



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

MÁRCIA PAULA CHAVES VIEIRA

OS IMPASSES DA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE SOBRE O JOGO DE POSIÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS
(2003 – 2015)

FORTALEZA

2016

MÁRCIA PAULA CHAVES VIEIRA

OS IMPASSES DA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE SOBRE O JOGO DE POSIÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS
(2003 – 2015)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, como requisito final à obtenção do título de Doutora em Sociologia. Área de concentração: Cultura, política, conflitos sociais.

Orientador: Prof. Dr. Jawdat Abu El-Haj

FORTALEZA

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- V716i Vieira, Márcia Paula Chaves.
OS IMPASSES DA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL: : UMA ANÁLISE SOBRE O JOGO DE
POSIÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2003 – 2015) / Márcia Paula Chaves Vieira. – 2016.
237 f.
- Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação
em Sociologia, Fortaleza, 2016.
Orientação: Prof. Dr. Jawdat Abu El-Haj.
1. Reforma Política. 2. Jogo de posições. 3. Legislativo. I. Título.

CDD 301

MÁRCIA PAULA CHAVES VIEIRA

OS IMPASSES DA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE SOBRE O JOGO DE POSIÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS
(2003 – 2015)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial (qualificação) à obtenção do título de Doutora em Sociologia. Área de concentração: Cultura, política, conflitos sociais.

Orientador: Prof. Dr. Jawdat Abu El-Haj

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jawdat Abu El-Haj (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a. Rejane Vasconcelos Accioly Carvalho (UFC)

Prof. Prof. Dr. Valmir Lopes de Lima
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. José Filomenos de Moraes Filho
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof. Dr. Francisco Josênio Camelo Parente
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Ao Pedro Paulo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, Fora, Temer!

Agradeço à Funcap e à Capes, agências de fomento à pesquisa.

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, pela oportunidade de fazer parte do programa e por todo apoio necessário à construção desta tese.

Agradeço ao professor Jawdat Abu El-Haj, que ao longo desses anos acompanhou a pesquisa com atenção e fez contribuições importantes. O professor fez parte da minha trajetória de aprendizado desde o primeiro ano de graduação, tendo sido um exemplo de docente e pesquisador.

Agradeço aos professores Filomeno Moraes e Josênio Parente por aceitarem o convite para participar da banca. Sou grata pela leitura e contribuições ao trabalho.

Agradeço à professora Rejane Vasconcelos, por se fazer presente neste momento de finalização da tese. Agradeço, principalmente, pelas inúmeras contribuições ao meu aprendizado para a pesquisa através do Laboratório de Estudos de Política, Eleições e Mídias (Lepem).

Agradeço ao professor Valmir Lopes, amigo e mestre. Valmir se fez presente discutindo a pesquisa, discordando dos caminhos escolhidos, mas, principalmente, incentivando para que eu não fosse tomada pelo desânimo e inércia.

Agradeço ao Estevão Arcanjo, amigo que dividiu angústias acadêmicas, fez parte de debates políticos e, com todo o seu carinho, segurou a minha mão em um dos momentos mais difíceis que vivi. Muito grata pela amizade.

Agradeço ao meu pai, Pedro Paulo, a quem dedico a finalização deste trabalho. Ele permitiu que eu brincasse com seu giz e apagador. Ensinou, quando eu ainda era criança, seus critérios de avaliação de aluno a partir da percepção da dedicação que estes demonstravam diante das aulas e não apenas pelo critério da meritocracia. Ele me fez perceber que cada pessoa é sujeito de uma história que, por vezes, nos passa despercebido. Sou grata por não me deixar esmorecer, por ter me mostrado que os caminhos possuem obstáculos, mas que viver pode ser leve se estivermos atentos às soluções. Sou grata por ter me ensinado que “a gente é tanta gente por onde quer que a gente vá”. E sei que não estará presente de corpo físico, sentadinho ali na última fileira observando a minha defesa; ele já está em mim, constituindo o meu ser.

Agradeço à minha mãe, Márcia (atende também por Tita e MM), minha amiga que tornou possível cada passo da minha vida acadêmica, por ter compreendido mesmo quando não

era fácil compreender; por ser minhas mãos, meus pés, meu coração; por ser uma avó maravilhosa, que cuida e está presente até quando isso significa abrir mão. Sou grata por me tornar responsável, por me fazer adulta e, principalmente, por ser meu porto seguro, meu lar, meu aconchego.

Agradeço ao Pedro, o irmão, pela companhia, o carinho e amor dedicado a mim e ao Levi. Sou grata por ter dito: “Vai, eu seguro as coisas por aqui”. Sou grata pelo amor e dedicação ao sobrinho-filho. Eu sei bem o quanto ele faz parte da educação do meu menino.

Agradeço à minha família, Tiau, Tia Zélia, Louise e Leo, pessoas que dividiram comigo dias de carinho, dedicação e amor ao meu pai. Sou grata por sentir que retornei para um lar do qual estava distante, mas que tem se feito necessário nos meus dias.

Agradeço ao meu primo Bruno, por dividir a infância (obrigada por socializar os bonecos de super-heróis), dias de colégio, angústias acadêmicas e por saber o significado de ser inspirado por Pedro Paulo.

Agradeço à Yandra Lobo, minha irmã, vizinha, comadre por dividir comigo o significado de “compaixão”: a empatia de sentir junto. Construir-se diante da vida é um processo compartilhado de diferenças que se complementam. Sou grata pelos dias de riso, por ser minha vizinha e isso não significar estar juntas o tempo inteiro, mas estar a um passo de uma xícara de café. Sou grata pelas inúmeras e incansáveis conversas, por estar lado a lado em silêncio, por ler minhas ideias e ler minhas entrelinhas. Grata pelas contribuições na tese, seja discutindo ideias, seja identificando melhor forma de escrevê-las.

Agradeço ao Ribamar Neto pela paciência de construir nossa amizade. Por ser um lindo amigo, por ser um lindo pai, por ser uma ótima companhia de Luxo da Aldeia. Grata pelo olhar singular das fotos e pela criatividade dedicada ao tornar imagem um pedaço desta tese. Sou grata também aos meninos Bernardo e Raul. Bernardo, por seu carinho sincero e sua imaginação. Ao Raul, grata pela energia, alegria e encanto.

Agradeço “As Meninas”, Yandra, Isabel e Karinne. À Bel, pela sua personalidade contrastante, de ser mulher doce com seus amigos, mas também uma militante de atitude e dia a dia. Bel coloca em evidência que não há parâmetro para medir o feminino, e sim formas diversas de manifestá-lo. À Karinne, agradeço à intensidade de se fazer presente, de nos fazer rir com sua risada, por ser pequenina de tamanho, mas gigante em responsabilidades e amor.

Agradeço à Cecília, minha amiga, comadre e um exemplo de força, atitude e vida. A teimosia digna de uma taurina é que a faz ser uma mulher grande que constrói seu caminho de acordo com seu desejo. Grata por estar perto, por cuidar e por contribuir em todo o meu processo acadêmico porque acredita em cada escolha que eu faço. E, claro, grata por Chloé, a

pequenina espontânea e aventureira. Agradeço também por ser uma ponte para conhecer as meninas Parentes: Natália, agradeço por todo carinho, amizade, sensatez. À Clarisse, pelo seu interesse em conhecer as pessoas por suas narrativas, por tornar os dias mais interessantes com suas ideias excêntricas. Clarisse transforma a gente em uma pessoa melhor que nem imaginamos que podemos ser.

Agradeço à Rebeca, por mostrar que a vida pode ser uma festa contínua, sem dia ou hora para acontecer. A festa é estar juntos comemorando a vida, os dias e as descobertas. E nós estamos descobrindo o feminino pelos olhos do respeito às diferenças de ser mulher, com a singularidade de cada uma para nos tornarmos “irmãs”. Grata por torcer por mim, por acompanhar cada emoção de escrita. Agradeço ao Tiago, por ser um interlocutor para interpretar a vida política como algo necessário para construir uma vida social de igualdade; por trazer a perspectiva de que a política pode ser cotidiana. Agradeço, ainda, pelas sugestões de músicas, porque, na verdade, viver é mais divertido se com trilha sonora.

Agradeço aos “animais” por estarem presentes desde a graduação: Bubu, meu lindo amigo; Joanns e sua eloquência; Benjamim Beterraba, por sua jovialidade; Edson Velinho, por sua habilidade de fazer amigos; Thiago Madeixas, pelos tempos da graduação e por ter voltado.

Agradeço também aos amigos recentes e “Devotos” por instigar questões importantes para pensar a política. Tornar a política como parte do cotidiano comum tem sido interessante para descobrir como a vida acadêmica produz distâncias. E distâncias não fazem transformação. Grata ao S. Marcus, Fabrício, Mariana, Bruno, Mateus, João Paulo, Camila, Milena, Bernard, Adriana, Leo e Tereza, Flora por permitirem que as cores do carnaval tornassem o cotidiano mais alegre. Com carinho, quero deixar meu agradecimento à Samaísa e João Marcelo por serem ouvintes, por serem amigos que se posicionam estrategicamente nas festas (sempre próximos à mesa). Principalmente, grata pelos abraços de compaixão e pela constante torcida para que esta tese fosse finalizada.

Agradeço aos meus companheiros de jornada acadêmica Monalisa, Raulino e Marcos Paulo. Monalisa, por ser a amiga que seguiu lado a lado não apenas na vida profissional, mas de uma dedicação emocional e de amor à nossa amizade. Por ser a amiga “prisoneira” que, sempre após longo período de convivência, se despede dizendo “ei, chegar em casa me liga que tenho uma novidade para contar”. Grata por sempre “estar”. Ao Raulino, agradeço seu exemplo de humildade e dedicação; ao Marcos Paulo, agradeço pelas trocas de ideias acadêmicas e de vida.

Agradeço ao Rafael, por ser meu amigo de leveza, de amor, de música. Grata por ser poesia cotidiana. Ao Bruno, agradeço por seguir os caminhos alternativos e que, de alguma maneira, sinto que ele é uma parte de mim que silencieei.

Agradeço aos amigos professores Herta, Edna, Raquel, Ana Rosa, Evânia, Rejane, Jane e Gleiva. A experiência compartilhada tem me feito crescer como docente.

Agradeço, por fim, aos amigos de Luz, Paz e Amor: Thiago, Ana Stela, Sarah, Fabrício, Paulinha, Cecília, Auyto, Yana, Cris, Colares, Maurício, Dora e Miguel. Agradeço à Flora, por sua juventude de descoberta que me faz descobrir.

Agradeço ao filho Levi por ser companheiro, compreensivo e amigo. Por se preocupar cotidianamente ao perguntar “está tudo bem com seu trabalho da tese?” – e abraçar, sempre abraçar.

Quatros anos de doutorado são histórias de muitas pessoas. Cada pessoa aqui citada é parte essencial do meu processo acadêmico porque eu não consigo caminhar sozinha. Eu não estou só. E isso me faz respirar todos os dias.

“Um pensamento político incapaz de julgar criticamente as instituições em vigor e propor mudanças efetivas é perfeitamente inócuo; da mesma forma que os regimes políticos insuscetíveis de reforma à luz do pensamento crítico terminam por se dissolver” (Fabio Konder Comparato).

RESUMO

O objetivo desta tese é compreender como o jogo de posições na Câmara dos Deputados construiu impasses para a reforma política. Para tanto, analisei três comissões especiais e um grupo de trabalho que elaboraram propostas no período de 2003 a 2015. Utilizei notas taquigráficas e áudios das comissões especiais e dos Plenários, assim como acompanhei os processos de votação em Plenário — pessoalmente e pelo canal oficial da Câmara Federal. Desenvolvo a análise a partir dos critérios elencados por Dahl (1997), a saber: 1) coesão de grupos e 2) identificação das decisões políticas que prevalecem (número de pessoas afetadas, extensão do benefício da decisão, efetividade no cotidiano dos cidadãos, mudanças provocadas e prioridade das decisões governamentais). A análise revelou três projetos de reforma política protagonizados pelos partidos PSDB, PT e PMDB, que buscavam construir consensos em torno de suas propostas. Entretanto, a fragmentação partidária crescente dificultou a formação de maiorias que pudessem aprovar as mudanças. Identifiquei um cenário de disputa de hegemonia característico da luta política, cujo vencedor tem sido o projeto que legitima a individualização da competição eleitoral. A consequência para o sistema político é que as alterações aceitas consensualmente pelos agentes do campo político são aquelas que fortalecem uma classe política distante de seus representados.

Palavras-chave: Reforma política. Jogo de posições. Legislativo.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to understand how the positions set in the Câmara dos Deputados impasses for political reform. Therefore, I analyzed three special committees and a working group that drew up proposals in the period 2003 to 2015. I used shorthand notes and audios of special committees and the Plenário, followed voting procedures in the Plenário - personally and the official channel of the Câmara Federal. Develop the analysis from the criteria listed by Dahl (1997): 1) Cohesion groups; 2) Identify the political decisions that prevail (number of people affected, extension of the benefit of the decision; effectiveness in the daily lives of citizens, caused changes and priority of government decisions). The analysis revealed three political reform projects taken up by the PSDB party, PT and PMDB seeking to build consensus around proposals. However, increased party fragmentation hindered the formation of majorities that could approve the proposed changes. Identified one hegemony dispute scenario characteristic of political struggle, which has won the project that legitimizes the individualization of electoral competition. The consequence for the political system is that the changes accepted by consensus by the political field agents are those that strengthen a distant political class they represent.

Keywords: Political reform. Playing positions. Legislative.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REFORMA POLÍTICA NO BRASIL: SIGNIFICADOS E TRANSIÇÕES	24
2.1 O presidencialismo de coalizão no Brasil	25
2.2 Redemocratização de 1988: alternativas para um sistema em construção	31
2.3 Reforma política do Estado: compatibilização entre instituições, políticas econômicas e sociais	45
2.4 Reforma político-partidária: um desenho para democracia representativa no Brasil	59
3 QUANDO A REFORMA É ELEITORAL	76
3.1 O jogo político: jogo do consenso e jogo do entrave	77
3.2 Governo Lula, reforma política e a busca pelo consenso	81
3.4 Ciclos de silêncio e euforia	109
3.5 Relatório Caiado e o <i>jogo do entrave</i> no Plenário	114
3.6 O jogo de posições: a ação política para o consenso e para o entrave no Relatório Caiado	121
4 REFORMA POLÍTICA IDEAL E REFORMA POLÍTICA POSSÍVEL	129
4.1 O pacto social no governo Dilma: transições, transformações e o reflexo na política de coalizões	129
4.2 CEREPOL 2011: os bastidores como palco de negociações	135
4.1.1 Composição CEREPOL 2011: partidos, presidente e relator	138
4.1.2 Roteiro de trabalho, cronograma e <i>expertise</i> : a disputa para a construção da proposta	140
4.1.3 Propostas para sistema eleitoral, financiamento de campanha e mecanismos de democracia direta	145
4.1.4 Dinâmica da CEREPOL 2011 na discussão de outros temas	153
4.3 O Relatório Fontana: entraves e votação no Plenário.....	159
4.4 As ruas e as instituições políticas	169
4.5 Grupo de trabalho Vaccarezza.....	174
4.6 O pemedebismo e construção de hegemonia	178
5 A REFORMA POLÍTICA SOB PARLAMENTARISMO INFORMAL	183

5.1 Os efeitos institucionais e simbólicos das eleições de 2014.....	183
5.2 O parlamentarismo informal na CEREPOL 2015	192
5.3 Plenário e o jogo de posições na arena legislativa	203
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	214
REFERÊNCIA.....	227

1 INTRODUÇÃO

A reforma política tem sido um dos temas apontados como um dos mais importantes desde o período pós-redemocratização de 1988. O termo se refere às modificações do sistema político, partidário e eleitoral e é utilizado por diferentes atores sociais: jornalistas, políticos profissionais, cientistas políticos e sociólogos têm se debruçado sobre o tema no período democrático recente no Brasil. Por que a reforma política é considerada central para a organização do poder institucional do Estado e, entretanto, não ocorre?

A primeira hipótese é que, em vez de disputa de posições partidárias, optou-se pela busca de um consenso no processo de tramitação no Poder Legislativo. Assim, ao calcular os ganhos por meio das mudanças nos sistemas político, partidário e eleitoral, os políticos profissionais responsáveis por sua tramitação não se posicionam e nem constroem propostas por ideologias, mas por aproximações de consensos. Nesse sentido, associam-se de duas maneiras: através dos alinhamentos partidários e pelo consenso. O alinhamento partidário ocorre em duas instâncias: uma que se refere à coesão em torno do programa do partido; já a outra indica que os posicionamentos no Legislativo dependem das circunstâncias de negociação e, portanto, há uma fragmentação intrapartidária que individualiza as votações. E disso decorre a próxima hipótese.

A segunda hipótese refere-se às posturas individualizadas no Legislativo. O aumento do número de legendas partidárias ao longo dos anos seguintes à redemocratização não possui uma coesão programática em torno de uma pauta comum para as tomadas de decisões. Os interesses, assim, tornam-se mais individuais. A consequência direta é que, no Plenário, no que concerne à reforma política, a liberação de bancadas para votações aumenta a possibilidade de consensos.

As lições de Maquiavel nos conduzem à compreensão de que as instituições políticas estão voltadas para a conquista da legitimidade diante dos “súditos”, ou seja, como um governo torna-se legítimo a partir do consentimento dos cidadãos. A ética e a moralidade se diferenciam para o homem político, que, para conquistar os resultados esperados, direcionam a ação de forma que a política e moral estejam sob um sistema ético diferenciado. A busca pela eficácia perpassa pela instrumentalização da moral corrente na sociedade em que o homem político está inserido. Ele deve, pois, conduzir sua ação a partir do que a sociedade compreende como permissível.

A construção da concepção de Estado como representante legítimo nos remete aos autores contratualistas – Hobbes, Locke e Rousseau. Para eles, há um pacto social entre os cidadãos e o Estado para que este seja o ente mediador da ordem. Hobbes compreendeu que o governante teria o poder dominante acima das pessoas, ou seja, elas abrem mão de sua liberdade em obediência ao soberano com poder absoluto.

Locke compreendeu que a função do Estado seria garantir os direitos essenciais e, assim, deveria preservar os direitos à liberdade e à propriedade privada. Jusnaturalista, o autor considerou a possibilidade do uso das leis e da força para preservar as liberdades individuais, ou seja, por esses meios, seria o mediador de conflitos da sociedade civil no que seja pertencente à vida pública. O governante, para Locke, age de acordo com o que a “assembleia” de indivíduos considera legítimo, e não segundo suas vontades. As leis definem o padrão de ação dos governantes na medida em que são legitimadas pelos indivíduos que consentem o poder de ação ao Estado. Locke, através do individualismo, abre o caminho para o liberalismo.

Num sentido oposto aos dois contratualistas, Rousseau afirma que o estado de natureza tem definição diferenciada. A *pitié* (“piedade”, ou “compaixão”) abre o caminho para a sociabilidade, por meio da qual o homem se coloca num processo histórico de socialização através de sua transformação, culminando na sociedade livre e igualitária. Os autores contratualistas se diferenciam também pela compreensão da liberdade. Hobbes e Locke atribuem à liberdade a ideia de satisfazer interesses individuais. Para Rousseau, essa noção está ligada ao social e à percepção histórica, e compreende liberdade como parte do aperfeiçoamento diante das circunstâncias sociais (COUTINHO, 2011).

Para Rousseau, o Estado se origina a partir do pacto social feito pelos cidadãos. Eles renunciam às suas vontades individuais (particulares) para que a vontade geral (interesse comum) seja realizada. O governo representa o povo soberano, ou seja, o poder deve ser exercido em nome do povo. É a partir daqui que se tem a noção de democracia representativa.

A interpretação de Rousseau toma nova forma sob a perspectiva de Hegel. Para ele, a sociedade civil representa interesses específicos a partir das características históricas provenientes do capitalismo – traz a noção de sociedade civil-burguesa, na qual o trabalho está no centro da socialização, por criar, pela divisão do trabalho, dependência entre os indivíduos. É, portanto, um espaço de antagonismos, pois existem interesses privados, com indivíduos buscando assegurar liberdade e propriedade. O Estado, por sua vez, não reflete as contradições da sociedade civil. Ele representa a unidade da diversidade. Nesse sentido, Hegel se distancia de Rousseau, pois considera que não há opção de os indivíduos formarem um pacto, pois não há como existir fora do Estado (COUTINHO, 2011).

Duas linhas teóricas se seguem a partir dos clássicos: a defesa do liberalismo e a defesa do socialismo. A partir delas, podemos perceber as interpretações sobre o significado de “reforma” e a apropriação deste para a ação política.

Na perspectiva ideal do *dever ser* do aprimoramento democrático, Bobbio (1986) indica a democracia representativa como a única em exercício nas sociedades contemporâneas. Ela se sustenta em dois pilares interdependentes: o Estado liberal e o Estado democrático. As liberdades permitem a existência do regime democrático e vice-versa. O que se atribui à democracia representativa é, na visão do autor, uma renúncia ao princípio de liberdade como autonomia, na medida em que é delegado ao outro o poder de decisão.

A interpretação de Sartori (1994) sobre princípios da democracia contemporânea é formulada a partir dos conceitos de *democracia horizontal* e *democracia vertical*. A primeira corresponde ao âmbito eleitoral. Nele, a horizontalidade é construída por meio das condições em que se manifestam as regras da maioria e da minoria e seleção dos representantes. É representada pela opinião pública, democracia participativa, democracia de referendo, dentre outros mecanismos. O autor diz, ainda, que a democracia horizontal é alicerce da democracia vertical; assim, caracteriza-se pela sustentação da democracia representativa (SARTORI, 1994).

É decorrente do pensamento de Sartori (1994) que há espaço para a convivência dos dois tipos de democracia (participativa e representativa), numa relação de complementaridade. Os representantes eleitos atuam segundo regras da maioria e da minoria. Esta última pode ser considerada a parte da população derrotada eleitoralmente ou a parte menor que exerce a política. O autor utiliza-se da conceituação de Pareto (*apud* SARTORI, 1994, p. 197) para designar essa minoria: um grupo de controle, classe política, classe dominante ou *elite*, ou seja, pessoas que possuem mais habilidade para exercer a função de tomada de decisão.

Schumpeter (1984), a partir das teorias da democracia clássicas, elabora o que chama de *nova teoria da democracia*. Para tal, parte da constituição de um método democrático: os indivíduos pactuam um acordo institucional em que representantes, por meio da disputa competitiva pelo voto da população, adquirem o poder de decisão. Essa formulação de uma classe política baseia-se em características específicas para o acordo institucional: 1) O *reconhecimento das lideranças* faz com que elas direcionem suas ações para evidenciar como a vontade geral emerge, é substituída ou falseada; 2) *os desejos do grupo* são postos em destaque quando transformados em fatores políticos pelos líderes; 3) *competição pela liderança* e sua efetivação através da adesão do povo; 4) *democracia e liberdade individual* para a liberdade de discussão para todos, assim como todos podem competir pelas lideranças; 5) *produção de*

governo instalado pelo eleitorado e controlado pela possibilidade de reeleição e continuação na cena política.

A teoria da democracia formulada por Robert Dahl (1997) considera que o termo *democracia* está associado às perspectivas ideais de governo do povo e sua concepção clássica é ideal, mas não real. Ele propõe o termo *poliarquia* para caracterizar a competição de lideranças e intensificação do *pluralismo político*, adaptando o termo para dinâmica de alternância de poder condizente com a concretização da democracia clássica. No sistema poliárquico, as eleições são disputadas por grupos políticos diferenciados e o sistema de governo constituído como consequência dessa lógica. Há competição de elites políticas e espaço para inclusão das chamadas minorias (DAHL, 1997).

Robert Dahl (1997) apresenta três princípios básicos da *poliarquia*: 1) igualdade política; 2) competitividade eleitoral; 3) responsividade do governo. A igualdade política refere-se à inclusão dos sujeitos no processo democrático através da representação de suas preferências políticas. Essas perspectivas dos cidadãos são transformadas em votos. Por isso, a competição eleitoral é necessária para reforçar a pluralidade de interesses a serem representados. Os representantes eleitos devem, segundo o autor, implementar os programas pelos quais foram escolhidos por meio dos votos dos cidadãos – essa é a responsabilidade pública dos vencedores da competição eleitoral (DAHL, 1997).

Assim, reúnem-se condições necessárias para a poliarquia: a *liberdade de organização* e a *liberdade de expressão* dão corpo a eleições que *competem* pela preferência dos cidadãos. Estes, com *acesso à informação*, exercem seu *direito ao voto em eleições livres*. A condição de *elegibilidade* coloca aos partidos a elaboração de políticas a serem apresentadas para os eleitores (DAHL, 1997).

Existem, portanto, três linhagens gerais das teorias de democracia: Sartori e a coexistência da democracia eleitoral (horizontal) como base para a democracia representativa (vertical) e, conseqüentemente, a possibilidade de um crescimento da participação da sociedade civil nas instâncias decisórias; Schumpeter e a nova teoria da democracia com elites dominantes e formação de maiorias; Dahl e o pluralismo político a partir da *poliarquia*.

A ideia de reforma é pautada na perspectiva de uma modificação que tem como característica um ajuste ou arranjo. Não há transformação estrutural. O ajuste é feito com viés institucional endógeno – o que quer dizer que é feito por dentro da própria instituição a ser modificada, através das regras existentes, e são elas mesmas objetos de mudança. Assim, os “arranjos” são conduzidos de acordo com a preferência do resultado (PRATS; COGLIANO, 2012). Há, portanto, uma dificuldade tácita em relação às propostas de reforma, que é feita

pelos atores que foram eleitos pelas regras existentes e já sabem como maximizar seus ganhos políticos através delas (NORRIS, 2004, p. 21).

Se as alterações são feitas pelos os atores que já ocupam o espaço de poder, como identificá-los? Para o trabalho desenvolvido ao longo dos capítulos, assumi a ideia de que, no sistema capitalista, o Estado é o *locus* de poder e de construção de hegemonia. A partir da perspectiva de Gramsci, inspirado na teoria de Marx e Engels em *A ideologia alemã*, o Estado reproduz as relações de produção (estrutura) de acordo com a ideologia de classes (valores sociais transformados em normas) que compõem a superestrutura. A hegemonia é definida por Gramsci como “[...] o predomínio ideológico das classes dominantes sobre a classe subalterna na sociedade civil” (*apud* CARNOY, 2013, p. 96) e se apresenta por meio de dois significados. O primeiro refere-se ao exercício da dominação sobre as outras frações da classe dominante. Nesse ponto, a liderança é exercida pela sua característica moral e intelectual na busca da construção dos interesses de classe. A segunda forma de dominação é sobre a classe dominada (subalterna), quando a classe dominante busca impor seus valores sociais, político e econômicos (CARNOY, 2013).

Os aparelhos hegemônicos são considerados privados porque representam interesses. Eles possuem autonomia frente ao Estado, e a relação entre eles pode ser de aproximação, quando a classe hegemônica possui também o poder político, ou pode ser de tensão, quando há conflito entre a classe hegemônica e uma fração da classe dominante. O efeito da dinâmica dessas relações é uma constante reorganização do poder no Estado frente às classes dominadas. Essa é a forma que, para Gramsci, funciona como um mecanismo de preservação da hegemonia da classe dominante para evitar que as “massas” interfiram sobre as instituições políticas e econômicas. Esse movimento de transformação é chamado por Gramsci de “revolução passiva”, e caracteriza a ideia de Estado “ampliado”. Esse é o movimento que permite a burguesia sobreviver às crises políticas e econômicas (CARNOY, 2013).

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo, por passar pela seleção das lideranças e ser legitimada pelos cidadãos, é aqui identificada como parte do Estado “ampliado”. A alternância do poder constitui elemento importante para interpretar como os políticos profissionais (aqui segundo a noção weberiana do termo) formam uma classe política por se manterem como sujeitos vocacionados para o exercício do poder (WEBER, 2002).

Para Coutinho (2000), a democracia é parte de um processo (democratização) que se aprofunda ao combinar reforma política, econômica e social. O processo de democratização perpassa pelos sujeitos políticos que se constituem como coletivo através do processo de socialização das forças produtivas. Ou seja, o autor assume a perspectiva gramsciana de que a

estrutura econômica influencia a superestrutura, pois possibilita que interesses diversos se organizem na esfera pública. A ação política é decidida, assim, pela formação de “consenso”. A construção do consenso corresponde à síntese dos elementos predominantes na vontade geral, ao passo que preserva o pluralismo e, assim, é possível a construção de uma hegemonia (COUTINHO, 2000).

A revolução passiva, segundo a perspectiva gramsciana, ocorre pelo alto, isto é, por meio do processo de “restauração” e de “renovação”. A “restauração” corresponde à reação conservadora quando diante de possibilidade de transformação proveniente “de baixo”. A “renovação” se configura com as concessões das classes dominantes feitas às classes dominadas, com o objetivo de evitar maior transformação radical (COUTINHO, 2000).

Os conceitos de Gramsci permitem interpretar a ação política no sistema capitalista, e as reformas são preponderantes neste sistema. Por isso, utilizo a perspectiva gramsciana para analisar o período democrático recente no Brasil. O processo de redemocratização de 1988 foi parte de uma “revolução passiva” que culminou com a saída do regime autoritário e permitiu a transformação da estrutura do Estado. Do ponto de vista econômico, o Brasil se inseria no modelo neoliberal; do ponto de vista político, a Constituição Federal de 1988 apresentou características associadas à ampliação da cidadania (Carta Cidadã). Ainda na perspectiva política, tal processo foi fruto de pressão dos movimentos sociais, que estavam fortalecidos no período. Entretanto, a elaboração da Carta foi feita pela classe política existente. Caracteriza, portanto, como um “reformismo pelo alto”, pois “[...] modificam progressivamente a composição anterior das forças e, portanto, transformam-se em matriz de novas modificações” (GRAMSCI, 1999, p. 393). Por que considerar que a redemocratização de 1988 foi, de certo modo, uma revolução passiva?

A abertura política foi iniciada nos anos finais do período de ditadura militar no país. Institucionalmente, os grupos partidários existentes nas duas legendas da época (ARENA e MDB) puderam, no final da década de 1970 e início da década de 1980, consolidar em novas legendas para reconstituir o multipartidarismo. Os movimentos sociais que cresceram nos anos de governo militar pressionaram as instituições de modo que seus posicionamentos, associados à uma conciliação com as classes dominantes (associados, não em aliança), culminaram com a ampliação dos direitos sociais escritos como marcos legais na Constituição de 1988. Assim, há o encontro entre o “velho” e o “novo”, em que a classe dominante, para manter hegemonia, faz concessões para a inserção da classe dominada. As reformas posteriormente elaboradas aparecem como parte da solução de crise de hegemonia. No Brasil pós-1988, a reforma política

vem acompanhada da crise de representação disseminada na opinião pública através dos escândalos de corrupção.

A dinâmica da ação política no Estado ocorre por meio da produção de consenso. Se por um lado Gramsci (1999) nos traz essa noção como parte da produção de hegemonia, por outro, é necessário compreender o caráter simbólico intrínseco ao jogo político. Excluir essa ideia é deixar de trabalhar questões para além do ponto de vista econômico; é, ainda, sob meu ponto de vista, deixar de aprofundar os canais de reprodução dos valores sociais e culturais envolvidos na hegemonia. E é por esse motivo que trago a teoria de Pierre Bourdieu.

Para Bourdieu (2014), o Estado se apresenta como o local em que as representações do mundo social são construídas de maneira legítima através do poder simbólico. Ele compreende a formação do capital simbólico do Estado por meio de aspectos históricos que são possíveis de serem analisados através da historicização. O termo “capital” é utilizado pelo autor para definir o conjunto de atributos com efeitos sociais mediante parâmetros de acúmulo econômico, político e cultural. O capital simbólico do Estado produz a *illusio*, ou seja, uma ilusão construída por uma crença formada por estruturas cognitivas correspondentes à vida social.

O Estado é o espaço para elaborar concepções do bem público e universal. Os agentes que se propõem a ocupar esse espaço estão associados às obrigações burocráticas porque representam o interesse coletivo. Estes agentes (funcionários e políticos) estão em luta para produzir a ideia do universal, ou seja, concorrem entre si em busca da construção de um ponto de vista sobre o poder que seja legítimo. Essas lutas ocorrem em espaços sociais específicos, chamado *campo*, e constituem ações segundo uma linguagem também específica – é a noção de *habitus* –, formando a ideia de jogo de posição (BOURDIEU, 2014).

Essas noções, neste trabalho, formaram a ideia de *jogo do consenso*, ou seja, referem-se aos posicionamentos em torno das propostas de reforma política para viabilizá-la ou não. O aprofundamento da construção dessa ideia será parte do segundo capítulo, sendo suficiente, por ora, enunciá-lo.

Os sujeitos que buscam o exercício do poder no âmbito institucional do Estado o fazem, dentro da democracia representativa, por meio dos partidos políticos, definidos por Weber (2002) como associações que possuem um fim, um objetivo de ação voltado para interesses coletivos ou pessoais, em busca do poder político. Os partidos são uma forma de organização da sociedade civil que permite acessar o poder político no âmbito do Estado.

Os partidos políticos viabilizam a organização da disputa eleitoral, agregam interesses e são também responsáveis por articular governos executivos e legislativos

(AMARAL, 2013). Duverger (1980) classifica os partidos em dois tipos: partido de quadros e partido de massas. A classificação do autor permite explicar o funcionamento dos partidos pela ideologia e por sua origem. Os partidos de quadros são aqueles que dão preferência a associados que possuem algum privilégio que possa beneficiar o partido, seja pelo seu caráter moral ou pelo caráter econômico. A liderança não é questionada, e a estrutura interna é flexível, de modo que permite qualquer movimento em busca de vitória eleitoral. Originam-se no parlamento e não possuem organização nacional centralizada, dependendo de doadores privados para se sustentar. Ademais, o poder decisório fica restrito aos líderes parlamentares.

Os partidos de massas têm origem socialista e sua estrutura interna é mais rígida e disciplinada. A formação é a partir da adesão de trabalhadores e aproxima-se da concepção de partido proletário de Marx. A origem do partido é extraparlamentar, e sua filiação obedece aos critérios ideológicos. Assim, há requisitos que devem ser seguidos para adesão à doutrina partidária. Os parlamentares dos partidos de massas agem conforme orientação da agremiação. Ou seja, a centralização do processo decisório é construída nas suas discussões internas (DUVERGER, 1980).¹

A ação dos partidos políticos é exercida através dos políticos profissionais. Inicialmente, a definição vem de Max Weber (2002): eles são os atores sociais vocacionados para o exercício da representação política. Estes sujeitos tornam sua dominação legítima através da ação racional-legal, carismática e/ou tradicional. Vivem, pois, “da” e “para” a política. Bourdieu (2006) utiliza a noção weberiana de político profissional para caracterizar o mandante que se torna legítimo pelo mandatário para exercer a representação no campo político. O mandante (representante) possui acúmulo de capital político para se tornar legítimo diante de seus representados. Ou seja, possui os atributos para o jogo de posições através da compreensão do *habitus* inerente ao campo.

A luta do jogo de posições para a reforma política ocorre no campo político. Aqui, cabe ressaltar que o campo, segundo Bourdieu (2006), divide-se entre interno e externo. Os agentes internos ao campo político são aqueles que movimentam o jogo por conhecerem suas regras e o *habitus*; no campo externo, os agentes não possuem o capital social necessário para definir o jogo de posições, mas geram pressão sobre ele.

¹ Existe uma produção contemporânea mais recente para classificar os partidos políticos. Angelo Panebianco expande as variáveis de análise em dois modelos: genético e de institucionalização. O genético considera como variáveis a extensão territorial, a influência de organizações externas (sindicatos, Igreja e outros) e o carisma das lideranças. O modelo de institucionalização considera como principal variável o direcionamento do objetivo (coletivo ou de interesses específicos). Embora a contribuição seja cabível neste trabalho, não foi minha opção para análise.

A reforma política é tema discutido não apenas no campo interno, mas também no campo externo. Por campo interno, estou compreendendo o espaço de tomada de decisões, ou seja, as instituições políticas. Assim, os agentes que têm legitimidade para alterar o sistema político, partidário e eleitoral são os políticos profissionais. Por sistema político, sistema partidário e sistema eleitoral, compreendo como a estrutura de organização das instituições brasileiras responsáveis por exercer o poder de decisão. Cada sistema possui regras estruturantes, e os agentes que ocupam esses espaços são os políticos profissionais eleitos pelos cidadãos.

Para interpretar a dinâmica em torno dos processos de tramitação das propostas de reforma política utilizarei as noções de Bourdieu e de Gramsci. O primeiro, por seu caráter sociológico, ajuda a descrever os processos com o objetivo de construir a narrativa do jogo. O segundo complementa a análise pelo conteúdo político das narrativas e corroborando para a noção de disputa de hegemonias. O objetivo é ultrapassar a noção do senso comum de que a reforma política não é feita porque os interesses dos agentes são diferentes. A verdade intrínseca a essa afirmação precisa de aprofundamento: como os agentes se organizam em torno de seus interesses? Em que espaços?

De antemão, identifico dois espaços: o institucional, correspondente aos poderes Executivo e Legislativo, e a sociedade civil. Em alguns momentos, há um encontro destes espaços que constituem mais uma hipótese neste trabalho: existe um choque de interesses entre os agentes do campo interno e externo, pois a classe política busca manter o distanciamento de seus representados, reforçando, assim, a ideia de democracia representativa.

O que está em jogo ao se falar da reforma política no Brasil? Após a redemocratização de 1988, a ciência política brasileira se debruçou em análises sobre o formato do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) e as consequências para os sistemas partidário e eleitorais. Incentivados pelo período revisional da Constituição Federal de 1988, questionaram as estruturas políticas institucionais. A partir dos questionamentos e desdobramentos sugeridos para aperfeiçoamento das instituições, três aspectos são apresentados como foco de alteração nas propostas de reforma política: 1) governabilidade depende da formação de coalizões; 2) aperfeiçoamento de mecanismos de *accountability* para relação representante/representado; 3) inserção de mecanismo que ampliem a participação popular nos processos decisórios.

É, pois, o objetivo da pesquisa, compreender a natureza do jogo de posições em torno das propostas de reforma política que tramitaram na Câmara Federal entre os anos de 2003 e 2015. A análise busca perceber como os aspectos supracitados emergem nos

posicionamentos dos agentes políticos no decorrer da tramitação a partir da descrição no decorrer da elaboração e votação das propostas. O intuito é compreender o sentido da ação dos políticos profissionais na construção de um consenso que produza entraves ou alterações nas instituições políticas.

Para análise, utilizei os critérios indicados por Robert Dahl (1997), que consistem em, num primeiro momento, identificar os grupos coesos e a decisão política que prevalece. Nas decisões não aleatórias, o objetivo consistiu em perceber como os agentes envolvidos são afetados, bem como qual a extensão do benefício da decisão em torno das propostas de reforma política. Busco, ainda, compreender como os cidadãos se envolvem sugerindo proposições (e qual é a mudança na elaboração da agenda para reforma. O intuito é perceber se há movimentação em direção a um sistema política com maior participação popular nas decisões institucionais.

A pesquisa é de cunho qualitativo, produzida através da análise documental. Através das notas taquigráficas das Comissões Especiais de Reforma Política (CEREPOL) da Câmara dos Deputados, busquei organizar e identificar os posicionamentos no processo de tramitação. Desse modo, foi possível descrever o jogo de posições no campo político interno, bem como classificar os posicionamentos através da sistematização de alguns marcadores de análise: 1) eleição do presidente e escolha do relator; 2) construção do cronograma dos temas de trabalho; 3) quantidade de audiências públicas; 4) entraves de propostas anteriores e recursos utilizados para tal.

Analisei três comissões (CEREPOL 2003, CEREPOL 2011 e CEREPOL 2015), um Grupo de Trabalho (GT) e suas votações em Plenário da Câmara dos Deputados. Excluí da análise de documentos as audiências públicas com a sociedade civil e mantive o recorte do jogo de posições dos agentes do campo político. O recorte nos coloca a difícil missão de escolher um foco para análise. A minha escolha por manter nos deputados federais foi no intuito de enfatizar a ausência da sociedade civil nos espaços institucionais e no que diz respeito à legitimidade de suas propostas e à ressonância nestes mesmos espaços.

Para descrever o contexto histórico utilizei os jornais, revistas e canais de notícias. Pude me fazer presente em Plenário na sessão extraordinária de votação em 2013 (proposta da CEREPOL 2011) e acompanhei as sessões em 2015 pela TV Câmara.

O trabalho possui cinco capítulos. No segundo, apresento a ideia de presidencialismo de coalizão como base das instituições políticas brasileiras. Descrevo como foi o processo de redemocratização em que o modelo foi construído, apresentando os partidos e forças políticas envolvidas no processo. Nesse capítulo está presente o início da formação das

coalizões e os seus efeitos no decorrer do governo Collor e a construção de uma base legislativa que culminou no subsequente processo de *impeachment*. É parte do capítulo, ainda, os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e a formação de coalizões que possibilitou não apenas a governabilidade, mas também a execução de mecanismo constitucionais, como as medidas provisórias e as primeiras alterações do sistema político através da Lei de partidos políticos de 1995, aprovação da reeleição e as leis que deram formato ao plebiscito e ao referendo. Finalizo o capítulo apresentando a primeira proposta de reforma política que foi construída no Senado sob a relatoria de Sérgio Machado (então PSDB). O objetivo do capítulo é apresentar como foi construída a agenda de reforma política no decorrer da década de 1990.

O terceiro capítulo inicia a análise da primeira Comissão Especial para estudo de reforma política após o período revisional da Constituição Federal de 1988. A CEREPOL 2003 foi parte da agenda do governo Lula que enunciou a reforma política como a “mãe de todas as reformas”. Neste capítulo, apresento a formação do primeiro governo Lula e as transformações dos posicionamentos do Partido dos Trabalhadores (PT) diante do pragmatismo de ser “situação”. As coalizões formadas pelo presidente Lula tinham grande número de partidos e, ao final do seu primeiro governo, o escândalo que ficou conhecido como “mensalão” colocou em xeque o custo da ampliação de bases governamentais. A CEREPOL 2003 teve como relator Ronaldo Caiado (na época no PFL), e o relatório produzido só foi votado em 2007, no início do segundo mandato de Lula.

O capítulo descreve, ainda, as consequências do escândalo do “mensalão” junto à opinião pública, que, por sua vez, passou a exigir que as práticas políticas se distanciassem de esquemas de corrupção. Essa exigência culminou na elaboração, por parte da sociedade civil, da “Lei Ficha Limpa”. Nele apresento a ideia de *ciclos de silêncio e euforia* em torno da reforma política: diante do escândalo de corrupção, o campo externo exerce pressão, e a resposta imediata dos agentes políticos no campo interno é a reforma política.

O sucesso econômico dos governos Lula foi definido por André Singer (2012) como “lulismo”. No capítulo quatro, apresento que a produção de um bem-estar social através do aumento do consumo e as políticas contra desigualdade social possibilitaram a continuidade do governo petista, desta vez elegendo Dilma Rousseff (PT) para a Presidência da República. Assim, logo no início de seu mandato, a reforma política retorna à agenda legislativa através da CEREPOL 2011 que teve como relator o deputado Henrique Fontana (PT). Esta comissão se apresentou como a mais longa, pois seu relatório só foi fechado ao final de 2012 e colocado para votação em 2013. Entretanto, a pauta foi obstruída porque o PMDB por Eduardo Cunha, que considerou que a proposta não dialogou com os demais deputados.

Em junho de 2013, após a obstrução das propostas de Fontana, o Brasil foi palco de manifestações populares com pautas difusas. Mais uma vez, a reforma política se apresentava como a resposta “na ponta da agulha”, e a presidente Dilma anunciou uma série de pontos a serem discutidos por meio de plebiscito. Essa proposta não obteve apoio do Legislativo. Assim, a reforma política foi discutida em um outro espaço, o Grupo de Trabalho coordenado pelo deputado Cândido Vaccarezza (PT). Finalizo o capítulo em questão discutindo este grupo de trabalho e o efeito das “Manifestações de Junho de 2013”, como ficaram conhecidas, como parte da disputa de hegemonia entre o PT e o PMDB.

O quinto capítulo apresenta a disputa de hegemonia entre o PT e o PMDB, mediante o tensionamento entre o peemedebismo (NOBRE, 2013) e o exercício do *parlamentarismo informal*, através da figura de Eduardo Cunha (PMDB). A tumultuada reeleição de Dilma Rousseff em 2014 colocou em cena o embate entre Executivo e Legislativo em torno da construção da agenda política. Com o Eduardo Cunha (PMDB) exercendo o *parlamentarismo informal*, as distorções do sistema político brasileiro são testadas. As características do *parlamentarismo informal* são: 1) figura do parlamentar (presidente da Câmara) forte; 2) poder de veto da presidente colocado em xeque; 3) Executivo e Legislativo disputando a formação de coalizões colocando em risco a governabilidade.

É nesse contexto que o presidente da Câmara dos Deputados instala uma nova CEREPOL (2015) e leva para o Plenário a votação da proposta por completo. A CEREPOL 2015 foi palco de conflitos entre os deputados. A centralização do processo por parte de Eduardo Cunha foi mais um momento que representou a disputa de hegemonia pela classe política e suas frações. As mudanças aprovadas têm efeito substancial na cultura política eleitoral, mas não representam uma reforma política. Isso porque, ao longo desses mais de dez anos em que se propôs a reforma política, a agenda construída foi em torno de uma reforma eleitoral com característica infraconstitucional. Ou seja, não há mudança na correlação de forças entre classe política e os representados. Assim, conclui-se que, ao final, a proposta da CEREPOL 2015 representou uma contrarreforma, inclusive porque o que sucedeu a ela foi a crise das instituições políticas, posta em evidência através do processo de *impeachment* – resultado da ausência de coalizões suficientes para sustentar a presidente no Executivo.

É em torno do aperfeiçoamento das instituições políticas, ou seja, das relações entre sistema de governo, sistema partidário, sistema eleitoral e o funcionamento destes como arenas estratégicas do jogo que o debate e agenda de reforma política não apenas nasce como também se sustenta ao longo de todos esses anos. O que se transforma é o teor das propostas, que possuem um caráter conjuntural nas suas formulações e tramitações.

2 REFORMA POLÍTICA NO BRASIL: SIGNIFICADOS E TRANSIÇÕES

O termo *reforma política* não é desconhecido dos brasileiros. Suspeito que o termo em si esteja, na verdade, relacionado ao profano – mais por sua banalização do que por referência ao outro extremo, o sagrado –, de tal modo que, ao ser mencionado, poucos sabem dizer a que se refere. Desconfio, ainda, que a discussão sobre o que é *reforma política* esteja limitada a grupos de opinião que de alguma forma buscam compreendê-la e assumem papel de agentes propositores sobre o funcionamento do Estado brasileiro. Assim, por existirem esses pontos de suspeitas, considero os grupos que se detêm a compreendê-la como construtores do seu significado: ao posicionar-se, constroem agendas de reforma a serem disputadas na *arena política*, dividida em *institucional* e *civil*, ambas compondo um marco de disputa dentro do *campo político*.

Os objetivos deste capítulo são descrever as transformações ocorridas na agenda da reforma política no decorrer dos vinte anos em que ela é pauta (1988 – 2015) e levantar os argumentos que explicam a seguinte questão: “Por que reformar as instituições políticas brasileiras?”. A divisão obedece aos marcos de transições de seus significados e traz quatro grandes temas, a saber: 1) mudanças institucionais e definição de um sistema para redemocratização; 2) reforma política como reforma do Estado; 3) reforma político-partidária; e 4) reforma eleitoral.

A ideia de reforma política no Brasil passou por transformações após a redemocratização de 1988. É possível demarcar três períodos a partir da agenda proposta ao longo desse tempo: início da década de 1990, com a reforma política do Estado; final da década de 1990, com a reforma político-partidária; e após 2003, com a reforma político-eleitoral. Esses períodos são parte dos *ciclos de silêncio e euforia*². A transformação da agenda ocorreu no sentido de minimizar os temas, partindo dos mais amplos, com a reforma de Estado, para uma pauta específica e pontual, com a reforma exclusivamente eleitoral. Assim, os dois primeiros períodos tratavam de visualizar as instituições políticas no longo prazo, indicando aprimoramento da democracia, e o terceiro trata-se da tentativa de dar uma resposta imediata aos escândalos de corrupção. Todos os períodos envolvem a interpretação de que existem dilemas no funcionamento das instituições políticas no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 resultando da Constituição Federal de 1988 e que são referentes às questões de governabilidade, representação/representatividade e ampliação da participação política.

² A expressão *ciclos de silêncio e euforia* constitui parte da análise desta tese. Refere-se aos períodos em que a reforma política é colocada em pauta nos jornais, na opinião pública e opinião publicada.

2.1 O presidencialismo de coalizão no Brasil

Os significados inerentes ao que se chama de reforma política perpassam pelas concepções de Estado e sua relação com a sociedade democrática. Discute-se, portanto, o princípio básico dos estudos da ciência política: as relações de poder que, por sua vez, são interpretadas dentro de seus contextos históricos, marcados pela transitoriedade dos processos de socialização. Portanto, para compreender como foram construídas as propostas de reforma política dentro da perspectiva do presidencialismo de coalizão, faz-se necessário percorrer as interpretações construídas ao longo do período republicano do Brasil e as formações sociais que o compõe.

O pensamento político brasileiro, inicialmente, interpretou as relações de poder no Brasil considerando a distribuição da sociedade em termos socioeconômicos. A partir do século XIX, a política foi interpretada como reflexo da existência de uma elite dominante que se mantinha distante das demais camadas da sociedade, e a formação das instituições brasileiras acompanharam essa lógica. Joaquim Nabuco considerava que existia uma elite dominante ocupando os espaços políticos e mantendo-se distante da sociedade, ou seja, era “sem povo”, portanto, não tinha representatividade. A estrutura socioeconômica da sociedade brasileira tinha como marco o acesso à propriedade privada; o país estava centrado exportação monocultural e na manutenção do escravismo (ABU EL-HAJ, 2003).

No Brasil República, as mudanças ocorridas no Estado não foram acompanhadas pela alteração das relações de poder na sociedade. Oliveira Viana (1999) considerava o latifúndio uma consequência natural da ocupação do País: as elites possuidoras de grandes terras foram responsáveis pela definição territorial quando da tentativa de dominação externa. Ao dispersar estas elites pelo território brasileiro, houve uma descentralização do poder nacional. Com isso, os domínios territoriais passaram a ter características de feudos: viviam isolados e tendiam a ser autossuficientes. Viana (1999), então, traz em sua interpretação a tese de modernização das elites, a partir de uma perspectiva autoritária e cujo intuito era centralizar o poder político brasileiro. Para consolidar a elite brasileira, o processo requeria, na visão do autor, a formação do Estado nacional a partir da ocupação do poder pelos militares. Esse momento seria transitório para que o País saísse da oligarquia liberal em direção à formação de elites nacionais civis, responsáveis pelo Estado (ABU EL-HAJ, 2003).

O Estado centralizado estaria vinculado às demais regiões a partir da ligação entre as elites nacional e regional. Na formação política brasileira, a consequência é permitir que cada localidade mantivesse sua força política, que, por sua vez, estaria apoiada pelo Estado centralizado e vice-versa. O vínculo estaria estabelecido pelas relações econômicas e culturais, visto que os espaços de poder seriam ocupados sempre por elites nacionais ou locais.

Para Vítor Nunes Leal (1979), a decadência do latifúndio e a centralização da Era Vargas tiveram como resultado a política de clientela. Os dois polos do novo eixo político — tradicional (rural) e urbano — apareciam em contraposição por uma diferença significativa: a oligarquia tradicional, com o sistema de latifúndio em decadência, buscou novas formas de exercer sua dominação política e, assim, ocupou as instituições públicas de suas localidades. Nos centros urbanos, a política se organizava segundo adesões às ideologias — liberal, conservadora ou progressista. Para governar, era preciso haver adesão dos diversos grupos, fossem as elites econômicas, fossem os grupos urbanos ideológicos. Ou seja, o sistema político centrado na ideologia também dependia da adesão das localidades, que, por sua vez, ainda seguiam sendo dominados por uma velha elite.

A partir da década de 1940, a produção da ciência política passou pelo processo de racionalização intelectual, ou seja, foi elaborada pelas universidades, que, como novo espaço social decorrente do crescimento urbano, colocaram o Brasil diante da modernização. Fernando Henrique Cardoso (1988) interpretou o processo de modernização brasileira a partir da perspectiva de que os princípios capitalistas não se modificaram, mas assumiram novas demandas, isto é, a partir da entrada da burguesia como elite política no poder, surgiu a necessidade de inovação. Assim, o Estado como ente burocrático centralizado precisaria de técnicos que ocupassem cargos, enquanto o desenvolvimento econômico seria protagonizado pelas grandes organizações.

No século XX, a modernização no Brasil formou um Estado centralizado, e o que se apresentou como estrutura deste foi uma sociedade marcada pela diversidade de classes sociais, com interesses específicos, que geram demandas de ação junto ao poder público. Desse modo, gerenciar essa diversidade é fazer com que os diferentes interesses consigam confluir para um governo.

Ao apresentar o presidencialismo de coalizão como marca institucional do sistema político brasileiro e para construir um novo foco de análise do pensamento político brasileiro, Sérgio Abranches (1988) resgata a tradição republicana do País. O autor apresenta as interpretações do Brasil ressaltando perspectivas socioeconômicas e políticas, assim como traz a visão institucional, inaugurando um novo ciclo de interpretação da política brasileira. É

através desse ponto que os autores da ciência política no Brasil passam a construir suas análises – seja contrapondo-se ao presidencialismo de coalizão, seja reforçando-o. Surge, então, a ideia de um possível “custo” do funcionamento do sistema político, inspirado nos “dilemas do presidencialismo de coalizão” apresentados por Abranches.

Abranches (1988) abre o terreno para novas interpretações do pensamento político brasileiro ao refletir sobre o novo momento institucional em que o País estava se inserindo. A reflexão do autor sobre o presidencialismo de coalizão se inspira no pensamento político e nas configurações institucionais de períodos anteriores da República brasileira. A base de Abranches se sustenta nas perspectivas do pensamento político brasileiro de Oliveira Viana e Vitor Nunes Leal. O autor em questão atribui às instituições políticas as marcas deixadas pela oligarquia e a predominância de uma elite que centraliza o poder para exercer as funções do Estado. Há, dentro dessa linha de raciocínio, um descompasso entre o poder político e social.

A sociedade brasileira, por ser heterogênea, pressiona o Estado de acordo com os direcionamentos demandados por essa pluralidade, estabelecendo um quadro de disputa de interesses e valores. O dilema institucional é, para Abranches (1988), encontrar um ordenamento que consiga agregar e processar as pressões das diversas nuances sociopolíticas e econômicas, cuja pluralidade é dada historicamente e no âmbito regional.

Os partidos políticos refletem a heterogeneidade brasileira. Organizam-se regionalmente e programaticamente no âmbito nacional. Eles são os agentes da representação que reproduzem, na esfera institucional, as diferenças do País, portanto, são fragmentados. Um dos pontos do dilema institucional brasileiro é a ampliação de coligações durante o período eleitoral, que confunde o alinhamento entre legendas e enfraquece identidades partidárias também no período pós-eleitoral, quando diante da necessidade – quase sempre frequente – de formação de coalizões. Assim, as alianças e as coligações, além de ampliarem a escolha eleitoral e fomentar a fragmentação partidária, garantem a sobrevivência parlamentar de partidos de baixa densidade eleitoral e possibilitam ao eleitor escolher a partir da ação política individual dos deputados, o que culmina na decisão de políticas públicas paroquialistas (ABRANCHES, 1988).

Ainda segundo a perspectiva defendida por Abranches (1988),

Em formações de maior heterogeneidade e conflito a solução mais provável é a grande coalizão, que inclui maior número de parceiros e admite maior diversidade ideológica. Evidentemente, a probabilidade de instabilidade e a complexidade das negociações são muito maiores (p. 27).

No presidencialismo de coalizão, o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, distribui pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, em busca de obter o apoio da maioria do Congresso. A partir do enfraquecimento programático e partidário, as decisões políticas dos deputados tendem a apresentar um viés individual e regionalista. Para Abranches (1988), o presidencialismo brasileiro possui distorções que são derivadas da falta de habilidade das elites em associar o formato institucional com o perfil heterogêneo característico dos partidos. Assim, o sistema político baseado no presidencialismo de coalizão é de alto risco, pois não possui estabilidade. Os pontos negociáveis e não negociáveis da coalizão nem sempre são previamente fixados.

O “custo” de governar do presidencialismo de coalizão se dá pela necessidade de que o presidente forme maioria parlamentar. Para os autores que compartilham desse ponto de vista, os eleitores não compreendem a distinção dos programas partidários porque estes formam grandes coalizões pragmáticas e independentes das propostas vinculados aos estatutos dos partidos (SANTOS, 2004). Assim, garantir a alta representatividade institucional, ou seja, de diversos grupos e partidos, gera um governo ineficiente. A classe política é institucional. Destarte, os mecanismos vistos como geradores de corrupção não são negativos para ela, que na verdade, ao manter o sistema, é favorecida.

Com o retorno do multipartidarismo, Abranches (1988) compreende que para a representação ser plural, a representação proporcional e conseqüente distribuição das “sobras” atendem às demandas da sociedade e corroboram para uma diferença entre o número de partidos que disputam as eleições e o número de partidos com representação parlamentar efetiva.

O âmbito institucional congrega essa pluralidade através dos governos de coalizões. É esse perfil governamental que estabiliza a representação de interesses marcadamente distintos que ainda se configura em dois espaços sociais: partidário e regional. A negociação entre os programas de governo forma consensos parciais. A adesão a diretrizes programáticas mínimas tanto reduz o conflito intrapartidário como compartilha objetivos (ABRANCHES, 1988).

A perspectiva de Abranches (1988) foi construída antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, ou seja, sua formulação teórica foi tecida no decorrer da construção da Carta. O texto tornou-se referência para o debate da ciência política por apresentar possíveis dilemas institucionais do exercício da representação política. Como o período era de transição de um regime militar para um democrático, as forças políticas que se organizavam estavam construindo ideias *em* um novo tempo *para* um novo tempo. As organizações de grupos políticos buscavam construir seus programas de ação a partir de

congruências conjunturais, ideológicas e eleitorais. Desse modo, algumas categorias são necessárias para compreender a formação do pensamento político inspirador das concepções de representação política, quais sejam: sociedade, Estado, partido e agentes de mudanças.

O Estado é formado por três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. A divisão os torna independentes, mas dialogando entre si. O Executivo e o Legislativo, por serem formados num primeiro momento pela via eleitoral, são responsáveis pela execução e legislação de políticas de um governo. Essa relação é baseada na formação de coalizões: o presidente eleito constrói sua base ao articular os partidos políticos no governo. A articulação pode ser feita através da distribuição dos cargos nos ministérios ou por meio de recursos orçamentários. Assim, é possível para o governo implementar sua agenda política a partir do cálculo de votos quem tem devido às alianças. Para isso, é necessário que os partidos ajam de forma disciplinada, ou seja, que eles sigam a orientação feita pelo líder de bancada. O líder, por sua vez, é a figura que representa o partido no Legislativo e, portanto, é o agente político responsável pelas negociações das coalizões.

O Poder Executivo, por ser constituinte do sistema presidencialista, possui o chamado poder de agenda, isto é, a prerrogativa para direcionar as políticas prioritárias do governo. Ao formar coalizões, viabiliza a execução. Assim, diz Santos (2003, p. 18),

O poder de agenda cumpre um papel decisivo – serve para encurtar o tempo de tramitação das propostas, com a apresentação de pedidos de urgência; serve para evitar a entrada de projetos de lei inaceitáveis, devido à exclusividade da iniciativa do Executivo em projetos de natureza orçamentária e fiscal; serve para redefinir onde se fará a análise de um projeto por meio da criação de comissões especiais; e, por fim, serve para poupar o Congresso de ter de lidar com assuntos difíceis, através da edição de medidas provisórias.

Para Santos (2003), o Executivo tem sucesso na formação de coalizões porque possui o poder de iniciativa orçamentária, e por isso os partidos políticos têm interesse em formar alianças. A medida provisória, apesar de fortalecer ainda mais a prerrogativa do Executivo, por permitir que este governe segundo sua política, só é utilizada em casos de divergências entre os legisladores, ou seja, no momento em que não há apoio suficiente para a medida desejada pelo presidente. Assim, o Executivo possui poder de barganha, ao utilizar a política distributiva para formação de coalizão. Santos (2003) conceitua esse cálculo como parte do sistema presidencialista de coalizão racionalizado.

Fernando Limongi (2006) atribui a Abranches a contribuição de levantar a questão de que uma reforma no sistema eleitoral e partidário seria limitada se o foco fosse diminuir a quantidade de partidos. À parte disso, Limongi segue no sentido oposto: não há dilema

institucional brasileiro. Para chegar a essa conclusão, o autor utiliza mecanismos de comparação entre a democracia brasileira e algumas democracias existentes, enfatizando a necessidade de considerar democracias reais, e não as ideais.

A partir da afirmação de que há conflitos por causa de interesses diferenciados, Limongi (2006) argumenta que a resposta do Executivo e do Legislativo aos seus eleitores é dada através da disciplina partidária. A lógica da representação política é que aqueles que são eleitos têm um grau de autonomia quando ocupam os lugares. Ao dar o seu voto, o eleitor está dando crédito à representatividade do político; deposita confiança nele a partir do que foi apresentado como programa de governo, coligações e alianças. E não há distorção no exercício da representação porque, segundo o autor, o político age segundo sua disciplina partidária e a coalizão governamental. Seguindo esse pensamento, alguns pontos consolidam o argumento do autor.

O Estado é ocupado por agentes eleitos pelos cidadãos. As eleições são, segundo Limongi (2006), competitivas, e a base governamental é formada e apresentada no período eleitoral. No exercício do governo, o Poder Executivo conta com o poder de agenda, ou seja, ele pauta quais discussões e votações são prioritárias no Legislativo. Suas propostas são geralmente aprovadas porque os partidos que formam a coalizão governamental seguem a indicação do líder do governo e isso também corresponde a disciplina partidária. A regra da maioria se sobrepõe às votações. Se para governar o presidente já tem formada sua coalizão, ou seja, sua maioria, o plenário se torna previsível.

A democracia brasileira é, portanto, eleitoralmente competitiva – o *locus* do exercício democrático está nas eleições. No exercício do poder político, o que predomina é a disciplina partidária e governamental.

Abranches, em 1988, se debruça sobre um sistema em transição. Nesse período, havia a discussão sobre que regras funcionariam para consolidar uma democracia representativa eficiente. Limongi (2006), por sua vez, sintetiza sua visão quando o sistema político, partidário e eleitoral já está em vigência. Ou seja, o artigo do primeiro autor continua sendo a referência em relação aos dilemas institucionais brasileiros, e o segundo autor dá continuidade à contraposição a esses argumentos, reforçando o cenário de discussão acerca da necessidade ou não da reforma política.

Existem, pois, níveis de relação entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. A discussão do presidencialismo de coalizão é feita entre aqueles que passam pela relação representação/representatividade, ou seja, cujas ocupações de cargos ocorrem por meio da participação do cidadão pela via eleitoral.

A formação do sistema de presidencialismo de coalizão perpassa por elementos associados à estrutura das instituições políticas, quais sejam: multipartidarismo, representação proporcional e funcionamento interno do Legislativo. É sobre esses pontos que os elementos para reforma política são construídos, bem como os espaços de sua tramitação.

2.2 Redemocratização de 1988: alternativas para um sistema em construção

O uso do termo *reforma política* varia de acordo com as percepções de quem o enuncia. Este, por sua vez, o faz mobilizado por interesse nas alterações das instituições política ou para descrevê-las. De antemão, torna-se profícuo identificar dois sentidos que o termo pode carregar: o primeiro consiste em mudanças em todos os sistemas que compõem a estrutura das instituições – sistema de governo, sistema partidário e sistema eleitoral; o segundo considera que alterações pontuais em quaisquer destes sistemas já são por si cabíveis de serem denominados de reforma. Considero que a melhor empregabilidade do termo se dá para designar a estrutura institucional quando as propostas de alteração atingem o maior número destes sistemas e, por isso, acrescenta um novo formato para o exercício da democracia.

O intuito é apresentar ao leitor os significados que o termo adquiriu nos anos pós-redemocratização, considerando que ocorreu uma transitoriedade de acordo com os interesses dos atores políticos proponentes e com “[...] mudanças cíclicas resultantes de causas externas, ou de antagonismos e conflitos capazes de pôr em risco tanto a estabilidade dos sistemas políticos ou econômicos, quanto a ordem jurídica ou o equilíbrio social” (MACIEL, 2005, p. 2).

A ideia de reforma política no período pós-redemocratização vem da análise crítica de que o formato das instituições políticas brasileiras se repete desde a década de 1930: sistema de governo presidencialista, sistema eleitoral de representação proporcional e sistema partidário com pluripartidarismo. Esse modelo, segundo os analistas (constituintes e estudiosos), já estaria esgotado. Ao reconstruir a Constituição Federal de 1988, pós-regime militar, levantou-se o questionamento sobre o retorno à estrutura institucional que se esgotava naturalmente de acordo com o próprio funcionamento de suas engrenagens. Vejamos, então, quais os padrões reiterados e quais as questões que iniciaram a agenda de reforma política no Brasil naquele período.

A primeira redemocratização brasileira ocorreu com a Constituição de 1946. Nesse período, teve início a organização de partidos em caráter nacional. Até então, a política era exercida localmente, correspondendo à própria forma de organização da sociedade brasileira:

predominância da organização local, ligada às relações coronelistas e clientelistas demandadas pela população eminentemente rural.

O sistema político e partidário da redemocratização de 1946 era similar ao que hoje conhecemos: pluripartidarista e presidencialista, sendo os Legislativos nacional, estadual e municipal eleitos por representação proporcional de lista aberta e com coligações em todos os níveis, sem cláusula de exclusão. A diferença estava no tempo e não coincidência de mandatos: o Executivo (presidente e governadores) com cinco anos e o Legislativo com quatro anos.

O modelo de partidos se iniciou moderado quando da abertura do sistema, em 1945, e tornou-se exacerbado após 1962, quando o aumento do número de legendas ocorreu sem alinhamento de programa partidário. As legendas fracas, combinadas com lista aberta, sem cláusula de exclusão, com desigualdades regionais e coligações em todos os âmbitos, prejudicou as alianças no Congresso Nacional. O governo do presidente Castelo Branco decretou o AI-2 em 1965 e, assim, tornou indiretas as eleições para governador. A medida também incluía a diminuição do número de partidos, que, para serem formados, precisavam de 120 deputados federais e 20 senadores (FLEISCHER, 2004).

Durante o regime militar, duas legendas compunham o sistema partidário: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). O primeiro era formado por apoiadores do regime militar; o segundo compunha legenda que aglutinava diferentes grupos políticos que buscavam sobrevivência dentro do bipartidarismo. O que fortalecia o ARENA como partido dominante era o “milagre econômico”, que significava o retorno dos investimentos estrangeiros no Brasil viabilizado pela ideia de “estabilidade política”, e que, através da ação de Delfim Neto de investir nas estatais do País a partir de 1967, permitiu o crescimento da industrialização brasileira (FLEISCHER, 2004).

Os grupos políticos que se organizaram no decorrer da ditadura existiam na clandestinidade ou dispersos na legenda do MDB. Com a Constituinte de 1988, esses grupos viram a oportunidade de ocupar espaços institucionais dentro de um regime democrático. O momento apontava para um novo espaço político, para a reorganização dos grupos e sua possibilidade de institucionalização a partir da construção do sistema no qual viriam a atuar. Os agrupamentos que surgiram buscaram a representação pela via institucional: os chamados movimentos sociais mantiveram sua ação autônoma em relação ao Estado, muito embora exista, muitas vezes, o interesse em eleger líderes para atuar nesse espaço.

Com o retorno ao pluripartidarismo, dois partidos surgiram e protagonizaram a disputa em termos programáticos no novo período democrático: Partido dos Trabalhadores (PT) — influenciado pelo novo sindicalismo, por intelectuais e pelos movimentos sociais — e o

Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Ambos tinham como aspiração estabelecer a democracia no País como algo irrevogável, assim como projetos de Estado definidos e opostos. Essa divergência programática estabeleceu no campo político uma dinâmica de *arena de disputas* ideológicas com vistas a modificar a *classe política* vigente no País até então. As duas legendas buscavam ocupar espaços de poder representados por quadros da elite política tradicional. Impulsionaram a ideia de reformas porque o sistema político pós-redemocratização de 1988 repetia algumas estruturas anteriores: presidencialismo, representação proporcional de lista aberta e grande número de partidos políticos.

A Carta Constitucional de 1988 foi construída tendo como foco questões de natureza social, política e econômica, objetivando a efetivação dos direitos sociais. Buscava, além disso, dar ao Direito um viés mais pragmático e diminuir a linha divisória entre este e a política, ou seja, entre as leis e o exercício do poder. O contexto político da redemocratização exigia pluralidade como paradigma normativo. Como resultado, associou duas perspectivas diferentes que associou a ideia de desenvolvimento econômico e igualdade social, inspirados no direito liberal (individualismo) e o direito coletivo.

Uma particularidade da Constituinte de 1988 é que ela foi produzida pelos atores políticos do Legislativo, e não a partir de uma proposta do Poder Executivo. Tal fato colocou em evidência as disputas pelo modo de funcionamento do País, contando com a habilidade de angariar aliados em torno do projeto institucional proposto por cada um dos constituintes (TEXEIRA, 2003).

A Constituinte foi presidida por Ulysses Guimarães, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). De início, houve, por parte dele, a tentativa de criar uma comissão específica para construção do texto-base. Entretanto, os constituintes recusaram, por entenderem que o processo deveria ser feito com as demandas apresentadas e discutidas por todos. Para isso, foi pensado um método que sistematizasse o processo e não estivesse centrado nas lideranças partidárias. Segundo Texeira (2003, p. 42),

O formato afinal acordado foi o da distribuição proporcional dos 503 constituintes em oito comissões temáticas, por sua vez divididas em três subcomissões compostas por 21 membros que discutiam temas conexos. O início dos trabalhos nas comissões contou com audiências públicas, nas quais personalidades políticas e acadêmicas eram convidadas para uma exposição de tema correspondente a cada um destes colegiados. Os três relatórios aí originados deveriam, em seguida, ser rediscutidos pelas respectivas comissões temáticas, cuja função era a de produzir um texto novo a partir das proposições recebidas. [...]. Deslocava-se, portanto, a assimetria decisória entre os constituintes para um segundo momento deste processo.

Texeira (2003) destaca, ainda, dois componentes importantes no processo de elaboração da Constituinte, decorrentes da metodologia de sistematização elaborada: as disputas pelas presidências e relatorias das comissões. A presidência cumpre o papel da condução regimental e a relatoria, através da centralização das informações, é responsável pelo direcionamento da condução da matéria.

A divisão ficou definida por acordos das bancadas partidárias em maior número eleitas em 1986: PMDB e PFL³, primeira e segunda bancada, ficando com a relatoria e presidência das comissões, respectivamente (TEXEIRA, 2003). A condução do processo, porém, teve um problema de distorção das decisões a partir da forma como estavam distribuídas as comissões e subcomissões e o conteúdo da matéria que seria levada para votação em plenário geral. A comissão de sistematização ficou com grande poder de decisão. Essa inconsistência fez com que as regras da Constituinte fossem questionadas quando o processo já estava em andamento. Descreve-nos Teixeira (2003, p. 44):

Frente ao poder de deliberação da comissão de sistematização e ao seu prolongado trabalho que resultou num alijamento de grande parte dos constituintes, reagiu um grupo de parlamentares que se tornou a base de um bloco suprapartidário denominado 'Centrão'. De perfil liberal-conservador, esse bloco se insurgiu contra as regras do regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte que dificultavam a alteração do texto aprovado pela comissão.

Para dar ao plenário o poder decisório final a partir de mecanismos também propositivos, foi criado o Destaque de Votação em Separado (DVS), que criou dificuldade para aglutinação de votos, pois representava a possibilidade de aumentar a apresentação de interesses em separado. Bloqueava-se o texto original advindo das comissões, mas não se construíam possibilidades de consensos em blocos. Decorreu do recurso da DVS o início do jogo político informal no interior do processo decisório: os posicionamentos passaram a fazer parte de reuniões entre os líderes dos partidos e a comissão de sistematização. Esse foi o pontapé inicial para o surgimento das reuniões de *Colégio de Líderes*, legitimado constitucionalmente e no regimento interno da Câmara dos Deputados. O PT, particularmente, tecia críticas ao aparato das reuniões de líderes das bancadas, por acreditar que prejudicava a troca de argumentos e a possibilidade de persuasão decorrente do debate exaustivo (TEXEIRA, 2003). Em discurso, Florestan Fernandes, deputado do PT na Constituinte, manifesta sua insatisfação com este cenário:

³ O Partido da Frente Liberal (PFL) mudou sua legenda para Democratas (DEM) em 2007.

Florestan Fernandes, deputado constituinte pelo PT, em sessão do dia 2/9/87, assim discursava: ‘A existência de uma grande comissão foi questionada como não democrática. E eis que chegamos a minigrupos de iluminados que decidem, em vários níveis, o que é e o que não é constitucional no momento. Formam-se grupos de ‘negociação’ ou de ‘entendimentos’. Os projetos que saíram desses grupos estão servindo de guia para balizar a nova conciliação pelo alto’ (FERNANDES *apud* TEXEIRA, 2003, p. 47).

Assim, diz Texeira (*id., ibid.*), “[...] o *modus faciendi* da Constituição de 1988 revelou-se particularmente atribulado em virtude da dificuldade de se articular um pacto nos termos de um projeto constitucional a ser protagonizado pelos partidos políticos”.

Desde a articulação da ANC, a organização de grupos políticos nos debates e posterior reorganização em legendas conduziram à predominância da pluralidade de partidos políticos – ideia reforçada para se distanciar do modelo bipartidário militar. A discussão fomentada pelos intelectuais em revistas acadêmicas trazia à luz do debate o tema *o que esperar da Constituinte*⁴. Weffort (1987, p. 19) considerou os partidos políticos como parte da expectativa de articulação da ANC, afirmando que os partidos representam interesse plurais e particulares. Como eles são parte da administração pública, pertencem ao Estado e exercem uma responsabilidade também pública. Nesse sentido, a Constituinte deveria atentar-se para garantir não apenas a liberdade de organização – preocupação central advinda da experiência bipartidária –, mas também deveria criar mecanismos constitucionais que sustentassem a existência do partido (WEFFORT, 1984).

A criação de mecanismos constitucionais que garantisse partidos fortes e com existência a longo prazo devia-se à ideia de que o Brasil teria uma tendência a partidos únicos. Não apenas os partidos conservadores se movimentavam nesse sentido, por meio da centralização de forças em seu entorno, mas os partidos de esquerda, por meio da perspectiva socialista, também apresentavam essa tendência (WEFFORT, 1987). O novo partido de esquerda que surgia, o Partido dos Trabalhadores (PT), aderiu ao movimento do partido único de forma sutil: “[...] o impulso que recebe diretamente dos movimentos sociais vem embutida uma sensibilidade política afim à tradição do partido único” (WEFFORT, 1987, p. 20).

A formação da ANC fomentou a discussão sobre o melhor sistema político para o País. Weffort (1987) apontou alguns caminhos para o fortalecimento partidário nesse período. O autor acreditava que a mudança deveria começar pela lei eleitoral, pois a existente colocava candidatos do mesmo partido disputando votos entre si tanto no que dizia respeito às ideias

⁴ Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451987000200002> Acesso em: Setembro de 2015.

semelhantes quanto aos apoios e interesses. O ideal seria a combinação do *voto distrital* com a *representação proporcional* com lista fechada. O Estado seria dividido em distritos, tornando as eleições majoritárias. A proporcionalidade estaria no cálculo pela distribuição nas regiões do Estado. O partido seria, nesse modelo, responsável por definir, ao seu critério, a ordem da lista. Assim, o eleitor teria *dois votos*: 1) voto no candidato no distrito; 2) voto na legenda equivalendo a todo o estado. O ponto positivo do sistema, aponta o autor, é que o eleitor votaria no candidato do seu distrito e poderia votar em outra legenda no proporcional do estado. Como consequência, se o eleitor votasse numa legenda diferente de seu candidato, isso seria considerado uma crítica ao partido por este não ter formado uma liderança capaz de representar o seu programa (WEFFORT, 1987).

Weffort (1987) apontou também como parte do processo de democratização institucional a regulamentação do uso dos meios de comunicação. Para ele, a liberdade de imprensa, juntamente com a liberdade de organização partidária, precisa ser resguardada no sentido de democratizar o uso desses canais, de modo que os partidos que tenham representação mínima no parlamento possam utilizar os meios de comunicação para apresentar e defender seu projeto político.

Já na Constituinte, portanto, construía-se a ideia de criar mecanismos institucionais para o fortalecimento dos partidos. Essa perspectiva tem continuidade nos anos seguintes à ANC e é a base principal para justificar uma reforma política. As legendas partidárias precisavam ser fortes, com recortes ideológicos bem delimitados. A diversidade de partidos garante a representação de interesses plurais e responsabilidade pública no exercício do poder (WEFFORT, 1987). O fortalecimento dos partidos garantiria o pluripartidarismo, mas sem legendas fracas que dificultassem alianças coesas.

A reformulação das instituições deveria ser pensada a partir dos três pontos que compõem o sistema político: sistema de governo, sistema eleitoral e sistema partidário. Compreender o funcionamento da estrutura institucional é apreender o funcionamento combinado entre as regras destes sistemas.

Uma visão razoavelmente pacífica entre os que se dedicam ao estudo da política é a de que os mecanismos, os processos, as práticas e as instituições envolvidas na vida pública constituem sistemas que se influenciam mutuamente. Como sistemas devemos entender não só a definição literal, 'conjunto de elementos, materiais ou ideais, entre os quais se possa encontrar ou definir alguma relação', mas sobretudo, a concepção sociológica – o 'conjunto de elementos de tal modo coordenados que constituem um todo científico unitário ou corpo doutrinário'. Enfim, o todo não é constituído pela soma das partes, mas pela função específica de cada elemento

(MACIEL, 2005, p. 2).

O sistema de governo brasileiro foi discutido na Assembleia Nacional Constituinte e trouxe a opção de manter o presidencialismo ou aderir ao formato do parlamentarismo. Compreende-se que o sistema de governo não pode ser interpretado a partir de um dualismo simples entre presidencialismo ou parlamentarismo, pois estes modelos possuem variações para o exercício da democracia de acordo com as experiências e expectativas para as instituições política que cada País escolhe adotar (CINTRA, 2004).

A diferenciação entre presidencialismo e parlamentarismo inicia-se pelas definições de *chefe de Estado* e *chefe de governo*. O chefe de Estado tem um papel simbólico de representar a nação, seja pelo monarca, seja pelo presidente. Ele não tem necessariamente o poder de governo e nem é necessariamente eleito pelo voto popular, mas tem influência na política, pelo papel junto à opinião pública. O chefe de governo é responsável pelas funções de executar políticas.

A diferenciação entre as duas formas de governo é dada também pela relação entre o Executivo e o Legislativo, mais diretamente no protagonismo dos parlamentares frente à execução dos planos de governo. No presidencialismo, o presidente é eleito pelo voto popular, é chefe de Estado e chefe de governo, e possui mandato prefixado. A equipe de governo é formada pelos ministérios e a escolha da ocupação dos cargos é feita pelo presidente, a quem devem direcionar suas ações. O Legislativo, nesse caso, não tem responsabilidade. O perfil desse modelo institucional preserva a separação e divisão dos poderes tanto nas eleições, que mantêm a seleção do Executivo e do Legislativo independente, como na autonomia para o desempenho das funções. Assim, os parlamentares votam as leis, mas a responsabilidade para a sua implementação é do Executivo (CINTRA, 2004).

No Parlamentarismo Monárquico (*ça va sans dire*), o Chefe de Estado será um rei ou uma rainha. No Republicano ele usará o título de Presidente da República e poderá ser eleito direta ou indiretamente, mas em qualquer desses casos seu mandato será fixo, assim como o dos presidentes no Presidencialismo. Em outras palavras, se não for um monarca vitalício, o Chefe de Estado terá mandato FIXO, tanto no Presidencialismo quanto no Parlamentarismo. Por aí se vê que a diferença crucial está no Chefe de Governo, cujo mandato será variável no Parlamentarismo, dada a necessidade da confiança da maioria parlamentar (Câmara de Deputados ou Câmara e Senado, conjuntamente) (LAMOUNIER, 1991, p. 10).

A produção legal do presidente dentro do presidencialismo é feita de dois modos: reativo e proativo. No primeiro caso, conta-se com a existência do *veto presidencial* para

derrubar proposta do Legislativo através da formação de maioria relativa ou maioria absoluta, e pode ser total ou parcial, de acordo com o País. No segundo caso, existe o decreto por força de lei, referente a medidas provisórias cujo uso depende de uma sondagem no Congresso para formação de maioria que aceite a iniciativa (CINTRA, 2004). É característico, portanto, o uso de estratégias para formação de maioria. Com isso, centra-se o debate institucional no sistema partidário como parte dos dilemas do presidencialismo: um sistema fragmentado com muitos partidos dificulta as negociações e, conseqüentemente, a implementação da plataforma de governo. Os sistemas fragmentados tendem a ter disciplina fraca, o que torna as negociações individuais; os partidos que possuem disciplina forte colocam os líderes como interlocutores preferenciais. Nesse segundo caso, o conflito existe se o presidente não tiver maioria.

Nos capítulos sobre o jogo de posições para o andamento dos projetos de reforma política, apresento o posicionamento do sistema partidário como importante porque, como veremos, a fragmentação partidária reforça posicionamentos individualizados dos parlamentares, o que tende a desconstruir as negociações feitas no Colégio de Líderes.

No parlamentarismo, o objetivo é que o Legislativo e o Executivo tenham uma integração. O governo tem legitimidade indireta porque não surge da votação popular: a ocupação do ministério, conhecido como Gabinete, é feita através de uma assembleia formada por um partido ou coligação de partidos. O Gabinete pode pertencer a um mesmo partido ou não, tendo até três configurações distintas: primeiro-ministro sobre os desiguais (caso da Inglaterra), primeiro -ministro entre os desiguais (chanceler alemão) e primeiro-ministro entre iguais. O governo tem a confiança da maioria da assembleia, e se esta for quebrada, o governo cai. Por sua vez, a assembleia pode ser dissolvida antes do término da legislatura e novas eleições são convocadas (CINTRA, 2004).

No Brasil, alguns estudiosos da Constituinte, como Bolívar Lamounier, defendiam o parlamentarismo como forma de incentivo aos partidos fortes e implementação do programa de governo eleito pelos cidadãos (CINTRA, 2004). Essa perspectiva reforçava o pluralismo, a disputa eleitoral e a responsabilidade pública da representação política (DAHL, 1997). E por que essas características se acentuam, segundo seus defensores?

A democracia pela via representativa depende de que os partidos políticos consigam implementar políticas públicas correspondentes aos interesses a que se propõe. Os partidos sendo bem organizados e disciplinados, garantem a relação representação/representatividade entre eles e os seus eleitores. Há clareza em suas propostas e em suas estratégias, mediadas pela aceitação da opinião pública. No caso britânico, por exemplo, há possibilidade de o partido trocar o chefe de governo indicando um novo líder; no caso alemão, há o chamado *voto de*

desconfiança, que consiste em trocar o chanceler, troca feita pelo partido do Gabinete. Em ambos os sistemas, não há grande fragmentação das legendas, e, portanto, existem poucos partidos para ocupar as pastas. Assim, a competição não ocorre dentro do governo, mas nas eleições. O projeto vencedor das eleições é aquele que irá ser conduzido pelo Parlamento.

Lamounier (1991) apresenta a ideia de que há ligação entre o sistema políticos e a instância econômica. O autor afirma que os debates da Constituinte e, em sequência, do plebiscito, voltavam-se para a estrutura institucional, que, diante da sensação de ingovernabilidade que respingava no setor econômico, não proporcionava a condição de *governabilidade*. E o que seria governabilidade?

Lamounier (1991) diz que, como conceito, a noção de governabilidade corresponde a três parâmetros condicionais: estabilidade, efetividade, legitimidade, que se referem ao sistema de governo, sistema de partidos e sistema eleitoral, respectivamente. O foco da análise de Lamounier é identificar quais são os *trade-offs* relacionados a cada condicionante da governabilidade e correspondentes à estrutura institucional.

A estabilidade é associada ao sistema de governo porque é favorecida de acordo com o formato da cúpula da instituição. No presidencialismo há a fusão das funções de chefia de Estado e de governo, assim como autonomia nas decisões, como já apresentado anteriormente – esse é o argumento a favor. A crítica parlamentarista ao seu regime opositor é que, nesse modelo, há rigidez excessiva, uma vez que concentra e isola o poder do presidente. A crítica relaciona-se ao fato de que a *real politique* exige maior flexibilidade. Ao parlamentarismo, a crítica que é feita é pela situação oposta: há flexibilidade excessiva graças à separação das funções já citadas, o que ocasiona derrubada do governo com frequência e, assim, fragiliza a liderança do Executivo (LAMOUNIER, 1991).

O segundo ponto que define a governabilidade é a efetividade, estando ela interligada ao sistema de partidos. Refere-se à capacidade do governo de fixar objetivos e alcançá-los. Estes objetivos são vinculados ao o que é determinado pelo partido e suas características programáticas que podem ter base no clientelismo ou ideologia. O clientelismo é característico de legendas frágeis e indisciplinadas. A atuação ideológica, por sua vez, enfraquece o parlamento como função de negociação, pois se prende aos símbolos e possui risco constante de se distanciar do cotidiano (LAMOUNIER, 1991).

O terceiro e último ponto condicionante de governabilidade é a legitimidade. Associada ao sistema eleitoral, diz respeito ao modelo que sustenta a relação representação/representatividade. Segundo Lamounier (1991, p. 10),

No sentido técnico mais estrito, sistema eleitoral é o método pelo qual votos populares emitidos nas diferentes circunscrições ou distritos de um País são convertidos em cadeiras parlamentares; diz respeito, portanto, ao critério utilizado para a distribuição das cadeiras, se proporcional ou majoritário. Pode-se, entretanto, falar de sistema eleitoral num sentido um pouco mais amplo, como o conjunto dos métodos utilizados em um País para a escolha de diferentes autoridades; assim, no Brasil, recorremos ao princípio proporcional para o Legislativo (nos três níveis) e ao majoritário para o Senado e para os cargos executivos, neste último caso com o recente adendo da exigência de maioria absoluta (eleição em dois turnos) para a Presidência da República, governos estaduais e principais prefeituras. Diversos dispositivos legais, como a permissão ou não de coligações eleitorais, a exigência ou não de um percentual mínimo para que um partido alcance a representação no Legislativo, e outros, podem afetar o processo eleitoral; mas esses dispositivos não pertencem, estritamente falando, ao conceito de sistema eleitoral, e sim ao conceito mais amplo de legislação eleitoral e partidária.

Os grupos que disputam as eleições têm interesse direto nas regras eleitorais, visto que estas não podem desfavorecê-los. De acordo com Lamounier (1991), dois pontos de conflitos se estabelecem aqui: de um lado, o *garatismo*, em que pelo temor de que algum partido seja excluído, flexibiliza-se ao extremo as regras para a representação; de outro, o *irredentismo*, que, com foco no fortalecimento dos grupos e partidos, proporciona alternativa única para a minoria – ser oposição ao governo.

Com essas três dimensões e os contrapontos da estrutura institucional para construção de governabilidade, Lamounier (1991) evidencia os extremos dos modelos para delinear os *trade-offs* e o debate brasileiro em torno das opções para o sistema político.

O debate sobre as formas de governo teve início com a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, entre os anos de 1985 e 1986. A proposta saída da Comissão foi construída antes da eleição do Congresso constituinte, em 1986 (LAMOUNIER, 1991). Essa forma de apresentar a proposta tem a vantagem de ser elaborada não apenas por quem foi eleito para o processo constituinte, mas de incluir ideias de políticos que já tinham experiência com o funcionamento das instituições. Entretanto, os mandatários eleitos não aprovaram a proposta na ANC, e há duas formas de interpretar essa ação: a primeira corresponde ao fato de que não foram eles a elaborar a proposta, o que os distancia dos principais argumentos defendidos dentro da comissão; a segunda refere-se à formação de maioria quando da votação para todos os congressistas, visto que as comissões são apenas uma parcela dos parlamentares.

A discussão na ANC culminou no presidencialismo. Embora a proposta não tenha vencido, a CF88 deixou em aberto o debate para a forma de governo, tendo sido incluso nas “disposições transitórias”. A confirmação do funcionamento do sistema tal como planejado seria feita cinco anos após a Constituinte, por meio do plebiscito que teria um caráter revisional, ou seja, de avaliar o modelo da CF88 após o seu início. Os grupos favoráveis ao

parlamentarismo, dentre eles o PSDB, organizaram-se para informar para a população as características deste sistema de governo (CINTRA, 2004). O plebiscito de 1993 colocou para votação popular *presidencialismo versus parlamentarismo* e *República versus Monarquia*, sendo escolhidos os modelos República e presidencialismo.

O debate sobre sistema de governo ocorre interligado ao formato organizacional dos partidos. O sistema partidário, como estrutura institucional de representação por meio de agremiações, é alterado após os governos militares para o multipartidarismo. Qual efeito da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo? Para compreender essa questão, faz-se necessário conhecer a trajetória do sistema partidário brasileiro. Segundo Amaral,

A estreita ligação apontada pela Ciência Política entre os partidos políticos e o funcionamento da democracia representativa deriva das funções que as agremiações desempenham. É possível, de forma simplificada, indicarmos ao menos três funções essenciais: a) estruturar a competição eleitoral; b) agregar interesses; c) governar e conduzir os trabalhos legislativos (2013, p. 12).

Interessa-nos, nesse ponto, compreender as novas configurações partidárias pós-redemocratização de 1988 e como estas se relacionam com a estrutura institucional brasileiro que, mais adiante, será objeto de proposta de reforma.

O pluripartidarismo no Brasil existiu em dois momentos de redemocratizações e retorno ao estado de Direito: 1945 e 1988. Em ambos os períodos, o País saía de um formato autoritário – chamado Era Vargas e ditadura militar, respectivamente. O período de 1945 foi a primeira experiência de formação de partidos nacionais e das instituições políticas como República Federativa presidencialista, Legislativo nacional bicameral, com representação proporcional de lista aberta para o Legislativo nas instâncias nacional, estadual e municipal. Essas características possuem similaridade com o modelo pós-1988. A exceção se dá porque não havia cláusula de barreira, isto é, permitiam-se candidaturas simultâneas para cargos proporcionais e majoritários, mandatos de cinco anos para governadores, quatro anos para os demais cargos (FLEISCHER, 2004).

O pluripartidarismo de 1945-1965 iniciou moderado, com quatorze legendas. De 1947-1950 ocorreram duas fusões partidárias: os Partido Popular Sindicalista (PPS), Partido Republicano Populista (PRP), sob liderança de Adhemar de Barros e Partido Agrário Nacional (PAN) formaram o Partido Social Progressista (PSP); e o Esquerda Democrática (ED) e o Vanguarda Socialista (VS) formaram o Partido Socialista Brasileiro (PSB). De 1954 a 1960 ocorreu o movimento inverso: o Partido Comunista Brasileiro (PCB) foi dividido e foi criada a legenda Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), saindo

o Movimento Trabalhista Renovador (MTR). Assim, o período democrático até 1962 contou com dezesseis legendas partidárias (FLEISCHER, 2004). Fleischer (2004, p. 250) afirma que “Uma das causas, sem dúvida, foi a legislação eleitoral (desigualdades regionais, lista aberta, coligação sem sublegenda, ausência de cláusula de exclusão), que permitiu proliferação de legendas fracas, sem consistência, e dificultou a formação de alianças coesas e permanentes no Congresso”.

O pluripartidarismo teve sua queda a partir do primeiro governo militar, com o presidente Castelo Branco: o novo Código Eleitoral, aprovado em 1965, proibia coligações nas eleições proporcionais, cláusula de barreira de 5% e maioria absoluta para cargos executivos, o que significava não ter segundo turno por votação popular. O efeito dessas medidas foi a amenização das distorções supracitadas (FLEISCHER, 2004).

Em 1965, o Ato Institucional número 2 (AI-2) foi decretado, tornando indiretas as eleições para governador. A partir de então, os partidos só poderiam se organizar se conseguissem 120 deputados e 20 senadores, o que tornou o sistema bipartidário: Aliança Renovadora Nacional (ARENA), sigla utilizada pelo regime militar, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que reunia institucionalmente aqueles que faziam oposição ao regime. O modelo voltou a se modificar durante o governo de João Figueiredo, entre 1979 e 1985, período em que a situação econômica e social fazia com que a população direcionasse seus votos à oposição, estava fortalecendo o MDB. Para enfraquecer a legenda, o governo retornou ao pluripartidarismo moderado (FLEISCHER, 2004).

Segundo o mesmo autor, há três momentos que marcam o novo pluripartidarismo. O primeiro data de 1980 – 1985, época em que existiam cinco partidos.

Deles, apenas o PTB teve existência no período democrático anterior. A partir do ARENA, surgiu a legenda PDS, e a partir do MDB surgiu o PMDB. Com o viés centrista, surgiu o PP, liderado por Tancredo Neves. Com uma proposta ancorada no novo sindicalismo, surgiu o PT, liderado pelo metalúrgico do ABC paulista Luis Inácio Lula da Silva. O segundo momento corresponde aos anos de 1985-1988. Em 1985, diz Fleischer (2004, p. 260),

[...] o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº25, que, entre outras coisas, liberou a formação de novos partidos políticos. Por parte da ‘esquerda’, saíram da clandestinidade os dois partidos comunistas até então enrustidos no PMDB, o PCB e o PCdoB, e também o PSB. Egressos do PDS, além do PFL foram criados o PDC e o PL. Assim, o sistema partidário expandiu-se de 5 para 11 partidos e o PMDB se tornou ‘dominante’.

Como partido dominante, o PMDB liderou os trabalhos na ANC até que os partidos de centro (“Centrão”) formassem um bloco e se colocaram como maioria. Em 1988, o Movimento de Unidade Progressista (MUP), facção do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), formou um novo partido, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A dissidência ocorreu devido à discordância sobre os procedimentos da ANC. Ao final do ano de 1988, existiam 17 partidos. No ano seguinte, o número aumentou para 22 legendas aptas para disputar as eleições diretas para presidente da República. O segundo período corresponde à exacerbação dos partidos. A década de 1990 iniciou com 19 partidos com representação no Congresso. Em 1991, existiam 40 partidos, e vinte deles tinham representação no Congresso (FLEISCHER, 2004).

Com o grande número de partidos, o Brasil adentrava um período em que o sistema partidário correspondia ao pluripartidarismo exacerbado. Aqui, continuamos utilizando, assim como Fleischer (2004), a tipologia de Sartori (1982). O retorno à democracia, dentro desse contexto de pluripartidarismo exacerbado, dificultou a relação representação/representatividade entre mandantes e mandatários. Enquanto o País retornava para o estado de Direito e reconstruía as instituições políticas, a população pouco participava desse processo. Mais do que uma ideia de assembleísmo, a questão levantada é que não foi construída identidade entre as legendas e a população, que, por sua vez, compõe o eleitorado que irá eleger os candidatos e seus partidos.

A distância entre o poder político central e os representados não é um fato inédito dentro das interpretações sobre o modo de fazer política no Brasil, inclusive porque o início da centralização dos partidos em caráter nacional ocorreu na década de 1940, juntamente com a primeira redemocratização. Até então, a ciência política brasileira buscava interpretar as instituições como parte do reflexo da cultura e dos valores políticos da sociedade. A produção acadêmica com ênfase nas instituições foi reforçada apenas na década de 1990. A forma de analisar a política projetou-se na interpretação de que uma das principais distorções do sistema seria a individualização dos votos do eleitorado, em detrimento da identidade partidária. Voltaremos a dialogar com as produções e interpretações da ciência política no Brasil em capítulos posteriores.

Fleischer (2004) indica que a partir de 1993 foi iniciado um período de redução do número de legendas partidárias. Vejamos, portanto, quais as variáveis explicativas para esse quadro. Em primeiro lugar, em abril do referido ano, ocorreu o plebiscito que referendou o sistema de governo como presidencialista. Como foi assinalado anteriormente, esse sistema pressupõe governo com base em coalizões partidárias. Juntamente com a fragmentação dos partidos, haveria dificuldade para a governabilidade. O presidente teria que fazer mais acordos

para manter uma base sólida de partidos na sua coalizão. Algumas medidas começaram a ser tomadas para evitar maiores fragmentações, sendo, entretanto, direcionadas pela concepção pós-ditadura militar para manter a liberdade de criação de legendas partidárias. Isso nos leva ao segundo ponto: leis de iniciativa do Congresso para organizar os partidos políticos.

Em setembro de 1993 foi criada, no Congresso Nacional, a Lei nº. 8.713, que valeria para o ano de 1994. Os partidos anteciparam e iniciaram organização de acordo com a proposta da lei como medida preventiva. A partir dela, foi instituída cláusula de barreira de 3% de representação na Câmara até agosto de 1993 para que o partido pudesse lançar candidato à presidência. A lei legalizou, ainda, as contribuições de pessoa jurídica para campanhas eleitorais, e o partido teria a obrigatoriedade de identificar a origem e quantia doada. Por fim, a lei indicava que se deveria definir filiação partidária até janeiro de 1994 (FLEISCHER, 2004).

Essas medidas nos levam ao segundo momento da agenda de reforma política direcionada para questão político-partidária, a qual retomaremos adiante. Por enquanto, é suficiente discorrer sobre as características do sistema partidário moldado nos primeiros anos após redemocratização, por tratar-se da descrição objetiva que antecede as marcas características da agenda de reforma política.

A experiência do bipartidarismo no regime militar trouxe temor diante de uma possível limitação de legendas partidárias. A escolha pelo pluripartidarismo visava manter a liberdade de organização e, ainda, representar os diversos grupos e as suas demandas. A diversidade de partidos tem efeito na formação de coalizações. Para governar dentro do presidencialismo, é necessária a formação de coalizões capazes de sustentar a governabilidade. O sistema partidário brasileiro que surge pós-1998 e se reafirma com o plebiscito de 1993 propõe uma democracia consociativa (LIJPARHT, 2008), a fim de que diversas temáticas tenham espaço para serem defendidas na arena política. Garante-se espaço para representação/representatividade e um desafio para a governabilidade, pela combinação de presidencialismo e proporcional.

O sistema eleitoral corresponde às regras que estabelecem o modo como os mandantes são escolhidos para exercer representação. A combinação entre representação proporcional (RP) e o presidencialismo equivale à conexão entre sistema eleitoral e sistema de governo. O sistema partidário é a instância em que se organizam, assim, as vias para a representação. No caso brasileiro, está dentro do modelo de consociatismo “exacerbado”, indicado por Lamounier (1991), e, portanto, contribui para a acentuada fragmentação política – formação de grandes coalizões ou governo de minoria.

O modelo majoritário concentra o Poder Executivo em gabinetes unipartidários e de maioria mínima. Os gabinetes de coalizão, nesse caso, são raros. A defesa em torno desse sistema considera que a representação dada à corrente de opinião concentra os votos em um partido. Há facilidade, pois, de identificar qual é a corrente amplamente majoritária (LIJPHART, 2008).

No modelo proporcional, busca-se a representação de todas as correntes de opinião e identificar qual reflete a maioria. O argumento a favor desse modelo é que ele garante a governabilidade, por espelhar interesses sociais plurais relevantes e, assim, tende a evitar possíveis frustrações que desestabilizem o governo (LAMOUNIER, 1991). O referido autor, entretanto, faz oposição a esse modelo por acreditar que a representação proporcional (RP) é um espelho não dos interesses sociais diversos, mas proveniente de uma força eleitoral momentânea das siglas partidárias. A ressalva do autor é que, no Brasil, os partidos não são decisivos no processo de articulação e agregação de interesses.

Esses argumentos vão ser impulsionadores da ideia de reforma política após o plebiscito de 1993. Tendo vencido o sistema de governo presidencialista, sistema partidário multipartidário e sistema eleitoral com representação proporcional de lista aberta, convencionou-se a ideia de dilema da governabilidade, com candidaturas com foco nas características individuais. Assim, as propostas de reforma tenderam pensar em modelos distritais, ou seja, numa forma de tornar o Congresso majoritário pela via eleitoral e, também como proposta, viabilizar o fortalecimento dos partidos políticos, uma vez que, na arena eleitoral, há inclinação para campanhas mais individualizadas.

2.3 Reforma política do Estado: compatibilização entre instituições, políticas econômicas e sociais

A democracia representativa tem como eixo a seleção daqueles irão representar os cidadãos no governo. O critério de seleção é um conjunto de regras que formam o sistema eleitoral e, através dele, busca-se transformar preferências individuais (escolha dos representantes) em resultados coletivos (políticas de governo) (NORTH, 1990).

Ao definir os sistemas que compõem as instituições políticas, afirmo que eles estão correlacionados e que o funcionamento é de acordo com o efeito que cada um produz, posto que se influenciam mutuamente. Os resultados esperados em relação ao desempenho estão associados também à conjuntura política, que, por sua vez, funciona como causa externa e

geram conflitos e antagonismos próprios da arena política. A combinação do presidencialismo com a representação proporcional exige, como dito anteriormente, a formação de coalizões no Legislativo, que funciona como base de apoio ao Executivo. A governabilidade e representatividade são parte da dinâmica; a necessidade de mudanças aparece de forma cíclica de acordo com o efeito produzido ou esperado, por meio das formações de coalizões para execução das políticas governamentais. Os significados do termo reforma política são construídos a partir de uma agenda que inclui a relação entre o Executivo e o Legislativo e entre os sistemas políticos. Cada período tem, portanto, uma demanda de reforma gerada por agentes que formulam sua pauta de estudos.

O plebiscito de 1993 teve também a votação para escolher entre a Monarquia ou a República. Entretanto, as mobilizações que antecederam estavam centradas em análises políticas que justificavam a manutenção do presidencialismo ou a mudança para o parlamentarismo. Como parte da construção do Estado de direito democrático, naturalizou-se, entre os analistas e políticos, o entendimento de que o novo pluripartidarismo deveria ter mecanismos que fortalecessem os partidos programaticamente. As alterações indicadas eram para evitar um pluripartidarismo exacerbado, com legendas com identidade. A adesão a essa ideia era um modo de formar coalizões com partidos com fins semelhantes. Eleitoralmente, isso significava a vitória de um projeto para o País que seria viabilizado pelo Executivo. Ao Legislativo, cabe formação de maiorias que apoiassem o projeto e a representação de minorias que, na arena correspondente, forma um tensionamentos entre as forças representadas.

Desse modo, as instituições políticas brasileiras foram pensadas buscando equilíbrio entre governabilidade (coalizões) e representatividade (diversos segmentos representados). O tensionamento decorrente dessa relação é a tendência à fragmentação do Legislativo, através da diversidade de forças políticas organizadas em partidos. A importância de coesão partidária numa pauta programática — a partir da lógica do funcionamento — institucional coloca o sistema político como parte que evidencia, constrói e executa o projeto de Estado elaborado. O partido que governa tem como viabilizar políticas sociais e econômicas. Assim, delimitar o funcionamento dos sistemas de governo, partidário e eleitoral é estabelecer a estrutura para a execução da democracia representativa.

O PSDB era defensor do parlamentarismo como meio de atuar na sedimentação e coesão dos partidos políticos. Após o plebiscito, a estratégia de fortalecimento de partidos foi mantida com foco na organização partidária, e, em termos de sistema eleitoral, com a defesa do distrital. Em alguma medida, esse modelo eleitoral torna majoritárias as eleições proporcionais, pois as circunscrições passam a ser delimitadas não apenas pelo Estado federativo, mas também

por sua divisão em pequenas extensões territoriais. O PT, na outra ponta do debate, embora de acordo com a proposta de fortalecimento programáticos dos partidos, defende que a proporcionalidade deve ser garantida por todo o Estado, inclusive porque compreende que existem algumas representações políticas que precisam ser atendidas para além da questão de território. O distrital restringe os votos por representação/representatividade de caráter social (bandeiras como mulheres, étnico raciais e outras).

Quando, através do plebiscito, o sistema de governo ficou definido, a reorientação de mudanças no sistema político iniciou um processo transformação de sua orientação. Para compreender essas alterações de proposta de reforma política, defini três marcos não equânimes em relação ao período de duração das propostas: 1) reforma de Estado; 2) reforma político-partidária; 3) reforma eleitoral. Faremos a sua apresentação nos próximos parágrafos.

A concepção de reforma política como reforma do Estado considera que há um alinhamento entre as instituições políticas e a execução dos governos. Essa orientação para mudanças nos sistemas políticos predominou no pós-1993 (plebiscito) e durante o primeiro mandato do Fernando Henrique Cardoso, isto é, até a Lei de partidos (1995). O início desse debate ocorreu logo no primeiro governo com presidente eleito por via direta. O governo do Fernando Collor de Melo culminou com seu *impeachment*, resultado de crises econômicas e políticas vindouras do formato institucional recentemente definido pela CF88: o presidencialismo de coalizão.

Afirma-se que Collor iniciou um projeto político de governo com características neoliberais. O projeto indicava a abertura das empresas estatais para entrada do capital estrangeiro e, ao final do período no poder, Collor já tinha privatizado 18 empresas brasileiras. A ideia central era que a produção do mercado interno dependeria da integração do Brasil no mercado internacional; por isso, o Estado deveria ser redimensionado. No plano também estava inclusa a queda de tarifas alfandegárias e a busca por sanar a dívida pública através das privatizações, um acordo com a dívida externa para eliminação do déficit público (NOBRE, 1992). O resultado dos programas gerou a recessão, que, por um lado, preparava a vinda de competição internacional; por outro, diminuía o poder de consumo e a ascensão de *status quo* da classe média.

As alianças eleitorais para a vitória de Luís Inácio Lula da Silva não tinham unidade em torno do projeto político de governo de Collor. Os consensos existiam em torno dos cortes de gastos estatais (incluindo direitos sociais), redução do funcionalismo público, controle do déficit público e revisão dos direitos sociais e trabalhistas garantidos pela Constituição. Os dissensos estavam relacionados a abertura comercial e bancária e privatizações das estatais. O

receio era de que o capital nacional tivesse seu espaço restringido com a chegada da concorrência externa, e porque ainda tinham dependência do setor produtivo estatal (MACIEL, 2011). Assim, Collor se deparou com estrutura institucional: com a perda direção política, precisou abrir para negociações de caráter fisiológico com partidos conservadores. A crise política agravou-se quando Pedro Collor, irmão do presidente, concedeu entrevista à revista *Veja*, denunciando a lavagem de dinheiro conduzida por Paulo César Farias (PC Farias), ex-tesoureiro de campanha do Collor.

Segundo Nobre (1992, p. 16), “A recessão no projeto político do governo Collor é o epifenômeno de uma trama muito mais ampla e articulada”, ou seja, a condução ao processo de *impeachment* foi unificada pela recessão e seus efeitos, bem como pela impossibilidade de Collor construir esta política econômica com um grande arco de aliança. Os empresários, embora simpatizassem com a ideia de integração com o mercado mundial, não estavam dispostos a pagar pela recessão no logo prazo. Aqueles que funcionavam como aparelho político do Estado não tinham interesse de perder sua função de desenvolvimento econômico, pois o resultado seria, como consequência, a perda do poder político. Os sindicatos, por sua vez, foram atingidos na sua base de sustentação pela perda de seu poder no contexto da recessão. A classe média viu-se prejudicada pela ausência de ascensão social (NOBRE, 1992).

Assim, o quadro para o *impeachment* de Collor foi montado: a crise econômica com um período de recessão, a crise política de formação de coalizões e os escândalos de corrupção fortaleceram a insatisfação da opinião pública. A recessão não foi o único motivo de mobilização da sociedade.

O processo de *impeachment* gerou questionamentos sobre a instituição política recém-estruturada. À época, foi dito que as instituições funcionavam segundo o parlamentarismo dentro do presidencialismo. Isso porque o processo ocorreu durante o ano de 1992, e o *impeachment* estava sendo interpretado como o uso do parlamento para a troca do chefe de governo. Dizia-se que, com o parlamento no centro das decisões, as consequências da convivência entre as duas formas de governo seria que, com o predomínio do Executivo, a democracia brasileira colocaria o modelo instituído em xeque (NOBRE, 1992). Em dezembro de 1992, ocorreu o *impeachment*. Diz Nobre (1992, p. 18):

Se o Congresso está de fato dando o primeiro passo para a implementação do parlamentarismo, antes mesmo do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo em 1993, poderemos ver emperrar novamente o funcionamento das instituições caso seja aprovado o presidencialismo e não haja uma ampla reforma constitucional.

Associar o trâmite do *impeachment* de Collor à crise política institucional foi parte da construção da democracia no Brasil em seus primeiros anos pós-redemocratização. Os defensores do parlamentarismo entendiam que a consequência era a retirada de um projeto político de governo. Assim, seria necessário não apenas substituir presidente pelo seu vice, mas o projeto político. Anunciava-se, portanto, que caso o presidencialismo vencesse o plebiscito, seria necessária uma reforma para definir a correlação de força política entre Executivo e Legislativo. Nos anos seguintes, essa foi a ideia que circundou o termo reforma política como reforma do Estado: viabilidade de governar com coalizões, relação representação/representatividade e o crescimento da participação política para além do Estado, com “[...] produção de projetos políticos que sejam continuamente incorporados e sustentados por amplas parcelas da população, de maneira a caminharmos na direção da institucionalização da representação” (NOBRE, 1992).

Após o *impeachment* de Fernando Collor de Melo, o seu sucessor, Itamar Franco, convidou Fernando Henrique Cardoso (FHC) para compor o Ministério das Relações Exteriores. No ano seguinte, em 1993, FHC assumiu o Ministério da Fazenda. Nesse cargo, liderou a reforma monetária que culminou com o Plano Real. O sucesso da nova moeda favoreceu a eleição de Cardoso à presidência. Os mandatos foram exercidos de acordo com as perspectivas que ele já vinha construindo politicamente. Assim, seus governos subsequentes tiveram como centro a defesa de reformas econômicas, políticas e sociais. Ou seja, transformação da administração pública por intermédio da negociação das dívidas de estados e municípios, reforma na previdência social e abertura para investimentos privados por meio das privatizações de empresas estatais (NOBRE, 1992).

Na agenda política do PSDB, apresenta-se como traço ideológico constitutivo do perfil do partido um caráter centro-esquerda, ao tentar se distanciar dos partidos conservadores, apontando preocupações com justiça social, distribuição de renda, soberania nacional e emprego. Ainda em sua agenda, o liberalismo é traduzido por propostas de abertura econômica e desregulamentação da economia. Na compreensão de seus idealizadores, o Estado brasileiro apresentava viés nacionalista e estatizante. A proposta do PSDB é romper com essas características advindas ainda da Era Vargas, nos anos de 1930. Com a estabilidade monetária, há possibilidade de alternativa de mercado para além do Estado (ROMA, 2002). Assim, Hélio Jaguaribe (1990) define que “A essência do modelo social-democrático consiste na preservação da economia de mercado, com todo dinamismo e a criatividade da iniciativa privada, submetendo-o, através do Estado democrático, a um controle social”.

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC/PSDB) iniciou-se em 1995 e concluiu-se em 1998. O projeto de Estado teve em sua agenda principalmente a estabilização monetária e as reformas constitucionais. Somam-se, portanto, agendas econômica e política, numa relação de interdependência, visto que a instabilidade do sistema monetário inviabilizaria medidas e ações do governo. Isso ocorreu porque o sucesso das medidas anti-inflacionárias aumentou o poder de barganha do presidente e o poder de barganha junto ao Congresso para formação de coalizões: ao todo, a coalizão que iniciou com o PSDB e PFL, depois incorporando PTB, PPB e PMDB, formava um apoio de 75% dos lugares no Congresso (Câmara e Senado). Esse quadro foi favorável e necessário para as emendas constitucionais que foram aprovadas. Como consequência, abria-se espaço para as reformas constitucionais (COUTO; ABRUCIO, 2003). Para os referidos autores,

Entre as dezesseis emendas constitucionais aprovadas no primeiro mandato, apenas duas se inscrevem na condição de princípio constitucional, tratando de questões relacionadas à organização política do Estado: uma que regulamenta a criação de novos municípios, e outra que permite reeleição consecutiva para os chefes do Executivo nos três níveis de governo. Fora isso, todas as demais são de alguma maneira relacionadas à viabilização da agenda de reformas do governo, seja no campo econômico em sua relação direta com o mercado (desregulamentação, abertura a capitais forâneos), seja na política fiscal (CPMF, FEF, Previdência), seja, ainda, em áreas relacionadas à administração ou às políticas sociais (Fundef, Previdência, reforma administrativa) (2003, p. 273).

Dentro das reformas do primeiro governo de FHC, e que necessitava de alterações constitucionais (feitas pelas emendas), estava a agenda de privatizações. Pela Constituição de 1988, os setores em que o Estado detinha o monopólio não poderiam ter inserção do setor privado. O governo precisou formar maioria parlamentar para aprovar suas emendas, que correspondiam a alterações constitucionais para viabilizar as privatizações e amortizar a dívida pública. Mais adiante, como resultado das privatizações, o governo FHC conseguiu que as dívidas estaduais fossem renegociadas (COUTO; ABRUCIO, 2003).

O governo psdbista apresentou um programa liberal. O Estado teria, segundo a visão do programa, que obedecer à política de estabilização monetária, à descentralização da administração pública e ao crescimento econômico sustentável. No interior do partido não havia grupos de trabalhadores, e por isso os interesses destes não estavam contemplados. Ao invés disso, o programa apresentava a relação entre patrão e empregado como uma resolução própria da relação. Caberia aos dois grupos se organizarem fora do âmbito estatal, sendo os interesses dos trabalhadores defendidos pelos sindicatos. Assim, o programa de governo descentralizava a administração pública, ao distanciar a intervenção do Estado na economia. Ou seja, colocava-

se contra o populismo da direita, que fazia do Estado um espaço clientelista, e, ao mesmo tempo, posicionava-se contra o estatismo da esquerda, segundo Roma (2002), que também afirma que

A postura ideológica e a visão pragmática predominante entre as lideranças políticas que possuem cargos eletivos ou cargos de direção no interior do PSDB são bastante semelhantes às concepções liberais. Do ponto de vista analítico, é possível argumentar que sua aliança com o PFL não representou, portanto, nenhuma ruptura com seu programa original, nem mesmo uma descaracterização de sua essência ideológica. Na verdade, é possível até mesmo perceber o contrário, ou seja, a mudança de posicionamento do PFL no governo Fernando Henrique em relação às funções do Estado, principalmente no apoio do partido às medidas de redução da máquina pública que transferia recursos do Estado à sobrevivência de sua organização em certas localidades (p. 78).

Ao assumir a presidência, FHC e o PSDB propunham um projeto político de Estado que, para sua execução, eram necessárias alianças.

Um dos marcos que definem o período como parte da Reforma de Estado era a existência do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, liderado por Luis Carlos Bresser Pereira, professor de economia e teoria política e intelectual orgânico do governo FHC. O órgão elaborou o *Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado*⁵ como documento norteador para o governo, indicando que o desenvolvimento do País estava atrelado ao fortalecimento do Estado para ação reguladora, economia de mercado e políticas sociais. Com isso, apresentou a proposta de reorganização da estrutura administrativa. A crise do Estado era fruto da perda de crédito e poupança negativa, juntamente com a substituição de importações e superação da administração pública burocrática. Reformar a estrutura administrativa significava, segundo o documento, prezar pela qualidade e produtividade do serviço público, garantindo profissionalização do servidor (BRASIL, 1995).

Neste sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua 'governança', ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995).

É possível perceber, assim, que o programa de governo proposto por FHC tinha um projeto de Estado, porque elencava a reforma da estrutura organizacional, que incluía o sistema

⁵ O *Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado* foi produzido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e aprovado pela Câmara em 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

constitucional-legal e a construção do Estado democrático de direito enunciado na Constituição de 1988. A reforma do aparelho do Estado incluía a reorganização dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) como parte da sustentação do governo, juntamente com o monopólio do uso da força pelas instâncias militares; incluía, também, a organização estrutural dos três níveis administrativos – federal, estadual e municipal (BRASIL, 1995).

Por seu turno, a nova proposta para o Estado a partir do Plano Diretor construído pelo governo FHC retirava a responsabilidade direta do Estado pela produção de bens e serviços para o desenvolvimento econômico e social. Sua função passaria a ser a de promover e regular o desenvolvimento. Do ponto de vista econômico, é o instrumento de transferência de renda. A reforma do Estado redefiniria o seu papel, relacionando o governo e a sociedade brasileira. Em termos políticos, isso significava a busca por condições para governar; pela perspectiva da sociedade, o exercício da representação do projeto político vitorioso nas eleições, mediada pela opinião pública (BRASIL, 1995).

Fernando Henrique Cardoso, ao defender o fortalecimento dos partidos, indicou a necessidade de institutos de pesquisa sobre a realidade social, a fim de que o produto representasse categorias emergentes da opinião pública. Para Cardoso, é preciso ouvir não apenas a sociedade civil já organizada, mas também aqueles que ainda não se organizaram em grupos para atuar politicamente. É a partir das pesquisas produzidas por estes institutos que os partidos possuem subsídios para construir um projeto político para o País. E isso se constitui como um ponto do reforço à democracia representativa. Essa matriz de pensamento remonta ao parlamentarismo, ideia defendida por FHC e pelo PSDB. Nesse tipo de regime, a opinião pública tem influência direta sobre o chefe de governo e o projeto em execução; ela é um termômetro para indicar ao gabinete sobre a condução do governo. No caso, os políticos que são eleitos pela população representam um projeto, e é deste que devem prestar contas aos eleitores. Os parlamentares responsabilizam-se pela sua execução na formação do gabinete de maioria. A pressão da opinião pública é para dizer se há representatividade e, conseqüentemente, se o gabinete pode ser mantido. Assim, os sistemas político, partidário e eleitoral alinham-se em uma perspectiva ideológica.

Ao ser derrotado o sistema de governo parlamentarista, a ideia de reforma constitucional ganhou fôlego para a construção de um sistema partidário com legendas fortes, coesas. Os partidos, para serem fortes, não estão necessariamente marcados por ideologias, pois podem ser fortes, mas pragmáticos. O que caracteriza uma legenda forte é, então, a mobilização de seus associados em torno de um projeto político que envolva questões socioeconômicas.

O objetivo de dar continuidade ao fortalecimento dos partidos políticos culminou com a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos). A sua promulgação foi uma mudança pontual com consequências substantivas ao sistema partidário brasileiro. As regras para a existência partidária estabelecida pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº. 9.096) suscitava, inicialmente, o fortalecimento dos partidos. Essa preocupação tinha como referência as interpretações advindas dos dilemas do presidencialismo de coalizão. As questões incorporadas à Lei buscavam delimitar: 1) fidelidade e disciplina partidária; 2) distribuição de recursos para os partidos (Fundo Partidário); 3) criação de novos partidos; e 4) acesso ao rádio e à televisão.

A principal questão que permeava os pontos supracitados era a cláusula de barreira, regra pela qual os partidos com menos de 5% dos votos estão limitados no que condiz ao funcionamento parlamentar, tendo sido derrubada pelo Supremo Tribunal Federal em 2006. O fato ocorreu dez anos depois porque na Lei 9.096/95 estavam incluídas medidas transitórias que contemplariam o funcionamento do sistema até o ano de 2006. O STF interpretou que, com a cláusula de barreira, os partidos pequenos sairiam prejudicados.

A Lei dos Partidos Políticos foi parte da redefinição do sistema partidário e representação uma reforma pontual, mas de grande importância e alcance para a estrutura institucional.

Em 1997, dois momentos são definidores para as eleições seguintes: Emenda Constitucional da reeleição para cargos executivos e a Lei nº 9.504/97, que legislou sobre as eleições. A primeira ocorreu sob muitos escândalos de compra de votos no Congresso para sua aprovação, até hoje ainda noticiado nos jornais através de revelações de políticos congressistas da época⁶. Compreender o processo de aprovação da emenda constitucional da reeleição para os cargos do Executivo faz-se necessário pela forma como os mecanismos institucionais do próprio sistema foram utilizados para que a medida fosse aprovada. E mais: a sua aprovação é fruto do funcionamento característico do presidencialismo de coalizão, pois demonstra a articulação do Executivo com as forças políticas legislativas; demonstra, além disso, o jogo no campo político e as correlações de força entre os poderes, como veremos a seguir.

Fernando Henrique Cardoso (PSDB) assumiu a presidência em 1995. Na época, as legendas maiores tinham um programa partidário construído de acordo com possíveis projetos de Estado. PSDB, PFL, PMDB e PT disputam nas eleições a ocupação dos cargos políticos para execução de um projeto político socioeconômico, com matrizes que em alguns momentos se aproximavam no jogo de posições, em outros pontos se distanciavam. O projeto neoliberal era

⁶ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/08/1334864-livro-contrafhc-revela-fonte-que-provov-compra-de-votos-pela-emenda-da-reeleicao.shtml>>. Acesso em: 3 mai. 2014.

parte da política do PSDB, localizado mais ao centro do espectro político, e o PFL, com um projeto neoliberal mais conservador.

A reeleição de Fernando Henrique Cardoso começou mesmo a ser urdida em círculos fechados nos primeiros seis meses do governo, em 1995. Numa reunião em Nova York, com banqueiros, Pedro Malan deixou escapar as intenções da cúpula da aliança neoliberal. Alguns jornais repercutiram a fala de Malan, que dizia quatro anos ser muito pouco para Fernando Henrique realizar o seu plano de governo e que, de duas uma, ou ampliaria o mandato para cinco anos ou instituiria a reeleição. Sérgio Motta, na época Ministro das Comunicações e principal articulador político do governo, dizia que o PSDB se estruturava para permanecer no governo por pelo menos vinte anos. O PFL, na mesma época, lançou seu projeto PFL-2000, uma estratégia eleitoral e de ocupação de espaços políticos muito bem montada. Naquele momento o horizonte de permanência no poder da aliança neoliberal era largo. Havia popularidade presidencial de sobra para gastar (MENDONÇA, 2013).⁷

A reeleição para o Executivo começou, assim, a ser costurada logo no primeiro ano de governo do FHC. Em 1995, é proposta por um deputado federal do PFL e, alguns meses depois, Sergio Motta iniciou o processo de negociação, pois o Executivo utilizou o seu poder de agenda para incluir a reeleição na pauta do Legislativo. Para que a votação ocorresse e obtivesse êxito, o governo precisava construir uma coalizão de apoio (alianças partidárias). Entretanto, não conseguiu o apoio do PMDB em 1996, porque a convenção do partido aprovou uma moção que impossibilitava aos legendários votar a reeleição até 1997. No início do ano, a dissidência entre o governo e o PMDB permaneceu, e a estratégia de tramitar a reeleição pelo Legislativo mostrava-se pouco efetiva. O acordo para votação estava entre o governo e o PFL. Em janeiro do mesmo ano, a reeleição foi aprovada com 336 votos a favor, 17 contra e 6 abstenções.⁸ Em seguida, o Senado elegeu para presidente da Casa o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), que estava disputando com Íris Rezende (PMDB/GO). Na Câmara, Michel Temer (PMDB) foi eleito presidente com apoio do governo. Abaixo, segue o quadro de votação da reeleição por partido.

Quadro 1 - Votação reeleição

PARTIDO	Nº DEPUTADOS (TOTAL)	COMO VOTOU
PCdoB	10	SIM – 0 NÃO – 10
PDT	21	SIM – 1 NÃO – 20
PFL	102	SIM – 102 NÃO – 0
PL	8	SIM – 7 NÃO – 1

⁷ Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Opinioao/A-compra-de-votos-para-a-reeleicao-de-FHC/26654>>. Acesso em: 15 out. 2015.

⁸ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fol/pol/reelei/crono.htm>>. Acesso em: 15 out. 2015.

PMDB	96	SIM – 87 NÃO – 9 ABSTENÇÕES – 2
PMN	1	SIM – 1
PP	67	SIM – 51 NÃO – 13 ABSTENÇÕES – 3
PPS	2	SIM – 1 NÃO – 1
PSB	10	SIM – 8 NÃO – 2
PSD	3	SIM – 3
PSDB	86	SIM – 85 NÃO – 1
PSL	2	SIM – 2 NÃO – 0
PT	51	SIM – 0 NÃO – 51
PTB	24	SIM – 23 NÃO – 1
PV	1	SIM – 1 NÃO – 0
SEM PARTIDO	1	SIM – 1 NÃO – 0
TOTAL	15	485 SIM – 336 NÃO – 17 ABSTENÇÕES – 6

Fonte: Site Câmara dos Deputados.

Após o primeiro turno na Câmara, uma matéria do jornal *Folha de São Paulo* denunciou um esquema de compra de votos a favor da emenda da reeleição. Em uma transcrição de gravação, os deputados Ronivon Santiago e João Maia (ambos do PFL) afirmaram ter recebido 200 mil reais para votar com a emenda proposta pelo governo. Afirmaram, também, que outros deputados também tinham participado do esquema. Dias depois, os dois deputados renunciaram ao cargo. No mesmo mês, o governo FHC nomeou dois ministros do PMDB: Eliseu Padilha e Iris Rezende – este último havia perdido a eleição para presidente do Senado.⁹ A votação em segundo turno na Câmara para a reeleição teve um quadro diferente da primeira: 369 a favor, 111 contra e 5 abstenções. No caso, o PMDB tinha esvaziado o plenário no primeiro turno, e até então se posicionavam contrários à emenda.¹⁰

A denúncia de compra de votos não levou a uma investigação, pois foi arquivada pelo presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB). Embora não tenha sido confirmado o esquema, há um ponto aqui que merece desdobramento: a estrutura institucional com base no presidencialismo de coalizão. O governo FHC precisou ampliar sua base de apoio, sendo o

⁹ Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Opinio/A-compra-de-votos-para-a-reeleicao-de-FHC/26654>>. Acesso em: outubro 2015.

¹⁰ Idem.

PMDB um dos partidos centrais para tal êxito. Sem o apoio do partido, a aprovação da emenda e sua posterior investigação sobre possível compra de votos teria prejudicado o primeiro governo psdbista.

A Lei nº 9.504/97, de 30 de setembro de 1997, estabeleceu o período de ocorrência das eleições e as coincidências dos cargos; formulou as regras referentes às coligações eleitorais e o processo de escolha dos candidatos através das convenções dos partidos (e as datas para apresentar os nomes à Justiça Eleitoral); estabeleceu a arrecadação e aplicação dos recursos nas campanhas eleitorais; determinou a prestação de contas das mesmas, assim como pesquisas e testes pré-eleitorais, propaganda eleitoral, direito de resposta, sistema eletrônico de votação e fiscalização das eleições; estabelece normas quanto à conduta dos agentes públicos em campanhas eleitorais e disposições transitórias, ou seja, os pontos aplicados gradualmente no decorrer das eleições – dentre eles está o financiamento público de campanha, cuja atribuição foi mencionada pela necessidade de lei específica.

A Lei nº 9.709/98 definiu as regras do exercício da soberania popular através do *plebiscito* e do *referendum*. No ano em que foi promulgada a lei estava sendo elaborada a proposta de reforma política no Senado, sob relatoria do senador Sérgio Machado (na época, PSDB).

Sônia Fleury (2004, p. 94) ao definir *iniciativa popular*, diz que

Iniciativa popular designa, em termos genéricos, diferentes maneiras de participação popular no exercício dos poderes Legislativo e Executivo – incluindo o plebiscito, referendo, conselhos gestores, orçamento participativo, conselhos – em termos estritos, ou iniciativa popular legislativa, o poder de acesso de um grupo de cidadãos na elaboração de um Projeto de Lei, cumprindo certos pressupostos legais, a ser submetido à apreciação do Poder Legislativo.

As ideias sobre o exercício da soberania popular são variáveis entre países e dentro do próprio Brasil. Elas estão intrinsecamente ligadas às concepções ideológicas sobre a relação entre o Estado e a sociedade. Após a redemocratização, em 1988, ocorreu o acirramento da disputa ideológica pelo próprio contexto de configuração de forças. Contribuíram para isso o fortalecimento da sociedade civil, o crescimento de novas perspectivas políticas com base na competição eleitoral e a existência de forças tradicionais que buscavam se posicionar na construção da democracia representativa brasileira. A Constituição Federal de 1988 aponta como mecanismos de participação popular: “A soberania popular será exercida pelo *sufrágio*

universal e pelo *voto direto* e *secreto*, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular” (FLEURY, 2004, p. 95, grifos nossos).

Os grifos acima buscam destacar o fato de que, no Brasil, considera-se que a soberania popular é exercida essencialmente por meio das eleições.¹¹ Isso é reforçado na relação representação/representatividade e no *accountability* dos parlamentares.

A Lei nº. 9.504/98 normatiza as especificidades da consulta popular por *plebiscito* ou *referendum*, ambos com o intuito de ampliar a deliberação direta dos cidadãos. A promulgação da lei foi no ano em ocorria, na comissão do Senado, a proposta de reforma política. Parte do debate presidida a disputa ideológica pela melhor forma de consulta popular sobre o projeto. De um lado, o PSDB argumentava a favor do *referendum*, porque considerava que a reforma política tinha especificidades técnicas que deviam ser elaboradas por políticos profissionais, ou seja, aqueles que detinham o conhecimento para tal. De outro lado, o PT defendia a soberania popular através do fortalecimento da sociedade civil e da sua inserção nos espaços institucionais.

O plebiscito refere-se, em sua conceituação básica, à expressão da vontade do povo na elaboração de leis. Tem um caráter de consulta à população e, em algumas interpretações jurídicas, indica que é feita sem os órgãos estatais. Juridicamente, há interpretações diferenciadas. Diz-se que a natureza do plebiscito está associada a uma questão de interesse público que não necessariamente significa elaborações normativas. A convocação plebiscitária é direcionada para medidas futuras. Politicamente, atribui-se ao plebiscito formulação das questões a partir da sociedade, pois ela vota pela ideia geral que será especificada em lei no âmbito institucional dos órgãos legislativos (FARIA, 2006).

Juridicamente, o referendo vincula-se à votação da população em normas já elaboradas pelos órgãos estatais e em matéria constitucional. A convocação é feita para confirmação ou não das normas indicadas. Politicamente, a formulação é feita anteriormente à consulta popular, e por isso legitima a ideia de um corpo especializado para o exercício da política legislativa.

A Constituição Federal de 1988 deixou reservado ao Congresso Nacional tanto o que diz respeito ao plebiscito quanto ao referendo. Não estavam claras as especificidades para a consulta popular. Segundo Faria (2006, p. 101),

Dez anos depois [da CF88], foi promulgada a Lei nº 9.709/98, que visava regulamentar os mecanismos diretos de participação popular no País. Esta norma legal prevê que o plebiscito será convocado com anterioridade ao ato legislativo ou

¹¹ A Constituição Federal de 1988 menciona a democracia direta como forma de exercer a soberania popular.

administrativo e que caberá ao povo aprovar ou denegar, pelo voto, o que lhe foi submetido.

Mesmo com a lei, a diferenciação entre plebiscito e referendo continuou limitada. Segundo Faria (2006, p. 101), o que foi acrescentado apenas delimitou o tempo de convocação. O plebiscito seria convocado antes do ato legislativo e o referendo é convocado depois. Portanto, o debate acerca da utilização de um método ou de outro se manteve pela via política.

As leis que apresentei acima sobre o sistema político brasileiro são responsáveis por dar formato à estrutura institucional de exercício de poder. Embora algumas tenham sido elaboradas e aprovadas sem fazer parte de um projeto único que concentre modificações institucionais em diversos âmbitos do sistema, as consequências objetivavam têm efeitos de longo alcance. Todas as propostas de reforma política posteriores foram construídas a partir destas leis. Elas representam categorias que transcorrem toda a pesquisa aqui proposta: 1) sistema político e a representação política delimitando a relação entre Estado e sociedade; 2) sistema partidário e configurações dos partidos (Lei nº. 9096/95); 3) sistema eleitoral e a sustentação, através das eleições, do princípio da democracia representativa (Leis 4.737/65 referente ao Código Eleitoral e Lei 9.504/97, referente às eleições); e 4) agentes/ atores políticos, sendo eles os políticos profissionais e a sociedade civil.

As principais mudanças no sistema político brasileiro ocorreram no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Embora essas leis não fizessem parte um conjunto de alterações, elas são o teor central do processo de consolidação democrática pela via da representação e confirmam um projeto político para o País. Após garantir a reeleição, o projeto do PSDB deu continuidade, no mandato seguinte, à busca pela aprovação de uma reforma político-partidária. O termo *reforma política* passou a ser cunhado em um sentido diferente, correspondendo à reforma político-partidária. Diante das grandes alterações ocorridas durante o primeiro governo FHC, a pauta da reforma política gradativamente diminuía a amplitude e complexidade do escopo a ser alterado, visto que as leis supracitadas definiram a estrutura das instituições política.

Para que a reforma política ocorra é necessário modificá-la para quaisquer alterações em relação a partidos e distribuição de recursos. Essa característica isola a alteração das demais leis do sistema consideradas infraconstitucionais, só cogitando ampliar o alcance de modificação de normas quando surge um novo encaixe normativo. E isso se torna um nó górdio, uma vez que quando não há mais a necessidade de alterar a CF88 para transformar as propostas em Projeto de Lei, ao invés de Proposta de Emenda Constitucional, abre-se precedente para que as mudanças subseqüentes sejam conjunturais. Após essas modificações mais densas para

o funcionamento institucional (Lei de Partidos, reeleição e Lei 9.504/97), uma nova orientação marcou o uso do significado de reforma política. Ao final do primeiro governo FHC, uma comissão no Senado ficou responsável por construir a proposta que ficou conhecida como Reforma Político-Partidária, por buscar o fortalecimento dos partidos. Esse será o assunto do próximo tópico.

2.4 Reforma político-partidária: um desenho para democracia representativa no Brasil

O segundo significado para designar uma *reforma política* no Brasil foi construído dentro da perspectiva do fortalecimento partidário, como forma de persuadir os políticos profissionais ao uso do sistema político, de modo que os projetos defendidos pelas maiorias e minorias ficassem claros para os eleitores e, assim, conseguir assegurar a relação entre representação/representatividade. Como vimos no tópico anterior, o governo do FHC, em seu primeiro mandato, conseguiu manejar os princípios da governança ao aliar-se com o PMDB, colocando a seu favor o presidencialismo de coalizão.

No segundo mandato de FHC, a proposta inicial foi estabelecer uma agenda de crescimento sustentado, mas a crise cambial não permitiu a saída da agenda estabilizadora. Dificultando um pouco mais a construção do sucessor, a falta de regulamentação das empresas privatizadas no primeiro governo gerou uma série de problemas, sendo o principal o “apagão” (COUTO; ABRUCIO, 2003).

Em 1999, o discurso de posse de Fernando Henrique Cardoso apresentou o que foi feito em seu governo anterior como elementos que merecem continuação na construção do projeto político articulado por ele (juntamente com partidos e aliados). Enfatizou que a soberania popular ocorre no ato de votar em eleições livres e diretas. A reforma social como um projeto político é feita pelos representantes eleitos para tal. O Estado, segundo Cardoso (1999), presenciou em seu primeiro mandato reformas importantes, que englobaram a economia e tiveram efeito nas áreas sociais. Para o ex-presidente, ao dar espaço para privatizações, o Estado deixou de “faz-de-conta-que-faz-tudo”. O efeito da política privatizante foi, para ele, positivo economicamente e socialmente: no primeiro caso, atraiu investimentos nacionais e estrangeiros, o que teve como consequência um equilíbrio na economia e geração de empregos; no segundo caso, o Estado tem sua área de atuação reduzida, e pode, então, ser instrumento de serviço para os mais pobres.¹² Diz ele

¹² Discurso de Posse Fernando Henrique Cardoso, 1999. Biblioteca da Presidência da República.

O Estado começou a ser transformado para tornar-se mais eficiente, evitar o desperdício e prestar serviços de melhor qualidade à população. Deixa de ser o Estado faz-de-conta-que-faz-tudo, mas continua a ser o instrumento fundamental para garantir serviços para a população mais pobre, gerar as condições para o aumento da produção e assegurar os direitos básicos de todos (informação verbal).¹³

Dando prosseguimento à ideia de aproximação do Estado com a *sociedade*, Cardoso indica em seu discurso que em seu primeiro mandato houve descentralização das políticas públicas, visando contribuir com a articulação mencionada. Segundo ele, a implementação da Secretaria de Direitos Humanos incentivou a participação da sociedade na execução e controle das políticas públicas. A garantia desse espaço, juntamente com a nova distribuição dos serviços atribuídos ao Estado — decorrentes das privatizações —, é o modo de direcionar as políticas estatais aos pobres e necessitados. Incluir a sociedade civil é um primeiro passo. Entretanto, FHC indicou, ainda nesse mesmo discurso, que havia setores sociais não organizados que permaneciam em silêncio. Com essa constatação, o então presidente voltou a enfatizar a importância de institutos que conseguiram mobilizar a *opinião pública* (informação verbal).¹⁴

No mesmo discurso, Cardoso explicitou sua compreensão de *democracia* e a organização da mesma no País. Numa perspectiva liberal e competitiva, ele considerou que há uma pluralidade de grupos na sociedade. Essa característica plural instiga, no sistema democrático, a alternância de poder por meio de eleições competitivas. Os grupos constroem projetos políticos e os apresentam para a sociedade no período eleitoral. Nas eleições, é exercida a soberania popular através da escolha do projeto e do político profissional que o representa. A seleção do representante é, pois, o símbolo da soberania popular garantida pela Constituição.¹⁵

O fundamental nas democracias, entretanto, é o apoio da maioria. Este apoio, recebido nas urnas pelo voto popular e dos partidos. A maioria dos *representantes eleitos pelo povo pertence aos partidos com os quais formei o Governo*. Eles certamente apoiarão no Congresso as medidas necessárias à implantação das políticas que defendo e que foram aprovadas pelos eleitores (informação verbal, grifo nosso).¹⁶

O grifo acima é para destacar, no discurso de FHC, a diversidade de forças partidárias que representam interesses plurais reunidos no governo psdbista. Indica, pois, a consolidação do presidencialismo de coalizão como parte do exercício da governabilidade.

¹³ Idem, p. 25.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Discurso de Posse Fernando Henrique Cardoso, 1999. Biblioteca da Presidência da República.

¹⁶ Idem, p. 27.

Para a construção de projetos políticos para o País, nesse mesmo discurso, FHC colocou a necessidade *partidos políticos* fortes e consolidados para que a sociedade conseguisse se desligar do clientelismo e do representante individual. A importância dessa perspectiva é que existia uma transformação de valores adentrando as práticas cotidianas. Diz Cardoso em seu discurso:

Nossos partidos, que desde o Império eram instituições do Estado, mais do que da sociedade, precisam modificar-se para ser, agora, instituições da sociedade. Só assim se revitalizarão e poderão estar em sintonia com a sociedade, evitando a crise da representação política, que grassa no mundo atual (informação verbal).¹⁷

Ainda no ano de 1999, no mês de março, Fernando Henrique Cardoso participou do seminário nacional *Projeto Brasil 2020 – Visões estratégicas para um cenário desejável*. O discurso na abertura foi sobre o tema “Reforma política: prioridades e perspectivas para a nação brasileira”. Se até então FHC considerava que as reformas feitas em seu governo anterior tinham sido econômicas e sociais, o tempo que se apresentou foi o da reforma política.¹⁸ Parte da continuidade do projeto psdbista investia atenção na comissão especial do Senado, sob a relatoria de Sérgio Machado – o resultado da comissão é o que denomino de Relatório Machado.

No discurso do evento acima citado, o *Estado* é objeto de reformas porque ainda estava sob a ótica da transição democrática. Cardoso argumentou que a Assembleia Constituinte de 1988 teve como característica o “proibido proibir”. Para ele, a diversidade de ideias apresentadas por esse sentimento antiautoritário deixou alguns pontos em aberto em relação ao sistema político e partidário. Por isso, Cardoso afirmou a necessidade de rever as leis e alterá-las para guiar o País para um regime fortemente democrático. Assim, FHC indicou que a Constituição de 1988 representa o início da reorganização social (informação verbal).¹⁹

A transformação dos valores da *sociedade* brasileira é parte do seu desenvolvimento político. Com os desejos diversos e plurais, há formação de diferentes grupos e classes para que eles sejam representados no Estado e, assim, configurem a união entre *governo* e *grupos*. Dando continuidade a essa lógica, Cardoso afirma que são os *partidos* fortes que apresentam projeto nacional para competir nas eleições. Assim, reforça a construção da *democracia* representativa, em que são os eleitos que fazem a ligação entre *sociedade* e *Estado*, *comunidade* e *governo*

¹⁷ *Idem*, p. 27.

¹⁸ Discurso do então presidente Fernando Henrique Cardoso na abertura do seminário nacional *Projeto Brasil 2020 – Visões estratégicas para um cenário desejável*.

¹⁹ Discurso do então presidente Fernando Henrique Cardoso na abertura do seminário nacional *Projeto Brasil 2020 – Visões estratégicas para um cenário desejável*.

(idem).²⁰ Nas palavras de Cardoso, “O partido pode dispor de uma máquina, pode ter voto, pode ter um conjunto de eleitos, pode ter setores do Estado sob controle, mas se não tiver uma proposta para o País, não chega a ser partido propriamente dito. Tem que sustentar um conjunto de valores”.²¹

Representar interesses plurais reforça a ocupação do governo por uma elite dominante que conduz a representação de seus interesses ao exercício do poder. Essa elite possui uma fragmentação da consciência porque tende a se fechar em interesses específicos, em detrimento de toda a área social. Assim, as instituições políticas propendem-se a reproduzir os valores sociais advindos das relações de dominação, pois embora busque garantir a pluralidade da representação, a desigualdade para ocupação dos espaços institucionais permanece.

Dahl (1997) indica que as eleições competitivas, ideologicamente, incluem os cidadãos através das eleições plurais e responsabilidade pública com o projeto eleito. Partindo dessa ideia, tal interpretação coloca o PSDB como um grupo coeso que direciona as decisões políticas numa perspectiva liberal-democrática. O projeto eleito foi executado como programa de governo do então presidente FHC. Ademais, coaduna com a proposta de reforma político-partidária defendida pela legenda e pelo então presidente, ao indicar como foco do projeto a predominância de partidos fortes, sejam eles pragmáticos ou ideológicos.

Após a derrota do parlamentarismo em 1993, o PSDB, que até então defendia esse sistema, reformulou seu posicionamento. Manteve-se sob preceitos da perspectiva liberal democrática, ou seja, o exercício do poder com o mínimo de participação popular, sendo esta restrita ao período eleitoral. O parlamentarismo, como explicado anteriormente, forma um gabinete que, juntamente com o primeiro-ministro, executará o projeto de governo formado pela maioria. Aos eleitores cabe eleger quem escolherá o gabinete e, durante o governo, a *opinião pública* é o termômetro de aceitação da execução das políticas. O PSDB passou, pois, a construir uma nova proposta que aproximasse a estrutura institucional a uma prática semelhante ao parlamentarismo: *voto distrital misto*. Segundo a proposta, os estados federativos seriam divididos em circunscrições (pequenos territórios), cada um elegendo seu representante para a Câmara dos Deputados. Dois efeitos são esperados: 1) *accountability*, ou seja, o eleitor saber de quem exigir a execução de política e, portanto, fortalecer a relação entre representantes e representados; 2) os partidos não teriam mais de um candidato disputando a mesma cadeira, o que retira o caráter individual da eleição para reforçar o programa partidário, pois o candidato

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem*, p. 14.

defenderia também a legenda. Essa proposta estava no Relatório Machado, sendo este o primeiro projeto geral para a reforma política. Antes, as propostas de reforma eram feitas de forma individual por parlamentares. Com o Relatório Machado, houve uma unificação destas asserções num projeto único. A diferença é que, quando feitas de forma individual, as proposições tendem a ser pontuais e sem estar relacionada ao todo do sistema político. Coesas em um único documento, elas tendem a ter um cálculo de efeito a longo prazo.

José Sérgio de Oliveira Machado ficou conhecido na política como Sérgio Machado. Nasceu na capital do Ceará, cidade de Fortaleza. Formou-se nos cursos de Administração de Empresas e Ciências Política e Econômica. Exerceu o mandato de deputado federal de 1991 a 1995, e de senador de 1995 a 2002, ambos pelo PSDB. A sua filiação aos partidos acompanhou, inicialmente, a trajetória de Tasso Jereissati: na década de 1980, foi filiado ao PMDB, saindo deste para o PSDB em 1990. Retornou à primeira legenda em 2001 e disputou as eleições para governador do estado do Ceará em 2002. Ficou em terceiro lugar, atrás de Lúcio Alcântara (na época, candidato do PSDB) e José Airton (PT).²² O que antecedeu esta disputa e o fez retornar ao partido de origem foi o fato de que o seu padrinho político, Tasso Jereissati (PSDB), não deu continuidade à aliança, ou seja, não apoiou Machado para o governo do estado.

Em 2003, Lula nomeou Sérgio Machado para liderar a Transpetro, empresa responsável pelo transporte de combustível e principal subsidiária da Petrobrás. A ocupação do cargo foi feita por indicação política do então senador Renan Calheiros (PMDB). Na época do escândalo político vinculado a Calheiros, o “Mensalão”, o lugar de Machado chegou a ser questionado e levantou-se a possibilidade de tirá-lo dali. A permanência de Calheiros no Senado garantiu também a permanência de Machado na Transpetro.²³

Sérgio Machado iniciou sua carreira política a partir de sua trajetória empresarial. Foi proprietário de grandes empresas cearenses: TV Jangadeiro e a fábrica de jeans Vilejack. O seu perfil empresarial o aproximou de Tasso Jereissati, que, por sua vez, introduziu Machado na vida política. Seu mandato de senador no governo de FHC era parte da estratégia de continuidade na vida política cearense pelo PSDB. Assim, a nomeação de Machado à Comissão Especial de Reforma Política como relator foi uma articulação para acúmulo de capital político. A importância de ocupar essa relatoria se dá pelo fato de que o Governo FHC visava executar

²² Disponível em: < <http://economia.ig.com.br/empresas/industria/sergio-machado-da-transpetro-o-homem-de-r-83-bilhoes/n1237760131602.html> >. Acesso em: 15 jul. 2014.

²³ Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/empresas/industria/sergio-machado-da-transpetro-o-homem-de-r-83-bilhoes/n1237760131602.html>>. Acesso em: 15 de julho de 2014.

um conjunto de reformas que reorganizasse a vida social no Brasil nos âmbitos sociopolítico e econômico, como já mencionado anteriormente.

A Comissão foi instituída em 1998, e como resultado foi produzido o que estou, neste trabalho, chamando de “Relatório Machado”, por ter sido construído pelo senador Sérgio Machado (na época, PSDB). A estrutura do relatório contém a descrição de suas características, os argumentos de defesa e a apresentação de propostas similares que já estavam tramitando no Congresso.

Essa primeira comissão, que resultou no relatório, ainda associava a necessidade de reforma política à revisão constitucional. Em seu centro de discussão, indicou a questão político-partidária como tópico das *reformas constitucionais* – pauta presente desde a Constituinte. Logo de início, o relatório contextualiza a construção do sistema político partidário, objetivando a inclusão de diversos partidos como parte do processo de abertura política do País. Após esse momento, fez-se ímpar uma nova formulação dos sistemas para garantir coesão partidária pela via ideológica. Dois argumentos elencados sustentam a necessidade de reforma: representação política ideologicamente orientada pelo partido e a representação política voltada para organização de maiorias (MACHADO, 1998). Segue, portanto, como princípio orientador do Relatório Machado, o fortalecimento político-partidário como garantia do Estado de direito através da organização de partidos fortes, com propostas de governo que pudessem disputar o voto dos eleitores. Esse fortalecimento em torno de um programa é, como veremos, argumento de defesa da execução da proposta eleita como responsabilidade pública com a escolha eleitoral (DAHL, 1997).

O Relatório Machado constrói um novo significado para a reforma política, que até então estava vinculada à reforma política do Estado. A transição dessa nova concepção acompanha a agenda de transformação da estrutura institucional: as novas leis (de partido, reeleição e eleições) já deram um novo formato ao sistema político. É possível pensarmos que cada nova concepção é decorrente de um efeito/consequência da concepção moldada anteriormente. A agenda política constrói-se para solucionar possíveis dilemas apresentados como demandas, devido ao funcionamento das engrenagens institucionais. Assim, as leis supracitadas preencheram a estrutura de forma que a necessidade de reforma posterior foi conduzida para dar atenção ao fortalecimento partidário. Assim, é importante reforçar que, embora esteja considerando as estruturas como palco de demandas, elas são mediadas, vividas e construídas por atores com interesses específicos, pautados em valores sociais diferentes, sendo estes frutos das relações socioeconômicas construtoras da base social. Desse modo, as propostas desenvolvidas nos relatórios que serão apresentados daqui para frente são decorrentes

dos posicionamentos dos atores que as propõem, e deve considerar – para a análise de suas biografias, seus perfis, seus valores – como parte da representação da sociedade.

A categoria *Estado* apresentada no Relatório Machado remete à concepção de Estado de direito. Essa ideia é parte da construção de um ideal que busca refugar o autoritarismo e assumir o caráter de pilar do regime democrático. O conceito de Estado de direito perpassa por diversas interpretações, ou seja, desde a interpretação de que se trata da lei geral e abstrata que deve ser aplicada de forma equânime (Hayek) até a interpretação de que é definido por sua função, e não por características substantivas (Raz) (VIEIRA, 2008). O que se coloca como justificativa consensual para promoção do Estado de direito é a busca por um Estado com perfil democrático. Nesse sentido, a utilização desta concepção no relatório que propõe reformar as instituições políticas reforça o contexto de transição em que foi construído, ou seja, é parte da constituição de um processo democrático.

Vieira (2008, p. 189) pondera que, diante de uma sociedade em que o intuito principal da transformação é o respeito à pluralidade de grupos – como no caso brasileiro, nas décadas de 1980 e 1990 –, os ideais estão em disputa, e por isso é necessário se resguardar de um possível poder arbitrário. Decorre disto que cada grupo passa a defender pontos específicos que compõem características dos valores do Estado de direito. O autor apresenta três perspectivas de valores sociais: 1) atenção ao mercado, com reformas que garantam estabilidade e previsibilidade; 2) democratas que defendem generalidade, imparcialidade e transparência; 3) visões ligadas aos direitos humanos, que buscam igualdade de tratamento e integridade nas instâncias responsáveis pela aplicação das leis. Diz o autor:

Assim, quando nós encontramos alguém defendendo o Estado de Direito, precisamos ser cautelosos e verificar se ele não está apenas exaltando uma das virtudes do Estado de Direito. Apenas a virtude que justamente sustenta os objetivos sociais que ele quer promover. [...]. Mais do que isso, tendo em vista que os grupos possuem recursos sociais, econômicos e políticos desproporcionalmente distribuídos dentro da sociedade, o custo para que cooperem também é desproporcional, o que significa dizer que a lei e sua aplicação serão moldadas conforme diferentes camadas de privilégios (VIEIRA, 2008, p. 189-190).

Diante do exposto, tem-se que a implementação das leis pelo o Estado é que reforça a noção de Estado de direito que está sendo executada. Vieira (2008) conclui esse raciocínio afirmando que a noção deve ser medida pelo grau de inclusão da sociedade e conseqüente expansão do processo democrático.

Encontrar no Relatório Machado uma menção ao Estado de Direito como objetivo nos ajuda a pensar nas categorias até aqui trabalhadas. Os parlamentares que participaram da

comissão no Senado estiveram presentes à época da Assembleia Constituinte, em 1987. O sentimento de transição e fortalecimento da democracia se fazia latente, posto que os atores políticos viveram o período de autoritarismo.

Quadro 2 – Composição da Comissão Especial no Senado

TITULARES	PARTIDO	SUPLENTE	PARTIDO
Djalma Bessa	PFL (BA)	Casildo Maldaner	PMDB (ES)
Eduardo Suplicy	PT (SP)	Edison Lobão	PFL (MA)
Ernandes Amorim	PDT/PPB (RO)	Fernando Bezerra	PMDB (RN)
Jader Barbalho	PMDB (PA)	Geraldo Melo	PMDB (RN)
Joel de Holanda	PFL (PE)	Hugo Napoleão	PFL (PI)
José Fogaça	PMDB (RS)	José Eduardo Dutra	PT (SE)
Leomar Quintanilha	PDC (TO)	José Eduardo Vieira	PTB (PR)
Odacir Soares	PFL/PTB (RO)	Levy Dias	PTB/DEM (MS)
Ronaldo Cunha Lima	PMDB/PSDB (PB)	Lucídio Portela	PPR/PPB/PP (PI)
		Mauro Miranda	PMDB (GO)
		Romero Jucá	PSDB (RR)

Fonte: Relatório Sérgio Machado.

A noção de Estado de Direito se apresentou no Relatório Machado da seguinte forma (palavras do relator):

Todas as proposições constantes nesse relatório estão fundamentadas no princípio fundamental norteador deste trabalho, qual seja, o da importância do fortalecimento dos partidos políticos como pressuposto indispensável da irreversibilidade do estado de direito. Com efeito, como corolário do estado de direito encontra-se a democracia, a estabilidade das instituições políticas, a representatividade, a supremacia da vontade popular, enfim, a cidadania plena (MACHADO, 1998, p. 13).

Com referência nos pontos apresentados por Vieira (2008), a justificativa do Relatório Machado direcionava-se para atender aos critérios da política econômica, da representação democrática e dos direitos humanos. Por justificativa, entende-se o texto que explica o conteúdo expresso no documento e as linhas gerais que busca atender. É um recurso discursivo, mas não menos norteador das propostas apresentadas.

A *democracia* em transição apresenta-se como um processo a ser melhorado. A perspectiva presente no documento, obedecendo a lógica ocidental contemporânea de viabilidade para exercício do poder, é a da democracia representativa. Percebemos que os parlamentares da comissão eram, em sua maioria, aliados do governo FHC. Todos eles podem ser considerados políticos profissionais porque estiveram presentes na vida pública desde a

Constituinte. Eles são, portanto, conhecedores das regras institucionais; possuem uma trajetória política e interesse em mantê-la.

O reforço à democracia representativa, portanto, não deixa de ser a manutenção destes políticos profissionais nas instituições do sistema político e partidário brasileiro. A noção de *democracia* associa-se a de Estado de direito pela perspectiva de organização de maiorias. Os mandatários são representantes da maioria. A cidadania plena, ou seja, os valores da *sociedade* estarão devidamente representados por meio de partidos fortes que, quando eleitos, manterão as diretrizes apresentadas para os seus eleitores. No que diz respeito ao sistema político brasileiro, o projeto eleito juntamente com FHC e o PSDB precisava, para ser executado, da formação de *coalizões*. Legendas de perfis diferenciados pactuaram com a política do governo FHC. Estávamos diante da adaptação ao sistema em busca de governabilidade.

Parte da concepção de fortalecimento democrático pode ser percebida pela proposta de *voto facultativo*. O exercício da cidadania através do voto, ou seja, a efetivação da relação entre o Estado e a sociedade pelo viés da representação não deve ser tratado como obrigação. Deve ser uma escolha exercida com maturidade política da sociedade em pleno exercício do poder. Dentro dessa mesma perspectiva proposta no Relatório Machado, o voto é o exercício de um direito (MACHADO, 1998). Faz-se necessário ponderar o efeito da proposta: quem são as pessoas que estão interessadas em votar? Essa questão perpassa pelo acesso à informação para inclusão política da sociedade, a fim de que os cidadãos possam escolher entre as propostas apresentadas pelos partidos (DAHL, 1997).

O sistema partidário brasileiro foi considerado frágil porque os *partidos* procuram representar categorias e grupos sem uma identificação com a ideologia da legenda, ou seja, apenas para efeito de vitória nas urnas. Os partidos disputam internamente por causa do sistema de representação *proporcional de lista aberta*, e isso dificulta a coesão partidária (MACHADO, 1998). Nelson Jobim argumenta:

Observem bem esse dado importante do nosso sistema eleitoral que introduz uma distorção enorme. Na verdade, como os eleitos do partido são os mais votados do partido, a disputa eleitoral é dentro do partido e não fora dele. A experiência que se vê é de que, no caso específico de candidaturas, o nosso inimigo eleitoral não é o candidato do outro partido, mas o candidato do nosso partido, porque é com ele que disputamos votos, já que precisamos ter mais votos que o outro [...]. Na medida em que um partido convida um candidato de uma corporação forte do seu Estado, representativo daquela corporação, [...] é um convite para que aquele candidato entre no partido e traga os votos que são dele e não do partido, porque são da corporação (*apud* MACHADO, 1998, p. 17).

O argumento que se coloca para revisar a questão político-partidária é de que ao existir lideranças eleitas sem identificação com o partido, a representação política fica fragilizada no seu regime de maiorias. Os pontos apresentados para alteração no Relatório Machado se referem ao sistema eleitoral: as regras para a escolha dos representantes são delimitadoras de um recorte partidário-ideológico, e o voto se vincularia a ele. Para isso, os pontos indicados para a alteração do sistema eleitoral são os Sistemas Misto, Distrital e Proporcional (MACHADO, 1998). Diz o Relatório Machado que “Ao adotar o sistema misto, distrital e proporcional, esta Comissão reconhece as vantagens dos dois sistemas clássicos – o proporcional, que assegura representação das minorias; e o distrital puro, que permite a proximidade do eleitor e a representação das diversas regiões do Estado” (1998, p. 15).

Para que a proposta funcione, outros elementos também entram em discussão como liame entre as regras para execução delas com os efeitos esperados, a saber: coligações, duração de mandatos, voto facultativo, prazo de filiação partidária, dentre outros (MACHADO, 1998).

O Relatório Machado apresenta as propostas que estão em tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional. Segue abaixo as proposições e propostas que foram referências para o relatório e que são os pontos compilados no documento. Em relação ao quadro apresentado nele, acrescentei apenas a identificação do *partido*, pois é ponto de interesse mais adiante.

Quadro 3 - Voto distrital misto: propostas individuais

PROJETO	AUTOR	PARTIDO	POSIÇÃO PARLAMENTAR
PEC 043/96	Sen. José Serra	PSDB	Favorável ao Sistema Eleitoral Misto, na forma que preceitua, para <i>deputados federais</i> .
PL 004/95	Dep. Adylson Motta	PSDB	Favorável a Sistema Eleitoral Misto, majoritário e proporcional, na forma que preceitua, para <i>dep. federais e estaduais</i> .
PEC 010/95	Dep. Adhemar de Barros Filho	PRP PPB	Favorável a Sistema Eleitoral Misto, majoritário e proporcional, na

			forma que preceitua, para <i>dep. federais e estaduais.</i>
PEC 181/95	Dep. Paulo Govêa	PFL DEM	Favorável a Sistema Eleitoral Misto, majoritário e proporcional, na forma que preceitua, para <i>dep. federais e estaduais.</i>
PEC 168/95	Dep. Mendonça Filho	PFL DEM	Favorável a Sistema Eleitoral Misto, majoritário e proporcional, na forma que preceitua, para <i>dep. federais.</i>
PEC 289/95	Dep. Osvaldo Reis	PDC (1992) PPR (1993) PP(1994) PPB (1998) PMDB (2002)	Favorável a Sistema Eleitoral Misto, majoritário e proporcional, na forma que preceitua, para <i>dep. federais e estaduais, senadores, vice-prefeitos e vereadores.</i>

Fonte: Relatório Sérgio Machado (grifos da autora).

Como dito anteriormente, o voto distrital consiste na delimitação de circunscrições eleitorais por áreas geográficas ou políticas. Atualmente, no Brasil, estas correspondem aos estados federativos. A proposta é demarcar distritos eleitorais no interior do território estatal para que exista uma relação entre a representação política mais próxima da representatividade, ou seja, o argumento de defesa é diminuir a distância entre representantes e representados para garantir o *accountability*. No Relatório Machado, diz-se que o intuito é diminuir a personalização do voto ao conferi-lo à legenda:

O eleitor terá direito a dois votos desvinculados: o primeiro, será dado ao candidato da sua circunscrição distrital e, o segundo, na legenda partidária de sua preferência. É exatamente este segundo voto que servirá para o cálculo do coeficiente partidário. As listas partidárias serão fechadas, ou seja, caberá à Convenção Regional, mediante votação secreta, escolher os integrantes da lista partidária sendo a ordem de precedência definida pelo resultado escrutínio (MACHADO, 1998, p. 20).

Para Fernando Henrique Cardoso, o voto distrital puro fortaleceria de forma excedente as pequenas localidades, o que induziria ao fortalecimento do clientelismo, em vez de enfraquecê-lo. Por outro lado, manter o voto proporcional fragmentaria o partido, dado a

disputa interna. A proposta indicada no Relatório Machado para o caso brasileiro foi do *voto distrital misto*. Essa combinação de proporcional e distrital contava com a cláusula de barreira para segurar o aumento do número de partidos.²⁴

A individualização da política tem marcas históricas no Brasil, visto a sua dimensão territorial extensa. A história nos indica características do patriarcalismo reforçando os espaços sociais locais. Indica, ainda, a relação entre *coronelismo*, *enxada* e *voto* enunciada por Victor Nunes Leal (1979). A nacionalização da política parece, dentro da reflexão do voto distrital, ainda em processo de centralização do poder do Estado. Assim, a medida de fortalecimento partidário foi apresentada como essencial para a estrutura institucional.

Dando continuidade ao fortalecimento dos partidos políticos, segue a proposta condizente à fidelidade partidária. O Relatório Machado conecta a ideia de representação ao partido. Como vimos no decorrer do capítulo, há uma marca ideológica psdbista em torno da democracia representativa que visa vincular o representante ao representado via projeto partidário, e não ao político individualmente. Nesse pensamento, o representante é da legenda e, por isso, caso não aja de modo disciplinar com esta, estará sendo infiel ao eleitor (MACHADO, 1998). Diz, no relatório em questão,

Uma questão a nosso ver indiscutível, já que para ser candidato há a necessidade de filiação a um partido político, é que o mandato pertence ao partido sendo o eleito um REPRESENTANTE desse partido. É preciso ter em conta, ainda, que durante a campanha eleitoral o candidato vai às praças públicas carregando as cores e as bandeiras tanto no sentido literal quanto, e principalmente, no sentido figurado – da defesa da plataforma partidária (MACHADO, 1998, p. 30, destaque do autor).

Ainda sobre a definição da atuação dos partidos, o relatório discutiu e propôs em cima de uma questão existente desde o retorno ao multipartidarismo: a excessiva proliferação de partidos políticos, cuja criação é garantida constitucionalmente. Porém, o ideário defendido pelo PSDB, como já foi tratado nesse texto, consistia em estabelecer uma nova forma de interação entre o Estado e a sociedade. O intuito era que os partidos assumissem um caráter nacional, em vez de local, para que com isso as organizações partidárias locais fossem derrubadas e, assim, rompessem o caráter clientelista das relações políticas e administrativas no Brasil (LAMOUNIER, 2005; MACHADO, 1998).

A primeira medida proposta foi uma cláusula de barreira: um percentual mínimo a ser atingido eleitoralmente por um partido. A segunda ideia discutida foi que a cláusula do

²⁴ Proposta também defendida por Francisco Weffort (1987) no texto *O que esperar da Constituinte*. O ponto foi abordado no capítulo anterior.

desempenho eleitoral tivesse relacionada ao número de cadeiras do partido na Câmara dos Deputados. Diz o Relatório Machado (1998, p. 37): “Isso porque essa medida restritiva pode levar a que os partidos sem expressão eleitoral deixem de existir quase na mesma velocidade com que as mesmas pessoas venham a criar outros”. Diminuíam-se, assim, a individualização da política. O efeito negativo da proposta, normalmente apontado pelos partidos de esquerda como o PT e o PCdoB, indicava que a cláusula prejudicaria os partidos ideológicos e com pouca representação na Câmara.

A proposta da comissão apresentada no Relatório Machado indicou a necessidade de obedecer tanto à liberdade de criação partidária como estipular um filtro que garantisse a representatividade dos partidos formados. Pensou-se em fazer essa ligação com a porcentagem de votos apurados. Assim, o partido, para ter apoio do Estado por meio do fundo partidário e do tempo de televisão, deveria ter 5% dos votos apurados, sendo estes distribuídos por, no mínimo, um terço dos estados federativos e 2% do total de cada um destes estados.

As propostas no Relatório Machado objetivavam aproximar representantes e representados. As forças políticas beneficiadas com as alterações propostas eram as conservadoras. Baseio essa afirmação pela formação da comissão apresentada no Quadro 1: os ocupantes são políticos tradicionais em seus redutos e a existência de circunscrições formais tenderia a reforçar práticas clientelistas. Há, portanto, dois grupos de ação com consenso diante das propostas: 1) conservadores, principalmente através de partidos como o PFL; 2) liberais democratas, diluídos no PMDB e no PSDB. Todos aliados, na época, ao governo FHC.

O segundo grupo, os liberais democratas, defendiam o voto distrital e fortalecimento partidário com outra perspectiva que se acrescenta à conservadora apresentada no parágrafo anterior. No caso, há a defesa de partidos fortes para construção de projetos nacionais para o País. Assim, enquanto o primeiro grupo defende as propostas que possam beneficiá-los em política local, o segundo grupo vê como objeto de transformação social ao aproximar sociedade e Estado.

Um terceiro grupo, protagonizado pelo PT, demarcou oposição. Os votos petistas são de grupos da sociedade civil mais do que de localizações pontuais passíveis de distritalização. O PT foi o partido que se colocou como oposição durante todo o governo FHC, juntamente com as pequenas legendas da esquerda, como PCdoB e PSB.

Remonto novamente à noção de Estado de direito e como as forças políticas se apropriam dela: o grupo de partidos que formam o bloco conservador defendem ideias generalizantes, protagonizado pelo PFL; o grupo dos liberais democratas, no intuito de construir projetos que possam ser executados pelo Estado com vistas a favorecer o mercado

protagonizado pelo PSDB; o grupo que recorre à organização da sociedade civil como uma perspectiva cidadão de igualdade de tratamento perante a lei e instituições, protagonizado pelo PT.

Segundo Vieira (2008, p. 190), a noção de Estado de direito, diante do liberalismo democrático, está na expansão dos direitos perante a lei. No caso, é o modo como a sociedade é protegida pela lei, que deve garantir o fortalecimento da democracia.

Nos discursos de Fernando Henrique Cardoso foram analisadas categorias que se referiam ao *Estado*, *sociedade*, *democracia* e *partido*. Outra categoria se destacou, e aqui a retomo para análise: *opinião pública*. Seu significado associa-se principalmente ao pensamento liberal democrático, por fazer parte da concepção de participação da sociedade na esfera política.

A perspectiva da liberal democracia apresenta o político profissional como representante dos interesses de grupos da sociedade. A ideia é que grupos de interesses organizados influenciam o direcionamento da representação política. Aos cidadãos, cabe a participação, indicando para os representantes quais suas demandas, que, por sua vez, devem ser incorporadas aos projetos dos partidos políticos. Segundo Abu El Haj (2003, p. 73), “Especificamente, os institutos partidários acomodariam os programas partidários às prioridades da sociedade brasileira”. A construção desse projeto é feita a partir da *opinião pública*, que incorpora as mídias, as pesquisas de opinião, especialistas, dentre outros (ABU EL HAJ, 2003).

Diante do exposto, existem algumas considerações a tecer sobre o Relatório Machado: 1) a ideia de que era necessário reformar as regras estabelecidas constitucionalmente; 2) a democracia representativa é a concepção dominante nas propostas; 3) o relatório foi construído por atores que estiveram presentes no modelo bipartidário anterior à redemocratização de 1988; e 4) o relatório foi produzido por atores que, em sua maioria, são parte de uma política de redutos locais e regionais. O efeito buscado com essas transformações era fortalecer os partidos e torná-los competitivos eleitoralmente para representar o cidadão de acordo com um programa de governo que tenha sido eleito por ele. Diz Abu-El-Haj:

A combinação de voto distrital misto com cláusula de barreira e fidelidade partidária serviria como equilíbrio entre o poder central e a elite local. Na visão do PSDB, a conciliação dessas duas instâncias cria, pela primeira vez no Brasil, uma relação estável entre a autoridade do estado central e as elites políticas recrutadas nas localidades (2003, p. 78).

O Relatório Machado não foi votado. O projeto ficou, então, sem continuação no Senado. A discussão feita em torno de pontos apresentados no projeto, entretanto, continuou presente no ideário dos atores políticos. Desse modo, quando a reforma política voltou a ser pautada em comissão especial, dessa vez pela Câmara, os pontos para discussão já estavam difundidos entre os parlamentares.

Para o pensamento político inspirador das propostas da liberal democracia (CARDOSO; WEFFORT), a sociedade da década de 1980 e 1990 estava em processo de transição democrática, inspirada em valores que pediam organização de grupos para exercício da cidadania. A proposta de reforma política perdeu força no segundo mandato de FHC, devido à priorização do equilíbrio do mercado.

Segundo Prats e Cogliano (2012), a reforma política considera consequências e implicações em aspectos amplos e gerais do sistema político. A reforma eleitoral se refere aos aspectos técnicos e formais e suas consequências jurídicas (p. 88). Ainda sobre definição de reforma política, Escolar nos diz: “[...] uma reforma política é um processo legislativo em que as regras da competição política são transformadas, mas não há alterações ao atual regime político” (2009, p. 31).

Diante das definições apontadas no parágrafo acima, coloca-se uma nova questão: a reforma política brasileira continuou a ser pautada, mas com um novo escopo. Ela foi novamente encaminhada para tramitação, dessa vez através de uma comissão especial na Câmara dos Deputados. O projeto foi unificado em um projeto de lei e diminuiu o número de propostas de emendas constitucionais, aumentando, portanto, matérias infraconstitucionais.

Um novo período se iniciou para a reforma política, agora transformando o seu teor para questões eleitorais. O novo significado atribuído nessa linha de recomposição é o de reforma política eleitoral. A governança e a governabilidade exigidas pelo presidencialismo de coalizão não estavam mais tão concentradas em questões de Estado, ou unicamente no fortalecimento de partidos. A nova proposta que surgiu com o Relatório Caiado iniciou o *jogo do consenso*, em que o ponto de chegada apresentou-se como a construção do consenso para aprovação de um projeto para *inglês ver*. Ressalto, entretanto, que foi ao final da votação frustrada, ou seja, quando ocorreu o entrave à reforma política, que foi possível enxergar a busca pelo consenso.

Ao assumir a presidência, o primeiro governo Lula tinha em sua agenda duas pautas importantes: redução da desigualdade social e reformas. A pauta reformista reforçava a necessidade de arranjos institucionais para a contínua construção do Estado brasileiro. O governo Lula apresentou-se como intermediário entre a instituição e os movimentos populares,

considerando a ocupação do poder como um modo de abrir as portas para os interesses destes movimentos. Intrínseco a esse posicionamento está o fato de que o âmbito institucional é o local de exercício de poder e que atende a interesses específicos, sejam estes conservadores ou favoráveis aos movimentos sociais organizados. Nesse sentido, quais as características da reforma política dos governos petistas? Qual o significado da reforma política ser parte da agenda do PT?

No capítulo três, as análises terão como foco as comissões especiais instaladas durante os governos petistas e em como as modificações condizentes com a reforma política foram mobilizadas e ocorreram fora do âmbito institucional, mesmo o tema estando pautado nas instâncias legislativas, caracterizando um novo significado: *reforma político-eleitoral*. Com isso, busco ter elementos para análise a partir de dois três pontos: 1) o comportamento parlamentar nos governos petistas, considerando os aspectos históricos e conjunturais do tema; 2) o jogo político dentro do Legislativo, na busca de um consenso para aprovação da proposta; 3) a inserção da sociedade civil organizada numa pauta antes restrita à classe política.

Soares e Rennó (2006) apontam algumas características gerais sobre a reforma política até o ano de 2006: 1) o Poder Legislativo é o propositor predominante – tanto a Câmara quanto o Senado; 2) as propostas são, em sua maioria, de autoria individual dos deputados, ocorrendo, portanto, de forma descentralizada; 3) as propostas de mudanças não chegam até o Plenário com frequência. A disputa ponto por ponto tende a ser um entrave, visto que os posicionamentos perante as questões se individualizam de acordo com interesses particulares, visando à reprodução do *locus* do poder.

A própria tramitação da reforma política perpassa pela produção de um *habitus* específico do Legislativo brasileiro. Ao analisar as propostas no decorrer do governo Lula, busquei compreender a construção do *habitus* do presidencialismo de coalizão, esse modelo institucional brasileiro que leva os parlamentares a se movimentar no *jogo político* em busca do *consenso*. No próximo capítulo, descrevo a produção acadêmica em torno de interpretações sobre o sistema político. O intuito é descrever a configuração do *campo político* em sua estrutura para, em seguida, analisar os caminhos utilizados pelos agentes para se movimentar dentro do campo.

Findo demarcando os significados da reforma política diante das prerrogativas que definem o objeto de alteração. Busca-se assegurar, portanto, como primeiro ponto, a governabilidade, através do fortalecimento de partidos. O PSDB indica a cláusula de barreira como fator determinante para gerar partidos fortes e programáticos e situa o pragmatismo intrínseco ao *jogo*, enquanto o PT defende a existência dos partidos ideológicos, caracterizando

o pragmatismo como um “mal necessário”. O segundo ponto alvo de proposições para mudanças se constitui da preocupação com a representação e representatividade entre mandante e mandatários para assegurar a representação de pluralidade de interesses. Nas propostas do PSDB, a pluralidade tende a associar-se de maneira exista formação de maiorias e minorias. Nas propostas do PT, a manutenção da proporcionalidade é garantia de diversidade. No terceiro e último ponto estão as formas de participação política: para o PSDB, após as eleições, ela é feita por meio da opinião pública; para o PT, após as eleições se faz necessário viabilizar canais de participação popular.

3 QUANDO A REFORMA É ELEITORAL

O presidencialismo de coalizão é o centro do sistema político brasileiro e, portanto, parte substancial da reforma política, tanto no sentido da alteração da estrutura institucional e seu funcionamento como também da própria tramitação dos projetos de reforma. Ou seja, os mecanismos que fazem as instituições políticas funcionarem é parte do presidencialismo de coalizão; os caminhos de tramitação dos projetos de reforma política, por seu turno, também refletem o *jogo político* da formação de coalizões.

No capítulo anterior apresentei os significados de reforma política ao longo da década de 1990. O debate culminou na elaboração de um projeto no Senado com uma proposta voltada para o fortalecimento dos partidos políticos na democracia que estava se consolidando no País. O caminho da tramitação de um projeto é sair de uma das Casas do Legislativo e seguir para discussão/aprovação na outra e, assim, ser implementado. Desse modo, o projeto discutido no Senado durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) seguiu para a Câmara Federal. Entretanto, os deputados federais julgaram procedente reabrir a discussão. Eles argumentaram que as propostas que alteram a dinâmica legislativa deveriam ter origem na própria Câmara (MORAES, 2006).

Eis, portanto, um entrave da reforma política: não há interesse em alterar as regras pelas quais se sabe movimentar o jogo político. Se por um lado o senso comum julga que os políticos visam “apenas” à permanência no poder, a discussão sobre essa afirmativa vai além da renovação (ou não) dos parlamentares na Câmara, assim como também a viabilização da reforma.

O jogo político envolve a ideia de políticos profissionais, vocacionados para o exercício da vida de administração pública (WEBER, 2002). A ocupação de cargos não se restringe à Câmara Federal, mas acompanha também a vida política nos estados, municípios e em governos como parte da trajetória política destes profissionais. Por esse motivo, ao falarmos das regras que estruturam o sistema político, partidário e eleitoral, é de interesse dos políticos profissionais questões como critérios para elegibilidade, financiamento de campanhas e fortalecimento de partidos, uma vez que é a articulação entre as instituições e os caminhos para ocupar cargos que garantirão a permanência na vida pública em diferentes instâncias. Assim, questiono: como o jogo político é utilizado para mudança ou manutenção das regras vigentes?

3.1 O jogo político: jogo do consenso e jogo do entrave

A estrutura institucional existente é por onde caminham as propostas, inclusive as de alteração das suas próprias regras. Por conseguinte, as regras conhecidas constituem um *habitus* do *campo político* nos quais os profissionais sabem circular. A mudança institucional consiste em um novo modo de operar com as regras, e aprendê-las significaria estar suscetível a erros, uma vez que é preciso agir/tomar decisões em terreno desconhecido.

Os conceitos de *habitus* e *campo* foram construídos por Pierre Bourdieu (2007) para compreender o simbólico das relações em diferentes núcleos de sociabilidade. O autor reconhece a existência de esferas sociais que compartilham significados específicos; a interação entre as pessoas que fazem parte desse espaço corresponde ao conhecimento das regras que conduzem a ação dos agentes. Essas esferas são chamadas de *campo*, um microcosmo autônomo dentro de um macrocosmo social – mundos sociais pequenos que integram um mundo social maior. A autonomia de cada *campo* é dada pela existência de leis específicas cujo conhecimento funciona como elemento de avaliação e exclusão para integração de sujeitos.

A ideia de Bourdieu (2007) sobre o *campo* e *habitus* é inspirada em Wittgenstein e na teoria dos jogos de linguagem. O filósofo do século XX correlaciona o mundo concreto, o pensamento e a linguagem para identificar correspondências entre objetos do mundo: essa é a fórmula utilizada para conectar a estrutura do pensamento e a estrutura das coisas. A partir desse pensamento lógico, Bourdieu (2007) sistematiza sua teoria por meio do simbolismo existente entre as regras do *campo* e o *jogo* de ação simbólica dos agentes ao utilizá-las. Na formação do *habitus* está incluído o conhecimento das linguagens falada, simbólica, específica e técnica de cada microcosmos.

O mundo social é pensado de maneira relacional e sistêmica, pois a posição que um agente ocupa condiz à posição ocupada por outrem; portanto, estabelece uma estrutura social pautada em dominantes e dominados. Desse modo, a estrutura social possui hierarquias baseadas nas condições sociais (econômica, cultural/educacional e simbólicas/*status*) que constituem o *habitus* formado a partir do *capital social* adquirido. O *capital social* é a combinação das condições sociais citadas.

Segundo esse ponto de vista, a diferente localização dos grupos nessa estrutura social deriva da desigual distribuição de recursos e poderes de cada um de nós. Por recursos ou poderes, Bourdieu entende mais especificamente o *capital econômico* (renda, salários, imóveis), o *capital cultural* (saberes e conhecimentos reconhecidos por diplomas e títulos), o *capital social* (relações sociais que podem ser revertidas em capital, relações que podem ser capitalizadas) e por fim, mas não por ordem de importância, o *capital simbólico* (o que vulgarmente chamamos prestígio e/ou

honra). Assim, a posição de privilégio ou não-privilégio ocupada por um grupo ou indivíduo é definida de acordo com o *volume* e a *composição* de um ou mais *capitais* adquiridos e ou incorporados ao longo de suas trajetórias sociais. O conjunto desses *capitais* seria compreendido a partir de um sistema de disposições de cultura (nas suas dimensões material, simbólica e cultural, entre outras), denominado por ele *habitus* (SETTON, 2011) (grifos do autor).²⁵

Como, então esses conceitos auxiliam a pensar a política? Bourdieu (2007) descreveu a dinâmica do *campo político* a partir de seus elementos simbólicos, que constituem o *habitus* para ação dentro do *jogo de posições*. Este se configura de maneira particular, e por tratar-se de movimentos em que é necessário conhecer as regras formadoras e a linguagem simbólica que constituem o *habitus*, o *jogo político* é de exclusão. No interior do *campo político* há divisão de trabalho de acordo com a relação entre dominantes e dominados, posições estas definidas pela acumulação de capital político.

Os indivíduos ou grupos acumulam capital político ao longo de suas trajetórias. Ao incorporar esse tipo de capital, tornam-se agentes, ou seja, sujeitos que possuem acesso ao microcosmo, e suas ações colaboram com as regras intrínsecas ao jogo. Para esse acesso ao campo político, afirma Bourdieu (2007), o excedente econômico coloca em vantagem aqueles que o tem, pois permite que tenham condições sociais de acesso à política: tempo livre e educação. O tempo livre existe para aqueles que já possuem excedente econômico e não precisam dividir o exercício das funções políticas com uma atividade produtiva. A educação, tal como um sistema definidor de um *campo* específico que interage e possui interseções com outros campos, viabiliza o acesso às informações, aos títulos e *status*. Desse modo, o campo político se configura como um espaço de jogo particular e, portanto, de exclusão.

Para identificar os agentes que estruturam e são estruturados pelo *habitus* do campo político, Bourdieu (2007) utiliza conceitos de Max Weber (2002). Weber construiu a ideia de *políticos profissionais*, referindo-se aos homens de vocação que vivem “da política” ou “para a política”. Estes homens estão a serviço dos líderes carismáticos e estatutários e desenvolvem competência para a atividade política. Vê-se, portanto, onde se fundamenta a ideia do tempo livre como parte da construção da trajetória dos políticos profissionais: para tê-lo e apropriar-se do *habitus*, as condições materiais que permitem viver “para política” perpassam pelo capital econômico.

²⁵ Disponível em: <<http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/uma-introducao-a-pierre-bourdieu/>>. Acesso em: 19 fev. 2016.

Com o capital político adquirido, é possível interagir em acordo ou em desacordo sobre um ponto da discussão política. Ou seja, as ações do campo político se iniciam no próprio campo, pelas relações diretas formadas por significados compartilhados. O campo político é uma esfera autônoma e distante dos eleitores e profanos. Desse modo, diferenciam-se os profissionais dos *profanos*, sendo estes últimos aqueles que, mesmo como mandatários, não possuem capital social suficiente para eleger representantes (mandantes) e incluí-los no jogo político.

Como, para nós, isso pode se relacionar com a dinâmica de propostas e tramitação da reforma política? Sendo o campo político um espaço autônomo e de crescente separação em relação aos profanos, tudo o que concerne à reforma política torna-se ainda mais específico. Primeiro porque o espaço decisório já é distante dos profanos, pois as regras constituintes do *habitus* são pouco conhecidas pelos mandatários. Estes, embora responsáveis pela seleção dos mandantes, não se apropriam qualitativamente das regras formadoras do sistema político brasileiro. E isso é resultado de um processo de educação voltado mais para o mercado do de trabalho e menos para formação do exercício cidadão.

Em segundo lugar, os profanos não têm inserção na estrutura institucional; assim, não interagem com seus mandantes no decorrer de seus mandatos e tramitação de projetos. Sua força está nas eleições, que, por sua vez, funcionam como o limite dos jogos internos ao campo, ao se autonomizar. O processo eleitoral exige dos profissionais um exercício de diálogo com os profanos, pois eles escolhem e legitimam a permanência nos espaços de poder.

No que diz respeito à reforma política, a discussão não alcança boa parcela da população brasileira. Se o próprio funcionamento dos sistemas político e eleitoral é um dos nós górdios para o entendimento do eleitor, existe ainda um longo caminho de diálogo entre os políticos profissionais e seus mandatários para compreender os efeitos de sua alteração. É preciso afirmar que, entre os agentes do campo político, há os espectadores/agentes atuantes – os jornalistas e os responsáveis pelas pesquisas de opinião, uma vez que possuem alguma influência sobre a tomada de posições pelos políticos profissionais, ao conduzir o processo de luta interna do campo para os agentes que estão fora das questões simbólicas intrínsecas ao jogo.

Em consequência, temos, portanto, em terceiro lugar, a reforma política como matéria de interesse dos políticos profissionais. Conhecedores do sistema do presidencialismo de coalizão, eles se posicionam no jogo conforme o seu potencial de ganho. Assim, os membros do Legislativo e o próprio Poder Executivo condicionam suas ações aos outros membros do campo político. No caso da reforma política, há um ponto de entrave na sua tramitação e

efetivação: as regras pelas quais foram eleitos e que formam o *habitus* já são conhecidas. Modificá-las tira os políticos profissionais de seu terreno seguro de ação.

Ao longo dos capítulos, busco compreender a ação política a partir do capital político e das lutas simbólicas estabelecidas no decorrer das proposições e tramitações da reforma política, iniciadas no período da redemocratização do Brasil como ideias-força de mobilizações e que possuem como agentes os políticos profissionais, que lutam através da manipulação legítima dos bens em disputa (incluindo-se o capital político adquirido) que competem pelo poder *sobre e pelo* Estado (BOURDIEU, 2007).

Na luta política, deve-se ter atenção também às questões simbólicas. Um primeiro ponto é que, como visto, o campo político pressupõe hierarquias ancoradas em capitais e poderes simbólicos desiguais. A luta política é também simbólica, porque os adversários possuem capitais e poderes simbólicos desiguais. Os agentes adquirem poder político através de capital de reputação, sendo este simbólico formado ao longo de sua trajetória no campo. Existem duas fontes em que é construído o capital (de reputação) de um agente político: 1) peso político de seu partido e 2) peso pessoal dentro do partido.

Na escolha dos agentes para construção das propostas de reforma política, percebe-se a preferência dos partidos por indicar aqueles que são conhecedores das regras do sistema, bem como aqueles que têm capacidade de buscar o consenso. Isso ocorreu desde a primeira Comissão Especial de Reforma Política na Câmara Federal. A busca por construir uma reforma política que fosse aprovada pelo Colégio de Líderes e pelo Plenário condicionou a ação de luta por ideias-força para tecer consenso entre as propostas. O *habitus* dos agentes já estava construído, e revê-lo levava os políticos a calcular o benefício e as mudanças provocadas pelas decisões.

Eis, portanto, que apresento a ideia da existência de um *jogo do consenso* e de *jogo do entrave* relativos à tramitação da reforma política. Ambos derivam do conceito de *jogo político* de Bourdieu. Dois pressupostos sustentam a referida análise: 1) os agentes políticos calculam seus ganhos e 2) os agentes estão diante de dois principais dilemas dos sistemas políticos, partidários e eleitorais. A ciência política brasileira tem estudado estes dilemas a partir da noção de fortalecimento de partidos e/ou individualidade da escolha política. Aqui, um ponto que mais tarde será detalhado, indica que os escândalos de corrupção tendem a fomentar nos profanos uma decepção com os partidos, uma vez que há o julgamento moral das ações políticas.

A ideia de *jogo do consenso* prevê, na lógica de votação nas comissões e no Plenário, dissidências e fragmentação intrapartidária. Para analisar essa hipótese, sigo alguns critérios.

- a) aumento do número de partidos;
- b) diminuição da ação programática e aumento da ação pragmática;
- c) aumento da ação política com foco em interesses individuais e não partidários (coletivos);
- d) construção do consenso pela via individual.

Considerando que nenhuma proposta de reforma política abrangente foi aprovada, proponho uma segunda ideia de *jogo político* e que complementa a ideia de *jogo do consenso*: há, em sua contraposição, o *jogo do entrave*, que não permite mudanças nos sistemas político, partidário e eleitoral.

A compreensão da construção do *habitus* nestes jogos de posições apontados possui um elemento interpretativo que perpassa a lógica institucional de ação do Legislativo, diante do caráter técnico de seu funcionamento. Para isso, retomo os fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão, pois a reforma política possui a característica de ser matéria que, embora acessada pelo senso comum legislativo (além da opinião pública e publicada), exige um amplo conhecimento do funcionamento das instituições políticas; por isso, passa pelo critério informacional antes de chegar à produção de maioria.

Assim, a análise nos próximos tópicos e capítulos terá como referência: 1) o *jogo do consenso*, correspondente à ação pragmática e 2) o *jogo do entrave*, referente à ação simbólica.

3.2 Governo Lula, reforma política e a busca pelo consenso

O *Relatório Caiado* foi o primeiro elaborado numa Comissão Especial de Reforma Política na Câmara Federal após a Revisão Constitucional de 1993 e a Comissão do Senado que resultou no Relatório produzido por Sérgio Machado (PSDB – PMDB) em 1998. Essa comissão especial foi constituída pela Câmara para que a Casa pudesse produzir seu próprio relatório a partir das demandas dos deputados, pois compreendia-se que eles seriam os principais sujeitos atingidos pelas alterações do sistema político, partidário e eleitoral que viesse a ser aprovado.

A Comissão Especial de Reforma Política na Câmara dos Deputados foi constituída em março de 2003. Esse foi o primeiro ano do primeiro mandato do governo Lula, que, como parte de seu programa, anunciou três reformas prioritárias: reforma da previdência, reforma

tributária e reforma política. Por que a reforma política fazia parte do plano de governo petista? Para responder a essa questão, utilizei um conjunto de documentos do PT, no intuito de reconstruir o caminho e as mudanças de curso do posicionamento do partido em torno da reforma.

A Carta de Princípios²⁶ do PT foi formulada ao final do regime militar, em 1º de maio de 1979. Nela, o PT se propõe a ser um articulador da organização dos trabalhadores. É presente a linguagem baseada nas categorias de Marx, distinguindo as classes sociais e remetendo à ideia de classe dominante e classe trabalhadora; patrão e trabalhador. O documento acentua a movimentação política sindical, mas se apresenta como opção para os *trabalhadores assalariados*, buscando distinguir-se dos demais partidos voltados para o trabalhador. Além disso, refere-se ao projeto do PTB como demagógico e voltado para o viés da classe dominante, e o MDB é colocado como um partido que abrigou as diversas demandas da sociedade durante o sistema político bipartidário.

O PT define-se também como partido das massas populares, unindo-se ao lado dos operários, vanguarda de toda a população explorada, todos os outros trabalhadores – bancários, professores, funcionários públicos, comerciários, boias-frias, profissionais liberais, estudantes, etc. – que lutam por melhores condições de vida, por efetivas liberdades democráticas e por participação política (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1979).

No documento chamado *Declaração política*²⁷, divulgado em 13 de outubro de 1979, o PT enfatizou o seu papel de organização partidária agregadora de diversos movimentos sociais. Defendeu, ademais, a independência dos movimentos sindicais e sociais em relação aos partidos e ao Estado. Colocou-se contra uma reforma partidária por compreender que esta seria feita dentro das regras do regime militar; a proposta do partido era de livre organização partidária, com destituição do regime vigente.

Na defesa da autonomia dos movimentos sindicais e sociais em relação ao Estado e aos partidos, a desvinculação entre o partido e os movimentos direciona o PT como ferramenta para modificar as relações de poder no País (informação verbal).²⁸ O sentido dessa postura é, com base no discurso do Lula na 1ª Convenção do PT, não fazer dos movimentos um “curral eleitoral”.

²⁶ Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/sites/default/files/cartadeprincipios_0.pdf>. Acesso em: 3 de jun. 2013.

²⁷ Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/sites/default/files/cartadeprincipios_0.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2013.

²⁸ Discurso de Lula na 1ª Convenção do Partido dos Trabalhadores.

Os textos da *Carta de princípios* e a *Declaração política* apresentam a proposta do PT para o formato do Estado brasileiro após a destituição do regime militar: a perspectiva cidadã perpassava a criação de uma consciência de classe por meio dos movimentos sociais e de participação política da sociedade civil organizada em associações, instituições, sindicatos, pastorais, etc.

Nas teses para atuação do partido²⁹ são destacados pontos a partir de três focos principais. O primeiro refere-se à chegada ao poder, em que a ocupação institucional por membros do partido era vista como o acesso às condições e aos meios para transformação econômica, social e política, inclusive porque as lideranças do partido eram, na época, saídas das organizações sociais da sociedade civil. O segundo foco é a ênfase na autonomia dos movimentos sociais: o partido, no espaço institucional, é um facilitador, mas os movimentos são os proponentes e apresentam as demandas particulares. O terceiro ponto é o que eles chamam no documento de “lema”, dirigido à atuação em três âmbitos: “Trabalho, Terra e Liberdade”. O “Trabalho” é uma referência às demandas dos trabalhadores em geral, sindicalizados e não sindicalizados, mas que de algum modo estão em condições de desigualdade econômica e social; a “Terra” é o indicativo para a defesa da reforma agrária; e a “Liberdade” se refere à defesa dos direitos políticos, do trabalho e sociais.

O PT escreveu um *Plano de ação política e organizativa*³⁰ direcionado aos anos de 1986 a 1988. O documento utilizava linguagem predominantemente econômica, na qual descrevia a divisão da sociedade brasileira através de classes sociais – classe média (rural e urbana), assalariados urbanos (classe operária se destacando das demais) e assalariados do campo. Através da concepção de classes sociais, afirmavam que o direcionamento da transição política visa à manutenção da estrutura de dominação de classe. O processo é conservador porque não inclui os movimentos populares.

Nesse sentido, o PT tece, no mesmo documento, críticas à Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Para o partido, a ANC deveria ser autônoma do Poder Executivo e do Poder Legislativo. É parte das expressões utilizadas pelo PT, na época, a palavra “autonomia” e “autônomo” para discernir o que é institucional e advindo do institucional e, por outro lado, o que é movimento social e popular. A distinção é necessária para compreender a construção ideológica do partido e do seu projeto de Estado. Para a legenda, quem ocupava cargos no âmbito institucional fazia parte da velha política com marcas conservadoras e de uma elite

²⁹ Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/tesesparaaatuacaodopt.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

³⁰ Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/planodeacaopolitica.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

dominante. Para o PT, qualquer mudança feita pela via institucional corroboraria com interesses dessa elite. Por isso, diziam, a mudança constitucional deveria vir a partir de uma base “soberana, democrática e de ampla consulta popular”³¹. A oposição foi, portanto, ao que eles chamaram de “Congresso Constituinte”, pelos riscos de que as forças políticas dominantes tivessem maioria. Por outro lado, o PT avaliou como importante o processo constituinte, por ser um espaço de debate em que burguesia e movimentos populares podiam intervir para a transformação do Estado.

É possível afirmar que, a partir das leituras dos documentos apresentados, a construção da nova Constituição brasileira deveria, na perspectiva petista, observar as demandas dos movimentos sociais. O Estado seria formado para incluir as classes dominadas nos espaços de poder e, como consequência, o País estaria diante da oportunidade de reduzir as desigualdades sociais.

Na Constituinte, o PT centrou suas intervenções nas questões que afetavam diretamente os direitos dos trabalhadores. Diz, no documento,³²

Por isso, se soubermos articular a conquista de direitos reais com a pressão do movimento de massas, através das greves e das manifestações de rua, a nossa intervenção na Constituinte pode ser muito importante e, a médio e longo prazo, pode ampliar a acumulação de forças e de experiências, o que jogará um papel decisivo para o avanço do movimento popular e democrático e para a sua capacidade de se converter numa alternativa real de poder à Aliança Democrática. Por essa razão, a mobilização e a luta que devem marcar a nossa presença na Constituinte (através da bancada mais forte que possamos eleger) deverá ter dois sentidos gerais, que são extremamente importantes: a) a luta e a exigência de uma democratização radical do Estado e da sociedade, a partir da garantia de direitos fundamentais dos trabalhadores, do princípio do necessário controle popular sobre as estruturas dos governos e dos esforços para descentralizar e descondensar o poder do Estado – hoje quase exclusivamente concentrado no Executivo – colocando-o a serviço das necessidades populares e sob o controle da sociedade.

Ao destacar os direitos dos trabalhadores, o PT estava se referindo aos que exercem alguma atividade de trabalho e que estão incluídos, no contexto econômico, na escala de dominados. Defender esses interesses na Constituinte era, portanto, propor uma instituição política que tivesse em vista a transformação econômica e social. O sistema político construído na ANC deveria, para o partido, ser construído a partir da possibilidade de representação e participação da classe dominada, ao invés de reproduzir a estrutura existente de ocupação do poder por uma elite política dominante.

³¹ Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/planodeacaopolitica.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2013.

³² *Idem*, p. 30.

Como a ANC foi feita pelo Congresso e manteve a estrutura que o partido criticava, o PT não assinou a Carta Constituinte. Ainda assim, o PT se inseriu na disputa presidencial a partir de 1989. Neste ano, chegou a construir uma campanha forte com o sindicalista Luís Inácio Lula da Silva, disputando com Fernando Collor de Melo (PRN). Em 1994, voltou a disputar eleição, dessa vez perdendo para o psdbista Fernando Henrique Cardoso (FHC) em primeiro turno. Em 1998, Lula foi para o segundo turno com o FHC, e perdeu mais uma vez a disputa.

Durante os dois mandatos do governo FHC, o PT permaneceu numa postura de oposição no Congresso Nacional. Nas eleições de 2002, o PT e o Lula assumiram uma nova identidade política. Em julho do referido ano, antes do início oficial da campanha eleitoral em rádio e televisão, Lula e o PT lançaram um documento chamado *Carta ao povo brasileiro*.

Uma nova postura política que permeava o programa de governo foi apresentada neste documento, e teve início o perfil “Lulinha Paz e Amor”. Isso representou, objetivamente, uma ação política que visava a alianças não apenas com os pequenos partidos da esquerda que acompanharam o PT nas oposições no Congresso. Incluiu no seu arco de aliança setores do empresariado brasileiro, através do cargo para vice-presidente, ocupado por José Alencar (Partido Liberal). Assim, a esquerda brasileira que se organizava em torno do PT buscou amenizar os ânimos do mercado, confirmando uma postura a favor do crescimento econômico sustentado. Ao avaliar os dez anos de governo do PT em 2012, afirmou Lula sobre a aliança:

Eu não o conhecia [José Alencar, vice do Lula], mas pensei: ‘E desse cara que eu preciso’. Daí, na semana seguinte, ele foi derrotado na disputa pela Presidência do Senado. Ele só teve um voto, o dele próprio. Então fui a Brasília conversar com ele. Conversei com ele e acertamos que ele seria meu vice, e para isso teria que sair do PMDB. Ele topou sair do PMDB. Quando fizemos a festa do lançamento da candidatura no Anhembi, um grupo de pessoas tentou vaiar o José Alencar. Ele tinha um discurso por escrito, mas ele deixou o discurso de lado e falou: ‘Com menos idade do que vocês que estão me vaiando, eu já dormia num banco de praça para ganhar meu pão de cada dia’. Aí ele calou o pessoal e passou a ganhar o PT. O Zé Alencar passou a ser chamado pelo PT para debater em tudo quanto e lugar (Entrevista).

No discurso de posse, em 2003, o presidente Lula apresentou o perfil de sua gestão: um pacto social que incluiu tanto o fomento ao liberalismo, através de benefício para empresários, quanto programas sociais. Nesse sentido, a percepção do *Estado* como espaço de atuação deste pacto é contemplada ao apresentar, como formação dos ministérios, diferentes segmentos da *sociedade*. Esta, por sua vez, é diversa cultural e economicamente, e deve ser objeto de representação no governo. Para isso, o Estado, além de precisar ter independência entre os poderes, no intuito de impossibilitar a corrupção e favoritismos, deve criar mecanismos

de garantia de execução de políticas socioeconômicas (informação verbal).³³ Diz Lula no referente discurso:

O pacto social será, igualmente, decisivo para viabilizar as reformas que a sociedade brasileira reclama e que eu me comprometi a fazer: a reforma da Previdência, a reforma tributária, a reforma política e da legislação trabalhista, além da própria reforma agrária. Esse conjunto de reformas vai impulsionar o desenvolvimento nacional (SILVA, 2003, p. 6).

Para que as reformas fossem possíveis e contemplassem os diversos segmentos da sociedade, Lula apresentou a criação de um novo órgão: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Nele, reuniam-se empresários, trabalhadores e lideranças da sociedade civil. Destaca-se, pois, a tentativa de inserir a representação de classes sociais no Estado. Ao apresentar o pacto social como parte do desenvolvimento econômico, Lula afirmou que não seguiria noção de Estado mínimo e privatizações do governo anterior. A gestão que ele anunciou buscava abrir um espaço de interlocução com a sociedade civil. Assim, os conselhos que estiveram presentes nas instituições brasileiras institucionalizam a participação de representantes da sociedade civil, mediando políticas de governo sob o olhar de diversos segmentos sociais (SANTOS, 2012). O Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico foi pensado como termômetro das políticas de governo. Lula, em entrevista para Emir Sader (2012) sobre os dez anos de governo do PT, avalia:

Quando eu propus criar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, qual foi a reação do Congresso? [A interpretação] era de que nós queríamos criar um instrumento [de decisão] por fora do Congresso. Era uma opinião inclusive de muitos dos nossos [parlamentares]. Existia um processo de desconfiança muito grande, mas eu sabia que, para que o governo desse certo, eu precisava conquistar a confiança dos trabalhadores, mas também conquistar a confiança dos outros segmentos da sociedade. E isso exigia muita conversa, muito diálogo. E foi isso que nós fizemos. (p.13).

Em 2004, Lula fez uma reforma ministerial, e no discurso para apresentar os nomes que ocuparam os ministérios reforçou os parâmetros definidores das políticas de governo. Em um primeiro momento, chama a alteração nos ministérios de reforma política. Colocou-se, portanto, de forma a absorver as regras do sistema político como um jogo de posições para melhor se colocar frente aos desafios do presidencialismo de coalizão.

O que a reforma ministerial tem de política? Como é possível compreendê-la como parte do sistema político? O presidencialismo de coalizão, como foi explicado no capítulo anterior, é o funcionamento da política institucional a partir das lógicas combinadas do sistema

³³ Discurso de Luís Inácio Lula da Silva, posse no Congresso Nacional em 2003.

presidencialista, com a necessidade de formação de alianças com o Legislativo para o exercício do *poder de agenda* do Executivo.

A aliança entre os dois poderes é iniciada com as coligações nas eleições e reforçada como base de apoio ao governo a partir da distribuição de cargos. Reforça-se que isso indica a construção de um bom relacionamento entre União, estados e municípios, sendo os deputados e senadores mediadores das articulações entre eles. A formação dos ministérios também é parte da formação de alianças, pois, na construção das coligações e da sua base de apoio, o Executivo tende a formá-las visando colocar nas pastas ministeriais aqueles partidos e lideranças que estarão à frente de suas políticas de governo. O ministério é, portanto, a vinculação da sua liderança com a execução do Governo.

Ao fazer a reforma ministerial em 2004, Lula, em seu discurso, afirmou que não há política de ministro, mas política de governo para o Brasil e que os ministros se associam às diretrizes traçadas por este projeto. Assim, o *Estado* segue a política do governo Lula, voltada para ampliar formação de coalizões. Nesses termos, o discurso da reforma ministerial justificou as alianças. Um dos objetivos dessa justificativa se devia ao fato de que, no primeiro ano do governo Lula, uma das críticas que fundamentavam as divergências internas do PT era o excessivo número de legendas como base de apoio ao governo, pois, assim, a tendência era do partido se distanciar da ação condizente com o programa partidário, fortalecendo, portanto, o pragmatismo político.³⁴

O principal alvo de críticas no âmbito interno do partido era a aliança com o PMDB. Para defender a decisão tática, o presidente argumentou que

O reencontro do PT com o PMDB é mais do que uma aliança política. Até porque como quase todos os militantes históricos do meu partido um dia pertenceram ao velho partidão, é motivo de orgulho, pois muitos de nós fomos militantes do PMDB. Eu acho que pouquíssima gente não esteve no PMDB em algum momento. As circunstâncias políticas fizeram com que cada um fosse para um partido político e nos encontramos agora, com divergências – muitas vezes pensamos coisas diferentes sobre assuntos diferentes e não queremos que isso não seja assim – a aliança política se dá no momento em que as pessoas estabelecem pontos comuns de ação e de trabalho e nós chegamos a essa aliança política, porque compreendeu o PT a necessidade de ter o PMDB como um partido participante da sua base de sustentação e compreendeu o PMDB que, pela sua própria história, não poderia negar, ao novo Governo, a sustentação necessária para que nós pudéssemos, não apenas aprovar as reformas que precisamos aprovar, mas que nós pudéssemos ter tranquilidade na governabilidade do nosso País (SILVA, 2004, p. 6).³⁵

³⁴ Os dados aos quais o parágrafo se refere foram frutos da pesquisa hemerográfica e de campo feita pela autora e que resultou na monografia da graduação em Ciências Sociais intitulada *PT x PT: Análise de um conflito intrapartidário*.

³⁵ Discurso de Luís Inácio Lula da Silva, posse no Congresso Nacional em 2003.

Nesse mesmo discurso, o presidente enfatizou o novo posicionamento do PT: deixar de ser oposição para ser situação. Lula disse que o partido, na posição de governo, não poderia fazer oposição à sua própria política, e que o Estado brasileiro não representa apenas um setor da sociedade, mas todos os segmentos. Assim, o sentido da ação governamental tem que ser o diálogo com as diferenças, que, por sua vez, devem ser representadas no âmbito estatal.³⁶ Ele afirma, ainda:

[...] porque a realidade política, quando se ganha um País da dimensão do Brasil, e quando se descobre que a sociedade é mais heterogênea do que um partido político, tem mais segmentos da sociedade representado do que as correntes dentro de cada partido político. Ou nós compreendemos isso e nos articulamos para sair da fase do 'eu acho' para entrar na fase do 'eu faço' e fazemos, ou nós não governamos uma cidade, não governamos um estado e muito mais um País do tamanho do Brasil (SILVA, 2004, p. 7).

No discurso, é possível interpretar que os partidos são colocados como representantes dos diversos segmentos sociais. Como o Estado representa a todos (noção de representação política fiduciária), então as demandas apresentadas pelos partidos devem ser parte do governo.

As categorias Estado, partido, sociedade são eixos reflexivos que sustentam o sentido ontológico que dá forma aos projetos de reforma política. Os principais sentidos e significados da reforma das instituições políticas se direcionam para três pontos principais: 1) governabilidade, vinculada à ideia de Estado; 2) representação/representatividade, articulada à noção de partido político; e 3) democracia representativa/democracia participativa, incorporando a matriz de inclusão da sociedade.

Os eixos citados serão analisados através das notas taquigráficas da Comissão Especial de Reforma Política em 2003, 2011 e 2015 (em seus respectivos capítulos), considerando a produção do relatório (reuniões das comissões), relatório final e votação em Plenário. O intuito é perceber o jogo de posições correspondente ao consenso ou entrave através do debate na arena legislativa e no Plenário, observando os aspectos técnicos regimentais e posicionamentos ideológicos e pragmáticos. O relatório produzido será analisado de forma a perceber como cada legenda se beneficia ou não com as alterações. Desse modo, será possível perceber o caminho da construção de uma reforma política eleitoral como parte da transformação dos seus significados.

3.3 Comissão especial de reforma política 2003

³⁶ *Idem.*

Para observar o *habitus* parlamentar no jogo político em que suas próprias regras estão em disputa é necessário para compreender os interesses e estratégias que definem os posicionamentos na arena legislativa como parte do exercício do poder. O texto é construído de forma descritiva, a fim de que seja possível demarcar a transformação do foco dos projetos apresentados nos governos petistas, transitar por entre os interesses parlamentares e, por fim, construir o cenário do exercício do presidencialismo de coalizão, sendo ele o próprio cerne da questão.

Quando, em 2003, Lula iniciou o seu mandato como presidente da República, o Legislativo elegeu o deputado federal João Paulo Cunha como presidente da Câmara. Ele instituiu uma Comissão Especial de Reforma Política (CEREPOL), tendo o estímulo do projeto da comissão do Senado, no intuito de estudá-lo e unificá-lo de acordo com os interesses da Câmara Federal. A composição da comissão é um elemento importante para compreender a dinâmica que se estabeleceu a partir do perfil dos seus membros, bem como perceber como o *habitus* é construído no decorrer das reuniões.

Cada comissão permanente tem um número específico de vagas consoante o regimento interno da Câmara Federal. A divisão das vagas se dá conforme o quociente partidário (número de deputados do partido pela quantidade de vagas na comissão) e os blocos parlamentares (formados para atuar em conjunto no Legislativo e conseguir representação nas comissões), além de incluir também as “sobras” (vagas divididas da maior para a menor bancada). As comissões temporárias possuem número de vagas estabelecido de acordo com o ato ou requerimento de sua criação, e a distribuição das vagas é semelhante aos critérios das comissões permanentes. A escolha dos deputados que ocuparão as vagas é prerrogativa do líder de cada partido (SÁ CARNEIRO; SANTOS; NETTO, 2011).

O que significa essa forma de distribuição dos lugares das comissões? Há de se observar que os sistemas político, eleitoral e partidário têm uma correspondência. A chamada *representação proporcional* tem reflexo na atuação dentro do Legislativo, e não deve ser interpretada apenas como um critério de seleção de representantes. Eleitoralmente, significa que os partidos coligados são distribuídos de acordo com o número de votos de legenda, individuais e dos demais partidos da coligação. É a chamada distribuição de “cestas”, que é objeto de críticas por analistas e políticos, cujo argumento contrário indica ser um sistema confuso aos eleitores e cidadãos, vez que estes não compreendem um processo que leva um candidato sem maioria de votos a ocupar cadeiras no poder. Essa regra eleitoral no parlamento reflete-se na divisão de vagas nas comissões: todos os partidos têm direito a ocupar um lugar,

sendo que este número varia de acordo com a quantidade de deputados eleitos pela legenda. Assim, no sistema político, a coligação não é considerada, mas sim o número de parlamentares eleitos por um partido.

Após a distribuição dos deputados na comissão, é a vez de ver quem vai presidi-la. A escolha do presidente da comissão é feita após a indicação dos membros pelos líderes. Os deputados indicados escolhem o presidente em até três reuniões de instalação. É parte da função do presidente eleito indicar o relator. Este, por sua vez, tem a obrigação de estudar o assunto da comissão mais detalhadamente, juntamente com o debate e demandas apresentadas pelos deputados da comissão, a fim de elaborar seu parecer. O texto do parecer do relator direciona as proposições; por isso, a relatoria tende a ser disputada (SÁ CARNEIRO; SANTOS; NETTO, 2011). Depois de elaborado o parecer, o texto é votado por toda a comissão, e a sua aprovação (ou não) torna-se um ganho no jogo político.

O presidente eleito para a CEREPOL/2003 foi o deputado federal do PSB, Alexandre Cardoso. Para tal, houve uma votação entre os deputados presentes. Entretanto, a indicação de seu nome foi feita através do Colégio de Líderes, ou seja, os líderes de cada partido orientaram sua bancada a indicar o nome de Cardoso. O presidente da CEREPOL eleito afirmou, no momento de sua nomeação:

Conversava hoje de manhã sobre o entendimento democrático que existiu em torno da minha indicação. A vaga, regimentalmente, pertencia ao Partido dos Trabalhadores, mas houve um acordo de Líderes para que um dos Deputados do PSB, partido da base aliada, pudesse presidir esta Comissão. Isso mostra a disposição do Partido dos Trabalhadores em democratizar as ações (CAIADO, 2003).

A escolha do presidente por acordo no Colégio de Líderes reforça este espaço como o local das negociações e decisões. Os líderes entram em acordo e organizam as bancadas conforme o que foi negociado. Ademais, interessa ao Executivo a formação da base aliada para que suas proposições encontrem lugar no Legislativo – essa é a lógica intrínseca ao presidencialismo de coalizão.

No ano de 2003, a Câmara Federal contava com quinze partidos com representação parlamentar. O governo Lula iniciou com 9 partidos em sua base aliada; ao longo do ano, outros três incorporaram-se ao governo (PMDB, PP e PSC), contabilizando, no final do ano, 11 partidos na base aliada.

Dos 15 partidos representados na Câmara, 11 apóiam o governo. Esse grupo reúne 376 deputados, ou cerca de 73% da Casa. São eles: PT (90 deputados, já considerada a recente expulsão dos três radicais), PMDB (77), PTB (52), PP (49), PL (43) PPS (21), PSB (20), PC do B (10 deputados), PSC (7), PV (6) e PSL (1). Apenas quatro

legendas estão fora da base: PFL (68 deputados), PSDB (50), PDT (13) e Prona (2). Somadas, essas bancadas reúnem 133 deputados, cerca de 26% dos integrantes da Câmara (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003).³⁷

Importante ressaltar que a representação proporcional nas comissões segue o pleito eleitoral, e não a base aliada do governo. Abaixo, o quadro com a primeira formação da CEREPOL, considerando as vagas por partidos.

Quadro 4 - Partidos e número de mandatos dos deputados federais CEREPOL 2003

PARTIDO	PRÉ-LULA	PÓS-LULA	TOTAL
PT	2	5	7
PFL	5	1	6
PSDB	4	0	4
PPB	3	0	3
PTB	3	0	3
PL	2	0	2
PSB	2	0	2
PPS	1	0	1
PDT	1	0	1
TOTAL	23	6	29

Fonte: Nota
sistematização da

Taquigráficas,
autora.³⁸

Observa-se que, a partir da composição da comissão, há uma maioria com experiência no Legislativo. Dos 29 deputados na reunião de instalação, 23 iniciaram no Legislativo federal antes do primeiro governo Lula e seis iniciaram naquele ano. Aqueles que iniciaram como primeiro mandato foram designados à comissão por experiência na temática, por ter acúmulo em sua trajetória, se não em cargos eletivos, nas discussões intrapartidárias, caso específico do PT, com cinco deputados iniciando mandato em 2003.

O presidente da comissão, Alexandre Cardoso, escolheu o relator Ronaldo Caiado (PFL – DEM) com a justificativa de *expertise*, por possuir acúmulo de discussão sobre o tema, assim como Marcos Maciel (PSDB) e Jorge Bornhausen (PFL), através do Instituto Tancredo

³⁷ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml>>. Acesso em: abr. 2016.

³⁸ A sistematização foi feita a partir da presença dos partidos na reunião de instalação da CEREPOL. Assim, alguns partidos não foram incluídos porque não estavam presentes, como é o caso do PMDB. É um prejuízo aos dados, lamentavelmente, visto que tal partido é central para análise.

Neves. Ambos, por sua vez, também possuíam conhecimento sobre o tema da reforma política a partir de suas experiências na comissão do Senado.

A Teoria Informacional define a ação dos legisladores sob a perspectiva do postulado da incerteza: o processo decisório ocorre sem que eles tenham conhecimento dos resultados que aprovam. Sem incentivos para aquisição e distribuição de informações no interior do Legislativo, o processo informacional é dado por meio das comissões. O relator é o agente informacional da comissão, responsável por coletar e transmitir informações sobre o impacto da proposta. Assim, ele fica precisa selecionar quais informações serão dadas aos demais membros. Dito isto, quanto mais o relator tiver legitimidade entre os membros diante da matéria estudada, melhor será o acesso informacional (ALMEIDA; SANTOS, 2011).

Ronaldo Caiado é de uma família tradicional do estado de Goiás. Seu pai, Antônio Ramos Caiado, foi ruralista e político, formado em direito. Caiado iniciou sua carreira política na reabertura do sistema político no Brasil, mais precisamente no início das eleições diretas. Ele é médico e está na vida política desde 1989, quando foi candidato a presidente da República. No pleito, obteve 488.972 votos, correspondendo a 0,68% do total. No ano seguinte, foi eleito deputado federal pelo estado de Goiás.

Em 1994, Ronaldo Caiado disputou eleições para o governo do estado de Goiás. Não obtendo sucesso, deu continuidade à carreira no Legislativo federal, reunindo cinco mandatos de deputado federal (1991, 1999, 2003, 2007 e 2011). Na Câmara, foi membro das comissões de Seguridade e Família e de Agricultura; das PECs 010/95 (voto distrital) e 454/09 (Carreira única de médico do estado); do grupo de trabalho para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à lei eleitoral; e da Comissão Especial de Reforma Política.³⁹ O perfil do deputado Caiado é conservador. Quando disputou o pleito em 1989, o fez pelo PSD. Em 1991, filiou-se ao PFL, atual DEM. É declaradamente contra a descriminalização do aborto. Faz, ainda, parte da bancada ruralista na Câmara dos Deputados. Em relação à reforma política, o argumento de defesa e que o mobiliza para estar à frente da discussão é a necessidade de moralização da política brasileira.

Caiado é um deputado que possui *expertise* dos processos legislativos. Nesse sentido, reforça o argumento desta tese de que os trabalhos em torno de uma reforma política são desenvolvidos por atores políticos que conhecem as regras do jogo institucional e, também, de que eles são os principais alvos das modificações que venham a ser feitas por meio de uma reforma. Entretanto, a *expertise* é desenvolvida dentro das comissões especiais, que, por sua

³⁹ Site oficial da Câmara dos Deputados.

vez, funcionam como espaço de produção informacional, sendo ela própria um agente de informação para os líderes das bancadas.

A primeira reunião da Comissão Especial de Reforma Política foi feita no início de março de 2003. Como argumento em defesa da pauta da reforma política, o presidente da Câmara, João Paulo Cunha (PT), falou da necessidade de “[...] aproximar a sociedade das decisões do Parlamento e do Executivo” (Nota Taquigráficas, 2003), no sentido que haja transparência para que estimular a participação popular.

O relator Ronaldo Caiado (PFL/DEM) elencou alguns pontos que considerou serem uma compilação das propostas já em tramitação nas duas Casas (Senado e Câmara) para iniciar a discussão da CEREPOL. Na sua fala, destacou que era necessário um sistema político em que os partidos fossem coesos em relação aos seus programas e que os parlamentares seguissem os objetivos estabelecidos pelo programa partidário ao qual pertencem. Em sequência, o relator apresenta os pontos a serem trabalhados: 1) financiamento de campanha; 2) fidelidade partidária; 3) sistema de listas (aberta ou fechada); 4) critérios para coligações; 5) propaganda partidária e pesquisa eleitoral; 6) e causas de inelegibilidade e renúncias.

Os eixos apontados por Caiado (PFL) relacionam-se ao reforço à democracia representativa e a um perfil liberal das instituições, na medida em que corroboram com critérios de seleção de uma elite política.

As características da segunda e terceira reuniões foram dirigidas ao formato de funcionamento da CEREPOL, ou seja, qual a metodologia de trabalho e elaboração de um roteiro. Primeiro foram elencados os pontos supracitados pelo relator. Um segundo ponto característico foi a divisão da CEREPOL em subcomissões para estudar os assuntos separadamente (o que foi rejeitado, preferindo-se a consulta a diversos setores da sociedade e estudiosos do tema). O tema que ficou intrínseco ao debate sobre a escolha da metodologia era a diferenciação entre reforma eleitoral e reforma política. Havia, entre os parlamentares, a preocupação de que, ao dividir os temas, a comissão ficasse restrita a projetos de leis direcionados apenas às regras do sistema eleitoral.

A sequência de trabalhos aprovada foi fidelidade, financiamento, sistema e coligação. Não foi uma discussão com tom uníssono, porque alguns deputados apresentaram a preocupação de incluir outros pontos, tais como voto facultativo e voto impresso. O que foi aprovado no cronograma teve contornos direcionados a construir uma reforma eleitoral e, conseqüentemente, desenhou a natureza da proposta de reforma política trabalhada pela comissão.

O principal argumento para o caráter de reforma eleitoral foi o fato de que existem propostas que já estão em andamento nas duas Casas legislativas, e que, portanto, têm maior chance de tramitação e votação em Plenário. No caso, as propostas em tramitação correspondiam à matéria legislativa *infraconstitucional*, ou seja, formaria um projeto de lei com mais facilidade para tramitar do que Propostas de Emenda à Constituição (PEC). A estratégia corresponde a um aspecto do *habitus*, pois o uso de normas técnicas regimentais faz parte do jogo político de elaboração de consenso para aprovação.

Os procedimentos escolhidos para o encaminhamento da matéria para o Plenário têm em vista a coletar e distribuir o maior número de informações sobre as consequências da proposta que será votada. Assim, “[...] a comissão tem interesse na redução da incerteza do mediano do plenário, de maneira a reduzir a perda informacional e, eventualmente, a sua perda distributiva” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 33). Ou seja, a comissão especial busca atender à demanda informacional dos congressistas, por ser especializada e, assim, ter eficiência coletiva. A proposta construída é distribuída para liderança partidária. Em seguida, os líderes, através de suas prerrogativas de negociações no colegiado e orientação de bancada, funcionam como agentes informacionais para os demais parlamentares, ao “[...] compatibilizar interesses individuais e coletivos de uma mesma coalizão de congressistas” (*Idem*, p. 25).

Ao projetar questões aprováveis em outras instâncias da tramitação, a configuração do teor da comissão como construtora de uma proposta de reforma eleitoral evidencia o pragmatismo dos políticos profissionais, pois coloca em andamento propostas que têm em vista a carreira política partidária e eleitoral, sem considerar os entraves do sistema político institucional como um todo. Alguns deputados manifestaram preocupação com a redução da reforma proposta: reforma política, depois reforma partidária, depois reforma eleitoral.

O Presidente da Comissão manteve-se em busca do consenso, e este foi construído para que a reforma se iniciasse pela questão da legislação eleitoral, sob o argumento de que o processo de tramitação teria mais agilidade transitando pela legislação *infraconstitucional*. Trata-se, aqui, do interesse dos parlamentares em definir as regras que delimitarão o jogo político eleitoral, portanto, as regras de manutenção e reprodução do poder político. Legitima-se o argumento da importância de iniciar por essa questão sob a perspectiva de que é uma resposta mais direta e emergencial às insatisfações da “sociedade”.⁴⁰

O primeiro ponto debatido diz respeito à fidelidade partidária. A questão inicial que se colocou foi a formação da representação proporcional nos espaços legislativos: a contagem

⁴⁰ Por duas vezes utilizei a palavra “sociedade” entre aspas. Nesses casos, meu intuito é destacar a marca discursiva dos parlamentares.

de deputados eleitos por partido seria feita a partir das eleições ou da data da posse. No primeiro caso, representaria a escolha do eleitor. No segundo, o parâmetro será a estratégia do partido para atuação como situação ou oposição ao longo de quatro anos. Por mais que as eleições sejam um parâmetro mais significativo em relação à vontade do eleitor e, portanto, legítima a relação representação/representatividade, há de se colocar como objeto de atenção a mudança de sigla logo após as eleições, o que se constitui, na maioria das vezes, como fisiologismo, o que enfraquece a concepção de partidos político e, conseqüentemente, de fidelidade partidária.

Ao se falar da mudança de legenda e fidelidade partidária, o que se coloca em debate é a não identificação com plataformas, ideias e propostas enunciadas eleitoralmente. Dificulta o *accountability* porque não há vinculação e fidelidade programática. Ao vincular-se a um estatuto partidário, a representação da proposta passa não apenas pela atuação individual do deputado, mas por um compromisso com o eleitor garantido por diversas instituições. Ressalte-se que o número de deputados por bancada partidária influencia diretamente na formação das comissões da Casa. A maior bancada tem prioridade de indicação para as principais comissões – mediada pela negociação com o Executivo para que exista governabilidade diante da estrutura do presidencialismo de coalizão.

Inicialmente, a fidelidade partidária estava sendo discutida a partir do viés da permanência do parlamentar na legenda em relação ao processo eleitoral: questionou-se a troca de legenda no momento imediato ao resultado das eleições, ainda antes da posse. Essa ótica reforça, mais uma vez, a característica da discussão por uma reforma política eleitoral, desviando dos objetivos anteriores (comissão do Senado, Relatório Machado e proposta de reforma político-partidária). Demarca-se, na condução da comissão, um perfil pragmático e voltado para a reprodução e manutenção do poder. Alguns deputados, com um perfil de diálogo à esquerda do espectro político, questionaram o direcionamento do debate:

O que significa ser fiel ao partido? Não significa ser fiel à burocracia, mas aos princípios, às diretrizes, ao programa do partido. Eleito, alguém só poderia sair de um partido em caso de incompatibilidade com o programa e se pudesse aderir publicamente a outro projeto, explicando à sociedade as razões desse ato, ou criar outro partido. O compromisso é assumido com o programa do partido. A questão da fidelidade precisa ser discutida para que definamos também os prazos. Estamos agora apenas dizendo quando se pode ser infiel. Isto não resolve. Precisamos, repito, aprofundar a discussão em torno do conceito de fidelidade partidária (informação verbal).⁴¹

[...] também tenho muita dificuldade de dizer se o prazo deve ser de dois anos ou de um ano, esse ou aquele detalhe, se não tenho uma compreensão mais estrutural do que se pretende com fidelidade partidária, do que é fidelidade partidária, do que isso rebate

⁴¹ COUTO, PT, NT, 2003, p. 325.

na lei dos partidos, na lei eleitoral, inclusive no Código Eleitoral. É preciso debater mais a questão conceitual, mas tratando do tema específico com um pano de fundo mais amplo. Ao falarmos de prazos e consequências da mudança desses elementos pontuais, devemos ter claro em que isso empobrece ou aperfeiçoa o sistema político-partidário (informação verbal).⁴²

A proposta do anteprojeto de fidelidade partidária utilizou o regime de votação em *lista fechada*. O intuito dessa proposta foi diminuir a personificação das candidaturas: cada partido faria sua lista de candidaturas de acordo com a sequência pela qual os candidatos assumiriam a cadeira. Por exemplo, se, de acordo com o quociente eleitoral, um partido teria direito a dez cadeiras, assumiriam os dez primeiros candidatos da lista. A ideia defendida era a de que, ao delegar à legenda a sequência, a decisão eleitoral se daria em torno do coletivo (partido), e não individualmente (candidato). É, também, uma forma de incluir o percentual de mulheres (30%) não apenas nas eleições, mas garantir a representação no parlamento, visto que esse número deveria ser incluído na sequência de candidaturas. Segundo o relatório,

Não há como falar, com a introdução do voto em lista partidária preordenada, em ofensa ao princípio do **voto direto**, cláusula pétrea da Constituição. Voto direto significa que o voto leva à apuração do resultado da eleição sem decisão intermediária. Fica excluída, por exemplo, a eleição por meio de delegados, num colégio eleitoral. O eleitor escolhe diretamente o partido, o que significa escolher um grupo de candidatos organizados em lista, os quais, eleitos na ordem em que nela se apresentam, vão desempenhar sua função no parlamento (BRASIL, 2003, p. 18).

A *lista fechada* foi objeto de debate também pela possibilidade de mudança partidária: no caso de troca de legenda, como um deputado ficaria na lista do novo partido? O relator Caiado (PFL) indicou que isso se daria de acordo com a convenção de cada partido. Uma possibilidade apresentada por ele foi a de que a legenda consideraria, para a sequência da lista, o número de votos que o candidato recebeu nas últimas eleições. Entretanto, reforçou que esse era um critério particular de cada convenção partidária.

S.Ex^a. citou exemplo a respeito de um Deputado eleito pelo PL ir para o PSDB. Perguntou se na transição os Deputados eleitos serão incluídos na lista de acordo com os votos obtidos na última eleição. Esse Parlamentar que mudou de partido poderá, sem dúvida nenhuma, ser reconhecido no partido que entrou com o número de votos que recebeu na eleição anterior, desde que a convenção partidária aceite essa transferência. Será o item número 1 da pauta da convenção do partido. Os que realmente se filiaram a um partido deverão constar na lista de acordo com o número obtido na eleição em outro partido, no pleito anterior, ou daremos prioridade aos

⁴² ERUNDINA, PSB, NT, 2003, p. 326.

atuais, e eles comporão sucessivamente a lista (informação verbal).⁴³

Trata-se a questão da fidelidade partidária enfatizando o ponto de vista eleitoral. As propostas concentram-se na troca de legendas e no efeito nas eleições. Entretanto, deve-se pensar que há efeitos após as eleições, quando o deputado está efetivamente atuando na arena legislativa. Se não há consistência programática nas eleições, também não o há na arena legislativa. Como, então, exigir fidelidade partidária na ação política cotidiana? Não existe, portanto, nenhuma abertura para que a relação representante/representado seja de proximidade na construção de um *accountability*. Faz-se necessário compreender que os sistemas político, eleitoral e partidário estão vinculados para dar formato às instituições brasileiras. Isso significa que o resultado do processo eleitoral tem reflexo no funcionamento da arena legislativa porque o princípio da representação proporcional também é seguido para formação das mesas e comissões da Câmara dos Deputados. Ou seja, a vitória eleitoral é uma vitória para iniciar o jogo de posições no Legislativo, sem que isso tenha qualquer retorno para a representatividade.

A votação do anteprojeto foi diluída em etapas, e a primeira foi discussão sobre fidelidade partidária, centrada na *lista fechada*. O ponto era central para definir o bloco de propostas que seria discutido a seguir: financiamento de campanha, coligações, sistema eleitoral.

Tabela 1 – Votação anteprojeto fidelidade partidária (lista fechada)

	SIM	NÃO	AUSENTE
PT	6	0	0
PFL	6	0	0
PMDB	3	0	2

⁴³ (CAIADO, PFL, NT, 2003, p.183).

PSDB	5	0	0
PP	1	0	2
PTB	1	0	2
PL	0	2	0
PSB	1	0	1
PPS	0	0	1
PDT	0	0	1
PCdoB	0	1	0
PV	1	0	0
TOTAL	24	3	9

Fonte: Notas taquigráficas, 2003.

A votação nesse ponto do anteprojeto ocorreu de forma disciplinada pelos partidos, como é possível visualizar na tabela acima, e incluiu os suplentes quando houve ausência dos titulares do partido, pois, ao fazer parte de mais de uma comissão, estes criam ausências naquelas que consideram secundárias. Fatores que decorrem desse fato: 1) suplentes não participam das discussões como um todo e, conseqüentemente, devem; 2) seguir orientação de bancada.

A sessão em que ocorreu a votação teve continuidade para iniciar o debate sobre o financiamento de campanhas, coligações e federações. Entretanto, a continuidade técnica da comissão foi colocada em questão. No diálogo abaixo, é possível perceber a tentativa de utilizar um procedimento regimental (questão de ordem) para travar o processo de votação dentro da comissão.

O SR. PRESIDENTE (Deputado João Almeida) - A questão de ordem de V.Exa. possui amparo regimental sobre qual tema?

O SR. DEPUTADO JOÃO PAULO GOMES DA SILVA - Regimental é o artigo votado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado João Almeida) - É matéria vencida, Deputado. V.Exa. pode fazer o comentário em outro momento. Por meio de questão de ordem é impossível discutir matéria vencida.

O SR. DEPUTADO JOÃO PAULO GOMES DA SILVA - Vou chegar na questão regimental, caro Presidente. Raras vezes vi esse patrulhamento de conteúdo nesta Casa. Esta Comissão não pode prestar esse desserviço à instituição Câmara dos Deputados e a todos os Parlamentos. O que se vota aqui representa um risco muito grande para a atividade parlamentar. Os partidos ideológicos aos quais V.Ex^a. acabou de se referir atualmente estão realizando...

O SR. PRESIDENTE (Deputado João Almeida) - Insisto que V.Ex^a. não está levantando questão de ordem. V.Ex^a. está agredindo o Plenário, dizendo que os Deputados que votaram esse projeto não deveriam prestar esse desserviço à Casa. Isso - repito - não é questão de ordem. Lamento muito, mas vou passar à apreciação da matéria seguinte. Não há, portanto, questão de ordem a responder (informação verbal).⁴⁴

⁴⁴ NT, 2003, p. 191.

Há um intenso uso da *questão de ordem* como forma de prolongar os debates e, por vezes, utiliza-se esse instrumento sem embasamento regimental. Isso significa que há formação do *habitus* parlamentar no uso da *questão de ordem* como forma de pressionar o presidente da Mesa (seja comissão, seja Plenário) para fazer o uso da palavra sem necessariamente ser pela ordem regimental dos trabalhos legislativos. Isso ocorre mais nas reuniões das comissões do que em Plenário.

Quando o resultado de uma votação não favorece o posicionamento de uma das partes, constitui-se como *habitus* das estratégias dos parlamentares buscar procedimentos regimentais para recolocar em discussão, mesmo quando existe matéria vencida. Para travar a tramitação, recorre-se a diferentes procedimentos (requerimentos, questões de ordem, obstrução de pauta). O sucesso do entrave está na formação de maioria, cálculo este que já é feito no Colégio de Líderes. Por que o PL é contra a matéria? O argumento é do deputado João Paulo Gomes (PL), bastante ativo nas discussões e debates da comissão:

O SR. DEPUTADO JOÃO PAULO GOMES DA SILVA - Sr. Presidente, participo desta Comissão na perspectiva proativa de votar para otimizar a democracia no Brasil. Isso não pressupõe necessariamente votar para fortalecer os partidos. Esse prazo de 2 anos que acaba de ser votado pode importar constrangimento para o Parlamentar na medida em que venha a comprometer a inviolabilidade de sua ação pelos seus votos, pelas suas opiniões (informação verbal).⁴⁵

João Paulo Gomes (PL) foi eleito através de suas características individuais. O PL, partido que na época possuía José Alencar como vice-presidente da República, entrou na aliança petista como representante dos empresários na aliança caracterizada pelo “Lulinha paz e amor” descrito na “Carta ao Povo brasileiro” em 2002 viabilizando, assim, formação de coalizões governamentais.

Após definido o procedimento em relação à questão de ordem, a sessão da CEREPOL dá continuidade aos debates, considerando o financiamento de campanha e as coligações. A lista fechada foi a primeira questão, pois foi considerada um mecanismo importante para o financiamento público exclusivo.

[...] o financiamento deve ser político, ou seja, deve ser feito ao partido e não às pessoas. Infelizmente, as lideranças, devido ao personalismo e ao narcisismo tão aberrantes e fortes, tornam-se donas dos partidos. Quer dizer, quando o chefe toma a lição, os subordinados devem cumpri-la e baixar a cabeça. Trata-se de um tema que precisamos discutir muito (informação verbal).⁴⁶

⁴⁵ NT, 2003, p. 191.

⁴⁶ COUTO, PT, NT, 2003, p. 258.

Sobre esse ponto, o personalismo na política brasileira é uma preocupação necessária. A fragmentação partidária e a troca recorrente de partido são fatores que apontam para o personalismo como cerne do sistema político. Ao mesmo tempo em que fragmenta o sistema partidário, também permite eleger deputados despreparados para o exercício da política. Entretanto, João Paulo Gomes (PL) continua a fazer oposição às propostas colocadas em pauta para discussão.

O financiamento público vai servir apenas à finalidade de desacreditar ainda mais a atividade política. Sinceramente, não consigo abrir mão dessa convicção. O financiamento público só poderia existir num cenário de lista partidária fechada. Com lista aberta ele é inconcebível. E, a meu juízo, não pode haver lista fechada no Brasil enquanto viger esta Constituição, que estabelece em seu art. 60 que não será levada em consideração emenda constitucional que tenda a eliminar o voto direto, e adotar o sistema de lista fechada é o mesmo que eliminar o voto direto, constituindo o partido como atravessador do voto. Lista fechada é voto indireto do partido, que receberia o voto e escalaria o cidadão para compor os Parlamntos (informação verbal).⁴⁷

O debate das propostas, mesmo que feito de forma separada, possui uma linha técnica por dois motivos: o primeiro refere-se à interdependência dos pontos, em que para existir um modo de financiamento deve-se estar associado ao sistema de listas, como exemplificado na citação acima. Portanto, não há como desvincular as alterações sugeridas, o que conduz à formação de um corpo estrutural da proposta de reforma.

O segundo motivo decorre da própria reflexão sobre o processo institucional de tramitação. Os deputados dirigem seus posicionamentos em relação aos problemas de tramitação das propostas de reforma política e eleitoral. Nesse momento da discussão na CEREPOL 2003, colocou-se em questão propostas que tramitavam em paralelo à comissão especial.

Hoje estávamos exatamente analisando um projeto que nos foi enviado pela Comissão de Constituição e Justiça com relação a voto distrital misto, ao voto extra a ser implantado nos Estados, a serem criadas circunscrições extras, para o eleitor do Ceará poder votar e ter uma urna em outro Estado. Quer dizer, vemos muita coisa sendo discutida paralelamente e não há uma junção dessas ações (ALMEIDA DE JESUS, 2003, p. 166).

Ocorre que os procedimentos legislativos permitem diversas formas de formulação, proposição e tramitação das propostas, que podem ser individuais e coletivas, de modo que o teor da matéria ser semelhante não significa confluir a um só caminho. Como decorrência disso, uma matéria ser vencida em um espaço legislativo não significa que ela esteja

⁴⁷ GOMES, PL, NT, 2003, p. 259.

concluída, tanto pode ser reapresentada como pode já estar tramitando por outro procedimento. Esse é, sem dúvidas, um dos fatores que caracteriza a reforma política como um assunto indefinido.

O relator da CEREPOL de 2003 buscou reunir o maior número de proposta já em andamento na Casa como forma de incluir no debate os pontos comuns e, assim, viabilizar o *jogo do consenso*. A postura do presidente Alexandre Cardoso (PSB) e do relator Caiado (PFL) foi questionada no sentido de estarem prolongando excessivamente as discussões na comissão.

O deputado Mauro Benevides (PMDB) apresentou um requerimento para ouvir os presidentes dos partidos políticos brasileiros. Essa medida foi interpretada por alguns deputados como exaustiva, visto que na época existiam 30 legendas com registro no TSE. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB) foi um defensor do adiantamento dos procedimentos deliberativos: “Esta Comissão foi instituída para deliberar, não para ficar perdendo tempo ouvindo. Nós somos adultos, somos Deputados, temos obrigação de conhecer a matéria que estamos trabalhando. Chega, não é possível!” (informação verbal).⁴⁸

A discordância sobre a função da comissão vez por outra retornava nas falas de alguns deputados, quando estes acreditavam que havia excesso de escuta e debate. Por outro lado, alguns deputados consideraram que havia desinformação sobre as questões que eram debatidas e colocaram-se contra ou a favor sem compreender qual era o cerne da questão.

O que mais me preocupa nessa questão é a desinformação. [...]. Muita gente é contra muita coisa sem saber qual é. Na semana passada, fizemos uma reunião com alguns Deputados que eram contra, de saída. Mas não sabiam contra o quê (informação verbal).⁴⁹

Sr. Presidente, antes de passar à discussão, gostaria de alertar a Comissão sobre alguns pontos. A convocação foi feita para uma reunião de debate. Ela não foi feita para deliberar. Então, qualquer Parlamentar que não estiver presente poderá alegar, na próxima reunião, que esses assuntos específicos das convocações, pelo menos da votação dos requerimentos... Poderão alegar que não estiveram presentes, porque o convite formulado foi para debate e não para deliberação da matéria (informação verbal).⁵⁰

O relator Ronaldo Caiado (PFL), então, chama atenção para o papel informacional da CEREPOL 2003. Se por um lado não havia, no âmbito institucional, espaço para aquisição e distribuição das informações, por outro houve disposição do relator em defender este espaço e sua ação política direcionada para a redução da incerteza.

⁴⁸ NT, 2003, p. 168.

⁴⁹ MONTEIRO, NT, 2003, p. 167.

⁵⁰ CAIADO, PFL, NT, 2003, p. 168.

A discussão foi retomada nas sessões seguintes. Ocorreu a participação dos presidentes dos partidos, mas apenas de alguns, por um critério de disponibilidade, produzindo mais uma alternativa de agente informacional. De um modo geral – e aqui não quero de fato me alongar –, apresentam posicionamentos conforme o efeito eleitoral em cada legenda. O PT se colocava a favor da lista fechada, do fim das coligações e do financiamento público.

O PSDB se pronunciou através de um dos integrantes da comissão, o deputado João Almeida, que afirmou ser contrário às listas, pois “É impossível prever como será a mudança da política partidária, da ação dos políticos, do sistema de eleição de voto pessoal para voto em lista. Isso vai produzir uma revolução completa na nossa ação do dia-a-dia, na organização dos partidos, na modificação completa” (informação verbal).⁵¹

O PFL se pronunciou por intermédio de Jorge Bornhausen, que concentrou sua fala na ausência de interesse da “classe política” (sic) em fazer a reforma política. O PMDB foi representado por Michel Temer, que discursou contra a distritalização:

A idéia da distritalização do voto federal parte da concepção de que o Deputado na Federação é representante daquele Estado. Volto a dizer, não é representante daquele Estado, mas representante do povo que episódica e circunstancialmente está localizado naquele Estado (informação verbal).⁵²

O anteprojeto de fidelidade partidária descrito anteriormente foi votado em junho de 2003. A partir de agosto, após o recesso parlamentar, a discussão ficou concentrada nas coligações, no financiamento de campanha e na lista fechada preordenada.

O fim das coligações proporcionais foi pautado a partir do argumento de que os partidos ficariam à frente de suas candidaturas e obedeceriam ao critério da cláusula de barreira: aqueles que tivessem 2% de parlamentares ocupando cadeiras na Câmara poderiam disputar eleições. Para que partidos pequenos, mas históricos, não saíssem prejudicados, a proposta foi a criação da *federação partidária*, que consiste em criar blocos ideológicos, com programas articulados entre si, para atuação programática no Legislativo. O bloco teria duração de 3 anos após eleito (BRASIL, 2003). Propôs o relator:

Para resumir, foi pensado que o estabelecimento da ordem de precedência dos candidatos na lista de federação partidária obedecerá ao disposto no respectivo estatuto. Estamos, assim, respeitando a autonomia dos partidos e a maneira de poder participar dessa federação. Com relação à duração da federação, ela vai perdurar por toda a legislatura, e o partido que realmente sair da federação no período dos anos legislativos não tirará dessa federação a prerrogativa do funcionamento parlamentar. Ela terá essa prerrogativa; não será punida pela ausência de um ou mais partidos

⁵¹ NT, 2003, p. 40.

⁵² NT, 2003, p. 135.

(informação verbal).⁵³

O contraponto foi feito mais uma vez pelo deputado do PL, João Paulo Gomes da Silva. Para ele, assim como para Lincoln Portela (PSL), se colocam contra a federação por compreender que é uma forma de coligação. Como consequência, argumentam que isso fere a fidelidade partidária, por ser um agrupamento de muitos programas partidários diferentes. Colocam, ainda, a dificuldade de articular alianças governamentais a favor da governabilidade:

O PMDB anuncia que fará parte do Ministério do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e que os Srs. Parlamentares se associarão à base de apoio do Governo nesta Casa e no Senado. Fico imaginando se isso já fosse uma lei que estivesse em vigor e o PMDB tivesse a disposição de apoiar o Governo ele se veria seriamente constrangido, porque teria feito parte de uma federação para disputar as eleições, junto com o PSDB e o PFL. Então, passadas as eleições, se quisesse trilhar caminho oposto, não poderia, pois estaria vinculado aqui por 3 anos (SILVA, 2003, p. 115).

O contraponto citado pode ser considerado enquanto receio de alguns parlamentares com a consequência da mudança das regras de formação de coalizões. O efeito das federações partidárias conduziria alianças mais fixas no decorrer dos mandatos e dificultaria ações individuais, ou, se coletivas (via partidos), dificultaria o trânsito das legendas em apoio ou oposição ao Executivo.

As discussões se tornaram repetitivas porque a CEREPOL começou a ficar esvaziada, e os deputados que deram continuidade sustentaram suas posições anteriormente já descritas. Assim, optei por continuar a análise a partir do relatório produzido por Caiado (PFL) e sua votação.

O parecer do relator Ronaldo Caiado (PFL) resultou no PL 2679/2003. Na justificativa do PL 2679/2003 são delimitados os problemas a serem objetos de reforma, inicialmente de um modo geral e depois de forma pontuada. Genericamente, situa-se a reforma política como solução para o comportamento dos políticos e dos partidos durante as campanhas. Cinco pontos são enunciados: 1) coligações partidárias nas eleições proporcionais como deturpação do sistema eleitoral; 2) enfraquecimento dos partidos, devido à personalização do voto; 3) financiamento de campanhas; 4) fragmentação partidária; e 5) migrações partidárias (BRASIL, 2003).

As coligações partidárias são vistas como um entrave ao sistema político, por tratarem-se de um ajuntamento de siglas por vezes diferentes em seus programas de partido. Funciona, pois, como um meio de ultrapassar a barreira do coeficiente eleitoral. Segundo o

⁵³ CAIADO, PFL, NT, 2003, p. 156.

relatório e alguns estudiosos do tema (LAMOUNIER, 2005), isso decorre de uma política que incentiva a disputa intrapartidária, ou seja, apenas as lideranças do partido têm chance de se eleger. Como consequência, aqueles que não têm um perfil de liderança partidária migram, reforçando, portanto, uma eleição individual. Outra consequência característica dessa questão, diz o Relatório Caiado, é o fato de o eleitor não compreender o sistema político, e isso coloca em xeque a representação legítima. Nesse sentido,

A exigência [do quociente eleitoral] não é atendida por muitos partidos, os quais, para contorná-la, se coligam com outros, estratégia que lhes permite superar a barreira do quociente. [...]. Além disso, a não permanência da coligação após o pleito, no trabalho legislativo, acentua o caráter oportunista e episódico da aliança (BRASIL, 2003, p. 15).

A proposta no relatório, como já afirmado, foi criar *federações* de partidos. No caso, a preocupação foi com legendas partidárias históricas que, apesar de não ter votos suficientes para atingir o quociente eleitoral, apresentam diretrizes programáticas comuns e que caracterizam um projeto político. Assim, a proposta era formar pequenas agremiações que teriam um tempo específico para funcionar conjuntamente no prazo de três anos. “A união de partidos em federações permitir-lhes-á satisfazer as exigências da Lei dos Partidos no que respeita funcionamento parlamentar, uma vez que seus votos somados como se de um único partido se tratasse” (BRASIL, 2003, p. 16).

A personalização do voto é colocada também como uma distorção do sistema político. Indica que, ao votar no político sem se ater ao partido, há pouca identificação com a sigla e, portanto, com um projeto político. Assim como descrito no Relatório Caiado, o eleitor escolhe o candidato sem ter muito conhecimento de que por trás da escolha existe um partido e possíveis coligações. Por um lado, incentiva a disputa individual e intrapartidária; por outro, desestimula a disciplina partidária quando no exercício do mandato (BRASIL, 2003, p. 17). Como consequência, o representante fica suscetível a negociar seu posicionamento no Legislativo, sendo, portanto, sujeito de sustentação do presidencialismo de coalizão. Diz, ainda, que

Trata-se de uma opção política, no sentido de reforçar as agremiações partidárias, dentro da visão de que, em sociedade de massa, com gigantescos eleitorados, a democracia representativa só funciona bem quando há partidos, isto é, organizações intermediárias capazes de recrutar líderes e militantes, fazer campanhas em torno de plataformas, atuar disciplinadamente no Legislativo e, conquistando o governo, levar adiante as políticas pelas quais propugnaram. O funcionamento da democracia requer interlocutores confiáveis e permanentes. Os partidos são tão relevantes na moldura política de um País quanto a existência de um marco regulatório e jurídico estável o é para a sua economia e sociedade (BRASIL, 2003, p. 18).

Aqui, os partidos continuavam sendo indicativos do aprimoramento da relação entre representação e representatividade. Nesse sentido, há uma continuação da perspectiva enunciada no Relatório Machado (1999), com a busca pelo fortalecimento das instituições de representação já existentes.

A característica marcante do PL 2679/03 é a construção do *consenso* de diferentes posicionamentos. No caso da lista fechada preordenada, a interseção que possibilita o consenso se dá por vias argumentativas diferenciadas, principalmente quando o voto distrital não entra na congruência ideológica. Assim, os partidos conservadores e siglas que orbitam nessa perspectiva enxergam a mudança como viável, pois podem manter a estrutura partidária de escolha dos candidatos. Ou seja, os candidatos tradicionais e clientelistas de forte atuação nos estados das regiões Norte e Nordeste continuam com a possibilidade de se manterem dominantes.

Os partidos de centro, como o PSDB, beneficiam-se com a alteração pelo fato de a atuação partidária ser construída por *quadros*, por uma elite caracterizada por políticos profissionais, sendo estes os conhecedores das “técnicas” administrativas e políticas do exercício do poder.⁵⁴

Os partidos de esquerda, como PT, fazem coro ao consenso, porque na sua estrutura interna o intuito é de formação política, com o crescimento de lideranças dos diversos movimentos sociais, se aproximando da ideia de *partido de massa* (DUVERGER, 1980).⁵⁵ Entretanto, o PT defende não o sistema pré-ordenado, mas a possibilidade de existir dois momentos da votação: na legenda e no candidato do partido.

A proposta de financiamento exclusivo de campanha aparece no Relatório Caiado como parte significativa da reforma política. Ele é associado ao sistema de lista fechada afim de que seja possível ter um direcionamento dos recursos (BRASIL, 2003). Percebe-se, pois, que todos os pontos elencados estão em busca do fortalecimento da *democracia representativa*, via partido políticos. É exigido destes que tenham coesão e disciplina. Na justificativa do PL 2679/03, afirma-se que

Com maior estabilidade do quadro partidário, podem os partidos desempenhar uma crucial função, a de clarificar, para o eleitorado, as questões em jogo na sociedade e as propostas de cada grupo para lidar com elas. Os partidos organizados são capazes de fazer compromissos e cumpri-los, de interagir responsavelmente uns com os outros nas negociações no plano Legislativo e na composição dos governos de coalizão, que

⁵⁴ Cf.: *Os partidos políticos* (DUVERGER, 1980).

⁵⁵ *Idem.*

em nosso País são a forma habitual de exercício do Poder Executivo. Em suma, os partidos trazem segurança à vida política e permitem a formação de expectativas razoáveis sobre seus comportamentos futuros, exigência da vida moderna para todos os agentes responsáveis no âmbito público (BRASIL, 2003, p. 19).

O Relatório Caiado propôs o financiamento público de campanha exclusivo, ou seja, sem nenhuma participação dos setores privados. Segundo o Relatório, unir as duas formas é inviável, visto que não há como inibir a influência do poder econômico.

O consultor legislativo que acompanhou a CEREPOL/2003 indicou, em entrevista (informação verbal)⁵⁶, uma propensão ao consenso em torno do financiamento público exclusivo. O entrave neste ponto ocorreu, segundo ele, porque o relatório foi votado em Plenário em 2007 e o PSDB percebeu que seu desempenho nas eleições de 2006 não tinha sido satisfatório; assim, a verba que iria para o partido, caso o financiamento público fosse aprovado, o colocaria em posição de desvantagem em relação à oposição.

Encerrando esse momento descritivo dos pontos abordados do Relatório Caiado e aproveitando o ensejo para o próximo tópico sobre o entrave ocorrido em sua votação, é preciso afirmar que a proposta de fortalecimento dos partidos revelada no texto tinha como foco a disciplina partidária. O evento, chamado pelos jornais de “troca-troca de partidos”, teve sua resolução dada não pelos políticos profissionais que se esforçaram na construção de uma ideia de reforma política pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 2007⁵⁷, quando estabeleceu normas de mudança de partidos e construção de novas legendas. O efeito disso, segundo o consultor legislativo responsável pela CEREPOL/2003, foi o seguinte:

Pra você ver...isso é muito importante não só na legislação eleitoral, mas na geral. Você fica “queremos isso” e vai fazendo mudança para mudar aquilo. E às vezes o tiro sai completamente pela culatra, né. A decisão do Supremo, do TSE e do Supremo de que quem muda de partido perde o mandato era na linha anterior, para fortalecer os partidos, pra eles ficarem mais consistentes, ficarem maiores, impedirem que o pessoal saia e o partido desapareça... e o resultado foi totalmente o contrário. O que aconteceu foi que não estavam sendo criados partidos novos no Brasil e por causa dessa decisão começaram a ser criados porque era a punica forma dos parlamentares saírem dos seus partidos sem perder o mandato era ir prum partido novo. Fragmentou muito mais o sistema (informação verbal).⁵⁸

O relatório final foi aprovado na CEREPOL. Na defesa, Ronaldo Caiado (PFL) argumentou a favor das listas fechadas como parte de um processo moralizador e fortalecedor dos partidos políticos. Moralizador porque a construção da liderança se daria, nesse caso,

⁵⁶ A entrevista com o consultor Márcio Rabat foi feita em abril de 2014.

⁵⁷ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/fidelidade-partidaria>>. Acesso em: 9 ago. 2014.

⁵⁸ Entrevista realizada com o consultor em abril de 2014.

através da dedicação do indivíduo ao projeto do partido; a liderança seria construída como parte da adesão à legenda. Disse Caiado:

Aqueles que disseram que estão até sentidos de não poder votar a favor do relatório porque não querem a proliferação do caciquismo estão enganados. O que fomentou, o que criou, o que estimulou, o que fez grassar o caciquismo neste País foi o sistema eleitoral vigente. Se queremos um antídoto, uma vacina para combater tal prática, temos de implantar a lista preordenada. Cada político vai participar do dia-a-dia do partido, vai disputar diretórios, vai atuar nas convenções, vai mostrar o trabalho realizado e a competência diante dos companheiros, para deles merecer a credibilidade de compor a lista.⁵⁹

No discurso de Caiado, ele utiliza a um só tempo as palavras “moralizar” e “democratizar”.⁶⁰ Lado a lado, essas palavras são marcas discursivas do partido em que o deputado está inserido - como se houvesse uma interdependência entre as duas palavras ao tornarem-se prática política. Importante ressaltar, além disso, que o partido dele, o PFL (atualmente DEM), é o que, no Nordeste, mais exerce a política de “caciques”. A proposta de financiamento de campanha integra o planejamento do partido no que se refere à moralização, visto que é uma justificativa para evitar o “caixa 2”.

O relatório foi aprovado no dia 3 de dezembro de 2003. O intuito era fazer com que ele fosse direto ao Plenário sem passar pela Comissão de Constituição e Justiça. As principais questões presentes eram: 1) fidelidade partidária; 2) financiamento de campanha; 3) fim das coligações e inclusão da federação de partidos. A característica que se destaca, portanto, é a preocupação da CEREPOL em fortalecer os projetos partidários tendo em vista a identificação com a legenda e diminuindo o caráter individual das eleições. Assim, reforça-se a reforma eleitoral como ponto de partida para a reforma política. Abaixo, segue a votação do parecer do relator Ronaldo Caiado (PFL).

Tabela 2 – Votação Relatório na CEREPOL 2003

PARTIDO	A FAVOR	CONTRA	AUSÊNCIA
PT	7	0	0
PMDB	4	1	0
PSB	2	0	0
PPS	0	0	1
PCdoB	1	0	0
PV	1	0	0
PP	0	3	0
PL	0	3	0

⁵⁹ Notas taquigráficas, 12 de março de 2003. Comissão Especial de Reforma Política (página 355).

⁶⁰ Nota taquigráficas, Comissão Especial de Reforma Política (2003).

PTB	0	3	0
PDT	1	0	0
PFL	5	1	0
PSDB	5	0	0
TOTAL	26	11	1

Fonte: Notas taquigráficas, sistematização da autora.

Não houve unanimidade na aprovação do parecer de Ronaldo Caiado. Foram 26 votos a favor e 11 contra (com um ausente). Os deputados do PTB, PL e PP que estavam na comissão votaram contra. O motivo era o receio do chamado *voto em lista*:

No sistema de lista fechada, cada partido ou coligação apresentará à Justiça Eleitoral uma lista de candidatos pré-ordenada – ou seja, desde o primeiro nome da lista até o número 30º ou 45º, por exemplo. Ao eleitor, cabe apenas escolher em qual partido ou coligação votar. Apurados os votos, se o partido ‘A’ receber votos equivalentes a, por exemplo, onze coeficientes eleitorais, os primeiros onze nomes na lista fechada estarão eleitos e o 12º na lista seria o primeiro suplente (FLEISCHER, 2005, p. 16).

No caso, a interpretação dos partidos receosos era de que nas eleições proporcionais (deputados federais, estaduais e vereadores) os eleitores se atentassem às legendas dos candidatos para o pleito majoritário. Assim, teriam que lançar candidato para este pleito (FLEISCHER, 2005).

Favoráveis ao parecer foram os partidos PSDB e PFL, que desde o governo do Fernando Henrique Cardoso já se mostravam a favor da reforma política. A base aliada petista (PPS, PCdoB e PSB) votou a favor do parecer por simpatizar com a proposta de *federação de partidos*, em que as pequenas legendas são beneficiadas:

A proposta de ‘federação de partidos’ [...] continuaria o mecanismo de aliança eleitoral entre partidos para as eleições proporcionais, mas com lista fechada. A grande diferença é que essa ‘federação’ teria que permanecer em funcionamento obrigatoriamente por três anos. Assim, não haveria mais ‘troca-troca’ de legenda durante esse período, e a ‘federação’ funcionaria como um ‘bloco parlamentar’ (FLEISCHER, 2005, p. 20).

Os partidos médios e pequenos sentem-se ameaçados com a reforma porque temem ser prejudicados: utilizam financiamentos diversos para suas campanhas e são legendas que agregam o deslocamento dos políticos que migram (FLEISCHER, 2005). Uma visão fisiologista que conduz ao entrave da reforma política no que diz respeito à possível mudança de *status quo* desses atores que possuem poder de veto. Isso ocorre por meio do próprio processo de tramitação. Há, portanto, argumentos políticos e argumentos regimentais para o entrave da reforma política.

O *jogo do entrave*, portanto, se apresenta pela diversidade de interesses em disputa, e os espaços institucionais são utilizados para barrar quaisquer grandes tentativas de modificação, aprofundando quando se amplia o espaço decisório, ou seja, quando sai do debate da comissão com número menor de deputados para ida ao Plenário. Nesse segundo espaço, a discussão fica sendo de responsabilidade das bancadas, que seguem a orientação do líder. Isso ocorre porque a matéria votada em Plenário não tem o mesmo aprofundamento de discussão feito nas comissões. Portanto, segue-se a liderança – esta, por sua vez, normalmente já está articulada no Colégio de Líderes. A dinâmica do Legislativo, sob o postulado da incerteza, faz com que o que chega ao Plenário já tenha um mapeamento de possíveis vitórias e derrotas.

Ao chegar ao Plenário, a orientação da liderança da bancada pode ser contra, a favor ou, ainda, utilizar do recurso de liberação da bancada, utilizado quando a matéria possui interesses diversos que consideram a decisão individual, e não coletiva (partidária).

O *jogo do entrave* teve seu início logo após o encerramento da CEREPOL 2003. O relatório não tramitou em regime de urgência e nem foi priorizado dentro dos trabalhos legislativos. Juntamente com isso, a crise intrapartidária do PT resultou na saída de deputados e militantes que discordavam dos caminhos do governo Lula.⁶¹

No decorrer de sua campanha para a reeleição, Lula se viu diante de ataques políticos relacionados ao caso do “Mensalão”. Assumiu como discurso a urgência que daria à reforma política quando fosse reeleito. Entretanto, em seu segundo mandato não houve articulação a partir de uma Comissão Especial – dos anos de 2007 a 2010, foram presidentes da Câmara Arlindo Chinaglia (PT/SP) e Michel Temer (PMDB/SP). Esse quadro faz parte dos *ciclos de silêncio e euforia* que circundam o tema da reforma política.

3.4 Ciclos de silêncio e euforia

No decorrer do ano de 2004, o tema da reforma política foi tratado esporadicamente, mas sendo pauta pelo menos uma vez em cada mês. A discussão se centrava no “troca-troca” de partidos. Ainda no primeiro semestre, o jornal *Folha de São Paulo* noticiava que o PT, cedendo à pressão da base aliada, retirou o pedido de urgência da reforma política, e, assim como no ano anterior, o tema foi mais uma vez apontado como prioridade para o ano seguinte.

⁶¹ Heloísa Helena, Luciana Genro e Babá foram as principais lideranças que marcaram os conflitos intrapartidários no PT. Após a saída, foi fundado o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 2005, que já iniciou com cadeiras no Congresso Nacional.

Em 2005, o ano se iniciou com a eleição à presidência da Câmara, e a *Folha* noticiou que o PSDB apoiava a candidatura petista. Derrotado, o PT trouxe a discussão sobre fidelidade partidária, o que acentuou, em certa medida, a necessidade de reforma política. Antes do escândalo propriamente dito, iniciou-se a negociação para fazer a referida reforma de forma fatiada. Isso porque, diante da inconsistência da fidelidade partidária, julgou-se necessária a aprovação do fim da verticalização, sob o argumento de que era preciso respeitar as configurações políticas regionais. O acordo foi feito no Senado, sendo intermediado por Renan Calheiros (PMDB), o então presidente da Casa. O fim da verticalização foi aprovado em janeiro de 2006, ano eleitoral. O argumento a favor diz que ela permite que os partidos tenham caráter nacional; o argumento contra relaciona-se à falta de autonomia dos partidos para fazer pactos políticos regionais.

Lula, então presidente, era beneficiário direto da medida, pois pleiteava apoio do PMDB para as eleições presidenciais do ano corrente. PMDB é uma legenda que tem bom desempenho regional, e o seu interesse em apoiar o PT nas eleições presidenciais só seria concretizado caso a articulação fosse dissociada das eleições regionais. A intervenção do presidente Lula no processo de votação do fim da verticalização não alcançou, entretanto, o próprio partido. O PT e o PP votaram contra; PSDB e PSOL liberaram suas bancadas.⁶²

Em junho de 2005, estourou o escândalo do “Mensalão” - em alusão às propinas negociadas com dinheiro público no intuito de favorecer o governo federal nas votações no Legislativo. Miguel e Coutinho (2007, p. 98) definem o Mensalão como um grande escândalo histórico do País:

Vários fatores contribuíram para singularizar o mensalão em meio a tantas outras derrapadas éticas da elite política nacional, entre eles o talento histriônico do principal denunciante, o deputado Roberto Jefferson, ou o fato de que eram atingidas figuras centrais do governo de um partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), que fizera da moralização da política sua bandeira mais vistosa. Mais importante, talvez, foi a incapacidade do governo em sufocar a crise. Enquanto seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, impedia a abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com uma base mais frágil no Congresso se viu obrigado a conviver com diferentes CPIs investigando seu governo durante meses.

O ano de 2005, correspondente ao terceiro ano do governo Lula e anterior à eleições presidenciais em que ele disputaria a reeleição. Com os rumores de propostas para aumento do mandato presidencial – de quatro para seis anos -, a reforma política foi colocada em pauta de forma enfática, reforçando o argumento da correção de distorções do sistema político,

⁶² Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI849729-EI306,00-Camara+aprova+fim+da+verticalizacao+partidaria.html>>. Acesso em: 17 jul. 2013.

principalmente relacionados ao sistema eleitoral e ao financiamento de campanha. A *Folha de São Paulo* estampou a notícia: “Lula diz que é preciso aproveitar o 'momento político' para aprovar a reforma”¹⁹. Esse momento representou a segunda fase estipulada por Thompson (2002) para designar etapa da construção do escândalo político – a etapa representava o escândalo propriamente dito. A possível consequência e o que estava em jogo era a reeleição petista. O escândalo ocorreu porque, com base no argumento de Miguel e Coutinho apresentado anteriormente, com a bandeira petista de pureza política, juntamente com uma base aliada restrita, o governo não conseguiu impedir que o fato político viesse para a *região frontal*, através da amplitude dada pela mídia e que permitiu maior tempo de exposição na esfera pública.

Dentre as inúmeras matérias na *Folha de São Paulo* sobre o caso do mensalão, do mês de maio até dezembro de 2005, o assunto fez parte de 8,3% do editorial, que sinalizava uma relação entre a reforma política e o escândalo. Um percentual baixo, se relacionado com os principais agrupamentos apresentados por Miguel e Coutinho (2007, p. 118) para os motivos da crise, mas significativo quando se percebe o aumento em relação a meses dos anos anteriores e nos que se seguem a partir de 2007 (quando o escândalo deixa de estar em foco). A maioria das causas e motivos da crise são apontados pelos autores – a partir dos editoriais do período já afirmado – como personalistas, dirigidos ao PT e a seus líderes (MIGUEL; COUTINHO, 2007).

O escândalo político passa a ser discussão na esfera pública graças à cobertura midiática, que se coloca como produtora de notícia “independente”. Nesse sentido, aqui se apresenta a ideia da mídia como um *quarto poder*, ou seja, para além dos três poderes institucionais que dão forma ao funcionamento do nosso sistema político, há uma quarta via de influência decisória: as mídias. Assim, “[...] a imprensa brasileira tem reivindicado autoridade para, em casos de disputas entre eles, intervir em favor de um poder contra o outro, a fim de preservar a ordem pública” (ALBUQUERQUE, 2000, p. 13).

Dito que as mídias trazem para a esfera pública discussões que circulam em grande parte no interior do campo político, a reação da sociedade civil também passa a ser midiaticizada. No caso do escândalo do mensalão, foi nesse período que começaram a se manifestar publicamente setores da sociedade civil: a Central Única dos Trabalhadores (CUT) pedia satisfação do governo, marchas eram estimuladas para demonstrar a insatisfação com a corrupção, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) passaram a incorporar ainda mais a cena política – é importante ressaltar que boa parte dos membros da CUT eram petistas e que o PT, desde sua formação, tem atuação nas pastorais. Daqui, apresento duas ideias para reflexão: 1) maior abertura do governo para críticas,

inclusive dos aliados; 2) noticiar a pressão desses setores é argumentar que os aliados também estão querendo respostas.

Passado o período do escândalo propriamente dito e seguindo a ideia de Thompson, chegamos ao clímax do escândalo. Segundo o autor (2002, p. 105), esse é o momento do ponto crítico, em que “Novas divulgações e renovada especulação podem aumentar a pressão sobre os indivíduos colocados no centro do escândalo”. As decorrências dessa fase podem levar tanto a uma confissão de culpa como ao desaparecimento das acusações. Considero que, no caso do mensalão como um ponto de crise em que a reforma política é apontada como solução, o clímax ocorreu durante as eleições de 2006, quando Lula tentava a reeleição²⁰. Isso porque foi reavivado o escândalo como parte do jogo político, e, para a defesa do quase indefensável, era necessário apontar uma solução: a reforma política. Segundo Miguel e Coutinho (2007, p. 109),

Uma série de propostas de leis e normas eleitorais passou a ter visibilidade maior, sendo muitas vezes afiançadas como uma forma de se evitar a profusão de atos corruptos como aqueles que deram início à crise estudada [*mensalão*]. Entre elas estão a chamada ‘MP do Bem’, a aplicação da cláusula de barreira, a pauta legislativa suprapartidária, a adoção de listas fechadas etc. (grifo nosso).

No jogo das defesas e acusações, os candidatos protagonistas da discussão mensalão/reforma política foram Lula (PT), Geraldo Alckmin (PSDB) e Cristovam Buarque (PDT). Logo no início da disputa eleitoral, em agosto de 2006, Lula apresenta a ideia de uma Constituinte para a reforma política. A *Folha* noticiou, no dia 02 de agosto do referido ano, a matéria com título “Lula defende Constituinte exclusiva para reforma política”. Como contraponto dos outros candidatos, foram notícia do mesmo jornal: “Cristovam diz que proposta para votar reforma política é golpe”, “Alckmin diz que proposta de Constituinte quer desviar foco de denúncias”. Já o opositor de Lula na eleição anterior a de 2002 foi citado da seguinte matéria: “Serra chama proposta de Constituinte de 'fru-fru”.

Em setembro de 2006, destaco duas notícias: “OAB quer apresentar proposta de reforma política ao Congresso”, demonstrando a inserção de setores da sociedade civil no debate; e “Para analistas, debate eleitoral impulsiona reforma política”. Entretanto, o pós-eleição demonstrou que a efervescência do tema no período eleitoral se limitou àquele período.

No mês de novembro de 2006, a *Folha* já noticiava os limites que seriam impostos à reforma política, enunciando que a base do governo estava divergindo e, portanto, o tema estaria sendo “barrado”. Enquanto isso, Tarso Genro, na época responsável pelo Ministério de Relações Institucionais, iniciou diálogo com a OAB. Em outra instância, o Supremo Tribunal Federal (STF) assumiu a decisão da cláusula de barreira.

O mensalão se constitui como um *acontecimento situado*, nos termos de Thompson (2002, p. 107). Para os fins dessa análise, considere a tessitura empírica entre o escândalo político do mensalão e a reforma política como solução. Essa resposta caracterizava a tentativa de criar mecanismos institucionais para coibir a corrupção.

O tema da reforma política já era bandeira levantada pelo partido, e utilizá-la como desenlace é uma resposta que não contradiz a trajetória do PT – muito embora adentrar a cena da corrupção tenha sido motivo de surpresa para os que acompanharam a construção política petista. Como *acontecimento situado*, o mensalão efervesceu a discussão da reforma política. Alguns pontos, portanto, merecem destaque: 1) corrupção e sistema político e 2) cultura política e mudança institucional.

Para Bignotto (2011), a corrupção é vista no Brasil como um fenômeno institucional, e apenas quando é transpassada para a esfera pública é que passa ser vista como um problema. Entretanto, o autor sinaliza para a necessidade de a definição da corrupção perpassar pela ideia de cultura política, ou seja, a construção histórica a partir das forças sociais. Assim, coloca como central para análise do tema a consideração acerca das movimentações da sociedade civil. Para Avritzer (2011), em pesquisa de opinião pública em 2008 e 2009, há uma mudança na cultura política brasileira em relação ao posicionamento diante de ações características de corrupção. Antes indicava que quanto mais próximo de si é a ação, mais distante se considera a corrupção (o privado sobressaindo-se ao público). Ainda para o autor, não há mais esse distanciamento: o padrão cultural se interrelaciona com o político, de modo que o sistema político e as mudanças estruturais na organização afetam também o sistema de valores da sociedade.

É a partir da percepção empírica e do embasamento teórico colocado pelos autores supracitados que se destaca a importância de a sociedade civil estar inserida no âmbito institucional. No momento que não há a resposta institucional, a sociedade civil emerge como grupo de pressão. Com essa constatação, chegamos ao segundo ponto de destaque para as considerações aqui apresentadas: como perceber a articulação entre cultura política e mudança institucional? Com o caso do mensalão, o potencial de governabilidade do PT estava em xeque, e o escândalo adentrou a esfera pública, situando o contexto de negociações. Levantar o argumento da reforma política – trazendo uma bandeira já existente – se constituiu como uma estratégia não apenas discursiva. Isso porque, para evidenciar a propensão à mudança institucional e diante da ausência de consenso no Congresso sobre o tema, fatiaram a reforma política para que a ideia de agilidade fosse de alguma forma disseminada. Ou seja, no primeiro ano de governo Lula, formou-se uma comissão especial para reforma política; no terceiro ano

de mandato, diante do entrave, voltou-se a fatiar para efeito de aprovação. E mais: não existindo consenso na Câmara, outras instâncias entraram no jogo político decisório.

A reforma política travou, e em resposta à corrupção e ao entrave, a sociedade civil assumiu o papel de grupo de pressão, apresentando propostas, projetos e sendo parte da articulação político-institucional. A possibilidade de mudança institucional despertou a sociedade civil, visto que os problemas não estavam sendo solucionados pelos *políticos profissionais*. Por outra via, a sociedade civil pressionava por mudanças. A reforma política travou na negociação porque envolvia mudanças estruturais macro, em que os interesses políticos em jogo são maiores, e não circunstanciais. A reforma política, diante do escândalo midiático, é a um só tempo a solução e o entrave.

A votação da reforma eleitoral proposta na CEREPOL 2003 ocorreu apenas em 2007, seguindo a promessa de campanha para reeleição de Lula (PT). Predominou em Plenário o *jogo do entrave*, como veremos no tópico a seguir.

3.5 Relatório Caiado e o *jogo do entrave* no Plenário

Fábio Konder Comparato, no prefácio de *A República inacabada*, apresenta a realidade sociopolítica brasileira como dicotômica, por considerar a dualidade entre o pensamento e ação e, por vezes, essa dicotomia é parte de um jogo encenado, um teatro político. A consequência disso no âmbito institucional é a ausência de posicionamentos ideológicos centrados na história do próprio País, o que condiciona a tomar como referência para a estrutura das instituições os modelos distantes da realidade histórica do Brasil.

Se as comissões na Câmara Federal são espaços para estudos das matérias, estas, quando chegam ao Plenário, são pouco conhecidas, ou então são embasadas no senso comum do parlamentar. A opinião pública se torna um critério a ser utilizado como discurso para encenar no palco da arena legislativa. A decisão na matéria votada é feita segundo a orientação de bancada, sem um debate exaustivo intrapartidário, o que caracteriza uma lacuna informacional. A interpretação possível é que os parlamentares se posicionam de três formas: 1) fidelidade partidária, por desconhecimento da matéria; 2) a liberação da bancada para voto individual de acordo com interesses pontuais, em detrimento do coletivo; e 3) votar em desacordo com o partido não ser considerado como infidelidade (liberação de bancada).

As proposições na Câmara dos Deputados podem ser individuais e coletivas. Por vezes, matérias com o mesmo teor estão tramitando na Casa, e isso dificulta o caminho técnico-

regimental para sua aprovação, porque são discutidas repetidas vezes sem que sejam aprovadas. Quando uma proposição é construída e há interesse de que ela seja aprovada, para que não haja choque regimental, é *habitus* do Legislativo *apensar* as matérias, ou seja, unificar em um só projeto. O jogo de posições é, assim, um cálculo que une interesse na aprovação ou não, com conhecimento regimental e estratégias de formar alianças.

O projeto saído da CEREPOL 2003, PL n.º. 2670/2003, chegou ao Plenário em 2007 por meio do Colégio de Líderes. A estratégia acordada foi apensar todas as proposições individuais em tramitação na Casa para que todas fossem rejeitadas em Plenário. O objetivo foi reapresentar o mesmo projeto sem questionamentos sobre outros que tramitassem e fosse um entrave na votação no Plenário, pois é necessário votar projetos de matérias com o mesmo teor que tenham data anterior. Desse modo, quinze propostas de Lei foram apensadas ao PL n.º. 2670/2003, datadas de 1989 a 2006.

Os líderes já tinham construído um acordo para reapresentar na mesma Sessão Plenária o novo projeto. Regimentalmente, “Uma vez aprovada a retirada da proposição, ela não pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa, salvo se o Plenário autorizar. Trata-se de uma medida que visa racionalizar o processo legislativo, pois tende a dificultar reapresentação de matérias retiradas por seus autores” (Regimento Interno, 2011, p. 250).

Como o Colégio de Líderes possuía consenso na votação do projeto, eles mobilizaram o número de assinaturas necessárias para reapresentá-lo com uma nova identificação, dando início à tramitação do PL n.º. 1210/2007, com a mesma matéria do PL n.º. 2670/2003.

Se de um lado foi construído consenso para condições regimentais para votação da matéria, por outro, deu-se início ao *jogo do entrave* na disputa de posições na arena legislativa. O projeto foi elaborado em 2003, na 52ª legislatura, com uma bancada diferente da 53ª legislatura. Abaixo, um quadro que diferencia a formação da Casa:

Quadro 5 – Comparativo das bancadas nas 52ª e 53ª legislaturas (2003 – 2006/ 2007-2010)

	52ª	53ª
PMDB	70	77
PT	91	57
PSDB	63	44
PR	34	55
DEM	73	40
PP	43	12
PCdoB	12	23

PDT	18	27
PSB	28	15
PV	6	14
PPS	19	3
PSOL	-	3
PMN	2	7
PRB	-	16
PSC	1	23
PTB	41	3
PTC	-	-
PSL	2	-
PRONA	6	PR

Fonte: Site Câmara dos Deputados.

Na 52ª legislatura, a Câmara dos Deputados possuía quinze partidos com representação. A 53ª legislatura iniciou com vinte partidos. Um deles, o Partido da República (PR), foi uma fusão entre o PRONA e o PL. Houve uma diferença entre o número de deputados eleitos por partidos na eleição e o número da posse, devido à prática da troca de legendas criticada na CEREPOL 2003: candidatos se elegem por partidos que viabilizam a vitória eleitoral e, após o pleito, reorganizam-se em outras legendas para atuação na Câmara Federal. O PR recebeu, após as eleições, nove deputados migrantes, o PSDB perdeu dois deputados e o PPS perdeu cinco. As novas siglas seriam o PSOL, o PR, o PAN, o PRB, o PHS, e o PTdoB.

Após as eleições são formados os blocos de atuação parlamentar, e três grandes blocos foram formados.

Quadro 5 – Blocos parlamentares em 2007

PARTIDOS	NOVAS SIGLAS	TOTAL
PMDB, PT, PP, PR, PTB, PSC, PTC e PTdoB	PR e PTdoB	279 deputados
PSDB, PFL e PPS	-	149 deputados
PSB, PDT, PCdoB, PMN e PAN	PAN	72 deputados

Fonte: Site Câmara dos deputados.

De fora de blocos parlamentares ficaram PV, PSOL, PHS e PRB. Os *blocos parlamentares* são a aliança entre os partidos para ação política combinada e com uma liderança comum. O efeito é que os partidos perdem a liderança da legenda, por terem delegado as suas

atribuições ao líder em comum. Entretanto, o líder partidário continua com participação no Colégio de Líderes. A dissolução do bloco parlamentar prevê, regimentalmente, que só poderá estabelecer um novo bloco na sessão legislativa seguinte, o que, na prática, corresponde apenas a alianças por sessões, sem ter nenhum vínculo de permanência.

O que, então, sugere a formação dos blocos acima, indicados no início da 53ª legislatura? O quadro demonstra, de um modo geral, quem seria a bancada governista, quem seria a oposição, quem estaria sob a área de influência para negociações e, por fim, aqueles que não se aliaram a nenhum bloco, isto é, os partidos que dão preferência a destacar seu posicionamento em separado.

Como é possível perceber no Quadro 5, os partidos grandes como o PT e o PSDB perderam significativo número de cadeiras: 34 e 19, respectivamente. Como consequência, o projeto elaborado na legislação anterior não teve a mesma adesão.

O PL nº. 1210/2007 foi para votação em Plenário em junho de 2007. Nesse espaço, os posicionamentos em relação à matéria se deram por meio da fala das lideranças partidárias. A primeira discussão foi em torno de emendas aglutinativas apresentadas para inserir na votação propostas complementares às que foram discutidas e formalizadas no Relatório Caiado. No caso, a ação política no uso da técnica foi discutida no Colégio de Líderes e elaborada por alguns partidos que buscavam construir um consenso entre as bancadas para aprovar uma reforma.

Foi colocada para encaminhamento uma emenda aglutinativa, ou seja, a discussão sobre se a alteração no conteúdo da proposta seria aceita para votação em Plenário. A proposta foi modificar a lista fechada e o financiamento exclusivamente público para lista flexível e financiamento misto, alterando o teor do Relatório Caiado original. Quem elaborou e apresentou foram deputados do PCdoB, PMDB e DEM, partido do próprio relator, Ronaldo Caiado, que, como legenda e através da representação de sua liderança, buscava construir um consenso. O que ocorreu no jogo de posições para que fosse sugerida a mudança?

Como apresentado no Quadro 5, a bancada do PCdoB teve um crescimento de deputados eleitos, saindo de 12 para 23 das cadeiras. O PMDB também teve um crescimento das vagas, saindo de 70 para 77 parlamentares. O aumento foi um fato que induziu à tentativa de construção de consenso pela diversidade de interesses dentro dos dois partidos. Nesse sentido, a decisão política (não aleatória) buscava compreender as demandas daqueles parlamentares que seriam afetados pela decisão e, assim, expandir o benefício para o maior número de atores políticos.

A situação política institucional do DEM estava em transição, parte do processo de mudança da imagem e identidade do PFL. O movimento teve início após o governo Lula, quando o partido saiu da posição de situação para oposição. Presidente do partido por 10 anos, Jorge Bornhausen avaliou que o momento era de construir uma nova identidade. O PFL tinha sua imagem associada ao regime militar e o estigma de partido de direita. Para Antônio Lavareda, a transição foi associada à mudança geracional do comando, colocando novos nomes na burocracia do partido. Rodrigo Maia, na época com 37 anos, foi colocado na presidência do DEM. Novos nomes surgiram como parte do projeto, a exemplo de Gilberto Kassab e Kátia Abreu, ambos partem da elite política brasileira (RIBEIRO, 2014).

Eleitoralmente, a construção do posicionamento do DEM também precisou ser repensada. Houve a queda no número de parlamentares, de 73 para 40 cadeiras, além de demandas eleitorais dos novos nomes que assumiam a liderança do partido, que entraram em choque com a proposta de Ronaldo Caiado. Mais uma vez, considera-se o benefício e a extensão da decisão: uma lista fechada tenderia a prejudicar a ascendência da nova geração do partido no ordenamento.

Ronaldo Caiado faz críticas à emenda aglutinativa que foi proposta porque, segundo argumenta, não foi o projeto discutido em Comissão, mas uma distorção para conseguir um consenso. Ele afirma:

Ao se buscar apoio, perguntou-se: *‘O que você quer? Eu quero que retire as mulheres’*. Então, retiraram as mulheres na alternância. *‘O que você quer? Eu quero que entre dinheiro pessoa física’*. Então, vai entrar dinheiro pessoa física. *‘O que você deseja? Empresarial também tem que entrar’*. Entraram com a empresarial. *‘O que mais você deseja? Agora eu quero limitar o número de cabos eleitorais’* [...]. Isso foi feito para buscar acordos de última hora. Um sistema eleitoral não se faz dessa maneira, tem que ter um estudo científico, embasado (CAIADO, 2007, p. 61).

O uso dessa prerrogativa regimental na votação foi uma forma de construir consensos para aprovar a matéria em Plenário. Ao se colocar contra a emenda aglutinativa, Caiado (DEM) buscava a votação de seu relatório original pelo sentido da matéria como um todo, porque correspondia a estudos aprofundados, e não a decisões contextuais.

Flávio Dino (PCdoB) falou em favor da emenda aglutinativa, de sua autoria. Para ele, seria modo como se construiria um sistema eleitoral dentro do possível, e não do ideal. É um posicionamento no *jogo do consenso* marcado pela defesa do entendimento ideológico do partido ao defender o sistema misto. Diz ele:

Exatamente porque é mista do começo ao fim, teremos metade das vagas preenchidas

por lista e metade por voto nominal. Qual a derivação disso? Teremos campanha na lista e campanha no voto nominal. E qual a consequência disso? Teremos financiamento público e financiamento privado, como em todos os Países do mundo, a começar pelo Brasil (NT, 2007, p. 64).

O debate sobre a emenda aglutinativa gira em torno de dois argumentos centrais: 1) a favor, por ser considerada uma “reforma possível”, produzida dentro do *jogo do consenso*; 2) contra, por considerar que se deve votar o projeto original, sem “arranjos”, e esse posicionamento é construído de modo a levar para votação a lista fechada, que não é consenso, e, assim, como estratégia para votação, conseguir através do *jogo do entrave* barrar o sistema de listas.

A estratégia de votar contra a emenda aglutinativa é interpretada por alguns deputados como estratégia para votar o Relatório Caiado completo, sem ser por partes, o que teria como consequência o entrave de toda a matéria, visto que o documento foi produzido articulando os pontos a serem modificados, principalmente porque, ao incorporar no relatório original pontos que buscavam construir consensos, haveria maior viabilidade de aprovação das matérias.

A votação é feita inicialmente pelo sistema de verificação “visual” e o presidente considera que a matéria foi rejeitada. Entretanto, é pedido para fazer verificação e, assim, segue-se para a votação nominal.

O PMDB e o PTB pediram para convocar deputados que estavam na Casa (497), mas não estavam no Plenário. Chinaglia, presidente da Câmara dos Deputados, considerou que haveria possibilidade de manobras, e permitiu que os deputados fossem chamados para o Plenário enquanto outros deputados votavam. Como tática a ser adotada, o *habitus* conduz para que os parlamentares votem com mais rapidez ou lentidão, de acordo com seu interesse específico. Já tinham votado 440 deputados, e o presidente da Mesa permitiu esperar mais 10 minutos, de acordo com a solicitação do Miro Teixeira (PDT). Ao final, o resultado foi: “sim”, 203; “não”, 240, compondo um total de 443 deputados votantes. Assim, foi rejeitado o requerimento de preferência que retirava o projeto original da votação. Em seguida, o Relatório Caiado foi colocado para votação.

Um requerimento do líder do PR, Miro Teixeira, foi apresentado à Mesa, solicitando a votação por partes do PL 1210, colocando como primeiro ponto a lista preordenada e, em seguida, a matéria restante. Esse desmembramento foi parte do *jogo do entrave* para que a pauta fosse obstruída: a lista fechada não sendo aprovada, todo o resto do projeto não poderia ser votado, porque a lógica de sua construção foi em cima do sistema de lista preordenada.

Houve um debate sobre o tempo para discutir e decidir sobre o requerimento. De um lado, alguns deputados pediram mais tempo para ver o efeito da votação em separado. De outro, deputados acreditavam que todos já conheciam a matéria e que deveriam ir logo para votação.

Ganhamos uma tese, que presumimos ser a melhor para o Brasil, e queremos continuar neste ritmo de votação. Queremos aproveitar, sim, algumas coisas do Relatório Caiado, mas está claro que terminou a discussão do voto em lista na sessão de hoje. Portanto, para se passar qualquer coisa para amanhã ou para depois, terá de haver acordo. Vamos votar hoje, simbolicamente, a proposta de adoção do sistema de listas, rejeitá-la e acabar de discutir a matéria para fazermos uma grande reforma política para o País.⁶³

Sr. Presidente, como somos democráticos, temos de aceitar o resultado com clareza e respeito. Devemos reconhecer que a questão da lista está derrotada. Não adianta ficar teimando. A Casa já se manifestou a esse respeito por 2 vezes. Vamos ter a humildade de reconhecer que esse processo é uma página virada. Até concordamos com a idéia de se votar simbolicamente a lista e se passar a discutir outras questões, como a reforma política que o País deseja⁶⁴

Arlindo Chinaglia (PT), assim, propôs colocar em votação, de forma simbólica, a lista fechada. Diz:

Inclino-me para a avaliação política de que a lista será derrotada hoje. Não há como a Mesa transigir para impedir que a vontade do Plenário prevaleça, porque isso foi combinado. (*Muito bem. Palmas.*) Portanto, qualquer que seja o caminho, a questão vai ter de ser resolvida hoje. Não quero tirar a possibilidade de qualquer Líder de bancada lutar por suas posições. Não se trata disso. Vai ser da maneira que o Plenário julgar mais oportuno (2007, p. 115).

A lista fechada preordenada foi colocada em votação. Abaixo, as orientações partidárias.

Quadro 6 – Lista fechada preordenada (orientação de bancada)

PARTIDO	ORIENTAÇÃO BANCADA
PT	SIM
PTB	NÃO
PSDB	NÃO
PSOL	SIM
PPS	LIBERADA
PTdoB	NÃO
PSB/PDT/PCdoB/PMN/PHS/PRB	NÃO

⁶³ Miro Teixeira, PDT, NT, 2007, p. 107

⁶⁴ Henrique Eduardo Alves, NT, 2007, p.111.

PMDB	LIBERADA. Justifica porque 15 deputados não votaram com a orientação e, assim, considera não existir consenso.
PCdoB	SIM
PDT	NÃO
DEM	SIM

Fonte: NT, sistematização da autora.

Mais uma vez, as lideranças dos partidos solicitaram que os deputados dispersos pela Casa seguissem ao Plenário para votação de acordo com a orientação da bancada. O Plenário esvaziado durante o debate e discussão da matéria indicava o desinteresse na matéria, permanecendo no debate e nos encaminhamentos aqueles que já estavam diante da discussão, do estudo, da construção de uma *expertise* intrínseca à questão da reforma política. Os demais só retornaram quando iniciada a votação.

Indica, também, que quem se coloca no *jogo*, seja do *consenso*, seja do *entreve*, são as lideranças das bancadas que, na hora da votação, contam com a fidelidade de seus parlamentares em seguir a orientação do partido. Mais uma vez, destaca-se a mobilização dos deputados nas matérias sem que estes tenham conhecimento aprofundado do que está sendo votado. Reforça-se, aqui, a tese de que há no Legislativo um problema informacional (SANTOS; ALMEIRA, 2011) e, portanto, os efeitos das coalizões são potencializados.

O resultado final foi o seguinte: 181 deputados votaram “sim”, 252 votaram “não” e 3 abstenções, formando um total de 436 parlamentares votantes. Assim, a lista fechada preordenada foi rejeitada. Como os demais pontos do projeto estavam conectados ao primeiro, toda a matéria foi rejeitada.

3.6 O jogo de posições: a ação política para o consenso e para o entreve no Relatório Caiado

A construção do *habitus* parlamentar perpassa pelos fatores simbólicos e pragmáticos (institucional) no jogo de posições. A dinâmica de construção de um projeto da reforma política, observada do ponto de vista do funcionamento das instituições que serão alteradas, conduzia-me à observação da prática legislativa, considerando seus aspectos técnicos para produzir consensos e entaves. Era preciso, pois, observar o funcionamento do

presidencialismo de coalizão ao passo que estava sendo discutida sua alteração para aprimoramento como instituição democrática.

Os aspectos técnicos e o uso regimental dos procedimentos são partes da linguagem do campo político legislativo. A construção do capital político exige o conhecimento de tal linguagem para que exista ganho no jogo de posições, estabelecendo a relação entre dominantes e dominados. No âmbito legislativo, o sentido da ação política corresponde ao lugar de agente informacional. Esse agente possui uma função que podemos correlacionar ao papel do Executivo no presidencialismo de coalizão, na medida em que a ambos é permitido indicar a matéria a ser discutida e encaminhada, ou seja, possuem o poder de agenda. Utilizando esse viés de comparação relacional dentro da perspectiva informacional, a reforma política é, pois, elaborada através de três agentes informacionais: comissão, relator e Colégio de Líderes.

Para Santos e Almeida (2011), as comissões legislativas brasileiras não exercem o papel de agente informacional quando a política a ser deliberada é pouco complexa, porque o custo de aquisição de informação não compensa, visto que o tempo investido é descontado na articulação dos parlamentares medianos com suas bases. Os autores consideram, por outro lado, que as comissões especiais são mais específicas, e isso exige maior investimento em *expertise* sobre a política. A Comissão Especial de Reforma Política (CEREPOL) é, portanto, um espaço de circulação de informações sobre o funcionamento das instituições políticas.

Dito isto, ao organizar e distribuir as informações o relator cumpre um papel fundamental. Na CEREPOL 2003, o alinhamento das discussões envolveu a definição de uma reforma voltada para questões eleitorais. A justificativa foi que a tramitação infraconstitucional facilitaria a mudança. O fato, apesar de questionado por alguns deputados da comissão, ao final, consolidou a ideia de que estava em jogo uma reforma *ideal* e uma reforma *possível*. Entre elas colocava-se o *jogo do consenso* e o *jogo do entrave*.

Ao sair do espaço da CEREPOL para ir ao Plenário, há mudança do agente informacional, lugar ocupado pela figura do líder de bancada de cada partido. A maioria dos deputados medianos acessam as informações sobre a matéria em votação através da orientação de bancada.

Se um deputado federal eleito tem pouco acesso às informações sobre a matéria que vai votar, como um cidadão comum que só participa da vida política na época de eleições pode compreender não apenas o conteúdo das mudanças do sistema, mas o jogo de posições na arena legislativa?

As propostas de reforma política limitadas aos critérios de seleção de representantes pouco inserem os cidadãos na participação do cotidiano da política. Assim, o que foi construído

como proposta (e consenso entre os atores legislativos) teve contribuição para a governabilidade na medida em que buscava, através do fim das coligações e da proposta de fidelidade partidária, diminuir o número de legendas de ocasião. Portanto, a formação de coalizão seria mais fácil para o Executivo manter o seu poder de agenda.

A relação representação/representatividade não foi alterada. Não houve proposta que reforçasse o *accountability*, ou seja, que responsabilizasse o parlamentar diante de seus eleitores, afora seu interesse direto em se manter na vida pública.

Ao tornar a reforma eleitoral, mantém-se o modelo de democracia representativa e, portanto, a formação de classe política distante da sociedade. No discurso, justifica-se a reforma “para dar resposta à sociedade”. Na prática, mantém-se o interesse da classe política. E mais: dentro da própria representação, há distinção entre os políticos aptos a conduzir os processos legislativos e os que orbitam em torno destes agentes informacionais. O impasse nas votações concentra-se no *jogo do consenso*, retirando a disputa ideológica para dar lugar ao projeto pragmático da *reforma possível*.

O *jogo do consenso* perdurou a 52ª legislatura até o início da 53ª legislatura. O impasse da votação e a adesão ao *jogo do entrave* ocorreram porque os agentes informacionais, na figura das lideranças partidárias, embora tenham acompanhado o *jogo do consenso* no decorrer da legislatura anterior, não lideravam dentro do mesmo contexto e nem para os mesmos parlamentares medianos. Isso porque há uma renovação na Câmara dos Deputados no que se refere ao deputado mediano. Os que adquiriram experiência nos mandatos anteriores e passaram a ocupar posição de agente informacional precisaram, assim, reorganizar os cálculos no jogo político. Se o contexto político muda, os posicionamentos mudam também.

O contexto se transformou porque estavávamos diante do segundo mandato de Lula, momento em que o lulismo se consolidava. Singer (2012) indica que as eleições de 2006 não foram apenas uma repetição da anterior. Para ele, o resultado da reeleição de Lula esteve acompanhado de um novo realinhamento de posicionamentos sociais e ideológicos.

A previsão era que o Brasil estaria dividido entre os ricos e pobres, considerando, para isso, que a classe média fazia parte do primeiro grupo. Esta, por sua vez, estava concentrada nos escândalos do “mensalão”, enfatizados pela mídia. Assim, iniciava-se um desgaste do ponto de vista do apoio eleitoral a Lula. Com a classe média dividida entre o apoio a Alckmin ou a Lula, o Brasil aparecia dividido entre ricos e pobres, correspondendo àqueles que se colocavam nos extremos da estratificação social. Diz Singer (2012, p. 88): “Sugerimos a interpretação de que os eleitores mais pobres buscariam uma redução da desigualdade, da qual

teriam consciência, por meio de uma intervenção direta do Estado, *evitando movimentos sociais que pudessem desestabilizar a ordem*” (grifo do autor).

O Programa Bolsa Família (PBF) iniciou como uma medida que compilava os benefícios de assistência que, no governo FHC, eram dispersos. A unificação dos programas em um só facilitou o acesso aos benefícios, pois o acesso à informação sobre eles estava concentrado em um só programa. O PBF se transformou em uma garantia de renda mínima para as famílias em condições de extrema pobreza. Como consequência, houve aumento da sensação de possibilidade de consumo para as classes mais baixas (SINGER, 2012).

A sensação de aumento de consumo não foi apenas pelo PBF. Associado a ele estava o aumento do salário mínimo, a possibilidade de crédito consignado para os aposentados, o crédito para agricultura familiar e o microcrédito para famílias de baixíssima renda. O Estado, desse modo, passou a intervir na economia produzindo bem-estar social. A economia funcionava porque ocorreu um aumento do consumo da população, o que, conseqüentemente, aumentava o lucro das médias e grandes empresas (SINGER, 2012).

Em particular no ano de 2005, quando eclodiu o escândalo do ‘mensalão’, ocorreu, segundo classificação de Waldir Quadros, a primeira redução significativa da miséria desde o Plano Real³⁹, presumivelmente em consequência do conjunto de medidas tomadas pelo governo Lula. Assim, enquanto os atores políticos tinham a atenção voltada para a sequência de denúncias do ‘mensalão’, o governo produzia em silêncio o ‘Real do Lula’ que, diferentemente do original, beneficiava, sobretudo, a camada da sociedade que não aparece nas revistas (SINGER, 2012, p. 94).

As ações de Lula, para Singer (2012), expandiram o mercado interno para o consumo de pessoas com baixa renda. Essa associação de interesses dava ao projeto de Lula uma característica particular, pela combinação de forças políticas necessárias para sua efetivação: o lulismo. Havia crescimento econômico e estabilidade social, mas sem transformar ideologicamente a correlação de forças entre classes dominantes e dominadas. “Parece-nos que o lulismo, ao executar o programa de combate à desigualdade dentro da ordem, confeccionou nova via ideológica, com a união de bandeiras que não pareciam combinar” (SINGER, 2012, p. 96).

Singer (2012) ressalta que mesmo priorizando uma economia voltada para baixa renda, com características de um programa de classe, o lulismo se distanciava da perspectiva de rompimento do modelo econômico que foi defendido nas décadas de 1970 e 1980, de modo

que representou uma ausência de construção de consciência de classe, mas inseriu no modelo econômico vigente os *subproletariado*.⁶⁵

Buscamos aqui mostrar que, na ausência de um avanço da esquerda, o primeiro mandato de Lula terminou por encontrar outra via de acesso ao subproletariado, amoldando-se a ele, mais do que o modelando, porém, ao mesmo tempo, constituindo-o como ator político. Isso implicou um realinhamento do eleitorado e a emergência de uma força nova, o lulismo, tornando necessário um reposicionamento dos demais segmentos (SINGER, 2012, p. 99).

O lulismo seria, sob essa análise, um mediador dos interesses das classes médias e de baixa renda.

Boito Jr. (2013) rebate a tese de Singer (2012), justificando que se os grupos são difusos porque não se organizam em torno de um interesse de classe, não há como construir um programa em seu favor. Desse modo, a organização que cabe a eles é eleitoral, sendo o programa de transferência de renda o único momento de convergência. “Ora, o Estado capitalista sempre tem um papel ativo que o coloca acima dos interesses imediatos dessa ou daquela classe ou fração e que possibilita que essa instituição busque um equilíbrio instável de compromisso entre as forças em presença” (p. 173). Assim, completa o autor, os governos petistas não agiam para equilibrar os interesses de classes, mas suas ações estavam, na verdade, fortalecendo o empresariado nacional.

Para Boito Jr. (2013), a política econômica do governo Lula e do governo Dilma (em sequência) é neodesenvolvimentista, visto que fortalece a burguesia interna, ao priorizar seus interesses. O resultado é a consolidação da hegemonia do bloco burguês-nacional.

Dentro do grande capital, temos, segundo nossa hipótese, uma fração burguesa, que denominamos, seguindo Nicos Poulantzas, burguesia interna. Essa fração, presente em diversos setores da economia nacional – construção naval, construção civil, indústria de transformação, mineração e outros –, embora não seja anti-imperialista, reivindica a proteção do Estado para preservar e melhorar sua posição no capitalismo brasileiro (BOITO JR, 2013, p. 175).

Desse modo, diante do escândalo do “mensalão”, as organizações empresariais brasileiras não apoiaram a derrubada de Lula porque estavam sendo beneficiadas pela política neodesenvolvimentista do governo. O cerne da questão é que o fortalecimento da burguesia nacional não excluiu a inclusão no mercado de consumo por parte dos trabalhadores, ou, nos

⁶⁵ A categoria analítica *subproletariado* é, no texto de André Singer, uma referência à análise de Paul Singer em Singer, P. *Dominação e desigualdade*. São Paulo: Paz e Terra, 1981. p. 22.

termos utilizados, do subproletariado, pois este estava incluído nos programas sociais. Entretanto, deve ser ressaltada a formação do bloco hegemônico de poder. Os trabalhadores não foram incluídos nas decisões políticas e, como consequência, não foram os principais beneficiados nos crescimentos sociopolíticos e econômicos (BOITO JR., 2013).

A desigualdade de tratamento é brutal. O subproletariado não está no poder, isto é, não é o destinatário privilegiado das medidas de política econômica e social. Singer demonstra com fatos e argumentos a relação de fidelidade político-eleitoral do subproletariado para com os governos petistas. Porém, nesse caso, e diferentemente do que acontece com a grande burguesia interna, o reconhecimento político decorre, predominantemente, de uma relação ideológica e não do atendimento dos interesses mais sentidos dessa camada da população. Apesar de os programas sociais representarem um alívio para os trabalhadores da massa marginal, suas condições de trabalho e de vida continuam, em decorrência das opções dos governos petistas, muito ruins (BOITO JR., 2013, p. 176).

O efeito do lulismo foi positivo para o PT no âmbito eleitoral, assim como o apoio a agenda do Executivo por parte do Legislativo teve interesses bem específicos que coadunam com a presença de uma classe política elitista e elitizada, que fortalece seus privilégios econômicos. Aliás, não apenas o PT obteve ganhos eleitorais. Essa mesma classe política se manteve no bloco hegemônico, legitimada eleitoralmente em diferentes bases, pois ao se colocar a favor dos programas sociais recebia votos dos eleitores de classes baixas.

O custo do lulismo no âmbito institucional foi se estabelecendo aos poucos: o grande arco de aliança com os atores políticos para formação de coalizão que obedecesse ao poder de agenda do Executivo resultou em um aumento dos interesses eleitorais individuais e um baixo interesse na manutenção de organização coletiva partidária, decorrente de um descrédito popular com as legendas envolvidas nos escândalos políticos iniciados no “mensalão”.

Como consequência, foi interessante para os agentes do campo político, dentro do cálculo do jogo de posições, desvincular da associação negativa entre corrupção e partidos políticos presentes na opinião pública. Atrelado a isso, a individualização das negociações para manter a agenda do Executivo foi um incentivo aos atores, que visualizavam a maximização conjuntural dos seus ganhos eleitorais. Reforça-se aqui, então, que, no campo político, as ações no Legislativo são voltadas para o curto prazo, ou seja, para o pleito mais próximo. Nesses termos, discutir reforma eleitoral torna-se custoso para o legislador mediano atento para a manutenção da vida pública.

Do ponto de vista do eleitor, Singer (2012) considera que estes votaram no projeto de lulismo porque estavam sendo favorecidos pelo modelo econômico. Os valores

concentravam-se no espectro da direita política, na medida em que não houve uma formação de base ideológica, por isso houve um choque com desenvolvimento de garantia de direitos das minorias nos anos seguintes ao lulismo, mas esse ponto é uma questão para capítulos posteriores, quando será discutida e analisada a formação legislativa das atuações políticas dentro do âmbito institucional.

A mudança de contexto das legislaturas iniciadas em 2003 e 2007 trouxe uma nova configuração de bancadas. Isso representou uma fragmentação partidária e, como consequência, realinhou a base legislativa do governo Lula. O efeito informacional da nova configuração é de novas lideranças partidárias e novos partidos com resultado eleitoral dentro das regras já conhecidas. A negociação no Colégio de Líderes para votação da reforma política-eleitoral em Plenário ocorreu com novas lideranças e em cima de uma proposta construída segundo a configuração de bancadas da legislatura anterior, o que muda os cálculos para aprovação ou não da matéria.

O jogo do entrave não pode ser confundido com manobras, inclusive porque, de um modo ou de outro, a adesão ao sistema de listas não foi maioria no Plenário. Os usos técnicos e regimentais são parte do jogo político, tanto para a aprovação da matéria quanto para a sua rejeição.

A reforma política, após o seu entrave em Plenário, no ano de 2007, foi mencionada novamente em 2009, dessa vez através de uma proposta do Executivo, mas sem ter tomado proporções de tramitação. No Legislativo, voltou a ser colocada como pauta em 2011, no governo Dilma Rousseff. Uma nova comissão especial foi instituída, desta vez sob relatoria do deputado federal Henrique Fontana (PT/RS).

A transição do Relatório Caiado para o Relatório Fontana constitui um marco, pois o primeiro conseguiu construir o consenso em torno de uma proposta, mas não passou na votação. O segundo iniciou a construção da proposta a partir da ideia do anterior, mas buscando reconstruir os pontos em que ocorreram os entraves. Com a proposta nova, Fontana não obteve o apoio dos deputados federais e nem dos seus partidos. Assim, em vez de produzir um espaço político de consenso, fez da CEREPOL 2011 um espaço político de disputa de ideais e posições. Apresentou um relatório cujo conteúdo era reforçado pela proposta de Reforma Política petista e, por isso, não atraiu adeptos como o fez o Relatório Caiado.

4 REFORMA POLÍTICA IDEAL E REFORMA POLÍTICA POSSÍVEL

O Pacto Social construído no Governo Lula prorrogou-se para o primeiro Governo Dilma Rousseff. A herança eleitoral se estendeu para a herança das coalizões. Mais uma vez, a reforma política foi colocada em pauta no Legislativo através da criação de uma Comissão Especial, dessa vez sob a relatoria de um deputado petista, o Henrique Fontana (PT/RS). Foi a mais longa comissão para reforma política na Câmara, não pela riqueza de estudos do sistema político, partidário e eleitoral, mas pela dificuldade de produzir um consenso em torno da proposta. Após a obstrução em Plenário, a necessidade de retomar a discussão foi quase imediata em decorrência das Manifestações de Junho de 2013. O objetivo do capítulo é 1) Analisar as proposta de reforma política para alterações na democracia representativa (governabilidade, representação/representatividade e ampliação da democracia participativa); 2) Ponderar qual é o grau de inserção dos agentes do campo externo ao jogo político institucional.

4.1 O pacto social no governo Dilma: transições, transformações e o reflexo na política de coalizões

A mudança de liderança é um processo de transição, incluindo aquelas que se propõem a ser de continuidade. A transição dos governos de Lula para Dilma Rousseff também está inserida nessa constatação. Inicialmente com uma campanha associada à figura de Lula, Dilma Rousseff assumiu o poder sob a dinâmica do “lulismo”.

A crise econômica mundial teve impacto reduzido no governo Lula. Enquanto os países hegemônicos se concentravam em minimizar os efeitos da crise, no Brasil, a política econômica sustentava o crescimento a partir da apreciação cambial: de um lado, o setor industrial e as contas externas sofriam decréscimo; de outro, ocorreu o crescimento do capital financeiro por meio de altas taxas de capital fictício, enquanto o resto do globo mantinha as taxas de juros baixas (CORZI, 2015).

Lula concentrou-se em manter o crescimento econômico no mercado interno, associando a expansão da economia através do capital financeiro, do aumento de crédito para o consumo e da redução de miséria e das desigualdades sociais. Isso possibilitou a articulação entre diversos interesses, tanto do capital quanto dos trabalhadores, e assim formou sua base política e social (SINGER, 2012). O efeito destas medidas foi que, ao priorizar as altas taxas de juros e valorização do câmbio, o setor industrial retrocedeu porque sofreu impacto de produtos

importados, passou a perder mercado interno e externo e, portanto, ficou sem espaço para competitividade (CORZI, 2015).

Em certa medida, o governo Dilma deu continuidade à política econômica iniciada pelo governo Lula com centralidade em desenvolvimento econômico e distribuição de renda. A combinação contraditória mantida por Dilma Rousseff foi associada a medidas compensatórias para equilibrar a taxa de juros, e o cenário criado pelo seu antecessor teve, para isso, que ser alterado. Nesse sentido, o governo restringiu o crédito e aderiu às exigências do capital financeiro, conteve o gasto público, aumentou o imposto sobre os créditos pessoais (CORZI, 2015).

Ao manter as taxas de juros altas, o governo colocou o País numa situação econômica em desacordo com a crise mundial, uma vez que o resultado foi o desalinhamento do câmbio. A situação econômica desmobilizou os investimentos e a economia desacelerou. O governo Dilma começou a sinalizar para o distanciamento de políticas macroeconômicas neoliberais.

A partir de agosto de 2011 o governo iniciou cautelosa redução da taxa básica de juros, que em outubro de 2012 atingiu a cifra de 7,25%, aproximando-se das taxas vigentes nas principais economias do mundo. Ao mesmo tempo, Dilma reduziu o compulsório e o IOF sobre o crédito pessoal. Também incrementou o gasto público tanto na rubrica de custeio quanto na de investimento. O salário mínimo sofreu forte aumento. Os auxílios relativos ao programa bolsa família também foram majorados (CORZI, 2015, p. 99).

Os grupos beneficiados anteriormente com a alta taxa de juros saíram prejudicados nesse novo formato da política econômica. Como consequência, deu-se início ao processo de oposição ao governo Dilma. O grupo da grande imprensa é parte deste setor rentista por ser ligado aos interesses do capital. Este grupo passou a pressionar o governo para que adotasse uma postura recessiva, que, por sua vez, é parte da visão neoliberal de como reter o excesso de demandas, pois o cenário de recessão ocasionaria a queda de salários e empregos, vistos como causa da inflação (CORZI, 2015).

Ao cenário econômico soma-se o político. Lula valorizava a formação de coalizões no Legislativo. O pacto econômico foi acompanhado de formação de coalizões políticas necessárias para que a agenda do seu governo pudesse ser implementada. Na avaliação de Lula sobre os dez anos de PT no governo, ele afirma:

Nós tínhamos aprendido a fazer política e que, quando você faz uma política de coalizão, os aliados têm que participar do governo. É assim em qualquer democracia

do mundo. E vai continua a ser assim. Enquanto não tiver uma reforma política no Brasil, vai ser assim: quem ganhar, quem quiser governar, vai ter que conversar com o Congresso, vai ter que conversar com a Câmara, vai ter que conversar com o Senado, vai ter que conversar com o movimento sindical, vai ter que conversar com os empresários. E assim que se governa (SILVA, 2012, p. 20).

A postura negociadora de Lula não foi continuada por Dilma Rousseff. A relação entre o Executivo e o Legislativo, no formato do presidencialismo de coalizão, foi prejudicada pela postura da presidente. Com uma visão técnica e gerencial de governo, a presidente optou por diminuir o peso político na indicação para os ministérios e secretarias, como também não se mostrou disposta a fazer articulação política com o Legislativo. O diálogo com os parlamentares e seus partidos foi dificultado pela contínua fragmentação das legendas no Congresso. Como é possível visualizar no quadro abaixo, a 54ª legislatura (2011 – 2014) contou com a ampliação do número de partidos com representação na Câmara Federal.

Quadro 7 – Comparativo 52º, 53ª e 54ª Legislaturas⁶⁶

⁶⁶ O quadro deve ser lido da seguinte maneira: 1) quando tiver número 43 – 28 (DEM), significa que iniciou com 48 e concluiu a legislatura com 28 deputados; 2) quando tiver 0 – 45 (PSD), significa que iniciou a legislatura sem

	52° (2003-2006)	53ª (2007-2010)	54ª (2011-2014)
PMDB	70	77	78 – 71
PT	91	57	88
PSDB	63	44	53 – 44
PR	34	55	42 – 32
DEM	73	40	43 – 28
PP	43	12	41 -40
PCdoB	12	23	15
PDT	18	27	28 – 18
PSB	28	15	34 – 24
PV	6	14	15 – 08
PPS	19	3	12 – 06
PSOL	-	3	3
PMN	2	7	
PRB	-	16	08 – 10
PSC	1	23	17 em dez 2014
PTB	41	3	21 – 18
PTC	-	-	1
PSL	2	-	0
PRONA	6	PR	
PSD	-	-	0 – 45
SD	-	-	0 – 21
PROS	-	-	0 – 20
PTN	-	-	0
PTdoB	-	-	3
PSDC	-	-	0
PRTB	-	-	2 – 0
TOTAL PARTIDOS	27		

Fonte: Site Câmara dos Deputados, sistematização da autora.

De acordo com o quadro acima, dez dos 25 partidos que concluíram a 54ª legislatura com representação na Câmara Federal tiveram diminuição significativa de suas bancadas, com destaque para o DEM (43-28), PSDB (53-44), PR (42-32), PDT (38-18), PSB (34-24). Destes 25 partidos com representação, três foram criados: PSD, SD e PROS, iniciando com 45, 21 e 20 deputados, respectivamente. Ou seja, há uma migração partidária e consequente fragmentação das bancadas.

Duas consequências decorrem deste cenário. Na primeira, a formação de coalizão governamental é fragilizada, visto que a fragmentação demanda mais individualização das negociações do ponto de vista do interesse particular do deputado, e também exige que essa

nenhuma cadeira (ou seja, a legenda ainda não existia) e concluiu com 45, e assim sucessivamente.

característica distributiva seja feita a cada proposta da agenda do Executivo. A segunda diz respeito à articulação da ação política de acordo com interesses em pautas temáticas, frutos do cenário construído nos governos de Lula: diante da constante fragmentação e necessária construção de agenda do Executivo a ser negociada no Legislativo, a organização parlamentar em torno das comissões foi dada por interesses por temas que não necessariamente correspondiam aos programas partidários. Os partidos de esquerda e centro-esquerda no legislativo construíram posicionamentos favoráveis aos direitos sociais a partir das propostas e dinâmica do governo federal. Levaram para a estrutura institucional a possibilidade de inserção social no processo das políticas públicas.

Neste contexto, é possível citar uma ampliação da participação dos atores sociais no governo, seja como grupos representados pela ampliação de ministérios e secretarias voltados para políticas de inclusão – Igualdade Racial, Mulheres e Minorias -, seja através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Os espaços criados como ampliação dos grupos representantes de minorias (ministérios, secretarias e lugares no conselho) inseria agentes que, embora não participassem do processo eleitoral geral, são pessoas que foram indicadas para transitar no âmbito institucional e, portanto, fazem parte da formação de um governo de coalizões.

A ampliação da articulação política a partir de pautas temáticas foi incentivada pela criação de ministérios e secretarias no governo federal. Qual é, portanto, o efeito da criação de espaços institucionais para questões específicas?

A criação de um ministério tem efeito de formação de coalizações, pois é mais uma pasta para articular com os partidos de base de apoio ao governo. É, também, uma forma de produzir políticas públicas destinadas ao grupo que a pasta representa. Isso significa, portanto, mais verbas para representar um determinado grupo. Por exemplo, temos o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.⁶⁷ Ele é responsável por políticas públicas para agropecuária com fomento ao agronegócio. Esse ministério representa interesses do campo, e quem o ocupa direciona a política para interesses das elites dominantes ou para os trabalhadores do campo.

A criação de secretarias específicas também faz parte dessa articulação política por grupos de interesses. Por exemplo, no governo Lula foi criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial.

⁶⁷ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/governo-federal-e-formado-por-ministerios-secretarias-e-orgaos-especiais>>. Acesso em: 30 mai. 2016.

Na medida em que a ação política informacional diminui, em detrimento da distributivista, a lógica de atuação na arena legislativa também modifica seu *habitus*. As coalizões formadas para as comissões vão seguir lógicas temáticas, seja para pautas da direita (Bancada BBB)⁶⁸, seja para de centro-esquerda e esquerda (movimentos sociais). Aqui, cabe considerar que as bancadas conservadoras foram crescendo no âmbito institucional devido à reação diante da expansão de direitos advindas dos governos petistas. Nessa mesma lógica, houve intensificação da construção, via opinião pública e publicada, da visão de que o PT seria o principal partido vinculado à corrupção.

Assim, à parte da inclusão institucional de setores da sociedade civil, algumas outras organizações promoveram movimentos que funcionaram como pressão para os agentes das instituições políticas – o campo político externo buscava, assim, diálogo com o campo interno. No segundo mandato de Lula (2007-2010), a sociedade civil iniciou um processo de participação na esfera institucional por uma demanda que surgiu após o escândalo do “mensalão”. O resultado concreto para as instituições políticas foi a elaboração da “Lei Ficha Limpa” em resposta à corrupção. Assim, no Brasil, os escândalos de corrupção ascenderam uma participação da população que culminou em movimentos cujo foco era uma limpeza ética e moral da política.

A Lei Ficha Limpa foi fruto da proposição de iniciativa popular, articulada com instituições da sociedade civil: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Movimento pelo Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e Articulação Brasileira Contra Corrupção e Impunidade (ABACCI). Iniciada em abril de 2008, conseguiu coletar um milhão e trezentos mil assinaturas, formando, assim, uma coalizão de atores não governamentais. O Projeto de Lei apresentado em 2009 propôs a alteração da Lei Complementar nº. 64, de 1990, conhecida como Lei das Inelegibilidades. O projeto de lei foi aprovado em junho de 2010.

Estes movimentos e a “Lei Ficha Limpa” objetivavam construir a opinião pública como agente motor da arena política institucional. Os políticos profissionais incluíram a pauta, apropriando-se dela para estabelecer a dinâmica no jogo de posições: o “combate” à corrupção se tornou um canal discursivo para manter diálogo entre representantes e representados sem que isso significasse uma mudança de *habitus* dos agentes no campo interno. Do ponto de vista

⁶⁸ O significado de BBB é “Boi, Bíblia e Bala”. A expressão é utilizada para se referir às bancadas comuns que representam a agropecuária, interesses religiosos conservadores (aqui não se inclui religiões fora das matrizes evangélicas e católicos ortodoxos) e segurança, também com caráter conservador, à frente de pautas como redução da maioria penal.

da estrutura institucional, os mecanismos para inclusão da sociedade civil não ampliaram a participação cidadã. Permitir a tramitação e aprovação do projeto foi uma medida de interesse dos políticos porque não diminuía a distância entre mandantes e mandatários. O político vocacionado poderia continuar o exercício de suas funções conforme os seus interesses.

A criação de espaços institucionais no Executivo gera demandas de políticas públicas para o Legislativo, pois, de acordo com a estrutura institucional brasileira, o Executivo possui o poder de agenda. Para supri-las, o Legislativo organiza-se em comissões especiais para analisar o encaminhamento das políticas de ação do governo. Podemos visualizar o efeito da produção desse novo *habitus* a partir do aumento das comissões especiais que, como vimos, são destinadas à discussão de temas específicos.

Quadro nº 02 – Comparativo número de Comissões Especiais (52ª, 53ª, 54ª legislaturas)

	52ª Legislatura (2003-2006)	53ª Legislatura (2007-2010)	54ª Legislatura (2011-2014)
Especiais, Externas e GTs	116	118	131
CPIs	10	8	4
TOTAL	126	126	135

Fonte: Site Câmara dos Deputados⁶⁹.

Dentre as comissões especiais foi instalada a Comissão Especial de Reforma Política (CEREPOL/2011), que iniciou os trabalhos em 2011 e cuja proposta foi para votação em Plenário em 2013. Em termos de discussões para elaboração e votação do relatório, esta foi a comissão mais longa sobre o tema desde o período revisional. Em termos de tramitação foi a mais rápida, visto que chegou ao Plenário ainda na mesma legislatura. Entretanto, a ida ao Plenário configurou uma estratégia para obstrução de pauta, como veremos no tópico a seguir.

4.2 CEREPOL 2011: os bastidores como palco de negociações

A experiência da CEREPOL 2003 trouxe algumas conclusões que foram postas como impasses e como questões a serem refletidas no novo processo que se iniciava. A principal relaciona-se com a reforma política “ideal” e a reforma política “possível”.

No primeiro caso, cada agente político envolvido no processo de tramitação (Legislativo, Executivo e Judiciário) possui uma ideia do que deveria ser alterado e qual o

⁶⁹ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura>>. Acesso em: 17 mai. 2016.

melhor modelo para o sistema político segundo os seus interesses e compreensões de reforma. No segundo caso, o entendimento construído na experiência da CEREPOL 2003 e produção do Relatório Caiado foi de que uma reforma política “possível” dependeria da produção do consenso.

A outra questão que surgiu da CEREPOL 2003 e que foi colocada na reunião de instalação da CEREPOL 2011 foi se havia desejo dos parlamentares em se fazer reforma. A obstrução e conseqüente arquivamento do Relatório Caiado em 2007 no Plenário foi a justificativa para essa preocupação pelos parlamentares que formavam a nova comissão.

Assim, na reunião de instalação da CEREPOL 2011, representantes dos três Poderes foram convidados para manifestar seus posicionamentos diante da reforma política. A primeira reunião teve as presenças do presidente do Senado, José Sarney, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, Ayres Britto e Ricardo Lewandowski, do ministro da Justiça Eduardo Cardozo (fez parte da Comissão anterior, de 2003), e do vice-presidente, Michel Temer. O ministro do STF Ayres Brito disse que

Os Poderes, evidentemente, são independentes. E, no limite da independência e da harmonia, o que prevalece é a independência. Mas, cotidianamente, o que deve preponderar é a harmonia. E essa predisposição para uma atuação conjunta, harmoniosa, concertada – com ‘c’, naturalmente -, porque, afinal, os três Poderes são órgãos elementares de uma só pessoa jurídica (informação verbal)⁷⁰.

Essas presenças também podem ser interpretadas através da análise do exercício do *poder simbólico*, na medida em que uniu representantes dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). O simbolismo da presença dos três Poderes se acentua quando consideramos que se aproximava o período do julgamento do caso do “mensalão”: houve necessidade de responder às demandas da sociedade (opinião pública) no que dizia respeito não apenas ao caso, mas à corrupção de forma geral. A Lei Ficha Limpa foi identificada como exemplo de que “a sociedade está cansada de corrupção” [sic], e deu abertura para inclusão de pautas que favoreciam a democracia direta, ampliando, assim, a ideia de soberania popular dentro das instituições políticas.

Os representantes do Legislativo (Câmara e Senado) também se pronunciaram. O presidente da Câmara dos Deputados, Marcos Maia (PT), abriu a instalação da Comissão Especial de Reforma Política de 2011. Fez um resumo do histórico das discussões de reforma política desde o período revisional da CF88. Defendeu o espaço legislativo como cenário para diálogo com a população. Ele afirmou:

⁷⁰ NT, 01 de Março de 2011, p. 17

É hora, pois, de dar andamento ao processo legislativo, pois ele, com seu sistema de Comissões, suas audiências públicas, seus debates abertos e incisivos, constitui, de um lado, um sofisticado mecanismo de recolha e elaboração de informações oriundas dos mais segmentos da sociedade e, de outro lado, uma vitrine para que as grandes questões nacionais atinjam a população (informação verbal)⁷¹.

José Sarney (PMDB), então presidente do Senado, argumentou que a reforma política seria necessária porque o Brasil avançou economicamente, mas ficou estagnado na esfera política. Dito isto, sua defesa é o aprimoramento da democracia representativa, pois a sociedade tem se manifestado através da “opinião pública organizada” [sic]. Segundo Sarney,

Hoje, o que se discute no mundo e realmente a falência da democracia representativa. Isso não pode existir porque não se encontrou nenhum regime melhor até hoje do que a representação parlamentar. Onde há parlamentares fortes, há democracias fortes; onde há parlamentares fracos, existem democracias fracas (NT, 01 de Março de 2011, p. 12).

Sarney atribui o enfraquecimento da democracia representativa à ampliação de organizações da sociedade civil que se inserem nas questões do Legislativo.

Eu acho que nós enfrentamos o problema da democracia representativa. Nós, que somos parlamentares, que somos herdeiros daquelas ideias que se iniciaram com o Rei João, já no século XIII, devemos reconhecer hoje que a nossa representatividade, que é feita periodicamente, encontra-se em contraste e em concorrência com outras maneiras com que a sociedade se expressa e manifesta seu desejo de também participar – aí está a internet com seus grupos de opinião, aí está a sociedade civil, aí estão as ONGs [...] que apresenta ao Parlamento o seguinte dilema: quem, na realidade, representa o povo? E, se não fizermos esta pergunta na reforma política que precisamos fazer, vamos ficar defasados no tempo (informação verbal)⁷².

A fala de Sarney (PMDB) põe-se como chave do debate que será feito no decorrer da comissão: de um lado, deputados que buscam fortalecer a democracia representativa; de outro, os que buscam incorporar nas instituições mecanismos de democracia direta, como veremos mais adiante. Por ora, cabe aqui apresentar os pronunciamentos dos líderes dos três Poderes.

Michel Temer (PMDB), vice-presidente, fez algumas ponderações em relação a possíveis entraves à reforma política. Para ele, o fato de o Congresso não ter aprovado alterações até o momento significava que estava de acordo com o formato do sistema político, eleitoral e partidário vigentes. Diz que “Ao longo do tempo, ocorreu um fenômeno curioso, porque, quando o Congresso também não decidiu sobre a reforma política, não significou que

⁷¹ NT, 01 de Março de 2011, p. 9

⁷² NT, 01 de Março de 2011, p. 12 - 13

ele se omitiu, mas que houve uma decisão precisamente expressa no silêncio”. Ademais, reforça que, segundo o seu entendimento, “[...] o silêncio também é uma forma de manifestação jurídica” (informação verbal)⁷³.

Temer (PMDB) indicou outro ponto que, na sua avaliação, reduziria o tempo de discussão. Para ele, não seria necessário convidar cientistas políticos para audiências públicas. Isso porque os deputados já conhecem o funcionamento de cada sistema proposto e, além disso, considera que cada parlamentar já tem uma posição sobre os pontos em pauta.

A posição do vice-presidente coloca o debate parlamentar num lugar vazio em termos de convencimento ideológico, restando, pois, o pragmatismo do cálculo de aliados para formação de maioria. O jogo político, portanto, é dado a partir da perspectiva do pragmatismo. Um reforço para esse ponto de vista é apresentado como parte da distinção entre ação política individual e a ação político-partidária. Como disse Temer (PMDB), “Cada Deputado ou Senador tinha sua posição em relação à reforma política, e, com isso, não se conseguia uma unidade político-partidária. Ou seja, não era o partido que viria para o plenário dizer qual era sua orientação, qual era a deliberação interna” (NT, 01 de março de 2011, p. 15).

Para reduzir o posicionamento individual, Temer (PMDB) sugeriu que os partidos discutissem internamente e que os deputados acatassem o princípio da maioria no debate de suas legendas, a fim de para formar uma unidade político-partidária para que no Plenário a discussão não tome um caráter individual, sob o risco de ter o processo prolongado.

4.1.1 Composição CEREPOL 2011: partidos, presidente e relator

A CEREPOL 2011 foi composta por quarente parlamentares e quarenta suplentes. Na tabela abaixo percebemos que, das 40 vagas, apenas 16 partidos ocuparam as cadeiras. Isso ocorre devido ao fato de que a distribuição de cadeiras nas comissões é feita de acordo com a representação proporcional dos partidos na Câmara Federal (Regimento Interno, 2011). Assim, a distribuição, por vezes, não inclui um representante de cada partido, como foi o caso da CEREPOL 2011.

Tabela 3 – Composição CEREPOL 2011 por partidos⁷⁴

⁷³ NT, 01 de Março de 2011, p. 14

⁷⁴ Na tabela foram contabilizados apenas os deputados titulares.

PARTIDO	DEPUTADOS COM MANDATOS ANTERIORES	TOTAL de DEPUTADO NA CEREPOL	
PT	5	7	
PMDB	3	5	
DEM	3	4	
PSDB	2	4	
PTB	2	2	
PSB	3	3	
PPS	0	1	
PDT	1	2	
PP	2	4	
PSOL	1	1	
PHS	1	1	Deputados, autora.
PTdoB	0	1	
PSC	1	1	
PRB	0	1	possibilidade de
PMN	0	1	ausências de
PCdoB	1	1	seria algum partido
TOTAL	25	40	cadeira ceder o
TOTAL DE PARTIDOS:	16		para outro que não

Fonte: Site Câmara dos
sistematização da

Uma
suprimir as
algumas legendas
com mais de uma
lugar na comissão

tenha tido direito à representação. No caso, o PMDB cedeu uma vaga para o PSOL e o PR cedeu suas duas vagas, uma para o PHS e outra para o PT do B.⁷⁵

Os parlamentares da CEREPOL 2011 compreenderam que sua formação possuía deputados mais experientes do que a comissão anterior (2003). Destes 40 deputados da CEREPOL 2011, duas eram mulheres (PT e PSB), e apenas uma delas se pronunciava com mais frequências na comissão.

A escolha do presidente e do relator da CEREPOL 2011 seguiu a orientação regimental de representação proporcional das bancadas nas comissões. Acordado em Colégio de Líderes, o presidente indicado foi Almeida Lima (PMDB), aprovado pelos membros da comissão, que por sua vez indicou para relator Henrique Fontana (PT). A seleção de ambos foi justificada pela experiência no Parlamento e nas discussões sobre reforma política.

Almeida Lima (PMDB/SE) é advogado. Passou pelo MDB, PSB (saiu por não querer apoiar o Lula em 1989), PDT (saiu porque queria se manter como oposição ao PT) e PSDB (saiu porque prometeram a presidência do partido em seu estado e esta não foi dada). Filiou-se ao PMDB em 2005, um ano após sua última filiação, e justificou que havia grande

⁷⁵ *Idem.*

número de peemedebistas que faziam oposição ao governo Lula. Em 2011, logo após ser eleito deputado federal pela sigla, foi para o PPS. Segundo ele, as mudanças de partidos são decorrentes da dificuldade de posicionamento diante do governo e das realidades dos estados. Em entrevista à revista *Veja*, disse não concordar com a reforma política proposta pelo PT.⁷⁶

Henrique Fontana (PT/RS) tem sua trajetória política com foco no Legislativo: foi vereador do Rio Grande do Sul e deputado federal. Ocupou a Secretaria da Saúde de Porto Alegre em 1996. A atuação parlamentar é intensa, tendo sido líder da bancada do PT em 2005. É formado em Administração de Empresas e em Medicina.

Ainda sobre a composição da Mesa da CEREPOL 2011, o PMDB ocupou o cargo de vice-presidência, de modo que o partido estava na maioria dos cargos da comissão e, portanto, o processo regimental ficou predominantemente em suas mãos.

4.1.2 Roteiro de trabalho, cronograma e *expertise*: a disputa para a construção da proposta

Os agentes que ocupam posições para condução do processo tendem a incorporar nas propostas elementos sujeitos à reforma que sejam mais próximos de seus posicionamentos. E quais são os elementos sugeridos pela CEREPOL 2011 e como o presidente e relator se posicionaram na elaboração das propostas? As primeiras reuniões se concentraram na construção do roteiro e cronograma. Ao longo do processo foi questionada a efetividade da dinâmica estabelecida, como veremos no decorrer do tópico.

Os pontos a serem discutidos e alterados que sobressaem no decorrer das discussões sobre roteiro e cronograma são formulados de acordo com a conjuntura e dependem dos agentes que estão conduzindo o processo. Os políticos têm a tendência de direcionar as propostas a partir seus interesses particulares em detrimento do interesse público, de modo que a produção de um consenso para o funcionamento das instituições políticas está associada ao acordo entre demandas individuais, e não com base na construção de uma instituição que visa ao bem coletivo.

Três pontos perpassam as discussões na CEREPOL 2011 e merecem destaque para que possamos compreender os impasses ocasionados pela discussão sobre a reforma política: 1) composição da comissão em relação à *expertise* dos deputados; 2) o trabalho conjunto entre a Câmara Federal e o Senado; 3) a dinâmica de trabalho, observando a produção de consensos.

⁷⁶ Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/almeida-lima-pt-tem-um-projeto-autoritario-para-o-brasil>>. Acesso em: 22 mai. 2016.

Os deputados federais da CEREPOL 2011 consideraram que a comissão estava sendo composta por políticos com *expertise* suficiente para formular uma proposta de reforma política, por isso corroboravam com o argumento de que não seria necessário ouvir cientistas políticos, já que se consideravam os especialistas na matéria. Entretanto, o presidente Almeida Lima (PMDB) definiu que, para legitimar o projeto que sairia da comissão, as reuniões seriam feitas dois dias na semana: nas terças-feiras, para deliberações e requerimentos, e nas quintas-feiras, para discussões aprofundadas através das audiências públicas que teriam caráter informacional para difundir a discussão de reforma política para além da CEREPOL 2011. As audiências públicas seriam feitas nas Assembleias dos estados federativos de acordo com os requerimentos dos deputados da comissão especial.

Para Almeida Lima (PMDB) era necessário ouvir os estados (um por região do País), além de mobilizar entidades que pudessem dialogar com municípios (prefeitos e vereadores), como a Frente Nacional de Prefeitos, a Confederação Nacional de Municípios e a União Nacional dos Legislativos Estaduais (UNALE). Para ele, essa era a forma de chegar aos diversos espaços da sociedade, pois “[...] é preciso retirar o tema desse quadrante aqui da Câmara dos Deputados e leva-lo para as ruas, pois que apaixona todo mundo” (informação verbal).⁷⁷

O presidente da CEREPOL 2011 compreendeu os espaços institucionais como “sociedade”, o que remete ao reforço da classe política distante da população. A proximidade com os cidadãos é entendida como parte do sistema eleitoral: ao eleger representantes, estes devem participar dos espaços de discussão para além de sua localidade.

Para Almeida Lima (PMDB), a comissão ter 40 membros demanda extrassessões públicas no que se refere a trabalhos administrativos porque o presidente e o relator não conseguiriam fazer sozinhos. A solução, para ele, é que existissem nas reuniões extras um representante de cada partido. A ideia veio, segundo ele, da sua experiência em outras comissões:

Levando em consideração que esta é uma Comissão com 40 membros, pela experiência quando presidi a Comissão Mista do Orçamento, também de 40 membros, em que trabalhávamos permanentemente em dois plenários [...], gostaria de sugerir, pela necessidade de trabalhos extra-sessão pública, de trabalho mais administrativos, a indicação por partido de um representante da bancada para as reuniões, cujo trabalho Presidente e Relator não gostariam de fazer sozinhos, a exemplo do trabalho de preordenar os temas (informação verbal).⁷⁸

⁷⁷ Almeida Lima, NT, 15 de março de 2011, p. 13.

⁷⁸ Almeida Lima, NT, 15 de março de 2011, p. 26.

Os encaminhamentos são decididos nas reuniões entre os partidos, com a justificativa de manter o espaço da comissão para defesa e debate das propostas. Com a diferença de posicionamentos das propostas – e consequente individualização da matéria discutida –, a centralidade nas legendas para o encaminhamento tende a ficar distorcida. Isso porque há, de antemão, um prejuízo informacional na Câmara: o partido permite os posicionamentos individuais, e aqueles parlamentares que não participam das discussões seguem a decisão da orientação da bancada sem, no entanto, compreender o seu significado.

A *expertise* dos deputados da CEREPOL 2011 também se evidencia através do uso de questões regimentais para conduzir o processo legislativo, sem que disso decorra algum entrave técnico. Eduardo Cunha (PMDB) e Efraim Filho (DEM) apontaram que as discussões se encaminhavam para apreciação de PECs; portanto, a CEREPOL 2011 precisaria estar regimentalmente habilitada.

[...] nós sabemos que o trâmite de uma matéria constitucional é absolutamente inviável se for começar do zero uma Comissão. Por exemplo, há um conjunto de PECs que trata da coincidência de mandatos, de uma série de coisas, que está na CCJ para admissibilidade. O Presidente atual da CCJ é o Deputado João Paulo Cunha [PT]. Podemos dar admissibilidade a essas emendas constitucionais e transformar esta Comissão numa Comissão Especial da PEC. Caso contrário, não vamos ter, de ordem prática, como sair daqui e começar do zero. Não vamos andar. Só que existe o problema da praticidade: como nós vamos fazer valer, do ponto de vista da legislação, os desejos que vão ser expressados nesta Comissão (informação verbal).⁷⁹

Nos meus quatro anos de Comissão de Constituição e Justiça absorvi várias lições. Uma delas é que, se não alicerçamos esta Comissão Especial em uma PEC, poderemos ter um trabalho que sofrerá barreiras. [...] Se alicerçarmos esta Comissão em uma PEC, dentre as várias que já passaram pelo juízo de admissibilidade na CCJ, estaremos ganhando tempo e segurança jurídica. [...] Se não houver precedente, pode ser o primeiro (informação verbal).⁸⁰

O posicionamento dos deputados diante de soluções para possíveis impasses regimentais é reflexo da experiência no processo legislativo. Utilizar as *expertises* nas definições do roteiro de trabalho da CEREPOL 2011 indica disposição para que a matéria seja encaminhada. Indica, também, o caráter das propostas que irão compor o projeto de reforma política: ao abrir caminhos para PECs, o projeto não se restringe à matéria infraconstitucional.

⁷⁹ Eduardo Cunha, PMDB, NT, 02 de março de 2011, p. 51.

⁸⁰ Efraim Filho, DEM, NT, 15 de março de 2011, p. 29-30.

Isso significa que estava em disputa uma configuração estruturante do sistema político que, em certa medida, consolidaria uma perspectiva do tipo de representação do sistema democrático.

A *expertise* sobre os processos legislativos é utilizada também ao manter diálogo e conexão com o Senado. A interpretação em relação a esse procedimento diverge. Por um lado, a articulação entre as duas Casas é uma forma de construir consensos. Por outro, dificulta o pragmatismo, o que, por sua vez, afeta a produção do consenso, pois as comissões coexistem no mesmo espaço de tempo, mas não são mistas (conjuntas, unificadas). O efeito disso é que os pontos discutidos estariam desalinhados, uma vez que as prioridades não foram estabelecidas numa mesma discussão para produzir consenso.

O que predominou, entretanto, foi a opinião de que, mesmo em comissões diferentes, seria possível construir propostas articuladas. Para Edinho Araújo (PMDB), o procedimento adequado é, em um primeiro momento, unificar as posições dentro dos partidos. Em seguida, produzir o consenso na CEREPOL 2011 e, depois, entre as duas Casas (Câmara e Senado). Alceu Moreira (PMDB) propôs que existisse uma “conciliação mensal” nas duas Casas através de reuniões.⁸¹

Almeida Lima (PMDB) definiu, assim, qual seria o procedimento para o diálogo das comissões da Câmara e do Senado. O argumento político para sustentar sua decisão foi estabelecido em cima do fato de que o sistema político brasileiro é bicameral e, portanto, deve ser trabalhado dessa forma. Como argumento técnico do procedimento legislativo, o presidente da CEREPOL 2011 definiu a utilização do mecanismo *apensado por conexão*: “Quando os dois projetos, proposituras das Casas distintas, tramitam em uma mesma Casa, os projetos são apensados, ou seja, reunidos por conexão, com Relator único para uma proposta única, para deliberação de uma proposta única. Isso é feito em todo projeto de lei” (informação verbal).⁸²

É perceptível que, tratando-se dos procedimentos técnicos do Legislativo, quem conduz as argumentações é o PMDB. Os demais circundam em torno da *expertise* dos deputados do partido, mas sem estabelecer uma linha procedimental, detendo-se à discussão dos modelos que cabem em seus interesses particulares. Do ponto de vista técnico, quem possui o capital político para o jogo na arena legislativa é o PMDB, e como é necessária a justificativa técnica para encaminhamentos, ele se torna o agente dominante na disputa de posições.

Os parlamentares considerados de esquerda direcionaram seus posicionamentos em outro eixo de trabalho da CEREPOL 2011: uma parte desse eixo corresponde ao trabalho da própria comissão, com participação de organizações da sociedade civil por meio de audiências

⁸¹ NT, 02 de março de 2011, p. 29.

⁸² Almeida Lima, PMDB, NT, 15 de março de 2011, p. 18.

públicas e, ainda, colocar a proposta para aprovação por parte da população através do plebiscito; outra parte é referente ao incentivo para colocar no cronograma pontos que favoreçam a participação cidadã na arena política.

Luiza Erundina (PSB)⁸³ e Ivan Valente (PSOL) são mais recorrentes em defender mecanismos de democracia direta, seja para incluir no projeto que sairá da CEREPOL 2011, seja para a própria discussão e aprovação deste mesmo projeto.

Para Erundina (PSB), as propostas discutidas possuem eixos diferentes. Um se refere à democracia representativa, em que são discutidas coligações, financiamentos de campanha, reeleições. Outro se refere aos instrumentos de democracia direta, que são plebiscito, referendo, projeto de lei de iniciativa popular e comissão de fiscalização das eleições.⁸⁴ A deputada construiu uma Frente Parlamentar para a reforma política em 2011. A Frente Parlamentar foi formada por 1/3 de parlamentares, com participação da sociedade civil. Na CEREPOL 2011, disse Erundina: “Quem sabe seja um dos espaços em que o encontro entre os esforços das duas Casas possa ser viabilizado ou confrontado, na tentativa de construir consensos progressivos” (informação verbal).⁸⁵

Erundina (PSB) considerava a aprovação da proposta por plebiscito como o pontapé inicial para fortalecer mecanismos de democracia direta e participação popular. Na sua compreensão, as organizações da sociedade civil elaborariam um projeto que seria legitimado por plebiscito e, então, submetido ao espaço Legislativo, tal como ocorreu com a “Lei Ficha Limpa”.

Outros deputados compreendiam que a reforma deveria ser feita pelo Legislativo por este possuir a *expertise*. O plebiscito não era o início, mas a única forma de participação popular viável; era também um mecanismo para ser utilizado após o projeto elaborado pelos parlamentares, e não um modo de proposição popular (campo externo) aos agentes (campo interno). Alfredo Sirkis (PV) afirmou, logo após a fala de Erundina, que “O momento de haver grande debate com a sociedade é quando conseguirmos amadurecer uma proposta de consenso” (informação verbal).⁸⁶

Ao final do mês de março de 2011, a CEREPOL 2011 chegou à formação do roteiro de trabalho definido na reunião do presidente e relator da comissão com os representantes dos partidos. Três pontos foram elencados: 1) sistema eleitoral; 2) financiamento de campanha; e

⁸³ Na época, Erundina ainda estava no PSB. Mantive a indicação da filiação de acordo com os períodos.

⁸⁴ NT, 02 de março de 2011, p. 3.

⁸⁵ NT, 15 de março de 2011, p. 19.

⁸⁶ NT, 15 de março de 2011, p. 31.

3) processo eleitoral. Após a apresentação do roteiro, Ivan Valente (PSOL) pediu para que fosse incluído um quarto ponto, referente à “soberania popular”.

Assim, ficou estabelecido que a linha da proposta estava condizente à uma reforma eleitoral e não à uma reforma política. O perfil do projeto, a partir do roteiro, estava centrado na ideia de representação política, reforçando a existência de uma classe com *expertise* e como agente específico que possui capital político.

4.1.3 Propostas para sistema eleitoral, financiamento de campanha e mecanismos de democracia direta

Almeida Lima (PMDB) sugeriu a linha trabalho da CEREPOL 2011 para a apresentação dos temas de acordo com o posicionamento individual dos deputados. O argumento foi a falta de consenso dentro dos partidos “Discutam entre si, os membros da Comissão, entre os partidos. Em determinados partidos não há consenso, a exemplo do PMDB” (informação verbal).⁸⁷Essa dinâmica da CEREPOL 2011 demonstra a existência de *habitus* com incentivos à atuação individual. Por fim, em uma reforma que se propõe eleitoral, foi retirado da pauta o fortalecimento partidário. Como consequência, é possível identificar, portanto, que o *habitus* parlamentar, na própria organização das comissões, dá subsídios para a fragmentação partidária.

A apresentação das propostas teve início com o sistema eleitoral. Por sistema eleitoral os deputados compreendem o modelo pelo qual os representantes serão eleitos – com parâmetros referentes à distritalização e à proporcionalidade. O presidente da comissão, Almeida Lima (PMDB), incluiu a manutenção do sistema brasileiro. Cinco propostas foram defendidas.

O deputado Reguffe (PDT) e a deputada Íris de Araújo (PMDB) defenderam o sistema distrital puro, ou seja, dividir os estados federativos em circunscrições menores do que todo o território estatal. Para eles, reduzir o espaço geográfico diminui os gastos porque centraliza as campanhas, melhora a relação representante/representado ao diminuir a distância de ação do deputado e, por fim, candidatos do mesmo partido não disputariam eleitores entre si, apenas com outras legendas.

Existe um efeito do distrital puro que é necessário considerar. Ao tornar a disputa eleitoral restrita a regiões geográficas nos estados, a representação de grupos sociais (como LGBTs, mulheres, negros e outros) torna-se inviável, posto que estes estão dispersos

⁸⁷ Almeida Lima, PMDB, NT, 17 de março de 2011, p. 21.

territorialmente. Se, por um lado, o distrital puro constrói um *accountability* administrativo, reforça também o caráter de representação local. Nesse ponto de vista, favorece carreiras políticas vinculadas a favores e descentraliza a ação partidária programática, mantendo a perspectiva de partido de quadros ao beneficiar lideranças já existentes nas legendas, pois disputaria pelo partido aquele com mais chance de vencer o pleito.

O modelo “distrital misto” (modelo alemão) foi proposto por deputados do PMDB (Marcelo Castro e Raul Henry), Marcus Pestana (PSDB) e Augusto Coutinho (DEM). Consiste em distrital, proporcional e com lista fechada. Primeiro o eleitor decide em que partido vota. O percentual que esse partido faz define o número de cadeiras que ele ocupa. O modelo fortalece os partidos, pois indica que o eleitor irá primeiro escolher qual legenda o representa e, ainda, permite a renovação de lideranças. Segundo eles, há aproximação de representante e representado, e permite financiamento público de campanhas.

Pelo PMDB, Almeida Lima (PMDB) propôs o “distritão”. Nesse modelo, as eleições para o Legislativo deixariam de ser proporcionais para serem majoritárias, ou seja, quem tiver mais votos ganha. Como justificativa, ele diz que, no momento da eleição, o partido não deve ser o principal foco dos eleitores, pois estes votam nas qualidades individuais dos candidatos e o sistema proporcional confunde o eleitorado. A fidelidade ao partido, diz o deputado, é dada no momento de sua filiação. Argumenta, ainda, ser contra a lista fechada que, ao seu modo de ver, é um retorno às eleições indiretas, visto que o partido define a ordem de seleção dos candidatos. O efeito do “distritão” é fazer a campanha por todo o território estatal para conseguir o maior número de votos. Como consequência, para viabilizar uma vitória, as campanhas ficam mais caras e centradas no econômico, ou concentraria naqueles candidatos que possuem acesso aos meios de comunicação (artistas, apresentadores de TV etc.).

O modelo de lista fechado foi defendido por Ronaldo Caiado (DEM), por deputados do PT e por Alceu Moreira (PMDB). Propõe que o partido indique a lista de candidatos para os eleitores. Indica, também, a ordem pela qual os listados irão entrar. Os interesses nessa proposta são divergentes. O motivo dos partidos de massas (PT e PSOL) justifica-se pelo potencial crescimento da fidelidade partidária, pois os candidatos seriam selecionados pelos seus partidos de acordo com suas trajetórias e vínculos com suas bases. Partidos como o DEM e o PMDB são beneficiados nesse modelo apenas para aqueles políticos que são lideranças em suas localidades. Retoma-se aqui a ideia de caciquismo: a preferência na lista seria de acordo com os “quadros” partidários. Vejamos, portanto, que embora exista discordância entre os interesses, a ideia tem um efeito de criar lideranças específicas no partido, seja por formação política de bases, seja por caciquismo.

Os deputados Alfredo Sirkis (PV) e Rodrigo Garcia (DEM) propuseram o “distrital plurinominal”. Nesse modelo, 50% das cadeiras são preenchidas pela lista partidária, outros 50% são preenchidas pelo voto majoritário, considerando circunscrições do território do Estado (tal como funciona) ou outras três ou quatro divisões do território do Estado. Para eles, a proposta era um modo de construir consenso entre as demais porque incluiria a disputa majoritária e o fortalecimento partidário e, ainda, viabilizaria a diminuição dos custos de campanha ao regionalizar a disputa eleitoral.

Sirkis (PV) fez a proposta defendendo o consenso. Para ele, a busca pelo consenso não se limita à Câmara, mas inclui Senado e opinião pública. Desse modo, argumentou que, por uma questão *pragmática*, a proposta que mais se adequava era o voto distrital plurinominal. O consenso é, portanto, considerado parte do pragmatismo para efetivar a reforma política. O deputado indicou, ainda, que para o governo é mais fácil e melhor negociar com partido do que com deputado individualmente.

É claro que seria ingenuidade da minha parte pensar que seríamos capazes de mudar radicalmente um determinado sistema eleitoral na própria Casa em que ele foi gestado. Então, é evidente que temos que passar aqui por um processo de negociação política, em função das posições realmente existentes. O que eu vejo, com muito pragmatismo? Um dos partidos majoritários, o PT, defende a lista; o outro partido majoritário, PMDB, defende distritão. Então vamos pensar num sistema misto. Grande parte do PMDB, levando em conta o protesto do nobre colega, defende o distritão (informação verbal).⁸⁸

Efraim Filho (PMDB) defendeu a manutenção do sistema proporcional de lista aberta. Para ele, as regras “periféricas” prejudicavam o funcionamento do atual sistema. No caso, ele se referia ao período das eleições de quatro em quatro anos. Ao seu modo de ver, as eleições deviam ser de cinco em cinco anos, sem reeleição e com coincidência dos mandatos.

Na votação do Relatório Caiado em 2007, cresceu um discurso de que a reforma “ideal” não era viável, por isso fazia-se necessário construir uma reforma “possível”. Essa dicotomia direcionou a CEREPO 2011 para construção do pragmatismo em busca de um consenso para a “reforma possível”. Segundo Alceu Moreira (PMDB),

Eu tenho convicção que nós chegaremos nesta Casa a um desiderato. Por quê? Porque não estamos começando do zero. Já houve uma discussão profunda aqui, antes de eu chegar a esta Casa. Já aconteceu uma discussão antes. Esta ideia do que pode ou não pode está muito madura na cabeça das pessoas. Existe muita gente dizendo: ‘*Eu gostaria disso, mas não passa*’. O Deputado Caiado disse: ‘*Eu gostaria muito da lista fechada, mas sei que ela não passa. Então eu vou trabalhar a possibilidade de*

⁸⁸ NT, 22 de março de 2011, p. 50, Alfredo Sirkis – PV.

composição'. Nós estamos todos abertos (informação verbal).⁸⁹

A reforma “possível” buscava diminuir o impasse em torno da reforma política que há tantos anos estava pautada. Cada vez mais os deputados procuravam construir um consenso em torno do “possível” no que se referia aos interesses particulares das legendas. O próprio jogo de posições em torno das propostas colocava em evidência que não havia consenso dentro dos próprios partidos, ou seja, além da fragmentação partidária gerada pelo multipartidarismo, estamos diante, também, da fragmentação intrapartidária. Mais uma vez, a discussão colocava os interesses particulares acima dos interesses coletivos (públicos).

O segundo ponto do cronograma a ser discutido foi o financiamento de campanha. Na reunião, os deputados inscritos buscavam associar seus posicionamentos em relação ao financiamento de acordo com o sistema eleitoral. Eles também estavam preocupados com o tempo destinado às discussões e com a necessidade de produzir encaminhamentos.

Parte da reunião foi presidida por Henrique Fontana (PT), que acumulou as duas funções (relator e presidente) devido à ausência dos demais membros da Mesa, que foram para a convenção do PMDB. Uma distinção na condução de Fontana em relação a de Almeida Lima é que o primeiro, ao direcionar a palavra ao deputado inscrito, utilizava um tratamento formal, indicando o partido e o nome do deputado, enquanto o segundo utilizava de pronomes pessoais de tratamento, como “nobre deputado” ou “amigo deputado”, sem indicar o partido ao qual pertencia o inscrito. A informalidade no tratamento pessoaliza a condução do trabalho Legislativo.

A proposta de financiamento de campanha exclusivamente público foi defendido por Ivan Valente (PSOL), Waldenor Pereira (PT), Erika Kokay (PT), José Guimarães (PT), Ricardo Berzoini (PT), Daniel Almeida (PCdoB), Marcelo Castro (PMDB), Fernando Ferrer (PMDB) e Reguffe (PDT). Para os nove deputados, essa forma de financiamento inibe o chamado “caixa 2”, proporciona igualdade entre os candidatos na disputa ao retirar o poder econômico e independência do candidato em relação aos seus financiadores.

A favor do financiamento de campanha misto (público e privado) se pronunciaram os deputados Alfredo Sirkis (PV), Vicente Arruda (PDT), Marcus Pestana (PSDB), Augusto Coutinho (DEM) e Almeida Lima (PMDB). Segundo os deputados, a captação e distribuição dos recursos deve ser feita pelos partidos, e não pelos candidatos. Disseram, ainda, que o financiamento exclusivamente público retira possibilidade de investimento em outras áreas e

⁸⁹ Alceu Moreira, NT, 22 de março de 2011; p. 71, grifo da NT.

não inibe o “caixa 2”. Para eles, a transparência do financiamento privado é feita pela Justiça Eleitoral.

O Partido dos Trabalhadores utilizou a seu favor a proporcionalidade na CEREPOL 2011: como maioria, investiu esforços para que todos os seus deputados se pronunciassem para enfatizar a proposta de financiamento exclusivamente público. Ademais, contaram com a ausência de grande parte do PMDB - que estava na convenção do partido -, e com o relator petista na condução da sessão da comissão. Ou seja, a condução da discussão sobre financiamento teve ênfase no formato exclusivamente público.

Em determinado ponto das inscrições, as falas na reunião a favor do financiamento público foram direcionadas para a preocupação dos encaminhamentos que sairiam da CEREPOL 2011. Isso ocorreu porque a comissão do Senado já tinha elaborado uma proposta e a Câmara ainda discutia cada ponto para elaborar o projeto. Erundina (PSB) apresentou seu ponto de vista reforçando que a ausência de discussões produziria um impasse informacional no próprio Senado. A deputada afirmou:

Houve uma certa pressão depois de ter se anunciado que o Senado havia concluído. Concluiu, sim, mas concluiu uma proposta que sequer foi discutida com as bancadas que têm assento naquela Casa. É uma Comissão constituída por uma deliberação unitária, vertical da Presidência do Senado. As bancadas não se fizeram representar no conjunto dessa Comissão, nem a proporcionalidade da Casa. Portanto, aquela proposta sequer expressa a média de opiniões e de posições daquela Casa. Imagine quando aquela proposta chegar ao plenário do Senado (informação verbal).⁹⁰

Alguns deputados se inscreveram no intuito de cobrar alguma objetividade da comissão, e formou um debate sobre se a discussão deveria ser levada à população ou deveria permanecer concentrada no âmbito do Legislativo.

Marcelo Castro (PMDB): Como dizia Ulysses Guimarães, nós estamos em ritmo de valsa. O Senado está no ritmo do xaxado, muito acelerado.

Sr. Presidente (Almeida Lima): Eu diria até que o ritmo é de frevo, Deputado.

Marcelo Castro (PMDB): Pode não ser o frevo do Senado, mas acho que não deveria ser a valsa em que nós estamos, essa lentidão. Se nós colocássemos um sambinha brasileiro no meio, agilizaríamos as nossas propostas (informação verbal).⁹¹

A preocupação com o tempo de discussão tinha como foco o funcionamento das novas regras para as eleições de 2012. Para que as regras fossem válidas para esta data, as alterações deviam ser aprovadas até setembro de 2011.

⁹⁰ Luiza Erundina, PSB, NT, 12 de abril de 2011, p. 41.

⁹¹ NT, 12 de abril de 2011, p. 66.

Para encaminhar uma proposta, Edmar Arruda (PSC) e Newton Cardoso defenderam uma reunião só com deputados e sem ser registrada. “Eu queria fazer um apelo no sentido de que nós fizéssemos uma reunião fechada, só com os deputados, sem gravar, sem taquigrafar, sem filmar, e vamos ser honestos conosco mesmos e saber o que nós queremos fazer” (informação verbal).⁹² Augusto Coutinho (DEM) disse que colocar em plebiscito é impossível porque a população não irá compreender o que significa cada ponto da reforma e que, portanto, a decisão deve ser entre os deputados. Deputado Almeida Lima (PMDB) sugeriu, concordando com eles, que fosse feito um requerimento, pois esse mecanismo possibilitaria abertura para deliberação (*idem*).

Espiridião Amin (PP) e Dr. Carlos Alberto (PMN) defenderam a proposta de informar a população sobre o financiamento público e os efeitos do financiamento privado. Para eles, a falta de informação faz com que a população acredite que haverá mais gastos do dinheiro público em campanhas eleitorais. Explicar os efeitos negativos do financiamento privado é um modo de fortalecer a opinião da população e, assim, preparar para um plebiscito.

A reunião para discutir financiamento teve, então, uma interferência dos deputados pelos procedimentos e pela matéria que estava sendo discutida. Luiza Erundina (então no PSB) fez uso da palavra para afirmar que considerava a reforma que estava sendo construída como insuficiente para o que deveria ser a reforma política. Para ela, a questão não poderia ficar limitada às eleições, pois estava excluindo da pauta critérios de participação popular. Essa exclusão se iniciava por não incluir a população no próprio debate legislativo; essa exclusão se estendia às propostas para fomentar mecanismos de participação direta; portanto, reforçava o caráter da representação por uma classe política distante dos cidadãos e que não possui interesse em aproximá-los. Para Erundina, não era possível construir uma proposta para o sistema político através do fatiamento dos temas. A deputada questionou o teor da reforma política em discussão:

Eu não ouvi nenhum parlamentar se pergunta: ‘*Reforma Política para quê?*’. Nem ouvi resposta a essa pergunta. Uma outra pergunta que não nos fazemos: ‘*A quem interessa a reforma política?*’. [...]. Sr. Presidente, discutir com o povo é importante porque ele é a maior vítima de um sistema defeituoso com sub-representação e déficit democrático. Eu aceitaria dizer: ‘*Nós queremos uma reforma política para radicalizar a democracia e fortalecer a soberania popular*’. Aí sim, vai ao povo. Sr. Presidente, o povo está fazendo reforma política à nossa revelia. A Ficha Limpa foi imposição do povo. Ou não foi? (informação verbal).⁹³

⁹² Edmar Arruda, PSC, NT, 12 de abril de 2011, p. 25.

⁹³ NT, Luiza Erundina, 12 de abril de 2011, p. 43.

Erundina acrescentou que votar uma matéria que não foi discutida com a população é uma promessa vazia de mudança. Na perspectiva da deputada, seria votada uma proposta por existir um mecanismo técnico regimental (requerimento), mas sem aprofundamento do que se está propondo modificar (informação verbal).⁹⁴

A pauta seguinte foi mecanismos de democracia direta. Erundina (PSB) foi a primeira inscrita. Ela tem sido a parlamentar que mais incita o debate sobre mecanismo de democracia direta na Casa. Inicialmente, ela apresentou a questão como parte da CF88, mas ressaltando que as regras para utilizar o método de iniciativa popular são difíceis de colocar em prática. Disse que os outros instrumentos possuem tanto a dificuldade de chegar até a Câmara dos Deputados como também não encontram espaço para tramitação.

As outras iniciativas todas que passaram pela Casa, embora tenham vindo com milhares de assinaturas, mais de 1 milhão de assinaturas, como é exigido, por parte dos cidadãos, dos eleitores do País, quando chegam à Casa, Sr. Presidente, encontram uma dificuldade enorme de tramitação, exatamente pelas dificuldades que se enfrentam para dar efetividade àquela prerrogativa popular de projeto de lei de iniciativa popular (informação verbal).⁹⁵

Luiza Erundina (PSB) exemplificou a resistência da Câmara dos Deputados em relação à iniciativa popular: existe a Comissão Legislativa Participativa (CLP), formada por dezoito membros. O objetivo é criar um diálogo com a sociedade a partir das organizações civis que se dispõem a participar das decisões do Legislativo. No caso, as entidades civis possuem um canal de diálogo com o Legislativo e podem sugerir leis ordinárias, leis complementares, emendas ao Plano Plurianual e leis orçamentárias. A CLP possui, também, abertura para receber sugestões individuais dos cidadãos. Estas sugestões compõem um “banco de ideias”.⁹⁶

Os lugares na CLP obedecem à proporcionalidade. Entretanto, a ocupação das vagas não é disputada entre os parlamentares. Os partidos que na regra da proporcionalidade possuem mais vagas tendem a ceder seus lugares para legendas aliadas.

Para Erundina,

A cada início de legislatura, nobre Deputado Fontana, quem entra na Casa ameaça acabar com aquele espaço. Já impuseram limitações, retiraram prerrogativas do único espaço democrático, janela aberta para a sociedade, que é a Comissão de Legislação Participativa. O que fizeram? No início a Comissão tinha o direito de apresentar propostas de emenda orçamentária de iniciativa popular. Algumas entidades tiveram

⁹⁴ NT, Luiza Erundina, 12 de abril de 2011, p. 43.

⁹⁵ NT, Luiza Erundina, 3 de maio de 2011, p. 4.

⁹⁶ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/coh-ea-a-comissao>>. Acesso em 28 mai. 2016.

recursos aprovados na lei orçamentária de iniciativa popular, por intermédio da Comissão de Legislação Participativa. Mas retiraram-lhe essa prerrogativa, reduzindo o poder do único espaço democrático existente na Casa, que precisa ser resgatado, e as conquistas ampliadas, alongadas. Lamentavelmente, há uma incompreensão da maioria desta Casa sobre a dimensão desse instrumento da democracia (informação verbal).⁹⁷

Assim, a deputada argumentou que abrir espaço para a participação da sociedade civil é uma forma de construir uma nova cultura política. Defendeu que a reforma política não se limitava a criar formas de coibir a corrupção eleitoral, pois, por si só, essas medidas não alteram a prática política. A proposta de Erundina consistiu em diminuir o número de assinaturas para projetos de iniciativa popular e regulamentar o plebiscito e o referendo. Os deputados que apoiaram a ideia foram os do PT.

O deputado Reguffe (PDT) sugeriu alinhar os plebiscitos com as votações de dois em dois anos no que fosse referente à matéria com maior densidade e capilaridade na “sociedade” (sic). Argumentou que essa era uma forma de debater com a população sem grandes custos de campanhas para os temas.

Waldenor Pereira (PT) disse que existia uma incompatibilidade em relação à representação: o número de assinaturas para criação de partidos políticos era menor do que o número de assinaturas necessárias para projetos de iniciativa popular.

Alceu Moreira (PMDB) considerou que a participação popular deveria ser concentrada em matérias que referentes aos municípios. Para ele, a reforma política caberia ao Legislativo, pois essa é a função dos parlamentares, e não do cidadão, que não estuda o assunto. Ele disse que

Há temas, como a reforma política, que são da nossa função, a meu juízo. Vamos passar dias e dias estudando, enquanto o cidadão está na metalúrgica trabalhando. E isso não ocorre porque este é menos inteligente, mas porque essa não é atribuição dele. Ele está fazendo um eixo para caminhão, enquanto estou lendo tudo que posso sobre reforma política (informação verbal).⁹⁸

Henrique Fontana (PT) fez considerações em relação a uma possível contraposição entre democracia representativa e a democracia direta. Para ele, esta última não elimina a primeira, mas a potencializa, ao aproximar o cidadão de seus representantes. Como relator, objetivou a ideia da participação popular em uma proposta:

Um mecanismo que proponho para a reflexão da Comissão é este: transformar o quociente eleitoral de um determinado Estado em um número de assinaturas necessárias para apresentar um projeto de lei. Se um quociente eleitoral elege um

⁹⁷ NT, Luiza Erundina, 12 de abril de 2011, p. 43.

⁹⁸ Alceu Moreira, PMDB, NT, 03 de maio de 2011, p. 21.

Parlamentar e esse Parlamentar detém a iniciativa de apresentar um projeto, parece que a proposta é razoável, se aquela comunidade estadual conseguir acumular um número de assinaturas. Por exemplo, no Rio Grande do Sul, 200 mil votos elegem um Deputado Federal; parece-me um critério razoável que 200 mil assinaturas, comprovadas por meio de um mecanismo razoável, possam colocar em tramitação no Parlamento um projeto de iniciativa popular (informação verbal).⁹⁹

Na discussão sobre os mecanismos de democracia direta, prevaleceu a participação dos partidos PT, PSB, PSOL, PMDB e PDT. Ao se falar de democracia, seja representativa, seja direta, parte-se da concepção teórica e abstrata dentro de um julgamento do que seria *ideal*.

Ao trazer o debate para um viés da realidade política, depara-se com argumentos pautados na prática do exercício da política. Quem exerce essa prática institucionalmente é a classe política, os políticos profissionais. Sob o argumento do que “funciona”, os parlamentares buscam formas de manter o jogo político distante dos cidadãos, e assim constroem propostas com base no *possível*.

4.1.4 Dinâmica da CEREPOL 2011 na discussão de outros temas

No decorrer da discussão, Fontana (PT) foi reforçando que estava ocorrendo reunião com as bancadas dos partidos. De modo que, à parte das reuniões ordinárias da CEREPOL 2011, públicas, taquigrafadas e filmadas, existia, em paralelo, uma discussão com as propostas dos partidos. Mais uma vez é perceptível que a produção do consenso, seja na construção do relatório, seja para o encaminhamento para votação e aprovação, não ocorre de maneira pública. O papel da CEREPOL seria, então, dar visibilidade aos temas debatidos? Se sim, é uma demonstração de que o processo decisório e, portanto, a linguagem do jogo político legislativo não é transparente aos olhos dos cidadãos.

O eixo central da discussão de reforma política foi o sistema eleitoral, financiamento de campanha e mecanismos para ampliação de participação cidadã. Outros pontos que também faziam parte das propostas eram considerados “periféricos” pelos deputados.

A pesquisa eleitoral foi colocada em pauta. A tendência era liberar os institutos para pesquisa sobre intenção de voto e não restringir a existência de poucos. Entre os argumentos para a não restrição, o deputado Miro Teixeira (PDT) afirmou que apenas alguns poucos institutos foram legitimados, e que, assim, foi formado um “cartel” de pesquisa eleitoral.

⁹⁹ Henrique Fontana, PT, NT, 03 de maio de 2011, p. 23.

Rosane Ferreira (PV) se colocou contra a liberação geral, por considerar que não haveria distinção entre “opinião pública” e “opinião publicada”. Para ela, era necessário regulamentar. A deputada exemplifica a forma como as mídias distorcem as matérias jornalísticas, sob a prerrogativa da imparcialidade, para defender seus posicionamentos e formar opinião. Esse argumento desencadeou usos de apartes para defender que os meios de comunicação podem construir matérias para mostrar seu posicionamento político. O debate seguinte foi sobre o fim das coligações eleitorais.

O fim das coligações em eleições proporcionais foi objeto de discordância, pelo fato de que o quociente eleitoral é difícil de ser atingido pelos partidos pequenos. Esse prejuízo torna-se o principal ponto de discordância, principalmente porque está associado ao estabelecimento da cláusula de barreira, cujos efeitos já foram descritos nos outros capítulos.

O debate na CEREPOP 2011 ficou entre partidos pequenos *versus* partidos grandes. Outro desdobramento refere-se aos partidos pequenos ideológicos *versus* partidos pequenos e eleitoreiros. Estes últimos funcionam como legendas de candidaturas individualizadas, ou seja, um candidato que, estando num partido grande disputaria internamente com um correligionário pelo critério da lista aberta, ao se deslocar para um partido menor é beneficiado pelas coligações e o critério das “cestas”.

Ivan Valente (PSOL) defendeu o fim das coligações sem cláusula de barreira. Para ele, isso obriga o partido a fortalecer a relação entre o candidato e a legenda com seus possíveis eleitores. Ele afirmou:

A veemência com que trabalhei aqui os temas é porque entendo que, nesta discussão, há muito problema, muita hipocrisia. Há o reconhecimento de que uma grande parte dos partidos pequenos, que são criados, servem a propósitos que não são construtores da democracia. Mas nós não podemos fazer uma injustiça. Nós temos que reconhecer e valorizar aquilo que valoriza a democracia: o projeto, o programa e a ideologia (informação verbal).¹⁰⁰

Almeida Lima (PMDB) pediu a palavra para se pronunciar como deputado da comissão. Para isso, entregou a presidência para o vice-presidente. Disse ele:

Quem aqui tem direito de carimbar que o partido A ou o partido B é fisiológico? Eu não tenho. Ou que um partido pequeno é programático, ideológico, e outro não é. Pergunto: ideológico e programático são aqueles tidos como partido de esquerda? Será que não há nenhum partido de direito programático e ideológico, ou isso é discriminação? Se é possível usar essa regra da discriminação — e muito se debate contra ela —, quando se trata de negros, de mulheres, de índios, de minorias... E agora

¹⁰⁰ Ivan Valente, PSOL, NT, 31 de maio de 2011, p. 30.

os outros partidos serão discriminados porque estão à direita? Isso é postura democrática? Não é? (informação verbal).¹⁰¹

Almeida Lima (PMDB), embora tenha se retirado da presidência para fazer uso da palavra, não saiu do lugar ocupado pela figura do presidente da Mesa. Em tom de voz alto, afirmou que não há legitimidade da CEREPOL para fazer alterações no sistema eleitoral e se não há mudança neste, não é possível decidir o fim das coligações. Para ele, qualquer decisão para alteração no sistema eleitoral seria antidemocrática, porque seguiria interesses particulares. A afirmação gerou um grande mal-estar entre os deputados, que rapidamente pediram a palavra para se contraporem ao argumento de Almeida Lima. Alfredo Sirkis (PV) disse

V.Exa., para ser coerente com o que acaba de colocar deveria renunciar à Presidência da Comissão, uma vez que enumerou uma série de empecilhos que de fato limitam o escopo de funcionamento dela própria. Porque, se não podemos mais, porque desagrada a V.Exa, deliberar a respeito de sistema eleitoral, qual o sentido da existência desta Comissão? Em diversas ocasiões tenho dito que por vezes V.Exa. se excede e confunde o necessário equilíbrio ao exercício da Presidência, que pode evidentemente ter a sua opinião e a sua posição, mas deve exercê-la à maneira presidencial (informação verbal).¹⁰²

A função deliberativa da CEREPOL 2011 tinha ficado em aberto. No momento em que essa questão apareceu, optou-se por deixar para depois a definição do caráter deliberativo da comissão.

Érica Kokay (PT) pediu a palavra para rebater o deputado Almeida Lima:

[...] me incomoda o nível de rebaixamento, a diferença que V.Ex^a. exalou. Ou seja, ao dizer que estão aqui os que defendem a lista fechada em prol de seus próprios interesses, acho que se atentou contra a democracia, que é absolutamente peculiar e vital para este Parlamento. Este Parlamento significa divergências e diferenças de ideias e projetos políticos. Isso é democracia (informação verbal).¹⁰³

A discussão entre os deputados continuou. Almeida Lima afirmou que o PT foi contra o parlamentarismo porque não existiam partidos fortes no Brasil, e que agora estava defendendo lista fechada para desfazer o erro: “É por isso que digo que as circunstâncias é que determinam o interesse” (informação verbal).¹⁰⁴

A discussão tornou-se conflituosa e os posicionamentos saíram da condição de velados. Os deputados de grandes partidos insultaram os pequenos chamando-os de “imorais”

¹⁰¹ Almeida Lima, PMDB, NT, 31 de maio de 2011, p. 41.

¹⁰² NT, 31 de maio de 2011, p. 43.

¹⁰³ NT, 31 de maio de 2011, p. 48.

¹⁰⁴ NT, 31 de maio de 2011, p. 48.

e foram recebidos com insultos também, do outro lado, com a mesma adjetivação. Ficou visível o tensionamento em relação ao fim das coligações, principalmente, no que concernia à cláusula de desempenho. A sessão foi encerrada sem construção de consensos.

A CEREPOL 2011 não tinha caráter deliberativo, o que foi questionado por alguns deputados em reuniões anteriores, visto que, para apreciação de PECs, esse é o mecanismo regimental necessário. Como o sistema eleitoral depende da apreciação de PEC, foi criada uma nova comissão, auxiliar à CEREPOL, para que isso ocorresse. Assim, foi estabelecida mais uma instância de trabalhos paralelos à já iniciada comissão.

O fato coloca em xeque a função da CEREPOL, discussão que fez parte de inúmeros questionamentos no decorrer dos debates: o sentido de uma comissão para estudos, mas não deliberativa. Como tramitar a proposta elaborada a partir do relatório da CEREPOL 2011 se não havia sustentação regimental para isso? A solução de criar uma comissão específica para apreciar uma PEC foi, portanto, ocasional. Se já se sabia o teor das propostas de reforma eleitoral, o caráter deliberativo da comissão teria de ter sido definido no início da instalação. Não fazê-lo gerou mais um entrave. Tenho a tendência a acreditar que isso foi parte do jogo de posições: a relatoria e a presidência da comissão são acordadas no Colégio de Líderes, ou seja, de antemão se sabia que o relator seria Henrique Fontana (PT), cujo posicionamento era conhecido entre os parlamentares. O PMDB, estando na presidência, tinha acesso aos procedimentos técnicos para viabilizar a tramitação. Criar um entrave regimental era uma forma de retirar a legitimidade do processo.

As discussões na CEREPOL 2011 continuaram. Na reunião do início de junho de 2011 a pauta foi filiação partidária, domicílio eleitoral e fidelidade partidária.

O deputado Marcelo Castro (PMDB) apresentou a proposta em andamento no PMDB. Nela, o domicílio eleitoral teria base na circunscrição (definição territorial) do Estado, e não do município. Assim, o político poderia ser candidato em qualquer município do estado de seu domicílio eleitoral. Porém, só poderia concorrer a uma reeleição por município e não poderia ser candidato em outro estado. O prazo para filiação ao partido para concorrer às eleições seria de um ano anterior ao pleito. A proposta do PMDB era de que esse tempo fosse reduzido para seis meses.

A fidelidade partidária está, para Castro, equivocada, pois está associada à perda de mandato do parlamentar que muda de partido. Essa decisão do TSE tem base no critério de que o mandato é do partido, porque o quociente eleitoral é calculado pelo número de votos que a legenda recebeu. Só depois é que é feita a distribuição pela “lista aberta”, ou seja, pelos candidatos mais votados. A imprecisão da decisão está, segundo o deputado, no fato de que

existe parlamentar que alcança sozinho o número de votos para quociente eleitoral e, assim, o mérito seria dele, e não do partido.

Fernando Henrique Cardoso era Presidente da República. O PSDB e todos os outros partidos da base eram poderosos. Lula ganhou a eleição. Um ano depois, 125 Deputados Federais tinham saído da Oposição e ido para o Governo. Nenhum saiu do Governo e foi para a Oposição! (informação verbal).¹⁰⁵

A criação da “janela partidária”, ou seja, de filiação de seis meses que antecede as eleições, evitaria essa perda de mandato porque o político teria um prazo para se deslocar de um partido a outro.

Vicente Arruda (PR) reforçou a percepção de Castro justificando que o partido é um instrumento, mas que o voto é no candidato. Segundo ele,

O problema é que a fidelidade partidária ofende os princípios constitucionais da livre associação. Ninguém pode ser obrigado a nascer e morrer no mesmo partido. Ademais, fere o princípio do voto direto, do sufrágio direto. A Constituição Federal estabelece, no art. 14, que o voto é uninominal e direto. Se se está votando no partido, não se está votando no seu representante. [...] O representante não é o partido. Nós não estamos numa ‘partidocracia’ (informação verbal).¹⁰⁶

Alfredo Sirkis, Espiridião Amin, Alceu Moreira e Simão Sessim (PP) concordaram com a proposta encaminhada por Marcelo Castro.

Ronaldo Caiado não concordou com o prazo de seis meses. Ele considerava que um ano antes seria tempo suficiente. Rebateu o Vicente Arruda (PR) argumentando que não havia no PR um diretório, apenas comissão provisória e, portanto, todas as decisões ficam concentradas no presidente do partido. A fidelidade partidária precisa ser mantida, pois, para Caiado, “[...] essa válvula de escape que possibilitou ao cidadão ter mordomia de casado com regalia de solteiro, que é ficar dentro do meu partido, explodindo-o e criando outro... Beneficiando-se do fato de ser do meu partido e criando outro?!” (informação verbal).¹⁰⁷

O posicionamento de Caiado (DEM) se sustentava em dois pontos: o primeiro se refere à própria organização de seu partido, que reforça a formação de lideranças locais para exercer domínio nos estados federativos. O segundo ponto tem caráter pragmático, pois no período da discussão perdia políticos e seus mandatos para o PDS (ver Tabela 3). Não houve

¹⁰⁵ Marcelo Castro, PMDB, NT, 06 de junho de 2011, p. 4.

¹⁰⁶ NT, 07 de junho de 2011, p. 6.

¹⁰⁷ NT, 07 de junho de 2011, p. 22.

pronunciamento de nenhum dos partidos considerados de esquerda. A reunião, segundo Caiado (DEM), estava esvaziada.

As discussões sobre filiação e fidelidade partidária demonstram que os deputados federais incorporaram a lógica da individualização das candidaturas e dos mandatos. Essa lógica, por sua vez, é uma das principais distorções do sistema político apresentadas pelos cientistas políticos e pelas comissões de reforma política anteriores à CEREPOL 2011 – refiro-me às comissões no Senado (Relatório do Sérgio Machado) e na Câmara Federal (Relatório do Caiado).

Por causa da fragmentação partidária, a Câmara Federal estava com 28 partidos. Destes, a maioria estava entre médios e pequenos partidos, com características pragmáticas, voltadas para a política dos estados federativos. Ou seja, eles são políticos que enxergam a via eleitoral como principal eixo legitimador perante os cidadãos, sem apontar mecanismos de *accountability*. Há, assim, um *habitus* do campo político em restringir o acesso a esse espaço, construindo e efetivando uma classe política que se descola da relação representação/representatividade com o cidadão para estabelecer uma ligação de representação unicamente eleitoral. Predomina a prática política que aponta para uma espécie de democracia representativa maximizada.

A perspectiva da individualização das candidaturas teve continuidade na CEREPOL 2011 por meio da discussão de candidaturas avulsas. O argumento a favor sugeriu que haveria ampliação da democracia, pela possibilidade de maior número de candidaturas. A não vinculação ao partido foi apresentada como positiva, pois diminuiria a possibilidade de “caciquismos” nas legendas e, também, pela crescente rejeição da população aos partidos políticos. Essa proposta ia na contramão das discussões anteriores sobre reforma política porque nestas, em meio ao pluripartidarismo definido na CF88, a justificativa central era de fortalecimento partidário.

Os argumentos contrários aos avulsos seguem em dois sentidos. O primeiro, defendido por Luiza Erundina (PSB), defendia que o projeto para uma comunidade e, principalmente, para uma nação, não seria viável se construído individualmente, porque deveriam ser pensados para construir a partir de objetivos comuns. O segundo, defendido por Alceu Moreira (PMDB), considerou o aspecto do político profissional, que faz parte do campo político porque conhece o jogo. Um político avulso construiria sua opinião em cima de “palpites” (informação verbal).¹⁰⁸

¹⁰⁸ NT, 14 de junho de 2011.

Embora a ideia de candidaturas avulsas não seja “nova”, o contexto da discussão destaca um período conjuntural em que há tendência à individualização da ação política. Esse ponto foi, na década de 1990 e início do ano 2000, a justificativa para a reforma, tanto para os cientistas políticos como para os próprios políticos profissionais, estava no fortalecimento dos partidos políticos diante do pluripartidarismo. Justificava-se pelo crescente cenário de “legendas de aluguel”. As grandes legendas possuem inúmeros candidatos que, dentro do sistema proporcional de lista aberta, disputam as eleições entre si – ao atingir o quociente eleitoral, as cadeiras são distribuídas pelos mais votados. As pequenas legendas, por sua vez, se coligam com partidos maiores, o que facilita atingir o quociente. Ademais, alguns políticos possuem capital político individual para conseguir, sozinhos, o número de votos necessários. Nesse sentido, os pequenos partidos tornam-se interessantes eleitoralmente porque funcionam como um caminho menos custoso, por minimizar disputas com lideranças dos grandes partidos.

Os projetos de fortalecimento partidário visavam a diminuição das “legendas de aluguel” e tornar a ação política representativa em torno de um projeto político coletivo. Em um cenário de fragmentação partidária e crescente número de legendas médias e pequenas, a individualização das candidaturas é consequência direta. A proposta de candidaturas avulsas reforça essa ideia. E mais: o contexto em que foi pautada era de crescente descrédito com os partidos políticos por parte dos cidadãos, devido às contínuas denúncias de corrupção.

Assim, concluo esse tópico reforçando que as discussões de reforma política são feitas sob análises conjunturais e resoluções imediatas. Deixa-se de lado a construção de instituições políticas que tenham um alcance substancial no que se refere à representação pensada para o bem coletivo e construção de cidadania, visto que as propostas estão direcionadas para aumentar a distância entre os cidadãos e os processos decisórios – que, por sua vez, estão concentrados nas mãos da classe política.

4.3 O Relatório Fontana: entraves e votação no Plenário

O Relatório Fontana foi construído de maneira controversa. O relator esteve ausente em boa parte das principais discussões na CEREPOL 2011, mas manteve as reuniões com as bancadas dos partidos, formando uma negociação de bastidores para buscar um consenso entre as propostas.

Luiza Erundina (PSB) fez a observação de que o relator possuía disposição para conversar com as bancadas dos partidos, mas que não tinha estado presente na CEREPOL 2011. O deputado Alceu Moreira (PMDB) também falou sobre a ausência do relator Henrique

Fontana (PT). A ausência do relator teve a justificativa de uma situação familiar, pois o filho dele sofreu um acidente de trânsito no início do ano¹⁰⁹ e estava em recuperação. Alceu Moreira se pronunciou:

Deputados, antes de qualquer coisa, compreendo o episódio familiar a que obrigatoriamente teve de se submeter o nosso Relator. Mas também compreendo que uma decisão com essa magnitude, que pode gerar o rumo e o destino de milhões de brasileiros, não pode ter uma relatoria cujo Relator não tem tempo de estar na Comissão nem nas audiências públicas, mas tem tempo para se reunir com todos os partidos. Quero fazer uma crítica ao Deputado Henrique Fontana, que está muito mais tentando convencer as bancadas de que a proposta dele está correta do que qualquer outra coisa. [...]. Então, o que estamos fazendo aqui é o seguinte: estamos discutindo, discutindo, discutindo, discutindo, como diz a Deputada Luiza Erundina, numa reunião paralela, que, depois de ouvir todo mundo, descarta (informação verbal).¹¹⁰

A ausência do relator foi, de fato, recorrente durante a CEREPOL 2011. Considero que a não participação foi um dos motivos a deslegitimar seu relatório e, portanto, produzir o entrave da proposta.

A deputada Luiza Erundina (PSB) observou também que a comissão estava esvaziada. Ela exemplificou a importância de discutir o projeto de reforma através da CEREPOL 2003, com o relator Ronaldo Caiado, afirmando que quando foi para Plenário, o desconhecimento das questões impossibilitou qualquer aprovação. Ela acreditava que o produto desta também seria desconhecido e tenderia a não ser aprovado.

Mais uma vez, retomo a ideia de que a produção legislativa é conduzida de maneira a não priorizar a informação para priorizar a perspectiva distributivista. O *habitus* parlamentar é construído sob a individualidade, e diversos elementos corroboram essa afirmação: a flexibilização de filiação e fidelidade partidárias, posições favoráveis a candidaturas avulsas, propostas de sistema eleitoral favoráveis ao “distritão”. Todos esses elementos ainda reforçam a existência do “caciquismo” nas localidades.

A reunião em que foi pautada a proposta da paridade entre as mulheres foi presidida pelo deputado Simão Sessim (PP). A dinâmica da reunião foi baseada na própria proposta das mulheres, isto é, de alternância entre homens e mulheres nas eleições. Falaram três mulheres e dois homens. A alternância foi indicada como proposta para compor o relatório da CEREPOL 2011 – um diferencial entre o Relatório Caiado 2003, que não incluiu a pauta das mulheres.

Ronaldo Caiado (DEM), nessa mesma reunião, questionou a admissibilidade do relatório de Henrique Fontana (PT), porque o prazo para apreciação estava se esgotando. Isso

¹⁰⁹ O acidente de trânsito ocorreu em fevereiro e deixou o filho de Henrique Fontana paraplégico.

¹¹⁰ NT, 14 de junho de 2011, p. 33.

porque Fontana, nas reuniões com os partidos, estava apresentando uma proposta de relatório antes mesmo das discussões da CEREPOL 2011 serem concluídas, e nela havia uma PEC sobre sistema eleitoral. Caiado questionou se esta seria a única PEC do relatório e qual seria a possibilidade de a comissão de incluir outras PECs que os deputados viessem a propor. Disse ele:

A questão de ordem que formulo a V.Ex^a. é como eu posso apresentar uma emenda a um texto desconhecido? Ora, se a emenda constitucional destacada trata única e exclusivamente de sistema eleitoral, se amanhã o texto do nobre Relator vem incluindo outros temas, como eu poderei acompanhar, não só a discussão, mas a elaboração do texto, sendo que eu sou impedido, como Parlamentar, de apresentar uma emenda estranha ao texto? Então, nós precisávamos de receber, em primeiro lugar... Ou nós vamos prorrogar o prazo, e aí seria algo complicado porque o Regimento é que define o número de sessões, ou o Relator vai se restringir única e exclusivamente a sistema eleitoral (informação verbal).¹¹¹

Assim, questionava-se mais uma vez a legitimidade política do relatório e a legitimidade técnica das funções do relator de propor para votação uma proposta que não havia sido aprovada na CEREPOL 2011.

Em resposta, o deputado Henrique Fontana (PT) pediu prorrogação de prazo para elaboração do anteprojeto. Ao final dessa extensão de prazo, o relator sugeriu uma nova prorrogação. Os argumentos foram: 1) as audiências públicas nos estados não tinham sido concluídas; 2) incerteza regimental sobre substitutivo da PEC que estava sendo analisada sobre sistema eleitoral, pois outras propostas que deveriam passar por emendas estavam sendo sugeridas; e 3) o arquivamento da comissão no Senado gerava incerteza de como seria dado prosseguimento à tramitação, pois o motivo do arquivamento foi pela inconstitucionalidade. Era necessário, portanto, buscar formas para que o projeto de reforma eleitoral fosse admissível. A prorrogação do prazo implicou no adiamento da implementação das alterações, saindo da proposta para o ano de 2012 ao ano de 2014.

Marcus Pestana (PSDB) solicitou que uma nota pública fosse feita para circular a informação de como estava o processo de discussão sobre a reforma política. Para ele, o arquivamento no Senado retirava a credibilidade do trabalho do Legislativo:

Isso porque está esquizofrênico esse negócio, há dois processos paralelos caminhando, que já têm uma complexidade, uma densidade, que, por si só, já todo mundo... O pessimismo é grande, todo mundo diz assim: 'Não vai dar em nada, não vai'... já começa a turma do 'não vai dar em nada'. E são dois processos: vota-se uma coisa no Senado diametralmente oposta à que nós votamos aqui. E, aí, estabelece-se a confusão na opinião pública, na imprensa, nos setores de liderança (informação

¹¹¹ Ronaldo Caiado, DEM, NT, 21 de junho de 2011, p. 12.

verbal).¹¹²

Assim, com a ampliação do prazo para apresentação do anteprojeto do Fontana (PT), os trabalhos legislativos e da CEREPOL 2011 entraram em recesso no mês de julho, retornando em agosto. Ao retornar, o plenário em que se reunia a CEREPOL 2011 estava esvaziado. Na segunda reunião do mesmo mês, o relator apresentou o anteprojeto para discussão. Nele existiam quatro propostas de PECs. Foi estabelecida uma nova data para retornar a discussão, o que só ocorreu em outubro de 2011.

Logo de início, Eduardo Cunha (PMDB) levantou uma questão de ordem em relação à discussão das PECs, pois a tramitação em paralelo, em comissões especiais de PECs, tenderia a desacelerar o processo. Esse ponto regimental foi indicado por Cunha e outros parlamentares logo no início da CEREPOL 2011. Em repetidas ocasiões, o parlamentar enfatizou que o processo não poderia ser deliberativo, visto que aquela não era uma comissão específica para análise de PECs. Por já ter mencionado anteriormente, Cunha dizia que o diálogo com Fontana era difícil e que o relator não tinha disposição de aceitar sugestões de outros deputados.

Ao longo do processo foi instaurada uma comissão especial para a PEC sobre sistema eleitoral. Entretanto, não era possível incluir os demais temas sobre alterações constitucionais naquela mesma comissão, pois não havia subsídio regimental para tal. Assim, dada a existência de duas comissões especiais para assuntos de reforma eleitoral, mais uma vez reforçava-se um entrave da reforma política decorrente de trabalhos em paralelo: comissão no Senado, Frente Parlamentar e duas comissões concomitantes na Câmara Federal.

Henrique Fontana (PT) apresentou seu relatório, mas pediu para que não fosse colocado em votação. Segundo ele, embora tenha feito o esforço de conversar com os partidos, a proposta ainda não tinha consenso suficiente para ser aprovada:

Enfim, os meus cálculos indicam que, provavelmente, se fôssemos à votação hoje, correríamos o risco de ter um cenário que significaria o arquivamento da reforma política. E como eu percebo que a maioria desta Casa e a maioria do povo brasileiro quer mudar o sistema político, a prudência me indica que eu devo apostar no caminho da negociação, no caminho do diálogo, no caminho da composição, para chegar a essa maioria (informação verbal).¹¹³

O posicionamento do relator se deveu à questão regimental da tramitação de proposições, projetos de leis e PECs. Os dois primeiros poderiam tramitar, mas a opção de fazer

¹¹² NT, 06 de julho de 2011, p. 27.

¹¹³ NT, 10 de outubro de 2011, p. 19.

um só projeto que englobasse as matérias constitucionais não poderia prosseguir com a tramitação. Assim, o presidente da CEREPOL 2011 explicou:

Ou seja, a matéria desta Comissão Especial de Reforma Política que disser respeito a sugestão de alteração da Constituição, PEC, portanto, entendo que deva ser apensada, unificada numa proposta única, e sobre ela daremos o mesmo tratamento que ao projeto de resolução e ao projeto de lei ordinária. E tudo quanto sair daqui sairá por unanimidade ou por maioria, mas como sugestão da Comissão à Mesa da Câmara dos Deputados, que dará o encaminhamento regimental. Em se tratando de PEC, tratamento regimental de coleta de assinatura, etc (informação verbal).¹¹⁴

Mais uma vez o relatório deixou de ser votado. O motivo político para o entrave foi a postura do relator, que buscou o consenso em matérias que tinham tramitação específica e diferenciadas e cuja redação das sugestões não obedecia aos critérios necessários. Disse Fontana:

Eu insisto nisso porque muitas das redações de temas que recebi não se encaixam no projeto. São redações que deveriam ser eliminadas pela incompatibilidade com a lei que está sendo votada, e eu não quero eliminar porque... Eu quero que os partidos que tenham direitos a fazer destaques (informação verbal).¹¹⁵

O excesso de adiamento e de imprecisão quanto à tramitação não apenas esvaziou o plenário da CEREPOL 2011 como também esfriou a discussão sobre reforma política na Câmara e na opinião pública. Além disso, a postura de Henrique Fontana (PT) foi, posteriormente, motivo de deslegitimidade do seu relatório perante os demais parlamentares.

Até o dia da votação do relatório produzido por Henrique Fontana (PT), em novembro de 2011, a CEREPOL teve quatro reuniões para debater o anteprojeto e duas para discutir o relatório. Em todas elas Fontana apresentou as propostas que, segundo ele, foram resultados das reuniões com os partidos políticos. Ademais, deixou explícito o foco no financiamento público de campanha como eixo central para reduzir gastos de campanha e inibir corrupção.

A inibição de corrupção era parte do discurso parlamentar, representando um senso comum discursivo no Legislativo. A discordância estava no fato de o financiamento ser exclusivamente público ou possibilitar a doação de empresas para partidos políticos. Entretanto, para que essas formas de financiamento tenham coerência com o escopo geral do sistema eleitoral, é preciso reduzir a individualização das candidaturas através do fortalecimento de partidos.

¹¹⁴ Almeida Lima, PMDB, NT, 10 de outubro de 2011, p. 20.

¹¹⁵ Henrique Fontana, PT, NT, 10 de outubro de 2011, p. 39.

Criava-se um impasse para produção de consenso, pois o quadro de fragmentação partidária nos anos de 2011 e 2012 tendia a dar preferência à individualização das candidaturas e, ao mesmo tempo, a negociação para aprovação do relatório e para votação em Plenário ficava prejudicada tanto pelo conteúdo das propostas para fortalecimento de partidos como para a própria formação de consenso.

O Relatório Fontana tinha como proposta criar um fundo específico para o financiamento de campanha em que se receberia recursos do orçamento da União e admitiria contribuições de pessoas físicas e jurídicas, com a condição de que fossem depositadas diretamente nesse espaço.

Em relação às circunscrições, a proposta do relator foi de que os partidos fariam os registros dos candidatos de forma ordenada, definida em votações internas e secretas com os seus filiados. O eleitor teria a opção de votar na legenda (e reforçar a ordem indicada pelo partido) ou votaria diretamente no candidato de sua preferência; portanto, caberia a eles mudar a ordem das listas, ou seja, 50% das vagas seriam definidas pela lista e 50% seriam definidas pelo mais votado. Nas listas, 50% das vagas deveriam ser preenchidas por candidatas mulheres.

O relatório propunha o fim das coligações. Em seu lugar, sugeria colocar as “federações partidárias”, nas quais o vínculo entre os partidos teria a duração de três anos e se formaria quatro meses antes das eleições.

No que se refere aos mecanismos de democracia direta, o Relatório Fontana tinha como proposta a simplificação dos mecanismos de democracia participativa a partir dos seguintes pontos: 1) o número mínimo de subscrições para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular passaria a ser de 500.000 eleitores e 2) instituição de iniciativa popular para apresentação de Propostas de Emenda à Constituição (PEC), mediante a subscrição da proposição por, no mínimo, 1.500.000 eleitores. Essa proposta é complementada por alteração em lei ordinária permitindo a subscrição, por intermédio da internet, de projetos de iniciativa popular.¹¹⁶

A votação do Relatório teve duração de duas sessões da Comissão Especial. No campo de análise que estou propondo, duas vertentes se destacam como objetos de entrave à reforma política: 1) questões técnicas e 2) questões simbólicas.

O primeiro impasse (por questão técnica) ocorreu devido ao teor regimental da CEREPOL 2011. Inicialmente não tinha caráter deliberativo, mas apenas para um estudo. Nesse formato era possível prosseguir com a tramitação de projetos de lei infraconstitucional. As

¹¹⁶ Relatório Fontana e Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap).

emendas constitucionais precisam ser analisadas por uma comissão especial específica para essa matéria, e por terem sido incluídas novas propostas de emendas, não seria possível tramitar dentro do período acordado entre os parlamentares.

O segundo ponto que corresponde ao entrave técnico era o número de deputados da CEREPOL 2011. Por um lado, é interessante que se tenha uma ampla participação de parlamentares, a fim de que seja garantido o aspecto informacional; por outro, o *habitus* da ação política pautada em interesses individuais dificulta a formação de consenso. Além disso, a CEREPOL 2011 teve 40 deputados e mais 40 suplentes. Embora a participação mais ativa tenha sido basicamente dos mesmos parlamentares, havia uma rotatividade recorrente entre titulares e suplentes, pois eles ocupam várias funções no Legislativo.

A proposta de Fontana (PT) para o formato da votação do relatório era que esta fosse feita por meio de *destaques*. Isso significa que, para cada ponto proposto, haveria a possibilidade de que os deputados propusessem alterações no texto ou no teor. Eduardo Cunha (PMDB) discordou do procedimento:

Ninguém aqui vai querer aprovar um escopo a fim de ir para o voto linha a linha. Isso é muito democrático, é muito bonito, mas não tem o menor fundamento. Ainda mais para ir ao Plenário. [...]. Porque como está aqui hoje, pelo menos o meu voto, e a tendência do PMDB, embora haja gente que concorde integralmente com o parecer do Relator, mas nós posicionamos um consenso mediano, simplesmente será derrotar e buscar um novo Relator do vencido para buscar um consenso (informação verbal).¹¹⁷

Ou seja, Cunha indicava que o consenso deveria ser prévio à ida ao Plenário e que haveria dificuldade em estabelecer um novo procedimento técnico (novo relator) para construir consenso em cima de projeto que já foi vencido em Plenário. Assim, Cunha colocava em xeque também a legitimidade do relator Henrique Fontana (PT). Através de uma questão técnica (os *destaques*) iniciava o argumento simbólico para deslegitimar o relator e, conseqüentemente, produzir o entrave do processo.

O ponto simbólico de entrave para não votação do relatório foi a ausência de consenso. Por que o Relatório Caiado (2003) conseguiu construir consenso e o Relatório Fontana (2011) não obteve êxito?

Simbolicamente, o relatório de Henrique Fontana (PT) não teve legitimidade porque foi construído em reuniões fechadas com os partidos. O relator esteve ausente em muitas reuniões, o que, embora o esforço em costurar uma proposta a partir de diversos interesses tenha

¹¹⁷ Cunha, 30 de novembro de 2011, p. 28.

sido reconhecido discursivamente, o resultado final foi visto como imposição de um projeto. O excesso de adiamento de apresentação do anteprojeto e do projeto desarticulou a CEREPOL 2011 e o debate público.

Houve tentativas de evolução. O Relator, que propugnava a lista fechada, convergiu para o sistema belga. O PMDB, que propunha o distrito, caminhou para o distrito misto. O PSDB, vendo que não tem maioria para o distrito, propõe a redução territorial no sistema proporcional das circunscrições. Sim, houve evolução, mas não suficiente para formar maioria. E houve uma perda de *timing* (informação verbal).¹¹⁸

A perda de *timing* citada pelo deputado Marcus Pestana (PSDB) refere-se à votação pela CEREPOL 2011 das propostas que iriam compor o relatório. Restringir a negociação aos partidos políticos foi um fator decisivo para isso, pois é compreensível para os parlamentares estabelecer consenso por votação, mas não o é se o relator estrutura uma proposta costurando pequenos acordos em reuniões particulares.

Nós deixamos essa discussão, que estava aflorando com grande vigor, morrer na praia. Ela acabou ficando protelada, porque tínhamos a preocupação com o fato de que fulano não concordava e o outro não concordava. Ora, esta é uma Casa que se estabelece pelo sistema democrático. Se não há consenso, tem que se votar, até porque nós chegamos aqui pelo voto (informação verbal).¹¹⁹

O Relatório Fontana não foi aprovado, mas a proposta foi a Plenário em 2013, quando o Presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB), reuniu o Colégio de Líderes para que se tentasse um consenso sobre o que seria votado em Sessão Extraordinária. Assim, a indicação dos pontos a serem votados em Plenário teve sustentação em reuniões formais e informais da CEREPOL, muitas delas com o deputado Eduardo Cunha (PMDB) obstruindo a pauta – acompanhado de alguns outros deputados de seu arco de influência.

No dia 9 de abril de 2013, antes de ir para votação em Plenário, houve uma reunião do Colégio de Líderes para buscar um consenso sobre quais pontos iriam ser votados. O intuito do acordo era evitar obstrução de pauta. O único ponto de consenso foi PEC 03/99, sobre a coincidência das eleições, pois os demais itens do relatório não tiveram consenso na CEREPOL 2011, como já explicado.

Demorou cerca de meia hora ou quarenta minutos para dar quórum para votação do requerimento, pois o painel tinha sido zerado para uma nova contagem das presenças para Sessão Extraordinária. Ao final desse tempo, o painel ainda marcava 150 deputados a menos

¹¹⁸ Marcus Pestana, PSDB, NT, 31 de novembro de 2011, p. 6.

¹¹⁹ Alceu Moreira, PMDB, NT, 31 de novembro de 2011, p. 15.

do que na Sessão Ordinária. Enquanto esperavam o quórum, os deputados falavam com a Mesa, sob a presidência de André Vargas, para que ele ouvisse as lideranças, que, por sua vez, nos bastidores já tinham conversado entre si a favor da obstrução da pauta. Como ficou explicitado no parágrafo anterior, essa Sessão Extraordinária para votação tinha sido encaminhada pelos próprios líderes. Ou seja, os deputados não contrariaram a decisão do presidente da Câmara, Henrique Alves, mas desde já concordaram informalmente em obstruir a pauta. A primeira tentativa de obstrução foi feita através da não presença dos parlamentares. O deputado Roberto Freire (PPS/SP) disse:

Sr. Presidente, evidentemente as Lideranças estão favoráveis à obstrução. Sim, estou sentindo isso porque conversei com alguns, por isso estou pronunciando-me. Poderíamos dar número e retirar de pauta. Talvez seja melhor nem começar a sessão. A obstrução se dá em não presença da maioria dos Parlamentares (NT, 09 de abril de 2013).

Ainda esperando o quórum, os deputados começaram a justificar a tentativa de obstrução da votação com o argumento de que as lideranças não queriam votar “essa” reforma política. Mais uma vez, nenhum dos líderes ou parlamentares se manifestou contra a reforma, mas direcionaram ao ponto que estava em votação. Também não disseram qual seria a reforma de suas vontades, deixando apenas expressa a importância da reforma política, sem apontar o caminho. O deputado André Vargas mencionou sua preocupação em cumprir o acordo feito por Henrique Alves:

Sem nenhuma pretensão e nem teimosia, o que esta Presidência entende é que está convocada a sessão. Ela tem um tema e já tem requerimento de retirada de pauta. Esse requerimento poderá ser votado na hora em que tivermos registrado no painel 257 Parlamentares. Portanto, nós teremos o quórum para a Ordem do Dia. Nós submeteremos nesse momento à votação e aí haverá a decisão ou não. Havia até uma polêmica se nós convocaríamos esta sessão. Mas como o Presidente Henrique Eduardo Alves não está aqui e eu, como Vice-Presidente, não gostaria de descumprir um acordo feito por ele, até porque é o Presidente e eu o estou substituindo, nós estamos mantendo a sessão (informação verbal).¹²⁰

O deputado Henrique Alves (PMDB) assumiu a cadeira da presidência em seguida, e as mesmas explicações dadas anteriormente sobre obstrução da pauta foram feitas pelos mesmos parlamentares. Depois, foi lido o requerimento de retirada de pauta e dividido o tempo para a defesa e para a retirada.

¹²⁰ NT, 9 abril de 2013.

As lideranças se dividiram entre a retirada de pauta e deixar a bancada livre. Apenas o PMDB, através de Eduardo Cunha, insistiu na manutenção da votação da pauta. Esse posicionamento fez parte do jogo de posições e teve um caráter simbólico: votar o Relatório Fontana seria vencê-lo; vencê-lo seria um ganho político a ser exibido quando a reforma política fosse novamente colocada em pauta no Legislativo.

Ao final, a maior parte das bancadas foi orientada pela obstrução. O Plenário foi esvaziado e foram iniciados discursos a favor da votação de uma reforma política que incluísse o financiamento público de campanha. Henrique Fontana (PT) argumentou que colocar a reforma política em votação seria movimentar o debate ideológico e a disputa de posições.

A retirada de pauta teve a contagem de votos de forma geral, com o presidente da Casa fazendo o “contraste visual”. Quando foi votada a retirada, os partidos que não queriam esse resultado pediram a verificação dos votos. Nesse momento, todos os partidos entraram em obstrução, com exceção do PMDB e do PSD, que votaram “não” pela retirada da pauta. O PSDB liberou a bancada e o Líder do governo manteve a orientação de liberar.

O PMDB tentou garantir algum debate em Plenário. O deputado Eduardo Cunha pediu o direito de falar e argumentou que o impasse da reforma política se deu pela condução do Relator da CEREPOL em discutir o financiamento público de campanha sem estender para os demais pontos. Para o peemedebista, a discussão tinha apenas esta pauta:

Então, o que nós estamos fazendo aqui hoje é simplesmente enterrando a proposta de reforma política, que eu acho que só vai andar não com a aprovação do plebiscito, embora eu seja favorável a qualquer consulta popular, mas vamos ter que evoluir então para uma Constituinte exclusiva para a reforma política. (...) E essa desconfiança está sendo aumentada hoje, na medida em que o partido do Relator não quis votar esse tema, não quis começar, não quis dar partida ao início da discussão da reforma política. Se aprovássemos ou rejeitássemos o tema, teríamos condições de ter posição. Não se pode cobrar que quer discutir o tema que se quer, mas não se vai discutir o tema que os outros querem. Só se discute o que querem? Então, isso não é democrático (informação verbal).¹²¹

O deputado Henrique Fontana discursou ao final da sessão, e sua fala expressou a sua vontade em gerar o debate. Seguem abaixo trechos de sua fala:

[...] Eu gostaria de ver desta tribuna os defensores do financiamento privado, Deputado Amauri, explicarem aqui por que é melhor para a democracia as empreiteiras financiarem as campanhas; por que é melhor para a democracia quatro ou cinco grandes bancos terem o poder colocar cada um deles 100 milhões de reais nas listas fechadas que são feitas dentro dos departamentos de relações institucionais dessas entidades (informação verbal).¹²²

¹²¹ NT, 09 de abril de 2013.

¹²² NT, 09 de abril de 2013.

O discurso de Fontana (PT) foi direcionado para o financiamento público de campanha, pois esse foi o eixo principal de seu relatório. E foi esse eixo que não conseguiu adequar um consenso para aprovação do texto. Ao final, os partidos políticos optaram por obstrução da pauta. A consequência foi o arquivamento da proposta do Relatório Fontana.

4.4 As ruas e as instituições políticas

A obstrução da votação do Relatório Fontana foi caracterizada como mais uma tentativa de reforma política que não deu certo. Na opinião publicada, a interpretação é de que a classe política não queria reformar; entre a classe política, a reforma proposta por Henrique Fontana (PT) não foi interessante porque não houve consenso entre as bancadas – entre as legendas e com discordâncias intrapartidárias - e, ainda, desgastou-se após um longo debate da Comissão Especial. Dois meses depois, as “Manifestações de Junho” trouxeram novamente a necessidade, mesmo que através de discurso abstrato, de que as instituições políticas deviam ser mudadas. O principal motivador para foi a corrupção.

As manifestações ocorridas em junho de 2013 deram forma aos novos posicionamentos políticos da sociedade no que diz respeito às definições de “direita”, “esquerda” e “centro”. Os movimentos aconteceram em 350 municípios metropolitanos, formando, assim, a característica principal de movimento urbano. Para David Harvey (2015)¹²³, “A urbanização se tornou o centro das atividades econômicas” numa escala mundial.

Para compreender o caráter das manifestações, Singer (2013) dividiu os acontecimentos de junho em três fases: 1) o Movimento Passe Livre (MPL), com a pauta do transporte público; 2) temas diversos; 3) fragmentação dos movimentos.

O primeiro momento das manifestações teve como protagonista o MPL, com reivindicação objetiva contra o aumento das passagens na cidade de São Paulo. A convocação foi por meio das redes sociais. Posteriormente, o método de articulação através da internet teve crescimento e se tornou o principal meio de convocação para outras manifestações. A grande repressão policial foi destaque em meios de comunicação, que a partir de então passaram a tratar os manifestantes como “vândalos”, no intuito de disputar a formação da opinião pública com as publicações via redes sociais (SINGER, 2013).

¹²³ Disponível em: < <https://blogdaboitempo.com.br/2015/01/10/david-harvey-a-crise-da-urbanizacao-planetaria/>>. Acesso em: Novembro de 2015.

A segunda fase teve diversos temas pautados: os gastos públicos com a Copa em 2014, a indicação de Marcos Feliciano (PSC) para presidente da Comissão de Direitos Humanos na Câmara dos Deputados¹²⁴, a PEC 37 (veto ao Ministério Público para investigações independentes) e o voto distrital. Nessa fase, os partidos políticos foram alvo de manifestações de repúdio, principalmente pela presença dos partidos de esquerda. Houve a tentativa de marcar os movimentos como “apartidários”, contra a corrupção generalizada na política. A classe média e a direita se integram ao movimento: o sentimento anticorrupção cresceu, e, para Singer (2015), esta é uma bandeira aceita por diversas classes porque se dilui facilmente no senso comum.

Como a corrupção é um fluxo de transações indevidas entre os bens públicos e os interesses privados, os governos, enquanto gestores da riqueza coletiva, estão constantemente no centro das denúncias. Acrescente-se que o chamado mensalão, cujo julgamento, amplamente televisionado, ocorrera seis meses antes das explosões, pode ter tido efeito sobre os acontecimentos de junho, mobilizando uma fração que viu no chamado do MPL para ir às ruas a oportunidade de colocar em pauta um assunto profundamente entalado na garganta (SINGER, 2013, p. 35).

Na configuração dessa fase, aponta Singer, a direita se insere através da pauta anticorrupção; a esquerda aderiu ao movimento pelas condições da vida urbana, com o Movimento dos Trabalhadores Urbanos (MTST) reivindicando o aumento do custo de vida nas cidades devido à Copa do Mundo 2014, somado à inserção de classes baixas, que se contrapunham ao “branqueamento” dos estádios, devido ao alto custo dos ingressos. Já o centro se insere nesse contexto questionando o aparelho estatal opressivo e corrupto.

Na terceira fase, como consequência da inserção de diversos temas, as manifestações se fragmentam de acordo com a vinculação específica de cada movimento e posicionamento político.

Os acontecimentos de junho de 2013 trouxeram para a cena de discussão política parcelas da sociedade que ainda não tinham se agregado de forma contínua em debates. Até então, tínhamos a sociedade civil, assim como em termos gramscianos, dentro dos espaços institucionais por meio dos conselhos e conferências. Para Romão (2016), esses espaços ficaram restritos aos agentes governamentais, militantes de partidos e algumas organizações com interesses mais específicos: os conselhos e as conferências eram compostos por agentes que já

¹²⁴ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/437055-PASTOR-MARCO-FELICIANO-E-ELEITO-PRESIDENTE-DA-COMISSAO-DE-DIREITOS-HUMANOS.html>>. Acesso em: mai. 2015.

tinham proximidade com a classe política. O cidadão comum continuava à margem da participação.

A internet tornou-se um espaço de fluxo de informações e mobilizações, mas não há como garantir a qualidade das informações. Figura-se, pois, como um espaço de debate público sem filtros e mediações.

O primeiro pronunciamento da presidenta Dilma Rousseff (PT) foi de apoio às manifestações, sem, no entanto, apresentar qualquer indicativo de apoio às demandas de maneira mais efetiva, ou seja, não respondia às questões levantadas. Alguns dias depois, ela fez outro pronunciamento, dessa vez indicando a solução: reforma política por meio de uma Assembleia Constituinte Exclusiva. A dinâmica de articulação via internet dos movimentos nas ruas se repetiu: surgiram análises de juristas nas redes sociais sobre a constitucionalidade de tal medida.

As redes sociais vêm construindo uma agenda de discussão temporária através dos compartilhamentos de ideias. Essa forma de debate gera uma intensa adesão ao tema da vez, repercutindo em articulações políticas e produção de saberes. Por isso, embora Dilma Rousseff não tenha dado prosseguimento à ideia de Constituinte Exclusiva, a pauta fomentou discussões sobre sua legitimidade política e jurídica.

Pelo ponto de vista jurídico, o artigo 14 da CF88 estabelece que os princípios da soberania popular no Brasil são garantidos pelo voto universal, secreto e direto. Essa soberania popular pode ser exercida de três formas: plebiscito, referendo e iniciativa popular. O plebiscito é convocado previamente à criação de ato legislativo ou administrativo que trate do assunto em pauta, enquanto o referendo é convocado posteriormente, cabendo ao povo ratificar ou rejeitar a proposta. A iniciativa popular diz respeito ao processo de produção legislativa por iniciativa da própria população.

Diz-se que o Poder Constituinte é a manifestação soberana do povo, social e juridicamente organizado. Dentro de um Estado regido pelo dito Estado Democrático de Direito, o poder Constituinte é o primeiro ato. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 1º da nossa CF diz “Todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988). Dentro desse conceito, o Poder Constituinte se divide em Originário, de 1º grau, e Derivado, de 2º grau.

O Poder Originário é exercido por meio de uma Assembleia Constituinte ou de uma Revolução, e tem o poder de elaborar uma Constituição através da ruptura da ordem jurídica existente para elaborar uma nova. Florestan Fernandes (*apud* MAGALHÃES, 2013) considerou que a CF88 do Brasil estava inacabada, pois embora fale, em seu texto, acerca dos direitos

sociais, não foi estabelecido por quais procedimentos eles seriam efetivados. Essa margem possibilita aos posicionamentos do centro político apontar ambiguidades em relação à responsabilidade do Estado em garanti-los (MAGALHÃES, 2013).

Dito isso, tem-se o Poder Constituinte Derivado, que, como o nome diz, deriva do Poder Constituinte Originário. O poder derivado é o poder de reforma e sofre limitações impostas por aquele, subordinado ao que foi posto pelo Originário e condicionado às regras previstas na própria CF88. Os limites são: 1) Materiais, pelos quais impossibilita abolir direitos fundamentais e suas garantias como, por exemplo, a democracia, o federalismo e a divisão dos três poderes; 2) Formais, correspondendo aos procedimentos técnicos para alterar o texto da Constituição; 3) Circunstanciais, impedindo que exista modificações na CF88 em estado de defesa, de sítio ou intervenção estatal (MAGALHÃES, 2013).

As emendas à Constituição são mecanismos formais que possibilitam as reformas através do Poder Derivado e, assim, é possível ter atualizações do texto constitucional. Busca “[...] equilibrar segurança com a mudança necessária para Constituição Federal acompanhar mudanças ocorridas pela democracia representativa majoritária” (MAGALHÃES, 2013, p. 77).

Com o debate sobre a viabilidade de uma Constituinte Exclusiva, Dilma Rousseff voltou atrás em seu posicionamento, dizendo-se a favor de um plebiscito para a reforma política. Novas questões, então, se desdobraram. Os partidos se dividiram entre os que eram a favor do plebiscito e os que eram a favor do referendo. O PT e os partidos de esquerda que compõem a base governamental se colocaram a favor do primeiro; o PSDB se colocou a favor do segundo. O argumento a favor do referendo é que a reforma política trata-se de um assunto demasiadamente técnico, e que a população não conseguiria entender as nuances de cada ponto. Já o plebiscito seria uma forma de construir junto com a sociedade – ideia petista presente nos anos de 1990 e com a tentativa de ser novamente colocada como possibilidade por Henrique Fontana (PT).

Os movimentos sociais aproveitaram o ensejo da proposta de Dilma Rousseff, e, através de uma Plenária Nacional Popular, articularam um movimento a favor do plebiscito, defendendo a Constituinte Exclusiva. A ideia sobre a viabilidade jurídica foi de que as relações sociais constroem o direito, e não a normatividade, pois está associada à capacidade decisória da classe dominante. Assim, os movimentos sociais se colocavam diante da relação dialética de, por intermédio das regras existentes (plebiscito), gerar tensão para que a ordem normativa

concretizasse sua própria mudança através da Constituinte Exclusiva¹²⁵, representando a ideia de direito insurgente (PAZELLO; RIBAS, 2013).

A contraposição à Constituinte Exclusiva teve dois argumentos formulados, um no âmbito jurídico e outro no âmbito político. Em relação ao primeiro, considerou-se que o Poder Constituinte é soberano e ilimitado, e por isso a pauta não pode ser restrita. Em relação ao segundo argumento, de ordem política, dizia-se que cabia ao Congresso Nacional a reforma política, pois os políticos congressistas possuíam a competência técnica para tal (PAZELLO; RIBAS, 2013).

Quando Dilma Rousseff se reuniu com “políticos aliados”, logo circulou a informação de que existia consenso em torno do apoio ao plebiscito. Um recurso discursivo, pois a mensagem lançada era pouco objetiva e dava margem a diversas interpretações. Existia o sentido preferencial estabelecido pelos porta-vozes do governo que indicava forte propensão à formulação do plebiscito. O outro sentido era de que a presidente e seus aliados estavam impulsionando a pauta, cabendo ao Legislativo confirmá-la. Nenhum político apareceu para se dizer contra a reforma política. As divergências eram relacionadas ao tempo – se o plebiscito seria feito ainda no ano de 2013 para entrar em vigor em 2014 ou se seria colocado mais adiante. Outros argumentavam a complexidade da construção do plebiscito em termos técnicos e de repasse para a população de forma que esta compreendesse os pontos nos quais estavam votando.

Henrique Alves (PMDB), presidente da Câmara, disse que “A proposta da presidente Dilma é respeitosa, oferece sugestões ao Parlamento. Mas o plebiscito só caminha se houver consenso. Basta que três ou quatro partidos fiquem contra para não andar”¹²⁶.

Ao invés de colocar em andamento a proposta da presidenta Dilma Rousseff sobre o plebiscito, o presidente da Câmara, Henrique Alves (PMDB), sugeriu a formação de um grupo de trabalho para formulação de um projeto de reforma política. Alves, ao indicar os membros para fazer parte da comissão de 90 dias, excluiu Henrique Fontana (PT) e indicou o também petista Cândido Vacarezza (PT/SP). Fontana queria uma cadeira no grupo por seu trabalho já iniciado na comissão anterior e por sua inserção na elaboração das propostas de consulta popular. Entretanto, a relação entre Fontana e o PMDB não era boa, e por isso havia resistência ao seu nome.

¹²⁵ A Constituinte Exclusiva é composta por representantes escolhidos apenas para esse momento. Após a reforma, o grupo se desfaz e são eleitos representantes dentro da nova ordem constituída.

¹²⁶ Disponível em < <http://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2013/07/02/sem-consenso-sobre-o-plebiscito-proposto-por-dilma-camara-define-nesta-terca-um-plano-b-2/> >. Acessado em: Maio de 2016.

Fabiano Santos (2011) inclui, em sua descrição do modelo do presidencialismo de coalizão, fundamentos informacionais que são relativos às decisões do Legislativo sob condições de incerteza: é o modelo chamado *cheap talk* (conversa barata). O decisor é o legislador que, não tendo informações suficientes para a tomada de decisão dentro do processo legislativo, consulta possíveis especialistas. O resultado dessa consulta pode gerar benefícios mútuos, caso o legislador e o especialista tenha um bom canal de comunicação. Nesse sentido, diz Santos (2011, p. 27): “O especialista compartilha toda a sua informação com o decisor somente no caso de eles possuírem os mesmos interesses e valores, sendo a quantidade de informação compartilhada uma função decrescente da divergência, até o ponto em que nenhuma informação é compartilhada”.

No modelo *cheap talk*, o presidente da República pode ser considerado um especialista, pois tem o poder de agenda para indicar as políticas a serem votadas. As comissões também são consideradas agentes informacionais, pois estudam as matérias e as apresentam em Plenário. Como as comissões, no caso brasileiro, são reativas, elas não possuem informações suficientes, e todo o processo legislativo da tomada de decisão fica prejudicado, reforçando o poder de agenda do Executivo, que continua sendo o agente informacional especializado, fazendo uso dessa atribuição de forma estratégica ao divulgar ou não todas as informações (SANTOS, 2011).

Neste sentido, em 2013, o Executivo incluiu em sua agenda a reforma política, recorrendo ao Legislativo para encaminhá-la. Este, por sua vez, atendeu à demanda do ciclo de euforia provocado pelas manifestações de junho de 2014 e retomou a discussão através de um Grupo de Trabalho.

4.5 Grupo de trabalho Vaccarezza

Na Câmara Federal, os grupos de trabalhos são pouco utilizados porque não há um regimento próprio, o que dificulta a tramitação do processo legislativo. Curiosamente, a 54ª legislatura (2011-2014) foi a que mais teve esse tipo de formação no Parlamento. Na 52ª Legislatura (2003-2006) foram três; na 53ª (2007-2010) foram quatro; na 54ª (2010-2014) foram treze. De certa forma, funcionam como espaço institucional informacional. Porém, a quantidade de membros não precisa obedecer à representação proporcional, o que limita a discussão.

O grupo de trabalho para reforma política foi coordenado por Cândido Vaccarezza (PT) e o relator foi o deputado Esperidião Amin (PP). A escolha do petista passou pelo aval do PMDB, tendo em vista o entrave nas negociações com Henrique Fontana na CEREPOL de 2011, cujo relatório tinha sido obstruído em Plenário meses antes. No início, Fontana fez parte da composição do GT-Vaccarezza, mas sua presença foi questionada e ele foi substituído por outro parlamentar.

Reforçando a ideia de *expertise*, o GT foi constituído de quatorze deputados, um número bem menor do que das Comissões especiais – 40 membros. Luiza Erundina (PSB) questionou a quantidade de membros, dizendo que

É um faz-de-conta muito grande manter um grupo de trabalho que sequer corresponde à representação proporcional das bancadas. Trata-se de um grupo de trabalho, não uma comissão especial, dentro das normas regimentais que devem ser seguidas quando se quer produzir alguma proposta que tenha a representatividade dos órgãos políticos da Casa.¹²⁷

O GT-Vaccarezza foi formado pelos parlamentares que tinham composto a CEREPOL 2011: Ricardo Berzoini (PT), Marcelo Castro (PMDB), Marcus Pestana (PSDB), Guilherme Campos (PSD), Espiridião Amin (PP), Luciano Castro (PR), Júlio Delgado (PSB), Rodrigo Maia (DEM), Miro Teixeira (PDT), Antônio Brito (PTB), Leonardo Gadelha (PSC), Alfredo Sirkis (PSB)¹²⁸, Luiza Erundina (PSB) e Daniel Almeida (PCdoB).

A análise das reuniões do GT-Vaccarezza foi limitada porque não há registros no *site* oficial da Câmara dos Deputados. A discussão foi feita, segundo um consultor legislativo e o próprio relatório, através do canal *e-democracia*, da Câmara. Esse canal é de acesso público e as propostas podem ser elaboradas e enviadas por qualquer cidadão. Funciona, assim, como uma ponte de comunicação entre os parlamentares e os cidadãos. A utilização desse espaço nesse momento pós-manifestações teve o intuito de apresentar o GT como um espaço democrático e de diálogo com a sociedade. Entretanto, coube ao grupo selecionar quais fariam parte do relatório. Mais uma vez, há centralização do processo de construção de proposta para reforma política, que, no caso, tem ênfase exclusiva em uma reforma eleitoral.

¹²⁷ Entrevista publicada no dia 27 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2013/10/201ciludi-a-populacao-e-a-mim-mesma-achando-que-a-reforma-politica-passaria-no-congresso201d-afirma-luiza-erundina-393.html>>. Acesso em: mai. 2016.

¹²⁸ O deputado mudou de partido no ano de 2013. Político próximo de Marina Silva, ficou no PV após a saída dela. Saiu do partido em 2013 para construir a Rede Sustentabilidade. Naquele ano, o TSE negou o funcionamento do novo partido. Sirkis e Marina Silva seguiram, então, para o PSB.

Alguns registros sobre o GT-Vaccarezza foram retirados nas Nota Taquigráficas da CEREPOL 2015. Isso porque o resultado do GT foi base da elaboração da proposta discutida na CEREPOL 2015, que foi ao Plenário neste ano.

Esperidião Amin (PP), ao apresentar a proposta em 2015, disse que ela foi uma demanda gerada pelas Manifestações de Junho de 2013. Para ele, o que as pessoas diziam sobre o “você não me representa” estava associado ao sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta.

Foi um bordão que tem que ficar aqui todo dia no nosso ouvido: ‘Você não me representa’. Eu me lembro disso. Ou seja, você está exercendo um mandato sem ter tido votos, ou voto suficiente, ou tantos votos quanto outros que não são Deputados porque não alcançaram quociente eleitoral, ou porque a coligação ou um candidato que puxa voto levou 4 ou 5 junto com ele (informação verbal).¹²⁹

Ressalto que a interpretação do deputado tomou uma forma que não existia nas manifestações. O que se pedia de reforma política nas ruas não tinha um direcionamento, ou seja, seu teor era difuso, vago e circunstancial. O que podemos considerar como proposta e interpretações do sistema eleitoral veio por meio de organizações civis, e não das manifestações. Desse modo, o resultado do GT-Vaccarezza redirecionou as demandas populares para, através da centralização nas mãos da classe política, construir uma proposta que excluía elementos enunciados como importantes pela sociedade civil organizada.

O Relatório Vaccarezza unificou os pontos de reforma em uma única proposta de emenda, a PEC-352, que ficou conhecida como a PEC-Vaccarezza. Ao unificar como PEC, abriu espaço para que sua tramitação obedecesse aos procedimentos regimentais recusados na CEREPOL 2011 – ideia defendida pelo PMDB.

Na justificativa do relatório estava a redução dos gastos de campanha, ao diminuir as circunscrições eleitorais nos estados federativos. Sobre as coligações, a ideia de criar blocos parlamentares iniciada na discussão da CEREPOL 2011 permaneceu, mas sem definir o tempo de sua existência como bloco parlamentar. O deputado Marcus Pestana (PSDB) disse sobre o entrave da transição da proposta do Relatório Fontana:

[...] o PT e a esquerda, isso é histórico, não é no Brasil, têm uma cláusula pétreia ideológica, que é o voto proporcional. A esquerda e o PT não abrem mão do voto proporcional. Por outro lado, PMDB, PP e PSDB não topam nenhum tipo de lista fechada. O PSDB defende o distrital misto, que, no caso, contempla... Então, o impasse e por isso que não anda. Essa discussão é difícil de avançar, porque cada um

¹²⁹ Esperidião Amin, PP, NT, 05 de março de 2015.

tem os seus princípios (informação verbal).¹³⁰

Diante do impasse descrito, Pestana explicou a lógica da proposta no Relatório Vaccarezza para o sistema eleitoral, que teria como consequência o barateamento de campanha.

Qual foi a ideia? Mexer com uma única variável. Tudo o que é difícil de explicar já está derrotado. Se você tem que explicar demais, você já está a meio caminho da derrota. Então, qual foi a ideia? Mexer em uma única variável, que é território, a única variável que muda. É tudo como é hoje. Só que o PT, o PSDB, o Democratas, o PMDB e o PP, em São Paulo, em vez de lançar uma única chapa concorrendo a 70 cadeiras, vão lançar 10 chapas pelo sistema em 10 regiões. Isso barateia...[a campanha] (Marcus Pestana, PSDB, NT, 05 de março de 2015)

A proposta do Relatório Vaccarezza era de que os estados federativos fossem divididos entre quatro ou sete regiões. Os partidos lançariam os candidatos de acordo com o número de cadeiras correspondentes ao estado divididos territorialmente em novas circunscrições.

A PEC-Vaccarezza buscava diminuir os gastos de campanha através da mudança do sistema eleitoral. Entretanto, no que diz respeito aos financiamentos, não apresentava modificação ao modelo já existente e, portanto, o processo eleitoral fica a cargo do poder econômico. A proposta no relatório era de que cada partido escolheria o tipo de financiamento a qual iria aderir. Ou seja, ao centralizar as eleições em torno do poder econômico, cria-se um modelo de exclusão daqueles que não possuem financiamentos altos.

Ainda como ponto de exclusão, a PEC-Vaccarezza não incluiu proposta de cotas para participação de mulheres e nem citou possíveis formas de ampliação de participação popular. A cota para ampliação da representação de mulheres seria mais viável com a mudança do sistema para lista fechada; porém, como vimos na fala do deputado Marcus Pestana (PSDB), a alteração não foi aceita pelos partidos de centro.

Desse modo, considero que a PEC-Vaccarezza buscava, na contramão do fôlego das manifestações, reforçar o sistema político existente, que funciona de modo a distanciar os políticos profissionais de seus representados. Essa configuração impede que a cultura política seja modificada: os representantes formam uma classe política dominante, distante de seus representados. A mudança de cultura política pela via institucional se formaria com a ampliação de espaço de representação e participação popular. Esse marco de inclusão constitucional tornaria viável uma educação promotora de capital político, para além do campo interno.

¹³⁰ Marcus Pestana, PSDB, NT, 05 de março de 2015.

A PEC 352 tinha, inicialmente, o intuito de ser colocada para votação em plebiscito, o que seguia a demanda de Dilma Rousseff diante das manifestações de junho de 2013. A PEC ficou 14 meses na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), e o relator Esperidião Amin (PP) chegou a fazer modificações para proceder a admissibilidade, embora sem sucesso.

O projeto foi arquivado, retornando ao processo legislativo em 2015, quando o presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB), aprovou sua admissibilidade, mesmo tendo sido barrada pela CCJ.

4.6 O peemedebismo e construção de hegemonia

As manifestações de junho de 2013 trouxeram para o espaço público a insatisfação da sociedade com a política brasileira. Embora os movimentos tenham sido difusos, dispersos por pautas múltiplas, algumas questões se mostraram relevantes. Dentre elas, a ausência de lideranças desses movimentos, evidenciada por demonstrações de apartidarismos e desconfiança dos políticos em exercício.

Os tempos após a redemocratização brasileira de 1988 construíram uma distância entre a classe política – que ocupou o campo político interno - e a sociedade – campo político externo. Dentro do jogo de posições, isso significa um distanciamento entre os políticos profissionais e os cidadãos, cuja relação de representação/representatividade se estabelecia no período eleitoral. Tanto é que quando os mandatários se colocavam para discutir possibilidades de reforma política, detinham-se ao âmbito eleitoral como palco de aprimoramento da relação de representação política. Como, portanto, se estabeleceu essa relação restrita à arena eleitoral?

Marcos Nobre (2013) construiu o conceito de *peemedebismo* a partir da sua interpretação sobre a formação da cultura política brasileira dentro da perspectiva institucional. O peemedebismo se forma a partir de duas perspectivas de acordos que blindaram o sistema político da participação popular, seja esta vinculada aos movimentos sociais, aos sindicatos ou a outras organizações civis. Assim, o sistema político ficou inacessível, impedindo que as forças sociais conseguissem promover quaisquer transformações.

O início da formação do peemedebismo ocorreu durante o processo de redemocratização e construção da Constituição Federal de 1988. No período, houve uma unificação dos partidos existentes para destituir características do sistema que tivessem marcas do autoritarismo. A unidade forçada criou o chamado “Centrão”, correspondente ao bloco suprapartidário que tinha em sua maioria o PMDB. Dizia-se progressista, mas ao construir um

sistema com princípios de blindagem de participação popular, tornava-se conservador e, assim, reduziu os canais de abertura política (NOBRE, 2013).

O outro ponto de construção do peemedebismo ocorreu, para Nobre (2013), na reação ao impeachment de Collor. Em vez de uma reforma mais radical para abrir o sistema político, o argumento da governabilidade reforçou o isolamento da classe política. Justificou-se o *impeachment* pela via da ausência de coalizões para construir a “governabilidade”. A partir de então, consolidava-se no imaginário institucional a necessidade de construção de maiorias legislativas para efetivar o poder de agenda do Executivo. Diz Nobre (2013, p. 12) “As forças das ruas que derrubou Collor foram substituídas pouco a pouco pelo clamor da ‘opinião pública’. E a opinião pública foi substituída pela opinião da grande mídia”.

Constituíram-se como características do peemedebismo, então: 1) governismo; 2) produção de maiorias no Legislativo; 3) sistema hierarquizado de vetos; 4) impedimento da entrada de novos membros, com o intuito de não modificar a correlação de forças (esse item refere-se, principalmente, à inserção de movimentos populares); 5) utilização da política de bastidores para evitar o debate público. Nesse último item, há exceção quando se está diante de possíveis ganhos numa polarização, seja no governo, seja nas eleições (NOBRE, 2013).

O peemedebismo, segundo Nobre (2013), se consolida como marca conservadora do sistema político no período de 1979 a 1994. Nesse ínterim, o Brasil sai de um projeto nacional desenvolvimentista do regime autoritário para um novo projeto marcado pelo social-desenvolvimentismo. Nesse novo projeto, o texto da CF88 é construído à imagem das demandas da sociedade, e por isso é um projeto coletivo que não se apresenta como restrito a um governo. Entretanto, o social-desenvolvimentismo é contido pelo peemedebismo.

Durante o governo de FHC, o sistema político construiu dois polos: o governo do PSDB como situação e, na oposição, o PT. O peemedebismo ficou relativamente neutralizado, visto que a divisão o forçava a escolher um dos lados (NOBRE, 2013). No governo Lula, entretanto, para consolidar o projeto social-desenvolvimentista, aderiu-se ao peemedebismo, e a correlação de forças deixou de ocorrer via polos opostos. O PT, assim, apresentou-se como o principal canal para o peemedebismo (NOBRE, 2013), e o modelo de governança instituído se consolidou por meio de um pacto com o capital multinacional e o capital financeiro de um lado e, do outro, com a construção de aparente inserção dos trabalhadores e dos mais pobres (NOGUEIRA, 2013).

Para Nogueira (2013, p. 41), o PT no governo Lula utilizou o método gramsciano chamado “transformismo”, ou seja, buscou-se, através da ilusão do pacto entre o grande capital e os trabalhadores, implementar sua agenda de reformas. Isso foi possível pela associação de

diversas forças políticas componentes do peemedebismo, o que colocou o governo petista numa posição de gerir a “revolução passiva”. Para Nogueira (2013, p. 41), “Lula, em particular, contribuiu para que se mantivesse – em nível superior – a marca histórica desse desenvolvimento: um sistema centralizador, com cúpula revestida de grande ativismo decisório e capacidade para assimilar e compor os interesses sociais”.

A adesão de Lula ao peemedebismo foi insustentável no governo Dilma. Sem a mesma disposição de seu antecessor para negociar com o bloco suprapartidário do peemedebismo, Dilma delegou a articulação política para outros setores do seu governo, de modo que

Em dois anos e meio de governo, Dilma perdeu apoios importantes, não produziu lealdades entre os movimentos sociais, fez muitas concessões a aliados conservadores e não conseguiu dirigi-los. Não se articulou bem com a grande mídia e seu partido não conseguiu criar mídia alternativa (NOGUEIRA, 2013, p. 46).

O resultado foi a criação de um vácuo da Presidência da República. Os partidos pemedebistas passaram, pois, a pressionar com suas demandas, gerando, por vezes, chantagem política. Esse espaço foi preenchido pelo peemedebismo, que, mantendo sua característica de articulação de bastidores, construiu maiorias para disputar dentro do bloco governista. Ou seja, na cultura política pemedebista, a disputa é construída primeiramente dentro de seu bloco para, articulada as forças de pressão, negociar com o governo no qual fazia parte.

No peemedebismo, os partidos políticos são frágeis e com correlações de força sem estabilidade. Isso influencia a formação de bancadas suprapartidárias, como as da bala, do boi, religiosa etc (NOBRE, 2013). Assim, como já demonstrado no decorrer do capítulo, essa forma de arranjo no Legislativo enfraquece a atuação partidária, individualiza as negociações. Essa dinâmica tem característica dialética na medida em que ao se dispersar pela fragmentação partidária e consequente individualização de negociações – considerando o grande número de partidos -, volta a se concentrar em articulações de pautas temáticas.

Para a análise aqui proposta, o peemedebismo tem uma forte influência. Isso porque, como foi dito, a maior parte das negociações e decisões do bloco pemedebistas é feita nos bastidores. Primeiro, busca-se promover um consenso dentro do bloco suprapartidário para, em seguida, ser apresentada ao jogo político. Quem está inserido no jogo através do peemedebismo conquista, assim, o direito de veto em questões que podem ser prejudiciais aos seus interesses. Os vetos feitos nos bastidores tendem a não chegar na discussão pública (NOBRE, 2013).

Ao chegar no jogo político com os demais atores, a manifestação das posições é feita na forma de orientação partidária. E, principalmente, já tem o cálculo feito para possíveis ganhos. Se a matéria legislativa examinada não for favorável, os atores do bloco peemedebista se inserem no jogo de posições com os procedimentos técnicos necessários para gerar o veto. Foi possível identificar isso na elaboração do Relatório Fontana e em sua votação, assim como na própria reação do governo Dilma nas propostas de Constituinte Exclusiva e plebiscito após as manifestações de junho de 2013.

O *jogo do consenso*, a partir do manejo do conceito de peemedebismo, foi construído fora da CEREPOL 2011. O relator Henrique Fontana (PT), ao se reunir com os partidos, entrou na lógica de negociação suprapartidária. Os bastidores o colocaram diante de legendas com interesses específicos, mas em nenhum momento o relator buscou construir um consenso com o bloco. A consequência foi que o relatório não representou a construção do consenso. Entretanto, a CEREPOL 2011 tinha feito um grande número de audiências públicas nos estados federativos. Além disso, circulou nas mídias formando a ideia de que uma proposta seria votada. A política de bastidores não podia ser levada ao público, mas o público exigia um desfecho.

Assim, levar o Relatório Fontana ao Plenário foi apenas uma resposta à opinião pública. Nos bastidores, a obstrução era certa. Aqui, emerge os procedimentos técnicos utilizados para construir o *jogo do entrave* que, por sua vez, caracteriza-se mais pelo seu simbolismo para construir um impasse. A justificativa para obstrução foi técnica: as matérias deveriam ter sido analisadas por uma comissão especial própria para PECs.

Foi através do peemedebismo e do *jogo do consenso* que Dilma se viu em xeque, após as manifestações de junho de 2013. Ela propôs um eixo de atuação do governo – reforma política, na saúde, na educação, no transporte público e na responsabilidade fiscal – sem, entretanto, conseguir sustentar, graças à ausência de coalizões, nem a primeira proposta de Constituinte Exclusiva nem a proposta para plebiscito. Assim, poucos meses após junho, a crise política continuou e se aprofundou, bem como houve crescimento da inflação e aumento da dívida dos consumidores (NOGUEIRA, 2013).

O que seguiu a isso foi o crescimento do ativismo político via internet, concentrado no antipetismo. Dilma Rousseff, pela sua inabilidade de articulação política, abriu espaço para a retomada da dinâmica de polarização entre governo e oposição. Entretanto, sua ação foi construída movendo a acomodação do peemedebismo e num momento em que as forças conservadoras estavam articuladas institucionalmente em bancadas suprapartidárias (temáticas). O peemedebismo passou a se articular de acordo com chantagens políticas feitas

ao governo, e para manter sua dominação, se posicionou contra Dilma e o PT. E se iniciaram os sinais de que o peemedebismo estava saindo do governo Dilma.

5 A REFORMA POLÍTICA SOB PARLAMENTARISMO INFORMAL

No presente capítulo, o intuito é trabalhar a CEREPOL 2015 e a ida do projeto ao Plenário. Pela primeira vez, uma proposta de reforma política foi votada no Congresso. A tese central aqui defendida é de que isso foi possível pela existência do *parlamentarismo informal*, que, por sua vez, foi fruto da combinação de reconfiguração de forças políticas decorrentes da fragmentação partidária, baixo poder de formação de coalizões por parte do Executivo, crescimento de bancadas temáticas em detrimento da ação partidária e, por fim, formação de uma legislatura conservadora.

5.1 Os efeitos institucionais e simbólicos das eleições de 2014

No primeiro mandato de Dilma Rousseff houve crescimento da insatisfação de brasileiros, muito embora os primeiros anos tenham sido de aprovação do seu governo. A votação do “mensalão” no STF ocorreu em 2012. No período, já se fazia o uso de redes sociais para movimentar posicionamentos, notícias e acompanhar a votação, mesmo que ainda sem tanta intensidade como nos anos que se seguiram. Entre abril de 2012 e março de 2013, a aprovação da presidente estava entre 62% e 65%, segundo pesquisa Datafolha. Após as manifestações de 2013, o número caiu para 36% (pesquisa em novembro deste ano).¹³¹

Durante as manifestações de junho de 2013, cresceu o sentimento antipartidário no Brasil. Junto com ele, crescia também a ênfase na corrupção das instituições políticas. Nas eleições de 2014, foi possível acompanhar o desenrolar dos posicionamentos contra os partidos e contra a corrupção, o que culminou no crescimento de uma direita conservadora e atuante no País.

O personalismo na política não é matéria recente. É, inclusive, um dos principais fatores que conduzem especialistas a analisar o sistema político brasileiro como ambiente institucional que precisa de alterações. Os desdobramentos das mudanças propostas, como temos acompanhado ao longo dos capítulos deste trabalho, saíram da perspectiva de fortalecimento partidário para o eleitoral. Isso remete à ideia de uma cultura política de voto e

¹³¹ SOUZA, Carlos André. Antipetismo e ciclos de protestos no Brasil: uma análise das manifestações ocorridas em 2015. *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 8, n. 3, p. 35-51, mai. 2016.

de legitimação das instituições políticas constituídas a partir de valores sociopolíticos e econômicos. Como, afinal, essa ideia se desdobra nas eleições 2014?

Helcima Telles (2015) apresenta a corrupção sob a ótica de valências, ou seja, de pontos que são consensuais e, por isso, considerados neutros por estarem disseminados como valor comum. Como uma questão de valência, a corrupção permeia facilmente a opinião pública. Portanto, torna-se principal argumento agenciador de eleitores. Os partidos saem de suas posições de esquerda ou direita e de seus programas para buscar um lugar-comum que não conquiste apenas um público com um perfil ideológico de interesses, mas coloque em pauta uma questão que possa garantir um maior número de votos.

Os partidos deixam de disputar as eleições e a opinião pública através de seus programas com projetos políticos para incorporar um lugar no senso comum. Os projetos políticos são aqui entendidos sob a perspectiva gramsciana, constituindo, pois, o conjunto de valores e interesses que representam um modelo de vida em sociedade. Quando transformado em programa partidário, orienta as ações dos sujeitos políticos.

As manifestações de 2013, ao representar um caráter apartidário, lançam ao confronto dois projetos políticos que até a pouco tempo tinham um lugar comum construído a partir das políticas de coalizões: de um lado, o projeto neoliberal; de outro, o projeto democrático participativo (SOUZA, 2016). Há o retorno da polarização entre direita e esquerda para representação, mas sem que isso represente uma pauta partidária.

No ano de 2014, o anúncio de um novo escândalo de corrupção colocou mais uma vez os governos petistas no centro da discussão. O escândalo da Petrobrás foi um esquema de lavagem de dinheiro na empresa estatal com utilização de postos e lava-jatos para movimentar os recursos. Iniciada em Curitiba (PR), envolvia, num primeiro momento, operadores paralelos do câmbio, os chamados doleiros. Envolve, também, empreiteiras organizadas que pagavam propina para políticos. A operação da Polícia Federal ficou conhecida como “Lava-jato”.

O escândalo reverberou nas eleições de 2014. Os candidatos assumiram para si o papel de agente que iria combater a corrupção. Como os partidos eram alvos de desagrado da opinião pública, os candidatos buscaram enfatizar características pessoais que agregavam ideias de integridade. Ou seja, traziam para si o ponto de valência, ao invés de marcar um posicionamento partidário. Para Telles (2015, p. 5),

A oportunidade de vitória dependeria, então, menos da ocorrência de proposições políticas diferenciadoras entre os partidos, e mais das suas associações a uma questão conjuntural apoiada pela maioria da opinião pública. A ‘política de valências’ necessita de desenhar um personagem-símbolo, portador de qualidades tais como a integridade e a competência, que solucionem um problema específico. Por isso, neste

modelo, o personalismo é uma heurística mais importante que a preferência partidária.

Assim, as eleições de 2014 teve como valência a corrupção, reforçada pelo cenário econômico e a permanência do PT no Executivo por três mandatos. Em 2010, Lula tinha prestígio que era o capital político desejado pelos candidatos. Mesmo aqueles que estavam em sua oposição buscavam, de alguma forma, vincular sua imagem ao Lula ou, no mínimo, não abrir um confronto, o que Telles (2015) considerou como sendo a “valência” daquele pleito. Em 2014, Lula não se fez presente e, assim, a corrupção ocupou esse espaço de adesão consensual.

Aécio Neves (PSDB), então candidato nas eleições de 2014, aderiu à campanha antipetista: colocou o PT como principal agente de corrupção, buscando construir a imagem do “personagem simbólico do combate à corrupção” (TELLES, 2015). Dilma, por sua vez, iniciou associando sua imagem à de Lula, também num sentido de personalizar a agenda política. Apenas no segundo turno, pressionada pelo posicionamento antipetista de seu opositor, ela saiu do personalismo Lula-Dilma para uma pauta mais ideológica (TELLES, 2015).

Embora Aécio Neves (PSDB) tenha perdido a eleição de 2014, o acúmulo político foi significativo porque fomentou na opinião pública o antipetismo, associando o PT à corrupção. Logo após o resultado do pleito, o PSDB questionou os resultados do processo eleitoral e iniciou uma campanha a favor do *impeachment* da presidente eleita Dilma Rousseff baseada em acusações de improbidade administrativa em relação ao escândalo da Petrobrás.

Dilma Rousseff venceu o segundo turno das eleições de 2014 com 51,64% dos votos, contra 48,36% de Aécio Neves. No Congresso, as eleições foram consideradas as que elegeram o perfil mais conservador entre deputados e senadores. Até então, havia se sustentado nas coalizões governamentais um projeto político com perfil democrático-participativo. A articulação permitiu avanços em questões consideradas de inserção socioeconômica. O quadro conservador foi uma reação ao avanço da emancipação política de grupos e minorias: união civil entre casais do mesmo sexo, cotas sociais e raciais, consolidação de programas de distribuição de renda, medidas trabalhistas que beneficiavam o trabalhador marginalizado – como, por exemplo, a Lei completar de garantia de direitos para empregados domésticos.

As manifestações de junho de 2013, apesar de pautas difusas, colocaram como possibilidade a utilização do espaço público como forma de reivindicação. Com o crescimento de posicionamentos contra corrupção endossado pela oposição ao governo no período eleitoral e pós-eleitoral, as ruas se tornaram espaço onde a opinião pública ficaria em evidência. Somase ao cenário a ideia de crise econômica: no início foi interessante para os industriais a

intervenção estatal na economia conduzida pelos governos petistas, mas o fortalecimento do Estado, aliado aos trabalhadores, ameaça o interesse da burguesia industrial. Para enfraquecer a intervenção do Estado, os industriais se unem ao capital rentista, que teve grande crescimento de seus lucros nos governos do PT. O efeito desse cenário foi o reaparecimento da polarização direita-esquerda: o perfil dos protestos em 2015 representava um setor da sociedade ocupado pela classe média e classe média alta. Colocavam-se contra as políticas de igualdade social, reforçavam o discurso da meritocracia, utilizavam símbolos do nacionalismo (blusa da seleção brasileira de futebol e bandeiras do País).

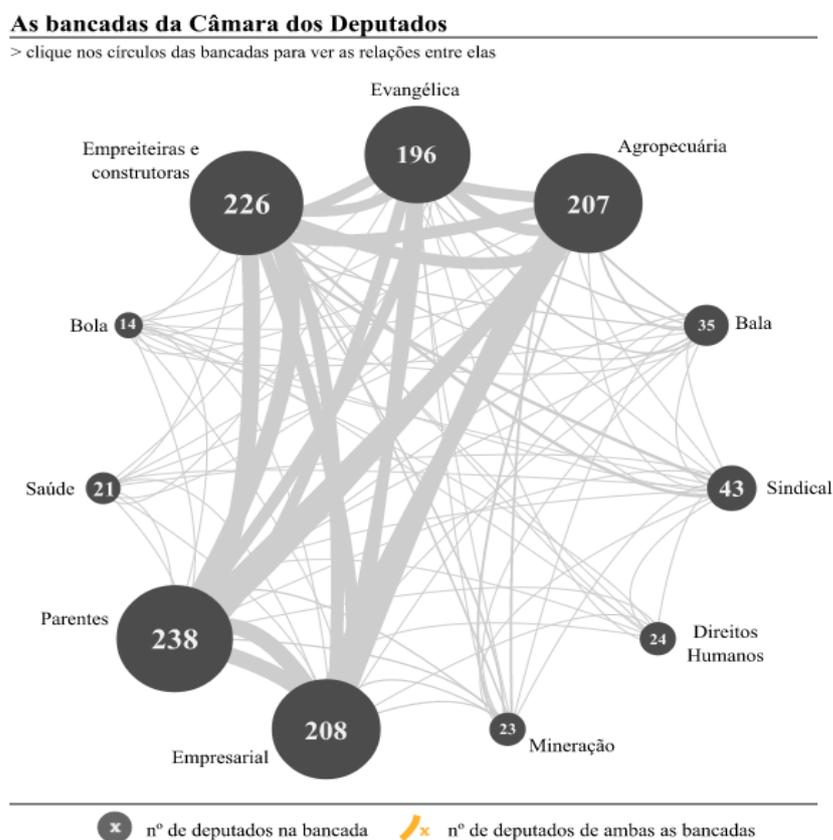
Não podemos incorrer no erro de acreditar que o Congresso Nacional é eleito de maneira aleatória: ele representa os grupos de interesse da sociedade, mesmo que, após as eleições, distancie os representados dos processos decisórios. Afirmar o crescimento da direita no País é considerar também que ela chegou ao âmbito institucional por meio de eleições. A principal diferença entre direita e esquerda gira em torno das concepções de ação individual e ação coletiva referente ao comportamento social e intervenção estatal na economia. A direita considera que o Estado não deve intervir na economia e que a pobreza é um problema individual, ou seja, está atrelada à ideia de conquista de mérito por parte do sujeito. A intervenção do Estado, entretanto, é cabível para questões que dizem respeito ao comportamento social (aborto, religião e outros). Nas instituições políticas, a direita não se organiza em um único partido, o que significa que acompanha a estrutura fragmentada do sistema partidário, inclusive no que diz respeito ao personalismo político, pois ao disputar eleições dentro do sistema proporcional de lista aberta, torna-se viável a vitória no pleito se não concorrer com lideranças do mesmo partido (TELLES, 2015).

A representação proporcional tem efeito também no âmbito do Legislativo pela distribuição nas comissões, como já foi explorado em outro momento deste trabalho. Diante da fragmentação em diversas legendas, a direita se organiza na arena legislativa a partir de “bancadas temáticas” de interesses específicos, como é o caso da bancada ruralista, bancada da bala e bancada evangélica. Cabe reforçar que esse não tem sido um quadro apenas da direita. A esquerda também se organiza dessa forma, mas em relação a interesses menos individuais e mais coletivos, referentes às minorias e aos direitos sociais.

O perfil do Congresso Nacional da legislação iniciada em 2015 foi considerado o mais conservador dos anos pós-ditadura militar. Segundo a matéria do DIAP, representam o perfil da nova direita policiais, apresentadores de TV, pastor evangélico, a maioria eleitos por partidos pequenos. Os grandes ruralistas estão em menor número graças à queda de

popularidade do DEM, mas com grande influência no agronegócio. Abaixo, segue um gráfico demonstrando a configuração da Câmara Federal por interesses:

Figura 1 – As bancadas da Câmara dos Deputados



Fonte: Site Publica¹³².

Com a fragmentação partidária, a presença de interesses específicos em disputa é ampliada. Mais uma vez, é possível perceber que há mais mobilização em torno de questões individuais do que em torno de questões coletivas. Se compararmos aos posicionamentos partidários, veremos que a maioria dos deputados se declara de centro.

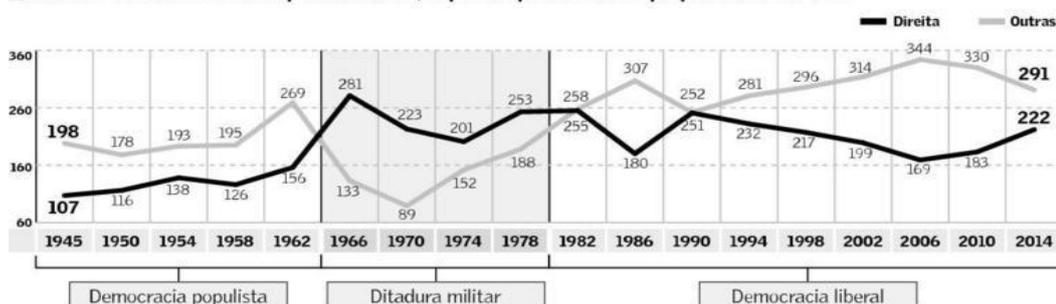
Figura 2 - Partidos e o posicionamento na Câmara dos Deputados (2014)

¹³² Disponível em: <<http://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>>. Acesso em: jun. 2016.

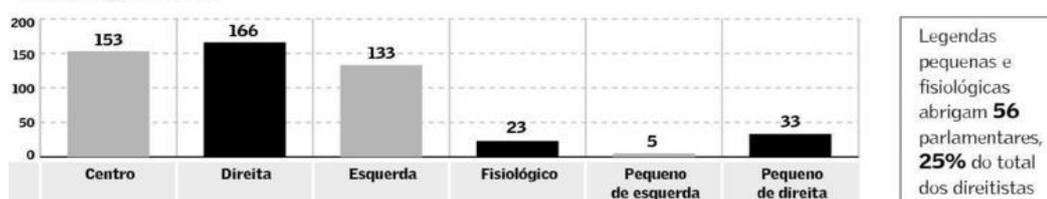
Reação

Cresce bancada de direita na Câmara dos Deputados

Partidos conservadores recuperam terreno, depois de pior resultado proporcional em 2006



Composição em 2014



Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, da UFRP.

Fonte: Diap.¹³³

As classificações no quadro acima consideraram, conforme Agência Diap, pesquisas que compreendem tanto a autotransclassificação dos deputados como pesquisas que levam em conta o perfil do parlamentar. Para fins de comparação entre o crescimento e diminuição de bancadas, segue o quadro abaixo.

Quadro 7 – Composição bandas Câmara Federal 52ª a 55ª legislatura

¹³³Por Agência Diap. Disponível em: <http://diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24730:direita-se-populariza-embalada-por-pastores-e-pequenos-partidos&catid=45:agencia-diap&Itemid=204>. Acesso em: jun. 2016.

Partido	52º	53 ^a	54 ^a	55 ^a
PMDB	70	77	78 - 71	67
PT	91	57	88	63
PSDB	63	44	53 - 44	53
PR	34	55	42 - 32	34
DEM	73	40	43 - 28	21
PP	43	12	41 - 40	39
PCdoB	12	23	15	13
PDT	18	27	28 - 18	18
PSB	28	15	34 - 24	33
PV	6	14	015 - 08	8
PPS	19	3	012 - 06	11
PSOL	-	3	3	4
PMN	2	7		
PRB	-	16	08 - 010	20
PSC	1	23	42721	13
PTB	41	3	21 - 18	25
PTC	-	-	1	2
PSL	2	-	0	1
PRONA	6	PR		
PSD	-	-	0 - 45	34
SD	-	-	0 - 21	18
PROS	-	-	0 - 20	12
PTN	-	-	0	4
PTdoB	-	-	3	2
PSDC	-	-	0	2
PRTB	-	-	2 - 0	1

Fonte: Site Câmara dos deputados, sistematização da autora.

A coluna da 54^a legislatura possui, em alguns partidos, dois números. O primeiro refere-se ao número que cada partido tinha ao início da legislatura, e o último refere-se ao número de deputados por legenda ao final da legislatura. Segundo o quadro, houve mais mudanças partidárias no primeiro governo de Dilma Rousseff. Surgiram novas legendas que fragmentaram ainda mais o sistema partidário; como consequência, houve um novo realinhamento de forças na Câmara dos Deputados. Observamos, por exemplo, que os partidos PT e PMDB perderam cadeiras.

Dilma Rousseff (PT) venceu as eleições de 2014. Entretanto, a ausência de articulação da presidente em seu mandato anterior teve quadro agravado pela nova configuração

da Câmara. A dificuldade de articular coalizão governamental foi colocada em xeque pela distância do perfil dos parlamentares eleitos em relação ao governo. O tensionamento aumentou quando Eduardo Cunha (PMDB), reeleito deputado federal, anunciou que se candidataria para Presidência da Câmara Federal. Desde 2007, havia um acordo entre o PT e o PMDB para o revezamento do cargo, com apoio mútuo na vez de cada um. Em 2015, seria a vez do PT, visto que o PMDB esteve no cargo com Henrique Alves.

Em entrevista para a publicação eletrônica *El País*¹³⁴, Eduardo Cunha (PMDB) afirmou que não havia renovado o acordo com o PT. Justificou que se candidataria porque a Casa buscava debater outras questões que não as delimitadas pelo PT, que ele classificou como “ideológicas demais”. O deputado disse que os parlamentares queriam pautas menos ideológicas e mais “isentas”.

O PMDB não quer por uma razão muito simples. Estamos no exercício da presidência da Câmara. A Casa não quer porque o ambiente é muito mais conflagrado. Tem temas ideológicos sendo debatidos e o PT tem uma posição ideológica muito forte. A Casa não quer o comando dela na mão do PT hoje. Prefere uma atuação mais isenta. Teria mais dificuldade de a gente impor o nome do PT na Casa. A bancada do PMDB não abre mão, não quer perder o espaço. Então a discussão de alternância, neste momento, não cabe (CUNHA, 2014).¹³⁵

Ao ser perguntado quais eram as posturas ideológicas, Eduardo Cunha respondeu “Aos conselhos populares, à regulação de mídia... Pautas que são ideológicas. Estando na presidência, o poder de colocá-las em discussão será maior”¹³⁶. Na compreensão de Cunha, ainda na mesma entrevista, a questão não se tratava de o Congresso estar mais conservador, mas que, “finalmente”, ele iria representar os principais interesses da sociedade.

Eduardo Cunha (PMDB) colocou como ponto central a reforma política, mas enfatizando que a “reforma política do PT” a Casa já tinha negado (referindo-se a proposta de Fontana). Reforçou, também, sua posição contrária ao plebiscito, demonstrando uma postura liberal em favor da democracia representativa em que os cidadãos não precisassem participar das instâncias decisórias.

A Casa não quer. A Casa não quer transferir o seu poder de legislar dado pela população para um mecanismo de consulta popular prévia. (...) Incoerente é a gente pedir voto para se eleger, ser eleito por cidadãos que nos delegaram o poder de representá-los e depois ter que ficar perguntando a eles todas as coisas, todas as horas. Seria praticamente a mesma coisa que se a gente quisesse ter consultas populares para

¹³⁴ Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/11/04/politica/1415057706_616713.html>. Acesso em: nov. 2014.

¹³⁵ *Idem.*

¹³⁶ *Idem.*

o que o Executivo tem de governar. O Executivo também foi eleito e tem legitimidade (CUNHA, 2014).¹³⁷

Eduardo Cunha foi eleito presidente da Câmara em 2015. O choque entre a agenda do Executivo e do Legislativo foi imediato. Cunha dizia não fazer oposição ao governo Dilma na legislatura anterior, e sim ser porta voz do PMDB como líder do partido. Ademais, iniciou sua trajetória como presidente da Casa colocando para votação questões avessas à agenda de Dilma Rousseff e dos partidos de esquerda. Dentre elas, Cunha priorizou a votação para redução da maioria penal de 18 para 16 anos; lei de terceirização; projeto de lei que torna mais rígida a legislação contra o aborto. Ademais, retirou a área de comunicação da Câmara Federal das mãos de servidores para dar um comando político de evangélicos.¹³⁸

O choque de agendas entre o Executivo e o Legislativo impactou o sistema do presidencialismo de coalizão. O poder de agenda do Executivo foi restringido em detrimento da formação de legislatura regida pelo peemedebismo que, por sua vez, se distanciava do governo Dilma Rousseff. Diante da fragmentação partidária e para o sucesso do jogo de posições em torno da agenda política ser efetivo, o PMDB se articulou em bloco parlamentar para formação de maioria. Partidos de bancadas menores também seguiram a mesma lógica de articulação, geralmente tendendo para aliança com o bloco majoritário.

Quadro 8 – Blocos Parlamentares 55ª Legislatura

BLOCO	Nº DEPUTADOS	LÍDER BLOCO
PMDB, PP, PTB, PSC, PHS, PEN	151	Leonardo Picciani (PMDB)
PRB, PTN, PMN, PRP, PSDC, PRTB, PTC, PSL, PTdoB	38	Celso Russomanno (PRB)
PSDB, DEM, SD, PPS, PSB	146	Bruno Araújo (PSDB)

Fonte: Site Câmara dos Deputados, sistematização da autora.

A atuação dos blocos seguiu praticamente a mesma diretriz de oposição ao governo. Ou seja, o Executivo ficou com sua agenda presa pela falta de formação de coalizões, de modo que, a cada votação, o cálculo de aliados passou a ser individual.

A centralização da agenda política legislativa nas mãos do presidente da Câmara formou um *parlamentarismo informal*, consequência da ingovernabilidade do Executivo no presidencialismo de coalizão. Do período de FHC na presidência até este momento, o funcionamento do sistema político brasileiro foi tratado a partir da habilidade do Executivo em

¹³⁷ *Idem*.

¹³⁸ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/02/1589350-evangelico-cunha-pode-entregar-tv-camara-a-partido-ligado-a-universal.shtml> acessado em junho de 2016>.

formar alianças no Legislativo. O que decorreu da ausência de articulação do governo foi a abertura para que Eduardo Cunha (PMDB) exercesse a função propositiva que Dilma Rousseff não conseguiu realizar.

O parlamentarismo informal decorre, portanto, dos fatores: 1) excesso de fragmentação partidária (pluripartidarismo exacerbado); 2) maioria dos deputados federais com perfil conservador eleitos por representarem a insatisfação da sociedade com projeto político democrático do PT, corrupção como “valência” e crescimento do antipetismo; 3) inabilidade do Executivo em formar maioria e habilidade do presidente da Câmara em formar maiorias.

A reforma política foi um dos primeiros pontos da política de Eduardo Cunha (PMDB). Logo no início de 2015, foi instaurada a Comissão Especial de Reforma Política (2015) para discutir a proposta construída no GT-Vaccarezza. Estudar a condução do processo legislativo referente à reforma deu subsídios para pensar o exercício do parlamentarismo informal; foi possível visualizar como o ponto de vista do líder da Câmara Federal utiliza o *habitus* da arena legislativa para se impor no jogo de posições em busca da produção do consenso.

5.2 O parlamentarismo informal na CEREPOL 2015

A Comissão Especial de Reforma Política 2015 foi instaurada em março desse mesmo ano, com a finalidade de discutir e encaminhar o resultado do GT-Vacarezza. A proposta saída do GT ficou em análise pela Comissão de Constituição e Justiça até 2015, mas não foi aprovada. Espiridião Amin, já na CEREPOL 2015, explicou que retirou do texto os pontos de financiamento de campanha para facilitar a aprovação na CCJ, mas isso não ocorreu. Assim, a nova CEREPOL iniciou-se com o texto base do GT-Vacarezza.

As primeiras reuniões, assim como nas demais CEREPOLs, definiram a Mesa Diretora, o roteiro e o cronograma dos pontos a serem discutidos. Centro atenção nessa dinâmica porque se trata da definição dos agentes políticos que iriam conduzir o processo, e, como tenho argumentado, eles conduzem de acordo com seus posicionamentos e interesses. O roteiro e o cronograma são definidos conforme seus pontos de vistas e suas posições no jogo político. O caráter conjuntural das propostas permaneceu, pois estávamos diante da formação de hegemonia do peemedebismo.

Na abertura dos trabalhos da CEREPOL 2015, Eduardo Cunha (PMDB) foi o primeiro a falar. Em sua fala, deu o direcionamento do cronograma: primeiro o sistema eleitoral para depois apresentar o financiamento de campanha. Nas demais comissões, o roteiro de

trabalho foi definido em reunião, tendo, por vezes, passado de duas a três reuniões para fazê-lo. Na CEREPOL 2011, Fontana priorizou o financiamento de campanha como tema e, assim, inseriu o sistema eleitoral que estivesse de acordo com o financiamento público.

Cunha definiu como processo regimental a apresentação de emendas por todas as bancadas em cima do texto-base proveniente do GT-Vacarezza. Nessa dinâmica, cada bancada deveria apresentar as propostas de emendas que pudessem ser discutidas e apensadas. Cunha solicitou aos deputados que assinassem todas as propostas de emendas para que elas pudessem ser discutidas.

Rodrigo Maia (DEM) foi indicado pelo bloco majoritário formado pelo PMDB, DEM, PTB, Solidariedade e PHS. O deputado Mendonça Filho (DEM) endossou a indicação, reforçando aos demais deputados que era a posição do bloco majoritário. O PT reforçou a indicação, através do pronunciamento de Sibá Machado (PT), dizendo que era parte do entendimento entre os blocos. Chico Alencar (PSOL) indicou, em contrapartida, o nome da deputada Luiza Erundina (PSB), com a justificativa de que ela representava uma plataforma popular: “[...] por razões de ordem política, de mais participação popular e de interferência da sociedade nesses trabalhos do Parlamento nesta Comissão Especial, pelo histórico de atuação dela nesse âmbito da plataforma dos movimentos sociais pela reforma política” (informação verbal).¹³⁹ Entretanto, Erundina estava como suplente da comissão e, regimentalmente, era necessário que fosse membro titular.

Quando o deputado Sibá Machado (PT) defendeu a possibilidade de Erundina tornar-se titular, o microfone foi desligado. Houve a mudança de titularidade da deputada, que saiu da suplência para se candidatar. Em seguida, o debate circulou em torno dos lugares da Mesa e da divisão entre os blocos e partidos. Questionava-se os arranjos feitos anteriormente à instalação – não registrados taquigraficamente. Embora a eleição da Mesa seja pública, as votações e os acordos foram feitos nos bastidores. Assim, estava dada a articulação para Rodrigo Maia (DEM) ser eleito.

Lembro, aqui, que essa prática também foi utilizada nas demais CEREPOL (2003 e 2011). A diferença entre elas e a CEREPOL 2015 é que as anteriores tiveram a eleição dos membros da Mesa por consenso nos bastidores, e a eleição foi apenas para seguir o regimento. Nesta, não houve consenso nos bastidores. Distinguia-se os posicionamentos já na abertura dos trabalhos: de um lado, o bloco majoritário, dominado por Eduardo Cunha (PMDB) e com apoio

¹³⁹ Chico Alencar, PSOL, NT, 10 de fevereiro de 2015, p. 7.

eventual dos parlamentares do PT e PCdoB. De outro, o PSOL e o PSB, na figura de Luiza Erundina.

Luiza Erundina (PSB) ficou aguardando a liderança do seu partido autorizar a sua indicação para 3ª vice-presidente da Mesa. Entretanto, o nome indicado foi o de Tadeu Alencar. Cabe destacar a divergência da deputada com a legenda. O PSB estava formando bloco com o PSDB. Erundina, por sua vez, distinguia sua ação parlamentar: enquanto o PSB se movia para o centro do espectro político, ela mantinha-se à esquerda, aproximando-se cada vez mais do PSOL.¹⁴⁰

Enquanto aguardavam as questões regimentais para a candidatura de Erundina à Mesa, o deputado Victor Mendes (PV) se pronunciou sobre a forma como a CEREPOL 2015 tinha iniciado os seus trabalhos: “Eu queria falar, mas já estou vendo que não vai ter espaço para a minoria aqui. Se esse for o sentimento... Faz meia hora que eu estou tentando apenas registrar a posição do PV, que é de acordo, e não consigo a voz nem a vez para falar. Se for esse o tom, eu estou com medo desta Comissão, do resultado dela” (informação verbal).¹⁴¹

Rodrigo Maia (DEM) foi eleito presidente da CEREPOL 2015 e indicou para relator o deputado Marcelo Castro (PMDB). Ambos compunham o bloco majoritário na Câmara.

Rodrigo Maia (DEM) é considerado a nova liderança do DEM. Quando a legenda deixou de ser PFL, ele, assim como Kátia Abreu, foram os nomes indicados para renovar o partido. Em 2015, estava exercendo o seu quinto mandato de deputado federal.

O deputado Marcelo Castro (PMDB) iniciava, em 2015, o seu quinto mandato na Câmara dos Deputados. Ele é formado em Medicina pela Universidade Federal do Piauí. Já esteve em legendas como o PSDB e PPR e está no PMDB continuamente desde 1997. Sua relação dentro do partido é ambígua, pois nos anos do governo Dilma esteve como base de apoio, inclusive quando sua legenda se colocou contra. O deputado participou da CEREPOL 2003, CEREPOL 2011, GT-Vaccarezza e, finalmente, da CEREPOL 2015. Assim, ele acompanhou todo o processo das proposições de reforma política na Câmara dos Deputados.

Ao se apresentar como relator, Castro lançou algumas perguntas como eixo condutor dos debates e que seria o direcionamento de seu relatório. São elas:

Quantos partidos existem representados no Parlamento americano, inglês, francês, sueco, alemão, japonês, israelense, coreano? Eu não sei, mas sei que não são 28. Outra

¹⁴⁰ Em março de 2016, Luiza Erundina se filiou ao PSOL.

¹⁴¹ Victor Mender, PV, NT, 10 de fevereiro de 2015, p. 19.

pergunta que eu gostaria de uma meditação: quantas campanhas houve na Suécia, na Espanha, na Dinamarca, em Israel, nos últimos 4 anos para o Parlamento, para elegerem seus representantes? Quatro, cinco, seis? Depende do número de partidos que concorrem. Aqui no Brasil, só em São Paulo, na última eleição, foram mais de duas mil campanhas, porque tivemos mil e tantos candidatos a Deputado Federal, mil e tantos candidatos a Deputado Estadual, e cada candidato faz uma campanha individual (informação verbal).¹⁴²

No cronograma, Marcelo Castro (PMDB) dividiu os temas em dois blocos: 1) sistema eleitoral e financiamento de campanha; 2) os demais temas (reeleição, duração de mandatos, suplência de senador e voto facultativo).

De antemão, o relator colocou os seus posicionamentos, mas reforçando que o produto da CEREPO 2015 poderia ser diferente do que ele defendia. Dentre os posicionamentos, Marcelo Castro (PMDB) disse ser contra o plebiscito e o referendo. Ele disse, também, da dificuldade que seria propor ao Plenário qualquer sistema eleitoral. Castro disse que fez uma pesquisa com os deputados da legislatura anterior sobre sistema eleitoral. Nela, nenhuma das propostas foi aceita.

Outra coisa, só para reforçar aquela ideia da necessidade de nós desarmarmos o nosso espírito: na legislatura passada — acredito que deverá ser mais ou menos na legislatura presente —, eu fiz uma pesquisa entre os Deputados, no plenário — escrevi, eles me responderam —, sobre todos os sistemas eleitorais em discussão. Resultado: todos os sistemas eleitorais tiveram mais votos contra do que a favor. Conclusão: o Plenário da Casa, da Câmara dos Deputados, é contra todos os sistemas eleitorais e não é a favor de nenhum sistema eleitoral, nem o atual, nem os novos, nem os existentes, nem os inventados (informação verbal).¹⁴³

Por não ter como acessar a pesquisa feita pelo relator, ficou em aberto se houve algum levantamento dos motivos dos deputados em se posicionar dessa forma. Também não ficou claro, pelas informações, qual foi o método utilizado para a pesquisa. O único ponto que arrisco deduzir é situado na teoria informacional: os deputados federais se posicionam sem que esteja preenchida a lacuna informacional. O foco da atuação em bancadas é seguir a orientação sem que exista, de fato, uma discussão prévia dentro dos partidos políticos.

O prazo dado pelo Presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB) para o funcionamento da CEREPO 2015 foi de quarenta sessões. Segundo Marcelo Castro (PMDB), não foi dada a opção de prorrogação:

O prazo são 40 sessões regimentais. Isso é uma coisa que eu gostaria de esclarecer aqui à Comissão, porque eu já fui alertado pelo Presidente Eduardo Cunha, que não prorrogará este prazo e que se nós ultrapassarmos as 40 sessões regimentais ele

¹⁴² Marcelo Castro, PMDB, NT, 10 de fevereiro de 2015, p. 23.

¹⁴³ Marcelo Castro, PMDB, NT, 10 de fevereiro de 2015, p. 23.

avocará, sem nós termos votado, sem nós termos decidido, para o Plenário decidir — como já fez com a PEC à qual estamos fazendo parecer. E quando ele me fez essa ‘ameaça velada’, eu respondi de dedo em riste: ‘Não lhe darei esse prazer’. (Risos.) (informação verbal).¹⁴⁴

No decorrer das reuniões, as questões regimentais voltaram à discussão e parte das preocupações se dava pelo prazo estipulado por Eduardo Cunha (PMDB). O financiamento de campanha é matéria infraconstitucional. Como a CEREPOL 2015 foi constituída para analisar PECs, não poderia contemplar outro tipo de matéria. A solução dada pelo relator Marcelo Castro, em acordo com o presidente da Câmara Eduardo Cunha, foi criar um Grupo de Trabalho para discutir questões infraconstitucionais. O funcionamento do GT se daria na própria CEREPOL.

O deputado Jean Wyllys (PSOL) questionou o número de reuniões e de participação da sociedade civil. Para ele, o que estava sendo sugerido pelo cronograma do relator era insuficiente para efetivar participação popular no processo da reforma política. Luiza Erundina (PSB) disse que havia acúmulo de discussão da sociedade civil pela Frente Parlamentar sobre as matérias infraconstitucionais e que, para ela, deveria ser colocado juntamente com a discussão da PEC produzida no GT-Vaccarezza:

Portanto, eu tenho dificuldade de imaginar que a produção que, basicamente, se deu no âmbito da sociedade civil seja relegada a um grupo de trabalho à parte disso que está se dando no âmbito desta Comissão Especial, o que nos recomenda a necessidade de articular os dois acúmulos, de tal forma que ele expresse não só aquilo que o grupo produziu, mas também aquilo que a Casa e a sociedade civil produziram ao longo desses anos todos, o que vai para além de 10 ou 20 anos (informação verbal).¹⁴⁵

A solução foi dada por Eduardo Cunha e repassada pelo presidente da CEREPOL 2015:

Mas, aí, ontem, foi lido no Plenário que o Presidente Eduardo Cunha criou uma nova Comissão, está pedindo aos Líderes — ‘Eu peço a V.Ex^a. que peça aos Líderes de V.Ex^a. para indicarem os mesmos membros’. Ficaria a mesma Comissão, com o mesmo Presidente, com o mesmo Relator, para a gente poder fazer um trabalho cinético, coordenado. Aquilo que fosse matéria de PEC iria na PEC; o que fosse infraconstitucional iria num projeto de lei — feito pelas mesmas mãos, para não haver divergência, não haver discordância (informação verbal).¹⁴⁶

¹⁴⁴ Marcelo Castro, PMDB, NT, 10 de fevereiro de 2015, p. 23.

¹⁴⁵ Luiza Erundina, PSB, NT, 24 de fevereiro de 2015, p. 20.

¹⁴⁶ Marcelo Castro, PMDB, NT, 10 de fevereiro de 2015, p. 23.

As lideranças, entretanto, poderiam indicar outros parlamentares que não estivessem na CEREPOL 2015. Regimentalmente, nada impede que isso ocorra. Cientes dessa abertura técnica, o presidente Rodrigo Maia (DEM) e o relator Marcelo Castro (PMDB) acordaram que as duas comissões – a de análise de PEC e a de análise das propostas infraconstitucionais – fossem conjuntas. Entretanto, até três reuniões depois, os partidos ainda não tinham indicado os nomes.

Desde o início da CEREPOL 2015, a relação entre o relator Marcelo Castro e o presidente da Câmara Eduardo Cunha, ambos do PMDB, foi dissonante.

Embora existam relatos e notícias em jornais da proximidade dos dois, existia alguns dissensos em relação à condução dos trabalhos da comissão e ao ponto de vista da própria reforma política, que mais tarde culminaria em conflito. Na CEREPOL 2015, após cinco reuniões ordinárias e cinco audiências públicas, o relator estava mais uma vez explicando a lógica do cronograma, quando o deputado Esperidião Amin (PP), em tom de brincadeira, perguntou sobre a postura que Marcelo Castro iria manter:

O SR. DEPUTADO ESPERIDIÃO AMIN - Continua valendo a sua cartilha, ou vale a do PMDB? O SR. DEPUTADO MARCELO CASTRO - Não. (Riso.) Continua... (Não identificado) - Essa pergunta é difícil!
O SR. DEPUTADO MARCELO CASTRO - Não, não é difícil! Ela é simplíssima de responder. Continua valendo a minha cartilha, e, se V.Ex^a. leu bem, viu que na cartilha está escrito assim: 'Não serei Relator de mim mesmo. Relatarei aquilo que V.Ex^{as}., em maioria, decidirem' (informação verbal).¹⁴⁷

O diálogo refletia as conversas de bastidores, que Eduardo Cunha (PMDB) esteve como articulador do processo legislativo da reforma política. A postura de Cunha foi mais incisiva do que a dos presidentes da Câmara durante as comissões especiais de reforma política das legislações anteriores.

A discussão sobre o sistema eleitoral foi posterior à de fidelidade partidária, coligações e cláusula de desempenho. Optei por não descrevê-las, pois elas se repetiram em relação às comissões das legislaturas anteriores. Na CEREPOL 2015 as discussões confluíam para os procedimentos técnicos e para o incômodo da política de bastidores. A centralização do processo nas mãos do Presidente da Câmara enfraqueceu o teor do debate na comissão especial.

Nos bastidores, o PMDB articulava a negociação em torno do “distritão”. Esse modelo começou a ser discutido na CEREPOL 2011 (Fontana) e, ao longo do processo, ganhou adesões dos parlamentares que estavam sob o arco de influência do PMDB.

¹⁴⁷ NT, 19 de março de 2015, p. 3.

O vice-presidente Michel Temer (PMDB) participou de uma reunião da CEREPOL 2015 sobre sistema eleitoral como representante do PMDB e defendeu o “distritão” sob o argumento da constitucionalidade da formação de maiorias. Para ele, a CF88, ao falar de soberania popular, reforça o princípio da maioria. Por isso, transformar o sistema eleitoral para o Legislativo em majoritário seria, do ponto de vista dele, obedecer à Constituição. Temer argumentou, também, contrário à lista fechada. Para ele, a cultura política do eleitor é votar no candidato e não no partido. Desse modo, fortalecer os partidos através do voto em lista fechada é ir de encontro à compreensão do eleitor.

Se nós examinarmos o programa dos 32 partidos já registrados e de outros 10, 12, 15, 20 ou 30 que podem surgir, os senhores verão uma identidade absoluta entre eles. Então pergunto eu: no sistema proporcional, o eleitor está escolhendo um partido para votar porque acredita nisso ou naquilo? Não, ele escolhe pessoas (informação verbal).¹⁴⁸

O PMDB, assim, formalizava sua proposta para o sistema eleitoral. O deputado Sibá Machado (PT) foi convidado para expor o posicionamento do PT. A fala do parlamentar teve foco no financiamento público e exclusivo de campanha como proposta do partido. Sobre o sistema eleitoral, defendeu a continuação da representação proporcional para o Legislativo com lista preordenada, como forma de garantir a representação das minorias. Por fim, reforçou a posição em relação à simplificação do processo para propostas de leis de iniciativa popular, bem como simplificar a tramitação dessas matérias.

Os posicionamentos dos partidos na CEREPOL 2015 estavam mais definidos – pelo menos no que dizia respeito aos grandes partidos – do que nas comissões anteriores. O *jogo do consenso*, nesse ponto, começava a se desfazer para dar lugar à disputa de posições. Os partidos dominantes no jogo político não buscavam encontrar uma saída intermediária, mas disputar suas propostas no parlamento. Considero que esse foi o primeiro sinal de que haveria uma votação da reforma política eleitoral no Plenário sem obstrução de pauta ou arquivamento da proposta. Os atores políticos se moviam de forma a conquistar aliados a partir da estratégia de convencimento diante de suas proposições e não por mediação do consenso. Assim, o jogo de posições foi construído a partir de forças dominantes: de um lado, o PMDB, formando um bloco de apoio dos partidos de centro e direita; de outro, o PT costurando apoios com a esquerda.

Marcelo Castro (PMDB) apresentou a pesquisa feita nas bancadas partidárias sobre o sistema eleitoral:

¹⁴⁸ Michel Temer, PMDB, NT, 28 de abril de 2015, p. 10.

Então, o distrital misto tem 32% da preferência dos Parlamentares; o distritão tem 26%. Isso bate com a impressão que temos de que há realmente essa polarização. O sistema atual tem 12%; a lista fechada tem 8%; o distritão misto, que seria metade pela lista fechada, metade pelo majoritário, como V.Ex.^a. propõe, tem 7%; o distrital puro tem 6%. [...] Quer dizer que, se nós ficarmos cada um na sua posição [...] não passará nenhum dos sistemas (informação verbal).¹⁴⁹

As pesquisas feitas pelo relator Marcelo Castro (PMDB) foram questionadas nas reuniões pela margem de erro, pois consideravam que, para ter validade, deveria ter sido feita com todos os parlamentares, e não apenas com uma amostragem. No mês de maio, o relator esteve ausente da reunião ordinária que discutiria os pontos do relatório. Nos bastidores, já se comentava que o deputado Marcelo Castro seria retirado da relatoria. Isso porque ele divergia do posicionamento do PMDB em relação às propostas e desagradava figuras centrais do partido, como o presidente da Câmara, Eduardo Cunha.

As discussões na CEREPOL 2015 estavam seguindo o critério de sistematização dos posicionamentos em relação à matéria discutida – dinâmica estabelecida pelo relator. O sistema eleitoral, por ser o ponto considerado polêmico pelas divergências entre as bancadas e os parlamentares, foi deixado para ser discutido por último. Entretanto, sob o julgo de que o prazo dado pelo Presidente da Câmara estava finalizando, a discussão sobre sistema eleitoral não seguiu a dinâmica até então utilizada. Assim, Marcelo Castro (PMDB) estava sendo pressionado pelo PMDB, na figura institucionalizada do cargo de Eduardo Cunha (PMDB), e o seu relatório foi, aos poucos, deixado de lado.

A apresentação do Relatório de Marcelo Castro (PMDB) colocou o “distritão” como principal proposta aceita na CEREPOL 2015. O financiamento de campanha proposto fixava um teto de gastos e está associado a medidas de regulação do marketing eleitoral. As alterações do sistema partidário tinham por objetivo evitar grande fragmentação e, assim, viabilizar a “governabilidade” no Parlamento. Para isso, a proposta foi o fim das coligações eleitorais legislativas (manutenção para cargos Executivos) e estabelecer as federações partidárias.

O relatório indicava, ainda, o fim da reeleição, a modificação do tempo de mandato de quatro para cinco anos e a coincidências das eleições. Os prefeitos eleitos em 2016 teriam mandato de dois anos e, em 2018, haveria eleições para todos os cargos. A proposta indicava a redução do mandato de senador de oito para cinco anos.

¹⁴⁹ Marcelo Castro, PMDB, NT, 28 de abril de 2015, p. 26.

Por fim, o relatório propôs a diminuição de assinatura para leis de iniciativa popular, igualando ao número de assinaturas necessário à criação dos partidos políticos.

Após a apresentação do relatório, Marcelo Castro (PMDB) sofreu pressão dos seus correligionários e Presidentes das duas Casas, Renan Calheiros (Presidente do Senado, PMDB) e Eduardo Cunha (Presidente da Câmara, PMDB). A reunião de negociação foi mediada pelo presidente da CEREPOL 2015, Rodrigo Maia (DEM). O primeiro ponto de discordância foi em relação ao tempo de mandato para senador. A modificação fez com que a proposta de redução para cinco anos fosse alterada para dez anos de mandato. O segundo ponto foi em relação aos prefeitos e vereadores: saiu de duração de dois anos a partir do pleito de 2016 para seis anos, sendo este o período em que corresponderia à coincidência das eleições.¹⁵⁰

A reunião seguinte à apresentação do relatório iniciou sem a presença de Marcelo Castro. Alguns deputados questionaram as modificações e a necessária mudança no cronograma da CEREPOL 2015. Questionaram também a ausência do relator. Logo na primeira fala, a sessão foi suspensa. Ao retornar, continuou com a mesma parlamentar que estava na tribuna, mas as conversas em paralelo também continuaram. A sessão estava cheia e tumultuada.

Marcelo Castro (PMDB) chegou à reunião e imediatamente foi questionado sobre as alterações no relatório. Ele justificou dizendo que

Nós estamos propondo algumas alterações no relatório, fruto de negociações que empreendemos fora do âmbito da Comissão. Então, eu fui instado por alguns colegas ao entendimento, a uma negociação, a uma transigência, porque cheguei mesmo a ser acusado de que a minha posição em defesa do relatório estava sendo muito intransigente e que isso poderia dificultar a tramitação da proposta (informação verbal).¹⁵¹

A pressão de Eduardo Cunha (PMDB) continuou. Ele estabeleceu a data da votação em Plenário para o dia 26 de maio de 2015. Entretanto, a CEREPOL 2015 não tinha concluído o seu trabalho, pois faltava a votação do relatório. No dia 19 de maio de 2015, a mudança do calendário de votação na comissão surpreendeu o relator Marcelo Castro (PMDB). Cunha, no dia anterior, divulgou para a imprensa a mudança da votação do relatório sem antes consultar os membros da CEREPOL 2015.

Em matéria divulgada pela *Agência Câmara*, Eduardo Cunha afirmou “Eu vou tentar botar ordem na Casa e estabelecer uma ordem de votar. Primeiro, temos que votar o

¹⁵⁰ Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/apos-reuniao-com-renan-e-cunha-relator-altera-texto-da-reforma-politica-443.html>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

¹⁵¹ Marcelo Castro, PMDB, NT, 14 de maio de 2015, p. 8.

sistema eleitoral, se vai haver ou não reeleição. Se mantiver a reeleição, não tem que discutir isso nada [o mandato dos senadores]”.¹⁵² Na reunião da CEREPOL 2015, Marcelo Castro (PMDB) respondeu que

Ontem, nós tínhamos marcado uma reunião com o Presidente da Casa, Eduardo Cunha. Ao invés de haver essa reunião, nós recebemos aquelas declarações que ele deu aos jornais. Eu não vou entrar no detalhe, mas acho que respondi à altura. Eu mandei que a minha assessoria passasse a todos os membros da Comissão a minha resposta ao Presidente Eduardo Cunha. Respondi que a sua posição não era construtiva e que ele tinha sido desrespeitoso não só comigo, mas com todos os membros da Comissão (informação verbal).¹⁵³

O relatório produzido segundo o tensionamentos do peemedebismo, na figura de Eduardo Cunha (PMDB), não tinha proposta para cota das mulheres. O “distritão” piorava a representatividade feminina e de outras minorias. Assim, no mesmo dia em que Marcelo Castro (PMDB) apresentava, a contragosto, um relatório imposto pelo presidente da Câmara, deputadas e senadoras ocuparam parte da reunião da CEREPOL 2015 para tensionar pela cota mínima de 30% de mulheres.

Outro ponto que gerou polêmica foi a proposta de financiamento público e empresarial. A regulação seria por meio da transparência e o financiamento de empresas seria aos partidos políticos, e não aos candidatos. O PCdoB, o PT e o PSOL se colocaram contra.

Diante dos questionamentos sobre a imposição do novo relatório, Rodrigo Maia (DEM), presidente da CEREPOL 2015, disse como esclarecimento:

Deputado, o acordo de procedimento será feito entre o Presidente da Casa e os Líderes, com o direito a que todos os modelos possam ser votados. Se o primeiro a ser votado for derrotado, vai ao segundo, vai ao terceiro. Podem-se votar todos. Foi o que o Presidente, hoje, conversando comigo e com o Marcelo, deixou bem claro. Contanto que a gente aprove de uma forma que isso seja possível. Derruba o primeiro, pode-se votar o segundo (informação verbal).¹⁵⁴

Alguns deputados continuaram a questionar a data de votação do relatório prevista para o dia 25 de maio. Eles acreditavam que, se deixassem tão próxima a data de ida ao Plenário, a CEREPOL 2015 não conseguiria fechar uma proposta fruto dos debates internos. Rodrigo Maia (DEM), entretanto, preferiu manter o acordo com o Presidente da Casa de só votar o relatório na véspera da ida ao Plenário.

¹⁵² Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2015-05-18/votacao-da-reforma-politica-sera-fatiada-avalia-eduardo-cunha.html>>. Acesso em: 19 mai. 2015.

¹⁵³ Marcelo Castro, PMDB, NT, 19 de maio de 2015, p. 15.

¹⁵⁴ Rodrigo Maia, DEM, NT, 19 de maio de 2015, p. 24-25.

Chico Alencar (PSOL) se pronunciou contra a postura de Eduardo Cunha (PMDB) em relação da Casa:

Nós sabemos que o autoritarismo faz parte da cultura política brasileira, mas ontem, sinceramente, alguém que tem um perfil, um viés, autoritário extrapolou. O Presidente da Câmara dos Deputados dizer que a Comissão não deve deliberar nada — está aqui, com aspas! — é um desrespeito não apenas ao Relator, a quem ele acusou de pouca inteligência e sensibilidade política, o que é de uma grosseria sem par, mas a todos nós. Este é um trabalho que, com todas as divergências, é sério! Eu me senti particularmente ofendido e vou cobrar dele na reunião de Líderes hoje e onde couber. Curiosamente, vejam o que houve ontem também — aí o viés dos costumes autoritários: ele vetou a divulgação, pela Câmara, de um cartaz, de três Comissões, sobre o XII Seminário LGBT do Congresso Nacional. Esta foto de duas pessoas dando um beijinho de esquimó, o afeto, o carinho estão proibidos no site oficial da Casa. Está proibido. Isso é vergonhoso (informação verbal).¹⁵⁵

A postura centralizadora do Eduardo Cunha (PMDB) aparecia em outros debates e discussões na Câmara Federal. A reforma política surgia, assim, como mais um procedimento pelo qual sua condução estava na figura do presidente da Casa. A reforma política foi mais uma questão relacionada ao exercício do *parlamentarismo informal*.

No dia 25 de maio, dia agendado para votação do relatório, Eduardo Cunha (PMDB) se reuniu com os líderes partidários em sua residência para encaminhar a votação direto no Plenário, sem finalizar o trabalho na CEREPOL 2015. O relator Marcelo Castro (PMDB) não esteve presente nesta reunião e foi retirado da relatoria. O projeto que foi ao Plenário foi apresentado pelo presidente da CEREPOL 2015, Rodrigo Maia (DEM). O intuito de Cunha era “fatiar” a reforma política para votar os pontos isolados, pois, segundo ele, esse procedimento evitaria um entrave no Plenário, decorrente da ausência de consenso.¹⁵⁶ De modo objetivo, a proposta de Cunha foi apresentar ao Plenário o relatório construído por Rodrigo Maia (DEM) em substituição ao Marcelo Castro (PMDB), e que todas as propostas de interesse dos partidos apresentadas na CEREPOL 2011 fossem para votação através de “destaques” e “requerimentos”.

A atitude do Presidente da Câmara foi vista como autoritária e caracterizada como golpe por alguns deputados, entre eles Henrique Fontana (PT). Os dois já tinham discordado do procedimento adotado na legislatura anterior, pois, para Cunha, Fontana tinha “engessado” o relatório sem deixar margem para outras propostas.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Chico Alencar, PSOL, NT, 19 de maio de 2015, p. 44.

¹⁵⁶ Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/comissao-e-cancelada-e-reforma-politica-vai-a-plenario-com-novo-relator-4040.html> e <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lideres-descartam-relatorio-de-comissao-e-vao-votar-reforma-politica-em-plenario,1693913>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

¹⁵⁷ Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/comissao-e-cancelada-e-reforma-politica-vai-a-plenario-com-novo-relator-4040.html>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

5.3 Plenário e o jogo de posições na arena legislativa

Faltando dez minutos para a votação do relatório produzido na CEREPOL 2015, Eduardo Cunha (PMDB), através de suas atribuições como presidente da Câmara Federal, desinstalou a reunião da comissão para levar ao Plenário uma proposta diferente da produzida durante os meses de março, abril e maio – assim narrou Marcelo Castro (PMDB). A justificativa para tal ato foi de que o Relatório Castro estava acovardado e com pouca “inteligência política”.

A forma como Cunha pensou a votação no Plenário foi por meio de “destaques” e “substitutivos”, ou seja, mecanismos que possibilitam substituir uma matéria apreciada por outra de mesma natureza. Isso significa que, a cada proposta votada, seria possível incluir requerimentos para nova votação sobre uma mesma matéria. Por exemplo, ao votar sistema eleitoral, a primeira proposta encaminhada pelo relator Rodrigo Maia (DEM) foi o modelo chamado “distritão”. Caso o modelo não fosse aprovado, existia a possibilidade de incluir outros modelos mediante requerimentos. No entendimento de Cunha, essa seria a forma de colocar para votação diferentes propostas que circulavam nas discussões do Congresso e, assim, estabelecer um consenso entre todos os 513 deputados, e não apenas àqueles envolvidos nas comissões especiais.

Ao longo desse trabalho, venho identificando e argumentando a partir da ideia dos fundamentos do presidencialismo de coalizão sob à luz da teoria distributivista e teoria informacional, acompanhando aqui a visão de Fabiano Santos (2011). É parte da minha análise, também, a fundamentação teórica a partir da perspectiva de David Fleischer (2007) sobre os riscos do pluripartidarismo exacerbado e a consequente fragmentação do sistema partidário.

Eduardo Cunha (PMDB), ao escolher o formatado acima citado para votação em Plenário, excluiu o caráter informacional para investir na tática pragmática do poder de negociação dos bastidores característico do peemedebismo. A orientação de bancada por si só não aprofunda o caráter informativo advindo da liderança partidária para os demais correligionários. O *jogo do consenso* pela via do pragmatismo excluía o cálculo de perdas e danos às instituições políticas, em detrimento do posicionamento individual. E isso foi o que assistimos nas sessões extraordinárias para votação, pois as legendas utilizaram o recurso de liberar bancadas. Ao não seguir orientação da bancada, geraram alguns entraves nos pontos em que as comissões, ao longo dos anos, mais apontaram como fundamentais para a reforma política (sistema eleitoral e financiamentos de campanhas).

A proposta apresentada por Rodrigo Maia (DEM) tinha dois pontos centrais e divergentes do que foi discutido ao longo da CEREPOL 2015. O primeiro referia-se ao sistema eleitoral “distritão”. Nesse modelo, as eleições para o Legislativo tornavam-se majoritárias: os deputados seriam eleitos pelo maior número de votos. O objetivo, segundo Eduardo Cunha (PMDB), era simplificar as eleições, porque acabaria com as coligações proporcionais, necessidade de quociente eleitoral e cláusula de desempenho. Entretanto, os efeitos desse modelo são negativos: o candidato precisa fazer campanha em todo o território do estado; conseqüentemente, as campanhas ficam mais caras.

Arelada a essa proposta, o segundo ponto central refere-se aos financiamentos de campanha. Por meio de PEC, a ideia era regularizar o financiamento empresarial. Note-se que o efeito seria tornar constitucional a inserção de empresas no sistema político. E o que isso significa? Seria um passo para o funcionamento das instituições políticas atreladas ao capital, ou seja, um passo ao caminho da construção de um Estado neoliberal.

Ambas as propostas tinham resistência da sociedade civil organizada: OAB, CNBB e outras entidades já haviam proposto, em 2013, o fim deste tipo de financiamento, juntamente com a criminalização do “caixa 2”, fim da reeleição e dois turnos para eleição de deputado federal. Esta proposta não tramitou porque não foi priorizada nas instâncias legislativas.

O PSD, de antemão, anunciou que estaria contra as mudanças propostas e afirmava, por intermédio de Gilberto Kassab, que não havia consenso para quaisquer modificações.

Uma característica do jogo político é não entrar numa arena de disputas caso não exista a possibilidade de um resultado positivo. Essa visão pragmática é utilizada pelo peemedebismo nas negociações de bastidores. Embora com um arco de alianças favorável ao PMDB para aprovação de PECs, eram necessários 308 deputados favoráveis. Rodrigo Maia (DEM) negociou com os partidos pequenos, inclusive os governistas e considerados de esquerda: eles votariam favoráveis ao “distritão” em troca da amenização da cláusula de desempenho. Ao invés de um percentual mínimo de votos nos estados, bastaria ter um deputado eleito na Câmara Federal.

O Relatório Maia propunha também o fim da reeleição, o fim das coligações e a unificação das eleições. Nesse último ponto, a principal divergência estava entre, de um lado, diminuir os custos de campanha e, de outro, defendido principalmente por partidos de esquerda (PT, PSOL, PCdoB), o fato de que eleições a cada dois anos são parte da educação política dos cidadãos, pois este é o principal momento em que se discute a política.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1633784-em-troca-de-apoio-ao-distritao-relator-ameniza-regra-para-barrar-nanicos.shtml>>. Acesso em: mai. 2015.

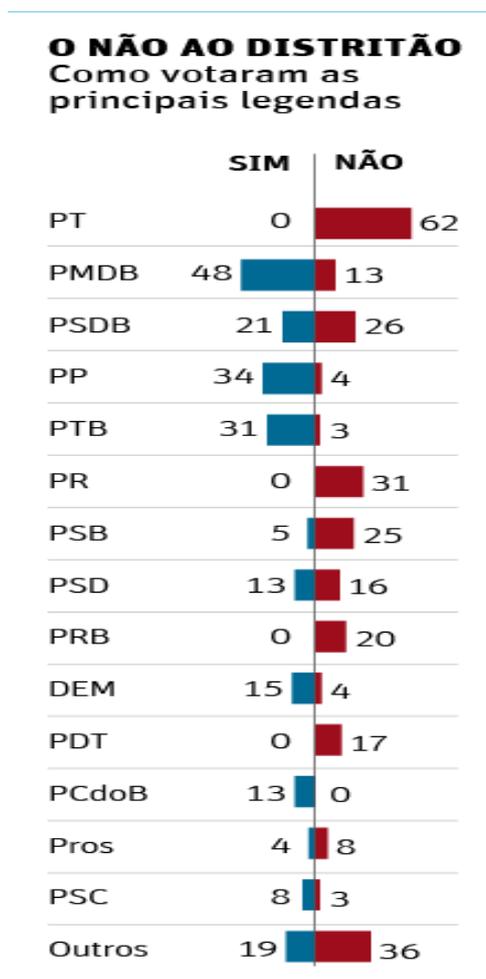
A primeira votação foi sobre o sistema eleitoral. O modelo distrital misto e lista fechada, defendidos por PSDB e pelo PT, foi derrotado por 369 a 99 votos e 402 a 21 votos, respectivamente¹⁵⁹. A votação do “distritão”, em seguida, foi a mais esperada pela possibilidade do consenso. Alguns partidos considerados aliados da proposta do PMDB liberaram suas bancadas e, ainda, alguns deputados não votaram de acordo com a orientação de suas bancadas. Como consequência, os votos não corresponderam aos contabilizados por Eduardo Cunha (PMDB).

No total foram 210 a favor e 267 contra. Embora os meios de comunicação tenham atribuído a derrota da proposta à possível “traição” dos membros do PMDB que não seguiram a orientação da bancada e pelo fato de o PSDB ter liberado a bancada¹⁶⁰, nota-se que com os votos perdidos, ainda assim a proposta não teria sido aprovada. Para Eduardo Cunha, a não aprovação se deu porque os membros da Casa querem manter o sistema eleitoral tal como está. Acrescento a esse ponto de vista o fato de que os políticos profissionais já conhecem os procedimentos necessários para viabilizar suas candidaturas dentro do sistema eleitoral vigente.

¹⁵⁹ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1634016-camara-inicia-votacao-da-reforma-politica-e-rejeita-modelo-de-listas-fechadas.shtml>>. Acesso em: mai. 2015.

¹⁶⁰ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1634149-na-votacao-do-distritao-pmdb-registr-ou-13-traicoes-contra-cunha.shtml>>. Acesso em: mai. 2015.

Figura 3 – Como os partidos votaram o “distritão”



Fonte: Jornal Folha de São Paulo¹⁶¹

Em seguida, foi colocado em votação o modelo “distritão misto” em duas configurações possíveis. A primeira correspondia à eleição de metade das vagas pelo “distritão” e a outra metade pelo sistema de lista fechada (proposta do PDT). A segunda propunha metade das vagas pelo “distritão” e a outra pelo atual sistema proporcional de lista aberta (proposta do PROS). Eduardo Cunha (PMDB) disse que a proposta do PROS tinha “destaque de preferência”. Os “destaques” permitem que a matéria seja desmembrada do projeto. A preferência é dada de acordo com os apensados e os acordos feitos entre os líderes. Nesse momento, foi pedido esclarecimento sobre como se daria os procedimentos de votação:

O SR. SIBÁ MACHADO (PT-AC. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, se nós escolhermos um dos destaques de preferência, independentemente do resultado, ainda assim V.Exa. vai colocar o outro em votação?

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - Veja bem, eu não deveria, pelo acordo que

¹⁶¹ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1634149-na-votacao-do-distritao-pmdb-registr-ou-13-traicoes-contra-cunha.shtml>>. Acesso em: mai. 2015.

nós fizemos.

O SR. SIBÁ MACHADO - Certo. Foi isso o que eu entendi.

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Cunha) - Agora, pelo espírito com que nós estamos conduzindo este processo, para que todos possam se manifestar, eu colocarei, se for exigência do autor (informação verbal).¹⁶²

O esclarecimento dado não correspondia apenas àquela votação e sim ao processo como um todo. A proposta do PROS não foi votada porque houve retirada do requerimento.

Em seguida, estava agendada a votação sobre financiamento de campanhas. O Plenário se manifestou de forma dividida em relação a fazer a votação naquela noite ou deixar para o dia seguinte. Eduardo Cunha (PMDB) deu continuidade à votação dizendo que esse ponto da matéria deveria ser encerrado ainda naquele dia para que fosse seguido o cronograma. Esclareceu o presidente da Câmara: “Nós vamos votar o destaque. Nós vamos votar o financiamento público e privado com pessoa jurídica; em seguida vamos votar o público; se não passar, o público e o privado com pessoa física; se não passar, vamos para o público. Essa é a ordem que está aqui no acordo” (informação verbal).¹⁶³

O clima que se seguiu foi de tensão. Eduardo Cunha (PMDB) não cedeu aos pedidos de adiar votação. Henrique Fontana (PT) disse que Cunha buscava fazer as votações segundo o seu critério sem considerar os posicionamentos contrários a ele. Houve interrupção do tempo de fala do Fontana com visível insatisfação de Cunha em ceder para o petista.

A votação foi sobre o financiamento público e privado com pessoa jurídica para candidatos. Ao final, foram contabilizados 475 votos, sendo 264 a favor, 207 contra e 4 abstenções. A sessão foi encerrada. No dia seguinte, o retorno à discussão sobre financiamento de campanha foi tumultuado. O acordo no Colégio de Líderes foi para que as bancadas apresentassem destaques. De acordo com a votação dos destaques, excluía-se os demais, seja por matéria aprovada ou vencida. A apresentação de emendas aglutinativas só pode ser feita em cima de matérias que estão em votação. Ao final dos destaques, caso não tivessem sido aprovados, o texto do relator seria colocado em votação. Assim, para compreender as divergências do segundo dia de votação da reforma política, é necessário, de antemão, reforçar o que foi votado no dia anterior: financiamento privado para candidatos e partidos.

O deputado Mendonça Filho (DEM) solicitou que fosse votado o financiamento privado apenas para partidos políticos. Alguns deputados pediram a palavra para o “contraditório”, ou seja, para se contrapor à colocação. O entendimento daqueles que pediram

¹⁶² NT, 26 de maio de 2015.

¹⁶³ Eduardo Cunha, PMDB, NT, 26 de maio de 2015.

o “contraditório” era de que o financiamento empresarial foi matéria vencida. Entretanto, Eduardo Cunha (PMDB) encontrou aí uma brecha para colocar em votação o texto do relator que se referia ao pedido de Mendonça Filho. Para os deputados Sibá Machado (PT), Domingos Filhos (PROS), Chico Alencar (PSOL) e Jandira Fergalhi (PCdoB), Cunha estava agindo de maneira a descumprir o acordo, visto que, no dia anterior, tinha afirmado ao parlamentar petista aqui citado que não haveria outra votação com teor da mesma matéria – como indicado em diálogo citado parágrafos acima neste trabalho –, e, portanto, o texto do relator tinha sido vencido. Disse Fergalhi:

No caso do financiamento houve o acordo: uma para o setor privado empresarial, outra para pessoa física e outra para o financiamento público exclusivo. Esse foi o acordo. Quando nós chegamos aqui, Sr. Presidente, houve, no item financiamento, uma aglutinativa de nº 22, que foi acertada aí na Mesa. E essa aglutinativa se baseou no texto do Relator, agregando outro texto. Ou seja, o texto do Relator foi a voto, porque foi base da emenda aglutinativa. [...]. O que eu quero realçar aqui — sem interrupção, por favor — é o seguinte: há um acordo na política e há uma questão regimental. Nós não podemos usar dois pesos e duas medidas. Ou nós cumprimos acordo ou nós destruimos os critérios do Colégio de Líderes. Então não precisa mais haver Colégio de Líderes (informação verbal).¹⁶⁴

Eduardo Cunha (PMDB) respondeu pela presidência que o acordo de não votar o texto do relator só valeria caso a emenda aglutinativa fosse aprovada. Chico Alencar (PSOL) argumentou:

Mudar as regras de procedimento, apreciar uma matéria duas vezes, porque os que não conseguiram quórum para garantir o financiamento empresarial e não querem que o Supremo decida estão inconformados, é um golpe no que nós mesmos combinamos. Isso é gravíssimo para o nosso procedimento daqui para frente (informação verbal).¹⁶⁵

O argumento regimental de Eduardo Cunha (PMDB) foi que as emendas aglutinativas não são a matéria principal, ou seja, o eixo votado era formado pelos pontos do Relatório Maia (2015) e, portanto, cabe desdobramentos. Entretanto, o presidente da Câmara descumpria o acordo feito no Colégio de Líderes. Cunha colocou para votação uma emenda aglutinativa do PT que dizia respeito ao financiamento público e privado de pessoa física. Sibá Machado, líder da bancada do PT, subiu à tribuna para falar sobre a emenda. Utilizou o tempo para falar sobre os procedimentos de descumprimento do acordo e afirmou que não pediu a palavra como líder porque não saberia o prosseguimento da sessão. Ou seja, não havia confiança nas ações da presidência.

¹⁶⁴ Jandira Fergalhi, PCdoB, NT, 27 de maio de 2015.

¹⁶⁵ NT, 27 de maio de 2015.

Eu pedi falar neste momento para não usar meu tempo de Líder, porque eu não sei da condução até o final desta sessão. [...]. Eu sei que, regimentalmente, o Presidente Eduardo Cunha tem razão. Ninguém é idiota, nós temos também informações sobre o Regimento. Da forma que ele apresentou aqui, ele tem razão. Mas não é isso que nós estamos indo buscar. Nós estamos nos apegando ao fato de que houve um acordo de procedimento. [...]. Eu estou entendendo que nós vamos discutir da forma que está sendo apresentado, então, eu peço à minha bancada para retirar a Emenda nº 3, pois ela não faz mais sentido. Vamos seguir para frente! (informação verbal).¹⁶⁶

Eduardo Cunha (PMDB) argumentou não ter compreendido o que o deputado Sibá Machado (PT) havia perguntado no dia anterior. Assim, justificou o descumprimento do acordo. E mais: solicitou que outros partidos apresentassem emenda aglutinativa sobre o tópico a ser votado (financiamento público e privado de pessoa física) para substituir o que foi retirado pelo PT e, assim, na compreensão dele, cumprir o acordo de votar todas as possibilidades acordadas no Colégio de Líderes.

A sessão foi suspensa por 40 minutos. Ao retornar, Eduardo Cunha disse que havia cometido um equívoco, e que a emenda aglutinativa a ser votada era de Jandira Fergalhi (PCdoB). Assim, foi dado prosseguimento à votação.

As orientações das bancadas do DEM e do PSDB foram de abstenções, por compreender que deveriam existir todos os tipos de financiamento: público, privado de empresas e de pessoa física. Três bancadas liberaram seus deputados: Minoria, PV e PSB. Ao todo foram 470 votos: 164 favor, 240 contra e 66 abstenções. O DEM votou por completo com a orientação da bancada; no caso do PSDB, três deputados votaram “não”, e os demais seguiram a liderança. O PT votou “sim”, de acordo com a liderança.

Em seguida foi colocado para votação o financiamento público de campanha. A proposta foi rejeitada: 56 foram favoráveis, 343 foram contra, 58 se abstiveram, num total de 457 votos.

A votação seguinte foi para financiamento de campanha empresarial para partidos políticos. Ou seja, retornou-se à divergência do início da sessão. De um lado, os partidos que consideraram que estavam votando uma matéria diferente da que tinha sido vencida; de outro, aqueles que consideravam que não existia suporte para a matéria ser novamente votada.

A história é a seguinte: a proposta do Deputado Rodrigo Maia diz assim: ‘O candidato pode receber das empresas e também pode receber da pessoa física’. A proposta do Deputado Celso Russomanno, que é uma emenda também, uma PEC, diz assim: “As empresas vão doar para os partidos, e o candidato pode receber apenas de pessoa física”. Repetindo: ‘As empresas vão doar para os partidos, e o candidato pode receber apenas de pessoa física’. Não é isso, Deputado Celso Russomanno? É isso que nós

¹⁶⁶ Sibá Machado, PT, NT, 27 de maio de 2015.

estamos votando aqui agora (informação verbal).¹⁶⁷

Para o jogo de posições, as questões técnicas e as negociações de bastidores são utilizadas de acordo com os possíveis ganhos. A retomada do tema de financiamento empresarial representa esse quadro. Representa, também, a ideia de *parlamentarismo informal*, tendo em vista a movimentação do presidente da Câmara para centralizar o processo decisório de acordo com seus interesses, construídos pela via do *jogo do consenso*. Esse cenário delineava o que viria posteriormente na votação da reforma política do PMDB: afastamento do PT e consolidação do antipetismo.

O deputado Afonso Molon (PT) se pronunciou sobre todo o procedimento daquela votação, dizendo que “Esta Casa não pode votar assim: quando interessa, com um acordo; e quando interessa, com o Regimento. Não se pode mudar de um lado para outro de acordo com a conveniência, até que se obtenha o resultado que a Maioria quer” (informação verbal).¹⁶⁸

Apenas o PSOL optou pela obstrução. Quatro partidos orientaram “Não”: PT, PDT, PCdoB e PPS. Minoria e PSB liberaram suas bancadas. Ao final a votação, foram 330 a favor, 141 contra, 4 obstruções, num total de 472 deputados votantes. No PDT, dois deputados não seguiram a orientação de bancada; no PMDB foram quatro deputados que não seguiram a orientação da bancada, dentre eles Marcelo Castro; no PP foram três; um deputado do PT se absteve. Àqueles que tiveram suas bancadas liberadas votaram de forma fragmentada.

A votação prosseguiu e mudou algumas regras do sistema político. O fim da reeleição para cargos do Executivo. Todas as bancadas orientaram para votar “sim”. Do total de 472 votantes, apenas 19 foram contra. No Senado, a proposta foi aprovada em setembro de 2015, mas apenas foi para a análise da CCJ em abril de 2016.

Embora na CEREPOL 2015 a maioria tenha se pronunciado a favor do fim das coligações, isso dependeria do modelo do sistema eleitoral. Como se manteve o atual, o fim das coligações foi rejeitado. Tentaram votar outros pontos, como o mandato de cinco anos, mas a falta de quórum não possibilitou a votação.

A parte final da reforma política de Cunha foi votada em junho de 2015. Manteve-se o voto obrigatório e se decidiu por cinco anos de mandatos para todos os cargos. Alguns partidos entraram com recurso contra a decisão do financiamento empresarial para partidos políticos (PT, PSB, PROS, PCdoB, PPS e PSOL). Para Eduardo Cunha (PMDB), a ação era

¹⁶⁷ Silvio Costa, PSC, NT, 27 de maio de 2015.

¹⁶⁸ NT, 27 de maio de 2015.

uma forma de judicialização da política, pois colocava a decisão nas mãos do STF, ao invés de legitimar o Legislativo.

O STF se pronunciou sobre o financiamento empresarial em setembro de 2015 e o considerou inconstitucional. Coube à Dilma Rousseff (PT) vetar a matéria. Eduardo Cunha (PMDB) ameaçou não colocar em votação vetos da presidente no caso de ela vetar o financiamento empresarial¹⁶⁹, e teve apoio do PMDB, PSDB, PP, PR, DEM e PTB.

Ao final, alguns pontos foram aprovados para serem implementados nas eleições de 2016 (municipais). Para eleições do Legislativo (vereador, deputados estaduais e deputados federais), 90% do tempo é distribuído proporcionalmente e os 10% restantes são distribuídos igualmente. Até então, o número 88% proporcional e 12% igualmente. Com as coligações, nas eleições majoritárias, o número corresponde à soma dos seis maiores partidos coligados e o tempo é definido pela soma dos representantes de todos os partidos. Anteriormente, o que definia era a soma dos partidos. Veja que, com essa medida, os partidos políticos dão lugar para os representantes, ou seja, seguem o caminho do enfraquecimento da lógica partidária, pois deixam, aos poucos, de ser a referência para os critérios que estabelecem as regras eleitorais.

O prazo para registrar os candidatos na Justiça Eleitoral também foi modificado. Antes definido como até 5 de julho do ano eleitoral, o período foi estendido para o dia 15 de agosto do ano correspondente às eleições. O tempo de campanha foi reduzido de 90 para 45 dias, sendo 35 deles de propaganda eleitoral.

A principal modificação foi o financiamento de campanha, que tem sido objeto de discussão no Legislativo por representar a solução para a “corrupção” das instituições políticas. Segundo os novos critérios, as doações podem ser feitas apenas por pessoa física e com o teto de 10% dos rendimentos. Há, também, limite de gastos pelos candidatos a partir de um percentual máximo em relação às eleições anteriores. Nos cargos executivos, se a campanha tiver tido apenas um turno, a referência é até 70% do valor gasto e declarado na circunscrição eleitoral. Se teve segundo turno, o número diminui para 50%. Para os cargos legislativos, o teto máximo é 70% do maior gasto na circunscrição.

O intuito é que exista barateamento progressivo das campanhas eleitorais. Entretanto, não foi retirado o fator econômico. Ao retirar o financiamento empresarial e autorizar apenas pessoas físicas, a diferença entre o valor doado continua a ser alta e, ademais, reforça o recorte de classe nas eleições e na representação política. Aqueles que possuem mais condições financeiras e que exercem lugar de classe dominante economicamente continuarão a

¹⁶⁹ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1687960-camara-diz-que-so-barra-pauta-bom-ba-se-financiamento-empresarial-voltar.shtml>>. Acesso em: mai. 2016.

investir nas candidaturas que mais representem seus interesses de classe. Em um momento político como o do ano de 2015 e 2016, em que os valores sociais defendidos estão cada vez mais definidos, a tendência é que a representação política seja cada mais desigual.

Um efeito possível é que as candidaturas de esquerda saiam prejudicadas por não terem financiamentos suficientes para a disputa. Novas táticas deverão ser pensadas, e uma alternativa crescente é que as campanhas sejam feitas através de canais que tenham ampla divulgação da internet e nas redes sociais. Estamos diante da possibilidade de um novo tipo de militância, em que há um contexto que estimula a saída das ruas através das manifestações e panfletagem para aderir ao uso das relações virtuais como forma de divulgar plataformas de governo.

Ao longo do capítulo venho tratando as modificações como reforma política porque assim foram caracterizadas no decorrer de sua tramitação, tanto pelos políticos profissionais como para as mídias. Entretanto, após a votação e tendo sido sancionadas pela presidente Dilma Rousseff, as alterações passaram a ser tratadas como “minirreforma eleitoral”. De fato, não houve grandes modificações que possam caracterizá-la como reforma política. Também não foram suficientes para que consideremos uma reforma eleitoral, visto que, na perspectiva corrente, até então, a terminologia é direcionada para o sistema eleitoral. Por outro lado, a diminuição dos gastos e do tempo de campanha tendem a construir um novo *habitus* eleitoral: os candidatos terão que se adaptar às novas regras às quais estavam acostumados.

De todo modo, a votação em Plenário do que se denominou como reforma política foi significativa porque foi a primeira vez que se completou o ciclo de tramitação de todas as matérias sem que fossem obstruídas no primeiro ponto votado. E isso ocorreu pela habilidade de negociação – e centralização, vale ressaltar – do presidente da Câmara Eduardo Cunha (PMDB). O *jogo do consenso* completou um ciclo marcado pelo peemedebismo construído pela formação de um Congresso conservador. Demarca um período específico da história política brasileira, em que o PMDB mediu forças com a presidente da República através do exercício do *parlamentarismo informal*. E mais: o PMDB, a partir do peemedebismo exercido pelo *parlamentarismo informal*, finalizou o ciclo de um projeto democrático com vias de inclusão de minorias e redução de desigualdades sociais para dar lugar ao retorno de projetos neoliberais e executar ações que viabilizam um projeto de Estado que antes estava neutralizado pela formação de grandes coalizões para o exercício da governabilidade.

Por fim, há de se pontuar a não aprovação das propostas que modificariam substancialmente as instituições políticas, como, por exemplo, as que são referentes ao sistema

eleitoral, ao financiamento exclusivamente público de campanhas e à participação política. No lugar destas, foram aprovadas soluções para as distorções econômicas de campanha.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma política é compreendida como uma demanda que visa à melhoria das instituições políticas brasileiras. Deputados federais e senadores propuseram alterações individualmente, e foram construídos projetos em comissões especiais nas duas Casas. No decorrer dos anos pós-redemocratização de 1988, o teor destas propostas foram se modificando de acordo com as conjunturas governamentais sem que de fato estas fossem alteradas. A ideia de um “aprimoramento” democrático vinha do imaginário de que o Brasil estava numa democracia recente, e que haveria uma adaptação dos sistemas político, partidário e eleitoral para tornar o funcionamento das instituições condizentes com o Estado democrático de direito definido pela Constituição Federal de 1988.

Partia-se da interpretação de que o presidencialismo de coalizão era um modelo que criava dilemas institucionais (ABRANCHES, 1988). Cientistas políticos dividiram-se nas interpretações em que identificavam: atuação partidária disciplinar na Câmara dos Deputados, mas individualizadas pela disputa eleitoral em um sistema que colocava candidatos de um mesmo partido para disputar entre si (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996); estudos da atuação em comissões a partir das teorias distributivistas, informacional e partidária (SANTOS, 2011; CARVALHO, 2003); fortalecimento partidário mediante o sistema distrital e a lista fechada (NICOLAU; POWER, 2007); sistema partidário e as consequências do pluripartidarismo exacerbado (FLEISCHER, 2007); ampliação da participação política (AVELAR, 2002; AVRITZER, 2011); sistema político e a corrupção (AVRITZER, 2011).

A cada movimento de indicação de reforma política no Congresso Nacional, os cientistas políticos e as mídias investiam expectativas. Mas, as propostas iniciavam tramitação sem que alterações se efetivassem. O impasse ocorria através dos jogos de posições em torno da construção da agenda para a reforma que se modificava, como foi dito, pelas condições conjunturais da relação entre o Executivo e o Legislativo. Os dois poderes movimentavam o tema conforme os ciclos de silêncio e euforia da opinião pública, diante dos escândalos de corrupção.

Como o jogo de posições na Câmara dos Deputados construía impasses para a reforma política? É em torno dessa problemática que se estruturam as reflexões produzidas nessa tese, a partir da análise dos impasses da reforma política na Câmara dos Deputados (2003-2015).

As propostas de reforma política possuíam vertentes construídas a partir dos projetos de três grandes partidos políticos do Brasil: PSDB, PT e PMDB.

A primeira proposta foi construída no Senado e teve como relator Sérgio Machado, que, na época, estava no PSDB. Ela foi elaborada no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), no ano de 1998, posteriormente à Lei de Partidos Políticos (1995). Esta, por sua vez, teve o foco em delimitar as regras do sistema partidário, e por isso interpretado como tendo sido parte substancial da estrutura institucional. Por si só, não é considerada reforma, mas estruturante do sistema. A reforma político-partidária do Relatório Machado propunha subsídios para melhorar a lei de partidos que acabava de ser sancionada.

Como objetivo, buscava implementar a cláusula de barreira para limitar o número de partidos políticos e, assim, fortalecê-los. O modelo seria atrelado, segundo o relatório, ao sistema eleitoral distrital. Essa era uma forma de o PSDB definir as regras direcionando para sua concepção de democracia representativa, visto que o parlamentarismo foi descartado no período revisional. Após o arquivamento do Relatório Machado, as que se seguiram foram construídas na Câmara dos Deputados.

A proposta do PT teve dois momentos. No primeiro governo Lula, culminou no Relatório Caiado. Nela, os principais pontos estavam em torno da lista fechada e o financiamento público de campanha começou a ganhar espaço para discussão. Para o PT, a lista fechada é o mecanismo que possibilita a forma de financiamento citado e induz o fortalecimento partidário, na medida em que os candidatos se vinculariam à execução do projeto do partido, pois a competição eleitoral se daria pela via de adesão coletiva, e não pelo critério individual dos candidatos. A proposta do Relatório Caiado acrescentou a lista fechada. O PFL (atual DEM), nesse modelo, fortaleceria as lideranças locais, pois estas teriam prioridade nas listas. O PT corroborava com esse modelo, mas por um motivo diferente. A organização partidária incentiva formação de lideranças que seriam escolhidas por seus filiados e diretórios. Entretanto, a proposta foi inviabilizada porque os partidos médios e pequenos são mais beneficiados com a lista aberta, visto que, nesse modelo, podem lançar diversos candidatos e aumentar suas chances de atingir o quociente eleitoral. Consequentemente, possuem mais chances de conquistar um número maior de cadeiras no legislativo. Perceba, entretanto, que a conquista de mais cadeiras não é seguida da lógica da disciplina partidária, mas do interesse de lideranças que surgem independente de vinculação partidária. É, portanto, um cálculo de ganho eleitoral, e não de atuação política.

O Relatório Caiado tramitou como Projeto de Lei (infraconstitucional) no intuito de que, ao retirar o caráter constitucional produzido por emenda, sua tramitação fosse mais ágil.

Obteve consenso em torno da proposta construída, principalmente, no Colégio de Líderes e na CEREPOL 2003 – o que foi possível graças à formação de coalizões do governo Lula. O projeto foi votado em 2007 e, por não existir acordo entre os parlamentares em relação à lista fechada, foi arquivado. Aqui se evidencia o primeiro impasse: discordar de um dos pontos do projeto faz com que os outros pontos possíveis de consenso também sejam arquivados.

O momento seguinte da proposta do PT ocorreu no governo Dilma Rousseff (2011 – 2014), sob a relatoria de Henrique Fontana (PT). Fontana incluiu a ideia de lista flexível como forma de combinar os diversos sistemas eleitorais sugeridos pelas bancadas. A combinação incluía a obrigatoriedade de 50% das vagas a serem destinadas para mulheres, além da alternância entre o modelo de lista aberta e lista fechada. O ponto central, e que mais gerou discordância, foi o financiamento exclusivamente público de campanha. O Relatório Fontana foi o mais criticado. Apesar de o relator ter se disposto a se reunir com as bancadas, os partidos, em especial o PMDB, compreenderam que o resultado final foi imposto pelo relator. O Colégio de Líderes começou a ficar desarticulado pela predominância da política de bastidores do PMDB.

A terceira proposta foi articulada pelo PMDB. Iniciou poucos meses após o Relatório Fontana ter sido obstruído em Plenário. O espaço inicial da elaboração da proposição foi em 2013 através do Grupo de Trabalho sob a coordenação do deputado federal Cândido Vaccarezza (PT), nome aceito pelo PMDB para estar à frente do trabalho. Enquanto as comissões especiais contavam com quarenta deputados titulares, o GT tinha apenas doze. Na contramão da conjuntura política do país com as Manifestações de Junho de 2013, o GT concentrou sua discussão na classe política, não havendo audiências públicas e pouco acessada pelos demais parlamentares. Ao final, a proposta era de que os candidatos escolhessem entre o financiamento público ou o financiamento empresarial de campanhas eleitorais.

A continuidade da proposta do PMDB ocorreu em 2015, quando Eduardo Cunha (PMDB) estava na presidência da Câmara. Apesar da instalação de uma CEREPOL sob relatoria de Marcelo Castro (PMDB), Cunha preferiu ignorar o que foi produzido neste espaço e colocou para votação em Plenário todas as propostas referentes aos pontos centrais do relatório: sistema eleitoral, financiamento de campanhas, fim de coligações. Ao final, o sistema eleitoral se manteve, o financiamento empresarial de campanha foi aprovado (depois considerado inconstitucional pelo STF e, em seguida, vetado pela presidente Dilma).

A reforma política proposta para votação em Plenário no ano de 2015 ocorreu, assim, sob relatoria de Rodrigo Maia (DEM), endossada e articulada por Eduardo Cunha (PMDB). Ela não pode ser considerada reforma. Nas outras propostas, considerei que havia um

caráter eleitoral por concentrar as modificações no sistema eleitoral e em legislações infraconstitucionais. A reforma política-eleitoral de Cunha teve um caráter para além do eleitoral porque transformou matérias infraconstitucionais em PECs, ou seja, estaria modificando o texto da Constituição Federal de 1988. Retomo aqui o argumento de Marcos Nobre (2015): estivemos diante de um cenário em que tínhamos a CF88 progressista, mas com elite política conservadora buscando, através do *habitus* parlamentar, manter-se no poder. No caso, ao transformar o financiamento empresarial em matéria constitucional, o efeito nas instituições políticas seria incluir um parâmetro legal conservador, pois deixaria nas mãos das empresas as instâncias decisórias do país, visto que seriam elas responsáveis pela viabilidade de campanhas eleitorais mais caras. Com a proposta do PMDB articulada por Eduardo Cunha (PMDB) no seu exercício do *parlamentarismo informal*, estávamos, portanto, diante de uma contra-reforma.

O uso do conceito contra-reforma segue o sentido gramsciano em que há o processo de “restauração”, ou seja, a reação conservadora diante da possibilidade de transformação a partir do movimento da classe dominada. O reformismo proveniente das políticas de redução de desigualdade social construída ao longo dos governos petistas foi possível pelo reflexo da combinação entre o “velho” e o “novo” que, até esse ponto, consideramos como marca do pemedebismo: permitir que CF88 tivesse um perfil progressista, mas mantendo uma elite política que funcionasse como um contrapeso na balança.

A construção de hegemonia perpassou pela aliança com setores econômicos empresariais, industriais e capital financeiro. Os governos petistas conseguiram manter a aliança com estes setores associados às políticas para o consumo e para redução da miséria. A prática “reformista” conduziu para a reação conservadora que construiu uma coalizão de forças não governistas para a disputa de hegemonia – hegemonia esta construída através de frações da classe dominante. Para mudança da fração da classe dominante, o PMDB articulou a oposição ao governo: num primeiro momento, utilizou de sua força política para barrar o Poder de Agenda do governo Dilma Rousseff (PT); posteriormente, a formação do consenso “passivo” (COUTINHO, 2012) para construir o caminho reacionário e implementar uma contra-reforma a partir do Legislativo, no exercício do *parlamentarismo informal*, no sentido de suprimir direitos e, por fim, implementar um projeto neoliberal.

A ideia de *parlamentarismo informal* se sustenta a partir da centralização do poder de agenda nas mãos do Presidente da Câmara, ou seja, há um deslocamento das decisões que saem do Executivo para o Legislativo. Essa dinâmica foi possível devido ao excesso de fragmentação partidária, perfil conservador do Congresso eleito em 2014, crescimento do

antipetismo e a inabilidade da presidente Dilma Rousseff diante da articulação política. Um fator que corrobora para o argumento é o enfraquecimento do Colégio de Líderes como espaço de negociação, visto que Eduardo Cunha (PMDB) privilegiou a negociação de bastidores característica do pemedebismo.

O grande bloco articulado pelo PMDB e por Eduardo Cunha foi formado por partidos que podemos classificar como partidos de quadros. A articulação, principalmente no âmbito parlamentar, apresentou propostas de reforma das instituições que viabilizassem as doações privadas para sobrevivência das legendas. A existência dos partidos pequenos é de interesse deste bloco hegemônico por representar frações da classe dominante que possuem lideranças (quadros) que não obedecem a uma organização nacional centralizada. Ademais, as lideranças no parlamento, dentro do sistema partidário fragmentado, agem individualmente, ou seja, sem disciplina partidária. Seguem, portanto, a organização liberal dos partidos políticos.

O Partido dos Trabalhadores (PT) teve sua origem caracterizada pelas definições de partido de massas: a articulação de seus filiados veio por meio dos movimentos sociais no Novo Sindicalismo, movimento de Pastorais, Movimento Sem Terra (MST). Ao longo da década de 1990, entretanto, optou pelo pragmatismo e, ao assumir o poder no primeiro governo Lula em 2002, ampliou os critérios de filiação, diminuiu a organização centralizada para lideranças que buscavam disputas eleitorais, aderiu aos mecanismos de financiamento privado. A partir da perspectiva de partido de massas elaborada por Duverger (1980), é possível identificar que se manteve a atuação parlamentar disciplinada. De todo modo, Lula e o PT foram responsáveis por uma política de conciliação.

Os projetos de reforma política apresentados pelo PT visavam a elementos do sistema eleitoral de lista fechada, e isso representa uma forma do partido tensionar para que predomine a organização dos partidos mais centralizada e articulada extraparlamento. Visa, ainda, ao buscar implementar o financiamento público de campanha, retirar das instituições políticas as doações privadas aos partidos políticos. Nesse ponto da disputa de hegemonia, o PT seguiu – não de forma doutrinária, mas pelo curso da história - o que Duverger (1980) havia apresentado como tendência dos sistemas partidários contemporâneos: os partidos de quadros iriam aderir a algumas características organizacionais dos partidos de massas pelo “contágio pela esquerda”, visto que neste modelo haveria maior correlação com a demanda da democracia moderna.

A classe política está no lugar de classe dominante. É responsável pelos processos decisórios do Estado economicamente e politicamente. Alterar o sistema pelo qual exerce o seu poder é um risco de incluir outros setores da sociedade civil que não tenham diálogo com o

habitus existente. A reforma política como um conjunto de medidas de natureza constitucional e, portanto, legal, que visam a reformular o sistema partidário e eleitoral, não tem espaço para ser viabilizada. A fragmentação do próprio sistema partidário é um elemento central que o fortalece essa perspectiva na medida em mantém os sistemas tal como estão.

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo, por passar pela seleção das lideranças e serem legitimados pelos cidadãos, é aqui identificada como parte do Estado “ampliado”. Os políticos profissionais ao formarem uma classe política distante das classes dominadas se colocam como parte de uma luta de classes. A reforma política se caracteriza como parte desse confronto porque não é implementada como um projeto de transformação substancial das instituições. O que ocorre são as soluções pontuais e estas são fruto da alternância de poder em forma de *illusio* no Estado “ampliado”. Os governos de Lula e Dilma Rousseff foram símbolos da ausência de alternância do poder político por terem executado formação de consenso através da ampla base no legislativo e do governo de conciliação.

Ao longo dos governos do Partidos dos Trabalhadores assistimos às disputas eleitorais nacionais sem renovação de lideranças que tenham de fato permeado a simpatia da opinião pública. As vitórias de Dilma Rousseff (PT) foram decorrentes do capital político herdado pelo projeto político do lulismo que, por sua vez, foi construído por meio de formação de amplas alianças associado ao carisma e capacidade de articulação política de Luís Inácio Lula da Silva.

As eleições de 2014 foram marcos da reorganização das forças do presidencialismo de coalizão. Abranches (2014) revisitou sua teoria para apontar os “ciclos” inerentes ao formato das coalizões. Ele indicou que, nesse período, Dilma Rousseff (PT) já se colocava em um movimento “centrífugo” no qual outras lideranças emergiam na disputa. A relação entre o PT e o PMDB estava também ameaçada pela competição eleitoral nos estados, pois, apesar da aliança nacional, as localidades se apresentavam como lócus de rivalidade entre os dois grandes partidos. Ademais, o PMDB esteve ao longo dos governos petistas dividido entre o apoio aos governos e oposição. De modo que, com o enfraquecimento da presidente, aumentou o interesse do PMDB em ampliar o número de cadeiras do legislativo federal. O cálculo da eleição de deputados federais perpassa mais pela dinâmica local do que pelo efeito da coligação nacional (ABRANCHES, 2014).

Na campanha de 2014, Eduardo Campos (PSB) surgiu ao lado de Marina Silva (PSB, atualmente no Rede) como promessa de terceira via aclamada pela classe média. Entretanto, um acidente de avião causou seu falecimento e a disputa eleitoral foi uma polarização entre dois candidatos: Aécio Neves (PSDB) e reeleição de Dilma Rousseff (PT).

Estava em curso, assim, a divisão entre dois projetos políticos até então adormecidos pelo amplo arco de alianças do PT no Legislativo. De um lado, a retomada de uma perspectiva governamental neoliberal proposta por Aécio Neves e, de outro lado, a defesa da sustentação do projeto político de redução de desigualdade social.

Se as Manifestações de Junho de 2013 tinham um caráter apartidário com início de contraposição à corrupção, o escândalo que envolveu a Petrobrás, conhecido como Lava-Jato, potencializou na opinião pública o senso comum de que “todo político é corrupto”. Novas lideranças surgiram sob o argumento de que não tinham vínculo com nenhum político: o movimento “Vem pra rua” e o “Movimento Brasil Livre” trouxeram à cena personagens como Kim Kataguiri e Lobão que, logo após o início do novo mandato de Dilma Rousseff em 2015, articularam novas manifestações contra a presidente e o seu partido (PT). Crescia o antipetismo na sociedade civil. As manifestações ocorridas em março e abril de 2015 tinham como principal ponto a ideia de impeachment. Outros atores se uniram ao coro. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) se uniu ao movimento. A mídia através das empresas da Rede Globo de televisão passou a produzir matérias cada vez mais parciais a favor da saída da presidente. O deputado Jair Bolsonaro (PP) tornou-se o principal líder do conservadorismo que permeava alguns grupos sociais. Os participantes das manifestações nas principais capitais tinham o perfil formado por maioria da classe média (TELLES, 2015). Apenas em 2016 ficou claro os investimentos de empresas nas manifestações contra o PT e a favor da ideia de impeachment.

A ideia de impeachment surgiu no início do mandato em 2015 quando os pedidos de anulação das eleições de 2014 por parte do PSDB foram rejeitados. O pedido veio de diferentes autores e foram apresentados ao Presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB) que, por sua vez, utilizou a aprovação ou não como poder de barganha junto ao Executivo. Em posse dos pedidos, Cunha pressionava a presidente Dilma Rousseff nas negociações e, com isso, conseguia travar o poder de agenda do Executivo para liberar pautas conservadoras no Legislativo.

Ao travar a agenda do Executivo, Cunha construiu agenda própria. As pautas colocadas em votação eram peças de um cenário do conservadorismo em ascensão. Assim como ocorreu com a reforma política, o presidente da Câmara utilizou de suas prerrogativas regimentais para pôr em discussão a proposta de redução da maioria penal de 18 para 16 anos. Ele articulou para que seus aliados ocupassem cargos estratégicos na comissão especial

responsável por construir o relatório da matéria. A decisão de votar o relatório na comissão não foi feita pelos seus integrantes, e sim pela articulação de Cunha com seus aliados¹⁷⁰.

Eduardo Cunha (PMDB) articulou também a aprovação do PL 5069 na Comissão de Constituição e Justiça. O projeto dificulta a prática do aborto inclusive por mulheres vítimas de estupro. Segundo o projeto, a gestação deve ser levada adiante e o pai deve se responsabilizar pelo feto e pela criança. O retrocesso está no fato de que a vítima teria contato constante com o agressor, as penas para a prática do aborto seriam mais graves tanto para a mulher como para quem auxilie ela no processo e, ainda, proíbe medicações que possam induzir ao aborto, como é o caso da chamada “pílula do dia seguinte”¹⁷¹.

Eduardo Cunha (PMDB) foi denunciado no escândalo da Lavo-Jato em 2015. Ao final deste ano, o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados julgou o pedido de processo contra o presidente da Câmara por quebra de decoro parlamentar. O PT anunciou que votaria contra o Eduardo Cunha, o que o motivou – embora ele negue – a julgar admissível o processo de impeachment¹⁷².

O Presidente da Câmara recebeu 37 pedidos a favor do impeachment. O pedido aceito para admissibilidade do processo foi o redigido pelo fundador do PT Hélio Bicudo, Janaína Paschoal e Miguel Reale Júnior. No pedido, os autores associam Dilma Rousseff à suspeita de participação do esquema de corrupção da Lava-jato e suspeita de pedaladas fiscais analisada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Há, ainda, a tentativa de associá-la à imagem de Luís Inácio Lula da Silva que estava sob investigação de Sérgio Moro por lavagem de dinheiro e corrupção.

Em contrapartida, houve mobilização dos grupos contra o impeachment. Remonto aqui à ideia de que no âmbito institucional não havia liderança política protagonizando os movimentos junto à opinião pública e sociedade civil. Artistas passaram a utilizar as redes sociais para se pronunciar: Letícia Sabatella, José de Abreu, Chico Buarque e outros. Entretanto, apenas em 2016, quando já diante da instalação da tramitação para aprovação do processo de impeachment, grandes eventos culturais foram articulados nas capitais brasileira para se opor. Lula se reaproximou do cenário político ao lado de Dilma Rousseff que, por sua

¹⁷⁰ Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/06/1636868-deputados-dizem-que-cunha-atropelou-discussoes-sobre-a-maioridade-penal.shtml>>. Acesso em: mai. 2016.

¹⁷¹ Disponível em <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/10/mulheres-voltam-protestar-contraprojeto-de-lei-de-eduardo-cunha.html>>. Acesso em: mai. 2016.

¹⁷² Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/12/02/eduardo-cunha-impeachment.htm>>. Acesso em: mai. 2016.

vez, tentou colocar o ex-presidente na função de Ministro da Casa Civil – o que foi barrado pelo STF pela condição dele ser réu no escândalo da Lava-jato.

O processo de impeachment de Dilma Rousseff representou a dinâmica de enfretamento entre dois projetos hegemônicos. O embate entre Eduardo Cunha (PMDB) e a Dilma Rousseff (PT) que teve seu início logo após as eleições de 2014 ascendeu a disputa de hegemonia entre o Legislativo e o Executivo na arena institucional. O Executivo enfraquecido em suas coalizões confrontava um Legislativo centralizado em torno de um posicionamento político que ia para além do pragmatismo. O peemedebismo chegou ao seu auge ao eleger um Legislativo conservador que, através da figura de Cunha, tinha amplo poder de articulação para construir uma oposição que até então não tinha se consolidado de maneira atuante.

Considerar essa disputa de hegemonia entre o PMDB e o PT é ter como base a força singular de cada liderança. De um lado, o PMDB conseguia arregimentar institucionalmente e junto à opinião pública – e publicada, visto que possuía o apoio da mídia – a ideia do antipeetismo. De outro, o PT estava desarticulado com sua base social não institucionalizada. Inicialmente havia um cuidado em generalizar a disputa porque o vice-presidente Michel Temer (PMDB) não se pronunciava publicamente. Inclusive, diante de sua inabilidade de articulação política para formação de coalizões, Dilma Rousseff colocou Temer como articulador político do governo e aliou-se ao líder do PMDB na Câmara, Leonardo Picciani.

No âmbito do Legislativo, o processo para instauração do impeachment e sua votação em Plenário reforça a tese trabalhada que há um vazio informacional e, em seu lugar, a Câmara Federal age segundo política distributivista. No ponto de vista distributivista, os parlamentares agem segundo as demandas das localidades em há potencial para elegê-los e, por isso, a ação política é voltada para os seus interesses através de um cálculo de ganhos e trocas. No ponto de vista da teoria informacional, as comissões são canais cujo objetivo é agregar informações. Para isso, dividem-se nas comissões nas quais existem mais possibilidade de contribuição. No modelo partidário, os deputados se alinham com suas respectivas bancadas agindo de forma disciplinar (LIMONGI, 1994).

O processo de impeachment foi construído sob o ponto de valência do combate à corrupção. O caminho argumentativo utilizado levava a discussão para o âmbito da “moralidade”, o que legitimou o crescimento de manifestações de ruas com um perfil mais conservador e protagonizado pelas classes sociais dominantes. De modo que a articulação dos agentes conservadores da classe política não esteve dissociada de um apoio social. Votar a favor do impeachment obedeceu uma lógica distributivista do cálculo de ganhos e trocas tanto no campo interno da arena legislativa como também voltada para possíveis eleitorais. Não houve,

nem no campo interno e nem no campo externo, quem fomentasse o debate da corrupção como algo “estrutural”, ou seja, pelo o caminho das instituições políticas.

O sucesso do peemedebismo e articulação conservadora entre os parlamentares é uma evidência desta característica. Os deputados federais mostraram, na votação em Plenário, o discurso nacionalista e conservador como justificativa para seus votos: “Por Deus, pela pátria e pela família”. A partir do sentido informacional, quem está a par do processo institucional e dos argumentos que sustentam o *impeachment* são lideranças parlamentares com maior capital político. Associar-se a elas não significa conhecer o processo, mas aderir ao valor comum de se posicionar contra a corrupção. Para além disso, significa se aproximar dos grupos que estão em exercício do poder de agenda, que, no caso, corresponde à ausência da articulação política do Executivo na formação de coalizões e a presença do *parlamentarismo informal*.

Se os elementos apontados como parte das distorções a serem solucionadas dentro do presidencialismo de coalizão não sofreram modificações, há continuidade da distância entre a classe política e os cidadãos. A própria formação do parlamento reflete isso: os parlamentares são eleitos segundo a ausência de construção de bases sociais e políticas, ou seja, ocupam cadeiras no Legislativo sem passar pela construção de um programa de ação.

Sem um programa de ação, a relação entre Executivo e Legislativo fica condicionada à formação de coalizões, sob a perspectiva distributivista. Como consequência, o próprio Executivo, no “ciclo centrífugo”, desestabiliza o equilíbrio de forças entre os dois poderes e não tem como construir um projeto político de Estado e age conforme incentivos conjunturais no intuito de manter a estrutura das instituições tal como estão. O campo político se mantém restrito aos políticos profissionais dotados do capital social necessário para distanciar os representados do centro das decisões e, assim, concentrar o jogo de posição aos agentes do campo interno. A manutenção das regras fica centralizada em torno dos aparelhos do Estado em que há revezamento entre os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – na tomada de decisões e no poder de veto. Aos cidadãos, cabe participação no decorrer das disputas eleitorais.

É tentador afirmar que o presidencialismo de coalizão produz entraves ao jogo político. Mas, ele funciona. Quando é evidente a ausência do Executivo como articulador político na formação de coalizões, outras instituições do Estado passam a ocupar o vazio informacional; há ocupação desses espaços pelo Legislativo, de um lado, com o poder de agenda e decisório com ampla possibilidade de barganha e, de outro, o Judiciário propondo-se como mediador e agente de enfrentamento da corrupção.

Os governos petistas conseguiram incluir na agenda política do país demandas de grupos das minorias e estas ganharam voz ao buscar reagir à exclusão socioeconômica e à violência simbólica estruturada. A acomodação dos setores do agronegócio, empresários, indústrias e capital financeiro foi parte de um projeto de coalizões e que permitiu a hegemonia do projeto do PT. A insatisfação dos setores econômicos provocou um deslocamento das frações de classe dominante que em 2014 aderiu ao posicionamento antipetista. As frações de classes dominantes se unificaram em tornou de um novo bloco de poder: o pemedebismo.

A interpretação desse cenário se ergue sob a perspectiva teórica de Poulantzas (1974) e a ideia de luta política de classes. A autonomia da luta econômica toma forma de unidade de classe ao reproduzir as relações econômicas no Estado através da formação de hegemonia. Esta constitui-se pelo interesse político da classe dominante em se apresentar como “interesse geral”. A arena política como espaço de disputa exige unificação em torno de um projeto político e econômico ao unificar as frações da classe dominante em um bloco de poder.

O reflexo da mudança do centro hegemônico de poder está no funcionamento das instituições políticas que reduzem a participação cidadã ao processo eleitoral. O poder de decisão mantém a classe política distante de seus representados na medida que autonomizam a arena política após as eleições.

Por enquanto, a reforma política, embora continue aclamada pelas “ruas”, mídias formadoras de opinião, cientistas políticos e sociólogos, continua, em termos pragmáticos, um discurso no vazio. Por enquanto, resta-nos observar os efeitos das novas regras que diminuem os custos das campanhas e obrigam os partidos e candidatos a buscar novas formas de construir suas bases, sejam elas políticas ou restritas ao período eleitoral.

A alternativa que arrisco indicar como o caminho de adesão tática pela classe política diante da nova regra para redução dos custos de campanha é a concentração em territórios e construção de candidaturas em distritos informais, pois essa dinâmica existe em alguns estados. É possível que aja a territorialização também das regiões metropolitanas, que normalmente é fonte de votos de grande parte dos candidatos a cargos eletivos pelo território estadual. Outra possibilidade é a articulação por Igrejas e corporações vinculadas à ideia de segurança pública como parte do perfil conservador. À esquerda, cabe construir espaços de diálogo que funcionem como alternativa aos financiamentos, visto que o antipetismo e o reforço aos valores conservadores estão cada vez mais presentes. Para isso, a esquerda deve utilizar para mobilização as novas mídias e o jornalismo independente como aliados para construção de suas campanhas.

O sistema político segue por duas vias que estão cada vez mais próximas: de um lado a classe dominante que tem como viabilizar campanhas de alto custo pela vinculação pessoa do financiamento de pessoas físicas; de outro, grupos que representam valores sociais divergentes e que tendem a estabelecer uma disputa de posições – de um lado as religiões conservadoras, de outro lado movimentos sociais representados pelos grupos LGBTs, mulheres, negros, trabalhadores (etc).

Com o governo interino de Michel Temer (PMDB) estamos diante de um espaço de transição para um sistema político cada vez mais pragmático. Na medida em que os partidos enfraquecem e as lideranças obedecem à individualização, aumenta a influência da economia no espaço da luta política. A percepção do Estado como agente do bem comum também enfraquece e se abre uma porta para as privatizações de serviços públicos. A hegemonia construída pelo pemedebismo instala a lógica da competição que favorece àqueles que têm mais recursos.

Ao longo deste trabalho apresentei as diversas propostas de reforma política que foram se apresentando como reforma eleitoral através das demandas dos políticos profissionais. As propostas discutidas e os pontos aprovados (descritos no capítulo 4) atendiam a demandas conjunturais e, portanto, de curto prazo. Mais do que isso, representaram interesses imediatos e individuais e se distanciaram da representação fiduciária em busca do bem comum.

Um caminho alternativo seria conduzir as instituições políticas para a transparência de seu funcionamento: criar canais acessíveis para que os cidadãos compreendam os gastos administrativos de forma didática a tal ponto que possa compreender o sentido das tomadas de decisões. O aperfeiçoamento das instituições democráticas deve estar associado à inclusão do cidadão nos espaços decisórios.

Os impasses da reforma política no Brasil ocorrem porque em sua construção o jogo de posições conduz para compreensões conjunturais do funcionamento das instituições políticas. Nos últimos anos, a conjuntura impulsionou para manutenção de um sistema que se fragmenta e se reduz ao pragmatismo no âmbito interno, isolando os cidadãos aos processos eleitorais que, por sua vez, seus resultados passam a ser questionados – o que culminou no estabelecimento do processo de impeachment. Se o único espaço de manifestação da escolha do cidadão é a eleitoral, retirar a legitimidade da decisão nas eleições é um risco à democracia representativa.

O impasse provocado pela ausência de articulação política no presidencialismo de coalizão deslocou o poder de decisão para o Legislativo, que, por sua vez, foi legitimamente eleito. O nó górdio está exatamente na contradição de um sistema que cada vez mais se

individualiza, como um reflexo direto da compreensão dos cidadãos na seleção de representantes, visto que há o crescimento do apartidarismo. A consequência é o excesso de pragmatismo, em detrimento de projetos políticos que visem ao bem comum social.

Findo este trabalho acreditando que atingi o objetivo de compreender como o jogo de posições influencia no impasse da reforma política. Entretanto, vejo-me inquieta com um novo questionamento: será a via institucional o caminho para transformação da cultura política? Seria a via institucional o início dessa transformação?

REFERÊNCIA

ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: *Dados*, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-33.

ABU EL HAJ, Jawdat. Agonia e Morte da política de clientela. In: HERMANNNS, Klaus; MORAES, Filomeno (ed.) *Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 53-87.

ALBUQUERQUE, A. *Um outro quarto poder: jornalismo e responsabilidade política no Brasil*. Contratempo (UFF), Rio de Janeiro, v. 4, 2000, p. 23 – 27.

ALMEIDA, Alcir. SANTOS, Fabiano. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Appris, 2011.

AMARAL, Oswaldo E. do. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.7, n.2, p.11-32, maio-ago. 2013.

AMORIM NETTO, Octávio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, 1999.

ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Mônica Machado de; NUNES, Felipe. *De lá para cá: As condições e as instituições da democracia depois de 1988*. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AVELAR, Lúcia. A relação Estado/Sociedade, a participação política e os atores. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. (Orgs). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. (Orgs). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 43-62.

_____. Avritzer, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 2008, pp.43-64

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 43 – 62.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia* (uma defesa das regras do jogo). Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. 171 p.

_____. *Teoria Geral da Política: A filosofia política e a lição dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

_____., MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ªed, 2010. Vol. 1 e 2.

BOITO JR. Armando. O lulismo é um tipo de bonapartismo? Uma crítica às teses de André Singer. *Crítica Marxista*, n.37, p.171-181, 2013

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 11.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 322p.

_____. *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)*. Tradução: Rosa Freire d’Aguilar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 223-239.

BOTELHO, André. Passado e futuro das interpretações do país. *Revista Tempo Social*. São Paulo: USP. v. 22, n. 1. pp. 47 – 66.

BRAGA, Maria do Socorro S.; BOURDOUKAN, Adlan. *Perspectivas*, São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009.

BRANDÃO, Gildo Marçal. Linhagens do Pensamento Político Brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, 2005, p. 231-269.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <[http://: www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em: 1 nov. 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. O regime político brasileiro. *Cadernos CEBRAP*, nº. 2, 1971

_____. Desenvolvimento associado dependente e teoria democrática. In: STEPAN, Alfred (ed.), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

CARDOSO, Ruth (ed.). *A Aventura antropológica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. Campinas, SP: Papyrus, 2013.

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia do voto e comportamento legislativo no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 224p .

CASTRO, Mônica M. M. de. Eleitorado brasileiro: composição e o grau de participação. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. (Orgs). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CINTRA, Antônio O. *O sistema de governo no Brasil*. In: AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio O. (Orgs). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____. *A proposta de Reforma Política: Prós e contras*. Consultoria Legislativa, 2005.

_____. O Congresso brasileiro: é preciso mudanças? Exame de algumas propostas. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Org.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 11-36.

CORSI, Francisco Luiz. A Conjuntura e a Política Econômica no Governo Dilma (2011-2014). In: CORSI, Francisco Luiz; CAMARGO, José Marangoni; SANTOS, Agnaldo dos (Orgs.). *A Conjuntura econômica e política brasileira e argentina*. Marília : Oi cina Universitária ; São Paulo : Cultura Acadêmica, 2015. 93 – 103.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente*. Ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *De Rousseau a Gramsci: ensaios da teoria política*. São Paulo: Boitempo, 2011.

COUTO, Claudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo social*. v. 15, n. 2, São Paulo, nov. 2003.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

_____. et ali. (org.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DESPOSATO, Scott W. Reforma política brasileira: o que precisa ser concertado, o que não precisa e o que fazer. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Org.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 123-154.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia – Um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007, 240p.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

ESCOLAR, Marcelo. In: *Conferencia sobre Reforma Política*, Dirección Nacional Electoral, Argentina, 2009.

FARIA, Claudia Feres. Plebiscito e Referendum. In: AVRITZER, L. ANASTASIA, Fatima (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.p. 99 – 102.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisa*, n. 5. São Paulo: CEBRAP, 1996.

_____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e Programa de Governo. *Dados*, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

_____. Bases Institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, 1998, p. 81-106.

FLEISCHER, David. *Reforma política no Brasil: uma história sem fim*. America Latina Hoy, Salamanca, v. 37, p. 81-89, ago., 2004.

_____. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro. In: SOARES, Gláucio; D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 187-188.

_____. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007. p. 249-283.

_____. Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil 2005 – 2006. In: FLEISCHER *et al.* (orgs.). *Reforma política: Agora vai?* Cadernos Adenauer VI (2005), nº 2 Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2005.

Fleury, S. *Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação*. Rio de Janeiro: PNUD, 2004.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. (v. 1)

KINZO, M. D'Alva G. (org.). *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*. São Paulo: Sumaré, 1990. p. 105-134

LAMOUNIER, Bolivar. Parlamentarismo ou Atenuação do Presidencialismo: Notas sobre o Debate Brasileiro Recente. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, Brasil, n. 32, p. 9-18, dez. 1991. ISSN 2316-901X. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/70079>>. Acesso em: 2 set. 2015.

_____. *Da independência à Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium Editora, 2005.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 4ª ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979.

LEMO, Leany Barreiro. O controle legislativo no Brasil pós-1988. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Org.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 36 – 54.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: Desempenho e padrões de governo em 36 países*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. *Bib*, n 37, p 3-38, 1994.

_____. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária, processo decisório. *Novos estudos - CEBRAP* no.76 São Paulo Nov. 2006

MACIEL, Marco. As necessárias Reformas Políticas. XVII Forum Nacional. Rio de Janeiro, Maio de 2005. Disponível em: < <http://www.inae.org.br/estudo/as-necessarias-reformas-politicas/>>. Acessado em Novembro de 2014.

MAGALHÃES, José Quadros de. Entendendo o poder constituinte exclusivo. In: *Constituinte Exclusiva: um outro sistema político é possível. Plenária dos Movimentos Sociais; Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais*. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituente%20Exclusiva%202014.pdf>> Acessado em: Maio de 2016.

MIGUEL, Luis Felipe; COUTINHO, Aline de. A crise e suas fronteiras: oito meses de “mensalão” nos editoriais dos jornais. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 1, jun. 2007, p. 97-123.

MILLS, C. Wright. *A imaginação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

MORAES, Everaldo Corrêa. Reforma Política no Brasil: Análise das reformas propostas pelo Senado (1998) e pela Câmara (2003). Universidade de Brasília. (Dissertação), 2006.

NEGRETTO, Gabriel. *Making constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Work in press. 2013.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Org.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 97-122.

NOBRE, Marcos. Pensando o impeachment. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 34, nov. 1992, p.15-19.

_____. *Imobilismo em Movimento – da abertura política ao governo Dilma*. São Paulo: Cia das Letras, 2013.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. *As ruas e a democracia: Ensaios sobre o Brasil contemporâneo*. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira (FAP); Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.

NORRIS, Pippa. *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAZELLO, Ricardo Prestes., RIBAS, Luiz Otávio. *Constituinte Exclusiva: expressão de um direito insurgente*. In: *Constituinte Exclusiva: um outro sistema político é possível*. RIBAS, Luiz Otávio (org.). São Paulo: Expressão Popular, 2014, p. 79 – 94.

POULANTZAS, N. O problema do Estado capitalista. In: R. BLACKBURN (org.). *Ideologia na Ciência Social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 219-233.

POWER, Timothy J.; ZUCCO Jr., Cesar. *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

PRATS, Maria Laura; DEL COGLIANO, Natalia C. A última reforma política na Argentina em 2009: abordando as explicações além da lei formal. In: *Conexão Política*, Teresina, Ano 1, n. 1, jul./dez. 2012, pp. 79-103. Disponível em: <<http://www.ojs.ufpi.br/index.php/conexaopolitica/article/view/965/944>>. Acesso em: 23.abr.2014.

RENNÓ, Lúcio. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 128-132.

RIBEIRO, Ricardo L. M. Decadência longe do poder: refundação e crise PFL. *Rev. Sociol. Polit.* v. 22, n. 49, Curitiba, jan./mar. 2014.

ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online], vol.17, n. 49, p. 71-92, 2002. ISSN 0102-6909.

ROMÃO, Wagner de Melo. *Os desafios à participação institucional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11058/5900http>> acessado em 01 de junho de 2016

SÁ CARNEIRO, André Corrêa; SANTOS, Luiz Claudio Alves; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. *Curso de Regimento Interno*. Brasília: Câmara do Deputados, Edições Câmara, 2011.

SADER, Emir (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

SANTOS, Fabiano (2002). Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

_____. A reforma do Poder Legislativo no Brasil. *Plenarium*, ano I, n. 1, p. 26-40, 2004.

_____. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte, UFMG, Rio de Janeiro, IUPERJ. 2003.

SANTOS, Priscila Ribeiro. *A institucionalização da participação no Governo Lula: um estudo de caso sobre o Conselho de Desenvolvimento Social*. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

SARTORI, Giovanni. *Teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SETTON, MARIA DA GRAÇA JACINTHO. Uma introdução a Pierre Bourdieu. *Revista Cult*, ed. 158, 2011.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo, Cia. das Letras, 2012. 276 p.

_____. Brasil, Junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas. *Novos Estudos*, novembro de 2013, p. 22 – 41.

SOARES, G.; RENNÓ, L. R. Projetos de Reforma Política na Câmara dos Deputados. In: G. Soares; RENNÓ, L. R. (orgs). *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SOUZA, Claudio André. Antipetismo e ciclo de protestos no Brasil: uma análise das Manifestações ocorridas em 2015. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.8, n.3, p.35-51, mai. 2016.

Telles, H. Corrupção, Legitimidade Democrática e Protestos: o Boom da Direita na Política Nacional? *Revista Interesse Nacional*, São Paulo, Ano 8, n.30, jul-set.2015.

_____. Corrupção, antipetismo e nova direita: elementos da crise político-institucional. *Revista GVExecutivo*, São Paulo, v.14, n.2, jul-dez.2015b

TEXEIRA, Márcia. O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. *Revista Lua Nova*, n. 58. p. 37-59, 2003.

THOMPSON, John B. *O escândalo político: poder e visibilidade na era da mídia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 60-120.

TRINDADE, Fernando. *Financiamento eleitoral e pluralismo político*. Consultoria do Senado Federal. Texto para discussão 4. Brasília, 2004.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos*. São Paulo: Edusp, 1990.

VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado, 1999.

VIEIRA, O. V. A desigualdade e subversão do Estado de Direito. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 1, p. 185-201, junho/2008.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. *Por que democracia?* São Paulo: Editora Ática, 1984.