



**REFORMA POLÍTICA NO PARLAMENTO BRASILEIRO:
CONSIDERAÇÕES A PARTIR DA REJEIÇÃO POLÍTICA DO PROJETO DE LEI
1210 DE 2007**

Nivaldo Adão Ferreira Júnior*
Giovana Dal Bianco Perlin
Aldenor Brandão da Rocha

Resumo: Com o objetivo de contribuir para a compreensão da reforma política como um fenômeno complexo, estudou-se a construção, tramitação e rejeição política do Projeto de Lei (PL) nº 1.210, de 2007, da Câmara dos Deputados, por meio do método de estudo de caso e de *process tracing*. Os resultados levaram a discussões sobre as principais variáveis que interferiram na trajetória do PL supramencionado, e à apresentação do conceito de rejeição política, fenômeno de descarte de uma matéria sem o enfrentamento da votação plenária, como recurso útil para a compreensão do processo legislativo.

Palavras-chave: Reforma política. *Process tracing*. Sistemas eleitorais. Processo legislativo.

Abstract: Aiming to contribute to the understanding of political reform as a complex phenomenon, the authors examined the legislative procedures that lead to political rejection of the bill n. 1210/2007 in the Chamber of Deputies Through the method of case-study and process tracing. The results led to discussions on the key variables that influenced PL's 1210/2007 trajectory and the presentation of the concept of political rejection phenomenon as a useful resource for understanding the legislative process.

Keywords: Political reform. Process tracing. Electoral system. Legislative process.

*Nivaldo Adão Ferreira Júnior é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, Assessor de Liderança Partidária, Bacharel em Direito, Especialista em Processo Legislativo, Mestre em Ciência Política (nivaldo.ferreira@camara.gov.br). Giovana Dal Bianco Perlin é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, Assessora de Liderança Partidária, Doutora em Psicologia (giovana.perlin@camara.gov.br). Aldenor Brandão da Rocha é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, Assessor de Liderança Partidária, Bacharel em Direito e Economia, Especialista em Processo Legislativo (aldenor.rocha@camara.gov.br).

1 Introdução

O que leva a temática atual da reforma política a se manter em pauta no parlamento brasileiro, ao mesmo tempo em que permanece estagnada, tem-se configurado problema muito discutido por estudiosos da área. Um caso exemplar desse aparente paradoxo encontra-se presente na trajetória de um projeto de lei que, apesar de continuar em trâmite, não possui chance de voltar à pauta das discussões plenárias: o Projeto de Lei (PL) nº 1.210, de 2007, da Câmara dos Deputados.

O PL nº 1210/2007 alcançou grande apelo político e, em termos legislativos, percorreu quase todo o caminho de tramitação rumo a uma aprovação na Câmara dos Deputados. Apesar de sua rejeição formal não ter ocorrido e o projeto ainda tramitar, o resultado foi sua rejeição política, fenômeno de descarte de uma matéria sem o enfrentamento da votação plenária, o que inviabilizou uma decisão final para a denominada reforma.

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

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

Hoje, sem possibilidades políticas de retornar à pauta de Plenário, e sem condições regimentais de ser arquivado¹, o PL nº 1.210/2007 traduz-se em entulho legislativo, muito embora todos os seus temas tenham sido reapresentados em novas rodadas de propostas de discussão, concentradas em 2009 e em 2011. O que aconteceu, em seu percurso, para que o projeto não lograsse êxito é relevante para a compreensão tanto do debate sobre a reforma política brasileira quanto do processo legislativo em si, principalmente no que diz respeito aos padrões sistêmicos envolvidos.

Para responder a essa problematização, realizou-se estudo de caso sobre o PL nº 1.210/2007. Utilizando o método de *process tracing*, foram analisados documentos relativos à

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

proposição com o objetivo de identificar mecanismos causais envolvidos na tramitação do projeto de lei e que culminaram com a inviabilidade de sua aprovação. Esta pesquisa faz parte de um estudo mais amplo sobre reforma política e sistema legislativo e apresenta resultados preliminares. O PL nº 1.210/2007 foi escolhido para o estudo de caso por configurar, dentre as recentes proposições que tramitaram na Câmara dos Deputados, a que angariou maior impulso político, tendo sido objeto de debates acalorados nas Comissões, em audiências públicas e no Plenário da Câmara dos Deputados.

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

Para acompanhar o processo e reconstruir a trajetória da proposição objeto do estudo, foram analisados dados do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (Sileg), documentos legislativos publicados no Diário da Câmara dos Deputados ou arquivados no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (Cedi), atas de reuniões e notas taquigráficas de sessões plenárias da Câmara e de suas comissões. A reconstrução da história e o mapeamento do trajeto permitiram identificar um ator chave para o surgimento do PL nº 1.210/2007, o Deputado Miro Teixeira, com quem foi realizada entrevista. Especificamente para este fragmento do estudo, lançou-se mão da técnica de *elite interviewing* que, de acordo com Tansey (2007), configura um recurso para complementar dados advindos de outras fontes em pesquisas do tipo *process tracing*. O autor explica que este tipo de entrevista permite o acesso a decisões e ações que estão por trás de eventos ou séries de eventos, colaborando para a reconstrução do processo e identificação de seus pontos críticos.

A construção da história e o rastreamento do percurso do PL nº 1.210/2007, com identificação de pontos críticos, resultou em considerações sobre a reforma política brasileira, com identificação de variáveis de interferência significantes na trajetória do PL nº 1.210/2007 e no processo legislativo.

2 Processo de Reforma Política: teorias e hipóteses

Um consenso sobre o que seja uma reforma política na literatura é achado difícil. Para algumas vertentes teóricas, em sentido *lato*, o termo é utilizado como sinônimo das propostas de mudanças do sistema eleitoral ou partidário que se dedica a pesquisar (AVRITZER; ANASTASIA, 2006.). As definições variam, ainda, de acordo com o contorno da mudança (RABAT, 2003), seu impacto e abrangência no sistema político, no sistema operacional,

(MEIRINHO, 2009, p. 111-112; AVRITZER; ANASTASIA, 2006) e com os objetivos imaginados pelos atores da mudança pretendida (BRUSSI, 2008; BONAVIDES, 1996).

Enfim, conceitos teóricos de reforma política estão em plena construção e, ainda, encontram-se circunscritos ao contorno delimitado por seus próprios focos de estudo. Já os conceitos empíricos, delineados de acordo com os contextos nos quais a reforma se apresenta, são amplamente utilizados e configuram ferramentas para lidar com a plasticidade e a dinâmica inerentes ao próprio fenômeno de reforma. O presente trabalho, diante do seu propósito, utiliza como aporte um conceito empírico de reforma política, que consiste em qualquer mudança no sistema eleitoral, político e/ou partidário considerada como Reforma Política pela própria Câmara dos Deputados e seus atores (deputados, assessores, mídia oficial), assim se expressando em discursos parlamentares, proposições e estudos técnicos.

Falar de reforma política no Brasil é rememorar um debate que já figura na pauta de discussão da academia, da sociedade e do Congresso Nacional há algumas décadas. David Fleischer (2005), por exemplo, aponta que a temática figura como agenda primordial no Congresso desde 1946, sem que, contudo, se alcance uma decisão final do Congresso Nacional para muitas das questões debatidas. Para Perlin e Ferreira Júnior (2012) esse fenômeno é mais uma das características sistêmicas do Parlamento brasileiro: a homeostase dinâmica, ou seja, a capacidade de um sistema permanecer estável sem estar imóvel.

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

A maioria das propostas legislativas de alteração do sistema político (nas temáticas partidária, eleitoral, representativa e de redistribuição do poder entre Executivo e Legislativo), contudo, é reiteradamente apresentada às duas Casas do Congresso Nacional em cada nova legislatura sob o rótulo de reforma política. Porém, apesar de fomentar acalorados debates, arregimentar partidários e detratores, não se consegue formar uma maioria forte o suficiente em torno dessas propostas apta a aprovar mudanças. Nesse grupo, encontra-se o Projeto de Lei nº 1.210/2007 (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

Explicações para as dificuldades observadas na tramitação e deliberação das propostas de reforma política baseadas somente na análise numérica dos votos contra ou a favor de cada proposta legislativa ou tema da reforma mostram-se insuficientes. De acordo com Perlin e

Ferreira Júnior (2012), outras variáveis devem ser levadas em consideração, principalmente devido às complexas relações existentes entre componentes e eventos no sistema legislativo. Dessa forma, o Poder Legislativo seria mais bem acessado por meio da compreensão de seus padrões interacionais e variáveis de interferência do que pela mera análise de seus elementos.

A literatura sobre reforma política vem, nos últimos anos, apresentando leituras sobre esses padrões e variáveis. Entre eles está o tempo², fator condicionante da tramitação de propostas de alteração do sistema político, regido por pelo menos três princípios: o da unidade da legislatura, o da vinculação das decisões ao período da sessão legislativa³ e o da anterioridade da lei processual eleitoral.

O princípio da unidade parte da ideia de que a legislatura se encerra em si mesma e que todos os seus objetivos devem ser alcançados dentro de seu período de duração. Como consequência, em regra, toda proposição não apreciada dentro da legislatura deve ser arquivada⁴. Na Câmara dos Deputados, cuja renovação gira em torno de 50% dos membros,⁵ ainda que se afaste a incidência do princípio da legislatura para determinada proposição, pode ocorrer a perda de apelo político ou necessidade de rediscussão da matéria por desinteresse ou desinformação da nova bancada. No primeiro caso, uma matéria de interesse político na legislatura anterior pode ser esquecida pelos novos atores. Já na segunda hipótese, a tramitação da matéria pode ser reiniciada para possibilitar a plena participação de todos os atores.

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

² A doutrina denomina de *timing* a esse fenômeno de necessidade de observação do melhor momento para proposição e deliberação de normas legislativas.

³ Legislatura é o período de quatro anos que coincide com o mandato dos membros da Câmara dos Deputados. Sessão legislativa é cada um dos quatro anos da legislatura.

⁴ Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 105). Regimento Interno do Senado Federal (RISF, art. 332). Em ambos os regimentos, o princípio é flexibilizado por várias exceções.

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

Esse princípio constitucional é complementado no RICD, que traz a abrangência do conceito de prejudicialidade ao dizer que projeto idêntico⁶ (e não matéria) rejeitado, aprovado ou transformado em diploma legal não pode ser rediscutido na mesma sessão legislativa (RICD, art. 163, I). Da mesma forma, projeto retirado de tramitação pelo autor só poderá ser reapresentado na mesma sessão legislativa mediante aprovação do Plenário da Câmara. Essa distinção entre matéria e projeto é útil para compreender o alcance dos dispositivos constitucional e regimentais mencionados. A maioria absoluta é requerida apenas para matéria rejeitada, portanto, não se aplica no caso das aprovadas ou transformadas em norma jurídica.

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

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

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

⁶ No RICD, o termo *idêntico* não significa *necessariamente igual*. Em uma interpretação sistêmica, percebe-se que *idêntico* é sinônimo de *análogo*, ou seja, semelhante, conforme arts. 139, I; 142, *caput*; art. 159, IV e art. 163.

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

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

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

Essa dificuldade foi objeto de estudo comparativo entre países ocidentais, no qual se observou a presença do princípio representativo na Constituição de 11 entre 18 países estudados (NOHLEN, 2007). A conclusão do autor é de que nesses casos se exige um acordo entre partidos de situação e oposição para se efetivar qualquer alteração normativa, sendo regra comum a esses países a necessidade de quórum elevado para mudanças constitucionais (em comparação ao exigido na deliberação de leis ordinárias). Nohlen (2007, p. 40), diante desse quadro, conclui que:

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

Além dos aspectos jurídico regimentais, a observação de Nohlen abre caminho para análise da dimensão política das propostas legislativas, em especial as que tencionam o aprimoramento dos sistemas eleitorais, partidários e representativos. Primeiro, a possibilidade

do sucesso ou do fracasso depende, em certo grau, da sede da autoria da proposição. Estudos de Santos (1997) defendem que as propostas do Executivo vencem as fases do processo legislativo mais velozmente e têm uma taxa de sucesso maior do que as propostas dos parlamentares.

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

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

Outro condicionante considerado por Meirinho (op. cit.), com base na teoria da escolha racional, consiste na tendência de o partido só se filiar à ideia de reforma se estiver ameaçado de perder espaço nas próximas eleições. Se o sistema vigente beneficiar o partido no poder, sua propensão a acatar mudanças que ameacem o *status quo* será menor.

Tal fenômeno, analisado ao nível da tomada de decisões individual do parlamentar que tenha um capital político⁷ consolidado e independente de sua legenda, pode gerar diferenças entre a posição deste e a orientação do líder de sua bancada. Se verdadeira essa assertiva, para a deliberação sobre temas de reforma eleitoral, a premissa de Figueiredo e Limongi (2001) de que há disciplina partidária nas votações do Plenário da Câmara não seria completamente aplicável.

A ideia é reforçada pela hipótese de que há receio de fortalecimento do caciquismo partidário. As propostas de lista fechada e de financiamento público de campanha talvez sejam rechaçadas pelo parlamentar não dirigente porque este teme a possibilidade de que a escolha dos candidatos que figurarão como cabeças de chapa nas listas e o direcionamento dos recursos aos candidatos dependam de escolha da cúpula partidária.

Outra forma de se considerar o comportamento individual do parlamentar é supor que parlamentares expressem seus votos não em função de sua convicção ou de sua vontade política, mas seguindo determinações de líderes de bancadas. Essa hipótese é construída a partir de estudos de Figueiredo e Limongi (2001) para explicar comportamentos na arena legislativa.

⁷ O conceito de capital político adotado é o de Bourdieu (2010).

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

Santos (2007) também se coloca contra a ideia de indispensabilidade de uma reforma política. Para o autor, existe uma correlação espúria entre as propostas de mudança do sistema eleitoral e o combate à corrupção, como se a simples mudança do sistema proporcional para o misto, ou para o majoritário, por si só, tivesse o condão de evitar a eleição de candidatos pouco probos e éticos. Em consequência, Santos se mostra refratário à necessidade de uma reforma política, pois acredita que o sistema político brasileiro já funciona a contento. A mudança que julga mais relevante resume-se a ajustes institucionais, com ênfase no fortalecimento do Legislativo, revigorando, principalmente, os seus mecanismos de controle.

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

Além da variação nas percepções da necessidade de reforma, o contexto institucional seria outro fator de interferência, uma vez que, se as instituições políticas – como o sistema eleitoral ou o sistema partidário – são importantes para a conformação política, o seu funcionamento se dá em um ambiente de interações em que vários fatores condicionam o seu desempenho (FREIRE, 2009). Essa seria uma variável complementar à dimensão cultural, para a qual a cultura política de uma nação dá contornos especiais a institutos legais, fazendo com que sistemas que possuam regras assemelhadas tenham funcionamentos distintos para dois países.

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

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

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

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

As variáveis acima desenhadas compreendem o ferramental teórico utilizado para uma primeira aproximação aos temas da reforma política. O método de *process tracing* permite, contudo, que novas hipóteses possam ser construídas, contribuindo para a continuação do debate.

3 Origens do PL nº 1.210/2007: a questão da Casa iniciadora

O PL nº 1.210/2007 foi apresentado em 30 de maio de 2007, fruto de um amplo acordo com a participação de todos os partidos com assento na Câmara dos Deputados, tendo como primeiro autor o Deputado Régis de Oliveira. Trezentos e sessenta outros deputados subscreveram a proposta na qualidade de coautores. Na mesma data, foi apresentado em Plenário requerimento de nº 1.083/2007, para concessão do regime de urgência à tramitação da matéria, proposto pelas lideranças do DEM, PMDB, PT, PTB, PCdoB, PL (encabeçando o bloco PL/PST/PSL/PMN/PSB), PSDB, PPB, PDT, PPS, PV, PSC, PSOL, ou seja, por todas as agremiações com representação na Câmara dos Deputados. O requerimento foi aprovado pelo expressivo quórum de 378 votos favoráveis, 43 votos contrários, enquanto 4 deputados se abstiveram de votar. Os números apontavam para possível grande interesse político da matéria e para a atmosfera aparentemente favorável à reforma política no Plenário da Câmara em 2007.

O projeto se destaca por ter sido o único (dentre os que detêm abrangência suficiente para ser classificado pelos parlamentares ou pela Câmara dos Deputados como proposta de reforma política) a chegar em plenário. A proposta trazia um conjunto de alterações que atingia mais que os sistemas eleitoral e partidário. Como principal mudança, a proposta ambicionava, no âmbito das eleições proporcionais, instituir o sistema de lista fechada, combinando-o com o financiamento público exclusivo de campanha e a proibição das coligações.

Em substituição às coligações, propunha a união de partidos, aplicável nas eleições proporcionais, sob a forma de federação partidária. Esta se caracterizava por condicionar a sua existência a um mínimo de estabilidade, mediante compromisso de permanência dos partidos na federação por pelo menos três anos após o pleito, tempo em que deveria se preservar a aliança para efeito de atuação parlamentar. A proposta retomava, também, a discussão sobre o mecanismo de cláusula de barreira, propondo a obtenção de, pelo menos, dois por cento do eleitorado nacional para que os partidos adquirissem o direito a funcionamento parlamentar.

O projeto gozou de apelo político e empolgação consideráveis, o que pode ser parcialmente explicado pelo momento de sua apresentação (início da 53ª legislatura), e por ter sido precedido, muito de perto, por uma sucessão de acontecimentos políticos negativos, caracterizada por denúncias de corrupção, compra de votos, desvio de verbas públicas, no episódio denominado de “mensalão”. Esse fato reacendeu a discussão sobre a urgência de uma reforma política, com ênfase no modelo de financiamento de campanha.

Para viabilizar a apresentação à Câmara do PL nº 1.210/2007, as lideranças partidárias, no citado acordo, decidiram por aprovar requerimento de apensação⁸ de 106 propostas legislativas (todas da espécie projeto de lei ordinária) que tramitavam na Câmara em 2007 e

⁸ Segundo o art. 142 do RICD, proposições da mesma espécie que tratam de matéria correlata podem ser apensadas e tramitar em conjunto.

tratavam de algum dos temas componentes do debate da reforma política. Após a apensação, essas proposições deveriam ser todas rejeitadas, como de fato ocorreu na sessão plenária do dia 30 de maio de 2007, para que fosse, em seguida, apresentado o PL nº 1.210/2007, deixando-o como o único projeto de lei a tratar dos temas componentes da reforma política a tramitar em 2007 na Câmara dos Deputados.

Dentre essas proposições estava o Projeto de Lei de nº 2.679/2003. Esse projeto é relevante para a narrativa histórica porque o PL nº 1.210/2007, em verdade, é cópia dos dispositivos do PL 2679/2003. Em outras palavras, a essência do acordo de lideranças era descartar todos os 106 projetos de lei sobre temas da reforma política e, no momento seguinte, resgatar um deles e reapresentá-lo, o que nos leva a concluir que ao menos para o PL 2679/2003 a rejeição regimental não significava uma desaprovação do conteúdo da proposição.

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

Esse era o caso do PL nº 8.039/1986, de autoria do Senador Jamil Haddad⁹, que tratava tão somente de propaganda eleitoral¹⁰. Dentre as proposições rejeitadas em 2007, essa era a mais antiga, tendo sido apresentada à Câmara em 27 de junho de 1986 (antes da vigência da atual Constituição, portanto). A proposição pairou pela Câmara, estagnada, até abril de 1992, quando o relator da matéria emitiu parecer que, sequer, foi apreciado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC¹¹. O próximo momento relevante da tramitação da matéria foi o seu despacho à comissão especial criada em 1992 para analisar o sistema eleitoral e partidário brasileiros. Em razão da Comissão não ter concluído seus trabalhos até o término da 50ª legislatura, em 1995, o PL nº 8.039/1986 foi novamente encaminhado à CCJC, momento em que recebeu e teve aprovado um parecer. Essa matéria não foi depois apreciada em plenário, ficando com sua tramitação paralisada até maio de 2007, quando foi objeto do acordo de lideranças para apensação e rejeição de projetos de lei que tratavam de temas que compõem a questão da reforma política.

⁹ Para esse estudo, desconsideram-se os acontecimentos da tramitação das propostas oriundas do Senado, ocorridas naquela Casa, uma vez que todas as que guardam relação de pertinência com o presente estudo de caso foram rejeitadas e arquivadas na Câmara.

¹⁰ A ementa da proposição era: “Dispõe sobre a proibição de propaganda oficial e dá outras providências.”

¹¹ A Comissão de Constituição Justiça e Cidadania – CCJC – passou a ser denominada assim após a Resolução nº 20, de 2004. Antes, ela se chamava Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR. Contudo, nas fichas de tramitação disponíveis nos sítios eletrônicos da Câmara, a sigla é automaticamente atualizada, motivo pelo qual adotamos apenas CCJC durante a narrativa histórica.

4 Comissões Especiais para a Reforma Política: a construção do PL nº 1.210/2007

As comissões especiais criadas para estudar a temática da reforma política após a Constituição de 1998¹² possuem papel relevante no percurso da construção do PL nº 1.210/2007. Sob a nova ordem constitucional, quatro comissões especiais foram criadas para temas específicos de representação ou sistemas eleitoral e político, e lograram aprovar normas. As duas primeiras, a Comissão Especial de Legislação Eleitoral e Partidária (1992) e a Comissão Especial da Reforma Política e Eleitoral (1995), foram contemporâneas dos debates que culminaram com a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), e, portanto, subsidiaram a Casa no feitiço dessa lei. As comissões, contudo, também discutiram pontos que ainda hoje estão em pauta, como a fragmentação partidária excessiva e o financiamento de campanha.

Um terceiro colegiado, a Comissão Especial da PEC da Reeleição (1996), deliberou acerca da reeleição para os cargos eletivos do Executivo; e, por fim, uma quarta comissão, a Comissão Especial para as eleições de 1998 (1997), com o escopo de regulamentar a lei para as eleições de 1998, se dedicou ao estudo dos temas que seriam incorporados à lei geral das eleições (Lei nº 9.504/97).

A partir de 2001, a Câmara dos Deputados instala comissões com objetivo de estudar a viabilidade de mudanças mais profundas dos sistemas partidário, eleitoral e representativo. Surge, nesse momento, a compreensão construída pela própria Câmara dos Deputados de que o objeto de estudo dessas comissões pode ser denominado de propostas de reforma política. O primeiro exemplo dessa nova fase é a Comissão Especial da Reforma Política – CEREFORM (2001), que tinha por temas principais coligações partidárias e fidelidade partidária. Essa comissão trouxe como principal resultado a apresentação do Projeto de Lei de nº 5.268/01, cuja ementa por si só demonstra a complexidade e a profundidade das discussões que tiveram lugar naquela arena:

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

¹² Um breve resumo dessas comissões pode ser encontrado no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/55946.html>>.

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

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

O PL nº 5.268/2001 foi distribuído às comissões de Finanças e Tributação – CFT – e à CCJC. A primeira comissão analisaria a proposta, apenas, acerca de sua adequação financeiro-orçamentária (RICD, art. 54), e a segunda comissão, a CCJC, analisaria o mérito e a constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade da matéria.

Na CFT, a matéria foi relatada pelo Deputado Germano Rigotto (PMDB-RS), tendo parecer aprovado pela adequação financeira e orçamentária, em 20/11/2002. Em seguida, a proposição foi imediatamente encaminhada à CCJC. Nesse colegiado, a proposta ficou sem andamentos até 30 de abril de 2004, quando foi designado relator da matéria do Deputado Rubens Otoni. A razão aparente para o esquecimento do projeto de lei pela comissão por dois anos é que, para a Câmara, o PL nº 5.268/2001 ainda não abrangia todas as alterações que se pretendia discutir. Assim, em 2003, enquanto a proposta da CEREFORM adormecia na CCJC, a Presidência da Câmara dos Deputados instalou nova comissão especial para estudo da reforma política, a REFPOLIT 2003.

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

compreensão do atual estágio da reforma política na Câmara, pois é a partir do Relatório Caiado que os temas relativos a uma reforma político-eleitoral em debate ainda hoje (entre eles, lista fechada, financiamento público, suplência de Senador e outros) condensam-se, pela primeira vez, em uma só proposta legislativa.

Como se percebe, os trabalhos legislativos de construção e apreciação de temas complexos nem sempre caminham de forma linear. Para a reforma política, até 2003, já haviam sido constituídas três comissões especiais (1995, 2001 e 2003), cada uma com curso próprio e autônomo. Reiniciava-se, a cada rodada, todo o processo de análise dos temas propostos, partindo-se do ponto inicial a cada comissão, não apenas do ponto de vista do processo legislativo, mas, também, da própria discussão do conteúdo.

Retornando-se à tramitação do PL nº 2.679/2003, temos que, por força de despacho da Presidência que conferia tramitação à matéria, este foi distribuído para análise pela CCJC, justamente a comissão em que permanecia adormecido o PL nº 5.268/2001, fruto da comissão especial para a reforma política de 2001. Na CCJC, o Deputado Rubens Otoni foi designado como relator da matéria, e seu primeiro ato (12 de maio de 2004) consistiu na solicitação de tramitação conjunta dessa proposição com o PL nº 5.268/200, da qual também era relator pela CCJC. O requerimento foi acatado em 23 de junho de 2004 e as proposições de duas comissões especiais para a reforma política (2001 e 2003) agora caminhavam conjuntas.

Em 9 de novembro de 2004, o Deputado Rubens Otoni apresentou relatório que sugeria a aprovação do PL nº 5.268/2001 e do PL nº 2.679/2003, na forma de substitutivo. O substitutivo inovava em relação ao parecer Caiado (da Comissão Especial de 2003), principalmente ao permitir maior autonomia partidária na consecução da lista pré-ordenada de candidatos, punir os partidos que se desfilassem da federação, antes de um determinado prazo, com perda de fundo partidário e acesso ao tempo de rádio e televisão gratuitos; e aplicar essa mesma restrição aos partidos e federações que não obtivessem desempenho eleitoral satisfatório.

Na mesma data da apresentação do relatório com substitutivo pelo Dep. Rubens Otoni, a CCJC aprovou requerimento do relator para realização de Audiência Pública para discussão de seu relatório (Requerimento nº 86/2004). O intuito do relator, de acordo com a entrevista concedida para a pesquisa, era buscar a participação da sociedade para dar legitimidade ao modelo de reforma política contido em seu substitutivo. Vários recursos regimentais (pedidos de vista em 18 de novembro de 2004; requerimentos e realização de audiências públicas; pedidos de adiamento de votação e retirada de pauta, apresentação de voto em separado¹³ por membros da CCJC) foram apresentados com o intuito de inviabilizar ou de melhorar o teor do substitutivo

¹³ O voto em separado é faculdade deferida ao parlamentar nas comissões para que deixe expresso por escrito seu posicionamento quando da votação de uma proposição por meio do processo simbólico. A praxis transformou essa ferramenta em possibilidade de oferecimento de voto alternativo ao do relator da matéria, concorrendo com o deste para se tornar o posicionamento final da Comissão, na forma de parecer (RICD, art. 57).

do relator, demonstrando que a proposta contida nele ainda não era a desejada pela maioria dos membros da comissão.

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

Eu fui o relator, discutimos exaustivamente isso lá, fizemos audiências públicas, seminários. Eu fiz questão de fazer uma coisa mais participativa possível. Até mais do que a própria comissão especial. Fomos para os estados, fizemos audiências públicas aqui, tentamos avançar um pouco além do que a comissão tinha definido aqui, mas, no Plenário... percebi que no Plenário, se nós tentássemos avançar além do que nós tínhamos conseguido na comissão especial, nós corríamos o risco de botar a perder tudo. Então, quando chegou ao final, eu abri mão do relatório que eu havia preparado de maneira mais participativa, e até com algumas questões, digamos assim, mais avançadas, abri mão disso, e acatei o relatório da comissão especial. (Fragmentos de entrevista com dep. Rubens Otoni).¹⁴

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

Surgiu naquele contexto a proposta de atrelamento do financiamento exclusivo das campanhas à implantação do regime de listas fechadas para as eleições proporcionais. Cláusulas de desempenho ou de barreira, pesquisas e propagandas eleitorais eram os demais temas que compunham o parecer final da CCJC. Comparando-se essa proposição com a essência do PL nº 1.210/2007, ou com as temáticas mais fortemente discutidas nas rodadas seguintes (2009 e 2011), percebe-se, portanto, que foi em 2003, com o PL nº 2.679/2003, que a Câmara conseguiu um primeiro consenso: a apresentação de uma pauta para discussão sobre reforma política. A decisão final da conformação dos sistemas políticos e seus subsistemas, contudo, ainda está por ser construída.

¹⁴ Entrevista do deputado Rubens Otoni (PT/GO) concedida aos autores em 18 de abril de 2012.

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

Em 2007, início de nova Legislatura, ocorreu o citado amplo acordo de líderes, coordenado pelo então Presidente da Casa, Deputado Arlindo Chinaglia. Neste acerto, decidiu-se pela apensação de todas as propostas de reforma em trâmite naquele instante, para submetê-las a voto em Plenário e rejeitá-las em um só ato. Como já relatado, foram apensadas, em dependência da proposta mais antiga oriunda do Senado, o PL nº 8.039/1986, outros 105 projetos de lei. Essa ação se deu por meio do Requerimento nº 451/2007, de autoria do Deputado Miro Teixeira, e o objetivo final era o de concentrar toda a discussão em uma nova e única proposição, que reproduzisse o entendimento da Casa naquele momento sobre o que deveria pautar o debate sobre reforma política.

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

Rememorando esse momento crucial para o atual debate sobre reforma política, o Deputado Miro Teixeira trouxe argumentos políticos que refutaram a tese de que a preocupação primeira para reiniciar a tramitação da matéria fosse o intuito de permitir a participação dos novos deputados da 53ª Legislatura. Segundo o deputado, a decisão estava relacionada ao jogo de poder entre Senado Federal e Câmara dos Deputados, disputado dentro das regras do bicameralismo simétrico imperfeito: para as proposições em tramitação apenas ao PL nº 8.039/1986, entre elas o PL nº 2.679/2003, havia a precedência de proposição já apreciada no Senado, na condição de casa iniciadora.

A aprovação pela Câmara de qualquer tema sobre reforma, naquelas condições, daria ao Senado a palavra final sobre a conformação da futura norma. Como os principais temas de reforma afetavam principalmente o mandato de cargos proporcionais, entenderam os

parlamentares, em reunião do Colégio de Líderes,¹⁵ que era necessário reiniciar a tramitação da reforma política:

A questão é política, não é aritmética. Sempre que se tentou raciocinar a política com aritmética se produziu erros. Zero! Não existe a menor relação. Quando este projeto chegou aqui à Câmara dos Deputados eu percebi que estava organizado de uma forma que, mesmo surgindo um texto da comissão especial, como havia 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”. [O objetivo portanto era] preservar a iniciativa da Câmara dos Deputados para o projeto terminar a sua tramitação aqui. Foi isso que aconteceu, claramente colocado na Presidência da Câmara numa reunião que lá existiu do Colégio de Líderes (fragmentos de entrevista com dep. Miro Teixeira)¹⁶

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

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

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

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

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

¹⁵ Segundo o RICD, arts. 12 e 20, cabe aos partidos a escolha de um dentre seus membros para, na qualidade de Líder, ser interlocutor da bancada junto à Casa. Os Líderes contribuem para a tomada de decisões políticas, sendo o Colégio de Líderes órgão político cuja função é externar as deliberações dos líderes.

¹⁶ Entrevista do deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) concedida aos autores em 22 de março de 2012.

prerrogativa exclusiva da Câmara dos Deputados (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).¹⁷

Nesta sessão, cumpriu-se o acordo feito no Colégio de Líderes e foi submetido a voto o Projeto de Lei nº 8.039, de 1986, com os seus 105 (cento e cinco) projetos apensados, entre estes o PL nº 2.679/2003, resultando na rejeição do projeto principal e na prejudicialidade¹⁸, com conseqüente arquivamento, de todos os demais. Na mesma data, com a assinatura de 360 parlamentares, foi apresentado o PL nº 1.210/2007, com conteúdo idêntico ao do PL nº 2.679/2003, com parecer aprovado pela CCJC, no chamado Relatório Caiado.

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

A razão para esse requerimento, conforme alertava o próprio presidente da Câmara, à época, Deputado Arlindo Chinaglia, era o de trazer a matéria imediatamente para o Plenário, abreviando-se a fase de comissões, uma vez que o PL nº 2.679/2003, de mesmo conteúdo, já havia tramitado pelas comissões e logrado receber parecer pela aprovação do mérito na CCJC.

O SR. PRESIDENTE (Arlindo Chinaglia) - Informalmente. Havendo a maioria das assinaturas, entregues pelas várias bancadas, o item chamado de urgência de reforma política é a assinatura de urgência, porque, ao receber o trâmite de urgência, não volta às Comissões, vem direto para o plenário. São 3 itens, a saber: a rejeição, por acordo, daquilo que está proposto; a reapresentação, havendo a maioria dos deputados assinado para ser reapresentado; e o pedido de trâmite de urgência. São essas 3 questões referentes à reforma política Deputados (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).¹⁹

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

¹⁷ Notas taquigráficas da sessão plenária do dia 30 de maio de 2007.

¹⁸ Prejudicialidade, para esse aspecto e segundo o art. 163 do RICD, é a inviabilidade de rediscussão de matéria já deliberada pela Casa na mesma sessão legislativa.

¹⁹ Notas taquigráficas da sessão plenária do dia 30 de maio de 2007.

5 A rejeição do PL nº 1.210/2007 já no seu nascedouro

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

Segundo regra regimental, quando uma proposição tem autoria coletiva, todos os signatários são considerados autor, mas o primeiro da lista tem a faculdade de exercer, com precedência, as prerrogativas regimentais em Plenário. Ademais, pela práxis, o primeiro deputado signatário é identificado como o autor principal, sendo os demais considerados meros apoiadores²⁰. No que tange ao PL nº 1.210/2007, esperava o Plenário que o autor deveria ser o Deputado Miro Teixeira. A proposição é herdeira direta da confluência de anseios reformistas da 52ª e da 53ª legislaturas na Câmara dos Deputados, surgida da perspicácia política do deputado e seu requerimento de apensação de toda e qualquer matéria sobre alteração do sistema político, eleitoral e partidário.

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

Miro Teixeira esclarece o episódio, confirmando que abdicou da iniciativa do projeto devido à sua ideologia partidária: “Ali tinha o voto em lista e tudo o mais. Aquilo era uma tentativa de estimular, de pegar pela vaidade e eu sei que a vaidade é qualidade para o diabo: “Ah, o projeto do Miro Teixeira”. Não, eu sou contra isso.” (fragmentos de entrevista)²¹.

Nas notas taquigráficas daquela sessão plenária, observa-se que a questão da autoria do projeto gerou debates acalorados e a necessidade de a Mesa tentar encontrar uma saída viável para o impasse, tanto em termos políticos quanto regimentais. Na tentativa de solucionar a questão, a Mesa se deparou com certa dificuldade para encontrar quem assumisse a autoria, pois ao indicar como autor nomes que se seguiam ao do deputado Miro Teixeira na lista de autores do PL nº 1.210/2007, deparou-se com uma série de pedidos de retiradas de assinatura. São exemplos os deputados do PDT e do PSC, entre outros. Finalmente, com autorização de sua

²⁰ RICD, art. 102. Nas diversas formas de publicação, a autoria coletiva de uma proposição é apresentada trazendo o nome do primeiro autor, seguido da expressão “e outros”.

²¹ Entrevista do deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) concedida aos autores em 22 de março de 2012.

bancada, que manteve as retiradas de assinaturas, o Deputado Régis de Oliveira, do PSC, assumiu a autoria.

Como se percebe, já no nascedouro, o PL nº 1.210/2007 demonstrava dividir opiniões dentro da Câmara, deixando antever que o processo para a construção de consensos que levassem a aprovação de seus temas seria tarefa árdua. Outros fatores demonstrariam quão árido ainda era o debate, além da negativa de vários deputados em figurar como patronos do projeto.

Durante a fase de discussão, a proposição chegou a receber 370 emendas, número elevado para qualquer projeto. Contudo, ressalta-se que o PL nº 1.210/2007, por força de requerimento, tramitava em regime de urgência, o que, em tese deveria dificultar a apresentação de emendas. O RICD determina que proposições urgentes só podem receber emendas oriundas de comissão ou apresentadas por 1/5 da composição da Câmara, ou seja, assinadas por 103 deputados ou líderes que representem esse número.

Na fase de votação, portanto, podendo o Plenário conhecer as emendas apresentadas na fase de discussão e o parecer do relator sobre elas, foram apresentadas outras tantas emendas aglutinativas. Essa espécie de emenda tem a peculiaridade de poder ser apresentada após o parecer do relator e, não raro, constitui-se em proposição alternativa, quando leva o nome de emenda aglutinativa substitutiva global.

O excessivo número de emendas apresentadas, de todas as espécies, dava a medida do quanto se precisava aprimorar o texto da proposta para que fosse possível colocá-la em votação e aprová-la. Designado para dar parecer em Plenário pela CCJC²², e sensibilizado pela necessidade de se avançar na busca de um consenso, o Deputado Ronaldo Caiado concluiu pela acolhida de várias emendas, rendendo ensejo à apresentação de um substitutivo. A concessão não surtiu grandes efeitos, uma vez que, no curso da deliberação em Plenário, em especial no dia 27 de junho de 2007, foram interpostos vários incidentes regimentais por parte de parlamentares manifestamente contra o substitutivo do relator, como emendas aglutinativas, questões de ordem e requerimentos de todas as espécies. Um desses requerimentos, apresentado pelo líder do bloco PMDB, PSC e PTC, Deputado Henrique Eduardo Alves, tencionava colocar em votação a Emenda Aglutinativa de Plenário de nº 1, que trazia algumas variações ao modelo de reforma política apresentado pelo substitutivo do Deputado Ronaldo Caiado, relator, com o intuito de propor alternativa que viabilizasse a formação de uma maioria apta a aprovar o projeto.

Percebe-se que se mostrava difícil obter do Plenário a possibilidade de votação do PL nº 1.210/2007 naquele momento. Na tentativa de equalizar os dissensos, reuniões do Colégio de

²² O PL nº 1210/2007 foi distribuído à CFT e à CCJC, cujos pareceres foram dados em Plenário. Pela CFT, foi relator o Dep. Pepe Vargas, que deu parecer pela adequação financeiro-orçamentária do projeto. Pela CCJC, o dep. Ronaldo Caiado proferiu voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do projeto.

Líderes tiveram lugar na Presidência da Câmara. Em um desses encontros, ocorrido em 12 de junho de 2007, houve a proposição de se dividir a votação da matéria por grupos de artigos, conforme o bloco de assuntos envolvidos e na seguinte ordem: 1º grupo - lista preordenada - e o 2º grupo: matéria remanescente²³.

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

Na mesma reunião, os líderes concordaram que o processo de votação dos grupos seria pelo procedimento nominal (em regra, o procedimento de votação é o simbólico, que consiste na aprovação da matéria pela ausência de manifestação contrária majoritária e explícita), sem a necessidade dos chamados pedidos de verificação de votação. Colocada em votação a parte que dispõe sobre a lista preordenada, a proposta foi derrotada pelo placar de 252 votos contrários e 181 favoráveis, havendo, ainda, abstenções, em um universo de 436 votantes. O quadro abaixo traz a orientação das lideranças partidárias para essa votação e demonstra que houve uma forte coesão partidária no posicionamento em Plenário, dividido em contra a continuidade da reforma ou favorável à matéria. Vários partidos obtiveram uma disciplina de 100% na observância da orientação do líder e a média desta disciplina para todas as bancadas superou os 95%. O PCdoB, que parece destoar do Bloco e desses dados, em verdade, seguiu seu próprio líder, à unanimidade. Esse fenômeno é comum nas votações em Plenário, e demonstra que apesar da fusão temporária, os partidos continuam com suas identidades ideológica ou pragmática preservadas quando compõem um bloco partidário.

²³ Conforme anotações pessoais dos autores, na qualidade de assessores legislativos, realizadas durante as reuniões do Colégio de Líderes ocorridas em 2007.

Quadro 1: Orientação de bancada e comportamento parlamentar

Partido ou Bloco Partidário²⁴	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%

Elaboração própria

Fonte: Sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em:

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

O resultado da votação terminou por inviabilizar a continuidade da deliberação do PL nº 1.210/2007, por perda da essência, na medida em que a rejeição da lista preordenada comprometeu o prosseguimento da parte que trata do financiamento público exclusivo. Várias alternativas foram aventadas por meios das emendas aglutinativas substitutivas globais²⁵, que tentavam fundir parte do projeto com emendas a ele apresentadas, mas nenhuma logrou êxito.

Houve, portanto, rejeição política da matéria, ou seja, o descarte de uma proposição legislativa por meio de estratégias e manobras políticas que, de forma tácita, impedem a continuidade da deliberação da proposição. Desta forma, embora o PL nº 1.210/2007 ainda

²⁴ Na Câmara, é lícito aos partidos, por interesses políticos, se alinharem em blocos partidários. Nesses casos, embora a identidade partidária permaneça resguardada, o bloco atua sob liderança comum, sendo, em tese, um só posicionamento do líder quando da orientação de sua bancada.

²⁵ Emendas aglutinativas, de acordo com o artigo 122 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é o único tipo de emenda possível de ser apresentado quando a matéria já se encontra na fase de votação, como era o caso do PL nº 1.210/2007, naquela ocasião.

esteja em tramitação, pode-se afirmar que a Câmara dos Deputados efetivamente rejeitou o modelo de reforma política que ele representava.

Após 27 de junho de 2007, o Projeto retornou, ainda, à pauta do Plenário durante a sessão legislativa para continuidade da votação, sem que lograsse êxito, diante dos sucessivos adiamentos. A última vez em que figurou na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados foi no dia 19 de dezembro de 2007, sem registro de outra ocorrência²⁶. Em 2008, ano eleitoral, não havia clima para discussão sobre reformas eleitorais e em 2009, as mesmas propostas contidas no PL nº 1.210/2007 retornaram na forma de projetos de iniciativa do Executivo (PLs. nº 4.634, 4.636 e 4.637, de 2009).

6 Considerações finais sobre processo legislativo, reforma política e hipóteses da rejeição política do PL nº 1.210/2007

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

No que tange à variável de interferência da disciplina partidária, observou-se que as orientações de liderança seguiram os padrões definidos por Figueiredo e Limongi (2001 e 2007) para o processo legislativo, ou seja, os parlamentares, ao expressarem seu voto, pautaram-se pela direção apontada pelo Líder da bancada. Não se confirmou, nesse estudo, a hipótese de que em temas de reforma política, os parlamentares votam segundo fatores como preferência individual, posição que ocupam na estrutura partidária, capital político. Ao contrário, os parlamentares votaram demonstrando forte disciplina partidária.

Outra hipótese descartada foi a premissa de que o partido no poder (o PT, como partido principal, e também os partidos e blocos de apoio à coalizão governista (como o PMDB/PSC/PTC) ganham com as reformas e que, portanto, tendem a apoiá-las, enquanto que a oposição tende a rechaçá-las (no caso, os partidos PSDB, PPS e DEM). Percebe-se que para o

²⁶ Cf. Ficha de Tramitação consultada pelo sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353741>.

tema da reforma política brasileira, não há a divisão oposição *versus* situação ou esquerda *versus* direita. A votação da lista preordenada (que em verdade condicionava a continuidade da reforma como um todo) aliou de um mesmo lado DEM, PT, PCdoB e PSOL, enquanto do outro lado – o da rejeição à matéria – arregimentou todos os demais partidos, entre eles, situacionistas como o PMDB e o PSC, e opositoristas como o PSDB e o PPS. Dessa separação por posicionamento percebe-se, também, que o tamanho do partido não guardou relação de pertinência com a decisão da bancada, pois há partidos grandes que apoiaram a proposta (PT e DEM) e que a reprovaram (PSDB), assim como os pequenos PSOL e PMN (respectivamente com três e cinco membros) se colocaram em lados opostos da balança.

A partir do *process tracing* do PL nº 1.210/2007, observa-se que o início da existência material de uma proposição legislativa não é necessariamente a data de sua apresentação à Mesa da Câmara. Como percebemos a partir do estudo, o PL nº 1.210/2007 foi formatado, em seus temas definitivos, em 2003, no bojo da discussão do PL nº 2.679/2003. Da mesma forma, a rejeição formal, ou mesmo a rejeição política de uma matéria não significa a sua retirada da pauta de discussão, nem impede a sua reapresentação, em moldes idênticos. Tal se deu tanto na reapresentação do PL nº 2.679/2003, na forma do PL nº 1.210/2007, quanto na reapresentação de todo o conteúdo deste último nas proposições enviadas ao Congresso pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2009.

Por fim, o acompanhamento da trajetória do PL nº 1.210/2007 oportunizou a observação de um tipo de descarte ou finalização do processo legislativo que não coincide com as alternativas regimentais e constitucionais, mas que possui tanta força quanto elas: a rejeição política de um projeto. O PL nº 1.210/2007, em reunião do Colégio de Líderes, teve sua votação dividida em um núcleo comum (que continha várias proposições normativas) e um núcleo considerado essencial pelos líderes partidários (a lista preordenada), sem a aprovação do qual as demais propostas contidas no núcleo comum não teriam condições ou razões para ser aprovadas. Levada a plenário, com precedência conferida por acordo para a votação do núcleo essencial, houve a rejeição desta parte da proposição. As demais, por consequência, ficaram politicamente rejeitadas, embora a elas não tenha sido apostado um só voto de discordância. Hoje, já em nova legislatura, o PL nº 1.210/2007 ainda tramita, não pode ser arquivado²⁷, mas não goza de apelo político para retornar à pauta. Novas indagações surgem a partir dessa conclusão: Por que a Câmara dos Deputados prefere a rejeição política da reforma a assumir de forma clara esse posicionamento perante a sociedade, dando azo a que se propale a ideia equivocada de que a Casa não decide a respeito da temática?

²⁷ Em regra, todas as proposições devem ser arquivadas ao final da legislatura. Contudo, o PL nº 1.210/2007 recebeu parecer de todas as comissões em que devia tramitar (CFT e CCJC), configurando-se uma exceção regimental (RICD, art. 105, I).

Uma possibilidade explicativa pode estar relacionada ao preço político atrelado à imagem do parlamentar ou mesmo do partido junto às suas bases eleitorais, ou, ainda, à pressão de grandes e fortes grupos de interesses, como os vinculados a partidos políticos. A rejeição política seria, nesses casos, uma saída viável e segura para rejeitar uma proposição legislativa sem pagar ônus pelo posicionamento, estratégia constantemente utilizada para temas polêmicos.

Talvez a resposta esteja, ainda, na incoerência entre o problema e a solução apresentada. Muitos estudiosos do assunto e parlamentares consideram que o maior problema do sistema político brasileiro não está em sua estrutura, mas nos padrões comportamentais dos parlamentares e nas relações confusas estabelecidas entre os poderes Legislativo e Executivo. Nesse sentido, uma reforma estrutural não modificaria os problemas que estão por ser sanados e, talvez por isso, o tema venha à tona sem força suficiente para avançar. O problema existe, mas o remédio oferecido não oferece cura para o mesmo, porque se destina a outro mal. Neste sentido, outros estudos e análises fazem-se necessários para dar continuidade ao desafiador percurso de compreensão do processo de reforma política e do sistema legislativo.

Referências

ARENDDT, Lijphart. *Modelos de democracia* (trad. Roberto Franco). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 271.

BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Qualitative research: recent developments in case study methods. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 9, p. 445-476, June 2006.

BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria geral dos sistemas*. 4. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: DIFEL, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 11 mar. 2012.

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

_____. (2007). *Notas Taguigráficas da Sessão Plenária de 30 de maio de 2007*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/plenario/notas/ordinari/V300507.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2012.

_____. *Projeto de Lei de nº 5.268, de 2001*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=32973>>. Acesso em: 12 maio 2011.

- _____. *Projeto de Lei de nº 1210, de 2007*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353741>>. Acesso em: 12 maio 2011.
- _____. *Regimento interno da Câmara dos Deputados: resolução nº 17, de 1989*. 9. ed. Brasília, 2012.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. Comissão Especial para a Reforma Política, 1995. Relatório Final da Comissão. *Diário do Senado Federal*, 11 dez. 2008, p. 18357- 18399.
- BRUSSI, Antônio. Reforma política, para onde vai? In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma política em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 121-128.
- CARDOSO, Alexandre. Reforma política: prioridade da democracia. *Plenarium*, Brasília, v. 4, n. 4, p. 10-13, jun. 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (Org.). *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento: Entrelinhas, 1996.
- _____. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- _____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (Org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 25-32.
- FREIRE, André. Reformas eleitorais: objectivos, soluções, efeitos prováveis e trade-offs necessários. *Revista de Assuntos Eleitorais*, Lisboa, v. 12, p. 26-60, nov. 2009.
- FLEISCHER, David. Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 13-28, 2005.
- _____. Reforma política no Brasil: os partidos políticos em questão. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma política em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 163-190.
- GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press, c2005.
- MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MEIRINHO, Manuel. O contexto das reforma eleitorais em Portugal. *Revista de Assuntos Eleitorais*, Lisboa, v. 12, p. 5-25, nov.2009.
- NOHLEN, Dieter. *Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença*. Lisboa: Livros Horizonte Ltda, 2007.
- PERLIN, Giovana Dal Bianco; FERREIRA JUNIOR, Nivaldo Adão. *Poder legislativo e teoria geral dos sistemas: aproximações e novos contornos teóricos*. Prelo, 2012.

PINTO, Júlio R. *Sistema Político e comportamento parlamentar*. Brasília: Consulex: 2011.

SANTOS, Fabiano G. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n.3, p.465-492, 1997.

_____. Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos de escolhas institucionais. *Plenarium*. Brasília, v. 4, n. 4, p. 60-69, jun. 2007.

TANSEY, Oisín. Process tracing and the elite interviewing: a case for non-probability sampling. *Political Science and Politics*. Washington, v. 40, n. 4, p. 765-772, Oct. 2007.

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

_____. *Valores e vetores na reforma política*. *Plenarium*, Brasília, v. 4, n. 4, p. 112-127, jun. 2007.

Artigo recebido em: 09/04/2012

Artigo aceito para publicação em: 02/08/2012