



**Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação**

REFORMA POLÍTICA: O gradualismo e seus efeitos

Aldenir Brandão da Rocha

Brasília, 2016



**Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação**

ALDENIR BRANDÃO DA ROCHA

REFORMA POLÍTICA: O gradualismo e seus efeitos

Dissertação apresentada perante o Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Política e instituições

Orientador:

Professor Doutor André Borges Carvalho (Ipol – UnB)

Brasília, 2016

ALDENIR BRANDÃO DA ROCHA

REFORMA POLÍTICA: O gradualismo e seus efeitos

Banca Examinadora:

Professor Doutor André Borges Carvalho (Ipol – UnB)
(Presidente)

Professor Doutor Lúcio Remuzat Rennó Júnior (Ipol– Unb)

Professor Doutor Rafael Silveira e Silva (Senado Federal)

Professor Doutor Pablo Holmes Chaves – Ipol – UnB
(suplente)

Brasília, 2016

Agradecimentos:

À minha família nas pessoas da minha esposa, Nercy e dos meus filhos, Pedro e Giovana. Ao amigo Nivaldo Adão Ferreira Júnior, irmão de caminhada e parceiro incondicional, a quem devo tudo pelo incentivo e apoio extraordinário. Aos amigos e colegas da Câmara dos Deputados e o suporte dado pelos órgãos da Casa, sobretudo o presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, o Líder do PMDB, Deputado Leonardo Picciani e o corpo técnico da Diretoria de Recursos Humanos e do Centro de Treinamento e Formação - Cefor, por me proporcionarem um período de licença para o estudo. Aos colegas da Liderança do PMDB, meu local de trabalho, onde tive a graça de contar com a cooperação plena de toda a equipe. Ao professor André Borges Carvalho, pelo apoio acadêmico e orientação eficaz.

RESUMO

A pesquisa situa-se no domínio das mudanças institucionais a partir dos processos de reforma política transcorridos na Câmara dos no período de 2003 a 2009, com ênfase nos casos que redundaram na aprovação de normas (denominadas de minirreformas) – Leis nºs 11.300/2006 e 12.034/2009, intercalado com a tentativa frustrada de reformas em maior magnitude por meio do PL 1.210/2007. A metodologia empregada compreendeu a comparação desses momentos de sucessos e insucesso, transformados em três estudos de caso, nos quais se buscou respostas para elucidar as razões de êxito das reformas pontuais denominadas de minirreformas em detrimento de mudanças mais vultosas. As premissas básicas que orientaram o estudo presumem: a) a existência de ciclos convergentes para pretensas reformas mais amplas, dentro do Parlamento, que esbarram em dissensos; b) que o insucesso desses ciclos de esforços abre espaço para as minirreformas; c) que o efeito acumulado das minirreformas sucessivas pode consubstanciar reformas mais abrangentes. A abordagem valeu-se de pesquisas bibliográficas, combinada com coletas de dados a partir de extratos de reuniões internas de bancadas, atas de reuniões do colégio de líderes, notas taquigráficas das sessões plenárias e de comissões da Câmara, além de depoimentos colhidos de parlamentares. Ao final, realizou-se análise comparativa entre os casos escrutinados, sopesando semelhanças e divergências, na tentativa de uma explicação sobre o fenômeno estudado, à luz da teoria das mudanças graduais *versus* mudanças abruptas, tendo por referência teórica publicação recente de Mahoney e Thelen (2010), a qual tornou-se o fio condutor da análise em busca de identificação quanto a possíveis efeitos em termos de evolução das mudanças frente a parâmetros de contextos passados. Os resultados sugerem que a sucessão das minirreformas configura uma estratégia de alteração dos institutos políticos, por agregação gradual de pequenas modificações sobre o sistema político. A contribuição vislumbrada consiste na propagação de mais um ângulo de abordagem sobre mudanças institucionais, no plano da literatura existente, além da crença de que os achados possam ajudar na possível explicação de outros momentos decisórios do Legislativo brasileiro.

Palavras-chaves: reforma política, mudanças institucionais, minirreformas, mudanças graduais.

ABSTRACT

The research is a study of the Brazilian Political Reform process. The *corpus* of analysis is the approval of two new electoral laws (Leis nº No. 11.300 / 2006 and 12.034 / 2009), called by the politicians and the media *minor reform*, as a sub product of the trial to approve an effective an major complete reform of the entire Brazilian electoral system. The methodology involved deals with the comparison of these moments of success and failure as three case studies in which we sought answers to elucidate the reasons for success of specific reforms (minor reforms) over large changes. The basic assumptions that guided the study assume: a) the existence of convergent cycles for alleged broader reforms within the Parliament, which run into disagreements; b) the failure of these efforts cycles makes room for minor reforms; c) the cumulative effect of successive minor reforms can substantiate more comprehensive reforms. The approach took advantage of bibliographic research, combined with data collection from internal meetings extracts benches, interviews with deputies, shorthand notes of the plenary and committees' sessions. At the end, there was comparative analysis of the scrutinized cases, hefting similarities and differences in an attempt to an explanation of the phenomenon studied in the light of the theory of gradual changes versus abrupt changes, with the theoretical reference recent publication of Mahoney and Thelen (2010), which became the thread of analysis in search of identification for possible effects in terms of evolution of changes due to past contexts parameters. The results suggest that the succession of minor reforms configures the strategic standard pattern adopted by the Brazilian Congress to make possible huge political reforms, by gradual aggregation of small changes on the political system. The envisioned contribution of the research consists in the spread of another angle of approach on institutional changes, in terms of literature, beyond belief that the findings may help explain other possible decision-making moments of the Brazilian legislature.

Keywords: political reform, institutional changes, minor reforms, gradual changes

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

PL – Partido Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PP - Partido Progressista

PPS - Partido Popular Socialista

PR - Partido da República

PRB - Partido Republicano Brasileiro

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

PTC - Partido Trabalhista Cristão

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

Siglas de proposições

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PL - Projeto de Lei

PRC - Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados

PLP – Projeto de Lei Complementar

PLS – Projeto de Lei do Senado

Siglas Institucionais

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

Cedi - Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados

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

CFT – Comissão de Finanças e Tributação

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

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

Dep. - Deputado(s)

GTPOLITI - Grupo Temático para Discussão da Reforma Política

STF - Supremo Tribunal Federal

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

REFPOLIT: Comissão para Estudo da Reforma Política na Câmara

Sileg - Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados

Ufir - Unidade Fiscal de Referência

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Distribuição das proposições sobre reforma política por legislatura	38
Quadro 2: Autoria das proposições ativas (agrupadas por partidos).....	38
Quadro 3: Razões do arquivamento das proposições.....	39
Quadro 4: Tipos de mudança institucional: processos e resultados.....	45
Quadro 5: Correntes de institucionalismo: elementos institucionais e atores.....	49
Quadro 6: Mudança Institucional: cinco tipos de transformação gradual.	55
Quadro 7: Votação do anteprojeto do PL 2.679/2003, dentro da Comissão Especial	70
Quadro 8: Votos contrários à urgência do PL 1.210/2007, ordenado por partidos.....	83
Quadro 9: Orientação de bancada e comportamento parlamentar	89
Quadro 10: PL 5.855/2005 - Emendas com pareceres divergentes.	101
Quadro 11: Sinopse da trajetória do PL 5.855/2005 e o contexto político	104
Quadro 12: Resultado de eleições para a Câmara no período de 1998 a 2010	125

SUMÁRIO

Capítulo 1: INTRODUÇÃO	12
1.1 As dimensões do problema.....	14
1.2 Seleção dos casos e aspectos metodológicos.....	17
1.2.1 Descrição da metodologia	19
1.2.2 Do process tracing	21
Capítulo 2: CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA	24
2.1 A cronologia da temática no Parlamento nos últimos 20 anos.....	27
2.2 As pegadas das minirreformas.....	32
2.3 Uma visão quantitativa do fenómeno	35
Capítulo: 3 - ARCABOUÇO TEÓRICO	41
3.1 Tipos de mudanças	45
3.2 Mudanças abruptas	46
3.3 Mudanças Graduais	51
3.4 Os atores e seus papéis no modelo gradual	59
Capítulo 4: FUNDAMENTOS EMPÍRICOS.....	63
4.1 Projeto de Lei nº 1.210/2007: possibilidades e limites.....	65
4.1.1 O retrospecto de uma construção.....	66
4.1.2 Pilares do PL 2.679/2003	75
4.1.3 Passagem do PL 2.679/2003 para o PL 1.210/2007	77
4.1.4 O PL 1.210 e seus percalços.....	81
4.1.5 Impasse da autoria: o prenúncio de um fim.....	84
4.1.6 Discussão e votação: o passo final	86
Síntese conclusiva	90
4.2 Projeto de Lei nº 5.855/2005: perspectivas e rumos	92
4.2.1 Razões e precedentes do PL 5.855/2005	95

4.2.2	Objetivos subjacentes	104
4.2.3	Minirreformas: sinal ou ruído?	106
4.3	Projeto de Lei nº 5.498/2009: mais um passo na mesma direção.....	109
4.3.1	Dos bastidores ao palco	112
4.3.2	A fase de Plenário.....	113
4.3.3	Regras e atores: protagonismo do Presidente da Câmara.....	114
4.3.4	Síntese do texto aprovado.....	116
4.3.5	A participação do Senado	118
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
	Retomada de pontos	121
	Análise comparativa: semelhanças e diferenças.....	122
	Resistências ao PL 1.210/2007	123
	As Leis 11.300/2006 e 12.034/2009 e seus achados	126
	REFERÊNCIAS	134

Capítulo 1: INTRODUÇÃO

“Nunca tenha certeza de nada, porque a sabedoria começa com a dívida.” Freud

O presente estudo se insere no campo das mudanças institucionais, com foco na análise de processos de reforma política ocorridos na Câmara dos Deputados no período pós-constituente. O recorte temporal foi delimitado pelos ciclos de tentativas verificados nos anos de 2003 a 2009, com ênfase em processos que culminaram na aprovação de normas, adjetivadas de minirreformas eleitorais e partidárias, realizadas em 2006 – Lei nº 11.300/2006 e em 2009 – Lei nº 12.034/2009. Considerou-se também período intercalado de tentativa frustrada de não aprovação de grandes reformas, representada pelo Projeto de Lei (PL) 1.210/2007.

O principal objetivo foi analisar processos de mudanças no sistema político brasileiro, no âmbito das propostas de reforma política apreciadas no período demarcado, na expectativa de identificar padrões de reforma e seus efeitos acumulados pela agregação de pequenas alterações pontuais como uma estratégia de reforma diferida no tempo com potencialidade para equiparar-se a uma grande mudança, se assim considerada.

A metodologia empregada compreendeu o cotejamento desses momentos de sucesso e insucesso, por meio de três estudos de casos submetidos à análise comparativa, tendo em perspectiva possíveis semelhanças e divergências, de onde foi possível extrair ganhos informacionais para proporcionar melhor compreensão do fenômeno em face dos processos decisórios a que foram sujeitos. A pesquisa também ofereceu subsídios para elucidar as razões de êxito das reformas pontuais denominadas de minirreformas como conseqüências dos percalços sofridos pelas tentativas de mudanças abruptas nos institutos políticos. O estudo coadunou-se com as abordagens institucionalistas voltadas para a vertente que conecta mudanças graduais com mudanças abruptas, levando-se em conta os possíveis efeitos em termos de evolução das mudanças em relação a parâmetros de contextos passados.

Por imperativo desse estudo, considerando-se a pertinência da temática em apreço ao campo das mudanças institucionais, focado na análise de processos sobre reforma política, a base epistemológica adotada foi a da visão neoinstitucionalista da ciência política, que antes de se preocupar em descrever as instituições e como elas funcionam, se empenha em explicar o processo de produção dos resultados políticos.

Por sua vez, a questão condutora da problemática de pesquisa se orienta pelo propósito de saber se, para a reforma política, o processo de mudanças graduais representa um padrão dominante no contexto brasileiro. Em sendo verdadeiro, quais as principais variáveis que interferem na dinâmica desse processo?

A premissa aventada foi de que há ciclos periódicos de esforços dirigidos para a tentativa de reforma política, dentro do Parlamento, que não lograram êxito na extensão em que postulam. Com isso, abre-se espaço para que as minirreformas atuem como plano factível, cujos efeitos acumulados possam alcançar resultados semelhantes ao de mudanças significativas. A tal premissa subjaz a expectativa constante e renovável de empenhos realizados a cada Legislatura, dentro do Parlamento brasileiro, na tentativa de implementar uma reforma mais profunda. O pressuposto é de que a reiteração desses ciclos denuncia empecilhos às grandes mudanças e abre caminho para as minirreformas. Nesse sentido, procurou-se estabelecer relação entre propostas de maior magnitude com outras mais restritas e traçar prognósticos de regularidade quanto às chances de serem ou não aprovadas, à luz da corrente institucionalista que foca os mecanismos de mudanças graduais *versus* mudanças abruptas.

A contribuição vislumbrada foi a de acrescer aos estudos existentes uma visão diferenciada sobre os processos de reforma política, na medida em que abordou as mudanças graduais como um traço relevante de tal fenômeno a ser considerado nas análises desse domínio. Há a percepção de que esse aspecto ainda é pouco explorado pela literatura existente sobre mudanças institucionais, em que o paradigma dominante se assenta em uma visão bidimensional de mudanças integrais e não mudanças, sem ponderar os efeitos secundários do insucesso de algumas propostas como oportunidade para subsequente inserção de pequenas e seguidas alterações, capazes de configurar uma mudança substancial.

Conquanto o olhar para o passado sugere que o engendramento de processos focados em grandes reformas não encontra condições para avançar, os achados do presente estudo apontam para um padrão de mudanças pautado pelo gradualismo em que se vislumbra um cenário no qual o sequenciamento de minirreformas pode configurar uma estratégia de mutações institucionais, relacionadas à temática, de forma dilatada no tempo, cujos efeitos acumulados podem significar mudanças substanciais no sistema político.

1.1 As dimensões do problema

Em uma visão mais ampliada, o emprego do vocábulo “reforma política” remete a uma discussão que abrange um amplo catálogo de medidas com dimensões e magnitudes variadas, com efeitos modificativos nas instituições políticas, especialmente nas regras do jogo das organizações partidárias e da disputa eleitoral, cuja implementação importe mudança no comportamento dos agentes políticos ativos e passivos. A inspiração e o desenho de cada proposta de mudança sempre se fundam no propósito de aperfeiçoar determinado aspecto dessa estrutura, considerado falho a juízo de quem propõe. Sendo assim, por trás da pretensão de mudanças há sempre objetivos a alcançar e caminhos a percorrer. Entretanto, em contexto de múltiplos atores com paridade de prerrogativas, a pluralidade de propostas varia ao querer das preferências individuais que, por vezes, miram outros objetivos, em função da heterogeneidade de diagnósticos.

Por decorrência, toda proposta de reforma institucional deve considerar a existência de pelo menos um problema, os objetivos almejados e um rito de procedimentos a ser observado, dentro de uma dada realidade institucional estabelecida. No Brasil, as regras do jogo político estão na Constituição e nas leis infraconstitucionais. Dessa forma, qualquer mudança na matriz institucional existente passa necessariamente por conjugação de interesses e valores sujeitos ao juízo de apreciação dos poderes públicos constituídos para lidar com os mecanismos de mudanças dessa natureza, aí consideradas as participações do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário como atores investidos de prerrogativas para interferir nesse campo.

Assim, discorrer acerca de reforma política implica admitir a multiplicidade de atores e opiniões com suas propostas e decisões no labirinto de uma discussão complexa e de difícil consenso, que envolve uma miríade de interesses e valores subjacentes (combate à corrupção, ética na política, igualdade de condições, aperfeiçoamento da democracia, melhora na representação, governabilidade, etc). Apesar de uma aparente postura convergente de segmentos da sociedade, do governo e do Parlamento quanto à urgência de uma reforma política de caráter mais abrangente - opinião que sobreleva em momentos de crises circunstanciais - as evidências são de que as propostas mais profundas não prosperam (Projeto de Lei 2.679, de 2003 e PL 1.210/2007).

Como é de se observar, o enunciado “reforma política” pode abranger um leque amplo de mudanças. No entanto, para efeito de enquadramento na acepção mais interna do

Parlamento, a agenda de reforma política sugerida implica a passagem pela discussão das regras que presidem o sistema eleitoral e partidário. Os argumentos giram em torno da necessidade de proporcionar maior estabilidade ao sistema político, incluindo-se aí os possíveis efeitos na formação de governos mais ou menos sólidos em relação as suas bases parlamentares. No contexto do presente estudo, o conceito de reforma política deriva da percepção que a própria Câmara dos Deputados e seu corpo técnico assim consideram, a partir do enquadramento das propostas sistematizadas como tal.

Os primeiros presságios de ruídos no sistema eleitoral podem ser presumidos a partir da percepção de que a cada disputa eleitoral sucede uma série de demandas no Judiciário, questionando procedimentos e condutas de postulantes a cargos eletivos, o que pressupõe fragilidades a merecer providências, tanto de caráter judicial, como de preenchimento de lacuna normativa. No plano normativo, incumbe ao Congresso Nacional agir nos limites desse domínio por meio dos instrumentos legislativos disponíveis. Considerando-se a premissa de que cada proposta presume ao menos um problema a solucionar, a primeira preocupação consiste na assertividade dos diagnósticos e na pertinência das propostas de intervenção.

Levando-se em conta as dificuldades que envolvem o incremento de mudanças institucionais, em contexto de múltiplos atores e procedimentos diversos, o enfrentamento de qualquer desarranjo deve ser precedido de indagações como: É preciso reformar? O que reformar? Para que reformar? Quando e como? Divergências acerca de qualquer desses questionamentos é o bastante para estabelecer um ambiente de controvérsias, onde cada político qualifica o problema a seu modo e sugere uma solução. Os estudiosos também divergem quanto a diagnósticos e prescrições. Da soma disso resulta uma proliferação de propostas com pretensões de mudanças no sistema político, à mingua de consenso, com destaque para sistema eleitoral e partidário, pois a maioria das propostas que se rotula de reforma política envolve mudanças nas regras eleitorais e partidárias.

A evolução de uma proposta de mudança institucional em um ambiente democrático, que envolve uma cadeia decisória ampla, com a participação de muitos atores com poderes de veto, passa necessariamente pela construção de um consenso mínimo que reconheça a existência do problema e o encaminhamento das providências correspondentes. Para efeitos didáticos, tal consenso pode ser ramificado em duas dimensões: uma sensorial e outra procedimental. O consenso sensorial refere-se à avaliação quanto à necessidade e o tipo de reforma a prover. O consenso procedimental revela-se como consequência da análise empírica do problema, trazendo a resposta saneadora àquilo que considera prejudicial. Sem a

comunhão desses consensos, torna-se praticamente impossível promover mudanças (RENNÓ, 2008).

Na linha do tempo, essa temática persiste na pauta de debates do Congresso há muitos anos, sem uma resolução pacífica. O sistema proporcional de lista aberta para as eleições parlamentares, por exemplo, com exceção do Senado, vem desde 1946 sem sofrer alteração. Ressalvado o período militar de 1964 a 1985, várias propostas de reforma política perduram na agenda de discussão (FLEISCHER, 2005). A partir de 1985, com a redemocratização do País, o Congresso Nacional tornou-se a arena natural para reger tal discussão, ainda que esse debate se mostre aberto e difuso, com capilaridade na academia e em outros segmentos da sociedade.

Em tempos recentes, ocorreram debates intensos em torno de propostas de mudanças profundas no sistema político, a exemplo do processo constituinte, que resultou na promulgação da atual Constituição, na qual restou como mudanças notáveis apenas a introdução do voto facultativo aos maiores de 16 anos e menores de 18, aos analfabetos e aos maiores de setenta anos, além da criação de 2º turno para eleição de Presidente da República, Governador e Prefeito, no caso de municípios com mais de duzentos mil eleitores.

Apesar de todo o esforço, nem mesmo o processo constituinte logrou êxito de grandes mudanças simultâneas, pois, embora postos em discussão, foram mantidos o sistema de governo, o formato de financiamento de campanha, a possibilidade de coligações partidárias, o sistema de eleição proporcional e outras questões estruturantes do sistema político brasileiro, sendo que parte desses aspectos ficou para a legislação infraconstitucional. Quanto ao sistema e a forma de governo, a questão ficou condicionada à realização de um plebiscito.¹

À vista dos relatos, é plausível o argumento de que do dissenso de opinião entre os atores com poder de por a temática em marcha decorre a sua persistência por longa data na ordem do dia dos debates nos mais diversos fóruns inclinados para essa discussão, com mais intensidade nos meios institucionais relacionados a corporações profissionais e espaços acadêmicos e políticos.

Nesse cenário de complexidade que circunda os movimentos de mudanças

¹ O art. 2º do ADCT previa a realização de plebiscito no dia 7 de setembro de 1993, onde os eleitores definiriam a forma de governo (monarquia ou república) e sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 2 de 1992 antecipou esta data para 21 de abril de 1993.

institucionais é que se insere a problemática, objeto de investigação no presente estudo. O eixo de análise gira em torno de processos de reforma política no âmbito da Câmara dos Deputados verificados no período de 2003 a 2009, com foco centrado nos processos de minirreformas materializados nas Leis nºs 11.300/2006 e 12.034/2009, intercalados pelo malogro de tentativa reformista mais ambiciosa, representada pelo PL 1.210/2007.

Para os fins a que se propôs, o estudo encontra-se estruturado nas seguintes partes: Na sequência dessas notas introdutórias, o Capítulo 2 traz uma breve contextualização da temática, na tentativa de situar o assunto na dimensão temporal e espacial, em que se procura resgatar os principais acontecimentos com repercussão no campo desse estudo, enfatizando os ciclos de debates verificados nos últimos vinte anos. O Capítulo 3 apresenta o arcabouço teórico que subsidiou o estudo. O aporte teórico adotado é de viés institucionalista, com o propósito de aproximar das correntes teóricas sobre mudanças institucionais mais afeitas à reforma política. No quadro empírico, representado pelo Capítulo 4, os processos legislativos aplicados a esses casos foram decompostos para que fosse possível visualizar os labirintos de cada fase de seus andamentos mediante o uso da técnica do *process tracing*. Ao final, os principais achados foram analisados em conjunto e sistematizados na forma de considerações finais.

1.2 Seleção dos casos e aspectos metodológicos

A metodologia utilizada envolveu o estudo de casos múltiplos por meio da análise de três casos referentes aos projetos que deram origem às Leis nºs 11.300/2006 e 12.034/2009, além do projeto de Lei nº 1.210/2007, combinado com o uso da técnica do *process tracing* e de recursos comparativos entre eles, na busca de respostas para elucidar as razões de êxito das chamadas reformas pontuais, denominadas de minirreformas, em face dos percalços sofridos pelas tentativas de mudanças abruptas nos institutos políticos. Desse modo, o estudo adere ao padrão de análise histórico-comparativo, dentro da perspectiva de abordagem neo-institucionalista.

O estudo de casos múltiplos configura uma tendência crescente nos últimos anos (YIN, 2001, p. 67). Para Yin, essa abordagem deve seguir a mesma estrutura metodológica usada para o estudo de caso único, o que muda é a lógica da replicação, que se assemelha à utilizada em experimentos múltiplos. Isso vem ao encontro do presente estudo, que alimenta a pretensão de uma continuidade em estudos posteriores como forma de construção de um panorama teórico em torno do fenômeno, dentro de uma agenda de pesquisa aberta para

aprofundamentos vindouros.

Em estudos centrados em uma única observação, é impossível evitar o problema de inferência causal (KING, KEOHANE e VERBA, 1994). Segundo esses autores, mesmo em supostos testes com um único caso, o pesquisador deve examinar pelo menos um pequeno número de observações dentro do caso e fazer comparação entre elas. No entanto, comparações disciplinadas, ainda que de um pequeno número de casos comparáveis, podem garantir inferência causal. Críticas que pesam sobre estudo de caso partem da presunção de que as variáveis são analisadas apenas uma vez, mas o que importa não é o número de casos, em si, mas sim o número de observações (AMES, 2003).

No campo da ciência política, a utilização do estudo de casos ganhou relevo na tentativa de explicar fenômenos políticos e produzir embasamentos teóricos baseado em análise de processos delimitados no tempo e no espaço, com o propósito de gerar teorias de médio alcance. Como um ponto de constante discussão no campo das ciências em geral, o uso do estudo de caso como recurso metodológico tem sido objeto de argumentos favoráveis e contrários.

Uma das críticas apontadas ao estudo de caso remete à dificuldade quanto ao desenho de pesquisa e suas implicações sobre a validade das inferências quando se trabalha com números de casos inferiores ao número de variáveis explicativas (KING, KEOHANE e VERBA, 1994). Uma segunda crítica invoca a dificuldade de evitar viés de seleção em estudos baseados em amostras *small n* (GEDDES, 2003), o que comprometeria a chance de generalização dos resultados. No outro polo, encontra-se os que vislumbram no uso do estudo de caso uma forma de superação de problemas de pesquisa em que os métodos estatísticos não conseguem solucionar (GEORGE e BENNET, 2005; COLLIER e MAHONEY, 1996; MAHONEY, 2003).

No tocante aos critérios para a escolha dos casos, baseou-se no fato de que as duas leis aprovadas guardavam, entre si, graus de semelhanças quanto à classificação no contexto das minirreformas, numa possível relação de causa e efeito da primeira sobre a segunda, como etapas de um processo evolutivo. Quanto ao PL 1.210/2007, a sua escolha foi motivada pelo atributo da abrangência de conteúdo e pela contemporaneidade em relação aos outros casos. Na ordem de grandeza, este projeto foi o único com tamanha magnitude a ser submetido a voto no Plenário da Câmara dos Deputados no pós-constituente.

1.2.1 Descrição da metodologia

O estudo se desdobrou a partir de pesquisa bibliográfica combinada com coletas de dados informacionais, que viabilizou uma análise qualitativa do fenômeno. Do levantamento bibliográfico, foram extraídos elementos teóricos sobre o fenômeno estudado, tendo em perspectiva os tipos e os processos de mudanças institucionais alinhados com a abordagem das mudanças abruptas e graduais e suas implicações na dinâmica acerca das tentativas de reforma política postas em curso.

Para tanto, utilizou-se extratos de reuniões internas de bancadas, atas de reuniões do Colégio de Líderes, entrevistas publicadas, notas taquigráficas das sessões plenárias e de comissões da Câmara dos Deputados. Para elucidar casos de sucesso e insucesso, foi utilizada a técnica do *process tracing* (BENNETT e ELMAN, 2006), mediante a reconstrução da trajetória histórica das propostas objeto dos ciclos de debates (discussão e votação) na Câmara dos Deputados, dentro do período delimitado, a partir de instrumentos como conteúdo de depoimentos, atas e registros taquigráficos, nas comissões e no Plenário, conforme o trâmite legislativo percorrido por cada um dos casos analisados.

No levantamento de informações, foi utilizada a ferramenta institucional da Câmara dos Deputados denominada de Sileg (sistema de informação legislativa), a qual hospeda e disponibiliza informações sobre a existência e tramitação de projetos na Casa. Essas buscas podem ser feitas por temas, autoria, período, espécie normativa e fase de tramitação previamente determinados para a ferramenta. Nesse momento, métodos quantitativos são os que propiciam melhores resultados em uma perspectiva numérica das ocorrências.

Ainda quanto à fonte das informações, alguns atores foram ouvidos, outros tiveram os seus discursos analisados, para a melhor reconstrução do trâmite processual dos casos selecionados. Importa esclarecer que os atores ouvidos foram apenas quatro parlamentares, considerados atores-chave na condução do PL 1.210/2007 (Deputados Miro Teixeira, Leonardo Picciani, Arnaldo Faria de Sá e Rubens Otoni), cujos depoimentos serviram como informações complementares à análise.

Na fase seguinte, houve o estudo pormenorizado dos casos selecionados para, ao final, realizar-se análise comparativa entre os três casos, com propósito de averiguar as possíveis semelhanças e divergências que os tornam relevantes para efeito de ganhos informacionais e compreensão do fenômeno em face do processo decisório, a que foram submetidos nas instâncias internas da Câmara dos Deputados. Como isso, foi tentada uma explicação, à luz da

vertente de abordagem das mudanças graduais *versus* mudanças abruptas, tendo em perspectiva os eventuais efeitos evolutivos, se comparado a contextos anteriores. Superada essa etapa, fez-se a depuração das propostas, objeto dos casos a serem estudados.

Para o mapeamento da trajetória de tramitação dos projetos que deram origem às Leis nºs 11.300/2006 e 12.034/2009, além do projeto de Lei nº 1.210/2007, fez-se uso da técnica do *process tracing* com a finalidade de identificar fatores intercorrentes que possam explicar as razões que levaram às suas formulações e os resultados a que chegaram e, assim, ajudar na compreensão dos mecanismos causais subjacentes aos eventos examinados.

As ocorrências selecionadas ilustraram uma situação marcada por três tentativas sucessivas de reformas, levada às últimas instâncias decisórias da Câmara dos Deputados, sendo duas minimalistas, intercalada por uma tentativa frustrada de mudanças mais estruturantes. Para efeito de análise, a seleção atendeu ao escopo do presente estudo, na medida em que propiciou a apreciação de dois casos semelhantes, e o confronto destes com caso significativamente distinto, no que tange à profundidade de conteúdo e aos resultados de cada processo.

Quanto ao recorte temporal, a escolha do período de 2003 a 2009 tencionou evitar viés na determinação de períodos muito distintos: o intervalo selecionado cobre dois mandatos presidenciais de um mesmo presidente e duas legislaturas do Congresso. Imagina-se que mandatos diferentes podem significar políticas públicas também diferentes, o que poderia influenciar no rumo das propostas pretendidas.

Os critérios adotados passaram pela utilização de teorias bem definidas dentro do chamado institucionalismo e pela triangulação metodológica, em que as variáveis independentes foram apreciadas de acordo com a proposição legislativa em estudo, considerando a evolução individual de seu processo legislativo, dentro de contexto político específico. Desta feita, a utilização de quadro teórico de referência possibilitou a formulação das premissas de trabalho. A operacionalidade se deu pela proximidade do pesquisador ao ambiente parlamentar, o que lhe possibilitou identificar a maioria dos ruídos possíveis que circundam os temas de “reforma política”.

A partir do norte teórico, comparou-se processos de tramitação legislativa na Câmara dos Deputados com vistas a alteração de normas eleitorais e partidárias no período de 2003 a 2009, notadamente o processo de discussão e votação na Câmara dos Deputados dos projetos que resultaram nas Leis nºs: 11.300/2006 e 12.034/2009 e do Projeto de Lei nº 1.210/2007. O

modelo concebido, portanto, é o de estudo de casos *small n* múltiplos, que implica a adoção de métodos qualitativos e quantitativos para inferir a influência das variáveis explicativas sobre a problemática posta, tendo em conta que o modelo exige a avaliação do comportamento de atores políticos, da estrutura de regras decisórias, da consideração de contextos e da comparação entre processos legislativos de propostas rejeitadas, aprovadas ou não votadas de graus de abrangência distintos, buscando estabelecer um liame de conexão entre os casos analisados.

1.2.2 Do process tracing

O *process tracing* ou rastreamento de processos é uma técnica de mapeamento de processos que permite a reconstrução do trajeto percorrido por determinado caso para identificar elementos causais entre variáveis contextualizadas historicamente (GEORGE e BENNETT, 2004; BENNETT e ELMAN, 2006). É indicado para estudos que envolvam objetos de pesquisa com interação entre variáveis múltiplas e interferentes, para fenômenos que incluam *path dependence* ou que atendam ao princípio sistêmico da equifinalidade (BERTALANFFY, 2009; GEORGE e BENNETT 2004). Segundo esse princípio, um sistema pode alcançar, por uma variedade de caminhos, o mesmo destino final. ((BERTALANFFY, 2009; GEORGE e BENNETT 2004 *apud* FERREIRA JÚNIOR, 2012).

De acordo com George e Bennett (2005), o rastreamento de processos consiste no procedimento utilizado para rastrear processos causais que atua entre uma variável dependente e uma ou mais variáveis independentes. Ainda segundo George e Bennett (2005), dentre as diversas possibilidades de mapeamento de processo, a mais comum é a narrativa pormenorizadas de casos com o propósito de identificar a cadeia causal sobre determinado evento. O uso dessa técnica possibilita a aplicação de modelos teóricos em contexto que envolve múltiplas variáveis, George e Bennett (2004). Uma das virtudes ressaltadas dessa técnica é a possibilidade de identificar mecanismos causais na relação entre variáveis da mesma natureza, o que requer uma imersão nos microelementos de análise.

É oportuno frisar que a identificação de mecanismos causais não se confunde com a identificação de efeitos causais. A propósito disso, Borges (2007) pontua que efeito causal tem a ver com o grau de impacto de uma variável independente sobre determinado fenômeno, quando isolada das demais variáveis independentes. Por seu turno, os mecanismos causais decorrem da interveniência de processos em que uma variável dependente se vincula a uma ou mais variáveis independentes, dando azo à identificação de possível efeito causal.

As perspectivas de uso da técnica do *process tracing* são moduláveis a vários desenhos de pesquisa e permitem a combinação de outros processos na busca de respostas para fenômenos pesquisados. Nesse sentido, possibilita a adequação de narrativas históricas, de cunho mais descritivo, em análises capazes de escrutinar teorias e testar hipóteses, na medida em que permite identificar e comparar uma determinada cadeia causal e as suas possíveis implicações com o referencial teórico adotado. Nesse passo, os recursos do *process tracing* vêm ao encontro do presente estudo, na medida em que se compatibiliza com a natureza da investigação em curso.

Por representar uma ampliação dos horizontes metodológicos tradicionais, uma relevante contribuição dessa técnica é a possibilidade sinalização de tendências, mediante a incorporação de elementos de *path dependence* à análise. Isso se torna possível porque quando uma determinada trajetória apresenta sinais de retroalimentação positiva, a tendência de uma consolidação se fortalece. Isso se deve ao fato de que os retornos crescentes favorecem a manutenção do *status quo* em face de outras alternativas (PIERSON, 2004).

Nessa linha, os casos ora em estudo envolvem a reconstrução da trajetória de proposições, a partir da análise de dados extraídos do Sileg, de documentos legislativos publicados no Diário da Câmara dos Deputados ou arquivados no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (Cedi), das atas de reuniões, das tomadas de depoimentos e das notas taquigráficas de sessões plenárias da Câmara e de suas comissões. Essa reconstrução de caminhos percorridos pelas proposições em análise visa identificar fatos e atos relevantes para explicar a origem e as razões motivadoras de determinado processo de mudança.

Dessa forma, o estudo de casos mediante o uso do *process tracing* se mostra útil para análise de eventos em que as variáveis apresentam padrões de complexa interação, como é o caso da Reforma Política. Assim, o trabalho consistiu em estudo de casos, traçando-se um paralelo entre os eventos analisados, mediante abordagem de aspectos específicos do fenômeno e suas implicações no objeto estudado em situação concreta, para uma melhor contextualização do problema e identificação de fatores e atores que contribuíram decisivamente para o resultado das propostas estudadas.

A preferência por esse caminho metodológico decorre da complexidade que envolve o tema em face da suposição de que por mais que haja consenso sobre a urgência de uma reforma política, a pluralidade de interesses presentes na composição do Congresso Nacional

representa óbice a mudanças mais densas na legislação eleitoral e partidária, tal que as reiteradas tentativas de mudanças encontram obstáculos nessa multiplicidade. Sugere-se que esse fator pode obstar avanços mais significativos e favorecer alterações mais brandas, portanto, em convergência com os fundamentos da teoria de mudanças graduais.

Por se tratar de estudo de casos que envolvem multiplicidade de variáveis em constante movimento, cuja dinâmica é influenciada pela configuração do contexto, torna-se imperioso adotar procedimentos aptos a compreender as relações subjacentes a cada etapa de manifestação do fenômeno, mergulhando nas profundezas dos elementos de análise com olhar atento para os seus aspectos relacionais que antecedem determinado resultado, buscando-se, para tanto, uma ferramenta que possibilite a compreensão sistêmica do objeto estudado, à luz da base teórica apreciada.

Em face das considerações expostas, o uso do *process tracing* se apresenta como instrumento apropriado para busca de evidências interacionais entre fatores causais e seus mecanismos de atuação em benefício de uma melhor compreensão do fenômeno em seu conjunto. No caso, deve ser levada em conta a afinidade dessa técnica de pesquisa com o propósito de aferir possíveis relações de causa e efeito entre as chances de êxito de propostas em razão de sua potencialidade transformativa. Por fim, releva salientar o fato de tratar-se de casos sujeitos a uma mesma cadeia processual e decisória, homogeneizada pelos padrões de procedimentos legislativos aplicáveis à tramitação de leis ordinárias, submetidos a contextos temporais variados.

Capítulo 2: CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA

*“É impossível progredir sem mudança, e aqueles que não mudam suas mentes não podem mudar nada.”
George Bernard Shaw (dramaturgo irlandês)*

Neste capítulo, tem-se como objetivo expor e contextualizar a temática da reforma política no Brasil, realçando as circunstâncias de tempo e de espaço em que esse assunto tem sido tratado no pós-constituente, sob a ótica do Parlamento, especialmente após 1995, quando o olhar para tal questão tonou-se mais recorrente. Sob esse prisma, os últimos 20 anos têm sido marcados pelas sucessivas rodadas de debates em busca de uma proposta que possa traduzir a expectativa de reformas mais profunda, porém, o retrospecto histórico aponta para uma resistência a mudanças mais impactantes, restando um repertório de mudanças mais suaves. Com essa abordagem, pretende-se incorporar uma visão mais sistêmica no plano geral da presente dissertação, mediante um retrospecto de ordem cronológica, contextual e numérica do fenômeno em estudo. Para tanto, julga-se relevante rememorar os principais eventos e intercorrências relacionados a essa discussão no panorama mais recente.

Nesse sentido, situar o assunto em um contexto histórico, político, normativo, social e até cultural é uma forma de aproximar do campo e compreender melhor os mecanismos de mudanças a partir das peculiaridades específicas do ambiente sócio-político em que se avalia a passagem de uma sistemática institucional para outra. A propósito disso, Nohlen é enfático em afirmar que o contexto importa. Segundo Nohlen, “os legisladores, consoante o lugar e o tempo, professam ideias próprias e interesses específicos.” Por outro lado, assevera: “fatores históricos, ou seja, socioestruturais e culturais incidem sobre os efeitos dos sistemas eleitorais, o que por sua vez influi na opção a tomar. O melhor sistema é, pois, o que se adapta melhor a estas circunstâncias mutáveis.” (NOHLEN, 2007, p. 12).

Numa dimensão mais alongada do tempo, encontram-se, no Brasil, vestígios de preocupação do parlamento com reformas do sistema eleitoral desde o império (FERREIRA, 2005). Na fase republicana, assinala-se o surgimento do primeiro código eleitoral brasileiro, em 1932, data em que também foi instituída a justiça eleitoral. No período militar (1964 a 1985), as mudanças no sistema eleitoral cumpriam um papel de acomodação de interesses do governo em manter uma base de apoio político, sob uma estrutura bipartidária (FLEISCHER, 1994). Deste período, remanesce o Código Eleitoral vigente (Lei 4.737/1965), ainda que substancialmente desfigurado em razão da superveniência de outros diplomas legais (Lei

Complementar 64/90, Lei 9.096/95, Lei 9.504/97 e a própria Constituição). A harmonização desses quatro estatutos constitui a base normativa que regula o sistema político-jurídico brasileira atual.

O processo constituinte de 1987/1988 foi outro período propenso a essa discussão. O Regimento Interno da Constituinte previa vários mecanismos de participação do povo naquele processo, dentre os quais se destaca possibilidade de apresentação de emendas populares. Por conta dessa abertura, 83 emendas populares foram apresentadas, das quais várias foram aprovadas, com destaque para as que preveem formas de democracia direta, como iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo. Sob esse prisma, não se questiona o fato de que nas discussões sobre o formato da nova Constituição, várias ideologias se fizeram presentes naqueles momentos, a ponto de justificar manifestações eloquentes a esse respeito.

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiros, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar... (Trecho do *discurso de Ulysses Guimarães na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil*, em 5 de outubro de 1988.)

Entretanto, não houve maioria para alterar pontos mais substanciais nos institutos políticos. Para viabilizar a construção de um texto em condições de ser votado, foram necessárias várias concessões, entre elas, colocou-se o adiamento da discussão definitiva sobre organização política brasileira. Tanto é que o regime e a forma de governo houveram por ficar pendentes de decisão futura, por meio de plebiscito.

Como isso, a nova ordem constitucional instaurada, apesar do reconhecido mérito de consagração da liberdade para a organização de partidos políticos, ampliação do sufrágio e a recuperação de prerrogativas do Congresso, não operou grandes mudanças no sistema político,² limitando-se a consolidar o sistema de eleições diretas, a obrigatoriedade do voto e a introdução do voto facultativo aos maiores de 16 anos e menores de 18 anos, aos analfabetos e aos maiores de setenta anos. Estabeleceu, ainda, o 2º turno para eleição de Presidente da República, Governador e Prefeito, no caso de municípios com mais de duzentos mil eleitores,

² Segundo Murilo de Aragão, o sistema político compreende um conjunto de instituições e atores que integram o universo político de um determinado organismo. No caso do Brasil, o autor considera que o sistema político abrange os poderes de União, partidos políticos, entidades associativa, profissionais e sindicais, o eleitorado e a imprensa (Aragão, 2014, p. 15). Dessa forma, o sistema político diz respeito ao sistema eleitoral, à forma e ao sistema de governo, ao Poder Legislativo e as demais instituições politicamente relevantes no processo decisório.

preservando-se o sistema presidencialista de governo.

A Constituição de 1988 representou, assim, o arremate do marco institucional referente a redemocratização do Brasil, dando forma a uma passagem do regime anterior para o atual, do que resultou o revigoramento do Congresso Nacional, como expressão máxima da vontade popular no regime democrático representativo, haja vista a retomada da sua supremacia no processo de produção legislativa, antes concentrada no Poder Executivo. Acresce-se a isso a iniciativa popular de projetos de lei como mais um instrumento de inclusão da sociedade organizada a ser considerado no conjunto de atores influentes na promoção do debate político.

A Constituição prevê, também, a necessidade de o legislador infraconstitucional dotar o sistema político de leis específicas para o seu funcionamento. A primeira dessas leis a ser editada foi a Lei Complementar nº 64 de 1990, dispondo sobre outras situações de inelegibilidades a que se refere o 9º do art. 14 da Constituição. Esta Lei encontra-se em pleno vigor, embora substancialmente alterada pela Lei Complementar nº 135, de 2010, popularmente conhecida como lei da “ficha limpa”.

A segunda norma integradora desse rito de passagem do período anterior para o pós-constituente foi a Lei 9.096 de 1995, dispondo sobre os partidos políticos, como sucedânea da lei orgânica dos partidos políticos – Lei nº 5.682, de 1971, com vistas a adequar as organizações partidárias aos princípios constitucionais vigentes. Essa Lei explicitou o princípio da autonomia para criação e funcionamento dos partidos, porém, concebeu mecanismos na tentativa de inibir a fragmentação partidária, impondo condições e limites aos partidos quanto ao funcionamento parlamentar, mediante o instituto denominado de “cláusula de barreira”.³ Por fim, a terceira lei desse conjunto, foi a Lei 9.504 de 1997, dispondo sobre eleições, de forma sistemática e permanente. Some-se a isso, a Lei nº 4.737/1965 – Código Eleitoral – que foi recepcionado, em parte, pela Constituição.

No pós-constituente, enquanto durou a ausência normas permanentes disciplinadoras do processo eleitoral nesse novo contexto, as eleições realizadas até 1996 foram regidas por

³ O art. 13 desta Lei preconizou que somente teria direito ao funcionamento parlamentar, nas casas legislativa, os partidos que tenha pelo menos 5% dos votos para a Câmara dos Deputados, distribuído em pelo menos 1/3 dos estados, com um mínimo de 2% do total de cada um. O dispositivo em questão foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1351), em cuja decisão foi declarada a inconstitucionalidade da norma ao fundamento de ofensa aos princípios constitucionais da proporcionalidade e da igualdade de condições.

leis temporárias e específicas para cada pleito (Leis nºs 7.773/1989, específica para a eleição presidencial de 1989; 8.713/93 e 9.100/95, que disciplinaram as eleições de 1994 e 1996, respectivamente)⁴.

Desse concerto de normas previsto na própria Constituição ao lado de outras de porte infraconstitucional (Lei Complementar nº 64/1990, dispondo sobre as hipóteses de inelegibilidades; Lei nº 9.096/1995 – Lei dos partidos; Lei nº 9.504/97, que dispõe as eleições, e a Lei nº 4.737/1965 – Código Eleitoral), complementados por resoluções da Justiça Eleitoral, derivam a matriz normativa que modela e rege o sistema político-eleitoral e partidário brasileiro atual, sobre a qual as propostas de mudanças se dirigem.

2.1 A cronologia da temática no Parlamento nos últimos 20 anos

A partir de 1995 (início da 50ª Legislatura) tanto a Câmara como o Senado adotaram uma estratégia de abordagem dos grandes temas sobre reforma política, assentada na sistemática de designação de comissões específicas para a formulação de propostas de mudanças no sistema político. A primeira experiência da Câmara dos Deputados nesse formato foi a instalação da Comissão Especial da Reforma Política e Eleitoral de 1995, que se concentrou principalmente na elaboração da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95). Nesse mesmo ano, outra Comissão Especial foi instalada no Senado para estudar e propor iniciativas de reforma política. Essa comissão concluiu seus trabalhos com a apresentação de um relatório publicado em novembro de 1998 (denominado de Relatório Sérgio Machado)⁵.

A partir de substratos do *Relatório Sérgio Machado*, o Senado conseguiu produzir e aprovar, entre 1999 e 2000, cinco projetos de lei, dispondo de forma fatiada sobre os seguintes pontos: novos prazos de filiação partidária; fim das coligações nas eleições proporcionais; sistema de listas eleitorais mistas; financiamento público de campanhas e a possibilidade de criação de federação de partidos. Todas essas propostas foram justificadas

⁴ A eleição presidencial de 1989, a primeira sobre a aura da nova Constituição, foi bastante disputada, tendo em vista que 22 postulantes registraram candidatura. Ela foi regida pela Lei nº 7.773/89, editada especificamente para este fim. Nessa toada, as Leis nºs 8.713/93 e 9.100/95 disciplinaram as eleições de 1994 e 1996, respectivamente. Dentre as novidades trazidas pela Lei nº 9.100/2005, destaca-se a inserção de uma cota de 20% para as mulheres nas eleições proporcionais e a previsão de uso de sistema eletrônico, para fins de votação e apuração, embora em caráter experimental. Dessa forma, nas eleições municipais de 1996 foram feitos os primeiros experimentos em 51 municípios, com uso da urna eletrônica.

⁵(Relatório Sérgio Machado) acessível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496336/Reforma%20pol%C3%ADtico%20partid%C3%A1ria.pdf?sequence=1>

por diagnóstico de fragilidade no sistema partidário.

Esses projetos foram encaminhados à Câmara dos Deputados, onde tramitaram sob a forma dos seguintes projetos de lei: PL 4.592/2001, ampliava o prazo de filiação partidária; PL 4.593/2001, dispunha sobre o financiamento público exclusivo de campanha e estabelecia critérios de distribuição dos recursos na âmbito dos partidos; PL 3.428/2000, propunha sistema de listas eleitorais mistas (fechada e aberta); PL 1.562/1999, previa o fim das coligações em eleições proporcionais e o 2.220/1999, possibilitava a criação de federações partidárias nas disputas de eleições proporcionais.

Pelo conteúdo, em nível infraconstitucional, esse conjunto de propostas representou um avanço sobre temas mais estruturantes do sistema político, na medida em que propiciou a primeira oportunidade de discussão acerca de mudanças desse porte na Câmara dos Deputados. Contudo, não houve sinais de adesão ou apelo político suficiente para impulsionar a tramitação dessas propostas nesta Casa, vez que não evoluiu para uma discussão mais consequente, senão para conduzi-las ao arquivo pelo efeito da prejudicialidade a que foram sujeitas em virtude da rejeição de projeto semelhante ao qual se encontravam apensados⁶.

Na legislatura seguinte (51^a), a modelagem de comissão especial sobre reforma política foi retomada na Câmara dos Deputados, porquanto foi constituída mais uma comissão dessa natureza, com o objetivo de estudar a viabilidade de mudanças mais profundas dos sistemas partidário, eleitoral e representativo. A partir desse momento, a Casa sinalizou a compreensão de que o estudo sobre reforma política devia ser tratado de forma sistêmica. Essa comissão deu origem ao Projeto de Lei 5.268/01, alterando o Código Eleitoral (Lei 4.737/1965), a Lei orgânica dos partidos políticos (Lei 9.096/1995), a Lei das eleições (Lei 9.504/1997) e a Lei das inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/1990), porém, tal proposta não avançou.

Em 2003, começo de mais uma legislatura (52^a), foi formada uma nova Comissão Especial, que encerrou os seus trabalhos em dezembro desse mesmo ano com o oferecimento do PL 2.679/2003. Esse projeto sobressaiu como a proposta mais abrangente no plano

⁶ Todos esses projetos foram declarados prejudicados em face da rejeição do PL 8.039/86, ocorrida em votação realizada no Plenário da Câmara dos Deputados no dia 30.05.2007, ao qual encontravam-se apensados. A prejudicialidade é um instituto regimental, previsto no artigo 163 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que se traduz em efeito indireto extensivo às proposições que tramitam em apenso a outra que já tenha passado pelo juízo de aceitação ou de rejeição. Uma vez declarado prejudicado, o projeto será encaminhado ao arquivo.

infraconstitucional a vencer etapas significativas do processo legislativo, notabilizada por propor o sistema de lista bloqueada e o financiamento público de campanha. A sua tramitação ficou estagnada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC até 22 de junho 2005, data em que teve o seu parecer aprovado naquele colegiado.

No início de 2007, o PL 2.679/2003, reprisado pelo PL 1.210/2007, foi levado à deliberação do Plenário e rejeitado na sua essência. Em junho de 2008, foi constituído um grupo de trabalho, no âmbito da Câmara dos Deputados, denominado de *Grupo Temático para Discussão da Reforma Política* (GTPOLITI), que durou até o fim daquela Legislatura sem apresentar resultado concreto. Em fevereiro de 2009, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional sete propostas, reiterando, sem êxito, o conteúdo do PL 1.210/2007, já recusado.

Em 2011 – início da 54ª Legislatura – mais uma Comissão Especial foi criada na Câmara dos Deputados, com objetivo semelhante às comissões anteriores, qual seja, efetuar estudo e apresentar propostas sobre reforma política. Essa Comissão, até aonde funcionou, debateu propostas que giraram em torno de sugestões como a conjugação do sistema majoritário nas eleições proporcionais, com um sistema de lista.

À míngua de condições, essa comissão não conseguiu avançar para, sequer, concluir a apresentação de alguma proposta, pois emperrou logo na fase preliminar de elaboração de propostas. A propósito desse impasse, em julho de 2013, foi criado mais um grupo de trabalho, para funcionamento em paralelo a essa Comissão, o que significa uma recusa tácita das propostas sugeridas pelo relator de tal Comissão Especial, configurando um caso típico de rejeição antecipada de propostas antes mesmo de sua formalização como projeto.

O grupo de trabalho acima referido concluiu pela apresentação de uma proposta de emenda à constituição - PEC nº 352/2013, a qual se manteve até o início da atual legislatura obstada na fase preliminar de sua tramitação, por falta de acordo entre os partidos para o exame de sua admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

A PEC 352/2013 achava-se estruturada em sete artigos, cuja ementa apresentava-se grafada nos seguintes termos:

Altera os artigos 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro

dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral.

De outro modo, é possível extrair as pretensões da proposta, que, em síntese, redundaram nos seguintes propósitos: a) tornar o voto facultativo; b) unificar em seis meses o prazo mínimo de filiação partidária para efeito de elegibilidade; c) extinguir a reeleição, no período imediatamente subsequente, para os cargos executivos, nos três níveis de governo; d) condicionar a formação de coligações para eleições proporcionais à decisão dos respectivos partidos, em nível nacional, com o compromisso de continuidade, sob a forma de bloco parlamentar, durante toda a legislatura; e) simplificar critérios para criação de partido, permitindo que possa ser criado com apoio, a partir de cinco por cento dos deputados federais; f) alterar critérios de distribuição do fundo partidário e do horário gratuito; g) criar cláusula de desempenho eleitoral para efeito de funcionamento parlamentar dos partidos; h) mudar a forma de financiamento de campanhas, podendo ser por meio de recursos privados, públicos ou da combinação de ambos, conforme decisão do partido; i) estabelecer critérios para a divisão dos Estados e do Distrito Federal em circunscrições destinadas a preencher de quatro a sete lugares na Câmara dos Deputados e nas Assembleias; j) criar cláusula de barreira individual para as eleições proporcionais, impondo a obtenção por parte do candidato de, pelo menos, 10% (dez por cento) do coeficiente eleitoral.

Na prática, as propostas de mudanças esboçadas visavam afetar a lógica de atuação dos partidos, na medida em que impunha novas exigências para acesso ao rádio e à televisão, bem como aos recursos do fundo partidário e ao funcionamento parlamentar. Com isso, buscou dar mais consistência e coesão à organização partidária. Por outro lado, previa novos mecanismos para o financiamento das campanhas, conferindo autonomia aos partidos para escolher as fontes de financiamento, porém, exigiu mais transparências em relação a esses gastos. Por fim, previa uma consulta popular, sob a forma de referendo, para que a sociedade manifestasse sobre as eventuais mudanças no sistema eleitoral, caso prosperasse algumas dessas alterações intentadas.

Após o grupo de trabalho apresentar a PEC 352/2013 à Câmara, o próximo passo era passar por um juízo de admissibilidade na CCJC. Se fosse admitida, a PEC seria submetida a uma comissão especial, antes de ir a Plenário. Contudo, embora tenha figurado na pauta daquele órgão técnico (CCJC) por várias vezes, não houve acordo para votação. Em razão desse dissenso, no âmbito da CCJC, no início da atual legislatura (em 03 de fevereiro de

2015), em uma postura inédita, o Deputado Eduardo Cunha, na condição de Presidente da Câmara, determinou o envio da proposta diretamente ao Plenário.⁷ Nesse mesmo dia, a proposta foi pautada e teve o seu parecer pela admissibilidade aprovado em Plenário, em meio a protesto de alguns partidos, principalmente do PT, que apresentou requerimento para retirada da proposta de pauta, sem êxito, tendo em vista a sua rejeição pelo escorço de 246 votos contrários e apenas 22 favoráveis.

Por conseguinte, foi constituída a Comissão Especial⁸, cuja instalação ocorreu em 10 de fevereiro de 2015, destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007. A essa PEC se encontravam apensadas, por conexão de assunto, outras 154 propostas, entre as quais estava a PEC 352/2013⁹.

Ainda como parte desse processo, no contexto dos movimentos populares de junho de 2013, a Presidenta Dilma Rousseff encaminhou Mensagem ao Congresso Nacional, em 2 de julho de 2013, na qual sugere a realização de plebiscito em torno de 5 pontos, a saber: financiamento de campanha, mudanças no sistema eleitoral, suplência de senador, manutenção das coligações e fim do voto secreto nas votações do legislativo. De modo semelhante, em agosto de 2013, o PT, o PCdoB, o PDT e o PSB, na Câmara dos Deputados, apresentaram Projeto de Decreto Legislativo propondo consulta popular sobre financiamento de campanha, participação popular na internet e sobre a coincidência de eleições. Este projeto também se encontrava parado, à espera de parecer da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.¹⁰

Em fim, nos últimos 20 anos, a formação de comissões especiais, destinada a realizar estudos a fim de apresentar textos consolidados em relação à Reforma Política, configurou uma técnica legislativa recorrente em cada legislatura para formalizar propostas nesse sentido,

⁷ O 6º do artigo 52, combinado com o artigo 202, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados conferem ao Presidente da Câmara a prerrogativa de avocar das comissões para o Plenário da Casa, as proposições pendentes de parecer das comissões, quando estas já tenham exauridos os seus prazos, embora essa não seja uma prática comum no processo legislativo da Câmara dos Deputados, especialmente em se tratando de proposta de emenda à constituição.

⁸ A tramitação de toda proposta de emenda constitucional na Câmara dos Deputados passa necessariamente pelo exame de uma comissão especial para dar parecer de mérito, após o exame de admissibilidade positivo por parte da CCJC (artigo 202, 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

⁹ Para efeitos informativos, importa esclarecer que essa rodada de discussão já foi concluída pela Câmara, cujo resultado redundou em mais uma frustração das expectativas criadas, lembrando que, até a finalização desse estudo, esse conjunto de mudanças encontrava-se no aguardo de manifestação do Senado.

¹⁰ Trata-se do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.258/2013, em trâmite na Câmara dos Deputados.

procurando refletir a vontade política mais próxima de um consenso médio. Na Câmara, foi assim desde 1995 até o momento atual. Entretanto, não houve nesse período nenhuma proposição proveniente desse tipo de colegiado que reunisse a mínima viabilidade política de ser aprovada. Houve, sim, raro momento de consenso para votação, mas sem compromisso com o mérito, como foi o caso do PL 1.210/2007, objeto de análise mais adiante.

Com pequenas variações, o que há de comum em cada momento desses é a sequência de tentativas frustradas, quando ensaiam mudanças profundas no sistema político. O que fica é a sensação de que esse modelo focado nas grandes mudanças não evolui para uma concretização, cabendo então, especular outros caminhos alternativos que possa viabilizar alguma mudança, mesmo que mais comedida. No caso, remanescem indícios de que o gradualismo manifesto das denominadas “minirreformas” configura uma possibilidade.

2.2 As pegadas das minirreformas

Se pela trajetória das grandes mudanças, as evidências indicam renitentes objeções a avanços, então, que outros atalhos restam? Uma forma de perscrutar isso é analisar as mudanças que ocorreram à margem desses movimentos de pretensas reformas mais robustas, que não prosperaram à altura dos anseios projetados. Neste sentido, abordagem que se segue traça um panorama sucinto de alguns eventos que sinalizam uma inclinação para as mudanças pontuais frente às grandes mudanças.

Afora as leis de feição mais orgânica, como a Lei Complementar 64/1990 e as Leis ordinárias nºs 9.096/1995, 9.504/2007, no pós-constituente, todas as leis infraconstitucionais que foram aprovadas se caracterizam pela modicidade de conteúdo, bem ao estilo do padrão gradual e adaptativo. Para efeito didático, tem-se como parâmetro de grandes mudanças as tentativas de alterar o sistema eleitoral, quanto à forma de aquisição e ao exercício do mandato, fora disso, situam-se as mudanças residuais.

A primeira alteração com esse viés foi por meio da Lei nº 9.840/99, que introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a figura do crime eleitoral na forma captação indevida do sufrágio e preconizava as sanções a quem incidisse nessa conduta.¹¹ As sanções previstas consistem na cassação do registro da candidatura ou do diploma, além de sanção pecuniária, mediante pagamento de multa de mil a cinquenta mil Unidades Fiscais de Referência - Ufir.

¹¹ Essa lei introduziu o artigo 41-A e alterou a redação do 5º do artigo 73 na Lei 9.504 de 1997

Pela regra, incorre nessa prática o candidato que doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição.

Além de meritória, essa Lei é uma das poucas de origem popular, dando concretude a uma prerrogativa conferida aos cidadãos pela Constituição de 1988. Embora apareça formalmente como de iniciativa parlamentar, na verdade materializa os anseios de um amplo movimento popular, encampados por alguns parlamentares, por razões meramente burocráticas, com o objetivo de simplificar o procedimento de autuação do projeto na Câmara dos Deputados. A lei em questão é oriunda do PL nº 1.517/1999, de aparente autoria do Deputado Albérico Cordeiro e outros 59 parlamentares.

Outro fator relevante a observar nesse caso é a celeridade com que tramitou nas duas Casas do Congresso, haja vista a sua conversão em lei em pouco mais de um mês da data de sua apresentação (foi protocolizado na Câmara no dia 18 de agosto de 1999 e aprovado em 21 de setembro de 1999). Em revisão no Senado, o projeto foi votado e aprovado no dia 23 de setembro de 1999 e encaminhado à sanção presidencial imediatamente, publicado como lei no dia 28 de setembro de 1999.

A justificativa que acompanhava o projeto informava que entre os patrocinadores da proposta incluía-se um leque de mais de 60 entidades, encabeçada pela Comissão Brasileira de Justiça e Paz – CBJP e pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, seguido dos apoios da Agência de Notícias de Defesa da Infância - ANDI, da Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania - CIVES; Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas - ABESC; da Associação Brasileira de Imprensa - ABI; Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais ABONG; da Associação de Educação Católica do Brasil - AEC; da Associação Juízes para a Democracia; da Caritas Brasileira; da Central Única dos Trabalhadores - CUT; do Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais - CERIS; da Comissão Nacional da Pastoral Operária - CPO; Comissão Pastoral da Terra - CPT; da Conferência dos Religiosos do Brasil - CRB; da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Conselho Indigenista Missionário - CIMI; d Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil - CONIC; Conselho Nacional de Leigos - CNL; Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, da Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE; da Federação Nacional dos Jornalistas - FENAJ; Força Sindical; Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento - IBRADES; Instituto de Estudos Socio-Econômicos - INESC; do Movimento de Educação de

Base - MEB; Movimento do Ministério Público Democrático; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST; Movimento Nacional dos Direitos Humanos - MNDH; do Movimento Nacional Juventude Comunidade Justiça e Cidadania - JCJC; Pastoral Carcerária; Pastoral da Criança; Pastoral da Juventude do Brasil - PJB; Pastoral Universitária - PU; do Pensamento Nacional das Bases Empresariais - PNBE, do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES.

Como visto, essa lei constitui um exemplo de empoderamento da sociedade, por meio das entidades civis organizadas, na exata medida em que se traduz em caso de participação popular, não apenas das discussões, mas também da propositura de leis que corresponda aos seus anseios. Esse mecanismo de participação, embora dificultado pelo rigor dos requisitos exigidos, nesse caso específico se mostrou eficaz, dada a adesão política das instituições estabelecidas demonstrada pela agilidade com que tramitou até a sua conversão em lei.

Em contextos mais recentes, conquanto subsistam propostas de maior vulto, os indicadores apontam que apenas as mais restritas prosperam. Nesse cenário, O PL 5.855/2005 e sua conversão na Lei 11.300/2006, dispendo sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, tornou-se a primeira lei rotulada de minirreforma eleitoral concebida em uma conjuntura onde já haviam outras propostas mais substanciais, no aguardo de votação. Esse fato é emblemático por consignar a abertura de caminhos alternativos, em face da constatação de emperramento das grandes mudanças, pois, a despeito da existência no repositório legislativo de propostas mais robustas prontas para serem votadas, como era o caso do PL 2.679/03, as lideranças políticas na Câmara, deliberadamente, optaram por alterações incrementais na forma do Projeto de Lei nº 5.855/2005. Com isso, instaura-se na Câmara o caminho das minirreformas, sinalizando uma possível tendência.

Na sequência da trilha das pequenas mudanças, em 2009 veio o projeto de lei nº 5.498/2009, subscrito pelos líderes dos principais partidos com representação na Câmara dos Deputados, cuja tramitação foi concluída em ambas as casas do Congresso Nacional em 22 de setembro de 2009, transformado na Lei 12.034/2009, no sentido de dispor basicamente sobre propaganda, pesquisas eleitorais e arrecadação de recursos, bem como o uso de meios eletrônicos em campanhas, com destaque para a internet.

Outra inovação caracterizada por mudança tópica foi o advento da Lei Complementar nº 135, de 2010, que inseriu na lei das inelegibilidades normas restritivas a candidaturas por

parte dos que tenham sofrido alguma condenação em instância colegiada, ou que tenham renunciado a mandatos eletivos para escapar de cassação ou excluídos do exercício da profissão por crime ético-profissional. Esta lei tornou-se genericamente conhecida como “Lei da Ficha Limpa”. Importa observar que a tramitação do projeto foi impulsionada, após a apresentação, em 29 de setembro de 2009, de uma proposta de iniciativa popular, que tramitou como projeto de lei complementar (PLP) nº 518/2009, apensado, por conexão, ao PLP 168/1993, de origem do Executivo. O produto desse esforço resultou na conversão do projeto em lei no dia 04 de junho de 2010.

Como se observa, embora houvesse propostas tramitando sobre esse mesmo assunto há mais de 15 anos, somente a partir do momento em que PLP 518/2009 foi juntado ao processo, a tramitação ganhou dinâmica nova, de tal sorte que em pouco mais de sete meses concluiu seu percurso pela Câmara dos Deputados e foi encaminhado Senado. Este, por sua vez, também foi diligente na condução do seu mister legislativo, a ponto de viabilizar a materialização da vontade popular em tempo razoável.

Do ponto de vista da mudança, os efeitos práticos dessa lei foram percebidos no sistema político brasileiro, apesar do curto espaço de tempo de sua aplicabilidade. O significado do avanço institucional atribuído a essa mudança decorre não só do seu conteúdo em si, mas da maneira como foi concebida, trazendo consigo a marca da legitimidade, potencializada pela tradução direta do anseio popular.

Com esse breve apanhado acerca das pequenas mudanças, operacionalizadas no sistema político no período, já é possível perceber um processo evolutivo marcado por alterações graduais, ao tempo em que há indicativo de fuga em relação às grandes reformas institucionais. A compreensão e análise desse fenômeno constitui o objeto central dessa pesquisa, razão pela qual alguns eventos foram destacados como referências empíricas e passaram por minucioso exame, em busca de mais evidências a esse respeito.

2.3 Uma visão quantitativa do fenômeno

Como forma de se aproximar e expor a dimensão do fenômeno, a primeira busca de dados incidiu sobre todas as propostas apresentadas à Câmara dos Deputados, acerca da temática, desde o primeiro dia de vigência da nova Constituição (06 de outubro de 1988) até o final de 2010. Esta parte consistiu na apresentação e breve juízo crítico sobre os dados coletados.

A análise foi inicialmente realizada para aproximação e conhecimento do campo em que recaiu a pesquisa. É de se destacar que nesse momento ainda não se tinha um conceito fechado de reforma política, o qual, como dito, foi extraído da percepção que a própria Câmara dos Deputados e os seus corpos técnicos exprimem. Essa primeira abordagem serviu para depurar o universo inicial, retirando dele o que, de antemão, pode-se afirmar não ser reforma política, ainda que, neste momento não possamos explicitar exatamente seu conteúdo.

O levantamento das propostas legislativas que alteram os sistemas político, eleitoral, representativo e democrático do País foi realizado utilizando-se da ferramenta de busca do Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados – Sileg, Sistema este que consiste em um banco de dados da Câmara dos Deputados, totalmente acessível de forma virtual para os servidores habilitados mediante cadastro e senha, que contém em forma digital toda a informação relativa ao processo legislativo, sobre propostas apresentadas à Câmara dos Deputados nas últimas décadas. Pela interface de acesso, pode-se consultar o estágio da tramitação de qualquer proposição, ler os relatórios a ela apresentados, verificar as outras propostas que a ela foram agregadas (emendas, pareceres, requerimentos) ou apensadas (propostas com temas correlatos). Pode-se, também, verificar se a proposta foi transformada em lei ou arquivada, assim como pesquisar sobre a razão do arquivamento, se por rejeição, não apreciação, ou por prejudicialidade.

Para um conjunto de propostas, ou seja, para propostas que tenham certo grau de correlação, é possível realizar pesquisas por período de apresentação, autoria (autor, partido, estado da Federação, estágio da tramitação, tema (intenção da proposta), espécie normativa, natureza dos pareceres, etc).

Na presente pesquisa, todas as proposições principais foram incluídas (proposta de emenda à Constituição, projetos de lei (ordinária e complementar), projeto de decreto legislativo e projetos de resolução). Não foram consideradas as propostas acessórias (emendas e subemendas, pareceres, voto em separado, requerimentos), uma vez que estas só têm vida quando vinculadas a uma das principais, ou seja, ao se analisar as principais, necessariamente estarão sendo consideradas, caso a caso, as acessórias.

Quanto à delimitação da busca por temas, e considerando a ainda ausente definição dos limites temáticos da reforma política, utiliza-se os seguintes termos e expressões, todos unidos pelo bolear “*or*”: campanha eleitoral, círculos, cotas eleitorais, distritão, eleição,

fidelidade partidária, filiação partidária, financiamento de campanha, financiamento público, inelegibilidade, legislação eleitoral, lista aberta, lista fechada, lista pré-ordenada, lista preordenada, majoritário, mandatos, misto, mudança política, plebiscito, propaganda eleitoral, propaganda política, proporcional, processo eleitoral, quociente eleitoral, reeleição, referendo, reforma, reforma político-partidária, reforma política, sistema eleitoral, sistema partidário, voto, voto distrital, voto facultativo, voto obrigatório.

O esforço inicial foi o de tornar a lista de temas mais abrangente possível, para que nenhuma proposta deixasse de ser incluída na pesquisa. A seleção dos temas foi orientada por citações em textos doutrinários e dos trabalhos técnicos consultados, sendo esses termos e expressões os que mais aparecem relacionados à reforma política. Ademais, eles foram usados para se realizar a busca nos campos “ementa”, “indexação”, “tema”. Esses são os campos nos quais o Centro de Informação de Documentação da Câmara dos Deputados (Cedi) coloca os dados que julga necessários e suficientes para possibilitar o acesso posterior da informação armazenada.

Sob estes parâmetros, obteve-se como resposta do sistema a existência de 2.439 proposições, das quais 686 ainda estavam em tramitação, ou seja, estavam ativas. Contudo, ao se compulsar os temas e iniciar a análise das propostas, deparou-se com algumas proposições cujo objetivo não guardava pertinência próxima com o conteúdo imaginado para reforma política do Estado, reforma institucional, alteração de um dos sistemas político, eleitoral, representativo. Enfim, fugiam ao tema porque tinham por escopo, por exemplo, reformular institutos semelhantes em entidades privadas.

Percebeu-se que a presença espúria de elementos que não faziam parte do universo desejado se deu não por falha no uso da ferramenta, mas porque a indexação utilizada pelo Cedi não diferencia, por exemplo, voto para candidaturas a cargos públicos e voto para candidaturas em sindicatos ou entidades classistas. Após a depuração dos dados, consoante os critérios de eliminação das relações espúrias, a amostra foi resumida a 1.315 proposições. Destas, 384 estavam ativas e as demais se encontravam arquivadas. Numa distribuição no tempo, o quadro abaixo espelha a frequência de propostas por legislatura.

Quadro 1: Distribuição das proposições sobre reforma política por legislatura

Legislatura		Proposições apresentadas
48 ^a	1988 – 1990	150
49 ^a	1991 – 1994	174
50 ^a	1995 – 1998	176
51 ^a	1999 – 2002	297
52 ^a	2003 – 2006	255
53 ^a	2007 – 2010	263
Total		1.315

Fonte: Sileg. Elaboração do autor

Depreende-se que a partir da 51^a legislatura houve uma significativa inflação do número de proposições apresentadas sobre temas da reforma política. A tendência de aumento foi a pico na legislatura de 1999-2002, e se estabilizou a partir daí, reduzindo-se minimamente o total de proposições apresentadas nas legislaturas seguintes.

Quadro 2: Autoria das proposições ativas (agrupadas por partidos)

Autoria	Quantidade
PMDB	65
PSDB	55
PT	49
PFL/DEM	45
PDC/PPR/PPB/PP	27
PL/PR	27
PDT	18
PSB	20
PTB	16
PCdoB	14
PPS	9
PSOL	11
PSC	4
PV	3
PHS	2
PMN	1
PSL	1
PTC	1
Comissões	10
Executivo	6
Total	384

Fonte: Sileg. Elaboração do autor

O quadro 2 acima demonstra a autoria só das proposições ativas. Isso significa que há um universo muito maior de outras proposições que ficaram para trás em virtude de arquivamento. Nesse caso, cumpre esclarecer as razões desses arquivamentos, tendo em conta que a regra aplicável a esse instituto é disciplinada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, fundam-se nas seguintes circunstâncias: rejeição, prejudicialidade, não apreciação dentro da legislatura, afora outros motivos residuais.

Quadro 3: Razões do arquivamento das proposições.

Razão do arquivamento	Quantidade	Incidência regimental	Explicação do efeito prático
Fim da legislatura	417	Art. 105	Arquivada sem análise de mérito
Rejeitada ou prejudicada	320	Arts. 163, 164, 191	O mérito foi analisado. Houve aprovação ou rejeição de matéria assemelhada ou houve a prejudicialidade por declaração de inconstitucionalidade de proposição idêntica.
Renumerada	2		A matéria continua a tramitar, sob outro número.
Arquivada no Senado	7		Rejeição ou prejudicialidade declarada no Senado.
Poder terminativo	2	Art. 54	A matéria foi considerada inconstitucional, injurídica ou inadequada orçamentária e financeiramente.
Poder conclusivo	46	Art. 58, 4º	A matéria tramitava pelo rito do poder conclusivo e foi definitivamente rejeitada por todas as comissões de mérito em que tramitou.
Fim dos prazos da Assembleia Revisional	27		A CRFB/88 previu assembleia para revisão constitucional. Tudo o que foi exclusivamente apresentado a ela e não foi deliberado durante o tempo em que esteve atuando, foi arquivado.
Rejeição pelas comissões de mérito	12	Art. 133	A matéria era originalmente de Plenário. No entanto, devido ter recebido pareceres contrários de mérito de todas as comissões por que tramitou, foi arquivada na fase das comissões.
Devolvidas ao autor	43	Arts. 112 e 137	A matéria não pode tramitar por vícios formais ou de conteúdo.
Retiradas pelo autor	20	Arts. 105	A matéria não foi deliberada, pois o autor pediu a retirada de tramitação antes da sua apreciação.
Outros	35		
Total	896		

Fonte: Elaboração do autor

Esse terceiro quadro, então, expõe as razões do arquivamento das proposições apresentadas sob a temática da reforma política. O primeiro ponto a se observar é o fato de que mais da metade das propostas apresentadas não são levadas a voto: 417 proposições pereceram sem análise dos colegiados competentes, outras 27 tiveram o mesmo fim na Assembleia da Revisão Constitucional, 43 foram devolvidas ao autor, 20 foram retiradas pelos proponentes, o que totaliza 507 propostas, em 896, não deliberadas.

No grupo das rejeitadas ou prejudicadas, ressalvadas as 7 proposições rejeitadas pelo Senado, após terem sido aprovadas pela Câmara, todas as demais foram direta ou indiretamente rejeitadas pelas comissões ou pelo Plenário da Câmara. A rejeição direta se dá quando uma matéria é votada e seu mérito é rejeitado. A rejeição indireta ocorre quando se aprova outra proposição de sentido contrário ou idêntico a ela, ou quando se rejeita matéria

idêntica. Quando já há decisão da Casa sobre a matéria, arquivam-se todas as demais, o que se dá o nome de prejudicialidade (algo assemelhado a um prejulgamento).

Para esses casos, a base de dados do Sileg é dúbia, pois não permite diferenciar as matérias rejeitadas diretamente das que foram rejeitadas por prejudicialidade. Para solucionar isso, deve-se abrir a ficha de tramitação de cada matéria e verificar caso a caso, o que não foi possível no presente estudo pela exiguidade do tempo. De todo modo, a prejudicialidade guarda estreita relação com a tramitação conjunta. Esta, por sua vez, é uma forma de abreviar o processo legislativo em torno de uma proposta, que nem sempre coincide com a mais abrangente, visto que a regra aplicável segue o critério cronológico, ou seja, a mais antiga tem precedência sobre mais recente para encabeçar o processo.

Entretanto, essa precedência deixa de prevalecer quando há projeto do Senado em tramitação conjunta, pois, nesse caso, o projeto do Senado precede aos da Câmara (artigo 143 do RICD). Independente de quem esteja capeando o processo, o efeito da prejudicialidade incide sobre as proposições que tramitam apenas a outra que já tenha passado pelo juízo de aceitação ou de rejeição.

Com esse breve apanhado contextual da temática, sobretudo no pós-constituente fica visível a extensão do debate e seus ciclos na arena legislativa. Sobre isso, há muitos estudos, mas, porém, não foi detectada nenhuma abordagem voltada para o enfoque ora em curso. Nesse sentido, o passo seguinte consiste em buscar fundamentos teóricos que coadunam com esse vertente de mudanças, objeto de análise ao longo desse estudo.

Capítulo: 3 - ARCABOUÇO TEÓRICO

Nesse capítulo, busca-se expor um breve apanhado sobre as correntes teóricas que enfocam os tipos e os processos de mudanças institucionais esposados pelo paradigma neoinstitucionalista, com ênfase em duas linhas de raciocínio, que vislumbram explicar tais mudanças a partir de visões distintas no mesmo ambiente teórico. Trata-se de uma vertente que se dedica às mudanças abruptas e de outra voltada para as mudanças graduais, dentro da amplitude do mesmo panorama teórico. Em linha com a fundamentação teórica adotada e com os objetivos norteadores da presente dissertação, o que se pretende aqui é trazer à lume uma discussão quanto à utilidade desses modelos para explicar fenômenos observados na vida cotidiana. No caso específico, o olhar se volta para os processos de reforma política engendrados no Brasil nos últimos anos, para os quais se busca explicações, à luz dessas teorias.

Os estudos sobre mudanças institucionais são amplos e variados. Para uma melhor disciplina e clareza de abordagem nesse campo é preciso que as diretrizes conceituais a serem adotadas sejam devidamente delimitadas. Para fins de tratamento no presente estudo, parte-se da uma concepção institucional estruturada em elementos normativos, regulatórios e cognitivos, na forma proposta por Scott (1995), pelos quais a sociedade se orienta e comporta.

Segundo Scott, a dimensão regulatória envolve aspectos formais e informais, sendo que no plano formal estão a distribuição de competência para vigiar o cumprimento das regras estabelecidas e a aplicação de recompensas e sanções e, no aspecto informal se inserem as convenções de comportamentos, segundo padrões aceitos e aguardados. O elemento normativo representa a materialização de um sistema de crenças, valores morais e sociais, por meio de um processo evolutivo e cultural, em que se impõe ao corpo social um padrão de conduta desejável. Por fim, tem-se o viés institucional cognitivo que consiste na construção de espectros de domínios a partir da consolidação de conhecimentos do ambiente externo.

No que tange às instituições políticas, os aportes teóricos sobre mudanças também variam conforme o enfoque apresentado, a escola a que se filia, ou as variáveis ponderadas na análise. Só para ilustrar o grau de multiplicidade de ângulos analíticos possíveis, apenas dentro da corrente denominada de neoinstitucionalismo, percebem-se diferentes exposições

para esse fenômeno se consideradas as vertentes histórica, sociológica ou da escolha racional, as quais, por diferentes pontos de vista, tratam do papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos (PETER E TAYLOR, 2003, p. 194).

Para qualquer desses enfoques acima, as instituições são tomadas como responsáveis pelos resultados políticos obtidos nas tomadas de decisões, onde os principais atores são as organizações formais e as instituições (MARCH e OLSEN, 2008). Contudo, a evolução do conceito de instituição dentro da ciência política aproxima-se mais do institucionalismo histórico e do institucionalismo da escolha racional, ambos como vertentes do neoinstitucionalismo que admitem a importância das instituições como atores relevantes para as análises no campo da Ciência Política.

Na década de 1990, vários estudos foram desenvolvidos sob esse olhar para a variável institucional como elemento chave para explicação de fenômenos políticos. Immergut (1996), por exemplo, em uma análise comparativa entre as políticas sobre seguro de saúde na Suécia, na França e na Suíça, demonstrou o quanto o papel das instituições impacta na variação dos resultados em cada contexto estudado. Embora as propostas tenham desencadeado conflitos e reações políticas semelhantes em todos os três países, os sistemas de saúde em cada um deles desenvolveram em direções divergentes, em função de propostas legislativas específicas transformadas em lei nos respectivos países.

Segundo Immergutt, o processo para a aprovação de uma nova política passa necessariamente pela configuração das arenas decisórias, levando-se em conta o formato de suas composições e as possibilidades de veto. Para o caso da reforma política, a arena decisória nuclear é o Poder Legislativo, cujo processo se traduz em um ato complexo, que envolve uma cadeia deliberativa, composta por diferentes arenas, pois requer a necessária apreciação da Câmara e do Senado e, por vezes, do Presidente da República. Nesse caso, as regras do jogo tornam-se peças-chave para explicação do comportamento dos agentes e os meios utilizados, em função do papel dos atores em face das medidas propostas, pois a depender das divergências e das possibilidades de veto, os prognósticos de mudanças podem variar.

Em síntese, as conclusões do estudo de Immergut (1996) é de que as instituições tornam-se variáveis importantes na explicação causal das mudanças, tendo em vista o efeito das regras do jogo na relação de poder e na estratégia de ação dos atores, em defesa de seus

interesses. As instituições influenciam nos resultados políticos porque elas facilitam ou impedem a entrada de determinados atores no processo político, oferecendo incentivos ou desestímulo para os que desejam promover seus interesses, Carvalho (2014). Ao estabelecer as regras do jogo, as instituições influem tanto na estruturação de conflitos políticos como nos resultados alcançados.

Coerente com essa percepção, o institucionalismo histórico como paradigma teórico foi concebido, segundo Hall e Taylor (2003), para suceder à análise estrutural-funcionalista que considerava as características de grupos de atores (culturais, sociais e psicológicas) como fundamental para explicar o funcionamento do sistema político. O propósito dessa reação foi trazer as instituições para o centro da análise na vida política e destacar a sua importância no seu próprio desenvolvimento, tanto na dimensão formal como informal. Além disso, introduz as noções de *path dependence*, afora a incorporação de outros elementos na análise institucional, tais como ideias e sistemas de crenças. Para essa corrente, as mudanças institucionais ocorreriam em um ambiente menos controlável pelas preferências dos atores.

A seu tempo, o modelo da escolha racional procura explicar o comportamento dos agentes políticos a partir do pressuposto de que as pessoas agem orientadas por uma lógica de racionalidade, tendo em vista a maximização de seus objetivos. Os partidários dessa escola entendem as instituições como um conjunto de regras formais a condicionar as preferências dos atores. Logo, mudanças nos sistemas decorreriam da percepção de necessidade de maximizar vantagens, sempre considerados os custos da transação. Para Tsebelis (1998, p. 33), racionalidade, é “uma correspondência ótima entre fins e meios”, onde a ação individual é pautada pelo ambiente institucional, cuja interação entre indivíduos representa uma reação maximizada na relação entre indivíduo e instituições.

De todo modo, por mais que outros fatores também interfiram na dinâmica da ação política, as instituições integram um sistema constitutivo da cadeia causal, suscetível a influência de fatores contextuais relacionados a difusão de ideias, crenças e ao desenvolvimento socioeconômico, dentro de uma relação mais complexa do que o mero universo de preferência apresentado pelos teóricos da escolha racional (PETER E TAYLOR, 2003: 195), em que as variáveis tempo e contexto se mostram relevantes para fundamentar mudanças institucionais. (PIERSON, 2010, p. 57).

O institucionalismo sociológico, por sua vez, considera uma ampla gama de

instituições, porém concentra a atenção nas convenções informais e coletivas como mecanismos reguladores de comportamento humano. O significado de instituições nesta tradição comumente enfatiza as suas propriedades auto-reprodutivas. Por exemplo, de acordo com Powell (1991, 197 *apud* Mahoney e Thelen, 2010), coisas que são institucionalizadas tendem a ser relativamente inertes, isto é, resistem aos esforços de mudança. Para Jepperson (1991, 145), as instituições são aqueles padrões sociais que, quando reproduzidas, devem sua sobrevivência aos processos de auto-ativação. Para outros estudiosos da vertente sociológica, as instituições estão ligadas a códigos de adequação reprodutiva.

Segundo Mahoney e Thelen (2010), uma das dificuldades das teorias convencionais em explicar mudanças institucionais reside no fato de que quase todas as definições de instituições já as tratam com características relativamente duradouras na vida política e social (regras, normas, procedimentos) que estruturam comportamentos difíceis de serem alterados de forma rápida. A ideia da persistência é praticamente construída na própria definição de uma instituição por todas as vertentes (sociológica, racional e histórica). A conexão entre as instituições e sua persistência faz com que seja natural as abordagens concentrarem esforços para explicar a continuidade em vez da mudança.

Nesse cenário de múltiplas perspectivas, o conceito de instituição se apresenta como algo fluido que abrange muitas percepções. Para North (1993), as instituições são constituídas basicamente de regras, que podem ser formais e informais, sendo que o mais importante é o reconhecimento de uma característica comum em ambos os tipos de regras, que consiste no seu caráter cogente. Para Thelen e Steinmo (1992), instituição é aquilo que afeiçoa o modo pelo qual os atores políticos modelam seus interesses e estruturam suas relações de poder com outros grupos.

Como visto, o conceito de instituição abriga um leque amplo de instrumentos com feição institucional, o que exige um maior apuro acadêmico sobre o que se quer referir quando se depara com o termo instituição no contexto trabalhado. Para os propósitos deste estudo, a dimensão institucional concebida é aquela que compreende uma estrutura composta por um concerto de órgãos e regras que regem o jogo político, partir da qual os agentes políticos moldam seus objetivos e estratégias na busca por espaços de poder, entre as quais se incluem as regras de competição no jogo eleitoral, a estrutura do sistema partidário, a relação entre os poderes constituídos e os procedimentos internos mobilizados para a realização de mudanças institucionais.

3.1 Tipos de mudanças

Passado por esse breve apanhado sobre as principais linhas teóricas que se dedica ao estudo sobre conceitos e dimensões institucionais, passando pelos procedimentos de criação e funcionamento, outro aspecto igualmente relevante para essas teorias é a compreensão dos processos de mudanças que ocorrem dentro dessas estruturas, após o seu estágio de criação, sobre os quais passa-se a tratar na presente seção.

Tal como a aquisição de conhecimentos sobre a criação, o funcionamento e o papel das instituições, compreender e projetar mudanças institucionais também constitui um desafio permanente para estudiosos desses processos. Parte dessa dificuldade relaciona-se a fatores como: características das instituições (consideradas contextualmente ao ambiente sociopolítico em que estão inseridas) longevidade, entre outros. Enquanto algumas instituições reagem apenas a demandas ambientais, outras conseguem antecipar-se às transformações, por meio de mudanças sistêmicas.

Nessa linha, o processo de mudanças institucionais podem adotar caminhos e formas distintos. Entre essas opções, as teorias institucionais enfatizam as possibilidades de mudanças segmentadas em duas vertentes principais, a saber: profundas e abruptas ou lentas e graduais (incrementais). Streeck & Thelen (2005), por exemplo, relacionam esses processos com os resultados de mudanças contínuas e descontínuas, conforme descrito no quadro abaixo.

Quadro 4: Tipos de mudança institucional: processos e resultados

		Resultados da Mudança		
		Continuidade		Descontinuidade
Processos de mudanças	Incremental	Reprodução por adaptação	Transformação Gradual	
	Abrupto	Sobrevivência e retorno	Colapso e substituição	

Fonte: Streeck e Thelen, 2005, p. 9 (tradução livre).

Considerando esses processos de mudança em face dos resultados alcançados, conforme proposto por Streeck e Thelen, a definição do caminho a seguir depende de uma conjunção de fatores relacionados ao grau de consolidação do sistema político e com o tamanho da instituição (DIAMOND e MORLINO, 2004; e FREEMAN, apud DIMAGGIO e POWELL, 1991, p. 66).

Tendo em conta a constatação dessa bifurcação de abordagem sobre os tipos de mudanças, releva-se tratar cada processo desses como situações próprias para cada contexto,

ambiente e circunstâncias, que variam ao sabor do tempo, do espaço e da história. Nesse sentido, o passo seguinte consistiu em um esforço para apropriar-se de fundamentos acadêmicos e teóricos focados nessas duas linhas de análise, começando-se pela concepção das mudanças abruptas, para depois focar as alterações graduais, tendo em perspectiva a sua aplicabilidade nos processos de reforma política.

3.2 Mudanças abruptas

As abordagens institucionalistas tradicionais são concebidas para oferecer explicações condizentes com a continuidade institucional (MEYER; ROWAN, 1991). Essa visão guarda afinidade com o modelo do equilíbrio pontuado desenvolvido por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones, (1993). Segundo esse modelo, os processos políticos se caracterizam por regime de estabilidade que prevalece até que seja interrompido por algum fator emergencial, dando ensejo a momentos de equilíbrio pontuado ou de descontinuidade, sob a forma de rupturas radicais, como se sofresse soluços ou solavancos bruscos. Por essa perspectiva, em contextos de conjunturas críticas, surgem oportunidades para uma agenda reformista de grande impacto, Baumgartner e Jones (1999).

Esses episódios críticos seriam tomados como abalos exógenos, gerados por processos conjunturais fora do corpo institucional, mas com repercussão nos subsistemas políticos que compõem a rede institucional. A essa abordagem adere o argumento de que as instituições são dependentes da trajetória histórica (*path dependence*), conforme pregam os adeptos dessa vertente, no âmbito do paradigma neoinstitucionalista, sobretudo os denominados de neoinstitucionalistas históricos. Nesse panorama, entraria a noção de causas históricas, associadas a mudanças bruscas em contraponto à chamadas “causas constantes”, relacionadas ao modelo de alterações cadenciadas, de que fala Thelen (2003, p. 213).

Por essa ótica, as instituições políticas se caracterizam por longos períodos de estabilidade, pontuados por mudanças de grandes repercussões, decorrentes de movimentos promovidos por atores externos à instituição, com impactos sobre a opinião pública e sobre a própria instituição questionada. Daí, a importância fundamental de se compreender o papel e o significado dos momentos críticos na interpretação da mudança.

Utilizando-se desse paradigma de análise, Collier e Collier (1991) trouxeram reveladoras informações para o campo da política comparada ao procederem a análises das reformas de políticas trabalhistas em oito países da América Latina, entre eles se inclui o

Brasil. De modo semelhante, Capoccia e Kelemen (2007) também se valeram dessa modelagem para levar a efeito um trabalho de pesquisa sobre conjunturas críticas (*critical junctures*) na tentativa de ressaltar a sua relevância para análise de modelos concebidos pelo novo institucionalismo histórico na ciência política comparada (REZENDE, 2012, p. 127).

A explicação para esse mecanismo parte da ideia de que a estabilidade decorre de uma estrutura institucional composta por vários subsistemas em constante interação em que a definição do problema e a solução encaminhada passam pelo processamento de questões paralelas, onde vários segmentos temáticos agem para um entendimento comum, centrado na vontade de um número reduzido de atores no processo decisório. Entretanto, essa estabilidade pode ser afetada com entrada de fatores exógenos, como novos atores (mídia, movimentos sociais) com suas ideias e crenças, movidas por contingências desencadeadas em conjunturas críticas capazes de romper com o processo de continuidade.

Sob esse ângulo de análise, as instituições são construtos dotados de características políticas ou sociais relativamente estáveis que moldam comportamentos e dificultam mudanças repentinas, ou seja, as instituições são concebidas para perdurar, circunstância que justifica as abordagens epistemológicas (racional, histórica ou sociológica) a empenhar-se mais para explicar a continuidade do que os eventos de mudanças institucionais. (HALL e TAYLOR, 2003)

Por essa perspectiva, apenas as mudanças abruptas interessam ser observadas e registradas. Elas pressupõem um ambiente de tensão configurado por crises institucionais (*critical junctures*), ou seja, em momentos peculiares podem ocorrer mudanças abruptas, se em presença de conjunturas críticas que as possibilitem (PRADO e TREBILCOCK, 2009). Por essa visão, mudanças súbitas estariam condicionadas a influência de fatores externos (exógenos).

Nessa linha, a teoria institucionalista oferece argumentos para explicar a preferência pela continuidade institucional, tendo em conta os custos e as incertezas de ganhos em face de reformas estruturantes, pelo que mudanças institucionais só seriam possíveis por iniciativa de atores de fora para dentro em relação à instituição. Dessa forma, as dificuldades de mudar variam conforme o grau de solidez das instituições (PIERSON e MYLES E PEARSON, *apud* STRECK E THELEN, 2005, p. 22).

Adotando a visão de perenidade institucional como regra, cada uma das três vertentes de institucionalismo constrói seus argumentos para justificá-la. No caso do institucionalismo

sociológico, considerando-se um contexto de incerteza combinado com racionalidade limitada, a valoração de elementos cognitivos atua como fator de *reinforcement*, na medida em que exerce um controle sobre a cultura e os valores estabelecidos de modo a preservar interesses, o que remete à influência do *path dependence*. Nesses casos, o domínio das regras existentes acarreta empecilho para a introdução de novas orientações políticas, cuja superação estaria associada a choques exógenos ou a circunstâncias de graves crises.

O institucionalismo histórico também enfoca o peso da *path dependence* para enfatizar que tanto a escolha quanto a mudança de uma instituição obedecem valores históricos, culturais e contextuais correlacionados. Por fim, para a corrente da escolha racional, o fato de cada ator agir pautado pela lógica de interesses individuais faz com que as ideias inovadoras sofram o constrangimento reducionista em prol da estabilidade nas estruturas existentes, minimizando as incertezas de mudanças abruptas. Logo, a mudança institucional mais ampla depende da ação de atores externos, pois a lógica intrínseca da racionalidade em um ambiente coletivo atua para dar estabilidade institucional e aumentar o grau de previsibilidade baseado na certeza do comportamento de seus atores (NORTH, 1990).

A ideia de *path dependence* aqui considerada parte de uma concepção apresentada por Pierson (2000), um dos teóricos consagrados do institucionalismo histórico. Segundo Pierson, a característica mais importante do conceito está na ênfase do *feedback* positivo ou autorreforço e dos retornos crescentes, que confrontado com as incertezas do novo, torna os agentes mais resistentes às mudanças de trajetórias em função das imprevisibilidade quanto aos resultados advindos da mudança. No caso, a margem de imprevisibilidade na mudança de arranjos institucionais relativamente estáveis se traduz em obstáculo a alteração que implique riscos e dúvidas.

Ainda no tocante à incerteza, importa ressaltar o fato de que os atores relutariam em alterar as regras institucionais mesmo que em situações que representassem aparentes ganhos imediatos em face de contexto presente, caso parem dúvidas ou grandes incertezas no tocante ao impacto das novas regras sobre decisões ainda não previstas (Kenneth Shepsle (1986) *apud* Hall e Taylor (2003, p. 198)). Segundo Shepsle (1986), o impacto final de adoção de novas regras institucionais é muitas vezes de difícil previsão. Assim, mesmo que os atores sejam favoráveis à implementação de medidas substantivas, eles podem hesitar em fazê-lo em razão de outras questões que não possam prever. Aliás, a incerteza é uma característica central da política. Quando o grau de incerteza for alto o suficiente para dificultar os cálculos sobre os resultados nos planos institucionais alternativos, os atores podem preferir o *status quo* à

mudança.

Para Barry Ames (2003), as instituições são muito dependentes de sua trajetória histórica, na qual encontram barreiras naturais para o andamento de reformas, que crescem à medida que as instituições vão se consolidando, em função de compromissos assumidos pelos atores atrelados a uma linha de ação futura, o que eleva os custos de uma reversibilidade (AMES, 2003). Nessa perspectiva, a essência do conceito de *path dependence* parte do princípio de que as instituições uma vez formadas adquirem uma força inercial em razão das escolhas feitas no momento de sua criação, com tendências para o continuísmo retroalimentado por mecanismos próprios. No caso do sistema político brasileiro, o exemplo mais evidente é o longo modelo de lista aberta nas eleições proporcionais, introduzido há anos. O quadro abaixo permite uma visualização mais sucinta sobre os enfoques dessas correntes.

Quadro 5: Correntes de institucionalismo: elementos institucionais e atores

Correntes	Elementos institucionais estruturantes	Atores
Sociológica	Códigos de cultura e valores	Ação interpretativa
Racional	Estabilidade estrutural	Se orienta por regras e expectativas
Histórica	<i>Path dependence</i>	Retornos crescentes

Fonte: elaboração do próprio autor.

Alinhado com esse argumento, há quem sustente que o grau de consolidação do sistema política é um condicionante para reformas (DIAMOND e MORLINO, 2004), tal como o tempo de existência institucional deve ser levado em conta, na medida em que há indicativo de que quanto mais antigo for um sistema, maiores são os ônus políticos para retroceder (PIERSON, citado por STREECK e THELEN, 2005, p. 22). Nesse sentido, o tempo e a história das instituições importam.

Sob esse olhar, as limitações estabelecidas por um dado desenho institucional constituem mecanismos inerentes ao processo de *path dependence*, o que importa ressaltar que o momento da concepção de determinado modelo de engenharia institucional é determinante para condicionar mudanças posteriores, como se depois de instituído, o sistema tende a se calcificar sobre a suas bases fundantes.

A dificuldade de progresso em matéria de reforma política no Brasil pode ser uma decorrência da tradição republicana sedimentada no presidencialismo e na longa prática

cristalizada no uso do sistema proporcional de lista aberta com as suas vantagens de apelo mais democrático. Some-se a isso o cultivo da lógica do cálculo utilitário que alimenta o receio de que o custo de transição do *status quo* para um novo quadro normativo possa superar eventuais benefícios advindos de uma reforma política. (NETO, 2007)

A par desses enfoques, importa conectar o papel das instituições no comportamento dos atores e até que ponto isso influi na estabilidade das instituições. Para atacar essas questões, o argumento pela ótica racionalista consiste na crença de que o arcabouço institucional deve proporcionar aos indivíduos um elevado grau de certeza quanto ao comportamento atual e futuro dos outros atores. Pesa ainda a favor desse raciocínio o fato das instituições poderem sinalizar garantias quanto ao comportamento dos demais agentes por imposição de regras de condutas, cujo descumprimento acarrete penalidades.

O enfoque sociológico sobre esse aspecto comportamental dos indivíduos em face das instituições enfatiza mais a dimensão interpretativa que cada indivíduo faz em relação ao mundo em que vive do que o fator racional, ou seja, a escolha é mais em virtude de uma interpretação de ambiente em busca de uma satisfação do que de cálculo utilitarista com viés de otimização. (HALL e TAYLOR, 2003). Em resumo, a esse respeito calha transcrever palavra desse autores:

Desse ponto de vista, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. (Hall e Taylor, 2003, p. 198).

O enfoque histórico, por sua vez, conecta a continuidade institucional à sua trajetória. Segundo essa visão, o processo de consolidação institucional e a percepção de retornos crescentes constituem elementos estabilizadores dos pilares fundantes da instituição, que passam a atuar como mecanismo de repulsa às reformas. Nesse contexto, mudanças institucionais estariam condicionadas a causas históricas, ensejadoras de rupturas.

Em suma, as análises sobre mudanças abruptas postulam uma separação acentuada entre períodos de estabilidade e de mudança institucional, na maioria das vezes associada a conjunturas críticas, porém não explicam como as instituições ressurgem dos desequilíbrios decorrentes de tais conjunturas. Sob esse olhar, a mudança institucional torna-se uma resposta a choques exógenos, relacionadas a contextos históricos e trajetórias institucionais marcados por rupturas de maior impacto.

Na realidade brasileira, a literatura especializada informa que desde a década de 40 do século passado, o debate sobre alterações nos institutos políticos persiste como uma discussão aberta (FLEISCHER, 2005). Portanto, trata-se de uma questão paradoxalmente antiga e atual que sempre fomentou discussões, por vezes, intensificadas em momentos de crises, como possível panaceia para instabilidades cíclicas.

Nada obstante, não importou o tamanho da crise: o Congresso não conseguiu aprovar uma reforma política que alterasse as bases do sistema representativo e eleitoral, a despeito das reiteradas e intermitente rodadas de discussões em torno desses pontos. Aprovou, sim, pequenas mudanças, a exemplo das minirreformas externadas pelas Leis nºs 11.300/2006 e 12.034/09, e posicionou-se contra grandes mudanças, como foi o caso do PL 1.210/2007. Isso evidencia o prolongamento de uma discussão que se arrasta no cenário político brasileiro há muito tempo.

Entretanto, em que pese o amplo arcabouço teórico acerca da tendência ao continuísmo institucional, os seus achados não explicam o fenômeno da aprovação de minirreformas como aquelas de caráter pontual. Para tanto, no tópico seguinte busca-se na teoria de mudanças graduais explicação para esses momentos de alteração das normas, a despeito de argumentos que propagam a predisposição para a permanência.

3.3 Mudanças Graduais

Na seção anterior, deu-se ênfase para as teorias que versam sobre mudanças institucionais, cujo recorte se afina com os postulados de mudanças abruptas, segundo o qual as instituições sociais e políticas são concebidas para serem duradouras e estáveis no tempo, salvo se submetidas a condições de grandes pressões exógenas, quando então se tornariam suscetíveis a mudanças bruscas, marcando uma ruptura visível com o passado. Em contraponto a essa abordagem, recentemente sobrevieram grandes obras de Thelen (2004), Pierson (2004, 2005), Hacker (2004) Streeck e Thelen (2005), Mahoney e Thelen (2010), demonstrando que as instituições também podem mudar sem a presença, necessariamente, de constrangimentos exógenos, e fazê-la gradualmente (às vezes sem ser percebido no curto prazo).

Tendo em conta a aderência do estudo em tela à perspectiva das mudanças graduais, a presente seção tem por escopo expor as principais implicações dessa vertente teórica (afeta às mudanças graduais) para os processos de mudanças institucionais, mormente, pela sua

utilidade como suporte analítico para compreensão e análise do fenômeno das mudanças políticas de menor escala, baseado em modelo formulado por Mahoney e Thelen (2010). Segundo esses autores, as mudanças paulatinas se processam regularmente no âmbito das instituições em linha com a própria natureza do comportamento humano em face da dinâmica inerente à ação política, que requer constantes ajustes adaptativos nas relações entre os agentes e as instituições em que atuam.

A abordagem proposta por Mahoney e Thelen parte do pressuposto de que a distribuição de poder das instituições é uma fonte de conflito permanente, na medida em que considera que essa distribuição nunca é perfeita, pois sempre empodera mais alguns atores em detrimento de outros. Sendo assim, não há um arranjo institucional pleno que não dependa de ajustes internos adaptativos à dinâmica dos contínuos conflitos entre atores. Dessa luta interna em torno de conflitos distributivos resultariam mudanças graduais, movidas por mecanismos endógenos.

Em alguns casos, o poder de um grupo em relação a outro pode ser tão grande que o domínio dos atores torna-se capaz de projetar instituições que correspondem às suas preferências institucionais. Mas os resultados institucionais nem sempre refletem os objetivos de um grupo particular. Nesses casos, os resultados não intencionais tendem a fomentar o conflito distributivo entre grupos, de tal sorte que nada é automático a se perpetuar ou a se autorreforçar em arranjos institucionais. Em vez disso, uma estrutura é construída, onde as instituições representam compromissos relativamente duráveis, porém, sujeitos a contestação de coalizões específicas, tornando-as sempre vulneráveis a mudanças.

Por essa teoria, as regras que disciplinam a relação de poder nas instituições podem ser formais ou informais, as quais estão sempre sujeitas a variações de interpretação e a diferentes circunstâncias de cumprimento, em razão do que haveria insegurança e abertura de espaço para que atores ou grupos provoquem mudanças incrementais. Desse modo, a constante busca no equilíbrio pendular do poder torna as instituições sempre susceptíveis a mudanças.

O ponto central da formulação dessa teoria acima mencionada consiste na percepção de que as mudanças institucionais, na maioria das vezes, ocorrem de maneira discreta e gradual ao longo do tempo. Ademais, considera que pequenas modificações em padrões de regras vigentes podem ocasionar efeitos relevantes nos comportamentos e resultados institucionais. Para os autores Mahoney e Thelen (2010), esse olhar para os processos gradativos de mudança tem sido pouco utilizado por pesquisadores atuais.

Tal modelo procura identificar as variáveis e a relação causal entre elas. No caso, a mudança institucional torna-se a variável dependente, na medida em que está condicionada a fatores relacionados a contextos de circunstâncias e de tempo, além de peculiaridades institucionais, capazes de influenciar na conduta e estratégia dos agentes operadores da mudança. Por outro lado, o contexto e as características institucionais em que se operam as mudanças assumem o papel de variáveis independentes. No mais, cabe identificar variáveis intervenientes, relacionadas aos atores e suas estratégias de ação.

O debate acerca da construção teórica sobre reformas graduais por si mesmo representa uma mudança substancial de paradigma analítico, na medida em que se traduz em uma reação aos modelos exógenos, focado em contextos de conjuntura críticas como força motriz de mudanças. Essa nova visão, portanto, desloca o foco do processo das macromudanças - que pressupõe a presença de elementos exógenos e causas históricas - para os eventos mais sutis que operam dentro do próprio sistema institucional, sujeito da ação modificadora, pelo que se presume a atuação de fatores endógenos como mecanismos causais.

A esse respeito, as abordagens apresentadas sugerem que a própria atividade institucional gera um processo continuado de repactuação interna, que supre a necessidade de mudanças bruscas, a partir de acionamento de mecanismos endógenos denominado de “causas constantes” (THELEN, 2003, p. 213). Em virtude disso, sobleva a importância de se analisar sequências temporais para catalogar os desdobramentos dos eventos ao longo do tempo.

A configuração dessa sistemática de mudanças se desdobra em vários tipos de mecanismos relacionados a estabilidade e mudanças, tanto políticas como sociais, compatíveis com o padrão gradual. A modelagem concebida segue as linhas propostas por Streeck e Thelen (2005), antes sistematizadas por Hacker (2004), que consistem nas seguintes categorias de mudanças: *drift*, *conversion*, *layereing*, *exhaustion*, *displacement* Streeck e Thelen (2005) e *revision* (HACKER, 2004), sendo que esses dois últimos tipos não se distinguem na essência, apenas refletem preferências de nomenclatura entre Hacker e Streeck e Thelen.

Em uma tradução livre, porém embasada na literatura especializada, é possível dimensionar esses diferentes mecanismos de mudanças nos seguintes sentidos: *drift* (desvios), quando decorrente de alteração no ambiente que afeta o alcance da norma; *conversion* (conversão), caracterizada por interpretações inovadoras; *layereing* (camadas), decorre do

acrécimo ou sobreposição de regras, em que uma norma complementa a outra; *exhaustion* (exaustão) configura-se um quadro de decadência ou esgotamento gradativo da instituição no decorrer do tempo, em que, por um processo gradual, se chega a uma mudança radical; e *displacement/revision* (deslocamento/revisão), implica mudança por substituição de regras antigas por outras mais recentes.

A mudança gerada em virtude de alteração no ambiente político, econômico ou social (*drift*), pode ser traduzida como efeitos sobre o novo alcance da regra presente, por desvio de objeto regulado. Isso pressupõe uma estabilidade formal da instituição ao lado de movimentos continuados de realocação de esforços para um determinado fim. Esta postura implica uma compreensão de que a estabilidade institucional presumida não exclui uma atuação proativa em busca da compatibilização das regras aos fatos da vida cotidiana. Essa mobilidade revela que a existência institucional, por si, requer uma ação constante para responder às circunstâncias modificadoras do mundo real, em prol da sobrevivência e continuidade da própria instituição. Nesse caso, não haveria uma mudança da norma, senão acúmulos de desvios, onde os resultados das regras existentes seriam redimensionados em função da alteração no ambiente em que se insere.

Outro tipo proposto por Streeck e Thelen (2005) consiste na mudança por conversão (*conversion*) como mais uma forma distintiva de alteração institucional para contemplar os efeitos da releitura interpretativa, com o poder de interferir no sentido e na abrangência da norma vigente, sem alterar a sua formalidade. Nesses casos, pressupõe-se a existência de vazios normativos ou obscuridades, onde os atores exercem um poder discricionário, podendo direcionar objetivos e propósitos. O exercício dessa prerrogativa envolve uma relação de poder com capacidade para contestar institutos políticos em face da persecução de determinados objetivos a serem alcançados, mediante o uso de instrumentos institucionais.

Por sua vez, a ideia subjacente ao caminho mutacional por acréscimo ou sobreposição de regras em complemento às já existentes (*layereing*), na forma concebida originalmente por Streeck e Thelen (2005), passa pela utilização de expedientes periféricos de ajustes pontuais no desenho institucional estabelecido. Essa rota também pode significar mudanças substanciais a depender do grau de afetação à regra anterior, sobretudo em relação ao comportamento dos atores ou em relação à própria mecânica interna de reprodução de mecanismos de continuidade. De todo modo, as repetições sequenciadas podem representar um processo acumulativo de vários novos elementos capazes de configurar uma grande mudança ao longo do tempo.

A mudança por exaustão (*exhaustion*) também integra as categorias de mudanças concebidas por Streeck e Thelen (2005), alinhada com estilo gradual de reformas. Segundo expõe esses autores, tal tipologia implica, na prática, uma ruptura institucional, levada a efeito por um processo de degradação contínua até chegar ao estado de falência institucional, por exaurimento da eficácia de seus instrumentos de ação. Portanto, o ato de passagem de uma instituição para outro, nada mais é do que um marco formal para materializar um processo de decadência gradual da instituição anciã. Portanto, embora a sua exteriorização aparente abrupta, a cadeia do processo de mudanças é gradativo. A construção desse caminho deve ser pautada nos limites inseridos nos contornos da própria regra afetada. Frise-se, por fim, que essa taxionomia foi descrita por Streeck e Thelen (2005), porém não replicada no modelo de Mahoney e Thelen (2010).

O tipo denominado de *displacement/revision*, segundo Streeck & Thelen (2005), é um conceito que deriva de uma construção institucionalista de viés sociológico, cuja ocorrência se funda em contextos de descrença na plataforma institucional pré-existente. Assim, o apelo por mudança se torna mais premente, a ponto de favorecer a substituição do antigo pelo novo. Em reforço a essa linha de raciocínio, Rezende (2015) pontua que esse modo de operar mudanças resulta da percepção dos agentes quanto à incongruência do amanhã institucional existente, em razão do que novas configurações institucionais são projetadas:

Tais processos são produzidos através da redescoberta ou ativação de formas institucionais alternativas que poderiam estar latentes ou supressas pelas estruturas de poder e controle existentes numa dada realidade. Conforme se eleva a quantidade de agentes que rejeitam os velhos arranjos institucionais, maior é a propensão a ocorrer mudança endógena por essas vias. (REZENDE, 2015, p.40)

Como apresentado, esse modo operacional de mudança pode conotar uma intervenção abrupta, porém é possível que essa mutação se processe de forma lenta, em que novas instituições passam coexistir com as anteriores até que se conclua um rito de substituição de uma por outra, ou que esse processo já venha ocorrendo de modo informal e a formalização da nova regra apenas oficializa o que de fato já consumou.

Quadro 6: Mudança Institucional: cinco tipos de transformação gradual.

	Deslocamento	Sobreposição de camadas	Desvios	Conversão	Exaustão
Definição	Evolução gradual em relação às instituições a que estão subordinadas.	Alteração gradual das instituições existentes por adição de novos elementos.	Descaso na manutenção institucional, a despeito de mudanças externas	Readaptação de estruturas antigas a novos fins; novos objetivos ligados a antigas estruturas.	Falência (definhamen o) gradual de instituições ao longo do tempo

	Deslocamento	Sobreposição de camadas	Desvios	Conversão	Exaustão
			resultante de desvios na prática institucional		
Mecanismo	Deserção	Crescimento diferenciado	Negligência proposital	Redirecionamento, reinterpretação	Esgotamento
Formulação	Incoerência institucional abrindo espaço para comportamentos desviantes; Fomento ativo de uma nova “lógica” de ação em um ambiente institucional existente; Redescoberta e ativação de recursos institucionais latentes; “Invasão” e absorção de práticas externas.	Progressão rápida de novas instituições ao lado de antigas; Novas áreas se alimentam dentro de núcleos antigos; Novos estratos institucionais deslocam apoio de outros estratos antigos; Presumido “ajuste” desestabilizando instituições existentes; Compromisso entre o antigo e o novo volta-se para a supressão gradual do antigo.	Mudança nos resultados institucionais afetados por uma (estratégia) negligente de adaptação às mudanças de circunstâncias; Decretação de uma modificação institucional, não por reforma de regras, mas pelas regras remanescentes inalteradas ante a evolução das condições externas.	Hiato entre regras e sua promulgação devido à: (1) falta de previsão para limites das consequências não intencionais do projeto institucional; (2) ambiguidade intencional de regras institucionais: instituições são compromissos; 3) subversão: reinterpretação de regras por baixo; 4) tempo: mudança de condições contextuais e coalizões dando ensejo a readaptação de instituições.	Auto-destruição: o funcionamento normal de uma instituição abala as suas condições externas; Retornos decrescentes: Mudanças generalizadas alteram as relações custo-benefício; Limites para o crescimento.

Fonte: Streeck & Thelen, 2005, p. 31 (tradução livre).

No contexto brasileiro, um bom exemplo do uso da abordagem gradualista é um recente artigo de Faletti (2010), dispondo sobre a evolução institucional do sistema de saúde no Brasil, até a sua fase de universalização. Faletti (2010) demonstra que, a despeito de vários estudos caracterizarem esse processo de conquista como resultado de ruptura institucional, materializado no processo constituinte de 1987/88 (KAUFMAN; NELSON, 2004 *apud* Faletti), na verdade, segundo a autora, o que houve foi uma consolidação de progressivas mudanças acumuladas gradativamente ao longo de vários anos, movidas por interesses e ações de atores integrantes do próprio sistema que compõe a política de saúde.

[...] as reformas no sistema de atenção à saúde, introduzidas pela Constituição Brasileira de 1988 e implementadas ao longo da década de 1990, não foram resultado de uma conjuntura crítica, nem política nem econômica. Ao contrário, elas foram resultado de mudanças graduais – iniciadas muito antes da transição à

democracia – através das quais atores localizados na periferia do sistema então existente foram capazes de introduzir mudanças incrementais pelo processo que editores desse volume chamam de “adição de camadas”. ”. A abertura crucial para as estratégias desses “subversivos” foi oferecida pelos militares, que nos anos de 1970 introduziram reformas no sistema de saúde que foram projetadas para solidificar o regime autoritário através da extensão da presença do Estado na zona rural. Os militares estavam interessados na expansão da presença estatal nas áreas periféricas do Norte e Nordeste, onde estava praticamente ausente.[...] (FALLETI, 2010, p. 347).

O estudo de Falleti é oportuno para mostrar a aplicabilidade desse tipo de abordagem em processos de reformas institucionais, sem a presença de fatores extraordinários e abruptos. De outro modo, mostra a importância da atuação estratégica de atores no direcionamento das mudanças. No caso analisado, foi considerado o papel dos profissionais de saúde, principalmente os médicos, como agentes propagadores de mudanças, pois foi por meio deles que o processo de interiorização da saúde ganhou relevância política para provocar as mudanças, com a ampliação gradual na oferta desses serviços. Nesse aspecto, o grupo dos profissionais de saúde foram considerados atores subversivos em um processo de mudanças em camadas (*layering*).

No tocante ao sistema político, os expedientes de intervenção podem ser contextualizados dentro dessas categorias elencadas por Mahoney e Thelen, pois as modificações em pequenos passos são compatíveis com os instrumentos institucionais utilizados para esse fim. De outro modo, as complexas interações de fatores envolvidos no processamento de mudanças em temas de difícil consenso, como é o caso mudanças no sistema político, agem como obstáculos para intervenções mais bruscas nesse campo. No entanto, pequenos ajuste podem ser viabilizados.

No caso da reforma política, tendo em conta a natural polêmica a ela inerente, aliada às peculiaridades dos meandros do processo legislativo, que presumem a existência de amplo acordo para viabilizar propostas de reformas mais abrangentes, o caminho das mudanças incrementais pode ser visto como uma alternativa factível. A propósito, a necessidade de consenso nessas circunstâncias é incontestável. Mudanças que encerram muitas controvérsias políticas exigem um acordo entre partidos de situação e oposição para se efetivar qualquer alteração normativa. (Nohlen, 2007).

A relevância dessa modelagem de mudanças graduais para o estudo em tela torna-se decisiva, na medida em que assumirá a função de eixo condutor da análise e compreensão da intensidade do processo de reforma, em ambiente de constantes mudanças e interações interdependentes e complexas. Essa orientação servirá de base para a contextualização do

problema e suas implicações no processo decisório. Assim, com o propósito de conferir suporte teórico ao trabalho em face dos objetivos almejados, a análise realizada tomará por base o modelo de mudanças graduais e sua aplicabilidade em contextos reais, tendo em mente os casos verificados na realidade brasileira dos últimos tempos.

É notório que o fenômeno do qual ora se aproxima é complexo e necessita ser contextualizado para a percepção fidedigna de suas peculiaridades. Segundo Ferreira Júnior, Perlin e Rocha (2012), a reforma política e o seu estudo se reveste de contornos sistêmicos. Isso implica que a análise pura e simples dos elementos que compõem os subsistemas (eleitoral, partidário, ou de governo) se mostram insuficientes para a explicação satisfatória, quando não consideram o todo contextual. Com isso, a tentativa de fazer prognóstico em relação aos resultados das alterações propostas, ou a análise das motivações dos parlamentares em aprovar ou não aprovar as propostas deve ponderar o maior de número de variáveis intervenientes.

As teorias da escolha racional, por exemplo, em que se considera ora a finalidade da reeleição como o motor das ações parlamentares (distributivismo), ora a força do partido (teoria partidária), ora a qualidade e quantidade de informação (teoria informacional) como chaves explicativas para mudanças ou não mudanças em sistemas complexos se mostram insuficientes para explicação do fenômeno. Da mesma maneira, a visão de que fenômenos de *path dependence*, *reinforcement*, *positive feedbacks*, apontados pelos teóricos institucionalistas como fatores que dificultam, quando não inviabilizam mudanças institucionais, não dão conta de todas as situações, porque, às vezes, a tendência estacionária das instituições consolidadas se vê retirada de sua órbita, e mudanças ocorrem.

Assim, segundo os postulados das teorias institucionais, o processo de mudança pode ser abrupto ou gradual, sendo por qualquer desses mecanismos, pode se alcançar resultados semelhantes ao longo do tempo, qual seja a substituição de algo antigo por outro mais recente, o que muda é a forma de percepção imediata entre as duas hipóteses em comento. A pesquisa habitual não tem propagado muito os achados sobre a compreensão mais profunda, quando se trata da análise das mudanças graduais.

Nesse sentido, a discussão provocada por Mahoney e Thelen (2010) culmina na apresentação de um novo modelo de mudança institucional. Esse modelo envolve um conjunto de proposições que procura vincular modos particulares de mudança incrementais a contexto e características institucionais, onde as propriedades das instituições em si mesmo

favorecem e incentivam tipos específicos de estratégias e de agentes de mudança. O modelo sugere que variações nas propriedades institucionais estimulam diferentes tipos de estratégias, que são, por sua vez, associadas a variedade de agentes de mudança, que atuam para promover tipos específicos de reformas graduais.

Segundo a abordagem gradual, o que as instituições fazem é estabilizar expectativa (entre outras formas, fornecendo informações sobre o provável comportamento dos outros atores). Por isso, os mecanismos são endógenos no sentido de que os custos esperados e a extensão das sanções são levados em conta no comportamento estratégico dos atores. Por outro lado, a necessidade de autorreforço institucional traz implícito um elemento potencial de mudança, que emana não apenas da natureza politicamente controversa das regras institucionais, mas também, sobretudo, a partir de um grau de abertura na interpretação e aplicação dessas regras.

3.4 Os atores e seus papéis no modelo gradual

Se por um lado, a teoria proposta por Mahoney e Thelen (2010) especifica os mecanismos de mudanças possíveis no contexto gradual, por outro lado, ressalta também os diferentes tipos de agentes e seus papéis nessa mesma dinâmica. Para tanto, particulariza quatro variedades de agentes, segundo o modo e as estratégias de se comportar perante a instituição, quais sejam: (*insurrectionaries*, *symbionts*, *subversives* e *opportunists*).

Na visão dos autores, os insurgentes (*insurrectionaries*) se caracterizam pela atuação determinada e inequívoca na tentativa de suprimir a instituição ou as regras estabelecidas, como que em um movimento de contestação e enfretamento explícito em face do quadro existente. Já os denominados simbioses (*symbionts*) foram decompostos em duas subclasses (*symbionts parasitic* e *mutualistic*). Os simbioses parasitários (*symbionts parasitic*) atuam nos limites das regras para obter ganhos pessoais, ainda que isso implique prejuízo ou até mesmo comprometa a eficácia da instituição. O subtipo simbioses mutualísticos (*symbionts mutualistic*) se distingue dos parasitários pelo fato de agir para o revigoramento da instituição em vez de tramar contra a sua preservação, mesmo que para isso tenha que modular a regra em prol do fortalecimento institucional.

De todo modo, nesses dois subtipos, pressupõe-se que os agentes são agregados a uma instituição já existentes e seus comportamentos guardam relação com o tipo de mudança operado por meio de desvios (*drift*), Rezende (2015, p. 43), na medida em que a existência das instituições é que condiciona a sobrevivência desses agentes e que o prolongamento desse

comportamento depende, em grande medida, das condições institucionais para absorver os impactos adversos da ação desses agentes, sem entrar em decadência.

Por sua vez, os agentes denominados subversivos (*subversives*) se caracterizam pela tentativa de reformas, sem fuga em relação às regras da instituição existente. Esses agentes agem de forma discreta e não evidenciam a sua opção pela mudança institucional, enquanto aguardam momento oportuno para assumir e mobilizar forças nessa direção. É um tipo de ação que se pauta pelo empenho em gerar mudanças baseada em processos que não subverta a lógica existente. Pela estratégia de ação, esse modo de operar se identifica com mudanças do tipo *layereing*, Rezende (2015).

Por fim, tem-se os agentes de mudança classificados como oportunistas (*opportunists*), os quais se distinguem por uma conduta que leva em conta parâmetros que conjuga a relação de custo e benefício. Nesse caso, a estratégia preponderante consiste em uma ação calculada para viabilizar a realização de interesses de forma menos onerosa. Dito de outro modo, sua inclinação por mudança ou permanência da instituição varia conforme o balanço a respeito do custo em face de determinado comportamento. Detectada chance de proveito mediante qualquer reforma, os oportunistas se movem para adaptar ao novo contexto, o que coaduna com o tipo de mudança denominado de conversão (*conversion*), Rezende (2015). Ainda com relação aos agentes oportunistas, Mahoney e Thelen (2010) enfatizam que os atores identificados com essa maneira de agir procuram se beneficiar de todas as formas possíveis, dentro das possibilidades vislumbradas no sistema vigente.

A aproximação com essas perspectivas teóricas se mostra útil para a compreensão dos movimentos de reforma política, na medida em que a dinâmica das mudanças operacionalizadas nesse campo se insere em um contexto amplo, que inclui uma estrutura institucional complexa e envolve uma variedade de atores movidos por interesses e propósitos múltiplos, com os quais as análises terão que lidar. Nesse passo, o modelo de análise deverá compreender a conjugação de variáveis em constantes interações e seus resultados ao fim de cada processo, o que requer uma classificação dos tipos de mudanças e o comportamento dos agentes que atuam nessa construção processual.

No caso brasileiro, não se pode olvidar o fato de que o sistema eleitoral e partidário encontra-se muito vinculado ao arranjo normativo legal, onde qualquer mudança nesse cenário implica alteração nas regras do jogo de disputa política, as quais passam necessariamente pela apreciação dos poderes constituídos, com seus atores e mecanismos de ação pré-estabelecidos. Para compreender o tom e a forma das mudanças é preciso que se

conheça a configuração das prerrogativas dos agentes e órgãos no plano institucional e normativo capazes de atuar em processos que acarrete mudanças nesse segmento.

Nesse esquema organizacional, a Constituição como instituição política que define os órgãos essenciais do estado, passa ser a base normativa que orienta a relação entre os entes institucionais e a atuação dos agentes que interagem na cadeia de atos constitutivos do processo de mudança institucional, incluindo-se a posição dos indivíduos nesse painel institucional. Para esse efeito, o desenho institucional concebido pela Constituição vigente designa os poderes Legislativo, Executivo e até mesmo o Judiciário, como atores institucionais dotados de prerrogativas aptos a interferir no processo formal de mudanças por meio de mecanismos específicos ao alcance de cada uma dessas estruturas de poder.

No Legislativo, essa incumbência se potencializa pelo fato de exercer o domínio sobre o processo legislativo, como função típica da sua vocação de poder. Considerando o formato do sistema bicameral adotado, qualquer das casas legislativas tem a ampla prerrogativa de deflagrar o processo propositivo de leis, pelo qual se procede a alteração de qualquer lei no sentido *latu*, entre as quais se inclui as que regem o sistema político, com destaque para o sistema eleitoral e partidário, em virtude de sua afinidade maior com o foco das mudanças qualificadas como reforma política.

Ainda em relação ao Poder Legislativo, deve ser considerado o caráter plural da sua composição (seja pela configuração bicameral, seja pela forma colegiada das decisões) para efeito de análise de interação entre atores. Isso requer um esforço teórico a mais para categorizar comportamentos e tipos de mudanças dentro dos enfoques trabalhados para viabilizar uma análise modulada pelas teorias apresentadas.

No Poder Executivo, o Presidente da República também participa ativamente na elaboração das leis, seja apresentando projetos, seja sancionando-os ou mesmo vetando-os. No caso das iniciativas, esse poder é mais abrangente, pois, ressalvadas as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional ou privativa de qualquer de suas Casas, o Presidente da República pode propor tudo, inclusive emenda à Constituição. No entanto, em relação à sanção ou veto, esse poder se restringe a leis ordinárias ou complementares. Portanto, o poder legislativo do Presidente da República é de caráter propositivo e também de controle, em alguns casos.

O Poder Judiciário, por sua vez, embora a sua prerrogativa legislativa se restrinja a matérias que digam respeito apenas a sua estruturação e organização interna, sem repercussão

fora desses limites, a Constituição lhe assegura a função jurisdicional de interpretar e aplicar as normas estabelecidas, com efeito vinculante a outras instituições. No caso específico de questões eleitorais e partidárias, decisões do Tribunal Superior Eleitoral – TSE e do Supremo Tribunal Federal – STF tem refletido muito no ambiente eleitoral e partidário, por vezes, com efeito de uma grande mudança de paradigma nesse contexto, a exemplo da fidelidade partidária que passou por uma interpretação inovadora do Judiciário em tempos recentes (Resolução 22.610 – TSE).

Ao lado dos atores institucionais, a Constituição vigente prevê também o poder de iniciativa popular, pelo que a sociedade pode apresentar projetos de lei à Câmara dos Deputados, observados determinados requisitos, quais sejam: que a proposta seja assinada por um número mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos cinco estados, com não menos que três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Embora difícil de atender os requisitos, é uma abertura que já permitiu duas iniciativas exitosas, que resultaram em leis que impactaram no comportamento dos agentes políticos. Trata-se da Lei 9.840/1999, que prevê cassação do mandato do político eleito por compra de votos e da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como lei da “Ficha Limpa”.

Como exposto, a multiplicidade de atores e de instituições é uma realidade inerente ao processo de reforma política, o que torna esse fenômeno complexo e dificultoso para a introdução de grandes mudanças, cuja análise necessita ser contextualizada e devidamente emoldurada em contornos teóricos que possa oferecer suporte à pesquisa. Nesse sentido, os postulados teóricos sobre mudanças graduais proposta por Mahoney e Thelen (2010), por mais que outros recursos analíticos possam ser utilizados nesse campo, se apresenta como o referencial mais adequado para os propósitos almejados no presente estudo, pois permite modular as taxionomias acerca dos tipos de mudanças possíveis e variedades de atores que integram o sistema político brasileiro.

A expectativa é de que, nas contínuas rodadas de discussão sobre reforma política, essa combinação de tipos de mudanças e agentes, aliada às características institucionais com que esses atores interagem, possa, por meio do modelo de análise concebido por Mahoney e Thelen (2010), proporcionar explicações sistemáticas a respeito dos processos de mudanças pontuais, tornando-as mais visíveis e reconhecidas no meio acadêmico. Inconteste, a passagem pelo presente apanhado permitiu uma imersão nos principais fundamentos teóricos relacionados à temática, ora em exame. Doravante, passa-se a analisar os eventos empíricos que compõem a pesquisa.

Capítulo 4: FUNDAMENTOS EMPÍRICOS

Consentâneo com o modelo de análise adotado, este capítulo será dedicado à exposição dos elementos empíricos utilizados no *corpus* da presente pesquisa. Na essência, a pesquisa cinge-se ao estudo dos ciclos de debates sobre reforma política, ocorridos na Câmara dos Deputados nos anos de 2006, 2007 e 2009, tendo como base os projetos de lei nºs 5.855/2005, 1.210/2007 e 5.498/2009, os quais foram tomados como objeto de análise, sob a forma de casos a serem examinados. Como tal, foram submetidos a mapeamento de suas trajetórias, mediante o uso técnica denominada de *process tracing*. Seguiram-se estudos pormenorizados e análise comparativa entre eles, em que se buscou compreender as razões de êxito das chamadas reformas pontuais denominadas de minirreformas e dos percalços sofridos pelas tentativas de mudanças abruptas nos institutos políticos. O intuito foi o de interligar os fundamentos teóricos com o fenômeno das mudanças institucionais no campo da reforma política, a partir de substratos experimentais extraídos de eventos ocorridos.

A complementariedade da pesquisa empírica à teórica visa dar sustentação à análise por meio da apresentação de estudos de casos concretos com o objetivo de demonstrar o alcance e eficácia da teoria. Na relação com a teoria, a pesquisa empírica centra na busca de evidências para embasar e comprovar no plano da experiência aquilo apresentado conceitualmente, ou, em outros casos, a observação e a experimentação empírica oferecem elementos comparáveis para confrontar a teoria com as observações captadas no mundo real.

Os casos selecionados reportam-se a três processos sobre reforma política que passaram por todas as fases decisórias da Câmara dos Deputados, dentro do período que abrange os eventos alcançados pelo estudo, sendo que dois deles de menor abrangência (PL 5.855/2005 e o PL 5.498/2009) foram convertidos em leis (Lei 11.300/2006 e Lei 12.034/2009). O outro (PL 1.210/2007), de alcance mais alongado, não teve o mesmo desfecho, visto que foi rechaçado por vontade manifesta da maioria do Plenário da Câmara dos Deputados, nas circunstâncias que serão demonstradas a seu tempo mais adiante.

Logo, trata-se de três ocorrências relacionadas a processos de reforma política, submetidas a procedimentos legislativos análogos, por versarem sobre projetos da mesma natureza normativa, em que dois obtiveram êxito de aprovação e um foi recusado. Os dois casos de sucesso possuem em comum o fato de veicularem mudanças adjetivadas de minirreformas. Já o caso de insucesso (projeto 1.210/2007) difere dos outros em virtude da

profundidade das mudanças que projetava, situação que o tornou emblemático como paradigma comparativo.

Os critérios de seleção dos casos guardaram sintonia com os propósitos de proceder a uma avaliação comparativa de eventos que apresentaram resultados diferentes na arena decisória, contrastando reformas pontuais com tentativas de mudanças mais intensas, mantendo-se o paralelismo de procedimentos quanto às implicações formais do processo legislativo aplicáveis a cada um, de tal sorte que as variáveis ponderadas na análise não sejam afetadas por eventual variabilidade de expedientes típicos de espécies normativas distintas.

Isso posto, passou-se ao estudo dos casos na ordem cronológica de suas ocorrências. A sequência foi orientada pela variante temporal antecedente, à qual se vinculou o acúmulo de discussões que afluíram para o surgimento da proposta, de modo a alcançar os atos ocorridos desde a sua fase embrionária até a sua materialização no plano formal. O objetivo foi o de acompanhar a evolução dos eventos e suas variações quanto à forma e ao conteúdo, tendo em vista os movimentos de avanços e recuos em cada situação apreciada e os contextos em que estavam inseridos.

Assim, a sequência na apresentação dos casos em análise pautou-se pelo alcance temporal de suas respectivas trajetórias e pelo nível de grandeza das mudanças almeçadas em cada um desses projetos escrutinados. Nessa lógica, o PL 1.210/2007 goza de maior precedência histórica e maior vulto no porte das mudanças delineadas, se comparado aos demais projetos em apreço. Na dimensão cronológica, os seus fundamentos perpassam no tempo por todos os outros eventos, vez que, embora se apresente formalmente como uma proposta de 2007, o seu conteúdo deriva de uma construção evolutiva enraizada em debates anteriores, levado a termo em contextos específicos no âmbito da Câmara dos Deputados, cujo marco protocolar foi o projeto de lei nº 2.679/2003, fruto do trabalho de uma comissão especial, constituída à época com exclusivo fim de produzir alguma proposta de reforma política. Por essas justificadas razões, essa etapa empírica da pesquisa iniciou-se pelo estudo de caso acerca do Projeto de lei nº 1.210/2007, seguido dos PLs 5.855/2005 e 5.498/2009, sobre os quais, a seu tempo, cada um será tratado em tópicos específicos nessa ordem anunciada.

4.1 Projeto de Lei nº 1.210/2007: possibilidades e limites

*Vamos ousar um pouco! É claro que qualquer alteração causa riscos, mas o imobilismo é o pior dos riscos
(Deputado Chico Alencar na sessão de 27.06.2007)*

Falar em reforma política no Brasil implica invocar um debate que se propaga em muitas frentes. No âmbito legislativo, essa dinâmica é refletida de forma mais explícita sob a forma de projetos apresentados que, aliás, proliferam em escala ascendente. Contudo, poucos são os momentos em que propostas desse cunho agregam apelo político para uma evolução mais consequente, principalmente em se tratando de projetos mais ambiciosos, quanto à magnitude das alterações perseguidas, vez que raros são os exemplos em que uma proposta de maior densidade consegue galgar avanço em sua tramitação.

De todo modo, em momento específico da nossa história recente, foi possível identificar uma exceção a essa regra, dentro dos vários ciclos de debate sobre o assunto. Trata-se do Projeto de Lei nº 1.210/2007, que significou uma referência singular aos olhos dos observadores mais atentos a esse campo de estudo. A particularidade dessa proposta pode ser vista, tanto pela potencialidade reformista em perspectiva, quando pelo relativo consenso em torno do seu teor entre as várias correntes políticas com voz no parlamento, o que tornou possível uma abertura para a sua inclusão na agenda decisória da Câmara dos Deputados, após vencer vários obstáculos que militavam contra essa possibilidade.

Por tudo isso, passa-se aos procedimentos de estudos sobre esse projeto, como parte integrante dessa pesquisa, a fim de ajudar a compreender os processos de mudanças que circundam o fenômeno da reforma política. Para tanto, procurou-se expor os principais acontecimentos relacionados a todo o processo evolutivo do projeto, na tentativa de identificar as intercorrências que mais influenciaram na sua trajetória, passando pelo itinerário de sua formulação até os últimos atos decisórios, incluindo-se aí a análise de caráter material e formal. No final, espera-se extrair algumas conclusões que possam acrescentar ganhos informacionais para o campo de estudo.

De início, é possível perceber que o PL 1.210/2007 se apresenta como produto de uma construção evolutiva, que percorreu uma longa trajetória de discussão, traduzindo um esforço que envolveu a participação de todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados em busca de uma proposta de reforma política mais ampla possível, capaz de ser tratado no plano infraconstitucional, o que minimiza as exigências formais para uma aprovação em Plenário.

O conteúdo do projeto agrega alguns pontos básicos sobre reforma política, muitos dos quais aproveitados de outros projetos já apresentados nas duas Casas do Congresso Nacional em oportunidades anteriores. A amplitude se manifesta pela profundidade de algumas mudanças propostas, dentre elas, destacam-se o voto em lista fechada, financiamento público exclusivo de campanha, cláusula de barreira, proibição de coligação combinada com a possibilidade de federação de partidos nas eleições proporcionais (deputados e vereadores). Afora tudo isso, o projeto também se distingue pelas peculiaridades das articulações políticas subjacentes ao seu processo de formatação que, somados ao nível de abrangência, justificam a sua inclusão no repertório de casos em estudo.

Só pelo fato de seu ineditismo, como proposta legislativa com pretensões de mudanças em pontos como esses destacados, de tornar-se viável politicamente para ser submetida ao exame do Plenário da Câmara dos Deputados, já lhe garante relevância para o conjunto desse estudo, haja vista que essa circunstância o torna paradigmático para efeito de cotejamento de resultados em momentos decisórios em torno de propostas de mudanças de maiores proporções com outras ocasiões em que se discutiram mudanças mais restritas, embora focadas na mesma temática.

4.1.1 O retrospecto de uma construção

Para compreender as origens e a cadeia causal que levaram ao surgimento do PL 1.210/2007 é imprescindível resgatar a memória histórica de um debate volumoso em torno de propostas de reforma política no pós-constituente. Isso impõe a retomada de processos anteriores a respeito de propostas semelhantes, gestadas a partir de comissões específicas para esse fim. Na Câmara dos Deputados, a primeira experiência nesses moldes foi com a instalação da Comissão Especial da Reforma Política e Eleitoral de 1995, que se concentrou na elaboração da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95). Nesse mesmo ano, outra Comissão Especial foi instalada no Senado.

Em 1997 houve nova mobilização com o intuito de dotar o sistema político de uma legislação permanente quanto aos procedimentos a serem observados nas eleições. Esse movimento foi dinamizado na ocasião que se discutiu o Projeto de Lei 2.695/97, que deu origem à Lei 9.504/97, conhecida como “lei das eleições”. Viu-se que até então, as rodadas de discussões priorizaram leis para adequar o sistema político ao novo desenho institucional decorrente da nova Constituição.

Após essa fase de transição do regime anterior para pós-constituente, o enfoque do

debate passou para o plano das mudanças mais profundas nos sistemas partidário, eleitoral e representativo. Com esse olhar, a Câmara dos Deputados instalou nova comissão especial, em 2001, com o objetivo de formular proposta condizente com uma reforma política na sua dimensão mais alargada. Tanto é que esse colegiado foi titulado de Comissão Especial da Reforma Política – CEREFORM (2001)¹², assumindo, assim, um propósito deliberado para esse fim. Com isso, a Casa sinalizou a compreensão de que o estudo sobre reforma política deve ser tratado de forma sistêmica.

Como produto dessa investida, a comissão apresentou o Projeto de Lei 5.268/2001, o primeiro sobre essa temática proveniente de uma comissão especial, cuja extensa ementa já denota o detalhamento e a profundidade das discussões que tiveram lugar naquela arena de debates.

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.CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001).

Como se vê, o projeto mirava vários dispositivos da Lei nº 4.737, de 1965 (Código Eleitoral); da Lei nº 9.096, de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos e regula dispositivos constitucionais sobre eleições; da Lei nº 9.504, de 1997, que estabelece normas sobre eleições e da Lei Complementar nº 64, de 1990, que dispõe sobre os casos de inelegibilidades, prazos de cessação, afora outras providências, ou seja, tenta redimensionar todos os diplomas infraconstitucionais afeto ao sistema político. De outro modo, o alcance da proposição pode ser mais bem apreendida pela leitura da *explicação da ementa*, recurso acessado na ficha de tramitação do projeto, disponível na página eletrônica da Câmara dos Deputados:

¹² Essa comissão foi presidida pelo Deputado Olavo Calheiros (PMDB/AL) e Relatada pelo Deputado João Almeida do (PSDB/BA).

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 realizar 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; dispendo 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. (CÂMARA, Projeto de Lei 5268/2001, explicação da ementa, disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=32973>)

Na condição de proposta já em trâmite, o projeto 5.268/2001 estagnou nos primeiros passos de seu andamento. Nesse caminhar, recebeu apenas os despachos burocráticos, sem implicações sobre o seu mérito. Foi formalizado em 28 de agosto de 2001 e distribuído às comissões de Finanças e Tributação – CFT – e à CCJC¹³. À primeira comissão caberia a análise da proposta apenas sobre aspectos formais (a adequação financeira e orçamentária). A segunda comissão, a CCJC, analisaria o mérito e também aspectos referentes a constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade da matéria. Na CFT, a proposição chegou a ser relatada e admitida, em 20 de novembro de 2002. Em seguida, foi encaminhada à CCJC, onde não conseguiu evoluir para uma decisão naquele colegiado, dentro da legislatura em curso que se encerrara naquele mesmo ano.

Em 2003, começo de mais uma legislatura (52ª), nova comissão especial foi instalada com propósitos semelhantes à comissão anterior. O fato de criar nova comissão seguida da anterior reforça a ideia de continuidade de um debate que ainda não havia alcançado a maturidade necessária para um escrutínio final. No caso, embora existisse o PL 5.268/2001, fruto do trabalho de uma comissão encerrada, havia a percepção de que essa proposta não contemplava todas as alterações que se pretendia discutir. Daí, a aparente razão para a sua estagnação na fase instrutória da CCJC, ao tempo em que se decide por mais uma comissão especial destinada ao estudo da reforma política, (REFPOLIT 2003).

Com efeito, essa nova comissão, cuja relatoria ficou a cargo do Deputado Ronaldo Caiado, culminou com a apresentação de um parecer em dezembro de 2003 em que trazia a sugestão de novo projeto de lei, vindo a ser apresentado e numerado em 03 de dezembro de 2003, na forma do PL 2.679/2003. A novidade que marca a maior distinção desse projeto em relação aos antecedentes é a proposta de lista fechada combinada com financiamento público

¹³ Na CFT, o Relator foi o Deputado Germano Rigotto (PMDB/RS) e na CCJC, o relator designado foi o Deputado Rubens Otoni (PT/GO).

de campanha para as eleições proporcionais.

A se pautar pela manifestação dos atores mais atuantes nesse processo, o Projeto de Lei nº 2.679 de 2003 aparentava ter contornado controvérsias como: as coligações no sistema proporcional, criando as federações; as questões de fidelidade partidária; a introdução de lista fechada e do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, como intervenções mais drásticas e eixos estruturantes da proposta, afora outros pontos mais periféricos. Nesse sentido, o relator assim pronunciou:

Quisemos propor um projeto de lei infraconstitucional, com a capilaridade entre todos os pontos que estamos discutindo e que pudesse implantar um novo sistema eleitoral no país, que constituirá, sem dúvida nenhuma, uma mudança de 180 graus no sistema eleitoral brasileiro. É uma mudança substantiva. (CAIADO, 2008, p. 90).

Do mesmo entendimento, houve quem comungasse:

A mais abrangente proposição que tramitou na Câmara dos Deputados, nos últimos anos, respeitante à chamada reforma política, foi o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, elaborado por Comissão Especial instalada especificamente para avaliar eventuais deficiências do quadro legal brasileiro nessa área. Na atual legislatura, por razões regimentais e políticas, que não precisam ser retomadas aqui, aquela proposição foi substituída pelo Projeto de Lei nº 1.210, de 2007, com idêntica redação. (RABAT, 2009, p. 5).

Todavia, por mais que se apresentasse como um projeto arrojado aos olhos da maioria dos estudiosos do tema, houve uma minoria que divergisse dessa compreensão, a exemplo de posicionamentos expressos textualmente, conforme citação abaixo:

[...] o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, não se apresenta com a forma e a substância necessárias para sustentar a reforma política entre nós. Na melhor das hipóteses, podemos aprender com ele que há certo consenso, produzido principalmente pelos anos de prática parlamentar (e não por instâncias racionais adrede preparadas), a respeito do fechamento das listas partidárias eleitorais. (Cursino dos Santos, 2004, p. 21)

Os indicativos de controvérsias eram patentes, visto que o próprio processo deliberativo na comissão especial para apreciação do anteprojeto (embrião do projeto) marca uma boa margem de divergência com relação ao seu conteúdo. Prova disso é que a votação ocorrida em 03 de dezembro de 2003, no âmbito da Comissão Especial, foi nominal, em que o anteprojeto foi aprovado por 26 favoráveis, 11 contrários e uma ausência. Pelo que consta dos registros taquigráficos da reunião, foi possível identificar todos os 11 votos contrários e 24 dos que votaram “sim”, restando 2 desse último grupo que não foi possível identificá-los na tomada de votos consignada nas notas taquigráficos. Na chamada nominal da votação, não aparece a opção de voto do Deputado Neiva Moreira, porém, na orientação das bancadas há

registro de seu pronunciamento, falando pelo PDT, em que manifesta veementemente favorável ao anteprojeto, tal qual ocorreu com o Deputado Chico Alencar na sua orientação pelo PT, razão pela qual há fundadas razões para se presumir com relativa segurança que seus votos foram “sim”. Como tal foram considerados para efeito de elaboração do quadro abaixo:

Quadro 7: Votação do anteprojeto do PL 2.679/2003, dentro da Comissão Especial

Parlamentar	Partido	Voto
José Eduardo Cardozo	PT	Sim
Luiz Couto	PT	Sim
Rubens Otoni	PT	Sim
Luiz Sérgio	PT	Sim
Paulo Delgado	PT	Sim
Chico Alencar	PT	Sim
André de Paula	PFL	Sim
Eduardo Sciarra	PFL	Sim
Luiz Carlos Santos	PFL	Sim
Marcos Abramo	PFL	Não
Ronaldo Caiado	PFL	Sim
Vic Pires Franco	PFL	Sim
Cezar Schirmer	PMDB	Sim
José Divino	PMDB	Não
Marcelino Fraga	PMDB	Sim
Osmar Serraglio	PMDB	Sim
Mauro Benevides	PMDB	Sim
Aloysio Nunes Ferreira	PSDB	Sim
João Almeida	PSDB	Sim
Thelma de Oliveira	PSDB	Sim
Carlos Alberto Leréia	PSDB	Sim
Leodegar Tiscoski	PP	Não
Mário Negromonte	PP	Não
Nilton Baiano	PP	Não
Edna Macedo	PTB	Não
Philemon Rodrigues	PTB	Não
Roberto Magalhães	PTB	Não
Almeida de Jesus	PL	Não

Parlamentar	Partido	Voto
João Paulo Gomes da Silva	PL	Não
Lincoln Portela	PL	Não
Alexandre Cardoso	PSB	Sim
Luiza Erundina	PSB	Sim
Aginaldo Muniz	PPS	Ausente
Neiva Moreira	PDT	Sim
Renildo Calheiros	PCdoB	Sim
Jovino Cândido	PV	Sim

Fonte: elaboração do autor, a partir dos registros taquigráficos da reunião da REFOPOLIT, ocorrida em 03.12.2003.

O quadro acima aponta coesão partidária a favor e contra a matéria, marcada pela posição unívoca do PT, PDT, PCdoB, PSB e PV (mais à esquerda) que, ao lado partidos de tendência à direita (PFL), ou de centro (PMDB e PSDB), polarizam com partidos de viés acentuado de direita como PP, PTB e PL, que marcaram posição de resistência ao projeto. As maiores divergências foram em torno do financiamento público, atrelado ao regime de lista fechada nas eleições proporcionais.

No caso, destaca-se a posição majoritária do PFL a favor do projeto, partido do relator, Deputado Ronaldo Caiado, que atuou de forma decisiva para formatação da proposta. No mais, ressoa evidente a superação de afastamento entre governo e oposição nesse tipo de matéria, haja vista a afinidade de posições entre PT e PSDB. A propósito disso, convém transcrever trecho do encaminhamento feito pelo Deputado Luiz Carlos Santos, pelo PFL:

[...] o PFL encaminha favoravelmente. Vou citar nominalmente os Deputados do PFL que compõem esta Comissão e que me deram a delegação para votar "sim": André de Paula, Ronaldo Caiado, Vic Pires Franco, Eduardo Sciarra, José Rocha, Marcelo Guimarães Filho e Zelinda Novaes. O Presidente do PFL, Senador Jorge Bornhausen, também apóia esta mudança....Que razões levam o PFL a agir assim? Temos consciência de que vivemos um momento histórico excepcional no Parlamento. Todos têm esse sentimento. Conseguiu-se irmanar discursos e dar-lhes sintonia, a exemplo do que foi aqui externado pelos Deputados Ronaldo Caiado Luiza Erundina. O PFL, o PSDB, o PSB, o PPS, o PDT, o PCdoB, o PV, o PT, a Oposição, o Governo, acima de posições ideológicas, todos estão unidos. Este é um caso único. Nunca em minha vida neste Parlamento encontrei situação igual.... Citei e quero citar novamente o Prêmio Nobel de Economia de 1993, Douglas North, que em entrevista à revista *Veja* disse que o País é ingovernável e não terá destino enquanto não se fizerem reformas institucionais, entre elas a reforma política [...] (trecho extraído dos registros taquigráficos da reunião da comissão especial do dia 03.12.2003).

Com esse alento, foi possível delinear os contornos do PL 2.679/2003, que nascia sob

o dístico de proposta mais vultosa entre as que ganharam forma de projeto no âmbito das comissões de reforma política. Os despachos iniciais dão conta de que a proposição foi distribuída à CFT e à CCJC e, depois, apensada ao PL 5.268/2001, de iniciativa outra Comissão Especial, instalada na legislatura anterior. Conquanto o alcance temático encampado neste último projeto fosse mais restrito, a regra regimental que trata da apensação segue o critério cronológico, pelo que o mais antigo precede aos mais recentes para epigrafar o processo. A tramitação em apenso a outro projeto originário de outra comissão especial da Legislatura anterior, criada com a mesma finalidade de efetuar estudos e apresentar propostas de Reforma Política é sintomático para expor a prolongamento desse debate na dimensão do tempo.

Na CCJC, o PL 2.679/2003 naturalmente arregimentou o domínio das discussões em virtude da potencialidade de seus impactos na legislação eleitoral e partidária e da expectativa de efeitos de maiores proporções no processo eleitoral e no funcionamento das instituições representativas no Brasil. Para a relatoria, foi designado o Deputado Rubens Otoni, a quem coube a tarefa de formular o parecer. O Deputado, que a princípio pretendia inserir algumas mudanças, recuou desse intento em razão de acordo entre os partidos representados na Comissão. Com isso, opinou pela acolhido da matéria na forma do PL 2.679/2003, com a consequente aprovação pela Comissão de forma simbólica, em 22 de junho de 2005¹⁴, frisando-se a chance do projeto passar por aperfeiçoamentos no Plenário da Casa, por meio de emendas a que estaria sujeito, segundo palavras do Relator:

[...] em nome do nosso compromisso de fazermos o debate do projeto de reforma política, buscando aprimorá-lo e aperfeiçoá-lo para atender às necessidades de fortalecimento da democracia, dentro do que anteriormente conversamos com as Lideranças de cada bancada, aqui na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quero reafirmar que votaremos a matéria nesta Comissão sem prejuízo de, no plenário, podermos discutir, debater, aprimorar e receber emendas. Nesse sentido, Sr. Presidente, estamos encaminhando a votação do projeto original vindo da Comissão da Reforma Política, para que as possíveis emendas possam ser aperfeiçoadas no plenário da Casa [...] (trecho da fala do relator na reunião da CCJC de 22.06.2005).

¹⁴ No dia seguinte José Dirceu deixa a Chefia da Casa Civil da Presidência da República sob a acusação de ser o mentor do “mensalão” – suposto esquema de repasse de recursos a parlamentares em troca de vota a favor de projetos de interesse do governo -, conforme se extrai de depoimento prestado pelo Deputado Roberto Jefferson ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, em 14.06.2005. Por outro lado, havia a pretensão para que as novas regras passassem a vigorar nas eleições de 2006, fato que importaria a necessidade de votação do projeto até 30.09.2005, data limite para observância da anterioridade mínimo de um ano antes do pleito.

Embora a votação tenha sido simbólica, os debates foram intensos e polarizados. A reunião foi aberta já sob o repto de vários questionamentos. Os mais renhidos vieram do Deputado Inaldo Leitão (PL/PB), que desde a abertura dos trabalhos da reunião se posicionou contra o Projeto. Como manobras obstrutivas para impedir ou retardar o andamento dos trabalhos, Inaldo Leitão invocou disposições regimentais para exigir que a Ata da reunião anterior fosse votada pelo processo nominal – procedimento típico de quem pretende obstruir a continuidade da reunião. Superada esse ponto, com a aprovação da Ata, o mesmo parlamentar requereu a retirada de pauta do projeto – mais um mecanismo regimental muito comum como estratégia obstrucionista – no que foi mais uma vez vencido, só que agora pelo processo simbólico, por falta de interstício que ensejasse um novo pedido de verificação de votação.¹⁵ Outras manifestações enfáticas contra o projeto foram expostas naquela ocasião:

Está provado no mundo todo que há uma tendência das cúpulas para o exercício, primeiro, da perpetuação no poder da direção dos partidos e, segundo, para o exercício das ditaduras das cúpulas partidárias. Essa novidade da votação por lista preordenada é um crime contra os políticos de pouco poder econômico [...] (Deputado Alceu Colares, reunião da CCJC de 22.06.2005).

Coincidência eleitoral, não está na reforma. Fidelidade partidária.... - também não está. O que está? Financiamento público. Não quero aqui fazer juízo de valor. Não quero prejudicar ninguém, mas vamos, no financiamento público, repassar recursos para partidos políticos, todo o poder de recursos aos partidos políticos, oriundos de contribuições da sociedade. Aí, Deputado Alexandre Cardoso, não sei se a sociedade está preparada. Hoje, com prova ou não, Deputado Ronaldo Caiado, tendo culpa ou não, 5 desses dirigentes partidários estão sob suspeição pela sociedade brasileira. Por isso a discussão da reforma que quero tem que ser feita na forma da coincidência, que atenda à sociedade, mas não de forma que a sociedade não saiba do que se trata. (Deputado Júlio Delgado, reunião da CCJC de 22.06.2005).

Quanto aos possíveis fatores explicativos para a retomada desse debate na órbita da CCJC, importa rememorar que no período em que o processo foi ultimado naquela comissão, havia um contexto político bastante afetado pelos fortes rumores sobre o envolvimento de vários parlamentares no episódio do “mensalão”. Em 18 de maio de 2005, a revista *Veja*, em sua edição de nº 1.905, publicou matéria em que já noticiava a existência de um esquema de corrupção nos correios, cujos desdobramentos levaram à criação de duas Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMIs): a dos “Correios” e a da “Compra de Votos”, das quais resultou um relatório parcial aprovado em 1º de setembro de 2005. Esse relatório

15 Há uma regra regimental, prevista no art. 185, 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que restringe a repetição de pedidos de verificação de votação antes de transcorrido pelo menos uma hora do final da última votação por esse processo. Esse mecanismo consiste em uma forma de mitigar o poder obstrucionista das minorias.

propunha o indiciamento de 18 parlamentares, que, sujeitos a processo de cassação no Conselho de Ética da Câmara, destes, três foram cassados (Roberto Jefferson, José Dirceu e Pedro Corrêa), e dois renunciaram (Bispo Rodrigues e Paulo Rocha) e outros foram absolvidos.

Esse fato, em alguma medida, exerceu influência no andamento desse processo, tendo em vista a coincidência da retomada do assunto com o contexto de denúncias em perspectiva progressiva, aliado ao histórico de escândalos de corrupção verificados na história recente, com os quais têm se alinhado os debates para justificar o conjunto de propostas apresentadas no bojo de tal movimento. Aliás, a maioria dos discursos proferidos no decorrer dos debates, quando da votação na CCJC, deixa patente essa relação, a exemplo de trechos a seguir:

Um ponto importante e que precisa ficar bem esclarecido é que esse projeto de lei sobre a reforma política não é votado de afogadilho. É uma matéria muito bem discutida, durante esses últimos 2 anos e meio e que já vinha de uma discussão das Legislaturas anteriores. Ontem, o Deputado Ibrahim Abi-Ackel fez uma comparação perfeita. Se hoje estamos assistindo, vivenciando sintomas, em toda Legislatura identificamos crises, escândalos, operadores de campanha, caixa 2, PCs, Lalaus, Waldomiros, mensalões e outros mais. Precisamos nos ater à causa determinante de tudo isso. Exatamente dentro desse raciocínio e dessa idéia foi que a Comissão Especial e o nobre Relator da Comissão de Constituição e Justiça, Deputado Rubens Otoni, realmente priorizaram como a coluna vertebral do projeto o financiamento público das campanhas eleitorais e as listas preordenadas, como também o final das coligações nas eleições proporcionais e a criação de federação de partidos. (Deputado Ronaldo Caiado na reunião da CCJC de 22.06.2005).

É dramático isso, mas não há nenhuma mudança que não seja fruto de crise. Em estabilidade, dificilmente se muda instituições. Gostaria de dizer que compactuo com a indignação do Deputado Alceu Collares, mas não é cortina de fumaça, é uma necessidade até para dar respostas à sociedade, porque grande parte dessa crise é fruto exatamente de uma institucionalidade política que permite a existência da corrupção.” ” (Deputado Roberto Freire na reunião da CCJC de 22.06.2005).

A par disso, há fundados indícios para se associar a intensificação dos anseios por mudanças no sistema político, de forma mais profunda, a conjunturas de crises no ambiente político. Se isso é verdade, o diagnóstico subjacente é de que há alguma fragilidade dentro desse sistema que requer intervenção mais brusca, em face do que a reforma política poderia representar uma prescrição corretiva de desarranjos institucionais cíclicos. De todo o modo, a fase de comissão, na condição de órgão fracionário, não significa que isso reflita a vontade coletiva da Casa, pois depende da manifestação do Plenário.

A despeito das adversidades postas, o PL 2.679/2003 estrema como o único de tamanha amplitude a ultrapassar a fase instrutória ordinária das comissões temáticas, com os respectivos pareceres aprovados, após uma longa caminhada, porém não conseguiu consenso

para votação em Plenário, na legislatura em que foi apresentado. Este fato evidencia a complexidade do tema, dado que, mesmo com a reiteração do debate em seguidas rodadas de discussão, articuladas em comissões específicas para a construção de uma proposta legislativa mais consistente, o projeto não reuniu as condições políticas para um mínimo consenso de votação em Plenário, ao longo de uma legislatura. Quanto ao conteúdo, é oportuno enfatizar em tópico específico os principais pontos atacados, conforme abaixo frisados.

4.1.2 Pilares do PL 2.679/2003

Como visto, considerando a sua magnitude (lista fechada, financiamento público, coligações) e a evolução alcançada no processo legislativo, o PL 2.679/2003 configura caso raro nessa vertente de mudanças a chegar tão próximo de um fim, pois perpassou por todas as instâncias decisórias que precedem à fase de Plenário, tornando-se pronto para inclusão na pauta de Plenário¹⁶, percorrendo as vias ordinárias do processo. Na essência, as diretrizes da proposta se assentaram em cinco pontos básicos: lista preordenada, financiamento público, coligações, cláusula de barreira e fundo partidário, cujo núcleo mais inovador era a pretensa alteração nos critérios de lista para as eleições proporcionais, associada a uma nova sistemática de financiamento de campanhas.

Quanto à lista preordenada, o projeto previa que a ordem seria baseada em critérios de desempenho eleitoral dos candidatos eleitos no pleito anterior, considerando aí a inclusão automática dos detentores de mandato de deputados federais e estaduais. Com relação à posição dos demais candidatos na lista, a ordem seria definida pelas respectivas votações obtidas na convenção do partido. Já em relação ao financiamento de campanhas, a previsão era de financiamento exclusivamente com recursos públicos. No tocante ao fim das coligações proporcionais, o projeto visava manter apenas as coligações para as disputas a cargos majoritários. No que concerne à cláusula de barreira, a proposta exigia desempenho eleitoral mínimo para funcionamento das bancadas parlamentares, no âmbito legislativo. Por fim, a mudança prevista para o Fundo partidário impedia o seu uso em campanhas eleitorais.

No tocante à organicidade apresentada, os depoimentos colhidos deixaram claro o atrelamento do financiamento exclusivo das campanhas à adoção do regime de listas fechadas para as eleições proporcionais, tornando-se essa combinação em pedra angular e elemento

¹⁶ Uma das condições para figurar como matéria pronta para a Ordem dia do Plenário é dispor do parecer de todas as Comissões, situação atendida pelo PL 2.679/2003. Exceção a essa regra existe apenas para os projetos que tramitam em regime de urgência, o que não ocorreu com o mencionado projeto.

condicionador do conjunto das outras alterações propostas. Por isso mesmo, se destacou como centro nervoso das mudanças e fonte dos maiores embates políticos verificados ao longo de toda discussão por diversas fases desse processo. (informações obtidas a partir de depoimento colhido do Deputado Rubens Otoni).

Em que pese os conflagrados debates, no âmbito das comissões temáticas, o projeto foi exitoso. Porém, o que define o destino final do projeto é o Plenário. Nesse estágio, convém frisar que, a princípio, a inclusão de qualquer matéria na pauta se insere na esfera de prerrogativas do Presidente da Casa. Entretanto, com a institucionalização do Colégio de Líderes no pós-constituente, politicamente tornou-se implícita a necessidade de um relativo consenso para que qualquer projeto evolua para uma deliberação, no âmbito do Plenário. No caso em questão, desde a aprovação do seu parecer pela CCJC (em 22 de junho de 2005), não se identificou qualquer ocorrência de inclusão na pauta dentro da Legislatura que se encerrou em 2006, conquanto nesse mesmo período outros movimentos de reforma caminharam em paralelo, como foi o caso da Lei 11.300/2006, cujo andamento será objeto de análise nesse estudo em etapa específica.

Enquanto isso, a profusão de denúncias envolvendo irregularidades nas finanças dos partidos agitava o Parlamento, que por sua vez foi tomado por um intenso debate a respeito do modelo de financiamento das campanhas eleitorais. Contudo, isso não foi suficiente para viabilizar um acordo capaz de trazer o projeto para a pauta de Plenário, naquela legislatura, assim como não houve outras mudanças significativas nessa direção. Em 2006, à margem desse projeto, foram aprovadas algumas mudanças na legislação voltadas para a redução de gastos de campanha e aprimoramento dos mecanismos de fiscalização.

Possíveis ocorrências que caminharam em paralelo ao projeto podem consubstanciar causas interferentes e limitadores do seu andamento. A primeira relação plausível nesse aspecto tem a ver com o calendário eleitoral, uma vez que há um princípio constitucional que impõe a necessidade de uma antecedência mínima de ano para que mudanças de regras eleitorais possam ser aplicadas no pleito subsequente. No caso, o projeto teria que ser aprovado e convertido em lei definitivamente até o dia 30 de setembro de 2005, para aplicabilidade no pleito de 2006¹⁷. Outros eventos posteriores, como a Emenda Constitucional

¹⁷ Se considerado o fato de que somente no final de junho, o projeto foi instruído com parecer da CCJC e que há um recesso legislativo no meio do ano, é fácil perceber que restaria apenas o mês de agosto e setembro para

nº 52, promulgada em fevereiro de 2006, que trouxe nova disciplina para as coligações eleitorais, e a decisão do STF proferida em 7 de dezembro de 2006, em relação à cláusula de barreira, guardam relação com a estagnação do projeto, por ferir temas por ele tratado.

A Emenda Constitucional 52 resultou de uma reação do Congresso à interpretação do Tribunal Superior Eleitoral - TSE sobre o *caput* do artigo 6º da Lei nº 9.504/2007 que, em resposta à Consulta nº 715, externou entendimento de que as coligações feitas por um partido em âmbito nacional para a eleição de Presidente da República condicionaria as coligações no plano estadual, no que ficou conhecido como “verticalização das coligações”. O efeito da aprovação dessa Emenda foi trazer para o campo da autonomia dos partidos o tema das coligações partidárias. A constitucionalização dessa matéria implicou a sua retirada do raio de alcance de lei ordinária, como preconizava o PL 2.679/2003.

Contra as cláusulas de barreira então existentes, diversos partidos impetraram Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 1351-3 e 1354-8), propostas pelo PCdoB, PDT, PSB, PV e PSC para sustar a sua implementação prevista para ocorrer de forma integral a partir de 2007, com base no resultado eleitoral do pleito realizado em 2006. Nesse sentido, o STF, em decisão proferida na sessão de 7 de dezembro de 2006, declarou a inconstitucionalidade do artigo 13 da Lei nº 9.096/95, dispositivo que tratava dessa questão. Com isso, a pretensão de abrandamento dessa regra pelo projeto 2.679/2003 tornou-se insubsistente. Portanto, a superveniência desses fatores em alguma medida guarda relação de causa e efeito no andamento de propostas dessa natureza.

4.1.3 Passagem do PL 2.679/2003 para o PL 1.210/2007

Na legislatura que se iniciou em 2007, o debate sobre reforma política ganha ênfase logo na abertura dos seus trabalhos, como se se tratasse de uma promessa não cumprida. Sob influência de uma sistemática precedente, permaneceu em aberto a opção de se instalar ou não uma nova comissão especial ou se se retomaria o debate a partir do projeto resultante da comissão anterior. No fim, prevaleceu o entendimento de aproveitar o conteúdo do PL 2.679/2003, com uma nova numeração, gerando a aparência de um projeto novo apenas para proporcionar uma nova rota processual, cujo rito de passagem de uma titulação para a outra e as razões para isso foram objeto de detalhamento neste tópico.

vencer a etapa de Plenário na Câmara e no Senado e, ainda, aguardar a manifestação presidencial quanto a possíveis vetos.

A forma como o PL 2.679/2003 foi construído e os avanços angariados em torno do seu teor deu-lhe a reputação de proposta de reforma mais reverenciada, dentre as que passaram pelo crivo das instâncias decisórias que precedem a fase de Plenário na Câmara dos Deputados, se comparada às demais já apresentadas no pós-constituente. Enquanto isso, o ambiente político continuou fustigado pela espiral de escândalos de corrupção, protagonizado pelo episódio do “mensalão”, dando ensejo a uma crescente criminalização da atuação de agentes políticos, materializada no inquérito nº 2245, autuado no STF em 26 de julho de 2005, depois convertido na Ação Penal nº 470/2007, que tramitou no STF, da qual resultou a condenação de vários políticos, incluindo-se diversos parlamentares.

Sob essa conjunção de fatores, os primeiros movimentos da nova legislatura repercutiram a preocupação quanto à necessidade de mudanças no sistema político, o que recolocou o tema da reforma política em evidência no parlamento e alimentou um novo ciclo de debates. Nesse sentido, as primeiras reuniões do colégio de líderes, comandado pelo Deputado Arlindo Chinaglia, na condição de presidente recém-eleito da Câmara dos Deputados, foram marcadas por tentativas de viabilizar a votação do PL 2.679/2003, como eixo estruturante das mudanças cogitadas.

De fato, a partir do dia 26 de fevereiro de 2007, o projeto estreou na pauta de Plenário da Câmara dos Deputados, mantendo-se nela por seis vezes consecutivas, sem, contudo, ser apreciado, por falta de acordo político. Porém, em 07 de março de 2006, a partir da aceitação de um requerimento do Deputado Miro Teixeira para que fossem apensados todos os projetos de lei oriundos do Senado Federal que tratassem de matéria idêntica ou correlata ao Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, o processo ganhou uma nova dinâmica, cujos desdobramentos foram decisivos para se transpor o conteúdo do PL 2.679/2003 para o PL 1.210/2007.¹⁸

A iniciativa do Deputado Miro Teixeira representou o começo de uma estratégia processual para separar o conteúdo do PL 2.679/2003 dos demais projetos em trâmite na Casa sobre esse mesmo assunto. Com efeito, outros 105 projetos foram reunidos nesse mesmo processo, considerando aí todos os apensados, incluindo-se os de iniciativa de parlamentares da Câmara, sendo que o projeto mais antigo identificado nesse grupo foi o PL 8.039/1986, oriundo do Senado Federal, o qual passou a epigrafar o processo, tendo os demais como

¹⁸ Trata-se do Requerimento nº 451/2007 do Deputado Miro Teixeira, na condição de Líder do PDT

apensados a ele, seja pelo critério cronológico, seja pela origem, como apregoa o Regimento Interno da Câmara. Frise-se, toda essa mudança decorreu da aprovação de um requerimento redigido 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. (Requerimento de nº 451/2007, apresentado em 06.03.2007 pelo Deputado Miro Teixeira, na condição de Líder do PDT).

Pelo teor do requerimento do Deputado Miro Teixeira, ficou visível que a ideia subjacente ao pedido era a de reunir apenas os projetos oriundos do Senado para fins de apensação e posterior rejeição. No entanto, o Presidente determinou a apensação de todos que guardassem afinidade com a temática e que estivessem tramitando sob a forma de projeto de lei ordinária. A propósito disso, o Deputado Miro Teixeira foi ouvido para fins desse estudo, quando explicitou que a motivação primeira de sua iniciativa foi a de fazer com que a Câmara retomasse as prerrogativas de casa iniciadora desse processo, considerando o caráter assimétrico do bicameralismo brasileiro no trato de projetos dessa natureza, que confere predominância da vontade da casa iniciadora sobre a revisora na configuração final da norma resultante do processo (artigo 65 da Constituição).

Sem dúvida, o Deputado Miro Teixeira atuou de forma decisiva para impulsionar a discussão dentro das representações partidárias. Na reunião do Colégio de Líderes do dia 30 de maio de 2007, concluiu-se um amplo acordo, com a participação de todos os líderes partidários. Como isso, criou-se as condições políticas para implementação de um procedimento processual, a fim de avocar para a Câmara as prerrogativas de casa iniciadora, com a observância de regras constitucional e regimental para a sua consumação.

O mérito desse acordo redundou na decisão coletiva dos líderes de rejeitar formalmente o PL nº 8.039/1986, como o principal, gerando, na sequência, o efeito de prejudicialidade sobre todos os apensados, incluindo-se o PL 2.679/2003, para depois ressuscitá-lo, sob nova numeração. Por conseguinte, houve o compromisso dos líderes de todos os partidos de se empenharem perante as suas respectivas bancadas na coleta de

assinaturas suficientes para atingir o quórum mínimo necessário para repetição da matéria na mesma sessão legislativa, em cumprimento ao que dispõe o artigo 67 da Constituição. Portanto, em votação realizada no dia 30 de maio de 2007, deu-se a rejeição formal do PL 2.679/2003 e o surgimento imediato do PL 1.210/2007, com conteúdo idêntico àquele, sob a chancela de apoio expresso de 361 parlamentares.

O contexto e as circunstâncias em que se deu a votação do projeto 8.039/1986 e seus apensados serviram para mostrar que processo legislativo se desdobra em aspectos formais e materiais que não se confundem, mas se complementam. No caso, a recusa em aprovar o projeto do Senado não pode ser considerada uma rejeição à matéria, simplesmente representou um artifício regimental de mera formalidade para reverter a condição de casa iniciadora em benefício da Câmara dos Deputados, tanto é que a discussão da matéria foi reiniciada no mesmo dia em que foi decidida a rejeição do projeto anterior. Ademais, os discursos analisados e os depoimentos tomados afastam qualquer dúvida nesse sentido:

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 apensado 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”. (trecho de gravação de conversa com o Deputado Miro Teixeira).

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. (trecho de discurso do Deputado José Genoíno extraído das notas taquigráficas de sessão do dia 30.05.2007)

Por mais que essa mecânica se revele marcadamente formal, do ponto de vista prático há algumas consequências que refletem na correlação de poder e nas prerrogativas individuais dos parlamentares. A primeira implicação a ser considerada é a retomada de iniciativa do projeto para a Câmara dos Deputados, o que daria a esta Casa a vantagem de exercer maior controle sobre a proposta, pois o sistema bicameral brasileiro adota o princípio da prevalência da casa iniciadora sobre a revisora em processos dessa natureza (art. 65 da CRFB). Como

segundo efeito dessa operação, resulta o impedimento de iniciativas individuais, haja vista a necessidade de maioria absoluta para a superveniência de projeto sobre matéria rejeitada na mesma sessão legislativa (art. 67 da CRFB e art. 110 do RICD).

Esses foram os principais pontos detectados para se chegar nos fundamentos fáticos e políticos que circundaram a existência do PL 1.210/2007. A razão de se dedicar vasta explanação aos precedentes políticos e processuais intrínsecos ao seu aparecimento está diretamente concatenada à longa e inusitada trajetória que a ele se vincula, seja pela forma coletiva de sua construção, seja pela sua prolongada maturação, como se passasse por uma fase de decantação à espera de um momento oportuno para ser apreciado. Nesse sentido, a maior parte desse extenso caminho encontra-se sedimentado em uma sequência de ciclos de debates que remontam aos anos de 2001, como começo de uma ampla jornada, cujo ápice foi o PL 1.210/2007, como uma nova moldura a contornar o mesmo quadro.

Portanto, esse retrospecto teve o propósito de conectar os elementos constitutivos de uma proposta passada e sua implicação direta na existência de outra, partir da elucidação de aspectos pouco visíveis aos olhos do observador mais distante desse campo. Com isso, daqui para frente passa-se focar o PL 1.210/2007, como parte de um processo em andamento, ciente de que o conhecimento sobre toda sua ascendência favorece a compreensão de resultados futuros.

4.1.4 O PL 1.210 e seus percalços

Desde o seu nascedouro, o PL 1.210/2007 se mostrou uma proposta polêmica. Na mesma sessão em que ocorreu a sua criação, por apógrafo do PL 2.679/2003 (em 30 de maio de 2007), foi apresentado e aprovado requerimento de urgência para a proposição, antes de ter a sua publicação oficial, que só ocorreria no dia seguinte, fato que não é comum acontecer. O requerimento de urgência foi aprovado por 348 votos favoráveis e 43 contrários, mas com ecos de repúdios reverberados por vários parlamentares que se posicionaram contra o procedimento e o mérito da proposta, traduzidos nos reiterados pronunciamentos e questões de ordem levantadas. Tomem-se por exemplos as intervenções consignadas abaixo:

Sr. Presidente, o art. 110 do Regimento Interno explicita o seguinte: "Art. 110. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara..." Como V.Exa. disse, ainda não foi publicado e, efetivamente, os Parlamentares podem retirar as assinaturas. Essa apreciação só poderia vir após a publicação, e poderá não existir a maioria absoluta após a publicação. Portanto, podem ser retiradas as assinaturas. Não cabe regimentalmente

a votação de requerimento de urgência sem a publicação para verificar se foi atingido o quórum determinado no art. 110. (trecho de questão de ordem formulada pelo do Deputado Eduardo Cunha na sessão de 30.05.2007).

Levantei a questão de ordem baseado no art. 110, que prevê dois momentos para que propostas rejeitadas possam voltar a ser examinadas na mesma Sessão Legislativa. Os dois pressupostos regimentais são: requerimento de maioria absoluta da composição da Casa e aprovação do pedido de inclusão. Solicitei a V.Exa. que fizesse a verificação dos pressupostos de admissibilidade, se havia o apoio para a tramitação da matéria. V.Exa. me disse que votaria primeiro a urgência e posteriormente esse pressuposto. Como a votação pressupõe maioria absoluta, havendo discordância de qualquer Parlamentar, deve haver votação nominal. Consulto V.Exa. se este é o momento para fazer essa verificação, uma vez que V.Exa. informa a inclusão da matéria na pauta de amanhã. (trecho de questão de ordem levanta pelo do Leonardo Picciani na sessão de 30.05.2007).

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, é lógico que a votação será nominal. Se estou encaminhando contrariamente, já existe divergência. Não havendo unanimidade, deveremos votar nominalmente. Peço o apoio dos pares para que votem "não" a este requerimento de urgência, para que o projeto vá à Comissão de Constituição e Justiça, onde poderemos observar os aspectos da constitucionalidade e da juridicidade e não votar de afogadilho matéria que pode colocar em risco os nossos próprios mandatos eletivos... Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, peço a todos o voto "não", para que todos tenhamos condição de, com calma e tranquilidade, discutir a matéria. Que esse "não" não represente a não-reeleição de cada um de V.Exas. (encaminhamento feito pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá, na sessão do dia 30.05.2007).

A razão desse requerimento de urgência era o de avocar a matéria diretamente para o Plenário, sem a necessidade de submeter-se à apreciação das comissões, visto que o PL nº 2.679/2003, cuja íntegra foi reproduzida pelo PL 1.210/2007, já havia tramitado pelas comissões, conforme palavras do próprio Presidente da Câmara, à época, Deputado Arlindo Chinaglia.

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 (notas taquigráficas da Sessão da Câmara de 30.05.2007).

Mesmo respaldado em acordo, o fato da votação do requerimento de urgência ter sido de forma nominal denota divergências existentes. Por conseguinte, embora a orientação de todos os partidos fosse pela aprovação do requerimento, o escore de 378 favoráveis e 43 contrários à urgência é sintomático de um desencontro de maior proporção em relação ao mérito, pois anuir a urgência não significa o mesmo compromisso com relação ao conteúdo. Considerando que o requerimento de urgência foi fruto de acordo, situação em que se espera consenso, é oportuno consignar os votos contrários, conforme explicitados no quadro abaixo.

Quadro 8: Votos contrários à urgência do PL 1.210/2007, ordenado por partidos.

Parlamentar	Partido	Estado
Edmar Moreira	DEM	MG
Félix Mendonça	DEM	BA
Ademir Camilo	PDT	MG
João Dado	PDT	SP
Mário Heringer	PDT	MG
Paulo Pereira da Silva	PDT	SP
Wolney Queiroz	PDT	PE
Alexandre Santos	PMDB	RJ
Bernardo Ariston	PMDB	RJ
Eduardo Cunha	PMDB	RJ
Fernando Lopes	PMDB	RJ
Leonardo Picciani	PMDB	RJ
Marcelo Guimarães Filho	PMDB	BA
Marcelo Itagiba	PMDB	RJ
Nelson Bornier	PMDB	RJ
Solange Almeida	PMDB	RJ
Fábio Faria	PMN	RN
Sérgio Petecão	PMN	AC
Sílvio Costa	PMN	PE
Uldorico Pinto	PMN	BA
Eduardo da Fonte	PP	PE
Gerson Peres	PP	PA
Jair Bolsonaro	PP	RJ
Cezar Silvestri	PPS	PR
Abelardo Camarinha	PSB	SP
Ciro Gomes	PSB	CE
Djalma Berger	PSB	SC
Júlio Delgado	PSB	MG
Mauro Nazif	PSB	RO
Fernando Chucre	PSDB	SP
Renato Amary	PSDB	SP

Parlamentar	Partido	Estado
William Woo	PSDB	SP
Anselmo de Jesus	PT	RO
Antônio Carlos Biffi	PT	MS
Fátima Bezerra	PT	RN
Paulo Rubem Santiago	PT	PE
Sérgio Barradas Carneiro	PT	BA
Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP
Carlos Willian	PTC	MG
Dr. Nechar	PV	SP
Dr. Talmir	PV	SP
Edigar Mão Branca	PV	BA
Fábio Ramalho	PV	MG

Fonte: elaboração do próprio autor

O quadro acima mostra que 12 dos 19 partidos tiveram dissidência em relação à orientação da bancada, sendo que dos partidos que tinha mais de 15 deputados, apenas o PR manteve a unidade de todos os votos “sim”. Do ponto de vista geográfico e partidário, chama a atenção o comportamento da bancada do PMDB do Rio de Janeiro, dado que, com exceção do Deputado Edson Ezequiel, todos foram contra a urgência. O voto “não” ao requerimento de urgência sinaliza uma tendência adversa ao projeto, na medida em que muitos do que anuíram a urgência foram enfático que não teriam compromisso com o mérito do projeto.

Dos nove parlamentares do PMDB que votaram contra o requerimento, oito são do Rio. Isso pode ser atribuído a um movimento coordenado pelo Deputado Eduardo Cunha e Leonardo Picciani, no sentido de obstruir a votação do projeto, conforme já havia antecipado. Aliás, coerente com comportamento na Comissão Especial quando da votação do anteprojeto que deu origem ao PL 2.679/2003, (quadro 7) em que único voto contrário do PMDB naquela ocasião foi do Deputado José Divino, único parlamentar da legenda que votou contra a proposta naquele colegiado, frise-se, eleito pelo PMDB do Rio de Janeiro.

4.1.5 Impasse da autoria: o prenúncio de um fim

Ainda no contexto das adversidades percebidas nos primeiros ensaios desse processo, outro aspecto emblemático foi a estranha situação em que, dentre os 361 subscritores, ninguém externou interesse em assumir paternidade do projeto. Para entender essa barafunda

é preciso esclarecer que a ideia de rejeitar o PL 8.039/1986 e a reapresentação de um novo projeto com o conteúdo do PL 2.679/2003 já estava combinada entre as bancadas desde o início de abril de 2007. Desse modo, desde então foram distribuídos formulários às lideranças partidárias para coleta de assinatura de apoio até alcançar o quórum mínimo de 257 assinaturas na soma de todos os partidos. Diligente, o PDT foi o primeiro partido a concluir e entregar à Mesa uma lista com os apoiadores de sua bancada, lista essa encabeçada pelo Deputado Miro Teixeira, na condição Líder da bancada. Com a agregação da lista de outros partidos, formou-se um quórum de 361 assinaturas ao projeto. Para efeito de autoria, a Mesa entendeu que o Deputado Miro Teixeira, como primeiro signatário da primeira lista partidária que chegou à Mesa, seria considerado autor e os demais apoiadores como coautores.

No entanto, após tomar ciência desse fato, o Deputado Miro Teixeira insurgiu-se contra esse entendimento e foi contundente ao afirmar que não aceitaria figurar como autor da proposta, inclusive se declarou contra o projeto, alegando que sua assinatura era apenas para cumprir os termos de um acordo em garantir o quórum de reapresentação do projeto dentro da mesma sessão legislativa, sem qualquer compromisso do seu partido com o mérito da proposta, como bem ilustra palavras do próprio deputado, abaixo transcritas:

Sr. Presidente, recebi aqui um documento da consulta de tramitação das proposições com essa Proposição nº 1.210, de 2007, cujo autor é o Deputado Miro Teixeira. Não sou autor. Não quero que fique lançada na minha carreira política essa proposta de retirar o voto direto do povo nas eleições para Deputado. Assinei a urgência no acordo. Sou absolutamente contra isso. Conseqüentemente, não posso figurar como autor. (manifestação do Deputado Miro Teixeira na Sessão de 30.05.2007).

Disso resultou uma longa discussão em busca de uma saída política para essa questão até que o Deputado Régis de Oliveira, em um gesto de colaboração para permitir a subsistência do projeto, emprestou o seu nome para figurar como autor da proposta, embora o seu partido e ele mesmo tampouco demonstrassem compromisso com o mérito, criando-se assim um paradoxo de autoria em que a aparente paternidade do projeto se equivale a uma situação de filho enjeitado. Veja-se trechos abaixo:

Registro também que a bancada do PSC, reunida ontem, estabeleceu os lados desfavoráveis à proposta apresentada sob os aspectos da lista, sob os aspectos que estão no projeto de lei. Porém, no intuito de colaborar com o Plenário para estabelecer um ritmo acelerado que permita retomar a discussão do processo, autorizamos o Deputado Régis de Oliveira a assumir a **Relatoria**, com a manifestação contrária do Partido Social Cristão no que se refere aos problemas que vão ser discutidos. (Deputado Hugo Leal, falando pela Liderança no PSC na sessão de 30.05.2007). O grifo na palavra “Relatoria” é nosso para consignar que, pelo contexto, houve um equívoco em seu emprego, pois, na verdade, refere-se à “autoria”.

Precisamos caminhar com a reforma política, mas não com a lista fechada. Há muitas alternativas interessantes que me chegaram às mãos e que têm de ser postas em discussão.”(trecho de pronunciamento do Deputado Regis de Oliveira, extraído das registros taquigráficos da sessão do dia 13.06.2007).

Observando-se o andamento do processo, a cada passo dado restava patente o vaticínio de um fim anunciado, principalmente em relação à proposta de migração para a lista fechada nas eleições proporcionais. Nesse aspecto, o projeto se justifica como caso digno de ser analisado, dada as peculiaridades em que foi concebido e a ambivalência dos desdobramentos a que chegou, pois, a um só tempo era tratado com todos os anteparos de prioridade para tramitação, tal como era fustigado pelos próprios proponentes, com o nítido propósito de rejeitar o conteúdo que propunha, prognóstico confirmado nas fases de discussão e votação, conforme evidencia os atos decisórios registrados e detalhados no tópico seguinte.

4.1.6 Discussão e votação: o passo final

Graças a um amplo acordo, foi possível a inclusão do PL 1.210/2007 na pauta do Plenário, condicionado a um cronograma de discussão e votação espaçado em vários dias. Para tanto, foi pactuado que o projeto só entraria efetivamente em discussão a partir do 12 de junho de 2007, data em que os pareceres das Comissões a que o projeto foi distribuído (CCJC e CFT) seriam oferecidos. As relatorias foram distribuídas aos deputados Pepe Vargas, pela CFT, cujo parecer restringiu-se à adequação financeira e orçamentária, e Ronaldo Caiado, pela CCJC, a quem coube o parecer quanto a aspectos constitucionais, jurídicos e de boa técnica legislativa, além de opinar sobre o mérito da proposta.

Ficou acordado, ainda em 12 de junho de 2007, após várias reuniões conduzidas pelo Presidente da Câmara com os líderes partidários para definir os procedimentos de votação, que o projeto seria votado de forma fatiada em dois grupos de artigos, pelo processo nominal, sendo que o primeiro seria referente à proposta de lista preordenada, como condição necessária para a continuação na parte que se refere ao financiamento público de campanha e os outros dispositivos remanescentes.

No dia 12 de junho de 2007, o Deputado Pepe Vargas apresentou o seu parecer, no qual concluiu pela adequação financeira e orçamentária, com apenas uma emenda de ajuste para especificar a necessidade de previsão orçamentária em anos eleitorais para custear campanhas eleitorais, na forma preconizada pelo projeto. No dia 13 de junho de 2007, o Deputado Ronaldo Caiado externou o seu parecer pela CCJC, mediante o qual opinou pela

constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto e, no mérito, pela sua provação.¹⁹

Com isso, prosseguiu-se na fase de discussão que se estendeu até o dia 21 de junho de 2007, quando foi considerada encerrada essa fase e anunciada a apresentação de 346 emendas²⁰. Por acordo, ficou decidido que a votação seria adiada para a sessão deliberativa seguinte, a realizar-se no dia 26 de junho de 2007. Ocorre que nesse dia havia uma medida provisória sobrestando a pauta (MP 369/2007), razão suficiente para que a votação do projeto só fosse retomada na sessão do dia seguinte (27.06.2007), dia em que foram apresentados os pareceres sobre as emendas. Quanto às emendas, o parecer da CCJC acolheu 66 delas, que foram incorporadas ao texto em forma de substitutivo. Depois disso, outras 23 emendas aglutinativas foram apresentadas.²¹

Das 23 emendas aglutinativas apresentadas, quatro eram de caráter substitutivo (duas do Deputado Flávio Dino e duas do Deputado Miro Teixeira). O que importa ressaltar nesse tipo de emenda é seu aspecto competitivo em relação ao substitutivo do relator, pois a aprovação de qualquer uma delas acarretava a prejudicialidade das demais, inclusive do substitutivo, só que para adquirir essa força teria que passar pelo escrutínio de um requerimento de preferência com chancela da maioria do Plenário.

Uma dessas emendas aglutinativas, a de número 1, que propunha um modelo de lista flexível, chegou a ser objeto de um requerimento de preferência, assinado pelo Deputado Henrique Eduardo Alves, na condição de Líder do Bloco PMDB, PSC e PTC, mas foi

¹⁹ Nesse mesmo dia, momentos antes do parecer ser dado em Plenário, o Deputado Leonardo Picciani, na condição de Presidente da CCJC, na tentativa de obstruir o andamento do projeto, convocou uma reunião extraordinária da Comissão e designou o Deputado Arnaldo Faria de Sá para oferecer à proposta. O parecer chegou a ser apresentado e aprovado naquela reunião, que pronunciou pela inconstitucionalidade da proposta. Esse incidente causou reação imediata no Plenário, vindo a ser objeto de vários questionamentos, em razão dos quais foi declarado inválido pelo Presidente *ad hoc*, Deputado Inocêncio de Oliveira, que estava no comando dos trabalhos do Plenário, naquele instante. Essa foi mais uma tentativa de obstrução conduzida pelo grupo que se opunha à proposta, nesse caso, comandado pelos Deputados Leonardo Picciani e Arnaldo Faria de Sá.

²⁰ Pelas regras regimentais, é durante a discussão que devem ser apresentadas emendas a projetos de lei sob apreciação do Plenário (art. 120, I do RICD), para posterior manifestação, por parte dos relatores.

²¹ Emenda aglutinativa é um tipo que resulta da fusão de outras emendas, ou a destas com o texto, tendente a aproximar os objetos. Esse tipo de emenda se distingue ainda pela possibilidade de sua apresentação durante a votação, enquanto as demais são apresentadas durante a discussão. Uma condicionante necessária para a sua apresentação é de que a parte ou as emendas a serem aglutinadas terão que estar destacadas e que não tenham sido inadmitidas.

rejeitado pelo escore de 203 votos a favoráveis e 240 contrários. A ideia era fazer com que essa emenda fosse adotada no lugar do Substitutivo oferecido pelo Deputado Ronaldo Caiado.

Na sequência, em cumprimento a acordo, foi aprovado um requerimento do Deputado Luciano Castro, na condição Líder do PR e do Deputado Miro Teixeira, Líder do Bloco PSB, PDT, PCdoB, PMN, PHS, PRB, solicitando que a votação do Substitutivo oferecido pelo Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania fosse feita por grupos de artigos, sendo o primeiro deles sobre a lista preordenada.

Antecipando-se à votação, como que antevendo uma derrota da proposta, o Deputado Michel Temer, sob a forma de questão de ordem, indagou ao Presidente se o projeto de lei original (PL 1.210/07) subsistiria na hipótese de rejeição da Emenda Aglutinativa apresentada e do Substitutivo oferecido pelo Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. O Presidente, por sua vez, esclareceu que a proposição original somente seria submetida a voto no caso de rejeição da integralidade do Substitutivo oferecido pelo Relator da CCJC, sendo que a aprovação do referido Substitutivo, ainda que parcial, implicaria a prejudicialidade do projeto original e da emenda aglutinativa apresentada.

Em ato contínuo, o Presidente anunciou a votação do grupo de dispositivos referente à lista preordena. Na orientação das bancadas (procedimento que precede a votação), apenas o PT, o DEM e PSOL declararam o voto a favor da proposta. O bloco PSB/PDT/PCdoB/PMN/PHS/PRB, o PSDB, o PP, o PR, o PTB, o PV e o PTdoB, orientaram o voto contra e os demais liberaram as suas bancada. O resultado foi que dos 436 votantes, 252 foram contrários e houve apenas 182 votos favoráveis e 3 abstenções, selando-se a rejeição explícita da lista preordenada como proposta de mudança.

O quadro abaixo traz, de uma forma mais detalhada, a orientação das lideranças ou blocos partidários para essa votação. Os dados espelham um comportamento de forte coesão partidária. Alguns partidos, sobretudo os menores, foram integralmente disciplinados na observância da orientação do líder. A média desta disciplina para todas as bancadas superou os 95%. O PCdoB, que parece destoar do Bloco a que pertencia, em verdade, seguiu seu próprio líder, à unanimidade. Importante notar partidos ideologicamente extremos, como o DEM e o PT, foram a favor da proposta.

Quadro 9: Orientação de bancada e comportamento parlamentar

Partido ou Bloco Partidário²²	Orientação de Bancada	Posicionamento em relação ao Governo	Deputados que seguiram a orientação
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%

Autoria: Ferreira Júnior, Perlin e Rocha (2012)

Com esse resultado, a sessão foi encerrada e começou uma nova movimentação na tentativa de salvar o que restava. Contudo, a despeito do esforço de alguns parlamentares, o projeto foi aos poucos se esvaindo até cair na vala comum das matérias desprezadas para efeito de votação. Pelos registros no sistema de informações eletrônicas da Câmara, a última vez que figurou na pauta foi em 19 de dezembro de 2007, tornando-se uma espécie de morto insepulto, pois, embora apareça na base de informações da Câmara dos Deputados como proposta ainda em tramitação, isso não passa de um registro meramente formal, visto que, no plano político, o PL 1.210/2007, como tal, encontra-se desvirtuado e sem chance de se restabelecer, tendo em conta as circunstâncias em que ocorreu a costura de sua negociação, no âmbito do Colégio de Líderes, antes de ser submetido à votação em Plenário.

²² Na Câmara, os partidos, por interesses políticos, podem se agrupar em blocos partidários. Nesses casos, embora a identidade partidária permaneça resguardada, o bloco atua sob liderança comum, sendo, por isso, um só posicionamento do líder quando da orientação de sua bancada.

Aspectos desse fenômeno já foi objeto de estudo anterior, sobre o qual restou a construção de um conceito para defini-lo como um caso de “rejeição política”, termo adotado para caracterizar situação em que o projeto torna-se implicitamente rejeitado, antes mesmo da finalização do seu processo de votação, em virtude das condicionantes políticas subjacentes, como sucede no caso vertente (FERREIRA JÚNIOR, PERLIN e ROCHA, 2012).

A adoção dessa tipologia decorreu da análise de aspectos relacionais que antecederam à formatação do projeto e das tratativas acerca dos procedimentos para a sua apreciação no Plenário, levadas a termo entre as agremiações partidárias com representação na Câmara dos Deputados, sob a coordenação do Deputado Arlindo Chinaglia, na condição de Presidente da Casa e fiador dos acordos celebrados nas seguidas reuniões do Colégio de Líderes.

Síntese conclusiva

A reconstrução do processo evidenciou que a trajetória de um projeto nem sempre é perceptível no plano de sua existência formal. Por vezes, a sua apresentação é apenas a materialização de um processo antecedente não percebido por quem não vivencia a capilaridade do contexto interno do processo legislativo. O PL nº 1.210/2007 deixou isso bem claro, pois refletiu o produto de uma discussão maturada desde 2003, que, por sua vez, se valeu de debates acumulados em oportunidades pretéritas. Outros aprendizados podem ser extraídos desse estudo, conforme enfatizado nos parágrafos seguintes, como resposta a algumas indagações postas.

A primeira evidência consiste na refutação do argumento de que o Congresso não decide sobre a reforma política, observação já feita por Ferreira Júnior, Perlin e Rocha (2012). O caso abordado permite demonstrar que mesmo propostas de maior profundidade (lista preordenada) foram levadas às instâncias decisórias do legislativo; o que não há é consenso para a aprovação de certos tipos de reformas, seja por julgá-las inoportunas ou desnecessárias, seja por incoerência entre diagnóstico e prescrição, ou ainda por receio de perda de capital político dos incumbentes.

Uma segunda observação relevante nesse caso é a prevalência da lógica da sobrevivência política, visto que as manifestações daqueles que se posicionaram contrário ao projeto expôs um razoável receio de que a mudanças nas regras poderiam ameaçar a repetição dos seus mandatos. A esse comportamento estão associadas outras variáveis interferentes, detectadas ao examinar-se a trajetória do PL nº 1.210/2007, dentre elas destaca-se o efeito do

sistema bicameral, como aspecto decisivo para o resultado. Quanto a isso, pode-se inferir de que rejeitar uma proposição nem sempre significa discordância com o mérito de uma matéria. A rejeição, em 30 de maio de 2007, do PL 8.039/1986 e das 105 proposições apensadas tinha por finalidade reiniciar o processo legislativo para dar à Câmara a primazia na discussão da Reforma Política, na condição casa iniciadora.

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. A propósito do financiamento das campanhas e da mudança no sistema de listas, já havia projetos em tramitação na Câmara, desde de 2000, oriundos do Senado Federal (PL 4.593/2001, dispendo sobre o financiamento público exclusivo de campanha, e o PL 3.428/2000, propondo sistema de listas eleitorais mistas (fechada e aberta), ambos prejudicados pela rejeição do PL 8.039/1986, em 30 de junho de 2007, ao qual se encontravam apensados. Em decorrência, uma das implicações da decisão de retomar o poder de iniciativa para a Câmara, era exatamente a de evitar que o Senado exercesse prerrogativa de ascendência sobre essa matéria.

No tocante ao componente da disciplina partidária como possível variável interferente, observou-se um comportamento compatível como os padrões definidos por Figueiredo e Limongi (2001 e 2007), segundo os quais os parlamentares, ao expressarem seu voto, pautam-se pela orientação consignada pelos líderes das respectivas bancadas no processo legislativo. No caso, os resultados apresentados afastam o argumento de que os parlamentares votam orientados por preferências individuais, em matéria de reforma política. Pelo contrário, os dados demonstraram uma forte coesão partidária. Assim como não há indicativo de clivagem entre oposição e situação, em matéria dessa natureza. Um aspecto relevante, a ser considerado nesse ponto, é o fato de que, as lideranças partidárias costumam reunir as suas bancadas para colher tendências, antes de tomar uma decisão em Plenário, principalmente em matérias de muita polêmica.

A proposta de lista fechada (que em suma condicionava a subsistência do projeto em seu conjunto) ostentou a peculiaridade de colocar lado a lado DEM, PT, PCdoB e PSOL, em favor da mudança, ao tempo em que do lado oposto alinharam partidos como o PMDB e o PSC (base governista), e o PSDB e o PPS (oposicionistas). Dessa segmentação de posicionamentos, percebe-se também que o tamanho da bancada não guardou relação quanto à postura de ser contra ou a favor da mudança, uma vez que há partidos considerados grandes

que apoiaram a proposta, como é o caso do PT e do DEM e outros que foram contra, a exemplo do PSDB. No outro extremo, há partidos pequenos como o PSOL e PMN que se colocaram em lados antagônicos.

Quanto à presença de fatores adversos, em se tratando do sistema de listas para eleições proporcionais, o retrospecto histórico brasileiro aponta a prevalência do modelo de lista aberta desde a década de 1930, o que lhe coloca entre os institutos mais longevos do sistema político brasileiro. Nesse sentido, considerando a perspectiva teórica do institucionalismo histórico, uma mudança radical nessa sistemática encontraria resistência por efeito de *path dependence*. O resultado extraído do caso em estudo vem ao encontro dessa tendência, na medida em que o comportamento detectado alinha-se com o argumento de que as instituições são muito dependentes de sua trajetória histórica, na qual encontram barreiras naturais para o andamento de reformas, que crescem à medida que as instituições vão se consolidando, (AMES, 2003).

Ainda em relação às adversidades, o resultado encontrado é convergente para as considerações teóricas a respeito de mudanças substanciais nas instituições política, segundo as quais, além de *path dependence*, outros fatores concorrem para obstar o andamento de alteração institucionais de maiores escalas, tais como a falta de convicção quanto a sua necessidade, incertezas quanto as consequências e *veto player* (obstruções) (MEIRINHO e FREIRE, 2009). Ademais, o fato de as reformas passarem necessariamente pela apreciação de quem está no poder representa mais um obstáculo para as mudanças que coloca em risco a perspectiva de retornos crescentes. Quem está ganhando dificilmente irá aderir a mudanças nas regras do jogo para algo que traz incerteza (MEIRINHO e FREIRE, 2009 e RENNÓ, 2007). No entanto, isso não significa que mudanças em outros níveis não se processem, a exemplo da Lei 11.300/2006, por conversão do PL 5.855/2005, objeto de análise no tópico seguinte.

4.2 Projeto de Lei nº 5.855/2005: perspectivas e rumos

A história recente tem mostrado que em momentos de crise política a alteração institucional tem sido apontada como a solução imediata para os desarranjos que supostamente causam a instabilidade. No plano da reforma política, esse fenômeno se mostra mais evidente, na medida em que se constata uma intensificação de apelo por mudanças em concomitância a algum escândalo que envolve agentes políticos, principalmente

parlamentares. A 53ª legislatura (2003-2007) ilustra bem essa percepção, tendo em vista que nesse período verificou-se um olhar mais voltado para uma institucionalização do debate em torno de propostas reformistas das instituições políticas a reboque de uma série de denúncias de corrupção, com destaque para os episódios do “mensalão”²³ e dos “sanguessugas”²⁴, ambos, objetos de CPMIs²⁵, que resultaram no indiciamento de vários parlamentares.

Na verdade, para se ater apenas aos casos mais recentes, a onda de escândalos de maiores repercussões nas instituições políticas brasileiras nesses últimos anos torna-se mais visível a partir da massiva cobertura dada pela imprensa ao assassinato do prefeito de Santo André/SP, Celso Daniel, no início de 2002, cujo processo de investigação apontava implicação do partido do próprio prefeito no fato, na tentativa de escamotear atos escusos. No plano federal, acontecimentos dessa mesma natureza passaram a ser fomentado pela mídia, a partir de 2004, notadamente com o protagonismo do então Assessor de Assuntos Parlamentares da Casa Civil, Waldomiro Diniz, ao qual se imputava a acusação de cobrar propinas do “bicheiro” Carlos Cachoeira e de outros empresários de bingos para financiar a campanha do PT nas eleições de 2002, posteriormente, também objeto de CPMI.

Quanto ao mensalão, em maio 2005, a revista *Veja* publicou o conteúdo de um vídeo em que mostrava um funcionário dos Correios, Maurício Marinho, negociando propinas com empresários interessados em participar de uma licitação naquela entidade. A isso, sucederam-se outras revelações, dando conta de uma rede de ilícitos que envolveria o financiamento ilegal de campanhas eleitorais (“caixa dois”), onde recursos oriundos de desvios eram destinados a partidos e a compra do voto de parlamentares para apoio ao governo no Congresso Nacional.

O clímax desse episódio foi potencializado por conteúdo explosivo de entrevista concedida pelo Deputado Roberto Jefferson ao jornal *Folha de S. Paulo*, em 6 de junho de 2005, quando então cunhou o termo “mensalão”, para se referir ao caso. A partir daí, o então Deputado Federal Roberto Jefferson do PTB/RJ, que fazia parte da base de apoio ao Governo

²³ Nome dado a um esquema de corrupção, que eclodiu entre 2005 e 2006, envolvendo a compra de votos de parlamentares para apoio a projetos de interesse do governo no Congresso Nacional.

²⁴ Nome atribuído a uma operação deflagrada em 2006 pela Polícia Federal com o propósito de apurar fraudes em licitação para compra de ambulâncias, mediante o uso de emendas ao orçamento, apresentadas por parlamentares, também conhecida como a “máfia das ambulâncias”.

²⁵ CPMI (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito) é um tipo de comissão temporária a ser criada por pelo menos um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional. No caso de comissão Mista (CPMI), é necessário o apoio mínimo de um terço em ambas casas (art. 58, 3º da Constituição Federal).

no Congresso Nacional, passou a apontar, em inúmeras manifestações na mídia nacional, a existência de um complexo sistema de financiamento ilegal dessa base, destacando a participação, principalmente de deputados federais. Na sequência, vieram outros desdobramentos políticos, em que duas CPMIs foram instaladas, a dos Correios, em 9 de junho de 2005, e a da compra de votos, em 20 de julho de 2005.

Enquanto isso, a temática da reforma política ganhava adeptos e visibilidade na mídia, na crença de uma providência mais imediata para coibir a escalada de atos de corrupção generalizada em todas as esferas de governo. No ano de 2005, os editoriais dos principais jornais sinalizavam essa percepção. A propósito disso, Miguel e Coutinho (2007) tiveram a acuidade de quantificar essas informações, conforme disposição gráfica abaixo apresentada:



Fonte: MIGUEL e COUTINHO, A crise e suas fronteiras: oito meses de “mensalão”, p. 117. Opinião Pública, Campinas, vol. 13, no 1, Junho, 2007, p. 97-123

Navegando nessa mesma correnteza, a consciência para uma institucionalização do debate sobre a reforma política já era percebida no âmbito da Câmara dos Deputados. Prova disso era a existência de várias iniciativas nessa direção no repertório legislativo. Dois casos sobressaem nesse contexto, o PL 2.679/2003 (depois transformado no PL 1210/2007) e o PL 5.855/2005. O primeiro deles tencionava mudanças mais densas nas instituições políticas, traduzido como expressão maior desse esforço, tendo em conta a amplitude de seu alcance reformista em face de outras propostas na esfera infraconstitucional. Já o segundo intentava mudanças mais restritas.

Contudo, em que pese o reconhecimento da maioria dos atores políticos envolvidos nessa questão, quanto ao mérito do conteúdo, veiculado pelo PL 2.679/2003, e à premência de alguma mudança no sistema político, tal proposta ficou relegada a um segundo plano, enquanto o PL 5.855/2005 (de menor abrangência) ganhava projeção na agenda de prioridade

do parlamento, cujo trâmite até a sua transformação na Lei 11.300/2006 foi objeto de análise neste tópico, como mais um caso em estudo ao lado do PL 1.210/2007, para efeito comparativo posterior.

Nesse sentido, o presente tópico se dedica ao estudo do PL 5.855/2005 como um caso de reforma política a ser contraposto ao PL 1.210/2007 e analisado à luz das teorias institucionalistas que conectam as mudanças abruptas às graduais. O objetivo é detectar elementos que os diferenciam ou os assemelham, bem como clarificar as razões que concorrem para avanços ou recuos no caminho das mudanças pertinentes à reforma política, dado que, o primeiro projeto foi convertido em Lei, em detrimento do segundo, que foi preterido, embora estivesse pronto para ser votado na mesma ocasião.

Para tanto, essa abordagem será descritiva, onde se expõe toda a trajetória do projeto com ênfase nos principais fatores relacionais influentes na cadeia decisória ao longo de sua trajetória até a sua materialização em lei. No plano comparativo, foram considerados o conteúdo legislado, contexto político e os objetivos mirados pela proposta. A base de informacional utilizada foi essencialmente documental, partir dos textos publicados e notas de discursos extraídos das bases dados legislativos da Câmara e do Senado.

4.2.1 Razões e precedentes do PL 5.855/2005

O contexto político em que se deu a tramitação do PL 5.855/2005 coincidiu com uma conjuntura de eventos perturbadores da normalidade política (mensalão, sanguessuga) e com a proximidade de um período eleitoral, momento em que as regras do jogo político requerem uma atenção especial, tendo em vista as suas vicissitudes e efeitos quanto aos resultados almejados pelos incumbentes de mandatos públicos.

No Senado, Casa em que o projeto se originou, a matéria tramitou como o PLS 275/2005, por iniciativa do Senador Jorge Bornhausen. Naquela Casa, o projeto andou a uma velocidade muito célere, vez que em apenas 10 dias concluiu por lá o seu processo de tramitação (iniciado em 09.08.2005 e aprovado em 18.08.2005, em caráter terminativo).

Embora o texto inicial previsse uma série de mudanças à Lei 9.504/2007, a preocupação central esboçada na proposta era a de enfrentar problemas decorrentes de doações e gastos de campanhas, pelo que se propunha contenção de seus custos e redução do período de campanha, assim como se impedia a realização showmícios e distribuição de brindes. Além disso, o projeto propunha mudanças no formato do horário eleitoral gratuito, com destaque para a proibição de gravações externas. Por outro lado, propunha também

mecanismos de controle em que se impunham aos partidos ou coligações a necessidade de divulgação periódica das contas pela internet e se obstava a publicação de pesquisas eleitorais nos quinze dias que antecedem o pleito.

A urgência com que foi tratado no Senado pode ser atribuída ao contexto político da época, marcado pela sequência de escândalos noticiados pela mídia em torno do denominado “mensalão”. Tal circunstância parece muito presente nas preocupações do próprio autor. Isso fica patente nos argumentos apresentados para motivar o apelo por urgência em torno das mudanças propostas, conforme trechos extraídos da justificativa do projeto, transcritos abaixo:

[...] prazo exíguo do qual dispõe hoje o Congresso Nacional para a adoção de providências no mínimo cautelares acerca do sistema atual nos leva, lamentavelmente a reboque dos fatos, a buscar uma solução que impeça a repetição nauseante de ilícitos graves no sistema de financiamento de campanhas [...]. Temos para nós que a democracia representativa brasileira não resistirá por muito mais tempo aos constantes e cada vez mais violentos açoites das ilegalidades que brotam das práticas correntes do financiamento de campanhas” (Senador Jorge Bornhausen, na justificativa do PLS 275/2005).

De fato, naquela quadra em que o projeto foi apresentado, o ambiente político já estava tomado pela massificação das denúncias de forma continuada, sobretudo em razão de revelações colhidas nas CPMIs em curso. Ainda que parcial, o estágio em que se encontravam as investigações dessas CPMIs já sinalizava a implicação de vários parlamentares no esquema denominado da “valerioduto”, numa alusão ao *modus operandi* de Marcos Valério, acusado de ser o operador financeiro dessa organização. A soma desses fatores, certamente, refletia uma disfuncionalidade política do governo e também da oposição, razão mais que suficiente para motivar o anseio por algumas providências. A essa altura também já era visível o estado de dormência do PL 2.679/2003, pois, embora com o parecer de todas as Comissões, não havia nenhum sinal de alento para o andamento de sua tramitação na Câmara dos Deputados.

Outro fator que justificou celeridade dada pelo Senado foi o regime de prazos referente ao calendário eleitoral que se avizinhava, pois, se o interesse era aprovar regras para aplicação no pleito seguinte, esse processo teria que ser finalizado nas duas Casas do Congresso até o dia 30 de setembro de 2005, por força de disposição constitucional que prevê anterioridade mínima de um ano para as mudanças que interfiram no processo eleitoral (art. 16 da CRFB). Ademais, o processo no Senado foi abreviado, ainda, pelo fato de ter tramitado apenas na Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa, sob o regime terminativo, situação que dispensa a apreciação do Plenário. Na Câmara, a adoção desse mesmo rito ainda

chegou a ser cogitada, mas não prosperou.²⁶

De todo modo, considerando o modelo bicameral vigente, a tramitação de um projeto só se perfaz com exame em ambas as Casas legislativas. Nessa esteira, o projeto foi levado à revisão da Câmara dos Deputados em 01 de setembro de 2005. Na Casa revisora, o projeto foi anteposto a outros três de conteúdos semelhantes que já tramitavam ali e passaram a andar em apenso àquele, em virtude de regra regimental que assegura precedência à proposição do Senado sobre a da Câmara em caso de tramitação em conjunto.²⁷

Na Câmara, o projeto foi inicialmente distribuído apenas à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – CCJC, a quem caberia a missão de emitir parecer quanto a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, além de opinar sobre o mérito da matéria. Como primeiro incidente processual, tornou-se alvo de um requerimento do então Deputado Luiz Antônio Fleury Filho, autor de um dos projetos apensados, no sentido de provocar o Presidente da Câmara a rever o despacho inicial a fim de incluir a Comissão de Finanças e Tributação - CFT para manifestar sobre o mérito e a adequação financeira dos projetos, no que foi contemplado e, assim, a CFT ganhou a prerrogativa de manifestar sobre o mérito da temática.

Na CCJC, a relatoria ficou a cargo da Deputada Iriny Lopes. Na CFT, coube ao Deputado Moreira Franco essa incumbência. No dia 20 de setembro foi apresentada a primeira versão do parecer no âmbito da CCJC, cuja conclusão foi pela acolhida do projeto em todos os seus termos, ressalvados pequenos ajustes no texto para evitar seu retorno ao Senado e as consequentes implicações de prazos (esse foi um dos argumentos apresentados pela relatora). Na reunião do dia 22 de setembro de 2005, a Comissão deu conhecimento ao colegiado do inteiro teor desse parecer, o qual ocasionou um pedido de vista conjunta formulada por vários parlamentares (Darci Coelho, Edna Macedo, Inaldo Leitão, Jutahy

²⁶ O artigo 58, 2º, I da Constituição prevê que as comissões de ambas as Casas do Congresso Nacional, em razão da matéria de sua competência, cabe discutir e votar projeto de lei que dispensar a competência do Plenário, ressalvada a hipótese de recurso de um décimo dos membros da Casa. Quanto a isso, o Regimento Interno Senado denomina essa prerrogativa como poder terminativo, enquanto a Câmara denomina essa mesma prerrogativa de poder conclusivo. Na Câmara, esse ponto chegou a ser objeto de uma Consulta da Mesa à CCJC (consulta nº 10/2005), quanto a possibilidade de tramitação conclusiva, mas foi negada essa hipótese.

²⁷ O art. 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê que nas hipóteses de tramitação em conjunto ou por dependência, a precedência será para a proposição do Senado sobre a da Câmara, independente do critério cronológico. A fundamentação subjacente a essa regra está no princípio da celeridade processual, tendo em conta o estágio de tramitação mais avançado.

Junior, Luciano Zica, Luiz Antônio Fleury, Mendes Ribeiro Filho, Odair Cunha e Sandra Rosado).²⁸ Com isso, estava inviabilizada a conclusão antes do dia 30 de setembro de 2005, data limite para que as mudanças pudessem ser aplicadas no pleito subsequente.

Nesse mesmo dia 22 de setembro, o Deputado Mendes Ribeiro Filho, um dos que pediram vista, avaliou que não havia condições de a Câmara votar propostas sobre a reforma política naquele ano, por entender que a resposta à crise política em curso deveria ser dada nas urnas pelos eleitores (Câmara Notícias, 22.09.2005, 18:33h). Quanto à relação da proposta com o contexto crítico, as manifestações parlamentares no âmbito da CCJC foram bem claras nesse sentido. Por outro lado, em vez de isso favorecer alterações mais contundentes, tornou-se pretexto para mudanças imediatistas e pontuais, pelo menos é o que se extrai de trecho do relatório divulgado pela Deputada Iriny Lopes, conforme excerto transcrito a seguir:

A crise política que se abriu este ano, desnudando abruptamente mecanismos escusos de financiamento, deu dimensão dramática ao impulso por mudanças. O Senado, frente a esse quadro, escolheu adotar medidas de cunho restrito, visando uma resposta imediata aos seus aspectos mais evidentes. (Deputada Iriny Lopes, em trecho do seu primeiro relatório na CCJC).

Essa mesma impressão se colhe do próprio autor do projeto no Senado, Senador Jorge Bornhausen, quando reconhece em suas justificativas a dificuldade de se promover grandes mudanças nesse segmento, restando como factível as mudanças mais restritas por razões políticas.

A presente proposição, que ora damos à apreciação e decisão dos membros do Congresso Nacional, é uma tentativa – a que concebemos como possível dentro da moldura fático-política que se desenha – de enfrentamento dos problemas gerados pela arrecadação, gerenciamento e aplicação dos recursos de campanha, através da redução dos seus custos, do aperfeiçoamento dos sistemas de controle e do agravamento das punições aos infratores. (Senador Jorge Bornhausen, na justificativa do PLS 275/2005).

Considerando a exiguidade do prazo, o pedido de vista conjunta no âmbito da CCJC, em si, representou um ato de obstrução, na medida em que eliminava as chances de conversão

²⁸ O pedido de vista é uma prerrogativa parlamentar, prevista no artigo 57, inciso XVI do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que poderá ser exercida, no âmbito das Comissões da Casa, por qualquer de seus membros, sobre processos em curso no colegiado, que não esteja sob o rito da urgência. O prazo previsto é de até duas sessões, sendo que no caso de pedido simultâneo por mais de um membro, a vista será conjunta. Considerando-se o fato de que o projeto já era de amplo conhecimento público, o objetivo do pedido de vista, nesse caso, é obstruir o andamento do projeto.

do projeto em lei dentro de tempo hábil para aplicação no pleito seguinte. Depois disso, somente em 16 de novembro de 2005 a proposta voltou à pauta da CCJC, só que com um parecer modificado por uma complementação de voto apresentada pela relatora, dando-lhe o formato de um substitutivo, em virtude de uma série de mudanças inseridas que, a juízo da relatora, refletia a vontade da maioria do colegiado. As pretensas alterações incidiriam nos seguintes pontos:

- a) Nos prazos para escolha e registro de candidatos;
- b) Na suspensão de repasse do Fundo Partidário pelo período de três anos, aos partidos que descumprisse as regras de arrecadação e aplicação dos recursos de campanha, mantendo-se a regra vigente que era de suspensão por apenas um ano;
- c) Na eliminação da possibilidade do uso de *outdoor*;
- d) Na retirada da proibição de gravação externa;
- e) Na fixação de limite de gastos às candidaturas a ser disciplinada pelo TSE, após oitiva dos partidos políticos.

Essas alterações sugeridas pela relatoria minguaram ainda mais as chances do projeto andar, tanto é que não retornou mais à pauta da CCJC no período legislativo ordinário remanescente do ano de 2005. Porém, na passagem de 2005 para 2006, o Congresso Nacional foi convocado extraordinariamente para proporcionar a continuidade dos trabalhos da CPMI dos correios e o andamento de processos junto ao Conselho de Ética da Câmara dos Deputados contra cinco parlamentares acusados de envolvimento no “mensalão”, a partir de fatos apurados no âmbito da mencionada CPMI. Essa conjunção de fatores motivou a última convocação extraordinária do Congresso nos tempos recentes, cuja pauta incluía o PL 5.855/2005 como matéria prioritizada para votação.²⁹ A inclusão desse projeto no ato convocatório demonstrou o propósito de aprovar algumas mudanças na legislação eleitoral e partidária como resposta ao cenário crítico que se impunha naquele instante.

Enquanto isso, a crise política intensificava mais ainda, com vários parlamentares acusados de envolvimento em recebimento de recursos ilícitos, dois deles já com mandatos cassados (Roberto Jeferson e José Dirceu) e mais cinco em processos de julgamento pelo Conselho de Ética. Nessa conjuntura, o PL 5.855/2005 ganhou apelo para urgência, de modo que no dia 1º de fevereiro de 2006, portanto, dentro do período convocatório do Congresso,

²⁹ Nesse período foi aprovada e promulgada a Emenda Constitucional nº 50, de 2006, pela qual se alterou as regras de convocação do Congresso Nacional e o período das sessões legislativas ordinárias, passando-as de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro para 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

recebeu tratamento de urgência, mediante requerimento aprovado por acordo dos líderes partidários, abrindo-se, assim, a possibilidade de sua inclusão na pauta do Plenário, mesmo que pendente de parecer das Comissões técnicas da Casa a que foi distribuído.

Na sessão do dia seguinte, o projeto já figurou como primeiro item da pauta, mas foi retirado por acordo, retornando à pauta no dia 08 de fevereiro de 2006, quando então teve os relatores designados em Plenário. Pela CFT, o parecer do Deputado Moreira Franco conclui pela adequação financeira do projeto e do PL 5.840/05, apensado; e pela inadequação financeira e orçamentária dos PLs de n.ºs 5.826/05 e 5.691/05, apensados; e, no mérito, pela aprovação do projeto e do PL 5.840/05, apensado, na forma do Substitutivo apresentado. Pela CCJC, foi designado o Deputado Antônio Carlos Biscaia, que opinou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e, no mérito, pela aprovação do projeto e do Substitutivo apresentado pelo relator da Comissão de Finanças e Tributação.

Dado a conhecer os pareceres, a discussão da matéria foi adiada para o dia seguinte, em função de mais um acordo dos líderes, a fim de que os parlamentares pudessem apresentar emendas nesse interregno. Em sessão extraordinária do dia 09 de fevereiro de 2006, o projeto retornou à discussão, acrescido de 40 emendas, para as quais os relatores tiveram que oferecer pareceres. Ao manifestar sobre as emendas, os relatores concluíram pela acolhida de algumas delas, dando ensejo a uma nova versão do substitutivo em virtude de incorporação dessas mudanças ao texto. As alterações introduzidas foram justificadas pelos relatores, tendo em perspectiva a adequação da proposta ao propósito de aplicabilidade no pleito seguinte, afastando as implicações mais incisivas sobre o processo eleitoral.

Nessa mesma sessão, foi aprovado o substitutivo oferecido pelo relator da CFT, ressalvados os 23 destaques apresentados, além de 9 emendas com pareceres divergentes e 6 subemendas de Relator, quando então a votação foi interrompida, por acordo, a ser retomada em data a definir. Deste modo, o prosseguimento da votação dos pontos remanescentes se deu em 21 de março de 2006, sendo concluída na sessão de 22 de março de 2006, mesmo dia em que se deu a votação de processo de cassação do Deputado Wanderval Santos (PL/SP) e um dia antes da votação do processo semelhante contra o Deputado João Magno (PT/MG), ambos acusados de receber recursos ilegais de Marcos Valério, operador do mensalão.

Frise-se, a finalização desse processo só foi possível porque houve um amplo acordo com todos os líderes em torno de um texto de consenso no que o parecer da Comissão de

Finanças e Tributação tornou-se a referência para os pontos pactuados, saindo então da esfera da CCJC a proeminência do mérito da matéria que *a priori* lhe caberia. Dessa forma, o Deputado Moreira Franco, na condição de relator designado para proferir parecer em Plenário pela CFT, assumiu o papel de agente aglutinador das mudanças sugeridas. Contudo, no que tange ao parecer sobre as emendas, houve divergências pontuais entre os relatórios da CFT e da CCJC, especificamente nas emendas 6, 15, 19, 20, 21, 22, 25, 32 e 37, em que os posicionamentos seguiram orientações opostas, sendo que as emendas de nºs 6, 15, 20, 21, 32 e 37 receberam parecer favorável da CCJC, quanto ao mérito e, ao revés, o parecer da CFT foi em sentido contrário. De outro lado, as emendas de nºs 22, 19 e 25 foram acatadas no parecer da CFT e rejeitadas no parecer da CFT³⁰.

Isso mostra que o processo político para construção de acordos sobre matéria de reforma política, mesmo que em propostas de alcance mais restrito, como foi o caso, deixa margem para divergências pontuais entre orientações partidárias diversas. No caso em questão, cabe consignar que os relatores indicados são dos dois maiores partidos em termos de bancada no Parlamento (pela CCJC foi o Deputado Antônio Carlos Biscaia PT/RJ e pela CFT foi o Deputado Moreira Franco PMDB/RJ).

Quadro 10: PL 5.855/2005 - Emendas com pareceres divergentes.

Emendas	Objetivo	Autor partido/UF	Parecer CFT	Parecer CCJC	Resultado
6	Visa proibir o uso de <i>outdoors</i>	Luciano Zica PT/SP	Contrário	Favorável	Aprovada
15	Veda a doação de qualquer natureza de candidato a pessoas físicas ou jurídicas, desde o registro até o pleito.	Fernando Coruja PPS/SC	Contrário	Favorável	Aprovada
19	Pretende possibilitar o uso de sonorização fixa entre 8 e 24 horas.	Wladimir Costa PMDB/PA	Favorável	Contrário	Aprovada
20	Visa considerar a propaganda em bens particulares como gastos eleitorais	<u>João Almeida</u> PSDB/BA	Contrário	Favorável	Rejeitada
21	Objetiva caracterizar a produção de <i>jingles</i> , <i>vinhetas</i> e <i>slogans</i> como	<u>João Almeida</u> PSDB/BA	Contrário	Favorável	Aprovada

³⁰ Há uma regra no Regimento Interno da Câmara que determina a votação em globo das emendas, conforme tenham parecer favorável ou contrário, porém ressalva que as emendas que tenham pareceres divergentes serão votadas uma a uma, conforme a sua ordem ou natureza, tal como ocorre com as emendas destacadas. (art. 189, 1º e 2º).

Emendas	Objetivo	Autor partido/UF	Parecer CFT	Parecer CCJC	Resultado
	gastos eleitorais.				
22	Acrescenta a necessidade de comprovação, após a notificação, para efeito de sanção a quem infringir a proibição de propaganda em bens públicos.	Wilson Santiago PMDB/PB	Favorável	Contrário	Aprovada
25	Explicita que o uso de recursos oriundos de contas que não a específica para esse fim implicará a rejeição da prestação de contas do partido ou candidato, sem prejuízo da cassação do registro ou do diploma, se comprovado abuso de poder econômico.	Laura Carneiro PFL/RJ	Favorável	Contrário	Aprovada
32	inseriria dispositivo para vedar a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio, a partir do 15º dia que antecede o pleito. (teve a sua eficácia suspensa pela ADIN 3.741-2).	Henrique Fontana PT/RS	Contrário	Favorável	Aprovada
37	Pretende suprimir a nova redação proposta ao artigo 42 do Substitutivo, que trata dos outdoors.	Colbert Martins PPS/BA	Contrário	Favorável	Aprovada

Fonte: Avulso do PL 5.855/2005. Elaboração do autor

Apesar da pequena amostragem, esse recorte das emendas com pareceres divergentes sinaliza uma tendência de posicionamento do relator em função do partido a que pertence o autor da emenda. No caso, mesmo que em situação de acordo político amplo, considerando-se a procedência de quatro dessas emendas com divergências de parecer terem sido de membros do PT e do PMDB, a preferência em função da afinidade de legenda entre relator e autor se manifesta, embora, no que se refere a essa temática, não haja indicativo de uma clivagem patente entre oposição e situação. Com relação às votações em si, não dá para colher mais elementos, quanto à inclinação partidária, com base no mero resultado de “aprovado ou rejeitado”, pois todas essas votações foram simbólicas (situação em que não há um registro formal do voto de cada parlamentar).

O fato de a votação ter sido simbólica indica uma aquiescência das diferentes agremiações partidárias em torno dos pontos votados, pois se assim não o fosse haveria

certamente os pedidos de votação nominal, expediente intrínseco a movimento de obstrução ao alcance das bancadas partidárias. Decerto, como resultado desse esforço, em maio de 2006 sobreveio a Lei 11.300/2006, dispondo sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, cujos principais pontos encontram-se abaixo explicitados.

Em seus pormenores a Lei 11.300/2006 se traduz nas seguintes mudanças:

- a) Aventou a possibilidade de limite de gastos em campanhas. Trata-se de um comando normativo meramente programático, pois condiciona a fixação desse limite à superveniência de lei específica em cada eleição. Não sendo editada essa lei até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral, caberia aos partidos assim proceder. É uma previsão sem força impositiva, porque não prevê sanção pelo descumprimento.
- b) Criou a figura do responsável solidário a ser atribuída ao administrador financeiro de campanha quanto à veracidade das informações financeiras e contábeis da campanha. Nesse mesmo sentido, reforçou a obrigatoriedade de conta bancária específica para registro da movimentação financeiro da campanha. Embora já existisse essa previsão antes, não havia sanção explícita quanto ao descumprimento dessa imposição legal. Com a mudança, eventuais pagamentos de gastos eleitorais proveniente de conta diversa implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou do candidato.
- c) Inseriu uma nova sistemática para as doações financeiras às campanhas. Nesse sentido, tornou a transferência eletrônica ou o depósito em espécie devidamente identificado, como meio de doação. Quanto ao depósito em espécie, restringiu essa modalidade a pessoas físicas até o limite de 10% dos rendimentos brutos do doador, auferidos no ano anterior ao pleito. Antes, só era possível doar por meio de cheque cruzado e nominal, tanto para pessoa jurídica como física. Essa alteração apenas contemporizou procedimentos à evolução do sistema bancário.
- d) Vedou as doações de candidatos a pessoas, em razão do que tornou-se proibida qualquer tipo de doação por parte de candidatos a pessoas físicas ou jurídicas no período compreendido entre o registro da candidatura e a eleição. Nessa mesma direção, ampliou o rol de entidades impedidas de doar a partidos e candidatos, em que acresce à lista as entidades esportivas e organizações não-governamentais que recebam recursos público, as entidades beneficentes e religiosas, bem como as organizações da sociedade civil de interesse público.
- e) Ampliou o alcance das despesas eleitorais, ao incluir gastos com transportes ou deslocamento do candidato e de pessoal a serviço de candidaturas, assim como os dispêndios para realizações de comícios ou eventos destinados à promoção de candidaturas e para a produção *jingles*, *vinhetas* e *slogans* para propaganda eleitoral.
- f) Suprimiu o pagamento de cachês a artistas ou animadores de eventos relacionados a campanha eleitoral e confecção, aquisição e distribuição de brindes como camisetas, chaveiros, além de obrigar aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos a divulgação periódica da evolução das contas durante o transcurso da campanha, mediante disponibilização de relatórios discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento das devidas campanhas eleitorais.
- g) Criou o instituto da representação eleitoral, como ação própria de partidos ou coligações para abertura de investigação judicial para apurar possíveis atos que conflitem com a nova regra estabelecida no tocante à arrecadação e gastos de recursos de campanha.
- h) Proibiu a propaganda em bens públicos para fins de divulgação de qualquer material de propaganda eleitoral, sujeitando eventuais infratores ao pagamento de multa, caso não providenciem a restauração em tempo estabelecido pela Justiça Eleitoral.

- i) Vedou a distribuição de brindes, a realização de showmícios e o uso de outdoors; restringiu a participação de candidatos em programas por eles apresentados ou comentados; alterou a distribuição do tempo em horário eleitoral com base na bancada eleita; proibiu a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública em anos eleitorais, salvo nas hipóteses de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais anteriormente instituídos.

Em decorrência dessa Lei, o TSE editou a Resolução nº 22.261/2006, pela qual ampliou o rol de locais vedados para a propaganda, nominou outros bens (orelhões, cabines telefônicas, bancas de revistas, táxis, ônibus, vans, cinemas, clubes, lojas, shoppings, igrejas, ginásios, estádios, escolas, faculdades, hotéis) e regulamentou o uso de bonecos e cartazes em vias públicas, resguardada a preservação do bom andamento do trânsito.

4.2.2 Objetivos subjacentes

Como se espera, toda proposta de mudança institucional deve pressupor a existência de pelo menos um problema a resolver, objetivos a atingir e os meios a adotar, dentro uma dada realidade institucional estabelecida. As informações colhidas nos bastidores das negociações para andamento do PL 5.855/2005 permitiu vislumbrar que esse conjunto de normas nasceu sob o desígnio de inibir condutas escusas em campanhas eleitorais. Desse modo, as mudanças foram orientadas para o objetivo de reduzir custos de campanhas e de impor maior controle na arrecadação e gasto desses recursos, supondo a redução da incidência de irregularidades nas práticas de campanhas eleitorais. Esses argumentos foram recorrentes tanto na Câmara como no Senado. O propósito era contrapor a legislação às sequências de denúncia e seus desdobramentos. A sincronia de alguns acontecimentos em linha com as intercorrências por que passou o projeto no âmbito da Câmara dos Deputados, conforme sintetizados nos quadro abaixo, sinalizam essa relação.

Quadro 11: Sinopse da trajetória do PL 5.855/2005 e o contexto político

Datas	Andamentos do PL	Fatos políticos
01.09.2005	Chegada do Projeto à Câmara	Aprovação do primeiro relatório da CPI dos Correios em conjunto com a CPI da Compra de Votos, propondo o indiciamento de 18 parlamentares.
14.09.2005		Cassação do mandato do Deputado Roberto Jefferson.
22.09.2005	Divulgação da primeira versão do parecer na CCJC	Renúncia do Deputado Severino Cavalcanti à Presidência da Câmara e ao mandato de Deputado Federal, no dia anterior.
01.12.2005		Cassação do mandato do Deputado José Dirceu
22.03.2006	Conclusão da votação do projeto na Câmara	Votação do processo de cassação do Deputado Wandervall Santos, nesse mesmo dia, e de outro processo semelhante contra o Deputado João Magno, no dia seguinte.

Fonte: elaboração do autor

Com efeito, a Lei nº 11.300/2006, como produto do esforço legislativo para viabilizar essas mudanças, através do projeto de que foi originada, introduziu normas proibitivas para

determinadas condutas, como as que vedam a distribuição de brindes e a realização de showmícios, na tentativa de impor uma nova disciplina para os gastos de campanha, e inovou com a instrumentalização de mecanismos de transparência na prestação de contas ainda no transcorrer das campanhas.

Em linha com esse propósito, a argumentação dominante para justificar a urgência das mudanças ancorou-se em preocupações voltadas para o cenário de crise política vivida à época, assentada na vertiginosa sequência de escândalos desencadeada a partir da CPMI dos Correios, que deu maior visibilidade pública a um complexo esquema criminoso de arrecadação de recursos para financiar partidos políticos e custear compra de apoios políticos no Congresso, cuja sistemática de amealhar e distribuir recursos ilícitos ficou conhecida pelo nome de “mensalão”, neologismo pronunciado pelo Deputado Roberto Jeferson e disseminado pela mídia para designar o escândalo, que dominou a pauta das discussões políticas nos anos de 2005 e 2006.

Desde sua apresentação no Senado Federal, em 09 de agosto de 2005, esses argumentos acima expostos foram evocados para respaldar o surgimento do projeto e a urgência no seu trâmite, tendo em conta a dimensão que o fato ganhou na mídia e o contexto de efervescência política em razão do número de parlamentares citados nos depoimentos e relatos dos operadores do esquema. Trechos da justificação que acompanha o projeto ilustra bem isso, se não vejamos:

Os eventos que ocupam este Parlamento, a mídia e o povo brasileiro nas últimas semanas, relativos ao financiamento de campanhas políticas, provam, à saciedade, o soar da hora extrema de se dar novo tratamento legislativo a essa tormentosa questão... Temos para nós que a democracia representativa brasileira não resistirá por muito mais tempo aos constantes e cada vez mais violentos açoitamentos das ilegalidades que brotam das práticas correntes do financiamento de campanhas... Este Parlamento deve reagir a isso, e, enfaticamente, em tempo de aplicar o novo sistema já nas próximas eleições, o que erige esta proposição à posição de matéria de inelutável urgência nas pautas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Pelo que se observa, o projeto tramitou sob a aura de uma conjuntura política muito turbulenta, pois nasceu no epicentro de uma escalada de denúncias com implicações diretas nas intuições políticas, principalmente na seara parlamentar. O desarranjo do sistema político se mostrava evidente, tendo vista a repercussão política desses fatos com o envolvimento direto de agentes políticos, em que só de parlamentares havia mais de uma centena sendo objeto de algum tipo de investigação. Isso é sintomático de um sistema político fatigado, que sugere algum tipo de intervenção.

Conquanto o contexto sugira mudanças, importa saber qual a magnitude dessa mudança, se ampla ou mais restrita. No repertório legislativo, havia propostas e adeptos nessas duas dimensões, porém, no caso, o caminho adotado foi o de mudanças pontuais, nos moldes do PL 5.855/2005, em detrimento de outras propostas mais ousadas, a exemplo do PL 2.679/2003, que se encontrava inclusive em fase mais adiantada de tramitação, porquanto contava com os pareceres de todas as comissões, logo, pronto para ser levado a voto, mas mesmo assim foi preterido do debate, por mais que a crise se mostrasse aguda.

Esse comportamento traz à lume evidências de que as grandes reformas, de fato, encontram resistências no corpo das instituições em que são engendradas. No caso da reforma política, a dificuldade de consenso é uma constante, as divergências vão desde os diagnósticos e percepções dos problemas até a prescrição de providências. Fatores como a falta de convicção quanto a sua necessidade, incerteza quanto às consequências, efeitos de *path dependence*, *veto players* e mecanismos de obstrução são apontados por diversos autores como óbices a mudanças de grande vulto (MEIRINHO e FREIRE, 2009; SANTOS, 2007; TAVARES, 2007; RENNÓ, 2007; AMES, 2003; ABRUCIO, 2003; HIROI E RENNÓ, 2012).

Enquanto isso, por outro lado, a rota das mudanças graduais e adaptativas parece prosperar como caminho factível, dando vasão a mudanças mais pontuais, conhecidas na linguagem interna do Parlamento como minirreformas. As circunstâncias e o contexto em que o PL 5.855/2005 evoluiu em sua tramitação até ser convertido na Lei 11.300/2006 sugerem uma inclinação para uma sistemática de mudança cadenciada em detrimento de alterações mais radicais, a exemplo do PL 1210/2007. Nesse sentido, é oportuno refinar as considerações, com ênfase nessa vertente.

4.2.3 Minirreformas: sinal ou ruído?

Se pela trajetória das grandes mudanças há evidências empíricas que indicam renitentes objeções a avanços, isso não impede cogitar algum mecanismo de mudança que possa evoluir de forma discreta e continuada. Como é próprio da dinâmica política, por mais que aparente estático, sistema nenhum cristaliza de forma definitiva, por mais funcional que seja. Thelen (2003) já alertava para o fato de que as instituições requerem uma manutenção periódica para as suas sobrevivências, de tal sorte que necessitam de serem sempre renegociadas para se adequarem ao ambiente político e econômico em constante alteração. Nesse sentido, alguns eventos merecem um olhar mais atento para a detecção de algum

movimento mutacional em linha com possíveis tendências direcionadas para padrões de mudanças mais suaves e mais frequentes, como resultado possível em face do contexto fático-político em que se insere.

Sob esse prisma, os desfechos a que chegaram os PLs 1.210/2007 e 5.855/2005 permitem traçar um paralelo nessa direção, tendo em perspectiva a propensão para um modelo de mudanças mais comedidas em detrimento dos avanços mais notáveis. Os discursos proferidos no Plenário da Câmara dos Deputados, por ocasião dos debates sobre esses projetos, enfatizavam a sistemática de financiamento de campanhas como foco desencadeador dos escândalos noticiados, no que reclama mudanças urgentes no *status quo* existente. Contudo, a despeito de já haver vários projetos tratando do assunto de forma mais profunda como era o caso do PL 2.679/2003, que propunha a lista fechada e o financiamento público, os atores políticos atuantes no Congresso decidiram por mudanças pontuais em detrimento das propostas mais drásticas.

A propósito disso, além do projeto 2.679/2003, que abordava essas questões de forma mais sistêmica, havia outras proposições em trâmite na Câmara, já aprovadas pelo Senado Federal, que tratavam dos mesmos assuntos de modo fatiado, a exemplo do financiamento público exclusivo de campanha (PL 4.593/2001), do sistema de listas eleitorais mistas (PL 3.428/2000), do fim das coligações em eleições proporcionais (PL 1.562/1999) e a faculdade de criação de federações partidárias (PL 2.220/1999). Esse fato revela uma assimetria de interesses entre a Câmara e o Senado, quanto aos diagnósticos e as providências sugeridas.

Releva salientar que todas essas proposições acima mencionadas eram oriundas do Senado Federal, resultantes de uma comissão especial instalada naquela Casa nos idos de 1995, cujo relatório final, formatado pelo Senador Sérgio Machado, foi publicado em 1998, trazendo por consequência medidas propositivas sobre esses pontos relatados, ante o diagnóstico de que os sistemas eleitoral e partidário vigentes estavam fragilizados.

Isso mostra quão longa é essa discussão, bem como expõe uma lógica diferenciada entre a Câmara e o Senado no trato dessa questão, devido à aplicabilidade de sistemas eleitorais distintos para a eleição de cada uma das Casas Legislativas que compõem o Congresso Nacional. O Senado, eleito pelo sistema majoritário, *a priori*, não estaria sujeito aos efeitos das mudanças por ele aprovadas. Na Câmara, pelo fato de se adotar o princípio da proporcionalidade como critério para o preenchimento de suas cadeiras, os atores agiram em

função de expectativas e incertezas quanto aos efeitos que a mudança possa lhe causar. Assim, do modo de aquisição de mandatos deriva divergência de interesses, que repercute na lógica decisória em cada legislativa.

Considerando a margem de incerteza sobre os efeitos imprevisíveis inerentes a qualquer modalidade de reforma, é natural que o grau de resistência às mudanças seja maior na Câmara dos Deputados. Daí porque, as divergências e as complexidades que circundam essa temática passam pela configuração do sistema eleitoral e pelo próprio formato bicameral do Poder Legislativo, em que uma casa exerce o poder de veto sobre a outra, de forma que mudanças mais profundas nas regras do jogo político implica um consenso mais amplo do que a simples decisão em apenas uma das Casas do Congresso Nacional sobre determinada proposta.

As incertezas e as múltiplas consequências não previsíveis intrínsecas às mudanças, cuja variação se relaciona com o seu grau de profundidade, certamente atuam como mecanismo de repulsa às reformas de maior impacto. Desse modo, a controvérsia que ladeia as grandes reformas se mostram presentes no Brasil, desafiando os recursos analíticos e os conhecimentos disponíveis de que fala Reis (2003). Considerando o fato de que essas incertezas variam na proporção da intensidade das mudanças, tentativas de reformas de maiores proporções estariam fadadas ao insucesso. Assim sendo, mudanças baseada em fatores endógenos não vislumbram alterações bruscas. Por exclusão, restariam as mudanças graduais como opção factível nesse cenário.

Por essa linha, as mudanças mais substanciais só seriam possíveis por iniciativa de atores de fora para dentro em relação à instituição. O caso dos projetos oriundos do Senado sobre financiamento de campanha, sistema de lista mista, fim de coligações e outros arquivados pela Câmara ilustra um pouco essa lógica, na mediada em que o Senado se torna um ator partícipe do processo de uma mudança, de cujos efeitos estaria livre, ao tempo em que a Câmara se recusa a proceder a mudança nos moldes propostos pelo Senado em função de um cálculo utilitarista que expõe os atores a uma situação de riscos e incertezas, que ameaçam as suas chances de sobrevivência eleitoral.

Mudanças profundas em um sistema eleitoral, por exemplo, digna de ser rotulada como reforma, necessitaria romper com as bases repetitivas de um modelo historicamente enraizado. No caso do sistema eleitoral, existe uma tradição de estabilidade histórica desses sistemas, e a opção de escolha sobre plataforma de reforma política desse porte, na prática, só

existe nos manuais teóricos. As mudanças possíveis estão circunscritas a modelos majoritários ou proporcionais, cujos padrões de duração seguem uma linha de permanência. Aliás, os sistemas que predominam em cada país resultam de uma evolução histórica lenta e gradual (NOHLEN, 2007, p. 37 e 38).

A conversão em Lei do PL 5.855/2005 deu ensejo ao surgimento da primeira lei rotulada de minirreforma eleitoral gestada em um contexto, em que já havia outras propostas de alcance mais reformador no sistema político, no aguardo de votação. Esse fato é emblemático para consignar a abertura de caminhos alternativos, em face da constatação de emperramento das grandes mudanças, pois, a despeito da existência no repositório legislativo de propostas mais robustas prontas para serem votadas, como era o caso do PL 2.679/03, as lideranças políticas na Câmara, deliberadamente, optaram por alterações incrementais na forma do projeto de lei nº 5.855/2005.

Sob o ângulo teórico, as mudanças operadas guardam afinidade com o processo gradual, em que predomina o tipo denominado de *layereing*, porquanto reforça regras já existentes, embora cria novos mecanismos para a sua efetivação, como foi o caso da criação da figura da representação eleitoral, assinalada no artigo 30-A da Lei 9.504/1997. Importa ressaltar que tal mudança criou instrumento judicial próprio para as ações contra as infrações de captação ilícita de sufrágio por abuso de poder econômico disposto no artigo 41-A dessa mesma Lei, inserido pela Lei 9.840/1999.

Com isso, evidencia-se um traço de continuidade de mudanças em que um momento posterior pode ser conectado a um anterior, como uma espécie de sobreposição de camadas normativas sucessivas e complementares, materializado pelas minirreformas, sinalizando uma possível tendência. Entretanto, são necessárias outras observações subsequentes para aferir o grau de consistência dessa conjectura. Nessa linha, no tópico seguinte agrega-se o PL 5.498/2009 como mais um caso no prosseguimento desse estudo.

4.3 Projeto de Lei nº 5.498/2009: mais um passo na mesma direção

Quem observa o panorama das mudanças nas instituições brasileiras, no plano da reforma política, logo percebe que um dos traços marcantes dessa temática é a sua persistência em todas as fases da história do Brasil. No pós-constituente, muitas propostas foram apresentadas e vários ensaios reformistas foram esboçados, sem que, contudo, grandes

mudanças tenham ocorrido em um só ato. Ao menos nas duas últimas décadas, todas as legislaturas tiveram a reforma política em evidência, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado.

Nesse movimento, o PL 5.498/2009 constituiu o terceiro e último caso a ser particularizado para fins de análise no corpo da presente dissertação, tendo em mira a busca de mais dados para embasar argumentos que possam acrescer algo novo para compreensão do sistema político e suas implicações com a trajetória de mudanças institucionais na acepção de reforma política, notadamente sob a ótica interna do Parlamento. Em sintonia com esse propósito, a inclusão desse projeto no conjunto de casos analisados visa agregar ganhos informacionais no contexto da análise em conjunção com os demais casos já escrutinados em etapas anteriores.

No plano político, desde sua cogitação, o Projeto de Lei nº 5.498/2009 derivou de um movimento articulado entre as lideranças partidárias na Câmara dos Deputados, com desígnios específicos que, segundo consta da própria justificção atinente à proposta, consistia no propósito de restabelecer prerrogativas do Legislativo no preenchimento de lacunas normativas, por vezes, ocupadas pela Justiça Eleitoral, via resoluções do TSE. Nesse sentido, o ato legislativo sugere uma postura mais reagentes do que propositiva. Entretanto, o ponto a ser enfatizado aqui é a sua conversão em lei e a configuração de um segundo caso consecutivo de minirreforma eleitoral consolidada no contexto político brasileiro que se soma à Lei 11.300/2006.

Esta última lei resultou do Projeto de Lei nº 5.855/2005 e se destacou pelo pioneirismo no uso do termo “minirreforma política”, apropriado pelo vocabulário legislativo para designar uma modalidade de mudança. Isso marcou uma distinção terminológica em relação ao alcance mais difuso do que seja reforma política até então propagado. Esse termo consagrou uma maneira própria e específica para graduar intensidades de reforma em escalas de maior ou menor magnitude. Tal fato aflorou a percepção de um aspecto de mudança institucional, afeto ao processo de reforma política, que sugere uma linha de investigação a ser explorada. Para tanto, a abordagem sobre o PL 5.498/2009 na sequência desse estudo visa continuar a busca de novos elementos empíricos, em face da premissa de que as mudanças graduais podem configurar uma sistemática de intervenção preponderante no sistema político.

As peculiaridades entre os casos elencados encontram-se presente no porte das mudanças prescritas, sendo que o primeiro caso se caracteriza pelo vigor em potencial e os

dois últimos pela moderação nos seus alcances. Disso decorre a expectativa de resultados, dado que o primeiro foi rejeitado e os dois últimos aprovados, dando azo à especulação sobre possíveis tendências para um arquétipo de reforma modulada pelo acúmulo de pequenas alterações nas regras do jogo político, como estratégia de mudanças sem choque de ruptura.

Desde sua origem, o projeto 5.498/2009 restringiu-se a pontos previamente delineados para viabilizar um acordo entre os principais líderes partidários na Câmara dos Deputados. Logo, a sua construção foi precedida de uma série de reuniões conduzidas por um grupo de trabalho constituído para esse fim, coordenado e relatado pelo Deputado Flávio Dino. As propostas desse grupo foram sistematizadas por este mesmo Deputado, a quem foi delegada a tarefa de redigir o texto do projeto, a partir das diretrizes estabelecida pelo conjunto dos Líderes. A preocupação inicial era com a regulamentação do uso da internet nas campanhas e com a adequação da legislação à jurisprudência da Justiça Eleitoral, sob o fundamento de retomada de prerrogativas do Parlamento no preenchimento de lacunas normativas ocupadas pelo TSE por meio de resoluções.

Em síntese, o projeto aventava mudanças em pontos como: uso de internet, direito de resposta, doação via cartão de crédito ou transferência eletrônica, uso de blogs, redes sociais e correio eletrônico, criação Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) para candidatos e comitês eleitorais, criação de novas hipóteses para cassação de registro ou de diploma de candidato, prévias eleitorais, mecanismos de inserção das mulheres na política partidária, participação em programas jornalísticos e eventos fechados, como congresso e seminários, também faziam parte da proposta inicial.

A proposta explicitava ainda outras questões procedimentais como: conceito de quitação eleitoral, condições de inelegibilidade, prazo para julgamento de registro de candidatura, data para arrecadação de recursos e gastos no começo da campanha, débitos de campanha, recursos ao TSE, prazos para representação, valor de multa em razão do potencial lesivo da conduta praticada em desconformidade com a lei, situações de propaganda antecipada, uso de bonecos e cartazes, pagamento de material impresso, regras para debates, prioridade em julgamento de processos, impressão do voto e voto em trânsito.

Como exposto, a proposta não vislumbrou mudanças estruturais, pelo contrário, primou por adaptações pontuais (a maioria delas voltadas para regras de procedimentos), no sentido de torná-las mais claras para o funcionamento da atividade político-eleitoral, a partir do aperfeiçoamento de normas já constantes das leis dos partidos políticos e das eleições, que

ainda deixavam margem à interpretações conflitantes, abrindo brecha para ação resolutive da Justiça Eleitoral. Com isso, restringiu-se o espaço interpretativo por parte do Judiciário.

4.3.1 Dos bastidores ao palco

Como sugere a literatura especializada, na abordagem de temas controversos, em ambiente de interações complexas, onde muitos atores se relacionam com potencial poder de veto, a chance de êxito de qualquer proposta de reforma política passa por várias condicionantes políticas, como premissa elementar para implementação de mudanças (NOHLEN, 2007). No caso do PL 5.498/2009, esse ritual foi seguido, pois os líderes de todos os partidos, incluindo-se o Líder do governo e o da minoria, bem como a Deputada Alice Portugal, na qualidade de coordenadora da bancada feminina na Câmara, foram chamados a compartilhar a paternidade da proposta como ostentação de apoio político em torno dos pontos abarcados.

Por decorrência das circunstâncias em que foi formatado, o projeto foi subscrito pelos líderes de todos os partidos e encabeçado pelo Deputado Henrique Eduardo Alves, Líder do PMDB, seguido por outros 14 subscritores, representando 13 partidos distintos (PMDB, PT, PSDB, DEM, PSB, PR, PP, PDT, PV PPS, PCdoB, PSC e PTC). Com essas assinaturas, foi formalizada a entrega do projeto em 30 de junho de 2009 e anunciada pelo Presidente da Casa, na reunião do colégio de Líderes do mesmo dia, ocasião em que ficou acertado que a pauta da semana seguinte seria destinada prioritariamente à apreciação do projeto em questão, cujos procedimentos também foram objeto de acordo nessa mesma sentada.

Pelo acordo, o projeto ganharia rito de urgência, mediante aprovação de requerimento chancelado pelos líderes, nesse mesmo dia, para viabilizar a sua apreciação direta em Plenário, sem a necessidade de tramitar pelas comissões temáticas da Casa, fato que se consumou na sessão imediata que se seguiu à reunião. Outro procedimento que fez parte do acerto foi o compromisso de facultar a possibilidade votação nominal das emendas a quem assim o desejasse, sem a necessidade dos chamados pedidos de verificação de votação. Com isso, estariam criadas as condições políticas para o prosseguimento do processo de discussão e votação da matéria em Plenário, com significativa previsibilidade de aprovação de um texto dentro dos contornos temáticos estipulados, embora algumas divergências se mostrassem presentes ainda. Com isso, suprimiu-se a fase de comissões, o que abreviou o caminho. A propósito desse atalho legislativo, o projeto durou apenas uma semana na fase iniciadora da Câmara (foi apresentado em 30 de junho de 2009 e aprovado em 08 do mês seguinte).

4.3.2 A fase de Plenário

Decerto, a forma compartilhada em que proposta surgiu foi decisiva para que viesse logo a Plenário. Com efeito, na sessão do dia 07 de julho de 2009 (uma semana após ser apresentado), o projeto foi pautado em Plenário, ainda que pendente de parecer da CCJC (única Comissão a que o projeto foi distribuído). Como parte do pactuado, o Deputado Flávio Dino foi designado para oferecer parecer em Plenário que, por sua vez, se limitou a opinar pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do texto, sem propor qualquer alteração ao texto da proposta, na perspectiva de que o Plenário assim o fizesse na fase de emendamento, que é durante a discussão do projeto³¹, na sequência da apresentação do parecer. Nesse lapso, que durou cerca de três horas, foram apresentadas 136 emendas. Esse elevado número de emendas fez com que o parecer sobre elas ficasse para o dia seguinte, por acordo, a fim de que o relator e o conjunto do Plenário pudessem analisá-las em sua totalidade.

Por consequência, no dia seguinte (08 de julho de 2009) foram convocadas três sessões consecutivas, dedicadas à votação do projeto. A primeira começou às 9 horas da manhã e a última encerrou-se às 23 horas e 26 minutos. Portanto, houve mais de 14 horas ininterruptas de intenso debate para decidir sobre qual texto deveria refletir a versão final do projeto, como expressão da vontade de uma maioria. Vê-se que, mesmo por acordo, em que as votações cumpriam apenas formalidades para homologar as combinações políticas antecedentes, o prolongamento da discussão ainda persistiu. O que seria, então, sem acordo?

O parecer às emendas foi apresentado logo no começo da primeira sessão, no qual o relator opinou pela aprovação integral de 12 e parcial de outras 19 das 136 emendas apreciadas. Do grupo das emendas integralmente acolhidas destacam-se os seguintes aspectos:

- a) impede o uso de aparelho celular, máquinas fotográficas e filmadores dentro da cabine de votação;
- b) exclui do limite de pagamento de pessoal, com base nos recursos provenientes do fundo partidário, despesas com encargos e tributos;
- c) Possibilita o parcelamento de multa eleitoral;

³¹ Art. 120, inciso I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

- d) isenta de cobrança de taxas bancária ou outras despesas de manutenção de contas bancárias para fins de arrecadação de campanha;
- e) estende a compensação fiscal das emissoras de rádio e TV para os casos de divulgação de referendo e plebiscito;
- f) atribui a responsabilidade trabalhista exclusivamente ao órgão partidário a que lhe deu causa, excluindo a hipótese de responsabilidade solidária, nesse caso;
- g) permite o uso da internet e outros meios de eletrônicos, desde que o conteúdo seja produzido ou editado pelo candidatos, partidos ou coligações ou, ainda, por iniciativa de qualquer pessoa natural;
- h) prevê tramitação preferencial dos pedidos do direito de respostas e as representações por propaganda irregular em rádio, tv e internet, sobre os demais processos da justiça eleitoral;

Em atenção ao acordo, o relator incorporou ao texto todas as emendas integralmente aceitas, na forma de subemenda substitutiva global, à semelhança do que ocorreu com as 19 emendas, que foram aproveitadas parcialmente. Já na segunda sessão, foi aprovado de modo simbólico o texto consolidado, no formato de subemenda substitutiva global, ressalvados os destaques³².

Dos destaques aprovados, sobrevieram apenas pequenas modificações pontuais, sem afetar o conjunto da proposta aprovada. Entre as mudanças acrescidas em razão disso, distinguem-se a que permite o voto em trânsito para eleição presidencial (emenda 29) e a que faculta o uso de imagem e voz de candidato ou militante de partido que integre a coligação em nível nacional, na propaganda de seus candidatos, nos estados (emenda 56). Assim, finaliza-se a votação na Câmara, como casa iniciadora do processo, sendo que no dia (14 de julho de 2009) o projeto foi enviado ao Senado Federal.

Por fim, tal como os destaques, o teor das emendas acima mencionadas também redundam em mudanças muito pontuais, pois, conquanto a lista de alterações pareça extensa, na essência, não passam de regras periféricas relacionadas a procedimentos de mera disciplina processual, sem maiores implicações no processo eleitoral. Portanto, se consideradas apenas em si, não configuram mudanças na essência do projeto.

4.3.3 Regras e atores: protagonismo do Presidente da Câmara

Na condução desse processo, ficou bastante clara a importância dos acordos celebrados no âmbito de colégio de líderes, que em seguidas reuniões coordenadas pelo

³² Destaque é um instrumento regimental que pode ser requerido antes de anunciada a votação de uma matéria, pelo qual se pode separar para votação específica parte de proposição ou emendas, conforme o interesse de quem requer. Cada destaque requer uma votação e pode promover alteração no texto principal.

Presidente Michel Temer conciliou diferentes interesses ainda na fase preliminar de formulação da proposta, com notáveis reflexos na brevidade de seu andamento. Por outro lado, a intervenção do Presidente da Câmara dos Deputados, no uso de prerrogativas de sua alçada, afora outras (poder de agenda, convocação de reuniões do próprio do Colégio de Líderes, designação de relator e outras mais) foi crucial para o êxito do projeto na agilidade em que ocorreu.

O ponto nodal de seu protagonismo nessa passagem veio de uma resposta dada a uma questão de ordem formulada pelo Deputado Régis de Oliveira, em 17 de março de 2009³³, acerca do rito de tramitação de medidas provisórias, especificamente no que tange à previsão constitucional de sobrestamento da pauta deliberativa da Casa congressual em que se encontra a MP, após transcorridos 45 dias da sua edição, como prevê o artigo 62, 6º da Constituição brasileira.

Em síntese, a essência da decisão proferida pelo então do Presidente da Câmara, Deputado Michel Temer, consistiu no entendimento de que o trancamento de que fala a Constituição só incide naquelas matérias passíveis de serem tratadas por medidas provisórias. Por esse entendimento, tudo aquilo que tivesse fora do raio de alcance das MPs não se submeteria ao instituto do trancamento, como é caso de matéria que versa sobre partidos políticos e direito eleitoral, a teor da alínea *a*, do inciso I, do 1º, do artigo 62 da Constituição, sob cujo âmbito se insere o mérito do projeto em apreço. Assim, a partir dessa decisão, o trancamento de pauta por medidas provisórias foi relativizado para comportar exceções, sendo que o PL 5.498/2009 foi uma delas.

Considerando-se o fato de que durante toda a tramitação do projeto haviam várias medidas provisórias tramitando sob essa condição de prazo esgotado, se não fosse esse mudança de entendimento, o projeto não teria a mesma facilidade para tramitar. Nesse sentido, a flexibilização dessa regra por força de uma interpretação inovadora foi providencial para viabilizar a votação da matéria naquela ocasião, numa clara demonstração de que as regras importam para o desfecho de determinado processo institucional. No caso desse projeto, foi dedicado mais tempo aos acordos sobre regras de procedimentos do que a própria etapa de discussão e votação em Plenário.

³³ Questão nº 411 de 2009 formulado pelo Deputado Régis de Oliveira.

Assim, a imersão nas fases antecedentes à formalização da proposta e a contextualização das mudanças no quadro institucional existente permitiu identificar atos e fatos intercorrentes com repercussão na cadeia de interação entre a ação dos atores e suas consequências no desfecho do processo. Para tanto, o mapeamento do processo pelo uso da técnica do *process tracing* se mostrou relevante para contornar problemas dessa ordem, pois permitiu captar informações fora dos registros convencionais, com potencial efeito causal sobre os resultados alcançados.

4.3.4 Síntese do texto aprovado

De uma maneira sucinta, destaca-se que texto aprovado pela Câmara dos Deputados e mantidos pelo Senado trouxe algumas mudanças no tocante à participação feminina na disputa política. Primeiro, por impor aos partidos a obrigatoriedade de destinar 5% (cinco por cento) do Fundo Partidário à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres e reservar pelo menos 10% (dez por cento) do tempo de propaganda partidária para promover e difundir a participação política feminina.

Outra mudança de gênero insere-se no mecanismo de cotas para mulheres, notadamente com a nova redação dada ao § 3º do artigo 10 da Lei 9.504/1997, que falava em reserva de vagas de candidaturas para cada sexo nos partidos e agora torna cogente o preenchimento dessas vagas pelos partidos, como condição para o deferimento da nominata apresentada à Justiça Eleitoral. Além disso, fez outras alterações pontuais, a exemplo do uso da internet para doações e campanhas, a permissão do voto em trânsito em determinadas circunstâncias para a disputa presidencial, acrescida de outras questões procedimentais, as quais podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

- a) Faculta o uso amplo da internet nas campanhas eleitorais;
- b) Estabelece parâmetro para fixação de multas em função do potencial lesivo da conduta de candidatos, além de permitir o seu parcelamento e redefinir o conceito de quitação eleitoral para considerar o pagamento regular das parcelas, como condição suficiente para esse fim;
- c) Prevê que o candidato considerado inelegível possa concorrer se sobrevier decisão que restaure os seus direitos;
- d) Estabelece que os pedidos de registro de candidatura sejam julgados em até 45 dias antes do pleito;
- e) Abre a possibilidade de recurso às cortes superiores da Justiça Eleitoral em caso de rejeição de contas dos candidatos;
- f) Permite a arrecadação de recursos de campanha, imediatamente após as convenções; fixa prazo para oferecimento de representação no que tange à captação ilícita de sufrágio,

gastos indevidos e apuração de condutas vedadas a agentes públicos no período eleitoral; explicita o que seja propaganda antecipada;

- g) Disciplina o uso de cavaletes móveis, bonecos e cartazes nas campanhas;
- h) Prevê a individualização dos gastos de cada candidato, quando se tratar de propaganda impressa em conjunto com outros candidatos;
- i) Veda a prática de trucagem e montagem;
- j) Contempla regras para os debates eleitorais;
- k) Cria regra para priorizar o direito de resposta e a representação contra propaganda irregular sobre os demais processos, no âmbito da Justiça Eleitoral;
- l) Insere a necessidade do voto impresso, a partir das eleições de 2014; e
- m) Possibilita o voto em trânsito na eleição presidencial.

A despeito da longa lista de itens tratados, o conteúdo gira em torno de aspectos pontuais relacionados a procedimentos e adequações à jurisprudência sedimentada pela Justiça Eleitoral. O Legislativo atuou para preenchimento de lacunas legais que o Judiciário ocupava por meio de resoluções. Temas mais substanciais, mais uma vez, foram preteridos em favor das pequenas mudanças, como opção factível. A propósito disso, soa oportuno a manifestação do Presidente Michel Temer na mídia, no dia em que foi finalizada a votação do projeto.

A reforma política, segundo Temer, deverá voltar a ser discutida no segundo semestre. O presidente considera que a reforma não avançou a partir do momento em que se pensou na **lista partidária** acoplada ao **financiamento público** de campanha. A alternativa, segundo Temer, foi disciplinar a legislação eleitoral. (Reportagem de Idhelene Macedo/Rádio Câmara, publicada na Agência Câmara, no dia 08.07.2009. Acessível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/137349-TEMER-DEFENDE-USO-DA-INTERNET-NAS-ELEICOES-DE-2010.html>)

O trecho acima transcrito traz um juízo de confissão do próprio presidente da Câmara de que o processo de discussão de reforma política se caracteriza pela continuidade e persistência do tema na agenda legislativa em torno de pontos mais incisivos de mudanças. Enquanto isso, viceja a via das alterações incrementais e adaptativas, conhecidas na linguagem interna do Parlamento como minirreformas. Essa estratégia tem se mostrado recorrente, sobretudo a partir de 2006, com o processo de tramitação do PL 5.855/2005, convertido na Lei 11.300/2006, quando então essa sistemática se notabilizou.

O Deputado Flávio Dino também manifestou opinião que traduz uma percepção clara quanto à dificuldade que circunda o debate sobre reforma política na sua acepção mais aprofundada, o que considera algo impossível de ser tratado em uma proposta unificada em ambiente democrático. "Nenhum país do mundo fez a reforma política de uma canetada. Isso

só é possível em ditaduras", disse ele. Por esse prisma, tal projeto representa apenas um passo na caminhada. Por outro lado, críticas a essa sistemática também haviam: "São apenas remendos", palavras do Deputado Ronaldo Caiado sobre esse mesmo projeto.³⁴

4.3.5 A participação do Senado

A regra básica do processo legislativo em sistema bicameral impõe que o projeto iniciado em uma Casa seja revisado pela outra. Aprovado na Câmara, o projeto foi encaminhado ao Senado Federal, a quem caberia, como Casa revisora, rejeitar ou aceitar o projeto, com ou sem modificações. No caso, a decisão foi pela aprovação com uma série de modificações, consubstanciada em 67 emendas. Em função disso, retornou à Câmara para que esta desse o seu veredito final. Na sessão de 16 de setembro de 2009, essas emendas foram apreciadas pelo Plenário da Câmara, após parecer do Deputado Flávio Dino, que concluiu pela aceitação de apenas 3 (Emendas 53, 54 e 67) e pela rejeição das demais. A decisão do Plenário foi pela aceitação do parecer do relator, ressalvados os pontos destacados. As emendas acatadas podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- a) facultou à Justiça Eleitoral a competência para fixação de prazo para efeito de cumprimento de suas decisões quanto aos provedores de internet que divulgarem propaganda irregular, sob pena de sanções legais, se as providências de cessação da divulgação não forem agilizadas dentro do prazo estabelecido na decisão judicial.
- b) inseriu dispositivo (parágrafo único do art. 57-F da Lei 9.504/97) com o objetivo de isentar de responsabilidade o provedor de internet, caso não haja a devida comprovação de seu prévio conhecimento ou envolvimento na divulgação do conteúdo, tal como ocorre com o partido, candidato ou coligação.
- c) Excluiu o uso da internet do alcance da norma contida no parágrafo único do artigo 240 do Código Eleitoral, que proíbe qualquer tipo de propaganda, desde quarenta e oito horas antes até vinte e quatro horas depois do pleito, aplicáveis a outros meios como radiodifusão, televisão, comícios ou reuniões públicas.

Já pela via dos destaques, foi aprovado um dispositivo que distinguiu o tratamento dado aos provedores, no sentido dar-lhe maior liberdade na manifestação de pensamento, sem as restrições do artigo 45 da Lei 9.504/97, aplicáveis às emissoras de rádio e televisão, vedado o anonimato e assegurado o direito de resposta.³⁵ Com isso, findou-se o processo legiferante,

³⁴ trechos extraídos de reportagem de Janary Júnior, publicado na Agência Câmara, em 30.06.09, acessível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/136932-ACORDO-GARANTE-VOTACAO-DA-REFORMA-ELEITORAL-NA-PROXIMA-SEMANA.html>

³⁵ Essa previsão estava nas alíneas "a", "b" e "c" do § 3º do artigo 58 e 58-A, da Lei 9.504/97, inseridos pelo projeto, que prevê a preferência de sua tramitação perante a Justiça Eleitoral, e que a resposta ficará hospedada no mesmo veículo em que se deu a ofensa, por tempo de permanência de no mínimo do dobro em que esteve disponível a mensagem ofensiva.

na órbita do parlamento, após o que foi encaminhada à sanção presidencial, vindo a ser transformado na Lei 12.034/2009, publicada em 30 de setembro de 2009 (3 dias antes do prazo final para aplicação no pleito de 2010), com veto sobre três pontos.

Quanto aos vetos, o primeiro deles implicou a exclusão de regulamentação sobre conteúdo de atividade eleitoral no ambiente de internet, considerando que a legislação existente já contemplava mecanismos para coibir abusos dessa ordem. O segundo dizia respeito ao parcelamento de multa eleitoral por parte de Receita Federal, afastando essa possibilidade em virtude de sua natureza não tributária, razão porque a considerou inexecutável. Por fim, o terceiro veto incidiu sobre a previsão de novos critérios para a compensação fiscal devida às emissoras de rádio e televisão em virtude do horário eleitoral gratuito destinado à divulgação das propagandas partidárias. As razões deste veto consistiam no argumento de que a referência de cálculo toma por base os preços de publicidade comercial estipulados em tabela pública divulgada pela empresa contratada, sem considerar a necessidade de documentos fiscais para efeito de comprovação desse fato.

Assim, por tudo quanto foi tratado, as principais inovações advindas da Lei 12.034/2009 notabilizaram-se pela incorporação da internet como meio de contato com o eleitor, equiparando-a aos outros meios de comunicação já conhecidos, como o rádio e a televisão, no que tange à divulgação de conteúdo, a título de propaganda eleitoral, inclusive nos procedimentos para o direito resposta, eventualmente concedido pela Justiça Eleitoral. Para além disso, coloca a internet a serviço da captação de recursos para campanhas eleitorais.

Quanto à sua relação com a Lei 11.300/2006, as inovações introduzidas pela Lei 12.034/2009 procurou detalhar alguns aspectos já tratados naquela legislação anterior. Um exemplo típico a esse respeito refere-se à proibição de uso de outdoor na propaganda de rua. Na Lei 11.300/2006 havia uma previsão proibitiva expressa, mas não explicitava o que seria isso. Nesse vácuo, o TSE passou a atuar por meio de resoluções. Com o advento da Lei 12.034/2009, esse ponto passou a integrar o texto da lei, saindo da alçada regulatória do TSE, embora os critérios adotados seguissem os mesmos parâmetros da jurisprudência dominante das Cortes Eleitorais.

Outro ponto que marca um traço evolutivo da Lei 11.300/2006 com as alterações da Lei 12.034/2009 diz respeito ao entendimento do que seja bens de uso comum ou público, para os fins eleitorais. De acordo com a nova redação dada ao parágrafo 4º da Lei 9.504/97, os bens de uso comum são, além daqueles definidos pelo Código Civil, todos os que a

população em geral tem acesso, a exemplo de: cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos religiosos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada.

Feita essas ponderações acerca do Projeto de Lei nº 5.498/2009, após sopesar os outros casos centrados na mesma temática, pode-se dizer que o processo de mudança nas instituições políticas brasileiras não evolui na mesma proporção em que se avolumam as propostas. Do universo de proposições apresentadas, poucas são as que logram avanços nas arenas decisórias. Das que conseguem caminhar a passos mais regulares, as evidências apontam uma preferência para aqueles de conteúdo mais restritos e consensuais. No outro polo, as propostas mais substanciais tendem a repousar nas gavetas do Legislativo por anos, principalmente da Câmara dos Deputados. Quando conseguem alguma chance de serem votadas, são fulminadas por decisões explícitas ou implícitas.

Doravante, os casos foram analisados em conjunto, na tentativa de identificar elementos que levem a alguma conclusão, tendo em vista as premissas aventadas no corpo do estudo e as teorias mais afeitas ao enfoque da abordagem. Nesse caminhar, a etapa seguinte foi dedicada às considerações finais, à guisa de conclusões, mesmo que provisórias, porquanto a dinâmica do estudo não exclui outras compreensões ou outros olhares futuros sobre esse mesmo fenômeno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomada de pontos

Como visto, desde a promulgação da Constituição de 1988, a funcionalidade do sistema político brasileiro tem sido objeto de um debate aberto e difuso, permeado por propostas e sugestões de mudanças em várias dimensões. No âmbito do Parlamento, o repertório de propostas mostrou-se amplo e variado. No plano efetivo, verificaram-se mudanças seletivas e pontuais. Fora do Legislativo, constatou-se uma atuação proativa do Poder Judiciário acerca de pontos sensíveis do sistema político, com reflexos diretos sobre *status quo*, que significou mudanças perceptíveis.

Em um breve apanhado sobre as principais mudanças diretamente relacionadas ao sistema normativo, com domínio sobre o processo político, foram identificadas a Lei Complementar nº 64/1990 (Lei das inelegibilidades) e as Leis nºs 9.096/95 (Lei dos partidos políticos); 9.504/1997 (Lei das eleições) que, a lado do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), além da própria Constituição, como matriz institucional-normativa que regem o sistema político, na qual se assentam as mudanças intentadas no período estudado. Daí, todas as propostas ou intervenções identificadas sobre esse tema referiam-se a dispositivos da Constituição ou das leis desse arranjo, seja por obra de inovações legislativa, seja por ação interpretativa do Poder Judiciário.

Os três casos estudados cingem-se a projetos de leis ordinárias, apreciados de forma sequenciada, o que possibilitou a homogeneização de procedimentos. A análise buscou identificar padrões de comportamentos, em função do contexto e da densidade das mudanças em cada caso. O primeiro evento estudado se distinguiu pela generosidade de abrangência e pela sua longa maturação no tempo. Os dois últimos trataram de mudanças que se materializaram em leis, de alcance mais restritos (minirreformas), em menor espaço temporal. Dessa forma, o conteúdo veiculado e os resultados alcançados tornaram-se parâmetros para categorizar as proposta quanto ao porte e ao desfecho a que chegaram na arena decisória da Câmara dos Deputados. Também foram considerados o contexto político e o tempo como variáveis intervenientes no resultado.

Análise comparativa: semelhanças e diferenças

Os três projetos estudados tiveram em comum o fato de todos versarem sobre lei ordinária, sujeitos aos mesmos procedimentos legislativos durante as suas tramitações. Todos tramitaram sob o regime de urgência concedida por deliberação colegiada da Câmara dos Deputados, em razão do que foram levados diretamente a Plenário, sem passar pela fase instrutória no âmbito das comissões temáticas.³⁶ O primeiro e o terceiro desses casos tentaram alterar as Leis ordinárias n.ºs 4.737/65, 9.096/1995 e 9.504/1997, o segundo restringiu-se a mudanças na Lei 9.504/1997, conforme pronunciam as respectivas ementas, abaixo transcritas:

PL 1.210/2007 - 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 n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

PL n.º 5.855 de 2005/Lei 11.300/2006 - Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997

PL 5.498 de 2009/Lei 12.034/2009 - Altera as Leis n.ºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.

Nas suas particularidades, no entanto, foram identificados traços distintivos capazes de explicar rumos e tendências sobre o comportamento de atores e os resultados alcançados. Para efeito comparativo, o primeiro caso tornou-se referencial em contraposição aos dois últimos, em função da sobreposição de abrangência do primeiro sobre os demais. Dito de outra forma, os dois últimos casos foram tomados como minirreformas e o primeiro como reforma na acepção mais ampliada, notadamente, porque intentou mudanças na estrutura de institutos arraigados no sistema político brasileiro desde a década de 1940.

Como efeito reflexo dessas distinções, os dois últimos casos alinharam-se quanto ao alcance e aos resultados a que chegaram (aprovados e transformados em leis), enquanto que o

³⁶ Pela regra regimental, as proposições legislativas que dependam de parecer só podem ser incluídas na pauta de Plenário se tiver o parecer de todas as comissões temáticas a que foram distribuídas, uma exceção a essa exigência é para as propostas que ganham regime de urgência em sua tramitação. As urgências podem ser: pela própria natureza da matéria, por solicitação do Presidente da República nos casos e condições que a Constituição prevê e, por fim, por deliberação do Plenário, mediante requerimento aprovado pela maioria absoluta da Casa. Nos casos em questão, todas as urgências foram concedidas por deliberação do Plenário.

primeiro caso foi repellido, de forma categórica. A essa altura, importou indagar sobre as razões subjacentes a isso. Até aonde foi possível chegar, as evidências sugerem uma relação de causa e efeito entre o porte das mudanças e os desfechos verificados. Com base neste primeiro indicativo, é possível concluir que as chances de uma proposta vingar variam na proporção inversa do grau da intervenção. Para essa conclusão, comparou-se partes interagentes do PL 1.210/2007 com os conteúdos dos PLs nºs 5.855 de 2005 e 5.498 de 2009. Na continuidade dessa análise, ressaltou-se primeiro os fatores de resistência ao PL 1.210/2007 e em segundas as razões que levaram à aprovação dos PLs 5.855/2005 e 5.498/2009.

Resistências ao PL 1.210/2007

Por trás da mecânica processual em torno do PL 1.210/2007, vários fatores atuaram para a sua rejeição. O primeiro deles foi o ceticismo em relação à, dita, necessidade de reforma. O Deputado Arnaldo Faria de Sá, que se entrincheirou contra o PL 1.210/2007 e um dos ouvidos nesse estudo, foi enfático em dizer: “Olha, para resumir, nós não precisamos de reforma política. Nós precisamos de reforma dos políticos. É esse o problema. Eu já tinha essa tese há muito tempo e, depois desse episódio do Cachoeira, mais ainda”. Nesse mesmo sentido foi a manifestação colhida em diálogo com o Deputado Leonardo Picciani: “Ora, quem tem o poder de decidir, tem o poder de não decidir, de não fazer. A decisão pode ser a de não fazer”.

A propósito da não-decisão, sugerida pelo Deputado Leonardo Picciani, a abordagem institucionalista contempla essa hipótese como mecanismo institucional passível de uso para determinados temas sensíveis ou ameaçadores de interesses. Essa estratégia pode ser associada a instrumento de obstrução e *vetos plays*. A versão seminal dessa abordagem vem da década de 1960, especificamente, a partir de trabalhos desenvolvidos e sistematizados por BACHRACH e BARATZ em 1963 (*non-decision-making process*). No caso do PL 1.210/2007, a antecipação do seu fim, antes mesmo da ultimação do seu trâmite, redundava em hipótese de decisão parcial com efeito integral, o que implica repúdio implícito sem a necessidade de exaurimento formal do processo decisório.

Outros posicionamentos semelhantes se seguiram: “Eu, modestamente, se pudesse fazer uma proposta sem a intitular de “reforma política”, imagino que nós poderíamos pegar a Lei nº 9.504, a Lei nº 12.034, que são as leis eleitorais, e acabar com o mundo de vedações

que existem ali.” (trecho de discurso do Deputado Miro Teixeira, proferido em Plenário na sessão do dia 19.10.2012).

Nessa mesma linha, importa assinalar as posições de acadêmicos como Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (2007). Segundo esses autores, as propostas de reforma política partem de diagnósticos equivocados. Para esses autores, a resistência ao fechamento da lista decorre da constrição que isso causa na atuação individual do parlamentar, além da oligarquização da vida partidária.

Essa oligarquização, também denominada de “caciquismo” partidário, foi lugar-comum nos argumentos contrários à lista, mesmo aqueles que aparentemente estavam em uma posição privilegiada dentro da organização partidária não pouparam críticas a esse modelo, como foi o caso do Deputado Leonardo Picciani, que, juntamente com familiares, exercia postos de comando na legenda a que era filiado. Quando perguntado sobre isso, ponderou: “...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.”

Essa postura converge para o vaticínio de Kenneth Shepsle (1986) *apud* Hall e Taylor (2003, p. 198). Segundo esse autor, os incumbentes relutariam em alterar regras institucionais mesmo que em situações que representassem aparentes ganhos imediatos em face de contexto presente, caso paire dúvidas ou grandes incertezas no tocante ao impacto das novas regras sobre decisões ainda não previstas. Isso porque, nem todos os efeitos de novas regras são passíveis de previsão. Como isso, mesmo que a implementação de medidas substanciais pareça vantajosa, os agentes podem hesitar em fazê-las em virtude de questões que não possam prevê.

Outra evidência extraída, que se vincula à lógica da sobrevivência política dos incumbentes, decorreu da percepção colhida do confronto entre as posições da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre o sistema de listas preordenadas e o financiamento público. No Senado, esses pontos já haviam sido aprovados e enviados à Câmara desde o ano de 2000 (PLs 3.428/2000 e 4.593/2001, na Câmara). Essa divergência pode ser atribuída aos diferentes sistemas eleitorais para sufrágio de deputados e senadores. O Senado, eleito pelo sistema majoritário, *a priori*, não estaria sujeito aos efeitos de mudanças dessa ordem. Na Câmara, em virtude do princípio da proporcionalidade como critério para o preenchimento de suas cadeiras, os atores agiram em função de expectativas e incertezas quanto aos efeitos que

a mudança possa lhe causar. Assim, a distinção de regra para aquisição de mandatos resulta em divergência de interesses, com repercussão na lógica decisória em cada casa legislativa.

Os dados das eleições de 1998 a 2010 para a Câmara dos Deputados, conforme exibidos no quadro 12 abaixo, mostraram que o índice médio de reeleição de deputados nesses pleitos situou acima de 60% (sessenta por cento). Qualquer mudança na regra para preenchimento de cadeiras pode comprometer esse desempenho. Quem pensa racionalmente não arriscaria mudar. Nessa equação, as condicionantes de uma reforma dependem de quem ganha, de quem perde e do *timing* (contexto) da mudança. Nesse caso, a chance de reforma estaria contida pelo dilema da reeleição. Como se vê na tabela abaixo, o índice de reeleição no pleito de 2010 para a Câmara dos Deputados foi acima da média histórica.

Quadro 12: Resultado de eleições para a Câmara no período de 1998 a 2010						
Ano	Composição	Nº de candidatos à reeleição	Índice de recandidatura	Nº de reeleitos	Índice de reeleição	Índice de renovação
1998	513	443	86,35%	288	65,01%	43%
2002	513	416	81,09%	283	68,09%	46%
2006	513	442	86,16%	267	52,04%	47%
2010	513	407	79,33%	286	70,76%	44%

Fonte: Diap³⁷

Quanto ao *timing*, o PL 1.210/2007 foi o único desses casos que foi levado a voto no primeiro ano da Legislatura. Talvez, por impulso de uma conjuntura política marcada pelo denunciamento, no rescaldo do mensalão com vários parlamentares denunciados. Os outros dois casos foram votados em períodos pré-eleitorais, pensando em aplicabilidade imediata. A propósito disso, detectou-se uma correlação de mudanças com o calendário eleitoral. A maioria das leis voltadas para o processo eleitoral foi aprovada em anos ímpares e as eleições ocorrem em anos pares. Isso se atribui ao princípio da anualidade, previsto no artigo 16 da Constituição.³⁸

O fato do PL 1.210/2007 ter sido colocado em votação no primeiro ano da legislatura

³⁷ Acessível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunistas/renovacao-da-camara-tende-a-ser-recorde-em-2014/>

³⁸ A Lei 11.300/2006 foi uma exceção a essa regra, mas durante o seu processo de discussão e votação na Câmara foi ponderada a necessidade de algumas adequações no texto aprovado para não conflitar com o princípio. Em razão disso, alguns pontos referentes ao processo eleitoral foram retirados para não conflitar com o princípio da anualidade.

deixou entrever a ideia de fazer das eleições municipais que ocorreram em 2008, como laboratório de experimento para a eventual mudança. Rennó (2007) cita o mensalão e o escândalo das ambulâncias, revelado pela CPI das Sanguessugas como impulsionadores da retomada da discussão sobre reforma política pela Câmara em 2007. Ainda segundo Rennó, a motivação constante para a reforma política no Brasil são os frequentes e inúmeros casos de corrupção:

[...]simplesmente, não se pode falar em mudança política no Brasil sem se remeter aos objetivos de saneamento do sistema político, de redução do escopo para comportamentos oportunistas e de moralização da política. A corrupção está no cerne da insatisfação corrente com o sistema político. (RENNÓ, 2007, p 435).

Ainda quanto ao contexto da mudança, ficou patente que alterações de regras em períodos próximos ao pleito também dificulta mudanças profundas. Questionado sobre isso, o Deputado Leonardo Picciani asseverou: “Não dá para discutir reforma política para a eleição seguinte. Você teria que discutir para uma duas ou três eleições na frente porque aí ninguém faria pensando no seu problema atual, imediato.” Isso reforça o argumento quanto à influência da lógica utilitarista na posição dos incumbentes, ao estilo da abordagem da escolha racional, o que denota efeito de *path dependence*.

Trazer essa abordagem para o campo da reforma política se justificou pela complexidade em que se deu esse processo, a exemplo do PL 1.210/2007, que se submeteu a um processo legislativo sistêmico, em ambiente de múltiplos atores, o que se traduz em dificuldade de consenso. De igual modo, as estruturas bicamerais de composição fragmentada, como é a realidade brasileira, complicou ainda mais esse cenário. A soma desses fatores concorreram, por vezes, para a não-decisão, no trato de temas controversos, como forma de expressar uma opção política, nem sempre percebida pela sociedade.

Em síntese, o caso do PL 1.210/2007 assinala uma postura refratária da Câmara dos Deputados às grandes mudanças, no plano da reforma política. Nada obstante, por outro lado, o comportamento apurado nas intercorrências constatadas nos processos de mudanças materializados nas leis 11.300/2006 e 12.034/2009 mostrou que isso não representa uma recusa absoluta às mudanças, pois subsiste uma sistemática de pequenas alterações diferidas no tempo, cadenciadas pelo gradualismo, a partir de diagnósticos igualmente pontuais sedimentados em experiência anteriores.

As Leis 11.300/2006 e 12.034/2009 e seus achados

Os contextos em que ocorreram as tramitações dos PLs 5.855/2005 e 5.498/2009

guardam grande semelhança pelo fato de ambos serem aprovados em coexistência com outras propostas mais abrangente. No primeiro caso, havia o PL 2.679/2003, com toda a sua amplitude, pronto para ser votado e, mesmo assim, foi preterido pelo PL 5.855/2005. No segundo caso, haviam os PLs n°s 4.634/2009, dispendo sobre o financiamento público exclusivo de campanhas; 4.636/2009, dispendo sobre lista preordenada; 4.637/2009, propondo o fim de coligações em eleições proporcionais, só para citar alguns temas coincidentes com o teor do PL 2.679/2003, transformado no PL 1.210/2007.

O que mudava de uma situação para a outra era apenas o caminho e a forma de apresentação. No primeiro caso, a iniciativa era da Câmara dos Deputados e no segundo era do Poder Executivo. Independente da origem, ambos foram preteridos por propostas mais específicas (Lei 11.300/2006 e 12.034/2009), denominadas de minirreformas política. O uso do termo “minirreforma” é sintomático para marcar uma distinção conceitual do que seja reforma política, na acepção convencional. Na verdade, as alterações introduzidas por essas leis foram de traços eleitorais e partidários, sem afetar as estruturas do sistema.

No entanto, na linha evolutiva, antes mesmo das Leis 11.300/2006 e 12.034/2009, o acúmulo de mudanças no pós-constituente, até 2009, pode configurar a consolidação de uma sistemática de mudanças pausadas e contínuas, como que prevalecesse um ambiente de constantes mudanças, embora, pouco notado pelo senso do observador comum. A percepção desse fenômeno passa por implicações de foco, porquanto aos olhos do espectador mais distante essa dinâmica passa despercebida. Porém, ao descer um pouco mais a lupa é possível refutar aquilo que o senso comum acusa como ausência de mudanças.

Em um breve apanhado sobre o acúmulo de mudanças recentes, que compreende o período analisado, verificou-se uma sequência de inovações que podem consubstanciar alterações significativas. A propósito disso, pode-se citar: a) a Emenda Constitucional n° 4 de 1993, que introduziu o princípio da anterioridade mínima para leis que afetam o processo eleitoral (alterou o art. 16 da Constituição); b) as Leis Complementares n°s 64 de 1990 (sobre inelegibilidades) e a 81 de 1994, que ampliou de três para oito anos a situação de inelegibilidade aos condenados por improbidade ou quebra de decoro parlamentar; c) a Lei 9.096 de 1995, que dispôs sobre partidos políticos e introduziu cláusula de barreira (depois derrubada pelo STF); d) a Lei 9.504/1997, que criou regras permanentes para as eleições; e) a Lei 9.840/1999 (originada de iniciativa popular), que instituiu a figura do crime eleitoral na forma captação ilícita de sufrágio, cujas sanções consistem na cassação do registro da candidatura ou do diploma; f) por fim, a Lei 11.300 de 2006 - a primeira a ser denominada de

minirreforma eleitoral - seguida da Lei 12.034 de 2009 - a segunda com essa mesma adjetivação (Ramayana, 2010), ambas voltadas para redução controle do gasto de campanha, com reflexos consideráveis sobre os novos padrões de comportamento dos candidatos na disputa eleitoral.

Nessa mesma cadência, em 2007, o TSE editou a Resolução nº 22.610/2007 (reafirmada pelo STF), pela qual consolidou o entendimento quanto a possibilidade de perda de mandato por infidelidade partidária. Essa mudança teve o mérito de conter o crescente movimento de troca de filiação partidária, no curso dos mandatos, dada as restrições impostas a essas migrações interpartidárias.

Isso, só para mencionar algumas atos formais com repercussão no meio político, entre os quais destacam-se a Lei 11.300/2006 e a Lei 12.034/2009, como parte integrante de uma série de mudanças caracterizadas pelo gradualismo, em detrimento de mudanças abruptas. Esse comportamento pode ser analisado à luz de abordagens teóricas específicas, que preconizam esse padrão de mudanças, como caminho factível. Nesse sentido, as mudanças advindas dessas duas leis foram confrontadas com os tipos de mudanças catalogados pela vertente teórica das mudanças graduais.

A Lei 11.300/2006 significou uma resposta do Legislativo ao episódio do mensalão e seus reflexos nas campanhas eleitorais. A ênfase foi no aspecto financeiro das campanhas, no sentido de minimizar a influência do poder econômica, à semelhança do que motivou a Lei 9.840/1999. Por isso, a essência das mudanças centrou-se na arrecadação e gastos de recursos, afora a restrição dos meios de propagação de campanhas, ao tornar defeso o uso de *outdoors*, showmícios ou eventos assemelhados, assim como a distribuição de brindes que represente vantagem ao eleitor, além de proibir publicidade em bens públicos. Essas mudanças afetaram substancialmente a forma e os meios de divulgação das candidaturas, sentidas, principalmente, na redução da poluição visual nos espaços públicos, tornando as campanhas, ambientalmente, mais limpas.

Por sua vez, a Lei 12.034/2009 se destaca por equiparar a internet a outros meios de comunicação convencionais, como o rádio e a televisão, para efeito de divulgação de propostas, a título de propaganda eleitoral, inclusive nos procedimentos para o direito resposta, eventualmente concedido pela Justiça Eleitoral. Além disso, retoma pontos da Lei 11.300/2006 relacionados à arrecadação, gastos, prestações de contas de campanha e à redefinição de parâmetros interpretativos sobre as restrições impostas quanto aos instrumentos

e meios de publicidade de propaganda eleitoral.

Entre essas duas leis, detectou-se uma relação de complementariedade da segunda sobre a primeira. Nesse caso, a incorporação da internet como meio de acesso do candidato ao eleitor representou uma contemporização dos canais de comunicação à nova realidade, privilegiando o uso de alguns espaços novos (internet) em detrimento do uso de outros, como os bens públicos. Em outro sentido, a fixação de parâmetros interpretativos e de procedimentos da segunda lei sobre a primeira significou uma reação do Legislativo à atuação das cortes eleitorais no preenchimento de lacunas normativas por meio de julgados e Resolução do TSE.

De certo, pelo menos a partir do pós-constituente não se verificou uma maioria reformista capaz de alterar pontos estruturantes do sistema político, vez que as propostas de maior vulto continuaram relegadas do plano decisório. Verificou, sim, maioria cíclicas e conjunturais para implementar pequenas alterações (minirreformas), a propósito de interesses pontuais, como se isso atuasse como mecanismo eficaz para atenuar a pressão por mudanças de maior impacto. Tal postura aflui para um padrão de comportamento bem ao estilo de agentes simbioses parasitários e mutualísticos, aos quais a teoria proposta por Mahoney e Thelen (2010) atribui o papel de agirem nos limites das regras para a obtenção de ganhos individuais ou até mesmo modulando tais regras para manter-se revigorado no ambiente institucional existente.

Ainda com relação aos tipos de agentes de mudanças, os comportamentos encontrados também são compatíveis com os de índole oportunista, nos moldes concebidos por Mahoney e Thelen, na medida em que se constata a presença de ação guiadas por avaliação de custo-benefício, na busca da realização de interesse de forma menos onerosa. Dentro dessa linha, os oportunistas se movem para adaptar a novos contextos e procuram se beneficiar de todas as formas possíveis, vislumbradas no sistema vigente.

Conquanto a ação legislativa represente a manifestação mais explícita das mudanças, não se pode ignorar a influência de fatores externos como parte decisiva desse processo, a exemplo das reiteradas decisões do judiciário (coligações, fidelidade partidária), bem como de movimentos da sociedade civil organizada, por meio de propostas oriundas de iniciativa popular, com foi o caso da Lei nº 9.840/1999 (captação ilícita de sufrágio) e da Lei Complementar nº 135/2010 (ficha limpa).

Do ponto de vista teórico, o enquadramento desses mecanismos situa-se no plano das

mudanças caracterizadas por evolução gradual, à altura da modelagem desenhada por Mahoney e Thelen (2010). Quanto à tipologia, o modelo proposto por Mahoney e Thelen apresenta uma variedade de tipos moduláveis pela forma que a mudança se processa. Nos casos apresentados, foi possível identificar ocorrências compatíveis com alguns desses tipos.

A primeira vinculação dessa ordem pode ser atribuída à substituição de alguns espaços de divulgação de propaganda eleitoral por outros, marcados pela integração das Leis 11.300/2006 e 12.034/2009. Para esse tipo de mudança, o modelo oferece uma classificação denominada de *displacement* (deslocamento), segundo a qual a evolução institucional decorre de um processo gradual movido pelo mecanismo de deserção de uma instituição para outra, a partir do fomento de uma nova lógica de ação. Essa nova lógica, por sua vez, abre espaço para um comportamento desviante em um ambiente em que se ativa novos recursos institucionais latentes, os quais invadem e absorvem práticas anteriores, como foi o caso da inserção da internet no processo eleitoral e a supressão de outros meios de divulgação.

Uma segunda situação captada nesse processo de mudança, contemplada pelo modelo de análise ora adotado, diz respeito ao sequenciamento de algumas regras estabelecidas pela Lei 11.300/2006 e retomadas pela Lei 12.034/2009, notadamente, relacionadas à arrecadação de recursos, aos gastos e à prestações de contas de campanhas, para torná-la mais claras e efetivas. Para isso, o modelo consagra um tipo denominado de *layereing* (camadas). Essa espécie de mudança se caracteriza pela alteração gradativa da instituição por acréscimo de novos elementos aos já existentes, também identificado como crescimento por diferenciação. O processo de mudança, nesse caso, configura-se por progressão rápida de nova instituição ao lado da anterior, presumindo ajuste à instituição existente.

Outra constatação de gradualismo convergente para o tipo denominado de *layereing* consiste no encadeamento de esforço voltado para coibir condutas tipificadas como abuso de poder econômico. Nesse sentido, a introdução da figura da representação eleitoral, assinalada no artigo 30-A da Lei 9.504/1997, por efeito da Lei 11.300/2006, veio em função da necessidade de instrumentalizar ações contra ilícitos eleitorais na forma de captação ilícita de sufrágio por abuso de poder econômico, sedimentado no artigo 41-A da Lei 9.504/1997, em decorrência da Lei 9.840/1999.

Importa consignar que a Lei 12.034/2009 voltou a esse ponto e deu nova disciplina a esse tipo de ação, na medida em que reformulou a redação do indigitado art. 30-A da Lei 9.504/1997 para estabelecer prazo para o manejo de tal ação, além acrescentar novos

parágrafos ao artigo 41-A, no sentido de explicitar que o ilícito de captação de sufrágio se configura com a mera conduta vedada, ainda que não haja pedido de voto. Portanto, não há que se falar mais em demonstração da potencialidade ilícita do ato, como era a jurisprudência da Justiça Eleitoral. Nesse ponto, há um liame teleológico da Lei 9.840/1999 com as Leis 11.300/2006 e 12.034/2009, em virtude das inovações operadas na Lei 9.504/1997 (artigo 41-A e 30-A), dando progressiva densidade normativa à mudança incrementada em 1999.

Mais uma implicação da Lei 12.034/2009 sobre a Lei 11.300/2006 refere-se ao alcance interpretativo que a mais recente exerceu sobre a anterior. O estabelecimento de parâmetros específicos para suprir lacunas aplicativas da norma remete a uma classificação de mudança denominada de *conversion* (conversão). Essa mecânica de mudança se manifesta sob a forma de readaptação de estruturas aos fins a que se destina, por meio de redimensionamento interpretativo, pressupondo a existência de hiato entre regras, devido à falta de previsão quanto a limites e consequências não intencionais da mudança, seja por ambiguidade, seja por interpretação abaixo ou acima da regra. Essa ocorrência foi identificada na normatização com vistas ao preenchimento de lacunas deixadas pela Lei 11.300/2006.

Por certo, a sucessão de mudanças ocorridas no período, processadas por meio de mecanismos graduais (minirreformas), representa uma estratégia que, por vezes, escapa ao olhar mais distanciado do fenômeno. No entanto, com um foco mais dirigido, foi possível detectar um processo de mudança em marcha dentro do próprio arcabouço institucional que, se considerado os efeitos acumulados, pode configurar uma mudança considerável.

Nos casos examinados, o eixo condutor das principais mudanças verificadas no período analisado girou em torno do modelo de financiamento das campanhas e suas implicações nos padrões de comportamento ético e moral dos agentes políticos (corrupção), seguindo uma tendência iniciada com a Lei 9.840/1999. Essa lei originou-se de um projeto de inspiração popular, cuja raiz encontra-se sedimentada na campanha da fraternidade intitulada "Fraternidade e Política", promovida pela Igreja Católica em 1996, após o que, a Comissão Brasileira Justiça e Paz, vinculada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, lançou um movimento denominada: "Combatendo a corrupção eleitoral", que culminou com a coleta das assinaturas e apresentação da proposta, transformada na lei acima referida.

No conjunto da análise, foi possível extrair balizadas conclusões de que as Leis nºs 11.300/2006 e 12.034/2009 integram uma cadeia de mudanças voltadas para o controle e fiscalização de recursos arrecadados e gastos no processo eleitoral, apontados como foco dos

principais escândalos de corrupção no contexto brasileiro recente e fatos motivadores das mudanças. Na continuidade desse debate, o modelo de financiamento de campanhas tem atraído as maiores controvérsias, em que se coloca como extremo a possibilidade de eliminar o financiamento empresarial. Se isso se confirmar, a tipologia do modelo de Mahoney e Thelen classificaria essa mudança como *exhaustion* (exaustão). Essa espécie de mudanças se manifesta pelo definhamento gradual de uma instituição ao longo do tempo, até chegar a um esgotamento.

Concomitante a isso, o PL nº 1.210/2007 consubstanciou outra frente de ação em torno de uma proposta mais impactante, cujo desfecho permitiu algumas observações relevantes para a compreensão de aspectos que circundam o fenômeno da reforma política no Brasil. A primeira delas consiste na contestação do argumento de que o Congresso Nacional não decide acerca da reforma política em níveis mais aprofundados. A votação da lista preordenada e do financiamento público de campanhas, como partes integrantes do PL 1.210/2007, corroboram essa conclusão; o que não houve foi consenso para que tal mudança prosperasse. Ademais, a preferência manifesta pela sistemática de lista aberta, estabelecida há mais de setenta anos, sugere a presença do efeito de *path denpence*, como fator adverso.

A segunda observação que importa considerar, à luz da análise do PL 1.210/2007, é o fundado receio dos atores envolvidos quanto à ameaça que as mudanças de regras pode representar na repetição dos seus mandatos. Essa conclusão encontra-se estribada na variação de comportamento entre Câmara e Senado sobre os mesmos aspectos de reforma. Isso pode ser atribuído à lógica da sobrevivência política e às peculiaridades do sistema bicameral, com regras distintas para a conquista e duração de mandato de Deputado e Senador.

Ainda em relação o PL 1.210/2007, os achados levaram à constatação de uma modalidade de rejeição de projeto à margem dos padrões legislativos convencionais, denominada de rejeição política, fenômeno caracterizado pela reprovação de uma proposição, mesmo antes da conclusão de sua votação. O fato de a lista fechada ter sido rechaçada tronou-se politicamente inviável a continuidade do projeto na agenda de votação. No caso, embora o projeto ainda figure na base de dados da Câmara como proposta ativa, isso não passa de um mero formalismo regimental, que impede o arquivamento de proposta por motivos alheios aos expressamente previstos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Por fim, é oportuno consignar que a contribuição acadêmica dessa dissertação para as abordagens sobre mudanças institucionais, na espécie de reforma política, consiste na difusão

de mais uma vertente de análise pouco explorada pelo *mainstream* da ampla literatura institucionalista existente, onde ainda predomina o paradigma dicotômico apegado aos extremos entre mudanças integrais e estagnação, sem sopesar os efeitos incrementais das pequenas e sucessivas mudanças na escala das modificações institucionais a serem consideradas acumuladamente ao longo do tempo. No caso, para além das mudanças em si, procurou-se enfatizar fatores endógenos, mediante um olhar mais atento sobre os processos em que as mudanças ocorreram. No mais, espera-se que os achados desse estudo possam ser úteis para a compreensão de outros contextos decisórios do Legislativo no trato de temas controversos, à semelhança da reforma política.

Com essas considerações, o estudo chega ao seu fim, não sem antes lembrar que as observações acerca do fenômeno estudado deve ser aprimorado no futuro, a partir de novas pesquisas mais dilatadas no tempo, pois outras ocorrências posteriores, que fogem ao recorte temporal desse trabalho, sinalizam para uma sequência dessas ocorrências analisadas, na medida em que eventos subsequentes possam ser incluídos no conjunto dessa análise, a exemplo da Lei nº 12.891/2013, também denominada de minirreforma eleitoral.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. *Reforma Política e Federalismo: Desafios para a Democratização Brasileira*. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P.; KERCHÉ, F. (Org.). Reforma política e cidadania. São Paulo: Instituto Cidadania; Fundação Perseu Abramo, 2003 .
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil* / Barry Ames; tradução de Vera Pereira. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 412p.
- ANGELINA, Cheibub Figueiredo e LIMONGI, Fernando. *Reforma Política*. Plenarium, Brasília, ano IV, n.4, p. 50-58, maio 2007
- AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA, Fátima (organizadores). *Reforma política no Brasil* . Belo Horizonte : Ed. UFMG : PNUD, 2006. 271 p. : il. –
- 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>.
- _____. *As Duas Faces do Poder*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011, originalmente publicado sob o título de “Two Faces of Power”, na American Political Science Review (Washington (D. C.), v. 56, n. 4, p. 947- 952, Dec.1962). Tradução de Gustavo Biscaia de Lacerda e revisão de Renato Monseff Perissinotto.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- _____. (1999). “*Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking*”. In: SABATIER, Paul. Theories of The Policy Process. Westview. Westview Press
- BENNETT, Andrew e ELMAN, Colin. *Qualitative research: recent developments in case study methods*. Annual Review of Political Science, n. 9. p. 445-476, 2006.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade: Tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- BORGES, André. *Evolução e determinantes da nacionalização partidária no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Trabalho preparado para apresentação ao IX Encontro da ABCP, Brasília, DF, 2014.
- _____. (2007). *Argumentos Teóricos a Partir de Estudos de Caso: o Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico-Comparativa*. BIB, São Paulo, n. 63, 1º semestre de 2007, pp. 45-59.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei de 5.855, de 2005*. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=298990>.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei de 1.210, de 2007*. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353741>
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei de 5.498, de 2009*. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?>
- BUARQUE, Cristovam. *Reforma Política Republicana*. Revista Congresso Nacional, ano 1 nº 7, p. 6-10, agosto 2011.

CAIADO, Ronaldo. *Reforma Política no Brasil: Por que uma reforma política?*. In MULOLLAND e RENNÓ (organizadores) *Reforma política em questão*. Brasília: ed. Universidade de Brasília, 2008. (pp. 87-96)

CAMPBELL, John L. (2006), *Institutional change and globalization*. New Jersey, Princeton University Press.

CAPOCCIA, Giovanni & KELEMEN, R. Daniel. (2007), “*The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism*”. *World Politics*, 59: 341-369

CARDOSO, Alexandre. *Reforma política: prioridade da democracia*. (in) *Plenarium*. - Ano IV, n. 4 (jun. 2007) - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, pp. 10/13 (2007).

CAREY, John. 2002. “*Parties, Coalitions, and the Chilean Congress In the 1990s*”. En *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. Morgenstern y B. Naclf. Cambridge: Cambridge University Press, 222-253.

CARVALHO, Adriana Duarte de Souza, 2014. *O que são as instituições políticas?* Disponível em: <http://www.portaleducacao.com.br/direito/artigos/56309/o-que-sao-instituicoes-politicas#!5#ixzz3sPU6M0fa>

CINTRA, Antônio Octávio; AMORIM, Miriam Campelo de Melo. *A Proposta de Reforma Política: prós e contras*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3: Acessado em: 23.06.2014.

CHINAGLIA, Arlindo. *Sobre a reforma política*. *Plenarium*, Brasília, v.1, n.1, p. 152-160, nov 2004.

COLLIER, David & COLLIER, Ruth B. (1991), *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. New Jersey, Princeton University Press.

COLLIER, David e MAHONEY, James (1996). “*Insights and pitfalls: selection bias in qualitative research*”. *World Politics*, 49: 56-91.

DESPOSATO, Scott. 2004. “*The Impact of Federalism on National Party Cohesion In Brazil*”, *Legislative Studies Quarterly* 29 (2): 259-285.

_____. (2007). “*Reforma Política Brasileira: o que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer*”. IN: *Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reforma*, Jairo Nicolau e Timothy Power. Belo Horizonte: Editora UFMG.

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

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.

FALLETI, Tulia. (2009). “*Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964 -1988*” in *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge, Cambridge University Press.

_____. *Infiltrando o Estado: A evolução da reforma da saúde no Brasil, 1964-*

1988. Tradução: Alan César Belo. *Estud. sociol.*, Araraquara, v.15, n.29, p.345-368, 2010.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Tribunal Superior Eleitoral. Secretaria de Documentação e Informação, 2ª ed. Revisada e alterada, 2005.
- FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão; PERLIN, Giovana Dal Bianco; ROCHA, Aldenir Brandão da. *Reforma política no parlamento brasileiro: considerações a partir da rejeição política do Projeto de Lei 1.210 de 2007*. E-Legis: revista eletrônica do programa de pós-graduação da Câmara dos Deputados, n. 9, p. 24-51, 2º semestre de 2012. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/10895/reforma_pol%C3%ADtica_ferrirajunioretalii.pdf?sequence=1 Acesso em: 30 de julho, 2013.
- FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. *Reforma política na Câmara dos Deputados: a rejeição política do modelo de lista fechada e financiamento público exclusivo*. 2013. 104 f. Dissertação (Mestrado Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e Produção Legal*. Cadernos de Pesquisa CEBRAP/Entrelinhas, São Paulo, n. 5, 1996.
- _____. 2000. "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior In Brazil". *Comparative Politics* 32 (2): 151-170.
- _____. *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. 50/58 (2007).
- 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).
- _____. *Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou Como usualmente o feitiço voltava contra o feiticeiro*. In: Soares; Araújo (Org.). 21 anos de regime militar: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 154-197.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria do partido político no direito constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro, 1950.
- 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).
- GEDDES, B. (2003), *Paradigms and Sand Castles: theory building and research design in Comparative Politics*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- GEORGE, A. L, BENNETT, A. *case studies and theory development in the social sciences*. BCSIA Studies in international Security. Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 2004.
- GOMES, Luciana de Oliveira Miranda e CALMON, Paulo Carlos Du Pin. *Mudança Institucional via Institucionalização: Proposta de um Modelo Analítico para Pesquisa no Setor Público*. UNB, Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública – CEAG, 2014. Disponível em: <http://www.ceag.unb.br/ceag/public/biblioteca/index/tema/padrao/tipo/TD>

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

HACKER, J. *Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States*. *American Political Science Review* 98(2): 243-60, 2004. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055404001121>.

_____. (2005) *Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment*. In Streeck W. and Thelen K. (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 40–82.

HALL, Peter. A. e TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neoinstitucionalismo*. In Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 58, São Paulo, 2003. P. 194-223.

HIROI, Taeko e RENNÓ Lúcio. *Obstrução e Processo Decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3014/1/TD_1957.pdf

HIX, Simon. 2004. "Electoral Institutions and Legislative Behavior: Explaining Voting Defection In the European Parliament". *World Politics* 56 (1): 194-221.

IMMERGUTT, Ellen M. (1996) "As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia", in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Nº 30 : 139-165.

JACKMAN, Simon. 2001. "Multidimensional Analysis of Roll Call Data via Bayesian Simulation: Identification, Estimation, Inference and Model Checking". *Political Analysis* 9 (3): 227-241.

JEPPERSON, R. *Institutions, institutional effects, and institutionalism*. In: DIMAGGIO, P. e POWELL, W. (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, p. 143-163, 1991

KING, Gary, Robert O. Keohane e Sidney Verba. *Designing Social Inquiry*. Princeton. Princeton University Press, 1994.

LONDREGAN, John. 2000. *Legislative institutions and ideology in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.

MAHONEY, James. (2003), "Strategies of causal assessment in comparative historical analysis" in J. Mahoney e D. Rueschemeyer (orgs.), *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge, Cambridge University Press.

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

MAHONEY, James, 2000. *Path Dependence in Historical Sociology*. *Theory and Society* 29: 507-48.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (2009). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge, Cambridge University Press.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.

_____. *Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política*. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2008, vol.16, n.31, pp. 121-14.

MAINWARING, Scott e LIÑÁN, Aníbal Pérez 1997. "Party Discipline In the Brazilian Constitutional Congress". *Legislative Studies Quarterly* XXII: 453-483.

- MAINWARING, Scott (1997), "*Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil*", in S. Mainwaring e M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MEIRINHO, Manuel e FREIRE, André, 2009. *O contexto das reforma eleitorais em Portugal*. In Revista de Assuntos Eleitorais, n. 12, Novembro de 2009. Ministério da Administração Interna. Lisboa, Portugal.
- MELO, Carlos Ranulfo; in ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo (orgs.) *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. ISBN 978-972-9311-98-7 (pp. 5 a 25).
- MEYER, J. and ROWAN, B., 1991. 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony' in W. Powell and P. DiMaggio (eds) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Illinois: University of Chicago Press
- MIGUEL, Luis Felipe e COUTINHO, Aline de Almeida, 2007. A crise e suas fronteiras: oito meses de "mensalão" nos editoriais dos jornais. In *Opinião Pública* vol.13 no.1 Campinas, Junho, 2007, p. 97-123. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762007000100004>.
- MORAES FILHO, José Filomeno de . *Mudança versus estabilidade constitucional e reforma política*. In: Klaus Hermanns; Filomeno Moraes. (Org.). *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. Fortaleza-CE: Fundação Konrad Adenauer, 2003, v. p. 39-51.
- MOUREIRA, Sergio Toro. *Conducta legislativa ante las iniciativas del ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile*. Revista de Ciencia Política (Santiago) / volumen 27 / N° 1 / 2007 / 23 – 41. versión On-line ISSN 0718-090X. disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2007000200002>.
- NETO, Otávio Amorim. In *PLENARIUM*. - Ano IV, n. 4 (jun. 2007) - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007. 271 p.: il. color. ISSN 1981 – 0865, p. 104-111.
- NICOLAU, Jairo. *reforma política*. Revista Plenarium, Brasília, ano IV, n.4, p. 70-78, maio 2007.
- NOHLEN, Dieter. *Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença*. Trad. Conceição Pequeto Teixeira. Lisboa: Livros Horizonte Ltda, 2007. ISBN 978-972-24-1506-4.
- NOHLEN, Dieter. *Experiências de reforma eleitoral: lições para a América Latina*, in *Reforma Eleitoral e Representação Política (Brasil anos 90)*, 1992). Hélgio Trindade (org.) Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- _____. *Understanding the process of economic change*. New Jersey: Princeton Economic Press, 2005.
- PERLIN, Giovana Dal Bianco e FERREIRA JUNIOR, Nivaldo Adão. *Poder legislativo e teoria geral dos sistemas: aproximações e novos contornos teóricos*. Prelo, 2012.
- Philip Rocco and Chloe Thurston (2014). *From metaphors to measures: observable indicators of gradual institutional change*. *Journal of Public Policy*, 34, pp 35-62 doi:10.1017/S0143814X13000305.
- PIERSON, P. *Increasing returns, path dependence, and the study of politics*. *American Political Science Review*, v.94, n.2, p.251-267, 2000.

_____ (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

_____ (2005) *Public Policies as Institutions*. In Shapiro I., Skowronek S. and Galvin D. (eds.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. New York, NY: New York University Press, 114–134

_____ (1996), “*The new politics of the welfare State*”. *World Politics*, 48 (2): 143-179.

PINTO, Júlio R. S. (2011). *Sistema Político e Comportamento Parlamentar*. Brasília: Editora Consulex

PLENARIUM. - Ano I, n. 1 - Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

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.

RABAT, Márcio Nuno. *Análise crítica da proposta de reforma política apresentada pelo Poder Executivo em agosto de 2008*. Câmara dos Deputados: Consultoria Legislativa, 2009. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/H-Coord_Legislativa-Setex-Internet-2009_1088.pdf Acesso em.

_____. *Análise Crítica da Reforma Política*. Câmara dos Deputados: Consultoria Legislativa, 2009. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2009_1842.pdf. Acesso em

RABELO SANTOS, Laurimar. *Oposição e Obstrução na Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2009. Disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3639>.

RAMAYANA, Marcos. *Resumo de direito eleitoral – 4ª Edição*, 2010. Impetus, Niteroi-RJ.

REIS, Fábio Wanderley. *Engenharia e decantação*. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Instituto Cidadania; Fundação Perseu Abramo, 2003.

RENNÓ, Lúcio R. *Reforma Política no Brasil: realizadas e prováveis*. In MULOLLAND e RENNO (organizadores) *Reforma política em questão*. Brasília: ed. Universidade de Brasília, 2008.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Razões emergentes para a validade dos estudos de caso em ciência política comparada*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 6, Brasília: 2011.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, 2012. p. 113-130.

_____. *As instituições mudam endogenamente?: Limites e Possibilidades da Mudança Institucional Endógena na Teoria Institucional Contemporânea*. BIB, São Paulo, n. 76, 2º semestre de 2013 (publicada em julho de 2015), pp. 33–61.

RIBEIRO, Renato Janine. *Financiamento de Campanha (público versus privado): in ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo (orgs.) Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

SAMUELS, David J. *The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional*

Elections in. Brazil. *The Journal of Politics*, Vol. 62, No. 1, Ano 2000.

SANTOS, Eurico A. Gonzalez Cursino dos. *Comentários ao PL 2.679/2003, da Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados*. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 41 n. 161 jan./mar. 2004, p. 15 a 21.

SANTOS, Fabiano G. *Reforma política: Agenda oculta da reforma política*. (in) *Plenarium*. - Ano IV, n. 4 (jun. 2007) - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, pp. 60/69.

SCHMITTER, P. C. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.

SILVA, Juliano Mendonça Domingues da. *Aspectos Teóricos para Análise de Políticas de Comunicação: uma abordagem neoinstitucionalista histórica*. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação Política do VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLÍTICA), na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), de 22 a 24 de abril de 2015

SCOTT, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Sage Publications, London

SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (2006). *Reforma política – lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

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

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

TAVARES, José Antônio Guisti. *Reforma Política*. Revista *Plenarium*, Brasília, ano IV, n.4, p. 112-126, maio 2007

THELEN, Kathleen e STEINMO, Sven. *Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. In. Steinmo, S e Thelen, K, et al. (Ed.) *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

THELEN, K. *How Institutionalism Evolves: Insights from Comparative Historical Analysis*. In: J. MAHONEY and J. RUESCHEMEYER, (Eds). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003, pp. 208-240.

_____ (2004) *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

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

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

_____ (1997) *Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto players no presidencialismo, multicameralismo e pluripartidarismo*.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos* / Robert K. Yin; trad. Daniel Gressi – 2.ed. – Porto Alegre: Bookman, 2001.

Acesso ao site do Supremo Tribunal Federal:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3903848>, sobre a ADI 4430/DF, acessado em 15.06.2014

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4399504>, sobre a ADI 4947/DF, acessado em 26.06.2014.