo ser um problema, tem-se a formação de maiorias em torno de um tema por condições contextuais passageiras, ou seja, os atores se movem por interesses egoísticos, esquecendo-se dos efeitos perversos que suas atitudes podem trazer. Em algumas situações, mudanças de perspectivas dos atores pode gerar casuísmos, acerca disso, Nohlen (2007, p. 39-40) estatui:

Habitualmente, as desvantagens são objecto de crítica por parte dos partidos políticos que as sofrem, estimulando um intenso debate público. Porém, dado que as vantagens e desvantagens dos sistemas eleitorais não se encontram determinadas estruturalmente, nem favorecem sempre as mesmas forças políticas, os partidos discriminados tendem a aceitar qualquer mudança que os favoreça, esquecendo os projectos de reforma que defendiam quando se encontravam em uma situação desvantajosa.

Na seara regimental, voltando-se para a atuação individual ou coletiva do parlamentar, interessado em obstacularizar o processo de reforma, percebe-se que o fato de as casas legislativas serem corpos coletivos que decidem por maioria de votos torna o processo de tomada de decisões um exercício de construção de consensos. Nessa construção, atores com concentração de poder decisório – por vezes parlamentares isolados, como os líderes partidários, por vezes os partidos – podem atuar como *veto players*, no sentido em que lhe deu Tsebelis (2009), conseguindo, a despeito da vontade de uma boa parte do colegiado em aprovar normas, interromper o processo de tomada de decisões e obstruir a pauta de votações.

No Brasil, em há que um sistema partidário multifracionado, com atualmente 22 partidos representados na Câmara dos Deputados, a construção de maiorias situacionistas depende de esforço do Governo, que com poderes institucionais atrai partidos por vezes ideologicamente distantes ou divergentes para uma mesma base de apoio (INÁCIO, 2009)

O tamanho da coalizão, considerando o número de partidos nela constantes, é um empecilho para a aprovação de qualquer matéria (HIROI e RENNÓ, 2012). A heterogeneidade de preferências cresce proporcionalmente ao número de partidos que compõem a coalizão, logo, quanto maior for esta, maior o custo para se aprovar qualquer demanda. Dessa forma, matérias comuns, para serem aprovadas, devem ser discutidas previamente dentro da base governista, que de posse dos recursos distribuídos pelo Executivo decidem pela cooperação. No entanto, para a Reforma Política, em que se discutem os interesses dos próprios partidos e parlamentares, com risco inclusive para a sua sobrevivência política em caso de aprovação de normas contrárias a seus interesses, talvez seja insuficiente a distribuição de prebendas aos correligionários para o convencimento da necessidade da Reforma.

O custo das decisões legislativas, naturalmente existente para matérias que não afetem diretamente a existência partidária, se mostra elevado sobremaneira para temas de

Reforma Política. Em verdade, regimentalmente, o caminho para a obstrução de uma deliberação não é tarefa árdua, nem mesmo quando o parlamentar não tem o apoio de sua bancada. Como salientam Hiroi e Rennó (2012) e Magna Inácio (2009), há várias ferramentas regimentais à disposição dos parlamentares, que as utilizando estrategicamente podem escolher o conteúdo e o tempo da votação de determinada matéria.

Entre os mais utilizados desses recursos estão o pedido de verificação de votação (que transforma uma votação simbólica em nominal e que tem o duplo efeito de tornar o processo mais moroso e exigir a formação de quórum para a aprovação da matéria), os destaques (que condicionam o âmbito da votação e a forma da proposição, exigindo-se mais de uma votação para aprovação de um dispositivo), a obstrução partidária (que torna mais difícil o alcance do quórum de presença para deliberação, atravancando a deliberação), o pedido de novo painel (que impede que em sessões sucessivas se aproveite o quórum de presença da sessão anterior), as questões de ordem (que também têm duplo efeito: de retardar o processo decisório, por vezes suspendendo-se a sessão e de inviabilizar a continuidade da deliberação quando presentes vícios de procedimento ou de conteúdo) e as comunicações de lideranças (que podem ser utilizadas pelos líderes para retardar o processo decisório).

*Path dependence* e contexto institucional, resultados imprevistos, custo de transação, comportamento egoístico dos atores, *timing* e autoria das proposições, atores afetados, percepção da necessidade de reforma, medo do imprevisto, bicameralismo e matriz normativa, renovação parlamentar, obstrução parlamentar. Essas variáveis acima desenhadas compreendem o ferramental teórico utilizado para uma primeira aproximação aos temas da reforma política. A partir delas construíram-se as hipóteses que direcionaram a pesquisa. Cabe ressaltar que essas variáveis não são, de *per se*, explicativas de todo o fenômeno, pois podem coexistir várias hipóteses válidas agindo em um mesmo ponto, inclusive com sentido contrário, ou seja, influenciando o andamento ou o retardamento da aprovação da Reforma Política.

**Hipótese 1:** O fenômeno de renovação da Câmara, ocorrido em cada legislatura, influencia o reinício cíclico do estudo da Reforma Política.

Como a cada nova legislatura, em torno da metade da composição da Câmara dos Deputados é renovada, surge a necessidade de se retomar, desde o início, a discussão dos temas mais relevantes da pauta do Congresso, pois esses novos parlamentares necessitam de conhecer a matéria que irá deliberar. Essa é também uma preocupação regimental, prevista no art. 166 do RICD, que obriga a reabertura da discussão e prazo de emendamento para matérias em tramitação em todo início de legislatura. Para a Reforma Política, houve comissões instaladas em 2001 (51ª Legislatura), em que se construiu o PL 5.268/2001 e em 2003 (52ª Legislatura), cujo fruto é o PL 2.679/2003. Em 2007, novamente houve o reinício (e não só a reabertura dos prazos de emendamento) do debate com a apresentação de nova proposição, o PL 1.210/2007.

**Hipótese 2:** Conjunturas políticas facilitam a ocorrência de mudanças abruptas. Para o caso em estudo, o Mensalão condicionou a entrada da Reforma na pauta da Câmara em 2007, sem ter força suficiente para propiciar a aprovação do PL 1.2110/2007.

A crise do escândalo de compra de votos, denominado de Mensalão, embora tenha ocorrido em 2005, ecoou no início da Legislatura, em 2007, levando a Câmara a colocar na pauta de deliberação a Reforma Política. A crise política foi a responsável por fazer o PL 1.210/2007 chegar ao Plenário, fase regimental à qual nenhuma outra proposição identificada como Reforma Política havia chegando anteriormente. Porém, a força dessa conjuntura não foi suficiente para fazer com que a proposta fosse aprovada.

**Hipótese 3:** A posição dos partidos em relação ao governo condiciona o voto na Reforma Política. Por essa premissa, os partidos de oposição tendem a rechaçar a reforma, enquanto que os partidos de situação tendem a desejar a Reforma pois, como afirma Meirinho (2009), as reformas tendem a concentrar poder nas mãos dos que estão na situação e tendem a prejudicar os que estão fora do Governo.

**Hipótese 4:** Os partidos menores tendem a Rechaçar a reforma; os partidos grandes tendem a desejar a Reforma. A lógica dessa premissa aproxima-se da anterior, uma vez que o tamanho da bancada é função direta do capital político do partido no país.

Assim, um grande partido pode desejar a Reforma para aumentar ainda mais o seu poder ou a sua capilarização, uma vez que grande parte das mudanças propostas buscam a redução da fragmentação partidária. Os partidos pequenos, por seu turno, tendem a temer as mudanças simplesmente por desejarem a continuidade de sua existência.

**Hipótese 5:** Outra hipótese considera que a consolidação do sistema político dificulta a alteração das normas.

Segundo a teoria de mudanças institucionais, mudanças abruptas são proporcionalmente, em relação ao tempo, mais difíceis de ocorrer em instituições antigas e consolidadas. O sistema proporcional de lista aberta com financiamento semiprivado tem suas regras assimiladas e compreendidas pelos diversos atores do cenário político. Mudanças nessas regras geram incertezas, o que aumenta o custo da mudança.

**Hipótese 6:** a lógica da ação coletiva da Câmara dos Deputados é fator decisivo para a não aprovação da Reforma: bicameralismo, obstrução parlamentar e *veto players*, matriz normativa e quóruns qualificados são fatores que, isoladamente ou em conjunto, dificultam a deliberação das propostas de mudanças. O bicameralismo assimétrico brasileiro, em que há primazia na deliberação da casa iniciadora, pode levar a impasses no processo legislativo, principalmente na votação da Reforma, uma vez que as casas legislativas do Congresso Nacional são eleitas por sistemas diversos. A obstrução parlamentar é instrumento legítimo de minoria, porém, em um parlamento esfacelado pelo multipartidarismo em que o maior partido não alcança sequer 20% da composição total da Casa, cada bancada, quando em ação interessada, acaba agindo como se fosse uma minoria. Se há poderes constitucional ou regimentalmente concedidos a essas bancadas, elas podem agir estrategicamente como *veto players* e impedir a deliberação de determinada proposição. Por fim, há um crescente de dificuldade de se produzir mudanças se as normas a serem alteradas são leis ordinárias, complementares ou a própria Constituição.

Para o PL 1.210/2007, espera-se que o bicameralismo e a obstrução, acentuada pelo multipartidarismo sejam fatores de dificuldade para a aprovação, enquanto que a forma da proposta – projeto de lei ordinária – seja fator de facilitação da Reforma.

**Hipótese 7:** O fato de o PL 1.210/2007 ter sido iniciado por parlamentares dificultou a aprovação da norma:

Segundo estudos de Figueiredo e Limongi (2001), a autoria das proposições influencia no grau de sucesso de sua aprovação. As normas iniciadas pelo Executivo tem chances superiores às normas iniciadas pelos parlamentares de serem aprovadas.

**Hipótese 8:** Interesses particularistas e egoísticos são explicativas para a não aprovação da Reforma:

Ao se votar a Reforma Política, o parlamentar se vê alterando as normas que condicionam o seu sucesso ou o seu fracasso em uma reeleição ou na busca de outro cargo político. Como as situações de cada candidato (nicho eleitoral, votos concentrados ou votos dispersos, capital político consolidado ou em construção, etc) diferenciam os candidatos dentro do próprio partido, espera-se que a disciplina partidária observada por Figueiredo e Limongi nas votações da Câmara não seja observada para o PL 1.210/2007, o que acarretaria a dispersão de votos e explicaria a não aprovação da proposta.

Essas hipóteses foram elaboradas a partir da leitura de textos teóricos e de observações empíricas iniciais. O método de *process tracing* permite, contudo, que novas hipóteses possam ser construídas, contribuindo para a continuação do debate.



### **III. MÉTODO**

#### **III. 1. O método diante de fenômenos complexos**

O procedimento analítico tem sido considerado como o principal método de investigação da ciência clássica para o acesso e a compreensão dos fenômenos. Análise, conforme sua acepção mais geral e consensual, significa a decomposição dos fenômenos em elementos ou unidades menores ou mais simples e básicas. Conforme Bertalanffy explica, “procedimento analítico significa que uma entidade pode ser estudada resolvendo-se em partes e, por conseguinte, pode ser constituída ou reconstituída pela reunião destas partes” (2009, p. 39).

Para o autor essa forma de acesso aos fenômenos pressupõe que as interações ou relações entre as partes ou elementos sejam fracas ou inexistentes. Porém, se um sistema é concebido basicamente como um complexo de partes em interação, o foco de compreensão passa a recair não meramente nos elementos, mas nas suas interações e respectivas consequências.

A reforma política no Brasil tem sido estudada por meio de diferentes métodos, principalmente baseados em delineamentos quantitativos (Rennó, 2006; Nicolau, 2006; Mello, 2006; entre outros). Não obstante, a ciência política tem se utilizado, de forma crescente, de métodos qualitativos em seus estudos. Na verdade, de acordo com Bennett e Elman (2006), emergem na área não apenas reutilizações dos clássicos, mas também novos métodos qualitativos. Ainda, conforme os autores, relacionados a esse movimento estão os debates epistemológicos e ontológicos acerca dos objetos de estudo da ciência política, que, quando compreendida com base em princípios da ordem da complexidade, agrega, como campo do saber, a necessidade de ser estudada com olhares coerentes e adequados aos seus contornos epistemológicos.

Perlin e Ferreira Júnior (2012), em estudo que utiliza a Teoria Geral dos Sistemas de Bertalanffy para explicar o parlamento brasileiro, falam sobre a complexidade do Legislativo quando compreendido como um sistema.

O sistema Legislativo, assim como o sistema eleitoral, o sistema familiar e o sistema circulatório, como exemplos, pressupõe, por sua natureza, a existência de uma série de relações entre elementos, a existência de subsistemas e a ocorrência de padrões em movimento. Considerado como sistema, mais importante que os elementos que compõem o Legislativo, são os padrões relacionais existentes entre eles. De acordo com Bertalanffy, sistemas são complexos de elementos em interação que possuem,

independentemente do seu tipo, propriedades e princípios gerais que os regulam. (PERLIN e FERREIRA JÚNIOR, 2012)

Alguns estudiosos já vêm apresentando leituras sistêmicas de instituições políticas. Freire (2009), ao analisar instituições políticas como o sistema eleitoral e o sistema partidário, identificou que os contextos tratados referem-se a ambientes de interações em que vários fatores condicionam o desempenho (FREIRE, 2009, p. 25). Bernardes Júnior (2009) realizou, a partir da visão de Luhmann de sistemas sociais, uma análise do controle jurisdicional do processo legislativo, apresentando os contornos sistêmicos do direito e da política. Rezende, em artigo que discute a validade dos estudos de caso nas ciências políticas, afirma que “os fenômenos políticos são fortemente marcados pela complexidade causal. Estes fenômenos são usualmente produzidos por múltiplas causas, que possuem um caráter dinâmico e são altamente sensíveis ao contexto” (REZENDE, 2011, p. 316).

Fenômenos complexos demandam alternativas metodológicas que possam acompanhar as dinâmicas interacionais. Mais do que meramente observar o produto dessas interações, ou as relações lineares causa-efeito, torna-se fundamental compreender o processo pelos quais passaram os elementos, seus padrões de interação e os contextos diferenciados nos quais estiveram inseridos.

O estudo por meio da compreensão das relações entre elementos de um sistema representa o rompimento com a dissecação do fenômeno em unidades de análise estanques. Esse posicionamento exige prestar especial atenção às interações entre os elementos e, principalmente, voltar o foco para os padrões e processos relacionais que resultaram em determinado produto. Para Bertalanffy (2006), o encontro de elementos em um sistema não é da ordem aditiva, mas da emergência de novos estados, em sinergia. Ou seja, das relações estabelecidas entre elementos ou subsistemas emergem propriedades ou características que não estavam presentes em nenhum deles isoladamente. Como o encontro dos átomos de hidrogênio e oxigênio, a partir de padrões interacionais específicos, resulta na molécula da água, com todas as propriedades novas que ela comporta, o encontro da técnica legislativa, com o regimento das Casas Legislativas e com as estratégias políticas, em determinado contexto histórico, por exemplo, faz com que o produto final possua, em muitos aspectos, características inovadoras ou modificadoras dos estados iniciais, resultando em um produto com características próprias.

A essa propriedade dos sistemas Bertalanffy chamou totalidade, o que significa dizer que os produtos ou estados finais não possuem causa única e não são resultado da soma de elementos, estruturas e mecanismos, mas sim de suas interações.

Compreender a reforma política no Brasil como um fenômeno da ordem da complexidade, com trajetória própria e inserido em um contexto, traz necessariamente implicações metodológicas. Uma delas, muito relacionada a princípios como o da totalidade, traduz-se na fragilidade do método analítico como forma única de realizar inferências.

Implica, ainda, em mudança na forma de delinear métodos investigativos. Como o foco se desloca dos elementos para as interações entre eles, o procedimento analítico em si, não é completamente ignorado, mas passa a estar em segundo plano. Emergem como alvo de atenção o processo pelo qual passaram os elementos ou as estruturas e as formas de interação entre eles.

Processo implica, necessariamente, temporalidade, já que remete a fases iniciais, a transformações ou processamentos e a fases finais. A reforma política encontra, nessa abordagem dos fenômenos, uma aproximação muito adequada: a de que ela configura um processo e como tal deve ser acessado.

### **III. 2. Process tracing: desvelando um processo**

De acordo com Bennett e Elman (2006) *process tracing* é uma técnica que rastreia a trajetória de determinado caso para compreender interferências causais entre variáveis contextualizadas historicamente. A técnica é apropriada para pesquisas cujos objetos de estudo envolvem padrões complexos de interação entre variáveis múltiplas e interferentes, para fenômenos que incluem *path dependence* ou que atendam à propriedade sistêmica de equifinalidade e da multifinalidade (GEORGE, L e BENNET, A, 2005, p. 32).

A contribuição do método está no fato de evidenciar a existência de um processo que conecta a causa e o seu resultado ou efeito, considerando o contexto em que estão inseridos. Esse método, ao trabalhar com a ideia de que vários eventos podem levar a um mesmo resultado (equifinalidade), assim como resultados idênticos pode advir de variáveis diferentes (multifinalidade), aceita explicitamente que há debilidade na

aplicação de qualquer metodologia isoladamente e que o diálogo metodológico que conjugue várias técnicas potencializa a força de cada uma delas, alargando-lhes os limites (GEORGE, L e BENNET, A, 2005, p. 27). O entendimento justifica a utilização nesse estudo de outras ferramentas complementares à *process tracing*, como *elite interviewing* e pesquisa documental.

Além de Bennett, Rezende compreende que a identificação da equifinalidade nos fenômenos políticos impacta diretamente o método e o desenho da pesquisa.

A equifinalidade importa de modo decisivo para a análise dos fenômenos políticos, dado que estes são sensíveis ao contexto, aos agentes, às instituições, aos processos históricos, e à agência (humana ou não humana). A necessidade crescente de compreensão das configurações causais e da análise dos processos que produzem os fenômenos necessariamente exige que as concepções tradicionais de homogeneidade causal supostas na análise quantitativa não sejam adequadas para a produção de inferências. Estas importantes condições criam limites consideráveis aos métodos quantitativos na ciência política. (REZENDE, 2011, p. 318)

Assim, ao adotar a perspectiva da reforma política como sistema e, em desdobramento, como um fenômeno complexo, inserido no tempo e em contextos, a adoção do *process tracing* se apresenta como a alternativa metodológica mais adequada e indicada para seu estudo (BENNETT e ELMAN, 2006; REZENDE, 2011).

Isso porque ao observar o fenômeno objeto dessa pesquisa, se percebe, de início, movimento e dinâmica próprios. A reforma política no Brasil já vem sendo considerada não apenas uma reforma, mas várias, de diversos níveis, alcances e formatos. Rennó, por exemplo, considera que a reforma política brasileira envolve mudanças no sistema eleitoral e partidário, além de aspectos da administração pública e da relação Executivo-Legislativo (RENNÓ, 2008). Ainda no mesmo artigo, Rennó afirma a natureza processual envolvida na compreensão da reforma política ao dizer que “momentos constitutivos de certos sistemas são muito importantes, porque decisões tomadas nas fases iniciais do processo acabam sendo mais determinantes do que decisões posteriores no que se refere ao impacto sobre os resultados” (RENNÓ, 2008, p. 17).

### **III. 3. Delineamento do estudo e instrumentos para acesso aos dados**

O fenômeno da reforma política no Brasil vem sendo estudado a partir, principalmente, do ponto de vista dos principais temas alvo de intenções de mudança e

das motivações, institucionais e políticas, para que não aconteça. Tem sido estudado ainda pela perspectiva da discussão de sua necessidade ou desnecessidade. O fato é que o objeto de estudo apresenta uma história e um caminho percorrido que pode ser utilizado para sua compreensão, possibilitando contribuir para o debate já instalado e também oferecer novas perspectivas de abordagem.

David Fleischer, por exemplo, aponta que a temática figura como agenda primordial no Congresso desde 1946, sem que, contudo, se alcance uma decisão final do Congresso Nacional para muitas das questões debatidas (FLEISCHER, 2005, p.13). Para Perlin e Ferreira Júnior (2012), esse fenômeno é mais uma das características sistêmicas do Parlamento brasileiro: a homeostase dinâmica, ou seja, a capacidade de um sistema permanecer estável sem estar imóvel.

Na história recente, a despeito dessa aparente estabilidade, observam-se alterações legislativas importantes, mas pontuais, das normas que regem o sistema político brasileiro. Algumas proposições foram formatadas e patrocinadas pela classe política, como a emenda à Constituição que permitiu a reeleição para cargos majoritários do Executivo (E.C. 06 de 1994); outras contaram com o envolvimento da sociedade civil, como o Diretas Já, pró-democracia e em prol da abertura política no início dos anos 1980, e, recentemente, o projeto de lei da Ficha Limpa, viabilizado pela movimentação da sociedade em prol de sua aprovação. Com diversos atores envolvidos e alvos diferentes, nesses momentos se realizaram mudanças importantes nos formatos de processos políticos.

A maioria das propostas legislativas de alteração do sistema político (nas temáticas partidária, eleitoral, representativa, de redistribuição do poder entre Executivo e Legislativo), contudo, é reiteradamente apresentada às duas Casas do Congresso Nacional em cada nova legislatura sob o rótulo de reforma política. Para estudá-las, são constituídas comissões especiais com admirável regularidade, nas duas Casas do Congresso (pelo menos uma em cada Casa por legislatura).

Nestes colegiados de temática específica, nas demais comissões das Casas e nos Plenários, ocorrem acalorados debates que arregimentam partidários e detratores, são produzidos relatórios, ouvem-se em audiências públicas os grandes especialistas do tema no Brasil. Apesar do contínuo esforço, não se consegue formar uma maioria forte o suficiente em torno dessas propostas, apta a aprovar mudanças. Nesse grupo,

encontra-se o Projeto de Lei 1.210/2007 o qual, apesar de continuar em trâmite, não possui chance de voltar à pauta das discussões plenárias.

O PL 1.210/2007 alcançou grande apelo político e, em termos legislativos, percorreu quase todo o caminho de tramitação rumo a uma aprovação na Câmara dos Deputados. Apesar de sua rejeição formal não ter ocorrido e o projeto ainda tramitar, o resultado foi o que Ferreira Júnior, Perlin e Rocha (2012) denominaram de rejeição política, fenômeno de descarte de uma matéria sem o enfrentamento da votação plenária, o que inviabilizou uma decisão final para a denominada reforma.

Como principais temas, o projeto trazia a proposta de financiamento público exclusivo de campanha e listas fechadas e preordenadas para eleição de cargos proporcionais do Legislativo. Tratava, ainda, de pesquisas eleitorais, fidelidade partidária, proibição de coligações e instituição de federações partidárias, conforme expresso na ementa da proposição:

Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). (BRASIL, 2007a, Projeto de lei 1.210 de 2007).

Hoje, sem possibilidades políticas de retornar à pauta de Plenário, e sem condições regimentais de ser arquivado<sup>9</sup>, o PL 1.210/07 traduz-se em entulho legislativo, muito embora todos os seus temas tenham sido reapresentados em novas rodadas de propostas de discussão, concentradas em 2009 e em 2011. O que aconteceu, em seu percurso, para que o projeto não lograsse êxito é relevante para a compreensão tanto do debate sobre a reforma política brasileira quanto do processo legislativo em si, principalmente no que diz respeito aos padrões sistêmicos envolvidos.

Para responder a essa problematização, realizou-se estudo de caso sobre o PL 1.210/07. Utilizando o método de *process tracing*, foram analisados documentos relativos à proposição com o objetivo de identificar mecanismos causais envolvidos na tramitação do projeto de lei e que culminaram com a inviabilidade de sua aprovação.

---

<sup>9</sup> Algumas proposições, por ter alcançado determinadas fases da tramitação, ou por questões de autoria, não podem ser arquivadas ao final da legislatura. Neste rol, encontra-se o PL1.210/2007. Vide nota de nº 4 e princípio da unidade da legislatura, a seguir.

Recortes metodológicos são opções do pesquisador que devem estar alinhados aos objetivos da pesquisa e à natureza do fenômeno. O método de *process tracing*, conforme orientação de Bennett e Elman (2006), requer a coleta de grande quantidade de dados provenientes de diferentes fontes. Assim, para realizar a pesquisa, foram seguidos os seguintes passos:

1. Construção da história do PL 1.210/2007 a partir de base documental;
2. Identificação de momentos críticos do percurso histórico da proposição (formatação, apresentação, distribuição às comissões, apresentação de relatórios);
3. Identificação dos atores chave;
4. Entrevistas com atores chave;
5. Busca, em discursos e notas taquigráficas das reuniões em comissões e plenário, de fragmentos para complementar as informações obtidas nos documentos legislativos e nas entrevistas.

Cada fase é descrita a seguir.

#### **A. História do PL 1.210 e identificação de atores chave: pesquisa documental**

Para acompanhar o processo e reconstruir a trajetória da proposição, foram analisados dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados (Sileg), documentos legislativos publicados no Diário da Câmara dos Deputados ou arquivados no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (Cedi), atas de reuniões e notas taquigráficas de sessões plenárias da Câmara e de suas comissões. A reconstrução desse percurso possibilitou resgatar as proposições antecessoras ao PL 1.210/2007 que lhe serviram de molde, apontar a autoria da proposição, as comissões às quais o projeto foi distribuído e os deputados que a relataram, os votos em separado, emendas, destaques e substitutivos que incidiram sobre a matéria, os discursos a favor e contrários à temática.

#### **B. Os atores chave: uso de *elite interviewing***

A reconstrução da história e o mapeamento do trajeto permitiram identificar atores chave no percurso do PL 1.210/2007. O primeiro ator chave identificado foi o deputado Miro Teixeira (PDT/RJ), autor do requerimento que fez surgir o PL 1.210/2007 e o primeiro a ser entrevistado. Em seguida, entrevistou-se o deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), que foi autor de requerimentos, pareceres e questões de ordem que obstruíram a tramitação da matéria ao ponto de inviabilizar seu retorno à

pauta do plenário em 2007. Além disso, o deputado Arnaldo Faria de Sá, designado relator pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC<sup>10</sup>) para a proposição em estudo, proferiu parecer pela inconstitucionalidade do PL 1.210/2007, na tentativa de interromper a tramitação. Entrevistou-se, ainda, o deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ), que, na qualidade de presidente da CCJC, forçou, por entendimento regimental, a ida da proposição àquela comissão, propiciando que no colegiado fosse proferido, pelo deputado Arnaldo Faria de Sá, o parecer contrário à tramitação do PL 1.210/2007.

Ainda para as entrevistas, identificou-se o deputado Rubens Otoni (PT/GO) como ator importante, pois foi o relator consecutivo, pela CCJC, de dois ciclos de discussão sobre a reforma política, representados pelas comissões que deram forma aos PLs 5.268/2001 e 2.679/2003, e imediatamente anteriores ao ciclo que culminou com a apresentação do PL 1.210/2007. O dep. João Almeida (PSDB/BA) relator da matéria na Comissão Especial de 2001, que formatou o PL 5.268/2001, também foi identificado como importante autor, porém, a entrevista com esse parlamentar não foi realizada porque ele encontra-se sem mandato parlamentar, atualmente.

O próximo ator importante identificado foi o dep. Ronaldo Caiado (DEM/GO), relator do PL 1.210/2007 em plenário, em substituição à CCJC, além de ser o ator responsável pela consolidação de todos os temas de reforma no PL 1.210/2007, quando da relatoria do PL 2.679/2003, na comissão especial destinada a estudar a reforma política na 52ª Legislatura. Esse deputado, embora de importância nuclear para o estudo, não foi entrevistado por motivo de indisponibilidade de agenda. Supriu-se essa falta com o aproveitamento de trechos de entrevista concedidas por esse deputado a Júlio Pinto (2011), de discursos proferidos em Plenário, na condição de relator do PL 1.120/2007 e por manifestações no Colégio de Líderes<sup>11</sup>.

O deputado que figura na ficha de tramitação da proposição como primeiro autor da proposição, o deputado Régis de Oliveira (PSC/SP), inicialmente cogitado como ator

---

<sup>10</sup> A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC – passou a ser denominada assim após a Resolução nº 20, de 2004. Antes, ela se chamava Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR. Contudo, nas fichas de tramitação disponíveis nos sítios eletrônicos da Câmara, a sigla é automaticamente atualizada, motivo pelo qual adotamos apenas CCJC durante a narrativa histórica.

<sup>11</sup> Segundo o RICD, arts. 12 e 20, cabe aos partidos a escolha de um dentre seus membros para, na qualidade de Líder, ser interlocutor da bancada junto à Casa. Os Líderes contribuem para a tomada de decisões políticas, sendo o Colégio de Líderes órgão político cuja função é externar as deliberações dos líderes.



chave, foi descartado deste primeiro momento do estudo após análise de informações coletadas na entrevista com o deputado Miro Teixeira. Nesta entrevista, se observou que o deputado Régis de Oliveira constou como primeiro signatário por abdicação sucessiva de vários outros que o antecediam. Essa autoria, portanto, foi manobra meramente operacional, viabilizadora da apresentação do PL 1.210/2007, como se verá adiante.

Alguns outros atores, ora por oportunidade, ora por compreensão de sua importância para o Legislativo e seus processos, também foram entrevistados, ainda que na reconstrução histórica do PL 1.210/2007 não tenham aparecido como atores proeminentes. Nesse rol, encontra-se o Dep. Mauro Benevides (PMDB/CE), um dos mais longevos parlamentares (com mandato parlamentar no Congresso Nacional desde 1974), membro da Comissão Especial para estudo da Reforma Política de 2003 e 1º Vice-Presidente da Assembleia Constituinte, além de autor de opúsculo acerca do tema (BENEVIDES, 2005). Também por esse critério foram entrevistados o Deputado Marcelo Castro (PMDB/PI), atual coordenador para a Reforma Política pelo PMDB e o Senhor Mozart Vianna, Secretário Geral da Mesa durante as 51ª, 52ª e 53ª Legislaturas, tendo nessa condição assessorado o Plenário e as reuniões do Colégio de Líderes durante as rodadas sucessivas de discussão da Reforma Política.

Para realização das entrevistas com os atores chave utilizou-se a técnica de elite interviewing, no formato semiestruturado. Conforme Harvey (2011), não existe entendimento único sobre o termo elite, que vem sendo utilizado com significados diferentes em variados contextos de pesquisa. De forma geral, o termo é utilizado para entrevistas nas quais o participante é um ator social de status elevado ou que, devido a sua influência no contexto em questão, ocupa posição de destaque que envolva exercício de poder. Trata-se de entrevistas peculiares porque o tipo de relação estabelecida com o participante possui características diferentes de entrevistas conduzidas com pessoas comuns. Parlamentares, como é o caso dos participantes do presente estudo, possuem status diferenciado, inclusive, no que diz respeito a direitos e deveres, além de serem alvo de exposição midiática que os deixa em situação de ponderar com cautela o reflexo de suas declarações. Harvey explica que uma das maiores diferenças entre entrevistas com elites e com pessoas comuns é a questão relacional – interação entrevistado e pesquisador – e a fidedignidade das informações

prestadas, já que as elites entrevistadas são mais expostas socialmente, o que pode interferir na qualidade das respostas oferecidas.

Para Tansey (2007), a *elite interviewing* configura um recurso para complementar dados advindos de outras fontes em pesquisas do tipo *process tracing*. O autor explica que este tipo de entrevista permite o acesso a decisões e ações que estão por trás de eventos ou séries de eventos, colaborando para a reconstrução do processo e identificação de seus pontos críticos.

No presente estudo, a entrevista com os deputados foi crucial para a compreensão do processo, principalmente para o acesso às variáveis de interferência e para elucidação de alguns pontos que só poderiam ser esclarecidos por pessoas que participaram ativamente do processo.

### **C. Notas taquigráficas, discursos parlamentares, atas partidárias, anotações pessoais: fontes de dados complementares**

Por vezes, as entrevistas apresentaram lacunas. Como é esperado em elite interview, os parlamentares não forneciam todas as informações para a compreensão de determinada questão ou mesmo não se lembravam de determinados detalhes. Para esses casos, recorreu-se aos registros de notas taquigráficas e aos discursos, armazenados e disponíveis no sítio da Câmara dos Deputados. Quando necessários, foram consultados por data e por parlamentar.

Lançou-se mão, ainda, das atas das reuniões de bancada realizadas pelo PMDB, a que o autor teve acesso na qualidade de assessor legislativo daquele partido. Da mesma forma, foram utilizados extratos das reuniões da Presidência com o Colégio de Líderes, reservada ao Presidente da Câmara, Líderes e assessores das Lideranças Partidárias, destinadas a debater os rumos procedimentais a serem adotados nas sessões plenárias da Câmara em que figurou na pauta o PL 1.210/2007.

#### IV. ESTUDO DE CASO DO PROJETO DE LEI DE N.º 1.210/2007

Segundo GEORGE e BENNET (2005), o método de estudo de caso por meio da reconstrução da narrativa histórica (*process tracing*) possibilita não só testar hipóteses ligadas a um evento histórico como também criar generalizações, ou seja, novas hipóteses, para testar eventos similares futuros. O objetivo epistemológico do método é o desenvolvimento logicamente consistente de modelos ou teorias, a partir de um caso concreto, para derivar implicações observáveis e testá-las empiricamente, verificando se há a necessidade de atualização da teoria.

As hipóteses levantadas nos estudos de Ciência Política e Direito que compõem o quadro teórico desse estudo são testadas durante a reconstrução da trajetória do PL 1.210/2007; as entrevistas realizadas servem de guia para captar a percepção dos atores diretamente responsáveis pelo surgimento, desenvolvimento e ocaso do PL 1.210/2007 acerca da existência das mesmas variáveis sobre o processo legislativo e sua influência para o caso em estudo; e, a ficha de tramitação do PL 1.210/2007 representa um resumo dos passos regimentais e políticos que a matéria seguiu dentro da Câmara dos Deputados.

Uma prática legislativa seguida por todos os presidentes da Câmara é a reunião semanal com o Colégio de Líderes para a construção de uma pauta para o Plenário. Nessa reunião, são apresentadas as proposições que o presidente deseja ver deliberadas na semana<sup>12</sup> e cada líder partidário coloca as suas pretensões e dificuldades acerca das matérias sugeridas para pauta. Para a reconstrução do caminho percorrido pelo PL 1.210/2007, serão utilizados principalmente, portanto, as entrevistas com atores chave, a guia de tramitação legislativa e extratos das reuniões de líderes.

O Projeto de Lei de nº 1.210/2007 foi escolhido para estudo de caso para a reforma política por ter sido, dentre todas as proposições assim denominadas, a que chegou mais perto de uma deliberação final na Câmara dos Deputados. As propostas denominadas de reforma política que a antecederam nesta Casa, os Projetos de Lei de nº 5.268/2001 e 2.679/2003, não ultrapassaram a fase das comissões. Sorte melhor não tiveram as propostas de reforma política das rodadas ulteriores. Em 2009, o então Presidente Luís Inácio Lula da Silva enviou ao Congresso sua proposta de reforma

---

<sup>12</sup> A construção da pauta é função regimental do presidente, que o faz ouvido o Colégio de Líderes (RICD, art. 17, incisos s, t, u).

política (apresentada à Câmara sob a forma de várias proposições, fatiando-se os temas do PL 1.210/2007, na tentativa de se conseguir consenso para aprovação por partes da matéria) e na atual legislatura, sob a presidência do dep. Almeida Lima (PPS/SE) e relatoria do dep. Henrique Fontana (PT/SP), a Câmara instalou nova comissão especial para o tema, abordando novamente os temas do PL 1.210/2007. Na rodada proporcionada pelo Presidente Lula, não houve avanços e, na atual legislatura, após dois anos de discussão, ainda não há um consenso para a aprovação de um relatório na Comissão Especial.

As questões que afloram são: 1) a razão de o PL 1.210/2007 ter superado as fases procedimentais do processo legislativo e ter alcançado o Plenário, última etapa na Câmara dos Deputados. O que diferencia esta proposição das demais para que gozasse de tamanho apelo político (seu conteúdo, ou alguma conjuntura social, política ou econômica) e, 2) o porquê de, apesar desse apelo, não se conseguir deliberar a matéria, a ponto de não se ter como resultado nem a aprovação nem a rejeição do projeto. O teste das hipóteses teóricas levantadas, a busca das respostas que agora se apresentam e a construção de novas indagações são possibilidades advindas da reconstrução histórica da tramitação do PL 1.210/2007.

#### **IV. 1. A apresentação do PL 1.210/2007**

O PL nº 1.210/2007 foi apresentado em 30 de maio de 2007, fruto de um amplo acordo com a participação de todos os partidos com assento na Câmara dos Deputados, tendo como primeiro autor o Deputado Régis de Oliveira. Trezentos e sessenta outros deputados subscreveram o projeto de lei na qualidade de coautores, representando mais de 70% da composição de 513 parlamentares da Câmara dos Deputados. Na mesma data, foi apresentado em Plenário requerimento de nº 1.083/2007, para concessão do regime de urgência à tramitação da matéria, proposto pelas lideranças de todas as agremiações com representação na Câmara dos Deputados. O requerimento foi aprovado pelo expressivo quórum de 378 votos favoráveis, 43 votos contrários, enquanto 4 deputados se abstiveram de votar. Os números apontavam para possível grande interesse político da matéria e para a atmosfera aparentemente favorável à reforma política no Plenário da Câmara em 2007.

O projeto se destaca por ter sido o único (dentre os que detêm abrangência suficiente para ser classificado pelos parlamentares ou pela Câmara dos Deputados como proposta de reforma política) a chegar em Plenário. A proposta propunha um conjunto de alterações que contemplava mudanças para além do sistema eleitoral e partidário e sua ementa deixava antever a complexidade de seu teor:

Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). (BRASIL, 2007a).

Como principal mudança, a proposta ambicionava, no âmbito das eleições proporcionais, instituir o sistema de lista fechada e preordenada, combinando-o com o financiamento público exclusivo de campanha e a proibição das coligações. Em substituição às coligações, propunha a união de partidos, aplicável nas eleições proporcionais, sob a forma de federação partidária. Esta se caracterizava por ter a sua existência condicionada a um mínimo de estabilidade, mediante compromisso de permanência dos partidos na federação por pelo menos três anos após o pleito eleitoral, tempo em que deveria se preservar a aliança para efeito de atuação parlamentar. A proposta retomava, também, a discussão sobre o mecanismo de cláusula de barreira, propondo a obtenção de, pelo menos, dois por cento do eleitorado nacional como requisito para que os partidos adquirissem o direito a funcionamento parlamentar.

O projeto gozou de apelo político e empolgação consideráveis, o que se imaginava poder ser parcialmente explicado pelo momento de sua apresentação (início da 53ª legislatura), e por ter sido precedido, na legislatura anterior, por uma sucessão de acontecimentos políticos negativos, caracterizada por denúncias de corrupção, compra de votos, desvio de verbas públicas, no episódio denominado de “mensalão”. Esse fato teria o condão de reacender a discussão sobre a urgência de uma reforma política, com ênfase no modelo de financiamento de campanha. A crise política causava a elevação do tom nos discursos proferidos em Plenário em defesa da necessidade e da urgência da reforma.

Um exemplo desse apelo de que gozava a temática é representado pelo discurso do deputado Luiz Couto (PT/PB), ainda em 06 de fevereiro de 2007 (primeira semana da 53ª legislatura), em que o parlamentar defendia a urgência da Reforma Política:

(..) Chamo a atenção para a chamada reforma política, que temos de promover porque o nosso sistema eleitoral está corrompido, apodrecido e não funciona. O poder econômico é que decide as eleições. Quando o Parlamentar tem voto de opinião e faz um bom trabalho, ainda recebe apoio. É importante discutirmos e fazermos profunda reforma política e não um remendo de reforma, tal como aquela última que proibiu o showmício, mas permitiu a circulação de dinheiro para a compra de cabo eleitoral, de Vereador, de Prefeito, o que inflacionou a busca de quem queria ganhar mais (...).

Excerto da Sessão Plenária do dia 06/02/2007, publicado no Diário da Câmara dos Deputados, 06/02/2007, p. 3106.

Na mesma semana, defenderam a aprovação da Reforma os deputados Átila Lins, Edinho Bez e Mauro Benevides, do PMDB; João Oliveira e Cláudio Cajado, do PFL<sup>13</sup>; Flávio Dino, do PCdoB e Luciana Genro, do PSOL. Nas semanas seguintes, outras dezenas de parlamentares ocupariam as tribunas da Câmara para se manifestarem pela necessidade da Reforma. No entanto, não se colhe, nos discursos proferidos, uma vinculação clara entre o episódio do mensalão e as defesas pela discussão dos temas da Reforma Política.

O afã reformista ecoaria nas reuniões do Colégio de Líderes. Assim, na reunião do dia 10 de abril de 2007, o presidente da Câmara sente a necessidade de conclamar os líderes para apoiar a deliberação em Plenário do PL 2.679/2003. Nessa reunião, o líder do PDT, dep. Miro Teixeira, se pronunciou desfavoravelmente à reabertura da discussão sobre a Reforma e o líder do PCdoB, dep. Renildo Calheiros, mencionou acordo ainda informal de se reabrir prazos para emendamento da matéria (que havia se encerrado na legislatura anterior) o que poderia ser feito por meio da reapresentação do PL 2.679/2003 sob nova numeração.

Assim, antecede a apresentação do PL 1.210/2007 um desejo manifesto de se voltar a discutir a Reforma Política, ao tempo em que também se torna saliente a indecisão em relação à forma em que isso se daria: se em continuação à deliberação do PL 2.679/2003, ou se por meio da apresentação de uma nova proposição.

---

<sup>13</sup> O PFL foi refundado em 28 de março de 2007, passando a se denominar Democratas (DEM). Portanto, para as ocorrências de ações do Partido e de seus membros até essa data, se utiliza a sigla PFL. Para momentos posteriores, DEM.

O deputado Edinho Bez (PMDB/SC) propunha, na sessão de 06 de fevereiro de 2007, inclusive a constituição de uma nova comissão especial para “atualizar a discussão da Reforma Política”, ou seja, propunha-se zerar toda a tramitação já ocorrida para a matéria nas legislaturas anteriores. Havia também, por certo, deputados e bancadas opositoras a qualquer discussão, como já se manifestara o PDT na reunião do dia 10 de abril.

Decidiu-se, em nova reunião da presidência com o Colégio de Líderes, ocorrida no dia 22 de maio, que a Reforma Política, na 53ª Legislatura, seria discutida por meio da reapresentação do PL 2.679/2003, sob a forma de novo projeto de lei (que receberia, posteriormente, a denominação de PL 1.210/207). Naquele encontro, o presidente da Câmara, explicou aos Líderes o conteúdo do acordo que se propunha, o que se resume nos seguintes pontos:

- 1) Seria apresentado novo projeto de lei para a Reforma Política. Porém, o texto seria aquele fruto da discussão do PL 2.679/2003, consubstanciado pelo relatório final do dep. Rubens Otoni (PT/GO) que, em última análise, é cópia fiel do Relatório Caiado, da Comissão Especial de 2003.
- 2) A matéria seria votada por partes, nominalmente, mas o Colégio deveria definir a ordem de votação dos temas.
- 3) Não haveria necessidade de o novo PL retornar às comissões permanentes ou a uma nova comissão especial, uma vez que representava a continuidade da rodada da legislatura antecedente.
- 4) Ocorreria a apensação de todos PLs acerca de temas da reforma ao PL 8.039/1986 para rejeição em bloco e posterior apresentação do texto PL 2.679/2003. Isso representava a oportunidade de a) possibilitar a discussão da matéria e apresentação de emendas; b) dar à Câmara a palavra final acerca da Reforma Política, retirando do Senado a condição de casa iniciadora.

Ainda nessa reunião de líderes, o presidente ressaltava que a efetividade do acordo dependeria de assinaturas da maioria absoluta dos deputados para reapresentação do PL 2.679/2003 e que até aquele momento ainda não havia o número de assinaturas necessário. Conclamava, por esse artifício, os líderes para mobilizarem suas bancadas e coletar as assinaturas.

À época da apresentação do PL 1.210/2007, tramitavam na Câmara mais de uma centena de projetos de lei cujas temáticas tocavam em algum ponto do que se pretendia colocar na nova proposição. Havia, entre essa centena, projetos iniciados na Câmara, no Senado e pelo Executivo. Ao se apresentar o PL 1.210/2007, ele seria apensado<sup>14</sup> a uma dessas proposições, que teria a precedência na tramitação. Para desviar-se da regra regimental, o acordo de líderes citado passava pela apensação da centena de projetos existentes antes da apresentação de nova proposição legislativa, com posterior rejeição maciça de todos eles (como de fato ocorreu na sessão plenária do dia 30 de maio de 2007). Em seguida, apresentou-se o PL nº 1.210/2007. O objetivo da manobra regimental era deixar o PL 1.210/2007 como o único projeto de lei a tratar dos temas componentes da reforma política a tramitar em 2007 na Câmara dos Deputados.

Interessante mencionar que esse desejo de se excluir do rol de propostas em tramitação todas as matérias correlatas ao PL 1.210/2007, embora tenha sido transformado em acordo no início de maio, foi inicialmente construído pelo deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) em 06 de março de 2007, sob forma de requerimento de apensação de nº 451/2007, versado nos seguintes termos:

REQUEREMOS, nos termos do art. 142 do Regimento da Câmara dos Deputados, sejam apensados todos os projetos de lei oriundos do Senado Federal que tratem de matéria idêntica ou correlata ao Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, da Comissão Especial de Reforma Política, que “Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições)”, a fim de que não remanesça nenhuma proposta do Senado acerca da referida matéria tramitando em separado nesta Casa.<sup>15</sup>

Portanto, o dep. Miro Teixeira é também o mentor dessa manobra regimental de excluir a possibilidade de deliberação de outra reforma que não a representada pelo PL 2.679/2003. Esse projeto ganha consequentemente relevância para a reconstrução do caminho trilhado pelo PL 1.210/2007 porque, em verdade, o PL 1.210/2007 é cópia

---

<sup>14</sup> Segundo o art. 142 do RICD, proposições da mesma espécie que tratam de matéria correlata podem ser apensadas e tramitar em conjunto.

<sup>15</sup> Disponível em:

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=AD7C659D09890E8D0ABF99E9B8022B39.no de2?codteor=439605&filename=REQ+451/2007+%3D%3E+PL+2679/2003](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=AD7C659D09890E8D0ABF99E9B8022B39.no de2?codteor=439605&filename=REQ+451/2007+%3D%3E+PL+2679/2003)



dos dispositivos do PL 2.679/2003. Em outras palavras, a essência do acordo de lideranças era descartar todos os 106 projetos de lei sobre temas da reforma política e, no momento seguinte, resgatar um deles e reapresentá-lo, o que nos leva a concluir que, ao menos para o PL 2.679/2003, a rejeição regimental não significava uma desaprovação do conteúdo da proposição.

Das 106 proposições escolhidas para serem rejeitadas, várias tramitavam na Casa há vários anos sem que conquistassem o apelo político necessário para serem apreciadas pelas comissões. A maioria delas encontrava-se com a tramitação interrompida por desinteresse político, não era classificada pela Câmara dos Deputados como proposta de reforma política e tratava de aspectos pontuais dos sistemas político, eleitoral ou representativo.

Esse era o caso do PL nº 8.039/1986, de autoria era do Senador Jamil Haddad<sup>16</sup>, que dispunha tão somente de propaganda eleitoral<sup>17</sup>. Dentre as proposições rejeitadas em 2007, essa era a mais antiga, tendo sido apresentada à Câmara em 27 de junho de 1986 (antes mesmo da vigência da atual Constituição). A proposição pairou pela Câmara, estagnada, até abril de 1992, quando o relator da matéria emitiu parecer que, sequer, foi apreciado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC. O próximo momento relevante da tramitação desse projeto foi o seu despacho à comissão especial criada em 1992 para analisar o sistema eleitoral e partidário brasileiros. Em razão da Comissão não ter concluído seus trabalhos até o término da 50ª legislatura, em 1995, o PL nº 8.039/1986 foi novamente encaminhado à CCJC, momento em que recebeu e teve aprovado um parecer. Essa matéria não foi depois apreciada em plenário, ficando com sua tramitação paralisada até maio de 2007, quando foi objeto do acordo de lideranças para apensação e rejeição de projetos de lei que tratavam de temas que compõem a questão da reforma política.

Esse exemplo de proposição com tramitação suspensa era a tônica para a maioria das 106 proposições rejeitadas na data de 30 de maio de 2007 e grande parte delas não havia sequer sido relatada nas comissões temáticas. Exceções eram os projetos de lei 5.268/2001 e 2.679/2003, denominados de propostas de reforma política, que haviam

---

<sup>16</sup> Para esse estudo, desconsideram-se os acontecimentos da tramitação das propostas oriundas do Senado, ocorridas naquela Casa, uma vez que todas as que guardam relação de pertinência com o presente estudo de caso foram rejeitadas e arquivadas na Câmara.

<sup>17</sup> A ementa da proposição era: “Dispõe sobre a proibição de propaganda oficial e dá outras providências.”

tramitado por comissões especiais, pelas comissões permanentes da Casa e estavam prontas para ir a Plenário. Essas propostas representam o antecedente histórico da formação do PL 1.210/2007. Portanto, para o prosseguimento da reconstrução histórica dessa proposição é necessário revermos as comissões especiais anteriores a 2007 que deram origem a esses dois projetos de reforma política.

#### **IV. 2. Comissões Especiais para a Reforma Política: a construção do PL 1.210/2007**

No sistema de comissões do Parlamento brasileiro estão previstas comissões permanentes e comissões temporárias. As primeiras são criadas por resolução, integram os regimentos das Casas Legislativas e são coparticipes do processo legislante e fiscalizatório, gozando, inclusive, da prerrogativa de decidir definitivamente acerca de questões que a elas sejam submetidas (art. 58 da CRFB/1988). Apesar dessa organização lógica do trabalho legislativo em órgãos fracionários permanentes, por vezes se mostra necessária a criação de outras comissões – denominadas comissões especiais, espécies de comissões temporárias – para deliberar questões de alta complexidade<sup>18</sup> ou de grande apelo político. Nessa hipótese se enquadram as propostas de reforma política.

As comissões especiais podem ser constituídas para analisar uma proposta já apresentada e em tramitação na Câmara dos Deputados ou pode ser constituída para analisar determinado assunto e concluir, com um parecer, oferecendo (ou não) proposição legislativa. Nesse último caso, o de uma comissão de estudo que conclua pela necessidade de oferecimento à Casa de proposta legislativa, a proposta é encaminhada à Mesa para distribuição ao sistema de comissões permanentes, ou seja, o início formal da tramitação se dá a partir da Mesa, desconsiderando regimentalmente o estudo prévio da comissão especial, que servirá para dar forma à proposição (iniciativa) e para subsidiar a discussão política nas comissões permanentes e no Plenário.

---

<sup>18</sup> No art. 34 do RICD, prevê-se a distribuição de matéria a uma comissão especial sempre que a matéria deva tramitar por mais de três comissões de mérito.

As comissões especiais criadas para estudar a temática da reforma política após a Constituição de 1998<sup>19</sup> possuem papel relevante no percurso da construção do PL nº 1.210/2007. Sob a nova ordem constitucional, quatro comissões especiais foram criadas para temas específicos de representação ou sistemas eleitoral e político, e lograram aprovar normas. As duas primeiras, a Comissão Especial de Legislação Eleitoral e Partidária (1992) e a Comissão Especial da Reforma Política e Eleitoral (1995), foram contemporâneas dos debates que culminaram com a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), embora a de 1995 tivesse no nome a menção à Reforma Política. Essas comissões, portanto, tinham por principal objetivo subsidiar a Casa no feitiço da Lei dos Partidos Políticos, sendo que também discutiram pontos que ainda hoje estão em pauta, como a fragmentação partidária excessiva e o financiamento de campanha.

Um terceiro colegiado, a Comissão Especial da PEC da Reeleição (1996), deliberou acerca da reeleição para os cargos eletivos do Executivo; e, por fim, uma quarta comissão, a Comissão Especial para as eleições de 1998 (1997), com o escopo de regulamentar a lei para as eleições de 1998, se dedicou ao estudo dos temas que seriam incorporados à lei geral das eleições (Lei nº 9.504/97). Nesses colegiados, embora não fosse o foco, os temas de necessidade de revisão das regras dos sistemas eleitoral, representativo e partidário eram objeto de pronunciamentos parlamentares, demonstrando certo interesse na Câmara de se discutir mais diretamente essas questões.

A partir de 2001, a Câmara dos Deputados instala comissões com objetivo de estudar a viabilidade de mudanças mais profundas dos sistemas partidário, eleitoral e representativo. Surge, nesse momento, a compreensão construída pela própria Câmara dos Deputados de que o objeto de estudo dessas comissões pode ser denominado de propostas de reforma política. O primeiro exemplo dessa nova fase é a Comissão Especial da Reforma Política – CEREFORM 2001, que tinha por temas principais coligações partidárias e fidelidade partidária.

A CEREFORM 2001 foi uma comissão de estudo que concluiu pela oportunidade de apresentação à Câmara de um projeto de lei para a reforma política, o Projeto de Lei

---

<sup>19</sup> Um breve resumo dessas comissões pode ser encontrado no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/55946.html>>.

de n.º 5.268/01, cuja ementa por si só demonstra a complexidade e a profundidade das discussões que tiveram lugar naquela arena:

Altera o art. 359, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), § 1º do art. 7º, o § 3º do art. 8º, o inciso III do caput do art. 9º, o inciso VI do art. 15, o art. 17, parágrafo único, o art. 19, caput e § 1º, e o art. 21, caput e parágrafo único, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, o § 2º do art. 6º, o § 1º do art. 8º, o § 1º do art. 37, os §§ 1º, 3º e 4º do art. 39, o art. 41-A, os §§ 7º, 8º e 9º do art. 42, o caput do art. 46, o § 3º do art. 47, o caput do art. 58 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, acrescenta o parágrafo único ao art. 13, os §§ 2º a 4º ao art. 21, o parágrafo único ao art. 38 da Lei nº 9.096, de 1995, o § 5º ao art. 2º, o § 3º ao art. 3º, o § 4º ao art. 36, o § 6º ao art. 39, o art. 41-B, os incisos III, IV e V ao § 2º do art. 47, o art. 57-A, à alínea g ao inciso III, do § 3º do art. 58, o inciso III ao art. 88 e o art. 98-A à Lei nº 9.504, de 1997, e revoga o inciso XV do art. 22, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, o parágrafo único do art. 22 da Lei nº 9.096, de 1995, os §§ 1º e 2º do art. 53 e o art. 55 da Lei nº 9.504, de 1997 (BRASIL, 2001).

A ementa exige do leitor acesso às leis eleitorais, além de dedicação e paciência para a compreensão do objetivo da proposta legislativa, uma vez que se propunha alteração em centenas de dispositivos, em várias normas. O alcance da proposição é mais bem percebido por meio da explicação da ementa, ferramenta disponível na página eletrônica da tramitação da proposição, cuja leitura nos permite afirmar que a proposição tratava de crimes eleitorais, registro de partidos, financiamento de campanha e fundo partidário, propaganda eleitoral e, por fim, era denominada de proposta de reforma política:

Exige interrogatório do réu em caso de crime eleitoral; inclui requisitos para registro de partido político, criação de estatuto e filiação partidária; estabelece que no ano em que se realizarem eleições será dobrado o valor da dotação orçamentária para o Fundo Partidário; proíbe a captação de sufrágio (compra de voto) até o momento da escolha do candidato em convenção; autorizando o uso de simulador de voto eletrônico para treinar eleitor; dispondo sobre propaganda eleitoral em outdoors e exigindo que as emissoras de rádio e televisão da Câmara dos Deputados e do Senado transmitam, na íntegra, programa de propaganda eleitoral gratuita referente à eleição presidencial. Projeto da Reforma Política. (BRASIL, 2001).

O PL nº 5.268/2001 foi distribuído às comissões de Finanças e Tributação – CFT – e à CCJC. A primeira comissão analisaria a proposta, apenas, acerca de sua adequação financeiro-orçamentária (RICD, art. 54), estudo necessário porque se intentava dobrar a dotação orçamentária para o fundo partidário, nos anos eleitorais, e era necessário verificar se tal proposta encontrava-se em consonância com o plano plurianual e com as leis orçamentárias. A segunda comissão, a CCJC, analisaria a constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade da matéria (ou seja, adequação a aspectos legais e formais) e o mérito da matéria (a viabilidade política da aprovação da proposta).

Na CFT, a matéria foi relata pelo deputado Germano Rigotto (PMDB-RS), tendo parecer aprovado pela adequação financeira e orçamentária, em 20/11/2002. Em seguida, a proposição foi imediatamente encaminhada à CCJC. Nesse colegiado, a proposta ficou sem andamentos até 30 de abril de 2004, quando o deputado Rubens Otoni (PT/GO) foi designado relator da matéria. A razão possível para o aparente esquecimento do projeto de lei pela comissão por dois anos é que, para a Câmara, o PL nº 5.268/2001 ainda não abrangia todas as alterações que se pretendia discutir.

Em 2003, enquanto a proposta da CEREFORM 2001 adormecia na CCJC, a Presidência da Câmara dos Deputados instalou nova comissão especial para estudo da reforma política, a REFPOLIT 2003: Comissão para Estudo da Reforma Política de 2003. Essa comissão foi incumbida de estudar o tema, subsidiada pelas discussões havidas na comissão anterior e por propostas advindas do Senado, cuja discussão se iniciou ainda em uma comissão especial daquela Casa, instituída em 1995.

Essa nova postura é tributária de algumas propostas de reestruturação dos sistemas eleitoral, político e representativo, aprovadas pelo Senado Federal após a conclusão dos trabalhos de uma comissão especial instalada naquela Casa em 1995, em que se apresentou e posteriormente se aprovou em Plenário temas como financiamento público de campanha e lista fechada proporcional para as eleições de deputados. A partir dessa visão de reforma esposada no Senado foi que as comissões da Câmara de 2001 e 2003 formataram a sua Reforma Política.

Essa segunda comissão, cuja relatoria ficou a cargo do deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO), concluiu seus trabalhos com a apresentação de um parecer, o Relatório Caiado, que trazia a sugestão de novo projeto de lei. Mais uma vez, a Câmara retomava, desde o início, as fases do processo legislativo, pois, embora o PL nº 5.268/2001 se encontrasse pendente apenas de apresentação e aprovação de parecer na CCJC para ir a Plenário, a reforma política foi novamente discutida em comissão especial (denominada nas fichas de tramitação por REFPOLIT 2003), que apresentou novo projeto de lei (o PL nº 2.679/2003) e este teve de ser distribuído para análise das comissões temáticas, antes de ter condições de ir a Plenário.

O PL nº 2.679/2003 é crucial para a compreensão do atual estágio da reforma política na Câmara, pois é a partir do Relatório Caiado que os temas relativos a uma reforma político-eleitoral em debate ainda hoje (entre eles, lista fechada, financiamento

público, suplência de Senador) condensam-se, pela primeira vez, em uma só proposta legislativa. Como se percebe, os trabalhos legislativos de construção e apreciação de temas complexos nem sempre caminham de forma linear. Para a reforma política, até 2003, já haviam sido constituídas três comissões especiais (1995, 2001 e 2003), cada uma com curso próprio e autônomo. Reiniciava-se, a cada rodada, todo o processo de análise dos temas propostos, partindo-se do ponto inicial a cada comissão, não apenas do ponto de vista do processo legislativo, mas, também, da própria discussão do conteúdo. Influenciaram também na formatação do PL 2.679/2003 as discussões havidas no Senado, razão pela qual se abrem parênteses para breve histórico das comissões para reforma política daquela Casa.

### **As comissões especiais do Senado:**

Paralelamente à Câmara, no Senado Federal também eram instaladas comissões especiais. A primeira delas, denominada de Comissão Especial Interna para estudo da Reforma Político Partidária (1995), concluiu seus trabalhos em 1998 com a apresentação de um relatório final que propunha a apresentação de oito PECs e três projetos de lei. Dentre os temas dessas proposições, havia propostas para regramento de domicílio eleitoral, prazos para filiação partidária, financiamento público exclusivo de partidos e campanhas eleitorais, sistema eleitoral misto, proibição de coligações, cláusulas de desempenho eleitoral, duração de mandato de senadores, suplência de senadores, fidelidade partidária, data da posse para mandatos políticos, número de vereadores (BRASIL, 1998).

Essas propostas todas foram distribuídas, tramitaram, mas não foram aprovadas pelo Plenário do Senado. Por força regimental, foram todas arquivadas ao final da legislatura que se encerrou em 1999. Na 51ª Legislatura (1999 a 2003), percebendo a dificuldade que Nohlen (2007) já nos advertira acerca da matriz normativa, o Senado Federal muda a estratégia e abandona a tentativa de aprovar reformas por meio de PECs. Propõe por meio de projetos de lei, no lugar do sistema misto distrital, a lista fechada e preordenada proporcional como modelo eleitoral a ser adotado, o sistema de financiamento público exclusivo e as federações partidárias. Essas propostas foram apreciadas no Senado, aprovadas e enviadas à Câmara dos Deputados e segundo Araújo (2008), influenciaram a formatação do PL 2.679/2003, que igualmente se esquivou de propor temas que necessitassem de maiorias qualificadas para aprovação.

Em 2005, o Senado instala uma segunda comissão especial para estudo do tema, denominada de REFPOL 2005, que termina seus trabalhos sem apresentar um relatório final, e em 2011 o tema volta à baila sob a forma da Comissão de Reforma Política de 2011.

Entre os dezesseis anos que separam a comissão especial do Senado, instalada em 1995, da comissão instalada em 2011, há poucas diferenças de conteúdo. Tratando primeiro das evoluções<sup>20</sup> percebidas entre um momento e outro, verifica-se a já citada migração do sistema misto para o proporcional de lista fechada e nota-se a inclusão na agenda do Senado a discussão sobre cotas para mulheres, tema bastante atual e que não tinha apelo na comissão de 1995. Um segundo tema inovador, decorrente da percepção da prática de alguns prefeitos desafiadora da lei, foi a proposta de proibição de mudança de domicílio para prefeitos e vice-prefeitos, no intuito de evitar que estes agentes políticos sejam, continuamente, eleitos para cargos no executivo, porém por municípios diferentes. Essa proposição não é totalmente alvissareira, uma vez que a preocupação com o prazo de domicílio e de filiação para candidaturas já estava presente em 1995.

Outro tema inovador é a ampliação dos mandatos dos chefes do Executivo, de quatro para cinco anos, como já foi à época do Governo Sarney, provocando o desencontro das eleições para cargos do Executivo e do Legislativo. Também é peculiar a intenção de propiciar candidaturas avulsas para cargos no Legislativo, o que vai contra a intenção de fortalecer os partidos, objetivo contido nas justificativas de todos os projetos de lei e comissões anteriores, tanto do Senado quanto da Câmara. Foi incluída no relatório da comissão de 2011 a previsão de referendo para validar as alterações na fórmula de preenchimento de cadeiras no parlamento.

As semelhanças ficam por conta da sistemática de propor o financiamento público exclusivo combinado com o sistema misto ou com o sistema proporcional de lista fechada. Completando esta tríade, as propostas do Senado sugerem que seja proibido realizar coligações para cargos proporcionais e fidelidade partidária. Concluindo, o modelo de reforma pretendido passa pelos quatro grandes temas: Voto em lista; Financiamento público exclusivo, Fidelidade Partidária e Vedação de coligações.

---

<sup>20</sup> Evolução, aqui, tem o sentido de mudança de pensamento, sem avaliação qualitativa.

Completam esse quadro a proposta de cláusula de desempenho de 5%, a questão da suplência de senador e datas para posse em cargos eletivos.

O estudo histórico comparativo dos debates das comissões e propostas de reforma política no Senado e na Câmara demonstra a construção de um eixo temático preferencial coincidente entre as Casas. A reforma desejada passa pelo fortalecimento dos partidos políticos, pela melhoria da representação, pela maior fidelidade da distribuição das cadeiras no Legislativo em relação ao voto do eleitor, e, talvez, principalmente, a libertação dos políticos do poder econômico.

Como assevera Araújo (2008), as propostas construídas no Senado na 51ª legislatura e aprovadas na 52ª legislatura são praticamente as mesmas adotadas pela Câmara por meio do Relatório Caiado, também na 52ª legislatura, e retomadas como modelo a ser discutido na 53ª legislatura, na forma do PL 1.210/2007, realçando-se o fato de que Relatório Caiado adotou, por influência do Senado, a sistemática de propor mudanças apenas via projetos de lei, com o intuito de ver aumentada a possibilidade de aprovação das mudanças pretendidas – o que era denominado de “a reforma possível”.

No entanto, cabe destacar que na forma adotada em 2011, no Senado, para proposição da Reforma, abandona-se a tentativa de fazer o máximo possível por meio de projetos de lei e propõem-se alterações inclusive no Texto Constitucional. A mesma tendência é observada na Câmara dos Deputados, em sua comissão especial de 2011, em que o relatório do dep. Henrique Fontana, ainda não aprovado, conclui pela necessidade de apresentação de PECs para partes da reforma política. Se nas 52ª e 53ª legislaturas as Casas optaram por esposar a reforma política possível, realizada por meio de projetos de lei (de alcance modificador menor), hoje parece que se abraça novamente um modelo ideal, de mudanças mais abruptas.

O que resta de conclusão nesse primeiro impasse é que a variável matriz normativa não foi efetiva para, uma vez escolhida a forma projeto de lei, possibilitar a aprovação da lei.



### **IV. 3. Juntam-se os trabalhos das duas comissões especiais da Câmara dos Deputados**

Retornando-se à tramitação do PL nº 2.679/2003, fruto da comissão especial para a Reforma de 2003, temos que, por força de despacho da Presidência que conferia tramitação à matéria, este foi distribuído para análise pela CCJC, justamente a comissão em que permanecia adormecido o PL nº 5.268/2001, fruto da comissão especial para a reforma política de 2001. Na CCJC, o deputado Rubens Otoni (PT/GO), relator do PL 5.268/2001, foi designado também relator do PL 2.679/2003, Seu primeiro ato (em 12 de maio de 2004) consistiu na solicitação de tramitação conjunta das duas propostas. O requerimento foi acatado em 23 de junho de 2004 e as proposições de duas comissões especiais para a reforma política (2001 e 2003) agora caminhavam em conjunto.

Em nove de novembro de 2004, o deputado Rubens Otoni apresentou relatório que sugeria a aprovação do PL nº 5.268/2001 e do PL nº 2.679/2003, na forma de substitutivo. O substitutivo inovava em relação ao parecer Caiado (da Comissão Especial de 2003), principalmente por permitir maior autonomia partidária na consecução da lista pré-ordenada de candidatos; punir os partidos que se desfilassem da federação, antes de um determinado prazo, com perda de fundo partidário e acesso ao tempo de rádio e televisão gratuitos; e, aplicar essa mesma restrição aos partidos e federações que não obtivessem desempenho eleitoral satisfatório.

Na mesma data da apresentação do relatório com substitutivo pelo dep. Rubens 53 , a CCJC aprovou requerimento do relator para realização de Audiência Pública para discussão de seu relatório (Requerimento nº 86/2004). O intuito do relator, de acordo com entrevista concedida para a pesquisa, era buscar a participação da sociedade para dar legitimidade à reforma pretendida pelo relator, traduzida por seu substitutivo. Além desse requerimento do relator, vários outros recursos regimentais (pedidos de vista em 18 de novembro de 2004; requerimentos e realização de audiências públicas; pedidos de adiamento de votação e retirada de pauta, apresentação de voto em separado<sup>21</sup> por membros da CCJC) foram apresentados à matéria. O intuito era ora o

---

<sup>21</sup> O voto em separado é faculdade deferida ao parlamentar nas comissões para que deixe expresso por escrito seu posicionamento quando da votação de uma proposição por meio do processo simbólico. A práxis transformou essa

de obstruir a tramitação e inviabilizar a deliberação, ora o de melhorar o teor do substitutivo do relator, demonstrando que a proposta contida nele ainda não era a desejada pela maioria dos membros da comissão.

Do resultado desse embate, tem-se o recuo do relator para a posição anterior, o relatório da Comissão Especial de 2003. Assim, o relator propôs, por meio de complementação de voto, apresentada em 22 de junho de 2006, a rejeição do PL nº 5.268/2001 e aprovação do PL nº 2.679/2003, na forma apresentada pela comissão especial REFPOLIT 2003. O voto do relator foi acatado e transformou-se em parecer da CCJC na mesma data de 22 de junho de 2006. Em suma, acatava-se, na íntegra, o Relatório Caiado, produzido pela comissão especial de 2003. Acerca desse episódio, o deputado Otoni afirma:

Eu fui o relator, discutimos exaustivamente isso lá, fizemos audiências públicas, seminários. Eu fiz questão de fazer uma coisa mais participativa possível. Até mais do que a própria comissão especial. Fomos para os estados, fizemos audiências públicas aqui, tentamos avançar um pouco além do que a comissão tinha definido aqui, mas, no Plenário... percebi que no Plenário, se nós tentássemos avançar além do que nós tínhamos conseguido na comissão especial, nós corríamos o risco de botar a perder tudo. Então, quando chegou ao final, eu abri mão do relatório que eu havia preparado de maneira mais participativa, e até com algumas questões, digamos assim, mais avançadas, abri mão disso, e acatei o relatório da comissão especial. (Fragmentos de entrevista com dep. Rubens Otoni).<sup>22</sup>

O PL nº 2.679/2003, que teve seu texto apresentado pela REFPOLIT 2003 e aprovado pela CCJC, dispunha acerca de pesquisas eleitorais, voto de legenda em listas partidárias preordenadas, instituição de federações partidárias, funcionamento parlamentar, propaganda eleitoral, financiamento de campanha, implementação de lista fechada para votações proporcionais e coligações partidárias. Nesse propósito, propunha alterar a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Acatou-se naquele contexto a proposta de atrelamento do financiamento exclusivo das campanhas à implantação do regime de listas fechadas para as eleições proporcionais. Cláusulas de desempenho ou de barreira, pesquisas e propagandas eleitorais e fidelidade partidária eram os demais temas que compunham o parecer final da CCJC.

---

ferramenta em possibilidade de oferecimento de voto alternativo ao do relator da matéria, concorrendo com o deste para se tornar o posicionamento final da Comissão, na forma de parecer (RICD, art. 57).

<sup>22</sup> Entrevista do deputado Rubens Otoni (PT/GO) concedida ao autor em 18 de abril de 2012.

Comparando-se essa proposição com a essência do PL nº 1.210/2007, ou com as temáticas mais fortemente discutidas nas rodadas seguintes (2009 e 2011), percebe-se claramente que foi em 2003, com o PL nº 2.679/2003, que a Câmara conseguiu um primeiro consenso: a apresentação de uma pauta para discussão sobre reforma política. Nota-se, ainda, que esse modelo sofreu influências das discussões travadas no Senado, especialmente na 52ª legislatura. A decisão final da conformação dos sistemas políticos e seus subsistemas, contudo, ainda está por ser construída.

O PL nº 2.679/2003, até então, fora um dos que mais fluíra, percorrendo todas as instâncias preparatórias que precedem a fase de Plenário, obtendo, inclusive, o parecer de mérito aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Ocorre que tudo isso se deu até o final de 2006, momento em que se encerrava a 52ª Legislatura.

Por esse relato, fica patente que, em verdade, a discussão da Reforma Política na Câmara dos Deputados apresenta continuidade, guardando identidade entre as sucessivas comissões criadas para discutir a matéria. O modelo de 2007 (PL 1.210/2007) é sucessor do relatório Caiado, de 2003 (PL2,6973/2007), que representou o consenso possível de duas rodadas de discussão na Câmara dos Deputados (52ª e 53ª legislaturas), coincidentes com as discussões no Senado. Rechaça-se, pelo menos para a 53ª legislatura, a questão da renovação parlamentar como explicativa para o reinício do estudo da reforma política. Em 2007, aproveitou-se o produto final das Comissões Especiais de 2001 e 2003, traduzidas pelo PL 2.679/2003.

#### **IV. 4. A questão da casa iniciadora**

No início da nova Legislatura (2007/2010), o PL 2.679/2003 figurou pela primeira vez na pauta do Plenário, já em 26 de fevereiro de 2007. A inclusão se deu por motivos políticos e já nas primeiras reuniões do Colégio de Líderes dessa nova legislatura percebia-se o relevo da temática, impulsionado pelo “mensalão” (PINTO, 2011, P. 205), fato que pautou os debates nos dois últimos anos da legislatura anterior e que mostrava ainda ter força para pautar o Plenário da Câmara em 2007.

Algumas reuniões de líderes foram necessárias para a construção do acordo de líderes, coordenado pelo então Presidente da Casa, Deputado Arlindo Chinaglia, em que se

decidia pela apensação de todas as propostas de reforma em trâmite naquele instante, para submetê-las a voto em Plenário e rejeitá-las em um só ato. Como já relatado, foram apensadas, em dependência da proposta mais antiga oriunda do Senado, o PL nº 8.039/1986, outros 105 projetos de lei. Essa ação se deu por meio do Requerimento nº 451/2007, de autoria do Deputado Miro Teixeira, apresentado ao PL 2.679/2003 ainda na primeira semana de março de 2007. A medida precoce do deputado Miro não revelava, sozinha, o intuito do requerimento, abrindo caminho para ilações. O ato poderia ser entendido como medida obstructionista, desejo de retomar a discussão desde o início, vontade de concentrar o debate em torno de temas centrais.

Na reunião do Colégio de Líderes de 10 de abril de 2007, o Deputado Miro, na qualidade de líder do PDT, se posicionou contra a continuidade da discussão da Reforma. Na reunião do dia 22 de maio, o mesmo deputado foi o principal promotor do acordo em que se decidiu pela apensação e rejeição de todas os projetos de lei que tratassem de temas da Reforma Política. O objetivo final desse acordo era o de concentrar toda a discussão em uma nova e única proposição, que reproduzisse o entendimento da Casa naquele momento sobre o que deveria pautar o debate sobre reforma política.

A medida acima referida foi viabilizada graças à ampla articulação política no sentido de superar óbices constitucionais e regimentais. Acerca desse ponto, a hipótese que norteava este estudo era a de que a referida ação buscava propiciar a participação plena de todos os parlamentares que não dispunham de mandato na Câmara na legislatura anterior (quase a metade). Esse entendimento era corroborado pelas palavras do Deputado Alexandre Cardoso (CARDOSO, 2007, p. 11), que, em publicação da Câmara dos Deputados destinada ao tema, afirmava que “a renovação de cerca de cinquenta por cento da Câmara dos Deputados exigirá novos debates sobre a reforma política”. Embora o PDT quisesse, desde o início, inviabilizar a deliberação da Reforma, o consenso construído pelos líderes permitia a discussão do Relatório Caiado, desde que rejeitados quaisquer outras proposições.

Rememorando esse momento crucial para o atual debate sobre reforma política, o deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) trouxe argumentos políticos que refutaram a tese de que a preocupação primeira para reiniciar a tramitação da matéria fosse o intuito de permitir a participação dos novos deputados da 53ª Legislatura. Segundo o deputado, a

decisão estava relacionada ao jogo de poder entre Senado Federal e Câmara dos Deputados, disputado dentro das regras do bicameralismo simétrico imperfeito: para as proposições em tramitação apenas ao PL nº 8.039/1986, entre elas o PL nº 2.679/2003, havia a precedência de proposição já apreciada no Senado, na condição de casa iniciadora.

A aprovação pela Câmara de qualquer tema sobre reforma, naquelas condições, daria ao Senado a palavra final sobre a conformação da futura norma. Como os temas mais densos da reforma afetavam principalmente o mandato de cargos proporcionais, entre eles a mudança para o sistema de lista fechada, entenderam os parlamentares, em reunião do Colégio de Líderes, que era necessário se reiniciar a tramitação da reforma política:

A questão é política, não é aritmética. Sempre que se tentou raciocinar a política com aritmética se produziu erros. Zero! Não existe a menor relação. Quando este projeto chegou aqui à Câmara dos Deputados eu percebi que estava organizado de uma forma que, mesmo surgindo um texto da comissão especial, como havia pensado a este texto projetos que vieram do Senado (especialmente o que capeava era do Senado), eu disse “olha, não há hipótese de isso chegar ao Senado, e o Senado considerar um projeto da Câmara. Eles vão considerar um projeto do Senado emendado. E vão destacar o projeto do Senado lá ou vão usar outro elemento regimental e vão arquivar o da Câmara e manter o deles. Então isto aqui só não terá minha obstrução se for rejeitado, e não estou falando do mérito. E pra demonstrar que não estou falando do mérito (era relator o Caiado), nós podemos pegar o substitutivo do Caiado e transformar em projeto da Câmara, ou seja, pra tirar a suspeita de que estamos falando do mérito. [O objetivo portanto era] preservar a iniciativa da Câmara dos Deputados para o projeto terminar a sua tramitação aqui. Foi isso que aconteceu, claramente colocado na Presidência da Câmara numa reunião que lá existiu do Colégio de Líderes (fragmentos de entrevista com dep. Miro Teixeira)<sup>23</sup>

Na sessão plenária do dia 30 de maio de 2007, vários deputados fizeram referência a essa reunião do Colégio de Líderes e à necessidade de dar primazia à Câmara na discussão da reforma política. José Genoíno (PT/SP) assim se pronunciou, conforme nota taquigráfica:

O SR. JOSÉ GENOÍNO (PT-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, acompanhei a questão de ordem levantada pelo Deputado Ronaldo Caiado. O art. 110 do Regimento Interno foi a base da questão de ordem do Deputado. Busca S. Exa., com nesse artigo, resolver problema que é importante explicitar nesta Casa.

---

<sup>23</sup> Entrevista do deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) concedida ao autor em 22 de março de 2012.

Qual é o problema que a Câmara dos Deputados tem de resolver? Se nós votarmos o projeto relatado pelo Deputado Ronaldo Caiado, bem sistematizado, esse projeto vai ao Senado Federal, que poderá alterá-lo. E aí volta o pingue-pongue.

A proposta do Deputado Ronaldo Caiado, que V.Exa. está adotando, coloca a iniciativa da reforma política para a Câmara dos Deputados. É fundamental adotarmos esse princípio, porque a Câmara, como representante do povo, tem de ter a iniciativa de fazer a reforma político-eleitoral.

A maneira de resolver esse problema é apresentar um projeto de reforma política com um novo número, com requerimento de urgência urgentíssima, apoiado por maioria absoluta. Então, nós resolvemos, regimentalmente, a reapresentação e a maioria absoluta. O que fica garantido? Neste ponto, chamo a atenção dos meus colegas que estão dificultando o acordo. Se a iniciativa não for da Câmara e apenas votarmos emendas ao projeto que já foi negociado, o Senado tem a prerrogativa da iniciativa e de concluir a reforma política. Esta Casa não pode aceitar essa questão, porque essa matéria é uma prerrogativa exclusiva da Câmara dos Deputados (BRASIL., 2007b)<sup>24</sup>.

Nesta sessão, cumpriu-se o acordo feito no Colégio de Líderes e foram submetidos a voto o Projeto de Lei nº 8.039, de 1986 e seus apensados, resultando na rejeição do projeto principal e na prejudicialidade,<sup>25</sup> com conseqüente arquivamento, de todos os demais. Na mesma data, com a assinatura de 360 parlamentares, foi apresentado o PL nº 1.210/2007, com conteúdo idêntico ao do PL nº 2.679/2003, oriundo do chamado Relatório Caiado.

A subscrição do PL nº 1.210/2007 pela maioria absoluta dos membros da Câmara foi fruto também do acordo entre as lideranças partidárias e tinha por objetivo viabilizar a tramitação da proposta, uma vez que dispositivo constitucional veda a tramitação de matéria já rejeitada na mesma sessão legislativa (CRFB/88, art. 57). Foi também aprovado na mesma sessão o regime especial de tramitação em urgência do PL nº 1.210/2007, por meio de requerimento subscrito por todos os líderes da Câmara.

Com isso, nascia a expectativa de condições políticas mais favoráveis à votação da matéria, pelo envolvimento e a empolgação de todos os líderes partidários, respaldada pela chancela de 360 coautores.

Como substrato dessa passagem, tem-se que as variáveis bicameralismo e renovação parlamentar mostraram comportamentos diferentes para o PL 1.210/2007. O bicameralismo foi fator fundamental para se rejeitar as propostas de Reforma Política,

---

<sup>24</sup> Notas taquigráficas da sessão plenária do dia 30 de maio de 2007.

<sup>25</sup> Prejudicialidade, para esse aspecto e segundo o art. 163 do RICD, é a inviabilidade de rediscussão de matéria já deliberada pela Casa na mesma sessão legislativa.

no intuito de não se permitir que o Senado, como casa iniciadora, mantivesse a palavra final sobre a temática. Havia manifesto receio de que, aprovando-se proposta apensada à matéria oriunda do Senado, naquela Casa, os senadores preferissem texto diferente daquele aprovado na Câmara, deixando os deputados com uma incerteza no porvir da forma final das normas eleitorais e de representação diretamente afeitas as suas candidaturas e ao desempenho do mandato. O medo do imprevisto, portanto, junto às nuances do bicameralismo, forçaram à apresentação do PL 1.210/2007.

A questão da renovação parlamentar não foi decisiva para a rejeição das propostas já em tramitação, nem para o reinício do ciclo de debates para a Reforma. A possibilidade de apresentação de novas emendas, embora tema da reunião do dia 22 de maio, não decorreu de acordo, mas de dispositivo regimental, que determina que “a proposição com a discussão encerrada na legislatura anterior terá sempre a discussão reaberta para receber novas emendas. Assim, fosse na forma do PL 2.679/2003, fosse na forma do PL 1.210/2007, os novos parlamentares teriam o direito de se inteirarem do debate e de oferecer sugestões para aperfeiçoar a proposta, o que enfraquece a variável inicialmente imaginada.

#### **IV. 5. A rejeição do PL nº 1.210/2007 já no seu nascedouro**

Na mesma sessão plenária em que se rerepresentava a reforma política e se lhe deferia regime especial de tramitação, as duas ações apoiadas pela maioria absoluta da Câmara, o PL nº 1.210/2007 demonstrava debilidade em ver construídos consensos em torno de seus temas. O primeiro entrave se deu ainda na apresentação da proposição: como um filho enjeitado, o projeto permaneceu durante boa parte da sessão do dia 30 de maio carente de autoria: não havia deputado que quisesse ter para si a paternidade do projeto.

Segundo regra regimental, quando uma proposição tem autoria coletiva, todos os signatários são considerados autor (e o PL 1.210/2007 tinha por autores mais de 2/3 da composição da Câmara), mas o primeiro da lista tem a faculdade de exercer, com precedência, as prerrogativas regimentais em Plenário. Pela práxis, esse primeiro deputado signatário é identificado como o autor principal, sendo os demais

considerados meros apoiadores<sup>26</sup>. No que tange ao PL nº 1.210/2007, esperava o Plenário que o autor fosse o Deputado Miro Teixeira (PDT/RJ): a proposição é herdeira direta da confluência de anseios reformistas da 52ª e da 53ª legislaturas na Câmara dos Deputados, surgida da perspicácia política do deputado e seu requerimento de apensação de toda e qualquer matéria sobre alteração do sistema político, eleitoral e partidário.

Inicialmente, o deputado Miro Teixeira constou como autor da proposição. Contudo, requereu à Mesa que não lhe consignasse como primeiro signatário, e, conseqüentemente, que não fosse visto como autor do projeto. Explicou que a expectativa do Plenário era um equívoco, uma vez que ele apôs sua assinatura apenas como coautor e não pretendia rogar para si a “paternidade” do projeto. Sua atitude, segundo Pinto (2011), estaria vinculada à decisão de seu partido – o PDT – que recomendara a sua bancada a não assinar a proposição e ao Deputado Miro a não assumir a paternidade do projeto, sob o argumento de que a proposta feria o princípio do voto direto.

O dep. Miro Teixeira esclarece o episódio, confirmando que abdicou da iniciativa do projeto devido à sua ideologia partidária: “Ali tinha o voto em lista e tudo o mais. Aquilo era uma tentativa de estimular, de pegar pela vaidade e eu sei que a vaidade é qualidade para o diabo: ‘Ah, o projeto do Miro Teixeira’. Não, eu sou contra isso”<sup>27</sup>.

Nas notas taquigráficas daquela sessão plenária, observa-se que a questão da autoria do projeto gerou debates acalorados e a necessidade de a Mesa tentar encontrar uma saída viável para o impasse, tanto em termos políticos quanto regimentais. Na tentativa de solucionar a questão, a Mesa se deparou com certa dificuldade para encontrar quem assumisse a autoria, pois ao indicar regimentalmente como autor os nomes que se seguiam ao do deputado Miro Teixeira na lista de autores do PL nº 1.210/2007, deparou-se com uma série de pedidos de retiradas de assinatura. Bancadas inteiras, sob a orientação da liderança, assim o fizeram. São exemplos deputados do PDT e do PSC. Finalmente, com autorização de seu partido, que manteve as retiradas de assinaturas, o Deputado Régis de Oliveira (PSC/SP), assumiu a autoria.

---

<sup>26</sup> RICD, art. 102. Nas diversas formas de publicação, a autoria coletiva de uma proposição é apresentada trazendo o nome do primeiro autor, seguido da expressão “e outros”.

<sup>27</sup> Entrevista do deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) concedida ao autor em 22 de março de 2012.



Em seguida, depois de superada essa primeira dificuldade, tentou-se a concessão do regime de urgência à matéria. Novo entrave regimental se colocaria para a proposição. Pela praxis processual, quando o requerimento de urgência goza de unanimidade no Plenário, ele não é submetido a voto e é aprovado por aclamação. Para o PL 1.210/2007 essa manobra política foi tentada, mas sofreu a oposição do dep. Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), que dos microfones de aparte do Plenário bradou pela necessidade de votação do regime de urgência à proposição.

Como se percebe, já no nascedouro, o PL nº 1.210/2007 demonstrava dividir opiniões dentro da Câmara, deixando antever que o processo para a construção de consensos que levassem à aprovação de seus temas seria tarefa árdua. Em um primeiro momento, atitudes veladas dos deputados quando da recusa de se colocarem como primeiros signatários demonstravam a falta de consensos intrapartidários para apoio à proposta. Em seguida, ainda na sessão em que o PL 1.210/2007 foi apresentado, o dep. Arnaldo Faria de Sá seria o primeiro parlamentar a se colocar explicitamente desfavorável aos temas da Reforma de 2007. Outros fatores, além da negativa de vários deputados em figurar como patronos do projeto, demonstrariam quão árido ainda era o debate.

Durante a fase de discussão, por exemplo, a proposição chegou a receber mais de 340 emendas, número elevado para qualquer projeto. Contudo, ressalta-se que o PL nº 1.210/2007, por força de requerimento, tramitava em regime de urgência, o que em tese dificultaria a apresentação de emendas. O RICD determina que proposições urgentes só podem receber emendas oriundas de comissão ou apresentadas por 1/5 da composição da Câmara, ou seja, assinadas por 103 deputados ou líderes que representem esse número.

Na fase de votação (com o Plenário já de posse dos avulsos das emendas apresentadas na fase de discussão e do parecer do relator sobre elas), foram apresentadas também emendas aglutinativas, atingindo-se a cifra de 370 emendas ao projeto. Essa espécie de emenda tem a peculiaridade de poder ser apresentada após o parecer do relator e, não raro, constitui-se em proposição alternativa, quando leva o nome de emenda aglutinativa substitutiva global.

O excessivo número de emendas apresentadas, de todas as espécies, dava a medida do quanto se precisava aprimorar o texto da proposta para que fosse possível colocá-la em

votação e aprová-la. Designado para dar parecer em Plenário pela CCJC<sup>28</sup>, e sensibilizado pela necessidade de se avançar na busca de um consenso, o Deputado Ronaldo Caiado concluiu pela acolhida de várias emendas, rendendo ensejo à apresentação de um substitutivo. A concessão não surtiu grandes efeitos, uma vez que, no curso da deliberação em Plenário, em especial no dia 27 de junho de 2007, foram interpostos vários incidentes regimentais por parte de parlamentares manifestamente contrários ao substitutivo do relator, como emendas aglutinativas, questões de ordem e requerimentos de todas as espécies. Havia também manobras que tentaram viabilizar clima para a aprovação da matéria, em um desses momentos, o líder do bloco PMDB, PSC e PTC, Deputado Henrique Eduardo Alves, tencionou colocar em votação a Emenda Aglutinativa de Plenário de nº 1, que trazia algumas variações ao modelo de reforma política apresentado pelo substitutivo do Deputado Ronaldo Caiado, relator, com o intuito de propor alternativa que viabilizasse a formação de uma maioria apta a aprovar o projeto.

#### **IV. 6. Reuniões de líderes e ações de obstrução: a queda de braço entre líderes e liderados**

Percebe-se que se mostrava difícil obter do Plenário a possibilidade de votação do PL nº 1.210/2007 naquele início de legislatura e que ações ainda pouco orquestradas de alguns opositores da Reforma atravancavam o processo de discussão da matéria. Na tentativa de equalizar os dissensos, reuniões de Líderes tiveram lugar na Presidência da Câmara. É prática na Câmara se realizarem reuniões do Colégio de Líderes com a Presidência no início dos trabalhos legislativos de cada semana (que ocorrem geralmente às terças-feiras, no início da tarde). O objetivo desses encontros é dar ao presidente e aos líderes noção do que é possível se deliberar no Plenário durante a semana, salientando que a semana parlamentar de trabalhos no Plenário situa-se invariavelmente entre a sessão de terça, à tarde, e a pauta consensual de quinta, pela manhã. São nesses momentos de encontro dos Líderes que os partidos demonstram suas dificuldades e se fazem concessões, mesmo à oposição, para possibilitar a votação de matérias. Também é nesse momento que o centralismo decisório apontado por Limongi (2001) se mostra mais pujante, pois ao desenhar a pauta do Plenário,

---

<sup>28</sup> O PL nº 1.210/2007 foi distribuído à CFT e à CCJC, cujos pareceres foram dados em Plenário. Pela CFT, foi relator o Dep. Pepe Vargas, que deu parecer pela adequação financeiro-orçamentária do projeto. Pela CCJC, o dep. Ronaldo Caiado proferiu voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do projeto.

principal *locus* decisório da Câmara, os Líderes determinam o modo e o momento do que será votado pelos demais parlamentares.

É bem verdade que esses acordos de lideranças nem sempre são respeitados, mas, como já dito, servem ao menos de indicativo do direcionamento das deliberações em Plenário. Servem, principalmente, ao intuito maior de centralizar nas mãos dos líderes a tomada de decisões, uma vez que construído entendimento entre esses atores, a força obstrucionista do parlamentar individual fica sobremaneira reduzida. Ressalta-se que a maioria das ações (requerimentos de adiamento de discussão ou votação, de retirada de pauta, verificação de votação) exige quórum qualificado de apresentação e de aprovação. Dessa sorte, se não houver quebra do acordo por alguma bancada ou por grupo suprapartidário em ação orquestrada, há a tendência de as decisões tomadas pelo Colégio prevalecerem sobre as vontades individuais em Plenário.

#### **Reunião do Colégio de Líderes de 12 de junho de 2007 e seus desdobramentos**

Durante os meses de maio e abril de 2007, praticamente toda reunião do Colégio de Líderes com a presidência teve por objeto o PL 1.210/2007. Em um desses encontros, ocorrido em 12 de junho de 2007, decidiu-se por acatar a sugestão de se dividir a votação da matéria por grupos de artigos, conforme o bloco de assuntos envolvidos e na seguinte ordem: 1º grupo - lista preordenada - e o 2º grupo: matéria remanescente<sup>29</sup>.

Esse acordo tomou a forma de requerimento, subscrito pelos Deputados Luciano Castro, na condição de Líder do PR, e Miro Teixeira, na condição de Líder do Bloco PSB, PDT, PCdoB, PMN, PHS, PRB, aprovado em Plenário. Ele traduzia, contudo, mais do que um acordo de procedimentos: representava o próprio destino da reforma, pois o núcleo central da matéria estava no primeiro grupo. Aprovado este, continuar-se-ia a discussão; rejeitado, a matéria restante não teria condições políticas para ser deliberada.

Percebe-se um acréscimo de acirramento da disputa entre os partidos pró e contra a reforma, pois o procedimento adotado de divisão da votação condicionava a votação do todo à superação de entraves, sendo o primeiro deles a construção de consenso em torno da lista fechada. Havia temas consensuais, como datas para posse nos cargos eletivos e fidelidade partidária, porém, a decisão dos líderes foi a de iniciar pela maior

---

<sup>29</sup> Conforme anotações pessoais do autor, na qualidade de assessor legislativo, realizadas durante as reuniões do Colégio de Líderes ocorridas em 2007.

dissensão, a lista fechada. As palavras do Presidente Arlindo Chinaglia ilustrou bem essa passagem:

[...] Por que a discussão vai começar por esse tema? Porque assim foi decidido. Durante a reunião, foram apresentadas outras propostas, inclusive a de se começar por temas em torno dos quais, sabidamente, há grande grau de unidade na Casa, mas, por ponderações várias, prevaleceu essa opinião. E eu a acatei, porque, num tema dessa delicadeza, eu não poderia, e não deveria — acho que nenhum de nós faria isso, portanto eu também não farei — deixar de acatá-la. Os senhores sabem que o poder discricionário da Mesa é muito grande. Para definir a pauta não é preciso consultar ninguém, por exemplo. Mas é absolutamente prudente, portanto impositivo, que façamos essa discussão da maneira mais ampla e profunda, porque está em jogo uma mudança secular [...](BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007b).

Neste mesmo dia 12, o presidente anunciou que o deputado Ronaldo Caiado (PFL/GO), por seu histórico de dedicação ao tema, seria o relator da matéria em Plenário. O colégio decidiu, ainda, que o dia 13 de junho seria destinado a sessões exclusivas para reforma política. Realizar-se-iam pelo menos três sessões extraordinárias e nelas não seria votada a matéria, mas seria buscada a exaustão das discussões. A peculiaridade de haver somente sessões extraordinárias deve-se ao fato de que nessas, diferentemente das sessões ordinárias, o tempo da sessão é destinado totalmente à deliberação da pauta, que ocorre assim que atingido o quórum de maioria absoluta de presentes (RICD, art. 78). Foi objeto de acordo entre os líderes, ainda, que não haveria requerimentos meramente protelatórios (retirada de pauta, adiamento de votação, verificação de votação), pois se era consenso de que não existia ainda acordo para votação da matéria, preservava-se ao menos o sentimento de que ela deveria ser discutida em Plenário. Um terceiro ponto do acerto circunscrevia-se ao entendimento de que cada partido, independente do número de membros e mesmo que estivesse compondo bloco parlamentar, disporia de dez minutos para que o líder indicasse os pontos da reforma que o partido defenderia e os pontos que não aprovaria, tempo que seria concedido logo após o encerramento da fase de discussão.

Na mesma reunião, os líderes concordaram que o processo de votação dos grupos seria pelo procedimento nominal (em regra, o procedimento de votação é o simbólico, que consiste na aprovação da matéria pela ausência de manifestação contrária, majoritária e explícita), sem a necessidade dos chamados pedidos de verificação de votação.

Após esse acerto, esperava-se a discussão da matéria em Plenário e, posteriormente, a sua votação. Ao se consultar a ficha de tramitação, anota-se que o PL 1.210/2007

figurou na pauta, na fase de discussão da matéria, desde a data de sua apresentação. Isso se deu por força do requerimento de urgência aprovado para a matéria, cujo objetivo era abreviar a fase procedimental da análise pelas comissões. No entanto, conforme se definiu em reunião de líderes, a palavra aos deputados para se posicionarem acerca da Reforma Política seria regimentalmente concedida nas sessões do dia 13 de junho de 2007.

Observe-se que o PL 1.210/2007 não foi discutido nas comissões. Diferentemente de suas antecessoras, a proposta em estudo foi despachada formalmente à CCJC e à CFT, mas, de fato, não foi objeto de estudo de nenhuma comissão permanente ou especial. A questão parece lógica: o PL 1.210/2007 é cópia do PL 2.679/2003, esse acabara de sair das comissões (tendo sido estudado por comissão especial, pela CFT e pela CCJC) e constara da pauta de Plenário em fevereiro de 2007 (sem ser, contudo, sequer discutido). O estudo da matéria pelo Plenário e não pelas comissões era o caminho natural, embora fosse necessário o artifício regimental para tanto.

A razão para o requerimento, conforme alertava o próprio presidente da Câmara à época, o deputado Arlindo Chinaglia PT/SP, era, portanto, o de abreviar a fase de comissões e permitir imediatos emendamento e discussão em Plenário.

O SR. PRESIDENTE (Arlindo Chinaglia) - Informalmente. Havendo a maioria das assinaturas, entregues pelas várias bancadas, o item chamado de urgência de reforma política é a assinatura de urgência, porque, ao receber o trâmite de urgência, não volta às Comissões, vem direto para o plenário. São 3 itens, a saber: a rejeição, por acordo, daquilo que está proposto; a reapresentação, havendo a maioria dos deputados assinado para ser reapresentado; e o pedido de trâmite de urgência. São essas 3 questões referentes à reforma política Deputados (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).<sup>30</sup>

Dessa forma, no dia 31 de maio foi aberto prazo para o oferecimento de emendas ao projeto, que poderia ser feito por qualquer deputado, apoiado por 1/5 dos membros da Câmara ou líderes que representassem esse número (RICD, art. 120). Concomitantemente, poderiam ocorrer os debates na tribuna do Plenário. Foram apresentadas à matéria 370 emendas. Segundo Pinto (2011), apenas algumas guardavam correlação com a posição das bancadas, externadas nas comissões especiais que antecederam o PL 1.210/2007 ou que foram se desenhando durante a discussão do projeto em Plenário, outras (a grande maioria), apresentavam uma

---

<sup>30</sup> Notas taquigráficas da sessão plenária do dia 30 de maio de 2007.

completa dissonância com essas intensões partidárias, e davam o tom do dissenso em torno da matéria.

Os debates, propriamente dito, iniciaram-se em de 13 de junho de 2007. Nessa data, houve três sessões na Câmara, todas extraordinárias, e nelas os deputados se revezaram na defesa e ataque da proposição. Indo além, nessas sessões (em que constaram da pauta somente o PL 1.210/2007 e o projeto de lei complementar 35/2007, de autoria do deputado Luciano Castro, que dispunha sobre a fidelidade partidária), a maioria dos partidos externaram suas posições acerca da totalidade da matéria ou de parte dela.

Na primeira sessão extraordinária, ocorrida no período matutino, o presidente franqueou a palavra para pequenos discursos enquanto não se atingia o quórum para deliberação. Os assuntos não necessariamente deveriam ater-se à pauta, mas boa parte versou sobre a reforma política. Dentre esses, o deputado Mauro Benevides, do PMDB/CE, foi o primeiro a subir na tribuna e defender a Reforma Política, afirmando que “em 2008, novas regras haverão de prevalecer, suprimindo a interferência do poder econômico que torna ilegítima a representação popular” (BRASIL, 2007e).

Em seguida, o dep. Rodrigo Rollemberg (PSB/DF) se manifestou contra a proposta de lista fechada afirmando que “a reforma política, como foi proposta, tem caráter autoritário e antidemocrático. Não podemos retirar da população o direito de escolha de quem ela quer que a represente nesta Casa” (ibidem). O Dep. Ciro Nogueira foi o próximo parlamentar a atacar a reforma, no mesmo ponto, assim se manifestando: “ora, há democracia nesse sistema? O cidadão não poderá apontar, livremente, quem é que deseja ver como seu representante no Parlamento? Deverá passar para outros o direito de escolher em seu lugar? Não vejo justiça nisso.” (ibidem).

Seguiram na crítica à lista fechada os deputados Lincoln Portela (PR/MG), Domingos Dutra (PT/MA), Carlos Souza (PP/MG) e Ivan Valente (PSOL/SP), sem que subisse à tribuna orador favorável ao projeto. Ao se completar o quórum regimental, a presidência convocou os deputados Pepe Vargas e Ronaldo Caiado (DEM/GO) para darem parecer à matéria em nome da CFT e da CCJC. O deputado Caiado resumiu seu parecer às seguintes palavras:

O SR. RONALDO CAIADO (DEM-GO). Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, o parecer é favorável ao projeto,

pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação.

Com relação às emendas apresentadas — até agora 170 emendas, e ainda teremos de aguardar até o final da discussão —, emitiremos parecer em plenário. Faremos alterações ao projeto no segundo parecer. (Notas taquigráficas da sessão do dia 13 de junho de 2007, BRASIL, 2007a).

A complexidade dos temas abordados no PL 1.210/2007 exigia do relator parecer minudente, extenso e complexo. O relatório de três linhas explicita a mera formalidade desse momento, remetendo o Plenário necessariamente ao parecer (e suas razões) já dado ao PL 2.679/2003 e que seria reapresentado por escrito.

O parecer do deputado Pepe Vargas foi menos superficial e analisou a proposta à luz das leis orçamentárias e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao final, apresentou emenda com objetivo de sanar suposta inadequação financeiro orçamentária da matéria. Acusava, em seu relatório, vício no ato de se estipular o valor de R\$ 7,00 por eleitor cadastrado até o dia 31 de dezembro do ano anterior ao da eleição. O montante de despesa previsto para 2008 seria próximo a 0,9 bilhões de reais, o que, segundo o relator, não teria lastro nem na LOA, nem na LDO. A solução foi deixar esse valor do voto em aberto, para ser estipulado pelo Executivo, após a aprovação da lei.

Após os pareceres, se manifestariam contrários à reforma os deputados Eduardo Cunha, Jackson Barreto e Leonardo Picciani (PMDB), Pompeu de Matos (PDT), Vicentinho Alves e José Carlos Araújo (PR), William Woo e Urzeni Rocha (PSDB), Carlos Souza (PP), Jô Moraes (PCdoB) e vários outros deputados de diversos partidos. Os deputados que se opunham à lista usavam, entre outros argumentos, o medo do caciquismo e a expropriação do direito de o eleitor escolher livremente seu candidato.

Nesse momento, em que já havia uma dissensão em relação à lista fechada, o Plenário se viu às voltas com a discussão sobre a melhor forma do financiamento público exclusivo. O relator pela CCJC, dep. Ronaldo Caiado, solicitou maiores explicações do dep. Pepe Vargas, e mesmo depois de recebê-las continuou discordando do parecer da CFT. Aproveitaram da dissonância ao parecer da CFT e se manifestaram pela inconstitucionalidade da proposição os deputados Eduardo Cunha (PMDB/RJ) e Vicente Arruda (PR/CE) e, em questão de ordem, o deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ), presidente da CCJC, e o deputado Miro Teixeira.

Nessas questões de ordem, os deputados reclamaram, ainda, da designação do deputado Caiado como relator de Plenário em substituição à CCJC, uma vez que esse deputado não era membro da citada comissão. Seguiram-se a essas outras várias questões de ordem e reclamações acerca de pontos do projeto e de procedimentos adotados, provocando votação nominal e retardamento do início efetivo da discussão, que se dá após a apresentação dos pareceres. Seguiram-se à votação nominal declarações de obstruções das bancadas, o que acabou por retardar em mais de hora a continuação dessa primeira sessão extraordinária.

Passada essa fase, novo requerimento protelatório foi apresentado pelo deputado Arnaldo Faria de Sá, o que forçou o Plenário a nova votação nominal, ameaças de obstrução e retardamento da sessão. Por fim, o requerimento foi aprovado, o que ensejou o fim da sessão sem efetivamente ter sido discutida a proposta de reforma política. Rememora-se que essas ferramentas regimentais todas foram realizadas em desacordo com decisão do colégio de líderes, onde se combinara o não uso de artifícios de obstrução.

As manobras protelatórias foram efetivas durante toda a primeira sessão, fazendo com que somente na sessão extraordinária vespertina houvesse finalmente o início da discussão da matéria. Revezaram-se na tribuna os parlamentares favoráveis e contrários ao PL 1.210/2007. Três tendências se revelaram nesses debates: 1) a maioria dos contrários elegeram a lista fechada como ponto de dissonância; 2) os defensores do projeto estavam entre membros do PT, DEM e PSDB. O PMDB se encontrava bastante dividido e os partidos médios e pequenos tendiam a defender a rejeição da matéria. 3) a cada votação de requerimentos protelatórios, com o intuito de impedir o momento da votação da matéria, era maior o número de deputados que se colocavam contra a lista preordenada.

Houve nessa sessão algumas questões de ordem e requerimentos protelatórios que não foram, contudo, suficientes para derrubá-la. Houve, também, requerimento para encerramento da discussão, com o objetivo de acelerar os procedimentos. Contudo, esse requerimento foi fragorosamente derrotado. A sessão transcorreu até o seu final, com a concessão de palavra a partidários e detratores do PL 1.210/2007.

Na terceira sessão extraordinária do dia 13 de junho, já às 20h e 2 min, tentou-se o reinício da discussão, com a cessão da palavra aos debatedores, porém, após falarem



dois deputados e atingir-se quórum para deliberação, foi colocado em votação requerimento para retirada de pauta do PL 1. 210/2007, aprovado em seguida. Desta sorte, a sessão noturna durou exatos 44 minutos, não havendo tempo para se encerrar a discussão, transferida para a semana seguinte (BRASIL, 2007d). A finalização da discussão se daria somente em sessão extraordinária ocorrida em 21 de junho de 2007, por ausência de oradores. Até aquela data, seriam oferecidas 346 emendas de plenário à matéria.

Sobre esse requerimento de retirada de pauta, feito e vencido pelos opositores da Reforma, discorreu o dep. Leonardo Picciani (PMDB/RJ), explicando os procedimentos de obstrução utilizados:

A primeira providência foi obstruir a sessão até que ficasse... Houve uma primeira reivindicação minha ao presidente da Câmara, que apesar de que regimentalmente ele pudesse escolher quem ele quisesse para proferir parecer em Plenário em nome da Comissão, eu fiz um pedido que mantivesse a tradição da Casa, que ele mantivesse o relator indicado pela própria Comissão para fazer o parecer em substituição à comissão. E ele não procedeu assim, inclusive indicou um deputado que não era nem membro da CCJC, o deputado Ronaldo Caiado, para proferir parecer em nome da Comissão. O deputado fez lá um parecer de duas linhas, só dizendo que o Projeto era constitucional e jurídico. Eu então pedi para fazer algumas perguntas ao relator de Plenário a cerca dos aspectos de constitucionalidade, que a gente tinha uma série de ... , que ainda persistem sobre o modelo de lista, uma série de dúvidas sobre a constitucionalidade, a Constituição fala em um modelo plurinominal de lista nominal. E ele não quis, se recusou a responder.

Nós então fizemos um processo de obstrução. Nesse processo, em um determinado momento, em um dos nossos requerimentos nós ganhamos. Nós testamos o quórum e ganhamos. A partir de então, nós invertemos a estratégia, saímos da obstrução e pedimos a votação imediata do projeto porque nós, naquele momento tivemos a certeza de que teríamos maioria para derrotar o projeto mesmo contra a posição dos líderes, nós teríamos derrotado o projeto mesmo com a posição dos líderes. E isso inverteu o Plenário. Os líderes passaram a obstruir, obstruíram o projeto e ele saiu de pauta<sup>31</sup>.

Durante a realização das três sessões do dia 13 de junho, alguns líderes externaram a posição oficial da sua bancada. Os líderes do PTB e do PT do B se posicionaram contrariamente à lista fechada e o Líder do PT esclareceu que o partido havia fechado questão em torno das propostas contidas no PL 1.210/2007. O dep. Arnaldo Faria de Sá (PTB) informou ao Plenário que o PSDB havia decidido, em reunião, liberar os

---

<sup>31</sup> Fragmentos de entrevista com dep. Leonardo Picciani, concedida ao autor em 11 de abril de 2012.

deputados para votarem segundo a própria consciência, o que não foi objeto de negativa ou confirmação pelo líder do respectivo partido.

Outra situação de relevo foi o pronunciamento do deputado Pompeo de Matos (PDT/RS), na direção do que doutrinariamente estatuiria Meirinho (2009) acerca do receio de que têm os pequenos partidos das reformas feitas por quem está no poder em posição de supremacia, sempre em benefício, portanto, das grandes bancadas:

O SR. POMPEO DE MATTOS (Bloco/PDT-RS. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, com a conivência do meu Líder Miro Teixeira, quero deixar claro que compreendemos V.Exa. muito bem ontem, quando buscou um acordo de procedimento, de como encaminhar as questões. Acredito que a Mesa tem autoridade e soube exercê-la com sabedoria.

Queremos deixar bem claro, para que aqui ninguém se engane e nem lá fora alguém seja enganado, que quando vemos o PT e o PMDB, que são os 2 maiores partidos, o DEM, que é o terceiro maior partido, o PSDB, que é o 4º maior partido, enfim, os 4 maiores partidos na Casa que são oposição entre si se juntarem para uma causa, nós, os pequenos, temos de ficar desconfiados.

Temos de fazer pela nossa vida. Vamos envidar todos os esforços no sentido de esclarecer o que está ocorrendo, porque não vamos ficar aqui sem pelear. Hoje há por aí donos de partido, daqui a pouco vão criar os donos de mandato. E quando grandes partidos se unem, desconfio da causa; creio que estão mais na causa deles e menos na causa do povo. (Notas taquigráficas da sessão do dia 13 de junho de 2007).

A mesma opinião expressava Telma Ribeiro dos Santos, Secretária Nacional do PMN, em relação à proposta de financiamento público exclusivo. Segundo a secretária, a proposta de distribuir aos partidos, no primeiro ano de aplicação da regra proposta, valores para financiamento para as campanhas proporcionalmente aos votos recebidos na última votação do sistema anterior teria o objetivo claro de eliminar as pequenas bancadas. Dessa forma, “o PMN aceitaria a reforma se no primeiro ano o valor distribuído fosse igual para todos os partidos, dando iguais condições de disputa a todos os partidos” (excerto de entrevista concedida ao autor em abril de 2011).

A sessão do dia 13 de junho encerrou-se com os ânimos exaltados e com obstruções efetivas por parte da oposição. Defensores e detratores da Reforma se revezaram na tribuna do Plenário buscando convencer os pares de suas posições. No dia 14 de junho, o presidente da CCJC, dep. Leonardo Picciani (PMDB/RJ), em reunião daquela comissão, construiu o entendimento de que o órgão era competente para analisar o PL

1.210/2007 porque, apesar da urgência regimental deferida, não havia ocorrido votação da matéria no dia 13 de junho.

Dessa sorte, o dep. Leonardo Picciani, na prerrogativa de presidente da CCJC, indicou o dep. Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP) como relator da matéria. Este, na mesma reunião do dia 14, proferiu parecer em que declarava que o PL 1.210/2007 era inconstitucional. Esse parecer foi aprovado no plenário da comissão e enviado ao Plenário da Câmara. Esse novo fato foi gerador de confusão regimental e consequentes questões de ordem. Havia, para o projeto, dois pareceres de mérito: o primeiro, dado em Plenário no dia 12 de junho e que pugnava pela constitucionalidade e aprovação da matéria; o segundo, da CCJC, que apontava inconstitucionalidade da proposta e sugeria o seu arquivamento.

Em entrevista com o dep. Picciani, percebeu-se que o intuito da manobra regimental era novamente o de obstruir a deliberação do PL 1.210/2007. O parecer da CCJC gerou protestos em Plenário, questões de ordem e recursos, que enviados à CCJC, foram novamente obstruídos, colocando a presidência da Câmara em situação de poucas saídas. Os opositores à Reforma tencionavam ganhar tempo para convencer os demais deputados da inviabilidade do PL 1.210/2007. As palavras do dep. Picciani são esclarecedoras dessa passagem:

Então, nós levamos a votação na Comissão, onde teve o parecer de inadmissibilidade e que depois, houve uma decisão do presidente da Mesa, o deputado Inocêncio Oliveira, na presidência dos trabalhos de tornar nula a decisão da Comissão. O que houve um recurso por parte do deputado Arnaldo Faria de Sá. Recurso esse remetido à própria Comissão para dar parecer sobre recurso que anulava a decisão a Comissão. O presidente Arlindo estava fora, não me lembro a razão.

Mas, eu telefonei a ele e a solução que combinamos foi que eu próprio anulasse a decisão da CCJC, dizendo que meu entendimento regimental tinha sido equivocado, o parecer já havia sido proferido em Plenário.

Tornei nulo o parecer da Comissão e arqueei a tramitação do recurso no âmbito da Comissão, prejudiquei o recurso no âmbito da Comissão. Posteriormente nós mantivemos a obstrução e o projeto não foi à frente.

Por que é que eu tive esse posicionamento? Porque, **primeiro**, o projeto estava sendo votado num atropelo, sem se discutir e sem ter maioria. Lá, meio que o voto no grito, fez-se um acordo no Colégio de Líderes e disse assim: vamos no grito aprovar. Então, nós fomos num anteparo a isso e deu certo. Chamou a atenção do Plenário, mostrou que a maioria não estava de acordo com o projeto. E o **segundo** ponto, foram as razões que me levaram a isso, foi que eu acho que, de fato, o

sistema de voto em lista preordenada, o chamado sistema de lista fechada, ele é disforme para a realidade brasileira. Ele é um sistema afeito a um sistema parlamentarista, ele existe essencialmente em países parlamentaristas. Se nós compararmos o nosso sistema eleitoral, que é falho, com outros sistemas, vocês vão ver que todos os sistemas eleitorais têm falhas. Se nós compararmos com o modelo norte-americano, que é o que tem mais similaridade com o nosso (é bicameral, presidencialista, federativo), a diferença que nós temos é que lá praticamente há um bipartidarismo, apesar de você ter a liberdade de ser candidato independente, e o voto distrital que reforça o bipartidarismo. O voto distrital majoritário no Distrito, e nesse ponto, bastante diferente do nosso, mas também com financiamento privado até muito mais livre do que o nosso sistema.<sup>32</sup>

Segundo o Dep. Picciani, as ações para realizar a obstrução em plenário vão além da discordância com o mérito da matéria. Também a ação centralizadora dos Líderes sem um apoio das bancadas pode levar a uma insurreição dos deputados. Dessa sorte, sobressai do relato das sessões de 12 e 13 de junho, manobra em que a obstrução realizada contra a deliberação do PL 1.210/2007 suplantou acordo orquestrado pelo Colégio de Líderes. Essa obstrução, que a cada sessão ganhava mais força e adeptos, vai, nas sessões seguintes, forçar a mudança de posicionamento de vários líderes, como os do PMDB e do PSDB, que se veem forçados a, na hora da votação da matéria, orientar a bancada pela rejeição do PL 1.210/2007 ou liberar a bancada para votar segundo a consciência de cada parlamentar, mudando o posicionamento que apresentavam nas primeiras semanas de debate.

O que se conclui dessa passagem é que a centralização observada por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, capaz de predizer o resultado de dada votação em plenário a partir da orientação dos Líderes à Bancada, em verdade reflete um prévio e orquestrado acerto de posicionamento da bancada, realizado entre o líder e os liderados. Como estatuiu Joseph Schumpeter, ainda em 1951, o líder de determinado partido não comanda, é comandado, permanecendo líder enquanto expressar a opinião média de seus liderados.

### **Reunião do Colégio de Líderes de 20 de junho de 2007**

Na reunião que teve lugar no dia 20 de junho de 2007, o Presidente iniciou lamentando a quebra de parte do acordo firmado pelo Colégio na semana anterior. Essa discussão e a questão da constitucionalidade da matéria, levantada nos debates ocorridos em

---

<sup>32</sup> Fragmentos de entrevista com dep. Leonardo Picciani, concedida ao autor em 11 de abril de 2012.

Plenário após o relatório proferido pelo dep. Pepe Vargas, pela CFT, pautou essa nova reunião. Vários líderes opocionistas à Reforma se colocaram preocupados com a possibilidade de a Câmara votar uma proposta que depois fosse considerada inconstitucional pelo STF. Além do PTB, do PDT, do PPS, do PR, do PP, partidos que já haviam se posicionado em desfavor da Reforma, nessa reunião também o Líder do PMDB pediu o adiamento da votação para depois de dirimida a questão da possibilidade de desrespeito ao texto constitucional, o que demonstrava a ocorrência de mais dissensões em relação ao apoio ao PL 1.210/2007.

Apesar desse entrave, restou acertado nesse encontro a disposição de se votar a Reforma nas sessões do dia 20 e 21 de junho. A ordem de votação seria a estabelecida ainda na reunião do dia 22 de maio: lista fechada como primeira votação; financiamento público e demais questões, em votação ulterior, se aprovada a lista fechada.

Apesar do acordo de se tentar votar a reforma nas sessões dos dias 20 e 21 de junho, ações obstrucionistas novamente tomaram conta do Plenário, e não se produziu ambiente favorável a qualquer deliberação. A votação do PL 1.210/2007 ocorreria somente na semana seguinte.

#### **IV. 7. Da votação da lista fechada: a rejeição política da matéria**

Em 27 de junho de 2007, na sessão extraordinária que ocorreu a partir das 14h e 30 min, o presidente da Câmara concedeu a palavra aos deputados Pepe Vargas e Ronaldo Caiado para oferecerem parecer às 346 emendas de Plenário. O deputado Pepe Vargas, manifestando-se em substituição à CFT, declarou incompatíveis orçamentariamente 10 das emendas apresentadas. Ronaldo Caiado, manifestando-se pela CCJC, votou pela inconstitucionalidade de 18 das 346 emendas, e rejeitou, no mérito, a maioria das emendas. Segundo Pinto (2011), as poucas emendas acatadas pelo relator Caiado propunham a supressão da cláusula de desempenho eleitoral e da barreira ao funcionamento parlamentar.

Nesse mesmo dia, os líderes do PMDB, deputado Henrique Eduardo Alves, e do PFL, Deputado Onix Lorenzoni, reconheceram a inviabilidade da aprovação da lista fechada. O líder do PMDB, inclusive, afirmou a posição de liberar a bancada do PMDB para votar conforme as convicções pessoais de cada deputado da bancada. Na tentativa de salvar-se algo do PL 1.210/2007, foi apresentada emenda aglutinativa pelo

deputado Flávio Dino, do PCdoB, cujo mérito era aproveitar o financiamento público e flexibilizar a lista (Emenda aglutinativa substitutiva global de nº 01/PL1.210). Ofereceu-se, conjuntamente, requerimento de preferência para que essa emenda pudesse ser votada antes do texto do PL 1.210/2007.

O Plenário rechaçou a preferência que se solicitava, demonstrando que também o texto do Dep. Flávio Dino não gozava de simpatia entre os parlamentares. Outras aglutinativas foram oferecidas, buscando encontrar um termo médio para a votação da reforma, porém nada demovia a vontade que vigorava no Plenário de imutabilidade das atuais regras do jogo político. Os deputados opositores à reforma, se antes buscavam protelar a votação, agora, cientes de já serem maioria na Câmara, propugnavam pela imediata votação da parte do PL 1.210/2007 que se referia à lista fechada, conforme acordo firmado no dia 12 de junho, reiterado no dia 20 de junho.

Colocada em votação ainda na noite do dia 27 de junho, após aprovação de requerimento do Deputado Miro Teixeira para votação em partes da proposta representada pelo PL 1.210/2007, a parte que dispõe sobre a lista preordenada foi derrotada pelo placar de 252 votos contrários e 181 favoráveis, havendo, ainda, abstenções, em um universo de 436 votantes. O quadro abaixo traz a orientação das lideranças partidárias e o voto dos parlamentares para essa votação e demonstra que houve uma forte coesão partidária no posicionamento em Plenário, dividido em contra a continuidade da reforma ou favorável à matéria. Vários partidos obtiveram uma disciplina de 100% na observância da orientação do líder e a média desta disciplina para todas as bancadas superou os 95%. O PCdoB, que parece destoar do Bloco e desses dados, em verdade, seguiu seu próprio líder, à unanimidade. Esse fenômeno é comum nas votações em Plenário, e demonstra que apesar da fusão temporária, os partidos continuam com suas identidades ideológica ou pragmática preservadas quando compõem um bloco partidário.

**Quadro 2:** Resultado do posicionamento dos deputados para a votação da parte do PL 1.210/2007 que se referia à Lista preordenada.

<b>Partido ou Bloco Partidário<sup>33</sup></b>	<b>Orientação de Bancada</b>	<b>Posicionamento em relação ao Governo</b>	<b>Deputados que seguiram a orientação</b>
PMDB/PSC/PTC	Bancada Liberada	Situação	Não se aplica
PT	SIM	Situação	97,30%
PSB/PDT/PCdoB/PMN/PHS/PRB	NÃO	Situação	PSB = 81,81% PDT = 100% PCdoB = 0% PMN = 100% PHS = 100% PRB = 100%
PSDB	NÃO	Oposição	84%
DEM	SIM	Oposição	82,35%
PP	NÃO	Situação	94,44%
PR	NÃO	Situação	100%
PTB	NÃO	Situação	94,44%
PPS	Bancada Liberada	Oposição	Não se aplica
PV	NÃO	Situação	100%
PSOL	SIM	Oposição	100%
PTdoB	NÃO	Situação	100%

**Elaboração própria**

Fonte: Sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=2869&numLegislatura=53&codCasa=1&numSessaoLegislativa=1&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=164&indTipoSessao=E&tipo=partido>>. Acesso em: 21 fev. 2012

O resultado da votação terminou por inviabilizar a continuidade da deliberação do PL nº 1.210/2007, por perda da essência, na medida em que a rejeição da lista preordenada comprometeu o prosseguimento da parte que tratava do financiamento público exclusivo. Várias alternativas foram aventadas por meios de emendas

<sup>33</sup> Na Câmara, é lícito aos partidos, por interesses políticos, se alinharem em blocos partidários. Nesses casos, embora a identidade partidária permaneça resguardada, o bloco atua sob liderança comum, sendo, em tese, um só posicionamento do líder quando da orientação de sua bancada.

aglutinativas substitutivas globais<sup>34</sup>, que tentavam fundir parte do projeto com emendas a ele apresentadas, mas nenhuma logrou êxito.

Houve, portanto, rejeição política da matéria, ou seja, o descarte de uma proposição legislativa por meio de estratégias e manobras políticas que, de forma tácita, impedem a continuidade da deliberação da proposição. Desta forma, embora o PL nº 1.210/2007 ainda esteja em tramitação, pode-se afirmar que a Câmara dos Deputados efetivamente rejeitou o modelo de reforma política que ele representava.

A afirmação é inovadora, pois o que se encontra na mídia é o achaque ao Legislativo acusando de não decidir acerca dos temas da Reforma. Da mesma forma, várias publicações acadêmicas iniciam suas exposições afirmando que a Reforma está em pauta há anos, sem uma solução. O que se conclui é que há influência da mídia e da comunidade científica por mudanças, mas que essas mudanças não são desejadas pela maioria daqueles que tem a prerrogativa de decidir sobre elas. O que se põe é a razão de não se divulgar às claras a decisão de rejeitar a Reforma e deixar o PL 1.210/2007 moribundo, sem forças para virar lei, mas sem espaço para o arquivamento.

Após 27 de junho de 2007, o Projeto retornou, ainda, à pauta do Plenário durante a sessão legislativa para continuidade da votação sem que lograsse êxito, diante dos sucessivos adiamentos. A última vez em que figurou na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados foi no dia 19 de dezembro de 2007, sem registro de outra ocorrência<sup>35</sup>. Em 2008, ano eleitoral, não havia clima para discussão sobre reformas eleitorais e em 2009, as mesmas propostas contidas no PL nº 1.210/2007 retornaram na forma de projetos de iniciativa do Executivo (PLs. nº 4.634, 4.636 e 4.637, de 2009).

#### **IV. 8. Hipóteses válidas e hipóteses refutadas para o PL 1.210/2007**

A técnica de *process tracing* permite o teste de hipóteses construídas a partir da abordagem teórica e a construção de novas hipóteses, em diálogo crescente com os

---

<sup>34</sup> Emendas aglutinativas, de acordo com o artigo 122 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é o único tipo de emenda possível de ser apresentado quando a matéria já se encontra na fase de votação, como era o caso do PL nº 1.210/2007, naquela ocasião.

<sup>35</sup> Cf. Ficha de Tramitação consultada pelo sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353741>.



estudos em um determinado campo. O fator complexidade, inerente aos processos de reformas institucionais, assim como a compreensão das instituições envolvidas na reforma política e o ambiente em que estão inseridas, como sistemas, condicionam a forma de aproximação do pesquisador ao tema da Reforma Política, levando-o a aceitar que as variáveis construídas para o entendimento e explicação do problema podem, todas ao mesmo tempo e ainda que atuando em sentido contrário, ser explicativas para o fenômeno em estudo. Como afirmava o dep. Miro Teixeira, “a questão é política, não é aritmética”, dessa forma, não se compreende sistemas por meio de somatórias, mas considerando as variáveis como vetores com sentido, direção e grandeza que vão determinar a sua influência no resultado final.

Pautado por esse prisma, o estudo apresentou oito premissas a serem testadas durante a reconstrução do percurso do PL 1.210/2007. Atento ao princípio sistêmico da equifinalidade, refutou-se ou validou-se cada hipótese apontando sentido, força e relevância que teve sobre cada fase da deliberação da proposição. Assim sendo, apontar as hipóteses refutadas não necessariamente significa que elas não influenciaram o resultado da deliberação do PL 1.210/2007, significa que não foram suficientemente relevantes para esse resultado.

### **Hipóteses de renovação parlamentar, mensalão e bicameralismo**

Na fase da iniciativa do PL 1.210/2007, foi possível testar duas hipóteses, refutando-se a primeira e reconhecendo-se a força da segunda: a) a alta renovação da Casa Legislativa é fator relevante no reinício de discussões de proposições legislativas; b) o bicameralismo simétrico imperfeito brasileiro é fator de tensão entre as duas Casas do Congresso e gera incongruências, como o reinício ou a rejeição de uma matéria por fatores que não são nem a necessidade de aprofundamento de estudo ou desacordo com o mérito.

Essas duas hipóteses são antagônicas, ou seja, a aceitação de uma como o principal fator do reinício do processo legislativo para a Reforma Política, representado pelo PL 1.210/2007, implica em desconsiderar como principal influência a outra hipótese. Com base nas declarações do dep. Miro Teixeira (autor e mentor do requerimento que possibilitou rejeitar todas as proposições com carga semântica assemelhada à do PL 1.210/2007 antes que este fosse apresentado à Casa), considerando-se também os discursos de vários parlamentares em Plenário e as anotações das reuniões de líderes,

ficou patente que o receio de que o Senado tivesse a última palavra acerca de temas sensíveis aos deputados foi o fator preponderante para o reinício da tramitação da proposta de Reforma Política em 2007.

A questão da renovação parlamentar não foi relevante, até porque não se enviou a matéria às comissões, fóruns em que os parlamentares têm a possibilidade de melhor estudar o conteúdo das proposições. Houvesse realmente a preocupação com a renovação parlamentar, seria prudente o trâmite do PL 1.210/2007 por todo o percurso regimental, deferindo tempo necessário para o conhecimento da matéria pelos novos parlamentares.

Uma terceira hipótese, a existência de um fator externo relevante, como o mensalão, também não se mostrou suficiente para pautar a Reforma na Câmara. Em verdade, o PL 1.210/2007 é a continuação histórica do PL 2.679/2003. Esse, na legislatura anterior, vencera todas as fases nas comissões, apresentando-se pronto para figurar na pauta do Plenário ao final da 52ª Legislatura. Dessa forma, o PL 1.210/2007 é mera continuidade da discussão que tem lugar na Câmara há vários anos. Da mesma forma, o mensalão não se traduziu no momento histórico propício a ensejar mudanças institucionais abruptas, uma vez que, mesmo após a sua ocorrência e revelação à opinião pública, as regras eleitorais mantiveram-se nas mesmas bases. Essa conclusão, apesar da afirmação de Pinto (2012) em sentido contrário, decorre do fato de que nos discursos parlamentares em 2007, em defesa ou em rechaço do PL 1.210/2007 ou do processo de reforma como um todo, não aparece o mensalão como o fato a ensejar o debate.

### **Hipótese de autor da iniciativa como condicionante da aprovação da matéria**

Aventou-se no estudo que o PL 1.210/2007 poderia ter tido mais sucesso na deliberação, alcançando a aprovação total ou parcial de seus temas, se houvesse sido apresentado por atores mais influentes no processo legislativo, como, por exemplo, o Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001). Essa hipótese se mostrou desimportante para o projeto estudado primeiro porque o PL 1.210/2007 foi apresentado pela absoluta maioria de membros da Câmara, incluindo no rol de signatários a maioria dos líderes da Casa. A questão da influência do autor mostrou-se satisfeita.

A proposição gozou ainda de processo legislativo abreviado, pois o rito de urgência lhe foi deferido ainda no primeiro dia de tramitação, o que lhe deferiu relevância na pauta da Casa. Por fim, após o ocaso do PL 1.210/2007, todos os seus temas foram reapresentados pelo Executivo, em 2009, em várias proposições legislativas que sequer foram pautadas em Plenário. Enfim, para esse tema, a autoria pouco influencia no resultado final.

### **Partidos opositoristas vs situacionistas e partidos grandes vs partidos pequenos e atuação isolada do parlamentares:**

A posição dos partidos em relação ao governo e o tamanho das bancadas foram duas outras hipóteses que se imaginava pudessem influenciar decisivamente o resultado final da Reforma Política. Pelo resultado da votação do dia 27 de junho, percebeu-se que nem o tamanho nem a coloração da bancada ou a sua situação em relação ao Governo são fatores que permitam predizer o posicionamento de seus parlamentares para temas de Reforma Política. Outras hipóteses precisam ser construídas para explicar porque o Democratas, mesmo aliado do poder, ou porque o PCdoB, um partido pequeno, insistem em aprovar a Reforma, contradizendo as previsões doutrinárias.

Talvez, por os partidos brasileiros serem débeis no aspecto ideológico, os parlamentares não se posicionem em torno de bandeiras, mas em torno de questões práticas, como as chances de reeleição em um promissor novo sistema, comparadas às chances do sistema em que atualmente lhe permitiu um mandato.

Essa era a base de construção de outra premissa, em que situações particulares de cada candidato (nicho eleitoral, votos concentrados ou votos dispersos, capital político consolidado ou em construção, etc) os diferenciariam dentro do próprio partido. Também essa hipótese foi refutada, pois a disciplina partidária, de caráter pragmático (que é diferente de ideologia), foi extremamente alta no resultado da votação do dia 27 de junho, derrubando a tese de que posicionamentos egoísticos e individuais prevalecem em deliberações de Reforma Política: prevalece a unidade partidária.

Esse achado intrigante foi o responsável pela inclusão de uma das poucas perguntas diretas feitas aos atores entrevistados (a técnica utilizada foi a de entrevistas

semiestruturadas, ou seja, dava-se o tema ao parlamentar e o deixava livre para expressar suas opiniões, vez ou outra o interrompendo para trazê-lo para o rumo do objeto da pesquisa: o estudo de caso do PL 1.210/2007). Perguntou-se aos entrevistados se o caciquismo que poderia advir da lista fechada preordenada era fator considerado individualmente, pelo entrevistado, ou coletivamente, pelo seu partido, no momento das discussões.

O dep. Leonardo Picciani (PMDB/RJ) foi o ator que deu a resposta mais clara e enfática. O deputado detinha um relativo capital político à época da entrevista: ocupava a presidência de importante comissão permanente da Câmara (CCJC) e era componente do grupo que dominava a política em seu estado (o PMDB/RJ detinha os governos estadual e da capital e o pai do parlamentar entrevistado, deputado Jorge Picciani, era o presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro à época da votação do PL 1.210/2007). Esperava-se que o deputado desejasse a lista fechada por esta, em tese, permitir ao seu grupo concentrar ainda mais o poder na política local. Nada obstante, o deputado afirmou que rechaçava a Reforma porque temia pela concentração de poder na mão dos mandatários partidários, acusando os partidos de não ter democracia interna, conforme suas palavras:

esse sistema de listas preordenadas, ele em um sistema Presidencialista, onde o Executivo é muito forte e o Presidente é eleito com voto nominal, ele deslegitima e fragiliza ainda mais a representação congressual. E, um outro ponto que diz respeito à realidade brasileira é que nós temos um pluripartidarismo, mas que na maioria dos partidos não há democracia interna. Se tornaria ainda mais obscura a escolha dos candidatos e conseqüentemente um afastamento ainda maior do candidato com o eleitor. Se hoje a gente já faz uma crítica que hoje já tem um afastamento do candidato com o eleitor num sistema que o candidato é eleito num voto que é um voto nominal, que o eleitor ordena a lista pelo voto nominal, você imagina numa lista que o eleitor não sabe como é que surgiu, quem são. Isso diminuiria a proximidade do eleitor. E outro problema: se diz que isso baratearia as campanhas. Também isso não é verdade, porque você só ia dizer a influência do poder econômico diminui num sistema de lista preordenada. Na minha opinião, essa afirmativa ela é falsa. Você só ia deslocar o pólo de influência do poder econômico da eleição geral pra eleição indireta que seria feita dentro do partido através dos delegados que ordenariam aquela lista preordenada. Esse é um problema grave que esse sistema traz. E o financiamento público, que vem colado a ele, só daria certo nesse sistema de lista. E nós não concordamos, eu pessoalmente não concordo com esse sistema de lista e não tenho como concordar com o financiamento público<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Fragmentos de entrevista com dep. Leonardo Picciani, concedida ao autor em 11 de abril de 2012.

Novamente questionado se as falhas que ele apontara não beneficiariam o seu grupo, dominante no estado do Rio de Janeiro, o dep. Leonardo Picciani contra-argumentou dizendo da volatilidade das situações políticas e da possibilidade de seu grupo se tornar minoritário. Nessa situação, o caciquismo lhe beneficiaria em um primeiro momento, mas poderia vir a prejudicá-lo em caso de seu grupo passar a ser minoritário. Na opinião do parlamentar, o ideal é permitir ao eleitor escolher os candidatos que desejam ver eleitos, com possibilidade de alterar a lista das votações proporcionais:

Até porque há modificação, não é? Por exemplo, hoje, vamos dizer assim, o meu segmento político dentro do partido hoje tem o controle do partido dentro do Estado. Mas, pode mudar daqui a uma eleição ou duas, isso se altera.<sup>37</sup>

Os relatos permitem explicar parcialmente o porquê de as previsões que partidos no poder ou partidos grandes buscam normas que cristalizem ou potencializem a situação atual não terem sido relevantes no presente estudo: há receio, de quem está no poder, de que a situação se inverta e que regras que beneficiem fortemente os atuais detentores do poder possam prejudicá-los em um novo cenário político.

Porém, a explicação é débil, pois há vários graus de proximidade ao poder. Hoje, por exemplo, em uma gradação útil apenas para essa ilação, no cenário nacional, o PT seria o partido mais arraigado no Governo, seguido do PMDB; após esses dois partidos, viriam os demais componentes da base do Governo, como o PSB. Hipoteticamente, para o PT, que vislumbra eleger o próximo mandatário e manter ou fortalecer o *status quo*, regras que concentrem o poder lhe seriam interessantes.

Para os outros dois partidos citados (PMDB e PSB), com possíveis pretensões de substituir o PT nesse cenário de ator principal da política nacional, ou incertos da condição de parceiros de um próximo governo PT, mudanças que concentrem poder nos partidos principais da política nacional poderiam ser uma ameaça tanto às pretensões de se tornar o partido principal do Governo, quanto de continuar sendo parceiro influente de um partido principal. Essa, contudo, é uma hipótese não testada nesse trabalho.

---

<sup>37</sup> Idem.

## **A lógica da ação coletiva como condicionadora da atuação parlamentar**

Hipótese testada nesse trabalho buscou verificar se a lógica da ação coletiva da Câmara dos Deputados seria fator decisivo para a não aprovação da Reforma. Nesse espectro, além de se verificar a dificuldade de se operar o processo legislativo em um bicameralismo de casas com poderes desiguais, conjecturou-se que o multipartidarismo acentuado permitiria a qualquer dos partidos realizar (com maior facilidade do que em um sistema de poucos partidos) obstrução parlamentar, atuando como *veto players*. Estatuiu-se ainda que a matriz normativa e quóruns qualificados seriam fatores que condicionariam a deliberação das propostas de mudanças.

No estudo observou-se que os movimentos obstrucionistas organizados das bancadas do PDT e do PTB e de parte da bancada do PMDB efetivamente condicionaram o processo de deliberação do PL 1.210/2007. Interessante notar, contudo, a ação estratégica dos atores envolvidos no processo de contenção do afã reformista. Primeiramente, observa-se que o dep. Miro Teixeira, ainda atuando na tramitação do PL 2.679/2003, sugeriu à Casa a apensação e posterior rejeição das propostas correlatas à proposta de Reforma Política de 2003. Em seguida, sugeriu que o PL 2.679/2003 fosse reapresentado sob novo número, com tramitação reiniciada, e que para o novo projeto fosse aprovado o rito de tramitação em urgência. Em nova ação, já na tramitação do PL 1.210/2007, sugeriu a divisão da matéria em partes, para condicionar a votação do financiamento público à lista fechada.

Todas essas ações, olhadas isoladamente e fora do contexto, parecem propor maior logicidade e celeridade ao processo legislativo. Contudo, analisadas mais detidamente e confrontadas com fatos e com depoimentos do próprio parlamentar, dão a compreender que o intuito era o de condicionar a forma e o momento da votação da matéria, como o fim derradeiro de impedir-lhe a aprovação. No mesmo sentido foram as atuações dos deputados Arnaldo Faria de Sá e Leonardo Picciani e de vários outros que, com emendas parlamentares, discursos, questões de ordem, destaques, reclamações, requerimentos de toda a espécie (todas, possibilidades regimentais que podem dar maior logicidade ou avançar o processo legislativo) inviabilizaram a votação da matéria no modo e no tempo em que desejavam os defensores da Reforma.

No início do mês de junho de 2007, os discursos em Plenário e os posicionamentos de Líderes nas reuniões do Colégio de Líderes apontavam para mudança no possível

resultado de votação da Reforma, havendo então uma maioria de partidos e bancadas que desejavam rejeitar a proposta. Os deputados obstrucionistas não mais dificultaram o andamento da matéria, que foi a votos em 27 de junho de 2007, vindo a ser rejeitada politicamente.

No que concerne à variável *matriz normativa*, observa-se que a decisão da Câmara (tomada antes pelo Senado) de se tentar aprovar mudanças por meio de projetos de lei, que exigem quórum de deliberação menor do que as alterações por PECs, não foi suficiente para possibilitar a aprovação da Reforma. Hoje, tanto no Senado quanto na Câmara, volta-se a discutir propostas de mudanças mais profundas, por meio de PECs, como por exemplo, a adoção do sistema misto para eleições de deputados.

### **Hipótese de consolidação do sistema político dificulta a alteração das normas.**

Uma última hipótese aventada pugnava que mudanças abruptas são proporcionalmente, em relação ao tempo, mais difíceis de ocorrer em instituições antigas e consolidadas. A compreensão e assimilação das regras do sistema proporcional de lista aberta com financiamento pelos diversos atores do cenário político não pode ser testada neste trabalho, da mesma forma, não se pode vislumbrar se há receio do desconhecido. Para essas respostas, seria necessário utilizar outras técnicas, que conjugadas a *process tracing* trouxesse os esclarecimentos necessários.

## **V. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE PROCESSO LEGISLATIVO, REFORMA POLÍTICA E HIPÓTESES DA REJEIÇÃO POLÍTICA DO PL Nº 1.210/2007**

A Reforma Política debatida no Congresso Nacional foi o objeto de estudo da presente pesquisa, para tanto, partiu-se da premissa de que as deliberações na Câmara sofrem a influência de vários fatores que agindo em conjunto impossibilitam a mudança institucional. De todo o processo de construção e debates de temas para a Reforma Política, escolheu-se o estudo do PL 1.210/2007, uma vez que essa proposição foi o modelo de reforma política que mais próximo chegou de uma aprovação na Câmara dos Deputados.

A reconstrução da trajetória do Projeto de Lei de 1.210/2007 revelou que, para algumas propostas políticas, densas e complexas como a reforma dos sistemas eleitoral, partidário e representativo, a formatação do conteúdo do modelo discutido não é produto de uma só Casa nem de uma só legislatura. Ao contrário, colaboraram para o feitiço do modelo de reforma política atual os parlamentares do Senado e da Câmara que estudam o fenômeno pelo menos desde 1995. Nesse caminho, temos necessariamente de incluir a sociedade civil, que participou dos debates, diretamente, por meio das audiências públicas, fertilizando o campo político com suas aspirações, opiniões, interesses.

O PL 1.210/2007 é tributário direto do PL 2.679/2003 e do PL 5.268/2001. Além disso, sofreu influências nítidas da forma de disposição normativa adotada pelo Senado a partir da 52ª legislatura, quando aquela Casa preferiu modelos de reforma que não necessitassem de alterações constitucionais para serem implantados. Hoje, ainda que se tenha retornado, nas comissões especiais do Senado e da Câmara, para as propostas de alterações mais profundas, as temáticas centrais de reforma – financiamento público exclusivo, lista fechada ou sistema misto, proibição de coligações e fidelidade partidária – continuam sendo a tônica das discussões.

Uma segunda observação colhida no estudo do PL 1.210/2007, que ganha importância por contrariar parte da doutrina que se dedica à temática, consiste no fato de que em 2007 houve decisão final e terminativa acerca daquele modelo de reforma política que se discutia. Em reuniões do Colégio de Líderes, construiu-se o procedimento para votação da Reforma que consistia em cindir a deliberação em duas partes: a primeira



continha a lista fechada e, a segunda, o financiamento público e outros temas. Nessa construção, determinou-se que só teria sentido aprovar o financiamento público se primeiro se aprovasse a lista preordenada, dessa sorte, a derrocada da lista representaria o fim da possibilidade de mudanças naquele ano.

Colocada a voto, a lista foi fragorosamente derrotada e os demais temas do PL 1.210/2007 viraram entulho legislativo: não se pode arquivar o projeto e a Casa não quer mais deliberar o restolho do PL 1.210/2007. Regimentalmente, a matéria ainda tramita. Politicamente, a matéria foi rejeitada.

Essas duas observações iniciais foram percebidas a partir do *process tracing* do PL 1.210/2007, sem a necessidade de se lançar mão de teorias explicativas. As teorias acerca de mudanças institucionais e especificamente acerca de reformas políticas serviram para construir hipóteses que explicassem a dificuldade de se aprovar a Reforma Política na Câmara. O resultado do confronto das hipóteses com o *process tracing* do PL 1.210/2007 permite algumas considerações.

Agrupando-se as variáveis que em tese facilitariam o processo de reforma, mas que se mostraram fracas para resultarem em aprovação do PL 1.210/2007, tem-se primeiro a percepção que elementos conjunturais podem aumentar o apelo político das propostas em tramitação no Congresso. O mensalão, no início da 53ª Legislatura, ainda era tema de debates na tribuna do Plenário. Porém, as menções a esse episódio foram muito esparsas para se afirmar que ele tivesse condão de forçar a ida do PL 2.679/2003 ou, depois, do PL 1.210/2007 ao Plenário, muito menos de possibilitar a aprovação da Reforma.

No mesmo sentido, a variável matriz normativa também não foi relevante para possibilitar a aprovação do PL 1.210/2007. Embora a Câmara tenha optado por propor mudanças que necessitassem apenas de aprovação de leis ordinárias para sua efetivação, não se atingiu o quórum mínimo de maioria simples quando da votação da parte da proposição referente ao sistema proporcional de lista fechada. A rejeição dessa parte inviabilizou a continuidade da deliberação.

Outra hipótese descartada foi a premissa de que o partido no poder (o PT, como partido principal, e também os partidos e blocos de apoio à coalizão governista (como o PMDB/PSC/PTC), por ter possibilidades de ganhos com as reformas, tenderiam a apoiá-las, enquanto que a oposição tendia a rechaçá-las (no caso, os partidos PSDB,

PPS e PFL). Percebeu-se que, para o tema da reforma política brasileira, não há a divisão oposição versus situação ou esquerda versus direita. O resultado da votação da lista preordenada (que em verdade condicionava a continuidade da reforma como um todo) aliou de um mesmo lado PFL, PT, PCdoB e PSOL, enquanto do outro lado – o da rejeição à matéria – arregimentou todos os demais partidos, entre eles, situacionistas como o PMDB e o PSC, e opositoristas como o PSDB e o PPS.

Dessa separação por posicionamento percebe-se, também, que o tamanho do partido não guardou relação de pertinência com a decisão da bancada, pois há partidos grandes que apoiaram a proposta (PT e PFL) e que a reprovaram (PSDB), assim como os pequenos PSOL e PMN (respectivamente com três e cinco membros) se colocaram em lados opostos da balança.

Voltando-se agora para as variáveis que hipoteticamente dificultariam o processo de reforma, percebe-se que duas variáveis interferiram de forma decisiva na trajetória do PL nº 1.210/2007: a casa iniciadora e a obstrução das minorias. A partir da questão da casa iniciadora é que se pode construir a explicação de que rejeitar uma proposição nem sempre significa discordância com o mérito de uma matéria. A rejeição das 106 proposições apensadas e encabeçadas pelo PL 8.039/1986, em 30 de maio de 2007, tinha por finalidade reiniciar o processo legislativo para dar à Câmara a primazia na discussão da Reforma Política. A relevância desse aspecto decorre das implicações sobre o processo legislativo em um sistema bicameral, em que se distingue casa iniciadora e revisora, especialmente, em se tratando de projetos de lei ordinária. Essa conclusão refutou a hipótese inicial de que a renovação para a Câmara dos Deputados, em torno de 50%, para a 53ª legislatura, fosse determinante para o início de um novo processo.

No que tange à variável de interferência da obstrução, tem-se que embora duas das quatro maiores bancadas da Câmara (o PT e o PFL) estivessem unidos no propósito de se aprovar a reforma e que outras bancadas também relevantes, como o PMDB e o PSDB inicialmente eram simpáticos à tese, partidos pequenos, como o PDT, o PSC, o PP tiveram força suficiente para, na qualidade de *veto players*, retardar a deliberação da reforma e paulatinamente convencer os deputados ainda não convictos a se colocarem contra a reforma. Desta sorte, as previsões teóricas de Magna Inácio (2009) e de Hiroi e Rennó (2012), de que em um parlamento multipartidário há custos

elevados para criação de consensos, restaram determinantes para o resultado de rejeição do PL 1.210/2007.

Esse achado permitiu ilações acerca da disciplina partidária e seus efeitos sobre a tomada de decisões na Câmara dos Deputados: 1) observou-se que as orientações de liderança foram, para o PL 1.210/2007, observadas pelos parlamentares, que ao expressarem seu voto pautaram-se pela direção apontada pelo Líder da bancada (esse fenômeno segue os padrões definidos por Figueiredo e Limongi - 2001 e 2007 - para o processo legislativo); 2) rechaçou-se a hipótese de que, em temas de reforma política, os parlamentares votam segundo fatores como preferência individual, posição que ocupam na estrutura partidária, capital político. Ao contrário, os parlamentares votaram demonstrando forte coesão partidária.

No entanto, a evolução das orientações das Lideranças do PSDB e do PMDB e dos discursos de seus líderes em Plenário e em reuniões de líderes demonstrou que a orientação de liderança em plenário nada mais é que o reflexo fidedigno da opinião média da bancada. O mais certo, portanto, é dizer que, a partir das reuniões de bancadas partidárias e das reuniões do Colégio de Líderes é que se constrói o encaminhamento das grandes discussões. A partir dos resultados desses encontros, é possível prever a orientação do líder no Plenário, e que o conjunto das orientações pode prever o resultado da votação. A disciplina partidária ganha novos contornos, pois não são os parlamentares que obedecem ao Líder, mas é o Líder que permanece como tal desde que traga para Plenário, quando da orientação de liderança, a média da vontade de sua bancada.

O estudo permitiu a construção de novas indagações, a primeira delas, relacionada à opção do descarte político do PL 1.210/2007 pode assim ser traduzida:

- Por que a Câmara dos Deputados prefere a rejeição política da reforma a assumir de forma clara esse posicionamento perante a sociedade, dando azo a que se propale a ideia equivocada de que a Casa não decide a respeito da temática?

Uma possibilidade explicativa pode estar relacionada ao preço político atrelado à imagem do parlamentar ou mesmo do partido junto às suas bases eleitorais, ou, ainda, à pressão da mídia. A rejeição política seria, nesses casos, uma saída viável e segura para rejeitar uma proposição legislativa sem pagar ônus pelo posicionamento contrário a ela, estratégia constantemente utilizada para temas polêmicos.

Uma segunda indagação, também relacionada à dubiedade da posicionamento da Câmara em relação aos temas da Reforma Política consiste em:

- Se houve rejeição efetiva do modelo de reforma política de 2007 (traduzido pela migração do sistema de lista aberta para o de lista fechada e preordenada e do financiamento semipúblico para o financiamento exclusivamente público), por que esses os temas são reapresentados e rediscutidos em 2009 e em 2011? Quem patrocina a sua reapresentação? A quem interessa o contínuo debate reformista?

Valendo-se da teoria de mudanças graduais, levanta-se a hipótese de que a contínua reapresentação dos temas da Reforma, ainda que rejeitados na Câmara em 2007, tem o condão de deixar sempre em discussão e amadurecimento os temas da Reforma Política, causando não só no Legislativo, mas também no Executivo e no Judiciário, reflexões que levam a mudanças graduais de comportamento. Após essas mudanças, parte dos temas conseguiria atingir o estágio da transformação em norma jurídica. Essa seria uma tentativa de explicação para o sucesso da minirreforma política de 2009, que a partir de câmbios na interpretação das cortes eleitorais e constitucional, provocou as alterações institucionais refletidas pela lei 12.034/2009.

Uma terceira indagação que surge da pesquisa refere-se aos diferentes graus de interesse dos partidos acerca de temas centrais da política, resultantes do modelo de coalizões governamentais brasileiro:

- há temas, como por exemplo a reforma política, em que os partidos apoiadores do governo estrategicamente se posicionam contrários ao partido principal com o objetivo de não permitir que este partido torne-se ainda mais central no cenário político? Em que momentos isso poderia acontecer?

Uma possível resposta para essa indagação seria o fato de que em um cenário com mais de 20 partidos atuantes (que conseguem se fazer representar no Congresso, eleger prefeitos, governadores), nenhum partido é suficientemente forte ao ponto manter um projeto de permanência no poder; nesse cenário de caos, as maiores ameaças ao partido no poder pode vir a ser os seus próprios aliados.

Por fim, indaga-se se o fato de bicameralismo desequilibrado brasileiro causar o reinício do processo legislativo para a Reforma Política em 2007 foi fato isolado ou se as tensões entre Senado e Câmara se repetem amiúde e por quais outras formas. Para

ilustrar esse problema e instigar novas pesquisas, relata-se que em dois momentos recentes o processo legislativo e a construção de consensos entre as duas casas foram desafiados: primeiro na votação do projeto do Pré-Sal, em 2010 (PL 5938/09), depois, na votação do Vale Cultura, em 2012 (PL 4682/12).

Nesses dois momentos, a Câmara dos Deputados, ao apreciar os projetos, condicionou a aprovação das matérias ao fato de que o Senado não gozasse da primazia de atuar como casa iniciadora nem restasse como a Casa que formatou a política pública aprovada, demonstrando que esse atuar estratégico não é fato isolado ou peculiar aos processos de reforma política. No entanto, resta a questão:

- Em que casos e por quais meios a Câmara (ou o Senado) atua estrategicamente no processo legislativo de sorte a condicionar a aprovação de políticas à manutenção da palavra final?

Neste sentido, outros estudos e análises são necessários para dar continuidade ao desafiador percurso de compreensão do processo de reforma política, do processo legislativo e do sistema legislativo como um todo.

## Referências Bibliográficas:

- ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James. 2006. *Economic Origins of dictatorship and Democracy*. Cambridge.
- ARENDT, Hannah. *Modelos de democracia* (trad. Roberto Franco). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 271, il. ISBN: 85-7041-536-2.
- BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S. *Decisions and Nondecisions*. The American Political Science Review, Vol. 57, n.3, (sep., 1963), p. 632-642. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/1952568>.
- BENNETT, Andrew e ELMAN, Colin. *Qualitative research: recent developments in case study methods*. Annual Review of Political Science, n.9, p. 445-476, 2006.
- BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria geral dos sistemas*. 4. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.
- BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. *O controle jurisdicional do processo legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa : DIFEL, 1989.
- BRASIL. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2012.
- BRASIL (1998). Congresso. Senado Federal. Comissão Especial para a Reforma Política, 1995. *Relatório Final da Comissão*. *Diário do Senado Federal*, 11 dez. 2008, p. 18357- 18399. Versão eletrônica em 142 pp. disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/default.asp?origem=SF>. Acesso em 12/10/2011.
- \_\_\_\_\_.(2001) *Projeto de Lei de nº 5.268*, de 2001. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=32973>> . Acesso em: 12 maio 2011.

\_\_\_\_\_.(2007a). *Projeto de Lei de nº 1.210*, de 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353741>>. Acesso em: 12 maio 2011.

\_\_\_\_\_.(2007b). *Notas taquigráficas da sessão matutina de 13/06/2007*, disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/plenario/notas/extraord/EM130607.pdf>)

\_\_\_\_\_.(2007c). *Notas taquigráficas da sessão extraordinária vespertina de 13/06/2007*, disp. em <http://www.camara.gov.br/internet/plenario/notas/extraord/EV130607.pdf>)

\_\_\_\_\_.(2007d). *Notas taquigráficas da sessão noturna de 13/06/2007*, disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/plenario/notas/extraord/EVa130607.pdf>>

\_\_\_\_\_.(2007e). *Notas Taquigráficas da Sessão Plenária de 30 de maio de 2007*. Disp. em: <<http://www.camara.gov.br/internet/plenario/notas/ordinari/V300507.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2012.

\_\_\_\_\_. (2010). Congresso. Câmara dos Deputados. *Texto base da Consultoria Legislativa*. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/nova\\_composicao\\_cd/documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa-1](http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/nova_composicao_cd/documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa-1)>. Acesso em: 2 de abril de 2012.

\_\_\_\_\_.(2012). Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados: resolução nº 17*, de 1989. 9. ed. Brasília, 2012.

BRUSSI, Antônio. *Reforma política, para onde vai?* In *Reforma Política em questão. Reforma política em questão / Timothy Mulholland, Lúcio R. Rennó (org)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008 (pp. 121-8).

CADERNOS ADENAUER, ano VI, nº 02. *Reforma Política: agora vai?* São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung: 2005.

CARDOSO, Alexandre. *Reforma política: prioridade da democracia*. Plenarium. Ano IV, n. 4, jun, p. 10-13. 2007.

CUSAK, T., IVERSEN, T, and SOSKICE. (2007). *Economic interests and the origins of electoral systems*. American political science review. Vol. 101. N.03.

CROUCH, Colin and KEUNE, Maarten. Changing dominant practice: *Making use of institutional diversity in Hungary and The United Kingdom*. In WOLFGANG STREECK and THELEN, Kathleen, 2005. *Beyond Continuity: institutional change in advanced political economics*. New York: Oxford University Press.

DIAMOND, Larry e MORLINO Leonardo. *The quality of democracy*. CDDRL Working papers, September, 2004. Disponível em <<http://cddrl.stanford.edu>>. Acesso em 22 de novembro de 2011.

DIMAGGIO, Paul. J; Powell, Walter, 1991. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. in Powell, Walter W. e Dimaggio, Paul J. orgs. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo A, PERLIN, Giovana Dal Bianco, BRANDÃO, Aldenir da R. *Reforma política no parlamento brasileiro: considerações a partir da rejeição política do Projeto de Lei 1.210 de 2007*. E-Legis – Revista eletrônica de pós-graduação da Câmara dos Deputados, n. 9, p. 24-51 , 2º semestre de 2012. Câmara dos Deputados, 2012 (disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10895>).

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e Produção Legal*. Cadernos de Pesquisa CEBRAP/Entrelinhas, São Paulo, n. 5, 1996.

\_\_\_\_\_. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

\_\_\_\_\_. *Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira*. In MELO e SAÉZ (org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. 488 p. il. (humanitas). ISBN: 978-85-7041-624-7.

FLEISCHER, David. *Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006*. In Cadernos Adenauer, ano VI, nº 02. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung: 2005.

\_\_\_\_\_. *Reforma política no Brasil: os partidos políticos em questão*. In Reforma Política em questão. Reforma política em questão / Timothy Mulholland, Lúcio R. Rennó (org). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008 (pp. 163-90).



FREIRE, André. *Reformas eleitorais: objetivos, soluções, efeitos prováveis e trade-offs necessários*. In Revista de Assuntos Eleitorais, n. 12, Novembro de 2009. Ministério da Administração Interna. Lisboa, Portugal. ISBN 978-972-9311-98-7 (pp. 26 a 60).

GEORGE, Alexander and BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Belfer Center for Science and International affairs - BCSIA – Harvard University, 2005. ISBN 0-262-07257-2.

HALL, Peter. A. e TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neo-institucionalismo*. In Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nr. 58, São Paulo, 2003. p. 193.

HIROI, Taeko e RENNÓ Lúcio. *Dimensions of legislative conflict*. 2012 (não publicado).

INÁCIO, Magna. *Mudança Procedimental, oposição e obstrução na Câmara dos Deputados*. In Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Lúcio Rennó e Magna Inácio (orgs.) Belo Horizonte, UFMG, 2009.

MAHONEY, James e THELEN, Kathleen, 2010. *A theory of gradual institutional change*. In. Mahoney, Thelen: Explaining institutional change: ambiguity, agency and power. Cambridge.:

MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press, 1974.

MEIRINHO, Manuel. *O contexto das reforma eleitorais em Portugal*. In Revista de Assuntos Eleitorais, n. 12, Novembro de 2009. Ministério da Administração Interna. Lisboa, Portugal. ISBN 978-972-9311-98-7 (pp. 5 a 25).

NICOLAU, Jairo. *Sistema eleitoral e reforma política*. Rio de Janeiro, Foglio, 1993.  
\_\_\_\_\_. *Sistemas eleitorais*. 5ª ed. rev.e ampl. Rio de Janeiro, FGV, 2008

NOHLEN, Dieter. *Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença*. Trad. Conceição Pequito Teixeira. Lisboa: Livros Horizonte Ltda, 2007. ISBN 978-972-24-1506-4.

PERLIN, Giovana Dal Bianco e FERREIRA JUNIOR, Nivaldo Adão. *Poder legislativo e teoria geral dos sistemas: aproximações e novos contornos teóricos*. Prelo, 2012.

- PIERSON, Paul, 2004. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton University Press.
- PINTO, Júlio R. S. *Sistema político e comportamento parlamentar*. 1<sup>a</sup>. ed. Brasília: Consulex, 2011. v. 1.
- PLENARIUM. - Ano IV, n. 4 (jun. 2007) – *Reforma Política* - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007. 271 p.: il. color. ISSN 1981 – 0865.
- PRADO, Mariana Mota e TREBILCOCK, Michael, 2009. *Path Dependence, development, and the dynamics of institutional reform*. Toronto: University of Toronto Law Journal. Legal Studies Research Series, no. 09-04.
- POWELL, W. and DIMAGGIO, P. (s.d.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chigago: The university Press.
- RABAT, Márcio Nuno. *Reforma Política: histórico, estágio atual e o lugar da recente proposta do Executivo*. Brasília, Câmara dos Deputados: Cadernos da Consultoria legislativa, 2009.
- REZENDE, Flávio da Cunha. *Razões emergentes para a validade dos estudos de caso em ciência política comparada*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 06, Brasília: 2011.
- RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma política em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 121-128.
- SANTOS, Fabiano G. *Patronagem e poder de agenda na política brasileira*. Dados, Rio de Janeiro, Iuperj, v. 40, n.3, p.465-92, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos de escolhas institucionais*. (in) Plenarium. - Ano IV, n. 4 (jun. 2007) - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, pp. 60/69.
- SOARES, Glaucio e RENNO, Lúcio R. *Reforma Política: Lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- SPRUYT, Hendrik. *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*. Princeton, Princeton University Press, 1994.
- STREECK and THELEN, Kathleen, 2005. *Beyond Continuity: institutional change in advanced political economics*. New York: Oxford University Press.

TAVARES, José Antonio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

\_\_\_\_\_. *Valores e vetores na reforma política*. (in) *Plenarium*. - Ano IV, n. 4 (jun. 2007) - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, pp. 112-27.

TANSEY, Oisín. *Process tracing and the elite interviewing: a case for non-probability sampling*. *Political Science and Politics*. Volume 40, n. 4, October, 2007.

THELEN, Kathleen, 1999. *Historical institutionalism in comparative politics*. *Annual Review political science*. Disponível em [www.arjournals.annualreviews.org](http://www.arjournals.annualreviews.org).

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos**. EDUSP: São Paulo, 1998.

WOLFGANG STREECK and THELEN, Kathleen, 2005. *Beyond Continuity: institutional change in advanced political economics*. New York: Oxford University Press.