



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Raphael Ribeiro Da Costa E Silva

**O Neoinstitucionalismo Aplicado ao Processo Decisório:
O caso da Comissão de Reforma Política Constitucional de 2015**

Brasília
2017

Raphael Ribeiro da Costa e Silva

O Neoinstitucionalismo Aplicado ao Processo Decisório: O caso da Comissão de Reforma Política Constitucional de 2015

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Processo Legislativo – PL6.

Orientadora: Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes

Brasília

2017

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Silva, Raphael Ribeiro da Costa e.

O neoconstitucionalismo aplicado ao processo decisório [manuscrito] : o caso da Comissão de Reforma Política Constitucional de 2015 / Raphael Ribeiro da Costa e Silva. -- 2017.

77 f.

Orientadora: Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Reforma Política Constitucional. 2. Processo legislativo, análise comparativa, Brasil, Estados Unidos. 3. Reforma política, Brasil. I. Título.

CDU 342.537(81)

**O Neoinstitucionalismo Aplicado ao Processo Decisório:
O caso da Comissão de Reforma Política Constitucional de 2015.**

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo – PL6

2º Semestre de 2017

Raphael Ribeiro da Costa e Silva:

Banca Examinadora:

Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes

Ricardo de João Braga

Brasília, 22 de junho de 2017.

Dedico esse trabalho às pessoas que buscam estudar as nuances do Processo Legislativo, assim como, os caminhos que a política está tomando nos últimos tempos.

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente a Deus e à vida. Foram os que me trouxeram até aqui, me mostrando o caminho certo que deveria percorrer. Agradeço minha família pelo apoio em todas as decisões que tomei na minha vida. À minha namorada, pelo apoio no processo de pesquisa deste trabalho e nas percepções aqui elencadas. Agradeço a minha orientadora pelas ideias e questionamentos, como professora e como cientista política. Por fim, agradeço meus colegas de turma. Sem eles, as aulas não teriam sido tão legais e tão construtivas como foram.

“Genialidade é paciência”.
Isaac Newton

Resumo

O presente trabalho busca aprofundar o debate em torno do “novo institucionalismo”- baseado no modelo da Câmara dos Representantes dos Estados Unidos - a partir da análise prática do Processo Legislativo na Câmara dos Deputados, a câmara baixa do parlamento brasileiro. Para tanto, o trabalho se debruça sobre a preponderância de uma das três versões de operação do legislativo elencadas por aquela perspectiva: distributivista, informacional e partidária, no sistema de comissões brasileiro. O *locus* escolhido para a análise é Comissão de Reforma Política Constitucional de 2015. A literatura e a imprensa tendem a enfatizar o caráter distributivista das ações dos deputados naquele colegiado. Entretanto, a análise das emendas apresentadas ao relatório revela a preponderância da perspectiva partidária. Embora modestos, os achados da pesquisa abrem novas perspectivas para a análise da operação do legislativo em comissões, onde o caráter informacional e o caráter partidário parecem coexistir com a perspectiva distributivista, ao contrário do que aponta a literatura baseada no modelo estadunidense.

Palavras-Chave: Neoinstitucionalismo. Reforma Política. Comissão Especial. Câmara dos Deputados. Operação do Legislativo.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Composição da Comissão de Reforma Política 2015.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Principais temas e emendas apresentadas na Comissão Especial de Reforma Política Infraconstitucional.

TABELA 2: Emendas apresentadas na Comissão Especial, Partidos, Autores e Conteúdo dos textos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 O NEOINSTITUCIONALISMO E AS TRÊS VERSÕES.....	16
1.1 A Versão Distributivista.....	18
1.2 A Versão Informacional.....	20
1.3 A Versão Partidária.....	21
2 A OPERAÇÃO DAS TRÊS PERSPECTIVAS NO LEGISLATIVO BRASILEIRO E O CASO DA COMISSÃO DE REFORMA POLÍTICA.....	24
3 A REFORMA POLÍTICA DE 2015.....	30
3.1 Contexto Político.....	30
3.2 Histórico da Tramitação na Câmara dos Deputados.....	33
3.3 Pareceres da Proposta na CCJC e na Comissão Especial.....	36
3.4 A Comissão de Reforma Política Constitucional.....	42
4 A ANÁLISE DAS EMENDAS DE COMISSÃO.....	45
CONCLUSÃO.....	64
REFERÊNCIAS.....	66
ANEXOS.....	71

INTRODUÇÃO

Na perspectiva do Neoinstitucionalismo três são as fontes básicas de motivação da operação do processo legislativo: a distributivista, que prioriza a reeleição ou a conexão eleitoral; a informacional, que prioriza o conhecimento e a senioridade dos atores; e a partidária, que centra foco nas motivações dos atores como representantes de preferências das diferentes legendas representadas no parlamento (KREHBIEL, 1990; KIEWIET & MCCUBBINS, 1993; *apud* LIMONGI, 1994).

A literatura *mainstream* e a opinião pública enfatizam o caráter distributivista e eleitoreiro do Congresso estadunidense e brasileiro (MAYHEW, 1974; AMES, 2001) e das inúmeras edições da Reforma Política no Brasil. Entretanto, as análises partem do modelo da Câmara dos Representantes (LIMONGI, 1994) para se concentrar no resultado final, em termos de proposições aprovadas, e seus efeitos na legislação eleitoral. O acompanhamento diário da prática no Legislativo mostra que a perspectiva do resultado final é muitas vezes completamente diferente da proposição inicial e que, durante todo o processo legislativo – objeto da presente especialização - detalhes e discussões importantes, reveladoras de diferentes perspectivas, são muitas vezes negligenciadas. Estas discussões e divergentes opiniões presentes no debate são frequentemente consubstanciadas em emendas apresentadas ao colegiado especial, por representantes partidários. O presente trabalho visa, portanto, contruir sobre a literatura existente debruçando-se sobre a análise da perspectiva preponderante nas 43 emendas apresentadas dentro da Comissão Especial de Reforma Política, em sua edição 2015.

A escolha do *locus* da pesquisa não foi aleatória. O neoinstitucionalismo fundamenta-se no estudo do processo legislativo do Congresso dos Estados Unidos, mormente, o peculiar sistema de comissões (LIMONGI, 1994). Com o avanço de novas demandas em nosso meio social, as instituições políticas vêm buscando se adaptar aos novos anseios da sociedade, em uma perspectiva de democracia responsiva (DIAMOND; MORLINO, 2005; DAHL, 1973). A exemplo disso, o Parlamento – instituição política mais representativa de diferentes grupos sociais – necessitou se transformar para atender de maneira efetiva aos diferentes impasses no interior dos Estados Democráticos. É a partir daí que observamos a implementação de “*mini-legislatures*” ou colegiados dentro das instituições que buscam se especializar para garantir as melhores opções em problemas específicos, levando em consideração o que seria “ideal” também para a maioria. É nesse contexto que surgem as Comissões Parlamentares no interior do Poder Legislativo.

Antes de avançarmos, será necessário delimitar o conceito de Comissões Parlamentares de acordo com diferentes autores, aumentando o arcabouço teórico a respeito do tema. De acordo com Andrade e Coutinho (2016), as comissões são órgãos responsáveis por examinar e apresentar pareceres às proposições que tramitam no Congresso Nacional, com um número limitado de parlamentares que são escolhidos por proporcionalidade partidária. Já Silva (2007) vai além, ele salienta que as comissões se transformaram em organismos internos incumbidos de debater profundamente as proposições antes do Plenário, bem como, discutir com a sociedade o impacto das propostas em análise. Esta perspectiva, portanto, reforça o caráter informacional do colegiado.

É importante o conhecimento desses princípios para entendermos todos os conceitos que serão descritos, mas também, se faz necessário expor o outro papel político desenvolvido no interior dessas instituições: sua atribuição como arena decisória. Zampieri (2013) traz uma nova visão das comissões em seus trabalhos, espelhando um pensamento já consolidado por diversos autores, como a influência de inúmeros atores na mais recente arena. Para o autor, as comissões não estão sujeitas só à interferência política dos parlamentares. Grupos de pressão e associações também atuam de forma a garantir seus interesses nos órgãos legislativos, influenciando na agenda e em votações.

Os casos descritos são exemplos de como as comissões parlamentares vêm se moldando em arenas políticas, e isso se baseia na forma como as decisões são tomadas no interior desses órgãos. Um dos motivos seria o pequeno universo que elas representam no interior do Congresso, possibilitando a acessibilidade de instituições que seriam desprezadas em deliberações plenárias, além de garantir maior visibilidade à atuação parlamentar. Sendo as comissões grandes polos de disputa de poder e tomadas de decisão, é indispensável associarmos seus procedimentos ao Novo Institucionalismo.

Em nossa pesquisa será indispensável abordar o ambiente a que estão sujeitos os parlamentares e as instituições, demonstrando o tipo de matéria que está sendo deliberada em um dado momento no processo decisório. Para isso, será utilizada a Comissão de Reforma Política Infraconstitucional (2015) da Câmara dos Deputados – comissão essa de caráter especial (art. 33, I e 34 do RICD).

A comissão da Reforma Política representa um colegiado que está cada vez mais presente em todas as legislaturas da Câmara Federal, trazendo para dentro do Parlamento a discussão em torno de um novo “contrato” para o sistema político brasileiro. Sendo assim, diversos fatores motivam a criação de um colegiado desse porte, fazendo com que os principais atores envolvidos na tomada de decisão se mobilizem na criação de uma comissão especial que delibere o tema – aqui, o ator político com respaldo e poder institucional para isso, seria o presidente da Câmara dos Deputados. Além disso, só o fato de se mobilizar através de um novo modelo político, já faz com que os atores e os cidadãos se movimentem para que suas demandas sejam atendidas nesse sentido.

É interessante notar como se pode inferir diversas abordagens de pesquisa do tema, tornando o seu arcabouço teórico vasto e, muitas vezes, complexo. Para isso, será utilizado o Novo Institucionalismo como tendência para exemplificar os incentivos que levam os atores e as instituições a proporem um novo marco político. A fim de corroborar a tese em torno de como as instituições afetam o processo decisório, a monografia buscará através da Comissão de Reforma Política evidenciar o padrão institucional que influencia o posicionamento, a ação e a motivação dos atores, de forma a garantir se, de fato, as instituições são *veto players* para as transformações de demandas sociais em políticas públicas no Processo Legislativo e Político no Brasil.

A análise se estrutura da seguinte forma. O primeiro capítulo trata do marco teórico que sustenta a pesquisa. Para tanto, se aprofundará nos conceitos descritos por autores que buscaram sintetizar o tema do Neoinstitucionalismo, trazendo para a discussão central do tema as principais contribuições dadas sobre as instituições no interior do Poder Legislativo. Os trabalhos de March e Olsen (2008) são primordiais para quem quer se aperfeiçoar de forma mais ampla sobre a matéria, indicando como os autores se basearam em concatenar as ideias dadas por diversas linhas teóricas até se tornarem os conceitos que vemos hoje sobre institucionalismo. Em seguida, será a vez de agrupar as considerações de Peter A. Hall e Rosemary C. Taylor (2003) que dividem o manifesto em três grandes escolas: Institucionalismo Histórico, da Escolha Racional e o Sociológico. Por fim, a explanação de Limongi (1994) sobre os três postulados – Distributivista, Informacional e Partidário – é fruto de um intenso trabalho baseado em estudos anteriormente citados e nos tipos de atividades políticas que são exercidas no interior da Câmara

dos Representantes americana, o que será posteriormente adaptado ao modelo legislativo brasileiro.

Esta adaptação será objeto do segundo capítulo, onde abordo a operação do processo decisório no sistema de comissões da Câmara dos Deputados, relacionando-a com os conceitos do Neoinstitucionalismo vistos no primeiro capítulo. É essencial citar que as fontes levantadas sobre institucionalismo na pesquisa são, em grande parte, de teóricos norte-americanos, onde surgiram as primeiras discussões sobre o tema no interior do sistema político dos Estados Unidos. Dito isso, este capítulo será dedicado a explicar como essa vertente se desenvolve no interior do Poder Legislativo, ou melhor, no dia a dia da Câmara e de seus colegiados (comissões), e, em particular na Comissão e Reforma Política, que tem características singulares, muitas vezes negligenciadas pela literatura.

O terceiro capítulo trata da Comissão de Reforma Política – um colegiado onde características especiais que se tornaram ainda mais evidentes e singulares em sua versão 2015. Para tanto, contextualiza a implementação de uma Reforma Política no Parlamento, bem como, o desenvolvimento dos mecanismos que serão discutidos para o atendimento das demandas que são postas nas deliberações sobre o tema. Além disso, é interessante notar como diferentes forças políticas se mobilizaram em torno da discussão, expondo os mais diversos interesses e pontos de vista, além de transformar as instituições para atenderem aos seus anseios particulares e políticos. A hipótese da pesquisa está embasada em um institucionalismo flexível, que não busca se engessar a um único modo de agir, por exemplo: a operação em dada arena política – como o da Comissão de Reforma Política - não está ligada a uma só escola (distributivista, informacional ou partidária), pode-se inferir que há um “misto” dessas versões na atuação dos parlamentares no interior do colegiado em destaque. Por isso, o presente capítulo, analisará com um olhar da escolha racional se os dados da comissão podem nos oferecer padrões que se encaixem na hipótese acima, podendo contribuir com novos olhares sobre a operação legislativa em todas as fases do processo. As emendas de comissão serão importantes ferramentas para se demonstrar a incidência de todas as três perspectivas institucionais, sendo que, cada uma das 43 sugestões de textos apresentadas, serão analisadas sob o ponto de vista do arcabouço teórico levantado, garantindo que a análise dos dados seja feita com base no que já foi descrito nos capítulos 1 e 2.

A partir da análise das emendas a luz do marco teórico, encerramos o trabalho com uma conclusão alvissareira. A de que a análise da comissão especial revela não só ricos debates como também a concomitância de diferentes lógicas, frequentemente ocultas na votação em Plenário. Nela, as perspectivas não são mutualmente excludentes como ocorre no modelo da Câmara dos Representantes (LIMONGI, 1994). Além disso, a perspectiva partidária acaba sendo preponderante, ao contrário do que alega a visão *mainstream* e do que ocorre no Plenário e na proposta levada à sanção.

1 O NEOINSTITUCIONALISMO E AS TRÊS VERSÕES

O Novo Institucionalismo tem-se baseado nos trabalhos pioneiros de March e Olsen (2008). Os autores apoiam-se na máxima que guia os trabalhos sobre “Neoinstitucionalismo”: “As instituições importam”, em inglês *“institutions matter”*, fartamente discutida pela literatura (PRZEWORSKI, 2004). De acordo com esta perspectiva, as instituições não só importam, como também moldam todo o meio político e social que as rodeiam, determinando os resultados que serão obtidos e as estratégias escolhidas pelos autores racionais para maximizar seus interesses. É nesse ponto que a pesquisa busca se embasar, trazendo alguns dos novos postulados institucionalistas que estão presentes no interior dos processos decisórios.

Em um primeiro momento é necessário salientar a contribuição dada por March e Olsen (2008). Para esses autores, antes de entender todo o processo decisório é preciso analisar a moderna transformação das instituições sociais, econômicas e políticas, tornando-as cada vez maiores, complexas e cheias de recursos. Outro ponto importante a ser citado refere-se a uma posição causal das instituições. March e Olsen (2008) buscam referências em outros trabalhos para exemplificar sua análise sobre a influência das instituições, quando afirmam: “O Estado não é somente afetado pela sociedade, mas também a afeta”. Aqui, as instituições passam a possuir um caráter autônomo, sem deixar de lado as motivações dos atores individuais e o contexto social em que estão inseridos:

“A agência burocrática, a comissão legislativa e as cortes de apelação são arenas para as forças sociais contraditórias, mas também são uma coleção de procedimentos e estruturas de operação-padrão que definem e defendem interesses; elas são atores políticos em si” (MARCH; OLSEN, 2008).

Dessa maneira, o neoinstitucionalismo pode vir a ser aplicado em processos políticos, onde os atores devem sempre colocar/objetivar suas preferências, garantindo que suas demandas sejam acatadas, mas, além de estarem sujeitos a influência do contexto social, eles ainda devem se atentar ao papel “racional” das instituições e seus reflexos em todo o sistema. Como bem exposto pelos autores, as instituições não são meras “organizações”, elas possuem a autonomia necessária para se fazer representar como um ator político.

Para além dos trabalhos pioneiros de March e Olsen sobre neoinstitucionalismo, temos a contextualização feita por Peter A. Hall e Rosemary C. Taylor (2003), que dividem o tema em

três escolas: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.

- Institucionalismo Histórico: considera a organização institucional da comunidade/economia política como o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e os resultados distintos. Além disso, dedica maior atenção ao Estado, que passa a ser um complexo de instituições que moldam a natureza e o resultado dos conflitos entre grupos, deixando de lado o aspecto de agente neutro.

- Institucionalismo da Escolha Racional: considera que as instituições podem vir a ser criadas para maximizar os ganhos dos atores sobre sua influência, bem como, garantir uma posição privilegiada sobre o posicionamento de outros atores e a antecipação de um “modo de agir” para garantir suas preferências.

- Institucionalismo Sociológico: considera uma ligação estreita entre as instituições e a “cultura” do indivíduo. As instituições não influenciam só o cálculo estratégico dos indivíduos, elas também modificam as preferências mais fundamentais desses atores, estabelecendo uma linha de ação.

Por fim, podemos descrever o processo decisório no Parlamento através de três outras vertentes institucionalistas que estão estreitamente relacionadas aos conceitos acima descritos, são elas: a versão distributivista, a versão informacional e a partidária.

As três versões são fundamentadas no trabalho de Limongi (1994) que busca analisar as três vertentes a partir do processo legislativo das comissões parlamentares do Congresso norte-americano. Na presente pesquisa, entretanto, os modelos serão trazidos a realidade do Poder Legislativo brasileiro, destacando o papel das comissões na Câmara dos Deputados. Em um primeiro momento será analisado a versão distributivista, aplicando seu arcabouço teórico às posições tomadas pelos deputados no interior dos colegiados visando ao atendimento de demandas dos eleitores (distribuição de *pork*) para conexão eleitoral (MAYHEW, 1974). Logo após, será a vez da versão informacional, com sua aplicação voltada para o aspecto temático das comissões e a senioridade de seus membros, como forma de garantir resultados ante a incerteza do plenário (*floor*), onde prevalece a regra da maioria. Por último, a versão partidária vem corroborar a tese de que os partidos são essenciais no processo político decisório, sendo

instituições importantes no interior do Parlamento – hipótese esta confirmada pela literatura brasileira (PEREIRA, 2003).

1.1 A Versão Distributivista

Esse modelo está estreitamente ligado ao interesse particular do ator político, no caso, o deputado. Para os defensores dessa versão, os atores políticos tentam de diversas formas garantir seus interesses em detrimento dos outros, buscando maximizar as demandas do grupo ou meio social que está representando.

“Parlamentares, basicamente, querem se reeleger. As ações dos congressistas devem ser compreendidas tendo por referência este desejo. Em especial, suas preferências quanto as políticas públicas só são inteligíveis se referidas à necessidade de garantir sua reeleição” (LIMONGI, 1994, p. 8)

Esse ponto é central na versão proposta e um dos principais argumentos defendido por David Mayhew (1974) em seu trabalho sobre a “Conexão Eleitoral” no Congresso norte-americano, onde os deputados buscarão definir suas estratégias de acordo com as preferências dos eleitores de sua base, ou seja, se uma determinada política pública atende à demanda de seus eleitores, o deputado irá se posicionar a favor da proposição que está em análise do colegiado. E não é só isso, o eleitor tende a reconhecer os esforços dos parlamentares na busca pela aprovação do projeto de seu interesse, desconsiderando os custos que isso pode trazer a outros grupos. Ou como Limongi bem coloca: “Eleitores preferirão políticos que lhes oferecem benefícios tangíveis e dispersam os custos” (LIMONGI, 1994, p.8). No caso da comissão de Reforma Política, nesta perspectiva, o objetivo do parlamentar seria aprovar regras eleitorais que facilitassem a sua reeleição. Por isso, há uma tendência a manter o *status quo*, já que são detentores de cargo (*incumbent*), ou seja, dificultar o ingresso dos novos, mantendo os atualmente eleitos.

Além do eleitorado do próprio distrito (*constituency*), no sistema eleitoral brasileiros onde a magnitude média do distrito (estado) é alta (19) há também parlamentares voltados para o atendimento de grupos específicos. Assim, na Câmara é possível observar a atuação de diversos grupos que buscam defender interesses distintos, principalmente nas comissões, onde a facilidade de acesso e um número limitado de membros para deliberar, transforma-se em um meio com mais chances de atingir o resultado esperado (ZAMPIERI, 2013). Concatenando com questões de conexão eleitoral, muitos grupos são importantes nas bases eleitorais, podendo até mesmo eleger deputados com a força política local que dispõem, demonstrando que os representantes estão não

só a favor do eleitor mediano – aquele que analisa a atuação parlamentar que mais lhe agrada – mas também em estreita relação com outros atores que podem trazer benefícios futuros.

Um fator é crucial para se entender a ação dos parlamentares, é o caráter temático e técnico das comissões. Segundo analistas, os deputados sempre buscarão comissões que possuem sua temática voltada para a suas bases, bem como, o assunto que eles mais dominam – seja por motivos profissionais ou políticos. Limongi (1994) é claro ao dizer que os deputados tentam se lançar em comissões parlamentares que facilitem sua atuação, maximizando o interesse de quem os elegeu:

“Ora, se assim é, os congressistas deverão procurar estar nas comissões cuja competência política melhor lhes capacite a atender os reclamos dos membros de seu distrito. Um deputado de um distrito rural por certo não se interessará em fazer parte da comissão que trata de problemas referentes à remodelação dos grandes centros urbanos. Como poderia ele garantir desta forma a sua reeleição? Logo, congressistas oriundos de distritos agrícolas procurarão integrar a Comissão de Agricultura e assim por diante” (LIMONGI, p. 14, 1994).

Para os distributivistas, essa visão também comprova que os partidos políticos são fracos em relação aos interesses dos deputados no interior da comissão. E essa não é só a questão central, para esses mesmo autores, as comissões possuem poderes legislativos importantes, podendo, muitas vezes, “barrar” o poder de maioria do Plenário.

De fato, no processo legislativo brasileiro, as comissões adquiriram diversas prerrogativas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, como dispor de poder conclusivo sobre determinadas matérias (art. 58, § 2º, inciso I da CF/88; art. 24, inciso II do RICD). Esse poder daria a chance para que projetos que não fossem do interesse do Plenário – mas que atendam a interesses particulares da comissão – pudessem seguir o curso mais rápido para sua plena aprovação. Nesse caso, a comissão transforma-se em uma instituição que toma características de ator político, podendo até mesmo “segurar” projetos para não serem apreciados em Plenário, garantindo que os resultados não sejam colocados em risco quando outros parlamentares puderem atuar em sessão plenária.

O ponto colocado acima demonstra bem o que o Neoinstitucionalismo proclama em seus princípios: as instituições não só induzem os deputados a determinadas estratégias, elas também beneficiam determinadas ações para diminuir os custos da decisão. Para Limongi, por mais que o Plenário tenha o poder de emendar os projetos vindos da comissão, a discussão técnica e os mecanismos estratégicos já foram utilizados na própria comissão, garantindo que (mesmo sendo

alterado) o objetivo final do projeto de lei já foi alcançado:

“Quando as comissões optam por remeter uma matéria a plenário, após, obviamente, terem trabalhado longamente sobre ela, adaptando-a aos interesses de seus membros, elas contam com garantias de que o plenário não poderá alterar livremente suas propostas. Em especial, a possibilidade de o plenário vir a alterar a lei escrita pela comissão via emendas é limitada. Logo, a comissão tem as garantias de que sua vontade e a distribuição de benefícios que fez, expressa em sua versão da lei, serão aprovados em plenário” (LIMONGI, p. 18, 1994)

É interessante notar como os atores influenciam as instituições e como as instituições influenciam os atores. Além disso, é perceptível nos trabalhos legislativos que os deputados sempre buscaram atender os interesses de suas bases, mesmo que isso custe ir ao encontro da orientação partidária. Mas essa versão distributivista, entretanto, não é a única vertente aplicada aos trabalhos dos colegiados, particularmente em comissões onde a informação e a senioridade é importante, como a Comissão de Reforma Política. Nela, pode-se claramente observar a importância da versão informacional.

1.2 A Versão Informacional

A versão informacional, diferentemente da distributivista, está alicerçada em dois pilares essenciais para compreender seu arcabouço teórico: a primazia da maioria e a incerteza dos resultados das políticas adotadas – podemos citar, também, em nossa pesquisa o conhecimento acumulado pela senioridade dos que atuam em determinadas comissões (LIMONGI, 1994).

O primeiro ponto diz respeito a prevalência da vontade da maioria, estabelecendo que todas as decisões – sejam elas boas ou ruins – devem ser feitas pela maioria de seus membros, incluindo os projetos a serem deliberados e os procedimentos institucionais que serão adotados em todas as fases da apreciação. Para os defensores desse modelo, o princípio da maioria estaria arraigado no texto constitucional, onde se estabelece que as decisões do Poder Legislativo serão tomadas pela regra da maioria (LIMONGI, 1994).

No âmbito das comissões, a minoria pode influenciar em decisões-chaves para seus membros, ao confrontar o caráter distributivista, no qual o individualismo é preponderante, lançando mão, no caso brasileiro, de prerrogativas trazidas pela Constituição de 1988, como o poder conclusivo em comissões (RICD, art. 132, III). Se o grupo minoritário forte na comissão desejasse aprovar um projeto sem o crivo do Plenário – onde prepondera a vontade da maioria consubstanciada na chamada base do governo – o grupo majoritário pode interpor recurso (art.

132, §2º do RICD) contra a minoria, prevalecendo a vontade da maior parte dos membros da Casa. Mas assim como a maioria pode se impor sobre a minoria, outros casos podem vir a ocorrer.

Se caso um projeto de interesse de uma comissão não seja percebido pela maioria do Plenário, a minoria pode se utilizar dessa falta de atenção para garantir que seja aprovada sua matéria. Isso demonstra que nem sempre a maioria irá prevalecer sobre a minoria, o que torna os procedimentos muito mais motivados pelo clima político em detrimento do que está na Constituição. Mas autores informacionais lembram que, mesmo que a minoria obtenha o sucesso na aprovação de sua proposta, a sua escolha carecerá de legitimidade, o que pode ser um empecilho futuro caso os deputados queiram “prestar contas” aos seus eleitores.

O segundo ponto essencial a versão informacional seria o da incerteza dos resultados. Para isso, Limongi (1994) descreve de maneira exemplar o que isso quer dizer:

“Para a perspectiva informacional, congressistas decidem sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas que aprovam. O ponto de partida é o de que a informação é distribuída de forma assimétrica entre os membros da Casa, isto é, alguns membros têm maiores conhecimentos que os outros acerca dos efeitos das políticas em determinadas áreas” (LIMONGI, 1994, p. 35).

Mais uma vez o postulado certifica a ideia de que as instituições moldam as formas de agir dos atores envolvidos. Para diminuir a insegurança quanto aos resultados, os deputados buscarão a maior quantidade de informações sobre questões que os interessam, ou seja, quanto mais informação disponível, menor será a incerteza sobre os resultados que serão obtidos no futuro. Associado a isso estão as comissões, colegiados temáticos que possuem caráter técnico onde o parlamentar buscará se tornar um “especialista” na área de atuação daquela comissão, repassando as incertezas aos que não possuem informações privilegiadas ou disponíveis sobre um determinado assunto.

Paralelamente ao exposto, podemos observar os riscos quando se aumenta o nível de especialização nas comissões. Para o Plenário, quanto maior o nível de informação disponível em uma comissão, maior será a chance de a comissão não oferecer tudo o que sabe sobre o assunto. Em se tratando de um ambiente político, os especialistas tentarão reservar para si os ganhos com a sua especialização, aumentando seu espectro de negociação com outros parlamentares e com a maioria (LIMONGI, 1994). Para diminuir essas incertezas, a maioria buscará sempre equilibrar os membros da comissão, sem deixar que muitos especialistas se destaquem nas reuniões,

fazendo com que a vontade majoritária prevaleça em todo o processo decisório. Ainda que pensemos na maioria como forma de deliberação e tomada de decisão, não podemos esquecer de outras instituições que são importantes, principalmente, no processo legislativo: os partidos políticos, cujo tamanho da bancada fundamenta a distribuição dos cargos no sistema de comissões.

1.3 A Versão Partidária

O meio mais importante para entender o papel das comissões na versão partidária está em ir de encontro à centralidade apregoada pelas vertentes distributivistas e informacional. Para os defensores da linha partidária, as comissões não são órgãos que independem da vontade partidária, são entendidas como forma de governo dos partidos. Ou seja, as comissões não dispõem de autonomia, representariam os partidos políticos, sendo o meio utilizado para se conseguir trocas e marcar suas posições (bandeiras) sobre determinada matéria ou política.

Dessa forma, refutam a ideia distributivista de que os parlamentares não se importam com o programa do partido quando se tomam determinadas decisões. Para esses autores, os partidos detêm poderes suficientes para coagir seus integrantes, orientando-os de maneira coordenada ao que afirmam as lideranças partidárias, buscando os melhores resultados e enfrentando outras agremiações contrárias ao seu modelo ideológico. Para explicar esse ponto, Limongi (1994) chama a atenção a respeito da forma que o partido vota e se posiciona dentro de uma comissão parlamentar:

“Os autores revisitam evidências empíricas, distinguindo dois tipos de votos partidários: as votações que envolvem temas no interior da agenda partidária e aquelas referidas a temas fora desta agenda. A inclusão de uma votação na agenda partidária depende da atuação das lideranças partidárias. Uma votação deve ser tomada como relevante para medir a unidade partidária quando suas lideranças de alguma forma se envolvem e atuam no sentido de influenciar o resultado. Ademais, para que seja de fato parte da agenda partidária, é necessário que o outro partido se posicione de maneira oposta” (LIMONGI, p. 47, 1994).

É interessante observar que o partido também se utiliza do posicionamento dos outros dentro da comissão para poder marcar a sua posição. Isso pode vir a comprovar a tese informacional da disponibilidade de informação. Quando se analisa dentro de uma arena uma enorme fonte de informação, os partidos buscam se posicionar para garantir que seus interesses sejam atendidos, e é na própria comissão que podemos perceber quem será o vitorioso. Para concluir, é necessário salientar a importância das lideranças partidárias que, devido ao seu grande

poder político dentro do Parlamento, instigam seus membros a concordarem com a postura adotada pelo partido, utilizando-se de diversas ferramentas políticas que podem vir a garantir mais perdas do que ganhos aos dissidentes.

A importância do sistema de comissões para o partido já foi confirmada pela literatura, não só pelo aumento das migrações partidárias como forma de melhorar a distribuição das cadeiras das comissões (FREITAS, 1993). Mais recentemente, após a vedação da migração partidária não só pela decisão do Supremo Tribunal Federal, mas também pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, A importância da bancada partidária nas comissões também foi constatada na movimentação política dos novos partidos criados a partir de migração na 54ª Legislatura em busca de mudanças regimentais que lhes permitissem a proporcionalidade partidária naqueles colegiados (Henrique, 2016).

2 A OPERAÇÃO DAS TRÊS PERSPECTIVAS NO LEGISLATIVO BRASILEIRO E O CASO DA COMISSÃO DE REFORMA POLÍTICA

Como visto no capítulo anterior, o institucionalismo vem sendo debatido nos estudos sobre o Poder Legislativo. Embora as contribuições mais sofisticadas tenham vindo de uma escola norte-americana e, por conta disso, a maior parte dos estudos sobre relação Institucionalismo/Processo Legislativo dizem respeito ao Congresso americano – sendo que, na maior parte dos estudos, a atenção das análises esteja voltada para a Câmara dos Representantes daquele país, o que se vê nos últimos tempos são diversos estudos que buscam discutir o tema sobre o papel das instituições no Parlamento brasileiro, visando conceituar como se desenrola a atividade parlamentar no interior da Câmara dos Deputados.

É interessante notar o papel de protagonista que a Câmara dos Deputados detém quando o neoinstitucionalismo é posto em pesquisas sobre Processo Legislativo. Alguns autores afirmam que esse papel se deve ao seu caráter representativo, vislumbrando em seus representantes (no caso, os deputados) as mais diversas forças políticas em exercício no Brasil: partidos, grupos de pressão, cidadãos e poder econômico. Além disso, o que se vê no Poder Legislativo brasileiro é a diversidade de instituições que influenciam e são influenciadas pelo poder político de nossos parlamentares. Isso será um ponto central na pesquisa. Diferente de teóricos que pregam apenas uma “forma de atuação” institucional pelos deputados, a presente pesquisa discorre nesse capítulo de uma hipótese em que as três versões descritas por Limongi (1994) – versão distributivista, informacional e partidária – não são mutualmente excludentes, como afirma o autor. Muito pelo contrário, podem vir a ser e são utilizadas pelos atores em diferentes fases do processo decisório, tornando sua atuação dentro do Parlamento, em um emaranhado de situações e ações que visam garantir ora um ganho particularista ora um ganho coletivo no que diz respeito à resolução de questões inerentes à sociedade brasileira.

Para começar, é preciso pensar a atividade parlamentar no sistema de comissões do Brasil de uma maneira informacional. Como visto no capítulo anterior, a versão informacional se fundamenta em dois pilares: a vontade da maioria e a incerteza dos resultados. A incerteza dos resultados é o ponto chave para se entender a relação dessa versão com sua operação na Câmara dos Deputados.

“Em plenário, os parlamentares não têm poder de mercado, porque não podem assegurar votações futuras¹. O *floor* é um mercado incerto, onde o *vote trading*, ou melhor, o *logrolling*, tem dois inconvenientes: a não simultaneidade da troca e a não contemporaneidade de benefícios. O parlamentar “A” vota a matéria de interesse de “B”, para que no futuro, “B” também vote favoravelmente à matéria de “A”. É uma relação de confiança, de IOU - versão anglo-saxônica do “põe na conta” do brasileiro - e isso não é bom negócio, não assegura ganhos mútuos futuros. É preciso reduzir os custos de transação com soluções internas à firma, como a transferência do *logrolling* para as comissões. Lá, as votações estão sob a guarda do monopólio da jurisdição, fortalecido pelas regras pré-estabelecidas de alocação de assentos, que garantem a escolha dos parlamentares certos para as comissões certas. Parlamentares estes que, depois de instalados, perpetuam-se graças à regra áurea da senioridade, que, associada ao *turnover* baixo, assegura que os mesmos “comprometidos” parlamentares votem matérias da jurisdição de seu interesse por anos e anos. Resultado: longo *“pork”* religiosamente distribuído e retribuído em votos correligionários. Bingo! A conexão eleitoral está perfeitamente estabelecida! Os interesses da coletividade e as políticas públicas nacionais passam ao largo deste modelo, permanecendo sob a tutela do Executivo, como “reza” o Modelo do Segredo Ineficiente” (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; HENRIQUE, 2008).

É essencial discorrer que os atores sempre buscarão diminuir suas incertezas, transformando o processo para minimizar resultados inesperados, fazendo valer seus interesses na resolução final. E como se diminui as incertezas em processos políticos complexos? Através da informação. A informação, de acordo com Limongi (1994), é a ferramenta utilizada para obter vantagens sobre outros indivíduos envolvidos no processo. Segundo o autor, a disponibilidade da informação é distribuída de forma “assimétrica”, o que faz com que alguns indivíduos tenham mais acesso ao conhecimento de determinadas políticas que outros, tornando a arena um local competitivamente desigual (LIMONGI, 1994). Esse ponto pode estar relacionado a uma parte do neoinstitucionalismo, descrito anteriormente, chamado de institucionalismo histórico. No institucionalismo histórico, as instituições adequam todo o procedimento a fim de colocar em posições privilegiadas determinados atores, deixando uma parte irrisória para a atuação dos demais.

Em se tratando de processo legislativo constitucional e regimental, essa posição de destaque, ou seja, aquele que irá dispor da maior parte da informação de uma política, cabe ao papel do relator. O relator, dentro do modelo informacional, é um ator político primordial, mas não deve ser visto como decisivo, de acordo com Santos e Almeida (2005):

“(…) embora comumente tido como um dos atores-chave no processo decisório do Legislativo brasileiro, o relator não tem poderes formais suficientes para influenciar a decisão final da comissão. Isto porque, na votação final, uma maioria da comissão pode

¹ Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/Ronald_Coase>. Acesso em: 06 jun. 2017.

aprovar qualquer proposta alternativa ao parecer do relator” (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p.694).

Os dois autores, de certa forma, trouxeram à tona um dos pilares da versão informacional, que é o princípio da vontade da maioria, mas salientam seu papel fundamental como “agente informacional” da comissão, ou seja, por mais que a decisão final sobre a proposta (aprovar ou não) não seja prerrogativa exclusiva sua, a função como transmissor da informação especializada é crucial para valer, de alguma forma, a sua vontade. E como ele faz isso? Através de uma posição “racional” sobre seu papel no processo decisório. O relator pode barrar ou não alguns pontos importantes da informação, fazendo com que se crie novos recursos de barganha, para garantir resultados particularistas futuros. Mas isso só será possível se somente ele for o único agente informacional, valendo-se do desconhecimento dos seus pares sobre a matéria: “O legislador individual pouco ou nada sabe a respeito das consequências da maioria das políticas sobre as quais deve decidir” (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

Aprofundando ainda mais a análise, pode-se inferir que, em determinados momentos, essa característica “racional” do relator pode trazer uma nova forma de ação dentro do modelo institucional, fazendo com que assuma uma postura distributivista. Ou seja, ainda se valendo de seu poder de informação, o relator o usufrui de maneira a atender os interesses de suas bases ou de grupos que o apoiam. A exemplo da conexão eleitoral (MAYHEW, 1974) ou da influência de grupos de pressão a que estão sujeitos os relatores nas comissões da Câmara dos Deputados, temos o trabalho de Zampieri (2013) sobre a intervenção de diversos atores externos na negociação com a relatoria. Para o autor, o pequeno universo que a comissão parlamentar representa e a quantidade de informação disponível para o relator, faz com que atores políticos e econômicos busquem persuadir os membros a aprovarem projetos de seu interesse no interior dos colegiados.

Zampieri (2013) defende essa tese e vai além, argumenta que diversas instituições – como no caso da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) – possuem um *modus operandi* para instigar os membros da comissão a colaborarem na busca de um interesse convergente. O autor divide esse *modus operandi* em três decisões: definição de relatoria, formulação do parecer e posicionamento da comissão (ZAMPIERI, 2013).

- Definição de relatoria (art.41, inciso VI do RICD): nessa fase, o autor diz que a instituição busca, através do presidente da comissão, influenciar o processo para que a

relatoria recaia sobre um membro que possua posicionamento semelhante ao seu.

- Formulação do parecer (art. 126 do RICD): aqui, o relator designado será auxiliado a garantir o melhor parecer para o resultado a que se quer atingir, buscando expor de forma técnica a importância da aprovação da matéria.
- Posicionamento da comissão: a instituição buscará angariar votos entre os outros membros, para que sua aprovação seja feita da forma menos conflituosa possível, diminuindo os riscos de sua não-aprovação (ZAMPIERI, 2013).

Esses três tópicos trazem luz à forma estratégica de atuação de grupos e associações. Concatenando com questões de conexão eleitoral, muitos grupos são importantes nas bases eleitorais, podendo até mesmo eleger deputados com a força política local que possuem, demonstrando que os representantes estão não só a favor do eleitor mediano – aquele que analisa a atuação parlamentar que mais lhe agrada – mas também em estreita relação com outros atores que podem trazer benefícios futuros.

Para Santos e Almeida, o problema do Legislativo brasileiro seria a falta da busca pela especialização dos parlamentares, fazendo com que o mais especializado (o relator) consiga conduzir seus pares a votarem de acordo com o que foi posto em seu parecer, garantindo, muitas vezes, que seus interesses individuais sejam atendidos e que os membros restantes da comissão não detenham incentivos para “correr atrás” de alguma outra informação:

“(…) pode-se dizer que os parlamentares brasileiros enfrentam um “problema informacional”, ou seja, a estrutura institucional do Legislativo não gera incentivos para a produção endógena e sistemática de informação especializada. Ausentes os incentivos institucionais, também não é de se esperar que os parlamentares busquem soluções individuais para o problema dado que informação a respeito da relação entre políticas públicas e seus resultados é um bem coletivo” (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p.698).

A questão também está no fato que, mesmo a informação sendo um bem coletivo, muitas vezes, ela não está ao alcance de todos, podendo ser usada para interesses difusos. Logo, volta-se ao argumento defendido no cerne do institucionalismo histórico: as instituições podem colocar os indivíduos em posições de desigualdade dentro da arena política. Outra questão que pode ser remetida antes mesmo da plena atuação dos relatores, tem a ver com sua indicação à comissão e o resultado de votações importantes, colocando agora os partidos à frente de toda a tomada de decisão. Para isso, é preciso discorrer sobre o chamado “cartel parlamentar”.

O cartel parlamentar é criado a partir do Poder Executivo através do presidencialismo de coalizão, ou seja, a partir da barganha de postos na Administração Pública federal entre o partido

do Presidente da República e os partidos de sua base de apoio, ocorre a união para aprovar os projetos da agenda executiva no Congresso Nacional (SANTOS; ALMEIDA, 2015). Assim, a mesma coalizão que foi formada no Executivo é trazida para dentro do Legislativo, passando as decisões mais relevantes pelo crivo dos partidos políticos. Isso se reflete, também, na escolha das principais comissões da Câmara dos Deputados, transformando-as em órgãos especializados a favor dos partidos, sendo, por várias vezes, negociadas entre eles para o atendimento de interesses políticos.

É interessante notar que a escolha de relatorias em comissões que sejam de interesse do Executivo ou dos partidos da base, bem como suas respectivas presidências, são barganhas semelhantes a pequenos “ministérios” no interior do Parlamento, dispersando os riscos da não-aprovação de suas propostas. Esse ponto demonstra como podemos incluir três versões neoinstitucionalistas em um mesmo caso palpável. Junta-se a vertente informacional, partidária e distributivistas em uma mesma situação: o partido busca uma determinada comissão de seu interesse, bem como, a presidência da comissão – essa com afinidade com as lideranças da base ou do partido; busca um determinado deputado para relatar um projeto essencial à agenda executiva; o relator se especializa para dar seu parecer em comissão, podendo disponibilizar as informações entre seus pares ou segurando a informação a fim de atender seus anseios parlamentares (em sua base eleitoral ou no interior do Congresso); a comissão aprova a partir do apoio da maioria e; o projeto segue para o Plenário.

O que se vislumbra acima, de forma inicial, seria o modo em que se opera o neoinstitucionalismo no interior do Poder Legislativo. Aqui, pode-se verificar a versão distributivista – quando o parlamentar busca, a qualquer custo, a conexão eleitoral com suas bases de apoio -, a versão informacional – quando se delibera a partir da aprovação da maioria e a informação é o instrumento para diminuir as incertezas dos resultados – e a partidária – quando o partido torna-se a principal instituição em torno do processo decisório, moldando-o para ampliar seu poder de barganha e, assim, se lançar à frente dos outros na busca por mais poder político.

Ao contrário das comissões permanentes, a Comissão Especial de Reforma Política tem características próprias de formação. Não só por ser especial, mas por concentrar a relatoria e a presidência entre os partidos majoritários. Além disso, seus membros frequentemente são escolhidos pelas agremiações pela sua senioridade e conhecimento sobre o tema.

Esta característica particular faz com que o relator não disponha de tanto poder em

decorrência da assimetria da informação. Da mesma forma, a influência da presidência e do colégio de líderes também costuma ser maior naquele colegiado. E elas nunca se fizeram tão presentes como na edição de 2015, que por isso se tornou, um caso particularmente interessante e especial.

Estas características singulares da Comissão de Reforma Política Constitucional de 2015 serão objeto do próximo capítulo. Nele, analiso os dados que dizem respeito aos trabalhos da comissão especial como as emendas de comissão, o parecer do relator e as principais propostas aprovadas no colegiado e no Plenário da Câmara dos Deputados. O levantamento desses dados trará o que de primordial foi deliberado, inferindo-se como se deu a influência do neoinstitucionalismo em todo o processo decisório parlamentar.

3 A REFORMA POLÍTICA DE 2015

3.1 Contexto Político

Antes de avançarmos para a análise dos dados coletados no interior da pesquisa, e ainda, sua posterior relação como o marco teórico apresentado anteriormente, é preciso delinear o ambiente político a que estava sujeita a Comissão Especial da Reforma Política. Em se tratando de procedimentos políticos no interior do Parlamento, é indispensável o exame do contexto nacional como forma de entendimento da ação dos atores no interior das instituições políticas, bem como, a motivação dos posicionamentos/decisões em todo o processo político.

Os fatos desencadeados anteriores à constituição da Comissão Especial não se limitam ao ano de 2015 – data sobre a qual o colegiado inicia seus trabalhos legislativos. Assim sendo, as Manifestações de Junho de 2013 podem ser vistas como importante fator na mobilização do sistema político em torno de uma nova Reforma Política.

Em junho de 2013, milhares de pessoas de todo o país tomaram as ruas das principais cidades brasileiras para reivindicarem melhorias nos serviços públicos prestados pelo Estado. O movimento surgiu após vários estudantes tomarem as ruas da Grande São Paulo devido à ampliação da tarifa do transporte público municipal – o aumento seria de R\$ 0,20 nas passagens de ônibus municipais. A elevação do custo ainda seria reforçada pelo governo do estado de São Paulo que reajustou, a exemplo do município, as tarifas do metrô e dos trens urbanos (esses geridos pelo governo estadual), desencadeando uma onda de protestos organizados através das redes sociais (*Facebook, Twitter...*) e de movimentos sociais que se utilizavam, também, de outras ferramentas *online* para mobilizar o maior número de pessoas².

Após a adesão de um amplo número de adeptos às manifestações contra o aumento das passagens. Diversos cidadãos decidiram aderir aos movimentos, destacando diversos pontos de descontentamento com o toda a classe política nacional, contestando a atuação do governo federal na condução de assuntos primordiais para os cidadãos, bem como, a insatisfação com os grandes eventos esportivos que seriam sediados no Brasil – Copa das Confederações de 2013 e Copa do Mundo de 2014.

² Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/infograficos/cidades,em-uma-semana-quatro-protestos-contr-aumento-da-tarifa-em-sao-paulo,196224>>. Acesso em: 15 de mai. 2017.

Os protestos iniciados em 11 de junho de 2013 se estenderam com força por mais de um mês, obrigando o governo federal a dar respostas urgentes às reivindicações das ruas. No dia 21 de junho de 2013, a então presidente Dilma Rousseff, pressionada pela opinião pública, se reuniu com diversos ministros de Estado para discutirem ações eficazes para solucionar as reivindicações populares. De acordo com o *site* de notícias *Exame*, a presidente estaria gravando, no fim da tarde do mesmo dia, um pronunciamento com transmissão em rádio e televisão para às 21:00 daquela noite³. Em seu pronunciamento, a presidente Dilma propôs diversas ações que o seu governo passaria a tratar como imediatas, entre elas:

- Criação de um Plano Nacional de Mobilidade Urbana;
- 100% dos recursos dos *royalties* do petróleo à educação;
- Ampliação do atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS);
- Discussão com os líderes dos movimentos sobre as soluções para todas as demandas reivindicadas.

Em encontro com movimentos sociais e líderes que organizaram os protestos de junho/2013, o governo decidiu delimitar 5 pontos essenciais para a saída da instabilidade política que se instalava no país, entre eles a Reforma Política:

1. Investimento em transporte público;
2. Reforma Política e combate à corrupção;
3. Aumento de investimentos em saúde pública;
4. 100% dos *royalties* do petróleo para a educação;
5. Responsabilidade fiscal para a rápida recuperação econômica.

Em se tratando do ponto 2, a Reforma Política, o Executivo propunha que fosse criada uma Assembleia Constituinte exclusiva para se debater o tema. Após o anúncio sobre a convocação de uma Constituinte, o governo teve que recuar da proposta por sofrer resistência no interior do Congresso Nacional – uma vez que, a proposta do Planalto era de que essa Assembleia funcionasse paralelamente ao Poder Legislativo, deixando o Congresso, em parte, de fora de toda a discussão, o que poderia inviabilizar politicamente a reforma sugerida. De acordo com a *Reuters*, a Reforma Política era primordial para o governo e para os partidos da base aliada,

³ Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/diante-de-protestos-dilma-fara-pronunciamento-a-nacao/>>. Acesso em: 15 de mai. 2017.

sendo que, seus efeitos deveriam impactar logo nas eleições de 2014, necessitando de uma maior articulação política para dar celeridade a proposta⁴. Partidos da base elencaram algumas sugestões para serem discutidas e acatadas no Congresso e no interior de uma modificação do sistema político:

- Alterações no financiamento das campanhas eleitorais
- Mudanças no sistema eleitoral
- Manutenção das coligações partidárias
- Fim do voto secreto para deliberações no Congresso Nacional
- Extinção da suplência de senador

Em notícia veiculada na Agência Brasil (EBC), o então presidente da Câmara dos Deputados, deputado Henrique Eduardo Alves, disse que a Casa desenvolveria uma proposta de Reforma Política paralela a que estava sendo anunciada pelo Executivo, já que, o governo federal estava condicionando todas as mudanças a um plebiscito, onde a participação popular direta seria extremamente importante⁵. A ideia do plebiscito não foi adiante.

Em fevereiro de 2015, após as eleições de 2014, foi aberta a 55ª Legislatura. Na Câmara dos Deputados, o deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) era eleito, em primeiro turno, por 267 votos contra 136 votos do “candidato do governo”, o deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP). A vitória do candidato do PMDB causou uma enorme repercussão no cenário político nacional, uma vez que, Cunha era visto como um adversário que assumiria um posto estratégico no modelo político/institucional do país, definindo os projetos que passariam pelo plenário da Câmara, bem como, o ritmo das votações de interesse do Executivo. Em declaração à imprensa logo após a vitória, o presidente eleito salientou sua bandeira de campanha que, segundo ele, garantia a “independência” do Legislativo frente o Executivo:

“A gente deixou muito claro que ia buscar altivez e independência do Parlamento. Aqui é palco de exercer os grandes debates que a Casa precisa e vai fazer. Nunca, em nenhum

⁴ Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/dilma-propoe-5-pactos-a-prefeitos-e-governadores,49f79ec05cb6f310VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>>. Acesso em: 15 de mai. 2017.

⁵ Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/lideres-de-partidos-na-camara-desistem-de-plebiscito-este-ano,ff8c0699fa0cf310VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>>. Acesso em: 15 de mai. 2017.

momento, falamos que seríamos oposição. Não falamos também que seríamos submissos”⁶ G1, Globo, 2015).

Do outro lado do Palácio do Congresso Nacional, o senador Renan Calheiros (PMDB/AL) era eleito com 49 votos para o comando do Senado Federal. Para alguns jornalistas, Calheiros sinalizou quais seriam suas prioridades à frente da Mesa do Senado: “[...] esperamos construir um consenso para que tenhamos uma agenda econômica e façamos num curto espaço de tempo a reforma política”⁷. Para analistas, o senador tinha o pleno apoio do governo federal à época da eleição que, em contrapartida, via o deputado Eduardo Cunha como um ferrenho opositor na aprovação de matérias primordiais do seu plano de governo.

O que se pode inferir da rápida explanação sobre o cenário político de 2015 é um clima, basicamente, de incertezas. Em meio a eleição de Cunha a presidência da Câmara dos Deputados, o Planalto se via cada vez mais prejudicado na relação com o Parlamento, além da insatisfação da opinião pública tornar cada vez mais latente essa distância de diálogo entre os dois poderes. Em suas falas de campanha, o deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) deixava cada vez mais claro seu aborrecimento com o governo Dilma, pregando por diversas vezes o que ele chamava de “libertação” e “independência”, diminuindo o capital político da presidente e seu poder de negociação, que já vinha sendo diminuído por outros fatores, como: baixa popularidade, desequilíbrio fiscal e instabilidade entre os três poderes, principalmente, após o avanço das investigações da Operação Lava Jato, que impactaram todas as esferas de poder.

3. 2 Histórico da Tramitação na Câmara dos Deputados

Para ampliar a análise em torno do tema de pesquisa, será necessário se fazer um apanhado geral de toda a tramitação da Reforma Política até a constituição de sua comissão Especial. Para isso, é preciso algumas considerações a respeito do longo caminho que a proposta percorreu, e isso se inicia já na 54^a Legislatura, no ano de 2013.

Em 9 de julho de 2013, foi criado, por Ato da Presidência – à época pelo ex-presidente da Câmara dos Deputado, deputado Henrique Eduardo Alves, o Grupo de trabalho destinado “*a estudar e apresentar propostas referentes à reforma política e à consulta popular sobre o tema*”,

⁶ Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados.html>>. Acesso em: 9 de mai. 2017.

⁷ Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/reeleito-renan-calheiros-espera-consenso-para-reforma-politica.html>>. Acesso em: 9 de mai. 2017.

sendo que o deputado Cândido Vaccarezza (PT/SP) iria ficar responsável pelos trabalhos. De acordo com o Ato, o grupo ainda seria composto pelos deputados: Alfredo Sirkis (PSB/RJ), Antonio Brito (PTB/BA), Daniel Almeida (PCdoB/BA), Esperidião Amin (PP/SC), Guilherme Campos (PSD/SP), Izalci (PSDB/DF), Júlio Delgado (PSB/MG), Leonardo Gadelha (PSC/PB), Luciano Castro (PR/RR), Luiza Erundina (PSB/SP), Marcelo Castro (PMDB/PI), Marcus Pestana (PSDB/MG), Miro Teixeira (PROS/RJ), Ricardo Berzoini (PT/SP), Rodrigo Maia (DEM/RJ), Rosane Ferreira (PV/PR) e Sandro Alex (PPS/PR).

Segundo informações do Ato da Presidência, o grupo de trabalho debateria soluções para uma nova reforma política, baseada em alguns dos temas que foram deliberados pelo colegiado em todo o seu período de trabalho, como: Sistema eleitoral; Financiamento partidário e de campanhas eleitorais; Unificação das eleições; Tempo de mandato e fim da reeleição; Voto obrigatório ou facultativo; Cláusula de desempenho partidário; Fidelidade partidária; Abuso de poder político e econômico; Federações de partidos; Filiação partidária e criação de partidos; Representatividade das unidades da federação na Câmara dos Deputados, Limitação de gastos com propaganda no rádio e na televisão.

O grupo também recebeu apoio de diversos segmentos da sociedade, que puderam atuar nas audiências públicas promovidas e por meio da *Internet*. Ao final dos trabalhos, o que permaneceu foi a vontade política de alterar apenas as contribuições mais relevantes, por isso, foi proposta a PEC 352/2013 ou “PEC Vaccarezza”. A proposta receberia esse nome por ter como primeiro signatário o deputado Cândido Vaccarezza (PT/SP) que atuou também como o coordenador do grupo de trabalho, e também, por seu empenho em seguir a diante o processo de aprovação da matéria, ainda que a Casa não tenha esgotado sua deliberação na 55ª Legislatura. A proposta constitucionalizava assuntos como: “voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo”⁸.

⁸ Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1176709&filename=PEC+352/2013> .
Acesso em: 27 de mai. de 2017

Em 3 de fevereiro de 2015, o deputado Mendonça Filho (DEM/PE), mediante requerimento à Mesa da Câmara, solicitou o desarquivamento da PEC 344/13 sugerida por ele – como primeiro signatário – em 1 de janeiro de 2013, que “*altera o art. 17 da Constituição Federal, condicionando o acesso dos partidos políticos ao fundo partidário e ao uso gratuito do rádio e da televisão a prévia disputa eleitoral e à eleição de representante para a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal*”⁹. Levada pelo apelo político em que se encontrava a Câmara por uma nova proposta de Reforma Política – principalmente após a eleição do deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) à presidência da Casa, a PEC 344/13 seria apensada a PEC 352/13 (PEC Vaccarezza) e, posteriormente, a PEC 345/13, que alterava “*o art. 17 da Constituição Federal, condicionando o acesso dos partidos políticos ao fundo partidário e ao uso gratuito do rádio e da televisão a prévia disputa eleitoral e à eleição de representantes para a Câmara dos Deputados*”¹⁰, também de autoria do deputado Mendonça Filho.

Em 10 de fevereiro de 2015, após Ato da Presidência assinado pelo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB/RJ), foi constituída a Comissão Especial de Reforma Política. Contudo, a PEC 344/13 que havia se tornado o “texto base” da reforma, foi substituída pela Proposta de Emenda à Constituição número 182/2007 que assegurava “*aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfilarem dos partidos pelos quais foram eleitos*”¹¹, também chamada de “PEC da Fidelidade Partidária”. A Comissão Especial então tomou a PEC 182/2007 como sua proposição principal, tendo recebido 43 emendas ao seu texto no próprio colegiado. É importante destacar que em 4 de março de 2015, foi criada e constituída uma outra comissão especial de Reforma Política, que tinha como objetivo a mudança nos dispositivos infraconstitucionais. O interessante, é que o presidente Eduardo Cunha (PMDB/RJ) estabeleceu que a comissão teria o mesmo número de membros que a comissão especial de Reforma Política constitucional (que já estava em curso), devendo os membros serem os mesmos nas duas comissões, transformando o segundo colegiado em uma espécie de “comissão espelho”

⁹ Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1175104&filename=PEC+344/2013>. Acesso em: 27 de mai. de 2017

¹⁰ Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1175106&filename=PEC+345/2013>. Acesso em: 27 de mai. de 2017

¹¹ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327>>. Acesso em 27 de mai. de 2017

utilizando o mesmo “artifício” que já havia sido criado em outras edições da reforma política como forma de agilizar a tramitação das matérias.

O deputado Marcelo Castro (PMDB/PI) seguiria como relator das duas propostas, sendo que, em Plenário, devido a uma decisão tomada pelo Colégio de Líderes e apoiada pelo presidente Cunha – que à época não concordava com o relatório de Castro nas duas comissões -, a matéria seria levada ao Plenário da Câmara através do deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ), que se tornaria o relator *ad hoc* designado pelo presidente da Casa. Devido a decisão, os trabalhos nas duas comissões não foram finalizados, sendo que, a reforma infraconstitucional seria alterada substancialmente ao que estava sendo proposto na comissão, enquanto, a Reforma Política constitucional daria espaço apenas para a PEC 182/2007 que viria a se tornar a Emenda Constitucional 91/2016 ou “Janela Partidária” (onde os detentores de mandato poderiam trocar de partido político durante um mês, após a promulgação da Emenda, sem ter o mandato cassado), prejudicando todas as demais PEC’s apensadas a ela (inclusive as PEC’s 352, 344 e 345 de 2013).

3. 3 Pareceres da Proposta na CCJC e na Comissão Especial

Nessa fase da pesquisa será necessário o esclarecimento acerca do parecer do relator na comissão. O parecer, como visto anteriormente, é uma importante ferramenta informacional disponível nos colegiados legislativos (comissões), sendo que, é através dele que o relator oferece seu posicionamento sobre a proposição e “filtra” a quantidade de informações que serão dadas aos membros (deputados) do colegiado. Em outras palavras, o parecer pode ser utilizado tanto para dispersar as incertezas e as barreiras ao projeto, como também pode viabilizar diversas demandas implícitas do próprio relator e de seus apoiadores – isso seria possível quando se pensa que a informação pode estar ligada não apenas a teoria informacional, mas a propósitos distributivistas subjacentes.

É interessante notar na tramitação da PEC 344/2013 que temos apenas um parecer no sistema de informação legislativa da Câmara dos Deputados (SILEG), do deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ). Mas em todo o processo de deliberação da matéria – levantada pela pesquisa – demonstra que 3 (três) relatórios são essenciais para se entender o caminho feito pela proposta: o primeiro feito pelo deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ), o voto em separado do deputado Chico Alencar (PSOL/RJ) na CCJC e o terceiro oferecido pelo deputado Marcelo

Castro (PMDB/PI) na Comissão Especial da Reforma Política. Inicialmente, será analisado o parecer pela admissibilidade da PEC no interior da CCJC, feito pelo deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ).

Segundo o parecer apresentado no dia 18/12/2013, o relator, **deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ)** (através do relatório apresentado na CCJC) foi designado para apresentar sua consideração a respeito da PEC 344/13 e a PEC 345/13 apensada, no que diz respeito a admissibilidade das duas propostas. Na primeira parte de seu relatório, o relator salienta o principal objetivo da proposição: *“A proposta principal visa alterar o art. 17 da Constituição Federal, condicionando o acesso dos partidos políticos, ao fundo partidário e ao uso gratuito do rádio e da televisão a prévia disputa eleitoral e à eleição de representante para a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal”*, bem como a outra proposição apensada, *“A proposta apenas visa alterar o art. 17 da Constituição Federal, condicionando o acesso dos partidos políticos, ao fundo partidário e ao uso gratuito do rádio e da televisão a prévia disputa eleitoral e à eleição de representantes para a Câmara dos Deputados”*. Ele afirma ainda que o objetivo dos autores era o da participação na divisão do fundo partidário apenas aos partidos que concorreram a cadeiras no Poder Legislativo, e ainda, que os partidos deveriam ter eleito pelo menos um representante para terem acesso aos recursos do fundo. O que, na proposta apensada, possuía um outro dispositivo restritivo que exigiria a conquista de pelo menos três por cento (3%) das cadeiras na Câmara com candidatos próprios do partido que, só assim, poderiam usufruir do fundo. Não foram apresentadas emendas na CCJC.

Em seu voto, o relator chama a atenção para a prerrogativa regimental que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania tem para apreciação da proposta quanto à sua admissibilidade. Adiante, ele pondera que a proposição não afeta nenhuma das Cláusulas Pétreas (art. 60, § 4.º, incisos I a IV da CF) contidas na Constituição Federal de 1988, determinando ainda que as considerações sobre outros dispositivos materiais sejam feitas no interior da Comissão Especial que discutiria a PEC, votando pelo andamento do processo de apreciação da proposta: *“Diante das razões expostas, votamos pela admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nº 344, de 2013 e apenas 345/2013”*.

No dia 27/03/2014, o **deputado Chico Alencar (PSOL/RJ)** apresenta um voto em separado, confrontando o parecer inicial do deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ) – na ficha

de tramitação da PEC 344/13, o relator Leonardo Picciani (PMDB/RJ) foi substituído pelo deputado Felipe Maia (DEM/RN) que acatou integralmente o relatório de seu antecessor, proferindo-o em 19/03/2014. Em seu voto em separado, o deputado Chico Alencar (PSOL/RJ) argumenta que a proposta, diferentemente do parecer inicial, viola as Cláusulas Pétreas e as garantias fundamentais. Para o parlamentar, as duas PEC's apenas têm objetivos “draconianos” disfarçados e visam simplesmente a impossibilidade de acesso ao uso gratuito de rádio e TV e do fundo partidário por partidos novos e pequenos. Além disso, Alencar cita que com a aprovação da PEC, partidos que representam novos tipos de movimentos sociais, poderiam deixar de existir ou se constituir, pois não teriam como se manterem em um sistema político onde se tem o predomínio do poder econômico, e ainda, se construiria uma espécie de cláusula de barreira para diversos partidos que possuem mínima representação no Poder Legislativo federal. Diante dos argumentos expostos, o voto em separado termina com um apelo pela inadmissibilidade das duas Propostas de Emenda à Constituição.

Cabe uma análise com relação ao embate entre os dois pareceres divergentes na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Como é possível observar, há, nessa fase do processo, a disputa política de três partidos no colegiado: de um lado PMDB e DEM, e de outro, PSOL. No relatório pela admissibilidade da PEC, o PMDB se posiciona pela aprovação da matéria, utilizando-se do argumento de que nem todos os partidos devem ter acesso ao fundo partidário e ao tempo de rádio e TV, empregando condições na obtenção das benesses, como: a representação de, pelo menos, 3% de parlamentares na Câmara do próprio partido. Do lado do PSOL, o posicionamento vai no sentido da proteção de algumas “bandeiras partidárias” e no interesse institucional do próprio partido no sistema político: o PSOL possuía no início da 54ª Legislatura apenas 5 deputados na Câmara e, em seu conteúdo programático, o partido afirma que atua em defesa das minorias na arena política nacional. Isso demonstra uma base de discussão para se entender a disputa e a prevalência de uma teoria partidária em uma determinada fase procedimental, onde os atores políticos (partidos) buscam tomar suas decisões de acordo com o posicionamento de outros atores, direcionando-as para as suas demandas.

Já o relatório do **deputado Marcelo Castro (PMDB/PI)** foi apresentado na Comissão Especial da Reforma Política em 12/05/2015, sendo fruto do trabalho e discussões no interior do colegiado. Inicialmente, os trabalhos da comissão especial estavam baseados em duas PEC's,

PEC 344/13 e PEC 345/13. Com a apensação de 154 proposta, a comissão buscou fazer uma ampla reforma com base nos textos propostos, salientando os pontos primordiais que seriam objeto de deliberação pela Câmara, para isso a PEC 182/2007 do Senado Federal foi utilizada como “texto base”, por cumprir todos os pressupostos regimentais e materiais, sendo dividida por blocos de subtemas para facilitar o exame e deliberação do relator e dos deputados membros da comissão. Ao todo, foram apresentadas 43 emendas na Comissão Especial dentro do prazo regimental:

1. Regras sobre eleição/reeleição, coincidência de eleições e/ou duração dos mandatos eletivos nos três níveis da Federação, forma de escolha dos suplentes de senador; e obrigatoriedade/facultatividade do alistamento e/ou do voto.

Quantidade de propostas apensadas: 58

Quantidade de emendas recebidas na comissão especial: 13

2. Alteram a idade mínima hoje prevista no texto constitucional como condição de elegibilidade para determinados cargos eletivos.

Quantidade de propostas apensadas: 5

Quantidade de emendas recebidas na comissão especial: 1

3. Condições de elegibilidade de militares.

Quantidade de propostas apensadas: 6

Quantidade de emendas recebidas na comissão especial: 0

4. Filiação e desfiliação partidária, cláusula de desempenho, critérios para registro de partidos políticos, coligações e federações partidárias, perda de mandato.

Quantidade de propostas apensadas: 20

Quantidade de emendas recebidas na comissão especial: 15

5. Sistema eleitoral.

Quantidade de propostas apensadas: 14

Quantidade de emendas recebidas na comissão especial: 6

6. Número de deputados federais.

Quantidade de propostas apensadas: 11

Quantidade de emendas recebidas na comissão especial: 0

7. Financiamento de campanhas eleitorais.

Quantidade de propostas apensadas: 1

Quantidade de emendas recebidas na comissão especial: 8

8. Subtemas diversos.

Quantidade de propostas apensadas: 0

Quantidade de emendas recebidas na comissão especial: 9

Os subtemas além de auxiliarem o relator, também serviram de direcionamento para a organização das diversas audiências públicas sobre a proposta, ocorridas no plenário do próprio colegiado e nos seminários feitos em diversos estados do país, para a coleta de sugestões por meio dos representantes da sociedade civil. Diversos convidados trouxeram suas contribuições e questionamentos para embasar os debates no interior da comissão. Nomes que desenvolveram importantes trabalhos acadêmicos em torno de sistemas eleitorais estiveram nas audiências, como os cientistas políticos: Jairo Nicolau (UFRJ), Bruno Speck (USP) e Rubem Barboza (?), assim como, figuras conhecidas do meio político como o Ministro Dias Toffoli (STF), Michel Temer (então Vice-Presidente da República) e o senador Aécio Neves (PSDB/MG). Ao final do parecer, o relator propôs acatar o todo ou em partes as emendas apresentadas, mas, na prática, as emendas acabaram sendo apenas “sugestões” ao substitutivo, já que, nenhum texto proposto pelos membros da comissão foi acatado de forma “integral” ao texto final.

O substitutivo do relator contemplou diversos mecanismos novos para serem aperfeiçoados em uma futura adoção pelo sistema político. Alguns temas trazidos pelo relator, seriam sugestões ouvidas nas diversas reuniões da comissão, bem como, nas conversas dos bastidores e, também, da pressão política que estava sofrendo em determinados temas, como é o

caso do financiamento de campanha. Na época, era indiscutível que esse seria o ponto de maior polêmica entre os partidos, o que tornava o trabalho de relatoria ainda mais relevante no que diz respeito a um consenso entre a decisão mediana a ser tomada naquele momento. Em contrapartida, o substitutivo ainda elencaria pontos essenciais em uma Reforma Política que possuiria inúmeros desdobramentos. Para a melhor compreensão dos objetivos propostos na matéria, será elencado as principais alterações ocorridas no último substitutivo do deputado Marcelo Castro (PMDB/PI) – já que o texto foi alterado três (3) vezes em toda a fase de comissão.

3º Substitutivo do Relator apresentado à Comissão Especial de Reforma Política

Principais Pontos (de acordo com o relatório apresentado):

- Eleição de Deputados e Vereadores – Sistema majoritário ou distritão: serão eleitos os deputados mais votados em cada estado e os vereadores mais votados em cada município.
- Reeleição – Proibida para os chefes do Executivo nas três esferas de poder.
- Mandatos eletivos – 5 (cinco) anos para todos, exceto para os senadores que terão mandato de 10 anos.
- Financiamento de campanha – Misto, com restrições a doações de empresas. As empresas só doarão a partidos.
- Limites para doações – candidatos só podem arrecadar após legislação específica sobre o tema, que irá dispor dos valores.
- Cláusula de desempenho – Só terá acesso a rádio e TV gratuitos o partido que conquistar 2% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados. Fundo partidário continua como antes.
- Coligações partidárias – Apenas para eleições majoritárias.
- Suplência de Senador – Não poderá ser cônjuge ou parente até 2º grau.
- Projetos de iniciativa popular – Precisarão de, no mínimo, 500 mil assinaturas de eleitores.

Ao entregar o relatório, o deputado Marcelo Castro (PMDB/PI) ainda seria criticado pelos seus pares por não ter acatado alguns pedidos. O próprio deputado, em entrevista a *Câmara Notícias*¹², afirmou que não concordou com pontos colocados em seu substitutivo e que isso seria de difícil votação no plenário da Câmara dos Deputados, por tratar de temas muito amplos para serem abordados em uma Proposta de Emenda à Constituição. Assim também era a opinião do presidente da Comissão Especial, deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ), que reconheceu a mesma dificuldade. Ao final dos trabalhos da Comissão Especial da Reforma Política, o relatório do deputado Marcelo Castro (PMDB/PI) caiu em esquecimento. Em reunião do Colégio de Líderes, ficou decidido que o parecer do relator não seria utilizado em votação no Plenário, no seu lugar, o deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ) seria o novo relator do projeto, oferecendo um novo texto para o crivo dos 513 deputados. Após a decisão dos líderes, a imprensa pressionou a opinião pública, afirmando que o acordo de não se votar o relatório da Comissão Especial era fruto de uma decisão do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB/RJ). O presidente da Câmara afirmou em entrevista a *Câmara Notícias* que essa era a decisão de todos os líderes partidários:

“A decisão do Colégio de Líderes, que quis trazer a matéria ao Plenário, não visou subtrair o trabalho de quem quer que seja, mas visou exclusivamente a um ordenamento que permitisse os destaques feitos, para que cada um expresse a sua opinião. Nada foi feito contra a posição do deputado Marcelo Castro ou de quem quer que seja”¹³.

3. 4 A Comissão de Reforma Política Constitucional

A Comissão Especial da Reforma Política foi criada através de Ato da Presidência no dia 4 de março de 2015, de acordo com a alínea *m* do inciso *I* do art. 17 c/c com o inciso *II* do art. 22 do *RICD*. Segundo o documento – assinado pelo então presidente Eduardo Cunha (PMDB/RJ), a comissão seria composta por 33 membros titulares e igual número de suplentes, sendo que, haveria mais um titular e um suplente para atender ao rodízio de bancadas não contempladas na composição do colegiado.

¹² Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/487845-RELATOR-DA-REFORMA-POLITICA-SE-DIZ-DECEPCIONADO-COM-RESULTADO-DA-COMISSAO.html>>. Acesso em: 15 de mai. de 2017.

¹³ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/488921-PRESIDENTE-DA-CAMARA-DIZ-QUE-CUMPRIU-PROMESSA-DE-VOTAR-REFORMA-POLITICA.html>>. Acesso em: 15 de mai. de 2017.

No dia 25 de março de 2015, a presidência da Câmara resolve, através de outro Ato, designar os deputados membros que estavam de acordo com as indicações feitas pelas lideranças partidárias, e ainda, convoca todos a participarem da reunião de instalação e eleição a ser realizada no dia 31 de março de 2015. Segue a lista com todos os deputados membros da comissão especial:

FIGURA 1: Composição da Comissão de Reforma Política 2015



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas com relação às matérias infraconstitucionais da Reforma Política

TITULARES		SUPLENTE	
PMDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PTN/PMN/PRP/PSD/PCN/PRB		ADAIL CARNEIRO (PHS)	
ALCEU MOREIRA (PMDB)	ANTONIO BULHÕES (PRB)	AFONSO HAMM (PP)	BALEIA ROSSI (PMDB)
ARTHUR OLIVEIRA MAIA (SD)	BENITO GAMA (PTB)	DANILO FORTE (PMDB)	ELMAR NASCIMENTO (DEM)
EDMAR ARRUDA (PSC)	ESPERIDIÃO AMIN (PP)	JULIO LOPES (PP)	JUSCELINO FILHO (PRP)
JOSI NUNES (PMDB)	MARCELO ARO (PHS)	LELO COIMBRA (PMDB)	LUCAS VERGILIO (SD)
MARCELO CASTRO (PMDB)	PEDRO FERNANDES (PTB)	MANOEL JUNIOR (PMDB)	PAES LANDIM (PTB)
RENATA ABREU (PTN)	RENATO MOLLING (PP)	RAGUEL MUNIZ (PSC)	RONALDO NOGUEIRA (PTB)
RODRIGO MAIA (DEM)	VENEZIANO VITAL DO RÉGO (PMDB)	VINÍCIUS CARVALHO (PRB)	
PT/PSD/PR/PROS/PCdoB		ÁTILA LINS (PSD)	
CARLOS ZARATTINI (PT)	DANIEL ALMEIDA (PCdoB)	CAPITÃO AUGUSTO (PR)	DIEGO ANDRADE (PSD)
HENRIQUE FONTANA (PT)	INDIO DA COSTA (PSD)	GORETE PEREIRA (PR)	LEONIDAS CRISTINO (PROS)
JOAQUIM PASSARINHO (PSD)	LINCOLN PORTELA (PR)	MARGARIDA SALOMÃO (PT)	ODORICO MONTEIRO (PT)
MILTON MONTI (PR)	MOEMA GRAMACHO (PT)	ORLANDO SILVA (PCdoB)	PADRE JOÃO (PT)
RUBENS OTONI (PT)	VALTENIR PEREIRA (PROS)	ZÉ CARLOS (PT)	
PSDB/PSB/PPS/PV		ANTONIO CARLOS MENDES THAME (PSDB)	
LUCIANO DUCCI (PSB)	MARCUS PESTANA (PSDB)	ARNALDO JORDY (PPS)	EVANDRO GUSSI (PV)
MAX FILHO (PSDB)	SANDRO ALEX (PPS)	FABIO SOUSA (PSDB)	LUIZA ERUNDINA (PSB)
SILVIO TORRES (PSDB)	TADEU ALENCAR (PSB)	MARINALDO ROSENDO (PSB)	SAMUEL MOREIRA (PSDB)
VICTOR MENDES (PV)			
AFONSO MOTTA	PDT	MARCOS ROGÉRIO	
CHICO ALENCAR	PSOL	JEAN WYLLYS	

24.278 (A/RV/13)

Fonte: Ato da Presidência de 25 de março de 2015/SILEG

A maior parte dos membros da comissão pertenciam ao chamado “bloco” – nome dado ao bloco formado a partir de um acordo entre as lideranças partidárias dos chamados “partidos de centro” com o deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), que além de garantir maior força política com a aliança partidária, ainda viabilizou a votação expressiva na eleição de Cunha para a presidência da Casa. Isso justifica a escolha do relator e presidente da comissão serem do mesmo bloco, mantendo as decisões da comissão sobre o crivo da maioria, distanciando os postos de comando do colegiado de seus partidos opositores, garantindo que o resultado acertado pela maioria seja cumprido sem imprevistos no interior do processo político. Essa estratégia é muito

utilizada quando se analisa procedimentos de cunho informacional, como visto nos capítulos anteriores da pesquisa, uma vez que, a vontade da maioria sempre prevalecerá sobre a minoria, garantindo, para isso, que os riscos na transação política sejam dispersos ainda na fase inicial do Processo Legislativo (comissões).

Para além dessa discussão, a pesquisa buscará nesse tópico, relacionar as três versões propostas pelo neoinstitucionalismo (distributivista, informacional e partidária) com o processo político ocorrido na arena da Comissão Especial da Reforma Política. Para isso, serão utilizadas as emendas que os parlamentares membros apresentaram à comissão, sendo que, são através de ferramentas institucionais disponíveis – no caso de comissão especial, são as emendas – é que podemos verificar que tipo de resultado ou posicionamento o autor tinha no interior do processo decisório.

4 A ANÁLISE DAS EMENDAS DE COMISSÃO

Ao todo, foram apresentadas 43 emendas à proposta de Reforma Política na comissão especial. No geral, os textos das emendas continham mais que um tema relacionado a comissão, o que dificultava o trabalho do relator no acatamento a todo o texto emendado, tornando as emendas ferramentas meramente sugestivas ao projeto de substitutivo da relatoria. No caso da presente pesquisa, as emendas foram separadas por temas na tabela abaixo, garantindo um entendimento didático quanto ao objetivo do parlamentar em oferecer sua proposta ao relator:

TABELA 1: Principais temas e emendas apresentadas na Comissão Especial de Reforma Política Infraconstitucional

PRINCIPAIS TEMAS DA REFORMA POLÍTICA (Comissão Especial)	EMENDAS	AUTORES DAS EMENDAS (Deputados)
Cláusula de Desempenho	5; 11; 12; 16; 18; 24; 27; 34	5 – Afonso Motta (PDT); 11, 12 e 24 – Renata Abreu (PTN); 16 – Arthur Oliveira Maia; 18 – Weverton Rocha (PDT); 27 – Jandira Feghali (PCdoB); 34 – Fernando Coelho (PSB).
Financiamento de Campanhas Eleitorais	5; 20; 22; 27; 30; 31; 34; 41; 42	5 – Afonso Motta (PDT) 20 – Weverton Rocha (PDT) 22 – Afonso Hamm (PP) 27 – Jandira Feghali (PCdoB) 30 – Alfredo Kaefer (PSDB) 31 e 34 – Fernando Coelho (PSB) 41 e 42 – Henrique Fontana (PT)

Limites para Doações	5; 27	5 – Afonso Motta (PDT) 27 – Jandira Feghali (PCdoB)
Coligações Partidárias	2; 4; 5; 18; 21; 23; 27; 30; 31; 34	2 – Gonzaga Patriota (PSB) 4 – Bruno Covas (PSDB) 5 – Afonso Motta (PDT) 18 – Weverton Rocha (PDT) 21 – Afonso Hamm (PP) 23 – Subtenente Gonzaga (PDT) 27 – Jandira Feghali (PCdoB) 30 – Alfredo Kaefer (PSDB) 31 e 34 – Fernando Coelho (PSB)
Reeleição	2; 5; 9; 30; 31	2 – Gonzaga Patriota (PSB) 5 – Afonso Motta (PDT) 9 – Heráclito Fortes (PSB) 30 – Alfredo Kaefer (PSDB) 31 – Fernando Coelho (PSB)
Suplência de Senador	2; 5; 21; 30; 37	2 – Gonzaga Patriota (PSB) 5 – Afonso Motta (PDT) 21 – Afonso Hamm (PP) 30 – Alfredo Kaefer (PSDB) 37 – Clarissa Garotinho (PR)
Sistema Eleitoral	5; 17; 26; 28; 29; 30; 38; 39; 40	5 – Afonso Motta (PDT) 17 – Arthur Oliveira Maia (SD) 26 – Jandira Feghali (PCdoB)

		<p>28 – Alexandre Leite (DEM)</p> <p>29 – Elcione Barbalho (PMDB)</p> <p>30 – Alfredo Kaefer (PSDB)</p> <p>38 – Baleia Rossi (PMDB)</p> <p>39 – Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB)</p> <p>40 – Moema Gramacho (PT)</p>
--	--	--

Fonte: Relatório Parcial do deputado Marcelo Castro.

É interessante notar, de acordo com o contexto político em que estava inserido o colegiado, que quanto maior a relevância do tema entre os partidos e os próprios parlamentares-membros, maior é o número de emendas apresentadas relacionadas ao mesmo tema. Como é o caso da Cláusula de Desempenho (8 emendas apresentadas), Financiamento de Campanhas Eleitorais (9 emendas), Coligações Partidárias (10 emendas) e Sistemas Eleitorais (9 emendas). Analisando esses dados, pode-se inferir quais os assuntos que mais interessavam partidos e deputados dentro da Reforma Política Constitucional de 2015.

No decorrer da análise, a pesquisa se aprofundará em todas as 43 emendas, relacionando-as com as três vertentes institucionalistas escolhidas: distributivista, informacional e partidária. Para isso, todas as emendas de comissão apresentadas, no prazo regimental, serão descritas de acordo com o autor, o partido e o assunto que foi abordado em seu texto, através de uma tabela (ver **TABELA 2** – em anexo) desenvolvida pela presente pesquisa. Além disso, o próximo passo será a relação de cada emenda com as três perspectivas propostas.

Os critérios utilizados para definir qual a perspectiva preponderante em todas emendas apresentadas na comissão, serão definidas da seguinte forma: **distributivista** – visa a “conexão eleitoral” e a defesa dos interesses de grupos pertencentes a base de apoio do parlamentar, bem como, as demandas trazidas por grupos de pressão e organizações; **partidária** – perfil parlamentar que está mais “afinado” com o programa de seu partido, defendendo através de suas sugestões as bandeiras partidárias levantadas no contexto político em análise; **informacional** –

preza pelo nível de especialização/ profissionalização parlamentar, sendo que as emendas apresentadas por políticos de maior experiência no assunto serão importantes para o domínio de um tema específico, levando em consideração a vontade da maioria. Nessa versão, os conceitos de senioridade são fundamentais para desenvolver uma proposição coesa e sem resultados diversos. Segue a lista das 43 emendas apresentadas na Comissão Especial, cada uma com a sua ementa e perspectiva baseada no marco teórico:

Ementa da Emenda 1: *“Art. “X”. As alíneas ‘c’ e ‘d’, do inciso VI, do § 3º, do Art. 14, da Constituição Federal, passam a vigorar com a seguinte redação: “Art. 14, § 3º, VI, c) vinte e um anos para Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital e Vereador”.*

Emenda 1 – Perspectiva: Distributivista. A emenda do deputado Genecias Noronha (SD/CE) diminui a idade mínima de candidatura para os cargos em eleições proporcionais de 21 para 18 anos. Para se entender o caráter distributivista da emenda, é preciso voltar a 2013, ano das grandes manifestações, onde os principais protestantes representavam uma parcela bem atuante nos assuntos políticos do país, os jovens. A atuação da juventude na política está cada vez mais presente, essencialmente, quando se fala na garantia de direitos. Por isso, ligado aos ganhos que um possível apoio da juventude, o deputado propôs a emenda, a fim da maior participação política das parcelas mais jovens da população.

Ementa da Emenda 2: *“Estabelece a coincidência de eleições, o mandato de cinco anos para mandatos eletivos, põe fim ao instituto da reeleição para os cargos do Poder Executivo e às coligações em eleições proporcionais, e dispõe sobre os suplentes de Senador”.*

Emenda 2 – Perspectiva: Partidária. Emenda de número 2 se desdobra em “emenda partidária”. Não há, nos assuntos elencados em seu texto, nenhum incentivo particularista, mas sim interesse ligados a uma bandeira partidária. A exemplo disso, temos no cerne da emenda propostas, como: fim das coligações nas eleições proporcionais e vedação de reeleição nos cargos do Executivo (nas três esferas de poder). A questão em torno das coligações, diz respeito ao fato do apoio, principalmente, dos grandes partidos – como o PSB, partido do deputado Gonzaga Patriota (PSB/PE), autor da emenda. Atualmente, a coligação possui mais serventia aos partidos “caroneiros” e pequenos, podendo os candidatos menores serem “puxados” pelos menores dentro

do nosso modelo de eleição proporcional. Isso impõe uma derrota aos maiores partidos, uma vez que, possuindo maior número de cadeiras, nem sempre conseguirá eleger todos os candidatos de sua lista partidária, dando lugar aos candidatos de partidos coligados.

Ementa da Emenda 3: *“Acrescenta ao art. 2º da PEC 352/2013 o §1º-A e os incisos I ao V ao art. 14, que dispõe sobre o voto em trânsito de eleitores no território nacional”.*

Emenda 3 – Perspectiva: Distributivista. Emenda de autoria de dois signatários de partidos diferentes: Subtenente Gonzaga (PDT/MG) e Cabo Sabino (PR/CE). A emenda propõe o voto em trânsito aos eleitores, possuindo diversas condicionantes, como: adstrito de federação e município, excetuando todas as condicionantes aos integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros. É necessário observar que os dois deputados proponentes possuem atuação parlamentar voltadas para as suas bases de apoio, que no caso, são os assuntos relacionados à Segurança Pública¹⁴. Os dois parlamentares sempre deixaram claro onde pautariam seus mandatos, os próprios nomes parlamentares utilizados na Câmara dos Deputados demonstram isso – “subtenente” e “cabo”. Esse tipo de atuação política vem crescendo no país, demonstrando como o setor “conservador” do Brasil vem se tornando um importante ator político, principalmente, nas eleições proporcionais e no interior do Congresso Nacional¹⁶.

Ementa da Emenda 4: *“Altera os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral”.*

Emenda 4 – Perspectiva: Partidária. A emenda número 4, do deputado Bruno Covas (PSDB/SP), possui a mesma motivação implícita da emenda de número 2 (vide emenda 2): *vedação às coligações nas eleições proporcionais.*

¹⁴ Disponível em: <<http://subtenentegonzagamg.com.br/site/index.php/biografia>>. Acesso em: 28 de mai. de 2017.

¹⁵ Disponível em: <<http://cabosabino.com.br/site/sobre/>>. Acesso em: 28 de mai. de 2017.

¹⁶ Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509963/noticia.html?sequence=1>>. Acesso em: 28 de mai. de 2017.

Ementa da Emenda 5: *“Modifica o sistema eleitoral e de coligações; dispõe sobre o financiamento de campanhas eleitorais; estabelece cláusulas de desempenho para candidatos e partidos; determina a coincidência das eleições com mandato de cinco anos e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo; proíbe divulgação de pesquisas eleitorais nos trinta dias que antecedem a eleição e submete a referendo as alterações relativas a sistema eleitoral”.*

Emenda 5 – Perspectiva: Partidária. Emenda eminentemente partidária de autoria do deputado Afonso Motta (PDT/RS) que, diferentemente, de seu correligionário deputado Subtenente Gonzaga (PDT/MG), constituiu um texto voltado para atender todas as bandeiras do partido na Comissão Especial de Reforma Política. Elencando pontos de consenso dentro da legenda, como:

- Manutenção do voto obrigatório;
- Sistema distrital misto, com paridade de gêneros na lista partidária;
- Fim da reeleição em cargos do Executivo;
- Unificação de todos os mandatos em 5 anos;
- Veda coligações nas eleições proporcionais e introduz a cláusula de desempenho de 5%;
- Teto absoluto nas doações de Pessoa Física e Jurídica.

A emenda não só cumpre o seu papel regimental de sugestão ao texto do reator, ela também corrobora a postura/posicionamento do partido sobre os pontos que estão sendo abordados na comissão especial. Buscando todos os assuntos de seu texto, pode-se inferir o caráter meramente partidário de toda a proposta. Um tema interessante para se pensar, diz respeito ao teto de doações de PJ– matéria proposta por quase todos os partidos da base de apoio do governo Dilma¹⁷, sendo o PDT um dos partidos que defendia o limite de contribuições financeiras, com o argumento que isso diminuiria os custos, barateando as campanhas políticas.

Ementa da Emenda 6: *“Introduz dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT a fim de separar as eleições para os cargos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, em todos os níveis”.*

¹⁷ Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/perguntas-e-respostas-do-financiamento-de-campanha-eleitoral-1319.html>>. Acesso em 28 de mai. 2017.

Emenda 6 – Perspectiva: Distributivista. A emenda separa as eleições proporcionais e majoritárias, para isso, os detentores de mandatos proporcionais eleitos em 2018, terão 6 anos de mandato. O caráter distributivista da proposta está associado a duração do mandato. Se instituído um mandato de 6 anos, os representantes contemplados terão mais tempo disponível para sua atuação no Parlamento, podendo ampliar suas trocas com a base, através, por exemplo, de emendas impositivas ao orçamento. Além disso, a emenda busca satisfazer interesses “corporativistas” quando não estende o direito aos cargos executivos, desvinculando também, as eleições majoritárias – onde o apoio a uma liderança executiva pode significar a vitória ou não de candidatos a cargos parlamentares.

Ementa da Emenda 7 – Índio da Costa (PSD/RJ): *“§ Os candidatos às eleições proporcionais ou majoritárias deverão registrar na Justiça Eleitoral as suas propostas eleitorais, sendo vedada a candidatura à reeleição àqueles que, comprovadamente, não as tenha cumprido durante o seu respectivo mandato”.*

Emenda 7 – Perspectiva: Distributivista. A proposta visa o registro das propostas dos candidatos à eleição, sob pena da perda de mandato para quem não as seguirem. Proposta meramente demagógica, em consoante ao que estava sendo reivindicado pela população em algumas manifestações. É impossível se pensar, no sistema político brasileiro atual, em um mandato eletivo tão somente imperativo, por conta de vários entraves políticos que esse tipo de representação pode vir a sofrer, bem como, o caráter “racional” dos representantes em todo o processo político.

Ementa da Emenda 8: *“O art. 55 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 55, VII – que for investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Prefeitura de capital ou chefe de missão diplomática temporária”.*

Emenda 8 – Perspectiva: Partidária. A emenda do deputado Sandro Alex (PPS/PR) determina a perda de mandato para parlamentares que assumirem cargos no Poder Executivo ou como chefe de missão diplomática. A proposta nada mais é que a orientação partidária à proposta de Reforma, já que, quem ocupa cargo no Executivo, deixar o mandato vago ao suplente que pode

ser ou não do partido do titular. Se caso haja coligação partidária, o partido do representante titular pode vir a perde uma cadeira no parlamento, fortalecendo um outro partido coligado.

Ementa da Emenda 9: *“Art.14, § 5º-A São inelegíveis os ex-Presidentes da República que ascenderem ao cargo de Senador Vitalício”;*

Emenda 9 – Perspectiva: Distributivista. Idem emendas 2 e 5 (veda reeleição ao Executivo). Impõe ainda que ex-presidentes da República sejam senadores vitalícios, sob o argumento da quantidade de “informação” adquirida com o cargo. A pesquisa não vislumbra, dentro do processo, a perspectiva informacional da proposta, uma vez que, o fim da reeleição possui o extremo apoio do partido. Mas o que se observa na emenda se refere a uma questão implícita no seu texto. O parlamentar pode ter proposto o texto sob o pretexto de ganhos políticos futuros, ou até mesmo sinalizar um apoio ao chefe do governo federal.

Ementa da Emenda 10: *“Art. 121 § 5º Independente do meio eletrônico empregado para o registro dos votos, fica obrigatória a expedição de cédulas físicas no processo de votação e apuração das eleições, plebiscitos e referendos, a serem depositadas em urnas indevassáveis, para fins de auditoria em casos de suspeição arguida por qualquer partido político. (NR)”*

Emenda 10 – Perspectiva: Distributivista. Devido a diversas denúncias sobre a eficácia da segurança da urna eletrônico, principalmente pela *internet*, o deputado Jair Bolsonaro (PP/RJ) sugeriu a implementação da obrigação de um voto impresso paralelo ao eletrônico, a fim de diminuir possíveis fraudes na urna de votação. O próprio parlamentar utiliza de sua propaganda parlamentar para se lançar como o principal defensor da emenda na Reforma Política¹⁸¹⁹.

Ementa da Emenda 11: *“Suprima-se o art. 1º da PEC 345, de 2013, apensada à PEC 344, de 2013”.*

Emenda 11 – Perspectiva: Partidária. A emenda da deputada Renata Abreu (PTN/SP) possui caráter extremamente partidário. Isso se mostra quando analisamos a quantidade de deputados-membros do PTN no início da 55ª legislatura: 4 deputados. Por isso, a emenda número 11

¹⁸ Disponível em: <<https://pt-br.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/photos/a.213527478796246.1073741826.211857482296579/452681758214149>>. Acesso em 28 de mai. de 2017.

¹⁹ Disponível em: <<https://pt-br.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/posts/491646904317634>>. Acesso em 28 de mai. de 2017.

suprime a cláusula de barreira introduzida na PEC 344/13. Consideração: a proposta de implementação de uma “cláusula de barreira” não será bem aceita por partidos de “aluguel” ou por pequenos partidos, já que o acesso, por exemplo, ao fundo partidário seria condicionado a quocientes de desempenho eleitoral muito elevados para o alcance dessas legendas, podendo pôr um fim à representação partidária no Congresso Nacional.

Ementa da Emenda 12 – Renata Abreu (PTN/SP): *“Suprimam-se a alteração ao §3º e o §3º-A do artigo 17 constantes do art. 2 da PEC 352/2013 e os artigos 4º e 5º da PEC 352/2013 - Suprime cláusula de desempenho de 5% que restringe acesso ao fundo partidário, propaganda e funcionamento parlamentar”.*

Emenda 12 – Perspectiva: Partidária. Idem (vide emenda 11).

Ementa da Emenda 13 – Renata Abreu (PTN/SP): *“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, podendo concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos, independente de terem obtido número de votos igual ou superior ao quociente eleitoral. (NR)”*

Emenda 13 – Perspectiva: Partidária. Idem (vide emenda 11).

Ementa da Emenda 14: *“Dá nova redação ao inciso I do art. 29, e acrescenta o art. 29-B à Constituição Federal, dispondo sobre o voto distrital misto para municípios com mais de 200 mil habitantes”.*

Emenda 14 – Perspectiva: Partidária. Emenda de acordo com a orientação partidária - idem emenda 4 do deputado Bruno Covas (PSDB/SP). A inovação fica por conta da implementação de um sistema distrital misto nas eleições para vereador, em municípios com mais de 200 mil eleitores.

Ementa da Emenda 15: *“Inclua-se na Proposta de Emenda à Constituição nº 344/2013, onde couber, o seguinte artigo, renumerando-se os demais: Art. xx Os Prefeitos e Vereadores eleitos em 2016 terão mandato de dois anos, permitida a reeleição para o período imediatamente subsequente”.*

Emenda 15 – Perspectiva: Partidária e/ou Distributivista. Coincidência de eleições nas três esferas de poder. Ponto de consenso entre alguns partidos na Reforma Política, a emenda se justificava por seu autor como um mecanismo para diminuir os custos das campanhas eleitorais²⁰. É possível que se tenha traços de uma perspectiva distributivista, uma vez que, com campanhas mais baratas, a arrecadação de recursos financeiros fica menor, diminuindo o montante que será gasto pelo candidato e pelo partido no procedimento eleitoral.

Ementa da Emenda 16: “§3º Têm direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da Lei, os partidos políticos que tenham obtido, na última eleição para a Câmara dos Deputados, cinco por cento dos votos apurados, desprezando os brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de cinco por cento do total de cada um deles. [...] §3º-A. Têm direito a funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, nas Câmaras de Vereadores e na Câmara Distrital os partidos políticos que tenham obtido, na última eleição para a respectiva casa legislativa, cinco por cento dos votos apurados, não computados os em branco e os nulos”.
(NR)

Emenda 16 – Perspectiva: Partidária. Idem emenda 5.

Ementa da Emenda 17: “Art. Xx. Dê ao art. 45 da Constituição Federal a seguinte redação: “Art. 45 A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, na forma deste artigo”.
(NR)

Emenda 17 – Perspectiva: Partidária e Informacional. A emenda 17 institui o chamado “Distritão” como sendo o sistema eleitoral brasileiro. No *Distritão* cada estado vira um distrito, onde os mais votados vencem – como uma eleição majoritária²¹. O sistema auxiliaria os parlamentares nas eleições, sendo que o partido não seria tão “necessário” para se decidir uma eleição. Isso ocorreria por conta do fim do quociente eleitoral, dando às eleições uma natureza particularista dos candidatos, desprezando os partidos. A perspectiva informacional estaria no

²⁰ Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1307443&filename=EMC+15/2015+PEC18207+%3D%3E+PEC+344/2013>. Acesso em 28 de mai. 2017.

²¹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/entenda-voto-distrital-misto-distritao-lista-aberta-e-mais-da-reforma-politica.html>>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

apoio de um grande número de parlamentares à época da Comissão Especial, incluindo o presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB/RJ). O presidente teria um apoio informacional enorme, utilizando-se da prerrogativa do cargo e do RICD para fazer valer a vontade do seu grupo de apoio²².

Ementa da Emenda 18 – Weverton Rocha (PDT/MA): *“Altera o art. 2º da PEC 352/2013 para vedar as coligações nos pleitos proporcionais; aumentar o desempenho mínimo para eleição de deputados federais e implicitamente retirar dispositivos que modificam o sistema eleitoral, instituem a federação de partidos e facilitam a criação de novas agremiações”.*

Emenda 18 – Perspectiva: Partidária. Idem (vide emenda 5).

Ementa da Emenda 19: *“Altera o art. 2º da PEC 352/2013 para manter o voto obrigatório, o atual prazo de filiação e tornar obrigatória a realização de novas eleições majoritárias em todos os casos de cassação de registro, mandato ou diploma dos eleitos”.*

Emenda 19 – Perspectiva: Distributivista e Partidária. Em meio às denúncias de corrupção no governo do Maranhão em meados de 2014, a então Governadora do Estado, Roseana Sarney, renunciou ao cargo no dia 10/12/14. Isso motivou a elaboração da emenda 19 do deputado Weverton Rocha (PDT/MA) que obrigava uma nova eleição majoritária em caso de cassação de mandato do primeiro colocado. Sua motivação partidária também parte do mesmo pressuposto da troca de poder, no caso de vacância do cargo – dando espaço a partidos perdedores de concorrer novamente a eleições para o cargo vago.

Ementa da Emenda 20 – Weverton Rocha (PDT/MA): *“Altera o art. 2º da PEC 352/2013 para vedar contribuições partidárias e de campanha provenientes de pessoa jurídica, mantendo teto para contribuição de pessoa física, a ser definido em lei”.*

Emenda 20 – Perspectiva: Partidária. A proibição do financiamento de campanha por Pessoas Jurídicas era o principal posicionamento dos partidos de esquerda e de apoio ao governo Dilma, exceto o PMDB – que foi um dos articuladores para se votar o financiamento privado de

²² Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150518_distritao_entenda_pai>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

campanha²³. Os casos de corrupção desencadeados pela *Operação Lava Jato*, formaram blocos com partidos contra e a favor de um modelo de financiamento privado de campanha. Esse assunto dominou os debates da comissão especial e da comissão infraconstitucional da Reforma Política, expondo, até mesmo, a articulação do presidente Cunha na aprovação de uma proposta que contemplasse esse tipo de financiamento²⁴. Em apoio ao Governo o PDT se posicionou contrário ao deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ).

Ementa da Emenda 21 – Afonso Hamm (PP/RS): *“Estabelece a coincidência entre as datas de eleições municipais, estaduais, distritais e nacionais, estende para cinco anos o período de exercício de mandatos eletivos e extingue a reeleição para cargos do poder executivo”*.

Emenda 21 – Perspectiva: Partidária. Idem (vide emenda 5).

Ementa da Emenda 22 – Afonso Hamm (PP/RS): *“Altera o sistema de financiamento de campanha”*.

Emenda 22 – Perspectiva: Partidária. Texto idem emenda 21.

Ementa da Emenda 23 – Subtenente Gonzaga (PDT/MG): *“Acréscenta ao art. 2º da PEC 352/2013 o inciso V-A ao art. 14 e os §1º-C, §1º-D, §1º-E ao art. 17, para estipular prazo de filiação posterior à convenção destinada à escolha das coligações; tornar obrigatória a realização de duas convenções partidárias, sendo uma para deliberar sobre coligações e outra para escolha de candidatos; abrir janela para troca de partido pelos candidatos no período entre as duas convenções”*.

Emenda 23 – Perspectiva: Distributivista. O parlamentar, contrário a orientação do seu partido (o PDT), sugere que sejam feitas duas convenções – primeiro para decidir a coligação e segundo para decidir os candidatos. O argumento utilizado é o de que o candidato precisa saber, previamente, com que seu partido irá coligar, para depois decidir ou não se concorrerá pela legenda. Isso pode garantir que candidatos abandonem seus partidos em um curto espaço de

²³ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/488931-PMDB-E-DEM-DEFENDEM-FINANCIAMENTO-PRIVADO-DE-CAMPANHAS-ELEITORAIS.html>>. Acesso em 25 de mai. 2017.

²⁴ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/497143-GOVERNO-ERRA-AO-VETAR-FINANCIAMENTO-PRIVADO-DE-CAMPANHAS,-DIZ-CUNHA.html>>. Acesso em 25 de mai. 2017.

tempo para a eleição, obtendo margem para barganhas entre os membros e o próprio partido, sob o argumento da não concordância com a decisão tomada.

Ementa da Emenda 24 – Renata Abreu (PTN/SP): *“Altera o art. 17 da Constituição Federal, assegurando a todos os partidos políticos condições equânimes nas eleições de forma a garantir a Democracia Plena”.*

Emenda 24 – Perspectiva: Partidária. Idem (vide emenda 11, 12 e 13).

Ementa da Emenda 25: *“Altera os artigos 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral”.*

Emenda 25 – Perspectiva: Partidária. Idem emenda 22.

Ementa da Emenda 26: *“Acrescenta dispositivo à Constituição Federal para prever que a lei eleitoral garantirá mecanismos que promovam a representação dos diversos segmentos sociais e que facilitem o exercício da soberania popular, incluindo outros mecanismos de participação social”.*

Emenda 26 – Perspectiva: Distributivista e Partidária. A emenda não possui lastro na Constituição Federal. Segundo a proposta, as minorias necessitam de maior representação política, mas, como descrito na própria CF, todos os cidadãos podem vir a concorrer aos cargos eletivos, sem discriminação de qualquer natureza – apenas em caso de estrangeiros. A emenda foi proposta pela deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ) com o apoio de outros partidos, mas, o que se infere, é que o posicionamento da autora em relação a sua atuação política está estreitamente ligado ao que ela propõe em seu texto. Em seus discursos e posicionamentos, a deputada se coloca na defesa dos direitos das minorias²⁵.

²⁵ Disponível em: <https://twitter.com/jandira_feghali>. Acesso em 25 de mai. 2017.

Ementa da Emenda 27: *“Modifica dispositivos da PEC 352/2013 que se referem a cláusulas de desempenho para que partidos tenham direito a funcionamento parlamentar, acesso a rádio e TV e a recursos do fundo partidário; coligações e federações partidárias; financiamento de campanhas; sistema eleitoral e referendo”.*

Emenda 27 – Perspectiva: Partidária. A emenda 27, também de autoria da deputada Jandira, vai de encontro com a maioria das emendas que pedem o fim das coligações, a implementação de cláusula de desempenho superior a 5 %, reeleição e proibição do financiamento privado. Aqui se tem muito mais um posicionamento partidário, que um interesse político particularista.

Ementa da Emenda 28 – Alexandre Leite (DEM/SP): *“Altera o art. 17 da Constituição Federal, condicionando o acesso dos partidos políticos ao fundo partidário e ao uso gratuito do rádio e da televisão a prévia disputa eleitoral e à eleição de representante para a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal”*

Emenda 28 – Perspectiva: Partidária. Idem (emenda 17).

Ementa da Emenda 29: *“Dê-se a seguinte redação ao art. 45 da Constituição Federal, constante do Art. 2º da PEC 352/13: Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos por sistema eleitoral misto, dos quais metade, ou o número inteiro maior mais próximo, pelo voto majoritário em distritos uninominais, e metade pelo voto proporcional, segundo o sistema de lista preordenada. §3º Na elaboração da lista preordenada do partido será garantida a alternância de gênero, de modo a contemplar um candidato de gênero distinto no âmbito de cada grupo de três posições da lista”. (NR).*

Emenda 29 – Perspectiva: Informacional. Tema que mais recebeu apoio dos especialistas que vieram contribuir para a discussão em torno de um sistema eleitoral. Os deputados que se aprofundaram em aspectos específicos sobre sistema eleitoral se posicionaram, muitas vezes, contrários a orientação do partido²⁶ - o próprio relator já havia se posicionado contrário ao partido quanto a implementação do “Distritão”.

Ementa da Emenda 30 – Alfredo Kaefer (PSDB/PR): *“Altera o art. 17 da Constituição Federal, condicionando o acesso dos partidos políticos ao fundo partidário e ao uso gratuito do*

²⁶ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/487748-PEDIDO-DE-VISTA-ADIA-VOTACAO-DO-RELATORIO-DA-REFORMA-POLITICA.html>>. Acesso em 25 de mai. 2017.

rádio e da televisão a prévia disputa eleitoral e à eleição de representante para a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal”.

Emenda 30 – Perspectiva: Partidária. Segue a tendência das outras emendas. Com uma condicionante, diferentemente da emenda 27, institui exclusivamente o financiamento privado de campanha – posicionamento do PSDB, assim como, PMDB e DEM.

Ementa da Emenda 31 – Fernando Coelho Filho (PSB/PE): *“Altera o art. 17 da Constituição Federal, condicionando o acesso dos partidos políticos ao fundo partidário e ao uso gratuito do rádio e da televisão a prévia disputa eleitoral e à eleição de representante para a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal”.*

Emenda 31 – Perspectiva: Partidária. Idem (emenda 5).

Ementa da Emenda 32: *“O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º: Art. 17, §5º. É vedada a divulgação de quaisquer pesquisas eleitorais nos trinta dias que antecederem a data de realização do primeiro e segundo turnos da eleição”.*

Emenda 32 – Perspectiva: Distributivista. A proibição de divulgação de pesquisas eleitorais 30 dias antes do pleito, podem vir a auxiliar candidatos que estão em segundo lugar ou que não possuem tantos votos para se elegerem. Há, no Brasil, um interesse de voto do eleitor mediano em quem está ganhando, sob a alegação da “perda do voto” em caso de escolha pelo menos cotado (efeito “*Bandwagon*”, ou efeito manada). Ou seja, além do eleitor votar em que tem mais afinidade política, ele também votará no candidato que tiver mais condições de se eleger. A emenda visa sanar essa questão.

Ementa da Emenda 33 – Clarissa Garotinho (PR/RJ): *“O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte §3ºA: Art. 17, §3ºA. Nas eleições majoritárias, o tempo gratuito de rádio e televisão a que se refere o §3º será, no máximo, de 30% do tempo total por coligação”.*

Emenda 33 – Perspectiva: Partidária. Visa a equidade entre as legendas e as coligações na divisão do tempo de rádio e TV.

Ementa da Emenda 34 – Fernando Coelho Filho (PSB/PE): *“Acrescente-se, onde couber, os seguintes artigos à PEC 344-A/2013: Art. 1º. Esta Emenda Constitucional modifica os artigos 14, 27, 28, 29, 44, 46, 61 e 82 da Constituição Federal e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para extinguir a reeleição para os cargos de Presidente da República, Governador e Prefeito, altera a duração dos mandatos eletivos e estabelece a coincidência das eleições”.*

Emenda 34 – Perspectiva: Partidária. Idem (emenda 2).

Ementa da Emenda 35 – Clarissa Garotinho (PR/RJ): *“A Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte art. 121A: Art. 121ª. Cabe aos Tribunais Regionais Eleitorais garantir a igualdade de condições no processo eleitoral por meio de fiscalização que garanta a todos os candidatos aos Poderes Executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente no que tange aos debates, entrevistas e matérias jornalísticas nos diversos meios de comunicação”.*

Emenda 35 – Perspectiva: Partidária. Idem (emenda 33).

Ementa da Emenda 36 – Clarissa Garotinho (PR/RJ): *“O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º: Art. 17, §5º. É vedada a divulgação de quaisquer pesquisas eleitorais nos noventa dias que antecederem a data de realização do primeiro e segundo turnos da eleição”.*

Emenda 36 – Perspectiva: Distributivista. Idem (emenda 32).

Ementa da Emenda 37: “Suprima-se o §3º do art. 46 da Constituição Federal”.

Emenda 37 – Perspectiva: Distributivista. A proposta se baseia em outras emendas que buscam alterar a suplência de Senador, mas aqui, a autora deixa claro a vontade de se proibir essa prática. Sua motivação está no fato do descontentamento da opinião pública com a suplência de Senador, isso fica verificado a partir das sugestões recebidas e das questões levantadas na mídia à época da comissão.

Ementa da Emenda 38 – Baleia Rossi (PMDB/SP): *“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema majoritário, em cada Estado, em*

cada Território e no Distrito Federal, constituindo cada um deles uma circunscrição eleitoral. § 3º Estarão eleitos os candidatos mais votados na circunscrição eleitoral, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido, até o número de lugares a preencher. (NR)”

Emenda 38 – Perspectiva: Partidária. Idem (emenda 17).

Ementa da Emenda 39 – Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP): *“Institui sistema proporcional de voto distrital para eleição de Deputados Federais e Estaduais”.*

Emenda 39 – Perspectiva: Distributivista. O deputado propõe um voto distrital, onde venceria o mais votado de cada região do colégio eleitoral (ou distrito). Isso faz com que um parlamentar não precise se deslocar a regiões mais distantes da onde é mais bem votado, garantindo que sua campanha tenha um custo baixo e que os resultados sejam melhores para quem “domina” determinado distrito.

Ementa da Emenda 40: *“Artigo único. No registro de candidaturas para os cargos de Deputados Federais, Estaduais, Distritais e Vereadores, bem como nos cargos para o Senado Federal, observar-se-ão, obrigatoriamente, a paridade de candidaturas de cada sexo, de modo que 50% deverão ser candidaturas femininas e 50% masculinas. §1º. Serão eleitas, nas eleições que se seguirem à promulgação da presente emenda constitucional, na forma da lei, no mínimo 1/3 (um terço) de candidaturas femininas nos respectivos pleitos, de modo que na terceira eleição seguinte à promulgação da presente emenda constitucional sejam eleitos para os respectivos parlamentos 50% de candidatos de cada sexo. §2º A lei de que trata o parágrafo anterior deverá ser editada pelo Congresso nacional no prazo máximo de 180 dias”.*

Emenda 40 – Perspectiva: Distributivista. A deputada Moema Gramacho (PT/BA) sugere ao relator uma quota de 50% para candidaturas femininas dentro dos partidos. Defensora e participante da chamada “bancada feminina”²⁷, a deputado sempre usou de seu mandato para defender o empoderamento feminino na política – uma das principais propostas em que se baseou enquanto deputada. Moema também é uma liderança feminina famosa dentro do Partido dos Trabalhadores (PT).

²⁷ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/490366-DEPUTADA-DEFENDE-CRIACAO-DE-COTA-DE-15-PARA-MULHERES-NO-LEGISLATIVO.html>>. Acesso em 25 de mai. 2017

Ementa da Emenda 41 – Henrique Fontana (PT/RS): *“Suprimam-se os §§ 5º e 6º e a expressão “e jurídicas” do inc. I do § 7º do art. 17 da Constituição Federal, na redação dada pela PEC Nº 352/13”.*

Emenda 41 – Perspectiva: Partidária. Idem (emenda 20).

Ementa da Emenda 42: *“Dê-se a seguinte redação aos §§ 6º e 7º do art. 17 da Constituição Federal, na redação dada pela PEC nº 352/13: Art. 17 § 6º É vedado, a partido e candidato, receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa jurídica. § 7º Os partidos e candidatos somente poderão arrecadar recursos e efetuar gastos de campanha após a fixação, em lei, de limites para: I – as doações de pessoas físicas, em valores absolutos e percentuais; II – as despesas com as campanhas de cada cargo eletivo. (NR)”*

Emenda 42 – Perspectiva: Partidária. Idem (emendas 20 e 41).

Ementa da Emenda 43 - Henrique Fontana (PT/RS): *“Suprimam-se os §§ 1º e 1º-A do artigo 14 da Constituição Federal, na redação dada pela PEC nº 352/2013”.*

Emenda 43 – Perspectiva: Partidária. Idem (vide emenda 5 – a emenda de número 5 se tornou uma espécie de substitutivo de interesse partidário, principalmente, com o posicionamento do PDT).

Como se pode verificar, a análise traz achados modestos porem importantes, que contrariam a literatura. Em primeiro lugar, na comissão especial, a perspectiva preponderante não é a distributivista, mas a partidária: 30 das 43 emendas (69,7%). A distributivista vem em segundo lugar com 15 (34,8%). A perspectiva informacional aparece em apenas duas emendas (4,6%).

No final do processo, entretanto, a proposta e a lógica do processo legislativo assumiram caráter completamente diferente. Ao final da Comissão Especial, a proposição de uma Reforma Política teve sua decisão transferida para o Plenário da Câmara dos Deputados, pelo presidente Eduardo Cunha (PMDB/RJ). As emendas ficaram apenas com um caráter sugestivo ao relatório, já que, o relator não acatou a “integralidade” de nenhuma emenda apresentada.

Por fim, o que prevaleceu foi a chamada “Janela Partidária”, onde os detentores de mandato poderiam trocar de partido um mês após a promulgação da Emenda Constitucional – a PEC 182/07 foi a proposição base da “janela”, que mais tarde se tornaria a EC 91 de 2016. Ou seja, o que prevaleceu no final do processo foi a parte distributivista da comissão e do Plenário, isso se verifica quando se analisa o número de parlamentares que se utilizaram da EC para mudar de legenda, ou quando se observar as mudanças nos comandos de diretórios partidários estaduais.

Outro achado importante, é de as perspectivas não serem mutuamente excludentes, como afirma a literatura. De fato, três emendas apresentaram caráter duplo. As emendas 15, 19 e 26 (caráter partidário e distributivista) e a emenda 17: caráter partidário e informacional.

A preponderância da lógica partidária na Comissão Especial de Reforma Política pode estar relacionada ao caráter “especial” do objeto da comissão. Quando se trata de uma matéria que atenda a interesses que se referem diretamente à sobrevivência dos partidos, as legendas tendem a alocar membros no colegiado que mais se identificam com os interesses da agremiação, dispersando certas incertezas que outros membros partidários poderiam ter, como demandas de cunho essencialmente distributivistas. Além disso, também devido a importância do tema, tendem a distribuir as vagas do partido entre os membros com maior expertise (conteúdo informacional) e senioridade no colegiado como forma de garantir menor assimetria entre a posição do representante da legenda e o relator.

Mesmo com a predominância de um viés partidário por parte dos membros, o resultado final assumiu uma perspectiva distributivista, já que a “troca de partido” pode vir a prejudicar várias legendas, deixando-as a mercê de seus correligionários mais “infieis”. Daí advém a posição da literatura preponderante e da opinião pública, que tendem a centrar foco no resultado final da tramitação.

CONCLUSÃO

Ao final da pesquisa, pode-se inferir a importância decisória que uma comissão pode ter. Não apenas por seus mecanismos institucionalizados, como a Constituição Federal e Regimento Interno, mas por demonstrar de uma maneira mais palpável como se dá as relações de poder em um microuniverso decisório (o próprio colegiado). Antes da análise dos dados, a percepção era a de que a comissão traria apenas os interesses mais racionais dos indivíduos, desprezando instituições importantes dentro do Parlamento, como, os partidos políticos e as prerrogativas regimentais de cada membro. Isso demonstra que além de as “instituições importarem”, elas também conseguem transformar o processo político e a disposição de seus participantes, alterando o resultado final ou colocando um punhado de indivíduos em posição de destaque.

Quanto à Comissão Especial de Reforma Política, o que se vislumbra é um cenário de frustração com os caminhos que levaram ao seu término. O que se observar é um poder informacional enorme do presidente da Câmara dos Deputados em alterar as regras do jogo, deixando todo o trabalho desenvolvido no colégio a um “vaco” decisório, enterrando de vez as contribuições dadas. O mais interessante é que o local de se levantar as informações a respeito da proposição – como é na versão informacional, foi substituído por um outro fator que também pode estar vinculado a mesma perspectiva da informação, a vontade da maioria. Em se tratando de Reforma Política, os resultados, muitas vezes, podem ser diversos do que foi planejado pelos participantes do sistema político, mas para sanar tal distorção, a vontade da maioria sempre prevalecerá em debates, principalmente, no interior do Processo Legislativo. O que mais chama a atenção da pesquisa nisso tudo? Seria justamente o contrário que autores institucionalistas pregam: *da teoria engessada de que apenas uma versão pode caber em um único tema*. Para o trabalho, o que se demonstra na análise de emendas de comissão são vários atores de motivações diferentes, utilizando de diversas estratégias para atender suas demandas, ou seja, usando da informação quando necessário, seguindo apenas a orientação do partido ou atuando em conformidade com suas bases de apoio. E esses pontos são inerentes nas arenas mais “politizadas”.

Ainda sobre a comissão, podemos perceber a quantidade de informação coletada durante em todo o processo, deixando o relator, deputado Marcelo Castro (PMDB/PI), em posição privilegiada para atender os questionamentos e propor sugestões em toda a deliberação. E não só

isso, a própria composição da Comissão Especial também proporcionou um acúmulo da informação disponível, que seria substituída por um ponto, estreitamente ligado a perspectiva distributivista, a “Janela Partidária”. A aprovação final desse tema corrobora a tese de que, embora se tenha uma quantidade enorme de informação disponível, a parte “racional” do indivíduo irá prevalecer, transformando os procedimentos em meras ferramentas para atingir seus objetivos. Outro ponto diz respeito ao nível de senioridade da Comissão. Como visto, diversos membros já haviam figurados em outras deliberações sobre Reforma Política, o que diminui uma posição mais “racional” do relator em relação aos membros do colegiado. Esse ponto pode estar, na maior parte das vezes, implícito aos olhos dos que acompanham os procedimentos legislativos.

Um dado surpreendente ao final da pesquisa, se deve ao fato da versão partidária se sobressair entre as demais. Ao início da formulação e da coleta de dados, a percepção é de que o viés distributivista dos parlamentares iria prosperar em uma comissão desse tipo. Não foi o que ocorreu. Diferentemente do que imaginávamos, a Comissão de Reforma Política acumulou membros que estavam mais interessados em manter um posicionamento partidário que demandas particularistas, sendo que por vezes, as emendas apresentadas representavam fielmente os posicionamentos ideológicos de acordo com as suas legendas, e isso fica demonstrado quando se vislumbra a discussão, por exemplo, do financiamento de campanhas eleitorais. Ainda por ser uma comissão especial sobre matéria que impacta o sistema político, os partidos orientam seus representantes a se colocarem contra qualquer matéria que venha a prejudicá-los, garantindo a sobrevivência política da legenda e do parlamentar.

Por fim, o que se espera é que novas pesquisas busquem solucionar questões ainda pouco discutidas aqui e em outras pesquisas que, de acordo com a análise de dados, seria a influência das três versões em todas as fases de deliberações legislativas. É possível se delimitar, desde a iniciativa de uma proposição até sua aprovação em sessão plenária, as três perspectivas atuando de forma conjuntas ou separadas nas distintas fases legislativas. Outro ponto, e aqui pode-se encontrar em alguns trabalhos que se debruçam sobre o assunto, diz respeito ao fato da posição que alguns atores possuem em relação a outros, podendo até desfigurar o que já era de consenso entre a maioria. Esperamos que os achados modestos, mas importantes, do presente estudo traga luz a essas e outras questões de relevância em matérias de Processo Legislativo.

REFERÊNCIAS

- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2003. 412p.
- AMORIM, Neto; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, p. 661-698, 2003.
- ANDRADE, Aparecida de Moura; COUTINHO; Robson Luiz Fialho. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados aplicados às comissões**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 296p., 2016.
- BEDINELLI, Talita; ROSSI, Marina. Eduardo Cunha manobra para votar sua proposta de reforma política. **El País**, São Paulo, 21 mai. 2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/25/politica/1432590392_332415.html. Acesso em: 15 mai. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 47.ed., 2015. 112 p.
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n. 91, de 18 de fevereiro de 2016**. Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1, p.1, 2016.
- BRASIL. Congresso. Câmara. Ato da Presidência de 04 de março de 2015. **Comissão Especial destinada a efetuar estudos e apresentar propostas com relação às matérias infraconstitucionais da Reforma Política**. Brasília, DF, mar. 2015.
- BRASIL. Congresso. Câmara. Ato da Presidência de 25 de março de 2015. **Constituir Comissão Especial destinada a efetuar estudos e apresentar propostas com relação às matérias infraconstitucionais da Reforma Política**. Brasília, DF, mar. 2015.
- BRAGA, Isabel; LIMA, Maria. Eduardo Cunha derrota o governo e é eleito presidente da Câmara. **O Globo**, Brasília, 01 fev. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/eduardo-cunha-derrota-governo-e-eleito-presidente-da-camara-15214504>. Acesso em: 15 mai. 2017.
- CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. **Curso de Regimento Interno**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 4ª ed., 2016.
- CASTRO, Gabriel. A reforma política de Cunha já tem rosto. **Veja**, Brasília, 21 jun. 2015. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/politica/a-reforma-politica-de-cunha-ja-tem-rosto/>. Acesso em: 15 mai. 2017.
- COLETTA, Ricardo Della; CARDOSO, Daiene. Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara e impõe derrota ao PT. **O Estado de S. Paulo**, Brasília, 01 fev. 2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-e-impoe-derrota-ao-pt,1628050>. Acesso em: 15 mai. 2017.

DAHL, R. A. *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1972.

DIAMOND, L. & MORLINO, L. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2005.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão; PERLIN, Giovana Dal Bianco; ROCHA, Aldenir Brandão. Reforma Política no Parlamento Brasileiro: Considerações a partir da rejeição política do projeto de lei 1210 de 2007. **E-legis**, Brasília, n. 9, p. 24-51, 2012.

FREITAS, Andrea. Migração Partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. **Revista Dados - Revista de Ciência Sociais**, Rio de Janeiro: v. 55, n. 4, p. 951 - 986. 2012.

HAJE, Lara. Psol defende fim de doações de empresas para campanhas políticas. **Câmara Notícias**, Brasília, 07 abr. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/485206-PSOL-DEFENDE-FIM-DE-DOACOES-DE-EMPRESAS-PARA-CAMPANHAS-POLITICAS.html>. Acesso em: 15 mai. 2015.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Revista Lua Nova**. São Paulo, nº58, 193-224 p., 2003.

HENRIQUE, Ana Lúcia. **Rebeldes com causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação na Câmara dos Deputados sob a Nova Lei Orgânica dos Partidos**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/6209>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. **“Chiclete com banana? O neoinstitucionalismo no sistema de comissões brasileiro”**. Trabalho apresentado na disciplina do Professor Fabiano Santos, em Minter Câmara dos Deputados/IUPERJ, 2008.

IDOETA, Paula Adamo. Por que a proposta do ‘distritão’ é criticada?. **BBC Brasil**, São Paulo, 19 mai. 2015. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150518_distritao_entenda_pai. Acesso em: 17 mai. 2017.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. **BIB Boletim Informativo Bibliográfico**. Nº 37, p.3, 1994.

LOURENÇO, Luana. Diante de protestos, Dilma fará pronunciamento à nação. **Exame**, São Paulo, 21 jun. 2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/diante-de-protestos-dilma-fara-pronunciamento-a-nacao/>. Acesso em: 15 mai. 2017.

MACEDO, Idhelene. Comissão debaterá sistema eleitoral e financiamento de campanhas com a sociedade. **Câmara Notícias**, Brasília, 24 fev. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/482173-COMISSAO-DEBATERA-SISTEMA-ELEITORAL-E-FINANCIAMENTO-DE-CAMPANHAS-COM-A-SOCIEDADE.html>. Acesso em: 15 mai. 2015.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P.. Neo-institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v.16, n. 13, p. 121-142, nov. 2008.

MATOSO, Felipe; PASSARINHO, Nathalia. Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara em primeiro turno. **G1**, Brasília, 01 fev. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados.html>. Acesso em: 15 mai. 2017.

MAYHEW, David. Congress: The Electoral Connection. New Haven: Yale Univ. Press, 1974. 194p.

MUGNATTO, Sílvia. Relator da reforma política se diz decepcionado com o resultado da comissão. **Câmara Notícias**, Brasília, 13 mai. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/487845-RELATOR-DA-REFORMA-POLITICA-SE-DIZ-DECEPCIONADO-COM-RESULTADO-DA-COMISSAO.html>. Acesso em: 17 mai. 2017.

MULLER, Gustavo. Comissões e Partidos na Câmara dos Deputados: Um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

NASCIMENTO, Maricilene; SOUZA, Carlos Augusto da Silva. Financiamento de campanhas e reforma política no Brasil: Análise comparativa de propostas extraparlamentares. **E-legis**, Brasília, n. 21, p. 85-89, set./dez. 2016.

OLIVEIRA, José Carlos. Governo erra ao vetar financiamento privado de campanhas, diz Cunha. **Câmara Notícias**, Brasília, 29 set. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/497143-GOVERNO-ERRA-AO-VETAR-FINANCIAMENTO-PRIVADO-DE-CAMPANHAS,-DIZ-CUNHA.html>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. Pedido de vista adia votação do relatório da reforma política. **Câmara Notícias**, Brasília, 12 mai. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/487748-PEDIDO-DE-VISTA-ADIA-VOTACAO-DO-RELATORIO-DA-REFORMA-POLITICA.html>. Acesso em: 17 mai. 2017.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A conexão eleitoral no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

_____; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4, p. 664-683, out./dez. 2007.

PIOVESAN, Eduardo. Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara dos Deputados. **Câmara Notícias**, Brasília, 01 fev. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/481104-EDUARDO-CUNHA-E-ELEITO-PRESIDENTE-DA-CAMARA-DOS-DEPUTADOS.html>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. Principais propostas aprovadas na área política. **Câmara Notícias**, Brasília, 21 dez. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/502172-PRINCIPAIS-PROPOSTAS-APROVADAS-NA-AREA-DE-POLITICA.html>. Acesso em: 15 mai. 2015.

PIRES, Breno. Em uma semana, quatro protestos contra o aumento das tarifas em São Paulo. **Estadão**, São Paulo, 13 jun. 2013. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/infograficos/cidades,em-uma-semana-quatro-protestos-contr-aumento-da-tarifa-em-sao-paulo,196224>. Acesso em: 15 mai. 2017.

RABAT, Márcio Nuno. A que se refere a expressão “reforma política” nas discussões. **Relatório Especial**, Brasília, p. 3-7, ago. 2002.

RAMALHO, Renan; MENDES, Priscilla. Reeleito, Renan Calheiros defende reforma política e agenda econômica. **G1**, Brasília, 01 fev. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/reeleito-renan-calheiros-espera-consenso-para-reforma-politica.html>. Acesso em: 15 mai. 2017.

REDAÇÃO. Perguntas e respostas do financiamento de campanha eleitoral. **Carta Capital**, Brasília, 01 abr. 2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/perguntas-e-respostas-do-financiamento-de-campanha-eleitoral-1319.html>. Acesso em: 17 mai. 2017.

RICHARD, Ivan. Líderes de partidos na Câmara desistem de plebiscito este ano. **Agência Brasil (EBC)**, Brasília, 9 jul. 2013. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/lideres-de-partidos-na-camara-desistem-de-plebiscito-este-ano,ff8c0699fa0cf310VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>. Acesso em: 15 mai. 2017.

ROCHA, Marta Mendes da; BARBOSA, Cássio Felipe. Regras, Incentivos e Comportamento: As comissões parlamentares nos países do cone sul. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. suplementar, p. 93-104, ago. 2008.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SANTOS, Thais Teixeira. Da Gênese ao Funcionamento de uma Comissão Permanente na Câmara dos Deputados. **E-legis**. Brasília, n.18, p. 101-119, set/dez., 2015.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. São Paulo, 2ª ed., Malheiros, 2006. 373p.

SIMÕES, Eduardo. Dilma propõe 5 pactos a prefeitos e governadores. **Reuters**, Brasília, 24 jun. 2013. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/dilma-propoe-5-pactos-a-prefeitos-e-governadores,49f79ec05cb6f310VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>. Acesso em: 15 mai. 2017.

SIQUEIRA, Carol; PIOVESAN, Eduardo. Câmara exclui da reforma política o financiamento de campanha por empresas. **Câmara Notícias**, Brasília, 27 mai. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/488933-CAMARA-EXCLUIDA-REFORMA-POLITICA-O-FINANCIAMENTO-DE-CAMPANHA-POR-EMPRESAS.html>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. Presidente da Câmara diz que cumpriu promessa de votar reforma política. **Câmara Notícias**, Brasília, 26 mai. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/488921-PRESIDENTE-DA-CAMARA-DIZ-QUE-CUMPRIU-PROMESSA-DE-VOTAR-REFORMA-POLITICA.html>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. PMDB e DEM defendem financiamento privado de campanhas eleitorais. **Câmara Notícias**, Brasília, 26 mai. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/488931-PMDB-E-DEM-DEFENDEM-FINANCIAMENTO-PRIVADO-DE-CAMPANHAS-ELEITORAIS.html>. Acesso em: 17 mai. 2017.

SOARES, Gláucio Ary; RENNÓ, Lúcio. **Reforma Política: lições da história recente**. Brasília, FGV Editora, p. 357, 2006.

SOUZA, Murilo. Deputada defende criação de cota de 15 % para mulheres no Legislativo. **Câmara Notícias**, Brasília, 16 jun. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/490366-DEPUTADA-DEFENDE-CRIACAO-DE-COTA-DE-15-PARA-MULHERES-NO-LEGISLATIVO.html>. Acesso em: 17 mai. 2017.

XAVIER, Luiz Gustavo. Financiamento de campanha e sistema eleitoral dominam debate sobre reforma política. **Câmara Notícias**, Brasília, 03 mar. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/482651-FINANCIAMENTO-DE-CAMPANHA-E-SISTEMA-ELEITORAL-DOMINAM-DEBATE-SOBRE-REFORMA-POLITICA.html>. Acesso em: 15 mai. 2015.

ZAMPIERI, Enio. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. **E-legis**. Brasília, n.12, p. 122-136, set/dez., 2013.

ANEXOS

TABELA 1: Principais temas e emendas apresentadas na Comissão Especial de Reforma Política Infraconstitucional

PRINCIPAIS TEMAS DA REFORMA POLÍTICA (Comissão Especial)	EMENDAS	AUTORES DAS EMENDAS (Deputados)
Cláusula de Desempenho	5; 11; 12; 16; 18; 24; 27; 34	5 – Afonso Motta (PDT); 11, 12 e 24 – Renata Abreu (PTN); 16 – Arthur Oliveira Maia; 18 – Weverton Rocha (PDT); 27 – Jandira Feghali (PCdoB); 34 – Fernando Coelho (PSB).
Financiamento de Campanhas Eleitorais	5; 20; 22; 27; 30; 31; 34; 41; 42	5 – Afonso Motta (PDT) 20 – Weverton Rocha (PDT) 22 – Afonso Hamm (PP) 27 – Jandira Feghali (PCdoB) 30 – Alfredo Kaefer (PSDB) 31 e 34 – Fernando Coelho (PSB) 41 e 42 – Henrique Fontana (PT)
Limites para Doações	5; 27	5 – Afonso Motta (PDT) 27 – Jandira Feghali (PCdoB)
	2; 4; 5; 18; 21; 23; 27;	2 – Gonzaga Patriota (PSB)

Coligações Partidárias	30; 31; 34	<p>4 – Bruno Covas (PSDB)</p> <p>5 – Afonso Motta (PDT)</p> <p>18 – Weverton Rocha (PDT)</p> <p>21 – Afonso Hamm (PP)</p> <p>23 – Subtenente Gonzaga (PDT)</p> <p>27 – Jandira Feghali (PCdoB)</p> <p>30 – Alfredo Kaefer (PSDB)</p> <p>31 e 34 – Fernando Coelho (PSB)</p>
Reeleição	2; 5; 9; 30; 31	<p>2 – Gonzaga Patriota (PSB)</p> <p>5 – Affonso Motta (PDT)</p> <p>9 – Heráclito Fortes (PSB)</p> <p>30 – Alfredo Kaefer (PSDB)</p> <p>31 – Fernando Coelho (PSB)</p>
Suplência de Senador	2; 5; 21; 30; 37	<p>2 – Gonzaga Patriota (PSB)</p> <p>5 – Afonso Motta (PDT)</p> <p>21 – Afonso Hamm (PP)</p> <p>30 – Alfredo Kaefer (PSDB)</p> <p>37 – Clarissa Garotinho (PR)</p>
Sistema Eleitoral	5; 17; 26; 28; 29; 30; 38; 39; 40	<p>5 – Afonso Motta (PDT)</p> <p>17 – Arthur Oliveira Maia (SD)</p> <p>26 – Jandira Feghali (PCdoB)</p> <p>28 – Alexandre Leite (DEM)</p> <p>29 – Elcione Barbalho (PMDB)</p> <p>30 – Alfredo Kaefer (PSDB)</p> <p>38 – Baleia Rossi (PMDB)</p>

		39 – Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB) 40 – Moema Gramacho (PT)
--	--	--

Fonte: Relatório Parcial do deputado Marcelo Castro.

TABELA 2: Emendas apresentadas na Comissão Especial, Partidos, Autores e Conteúdo dos textos

Emenda	Partido (s)	Autor	Assunto
EMC 1/2015	SD	Genecias Noronha	Diminui para 18 anos a idade mínima para candidatura a deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador.
EMC 2/2015	PSB	Gonzaga Patriota	Veda reeleição para cargos do Executivo; institui mandato de cinco anos para todos os cargos; suplente de senador é o candidato mais votado depois dos eleitos; veda coligações nas eleições proporcionais; sem obrigatoriedade de vinculação nas majoritárias, coincidência de eleições a partir de 2023; candidato mais votado entre os não eleitos é suplente de senador. Transição: prefeitos em 2016, terão mandato de 2 anos, com direito à reeleição. Em 2022, assumem os suplentes dos eleitos em 2018, para mandato tampão de um ano.
EMC 3/2015	PDT PR	Subtenente Gonzaga	Assegura o direito ao voto em trânsito nas eleições para todos os cargos a todos os eleitores que requeiram a habilitação em até 30 dias antes do pleito, indicando a localização em que irão votar. Nos pleitos para governador, deputado estadual, federal e distrital e senador o voto em trânsito fica adstrito à unidade da federação. Nas municipais, ao município, salvo membro da PM e do Corpo de Bombeiro, que poderá votar em qualquer lugar.
EMC 4/2015	PSDB	Bruno Covas	Veda as coligações nas eleições proporcionais.
EMC 5/2015	PDT	Afonso Motta	Mantém voto obrigatório; introduz o sistema distrital misto com paridade de gênero na lista; veda a reeleição para cargos do Executivo e unifica TODOS os mandatos eletivos em cinco anos; suplência de senador para o mais votado não eleito; veda coligações nas eleições proporcionais e introduz federação de partidos para deputados federais com manutenção do bloco por toda a legislatura; cláusula de desempenho de 5%, em duas legislaturas, começando em 3%, com janela de migração para membros de partidos que não alcançarem a cláusula; obrigatório teto absoluto para doações de PJ e PF; vedação da divulgação de pesquisas eleitorais 30 dias antes do pleito; obrigatoriedade de referendo para toda mudança de sistema eleitoral.
EMC 6/2015	PROS	Valtenir Pereira	Separa as eleições dos cargos do Executivo das eleições dos cargos do Legislativo a partir de 2022, mantendo mandato de 4 anos. Para tanto, os prefeitos eleitos em 2016, os deputados federais, estaduais e distritais e senadores eleitos em 2018 e os senadores eleitos em 2022 terão mandato de seis anos.
EMC 7/2015	PSD	Índio da Costa	Introduz a obrigatoriedade de registro de propostas dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais e veda a reeleição dos que não as cumprirem no respectivo mandato.
EMC 8/2015	PPS	Sandro Alex	Perda de mandato para parlamentares que assumirem cargos no Executivo. Parlamentares que assumirem cargo de ministro de Estado, Secretário de Estado, do DF, de Prefeitura de capital ou chefe de missão diplomática temporária e de governador devem abdicar do mandato.

EMC 9/2015	PSB	Heráclito Fortes	Veda a reeleição de Presidentes, que passam a ser senadores vitalícios. Altera data de posse dos chefes do Executivo para 15 de dezembro.
EMC 10/2015	PP	Jair Bolsonaro	Torna obrigatório voto impresso paralelo ao eletrônico.
EMC 11/2015	PTN	Renata Abreu	Suprime dispositivo da PEC 345 de 2013 que introduz a cláusula de barreira de 3% dos votos válidos (PEC Mendonça Filho).
EMC 12/2015	PTN	Renata Abreu	Suprime cláusula de desempenho de 5% que restringe acesso ao fundo partidário, propaganda e funcionamento parlamentar (PEC Vaccarezza).
EMC 13/2015	PTN	Renata Abreu	Acaba com o quociente eleitoral como cláusula de barreira.
EMC 14/2015	PSDB	Silvio Torres	Mantém mandato de 4 anos para eleitos nos pleitos municipais e introduz o sistema distrital misto para câmara dos vereadores dos municípios com mais de 200 mil eleitores.
EMC 15/2015	SD	Arthur Oliveira Maia	Simultaneidade das eleições com mandato de quatro anos. Transição: Prefeitos e Vereadores eleitos em 2016 para mandato de 2 anos.
EMC 16/2015	SD	Arthur Oliveira Maia	Institui cláusula de desempenho de 5% dos votos válidos, em 1/3 Estados com 5% em cada um deles para acesso ao fundo e ao tempo gratuito de TV e de 5% dos votos válidos para funcionamento parlamentar
EMC 17/2015	SD	Arthur Oliveira Maia	Institui o Distritão.
EMC 18/2015	PDT	Weverton Rocha	Veda as coligações nas eleições proporcionais; institui a simultaneidade das eleições com mandato de 4 anos; institui cláusula de desempenho individual do candidato de 15% do quociente eleitoral.
EMC 19/2015	PDT	Weverton Rocha	Nova eleição em todas as eleições majoritárias em que o primeiro colocado for cassado
EMC 20/2015	PDT	Weverton Rocha	Proibição de financiamento partidário e de campanhas por Pessoa Jurídica.
EMC 21/2015	PP	Afonso Hamm	Institui mandato de cinco anos para todos os cargos, veda a reeleição; suplentes de senador são candidatos mais votados.
EMC 22/2015	PP	Afonso Hamm	Institui mandato de cinco anos para todos os cargos, veda a reeleição; suplentes de senador são candidatos mais votados.
EMC 23/2015	PDT	Subtenente Gonzaga	Torna obrigatória a realização de duas convenções partidárias, sendo uma para deliberar sobre coligações e outra para escolha de candidatos. As coligações serão estabelecidas antes da filiação e os candidatos filiados têm 30 dias para trocar de partido caso não concordem com a decisão sobre coligações.
EMC 24/2015	PTN	Renata Abreu	Assegura condições equânimes para todos os partidos nas eleições (veda cláusula de barreira).

EMC 25/2015	PP	Renato Molling	A emenda introduz a coincidência de mandatos em cinco anos por prorrogação de mandato. A prorrogação de mandatos – 2 anos para os eleitos em 2012 e um ano para os senadores eleitos em 2014 – já foi declarada inconstitucional, em audiência do Ministro Dias Toffoli, na própria comissão.
EMC 26/2015	PCdoB PTN PSOL PSB PRP	Jandira Feghali	Remete à lei eleitoral para que garanta mecanismos que promovam a representação dos diversos segmentos e que facilitem o exercício da soberania popular. A emenda é genérica e não está bem colocada no texto constitucional.
EMC 27/2015	PCdoB	Jandira Feghali	Mantém coligações, sem obrigatoriedade de vinculação e institui federações de partidos para eleições proporcionais, com manutenção obrigatória em bloco durante a legislatura. Institui cláusula de desempenho de um por cento dos votos válidos (gradualmente em duas eleições); indiretamente veda às doações de Pessoa Jurídica, determina teto para as doações de Pessoas Físicas. Elimina o quociente eleitoral (QE) como cláusula de barreira. Alterações de sistema, reeleição, financiamento eleitoral só depois de referendo popular.
EMC 28/2015	DEM	Alexandre Leite	Institui o distritão: majoritário nos distritos atuais, com dois suplentes para deputado federal, estadual e vereadores.
EMC 29/2015	PMDB	Elcione Barbalho	Sistema distrital misto, com alternância de pelo menos um por gênero em cada três na lista.
EMC 30/2015	PSDB	Alfredo Kaefer	Veda reeleição para os cargos do Executivo, veda as coligações nas proporcionais, financiamento de campanhas exclusivamente privado, coincidência de mandato de seis anos, sistema distrital misto, suplente de senador mais votado na ordem decrescente entre os não eleitos. Transição: Mandato de 8 anos para senadores eleitos em 2022; prefeitos eleitos em 2016 terão mandato de cinco anos.
EMC 31/2015	PSB	Fernando Coelho Filho	Veda reeleição para cargos do Executivo, veda doação de PJ de Direito Privado (ver obs. Emenda 34), veda coligações nas eleições proporcionais, sem vinculação obrigatória nas majoritárias, coincidência de eleições com mandato de cinco anos para todos com fim da alternância de senadores. Antecipa data das eleições de senadores, deputados federais, deputados estaduais, vereadores em um mês. Transição: a atual presidente e os governadores eleitos em 2014 podem ser reeleitos desde que não tenham sido reeleitos para o atual mandato. Aumenta mandato dos senadores eleitos em 2014 em dois anos, o que é vedado. Prefeitos e vereadores eleitos em 2016 e em 2020 terão mandato de quatro anos.
EMC 32/2015	PR	Clarissa Garotinho	Veda divulgação de pesquisas nos 30 dias que antecedem às eleições.
EMC 33/2015	PR	Clarissa Garotinho	Nas eleições majoritárias, o tempo gratuito de rádio e de televisão é de no máximo 30% por coligação.
EMC 34/2015	PSB	Fernando Coelho Filho	Veda reeleição para cargos do Executivo, veda financiamento de pessoa jurídica de direito privado, entidades e/ou governos estrangeiros ou de subordinação a estes. O Código Civil (Art.

			44) elenca como pessoas jurídicas de direito privado, as associações, as sociedades, as fundações (inclusive as partidárias), as organizações religiosas e os partidos políticos. Isto quer dizer que as pessoas jurídicas de direito público (interno e externo) podem doar. São elas, a União, os Estados, o Distrito Federal e os territórios, os municípios, as autarquias e associações públicas (consórcios). Os Estados e organismos estrangeiros estão vedados.
EMC 35/2015	PR	Clarissa Garotinho	Obriga os TRE's a garantir a igualdade de condições nos debates, entrevistas e materiais jornalísticos nos diversos meios de comunicação. Na prática, torna obrigatória a igualdade no tempo de propaganda.
EMC 36/2015	PR	Clarissa Garotinho	Veda divulgação de pesquisas nos 90 dias que antecedem às eleições
EMC 37/2015	PR	Clarissa Garotinho	Acaba com a suplência de Senador.
EMC 38/2015	PMDB	Baleia Rossi	Institui o Distritão.
EMC 39/2015	PSDB	Antônio Carlos Mendes Thame	Divide o atual distrito - unidade da federação – em circunscrições. Introduce um sistema “distrital proporcional”. O sistema eleitoral e a forma de escolha dos candidatos continuam a mesma. É o sistema detalhado na PEC Vaccarezza.
EMC 40/2015	PT	Moema Gramacho	Institui a paridade (50%) de candidaturas e a quota de 1/3 de candidaturas femininas eleitas até completar 50% na terceira eleição.
EMC 41/2015	PT	Henrique Fontana	Suprime os parágrafos que constitucionalizam a permissão para doações a campanhas por pessoas jurídicas.
EMC 42/2015	PT	Henrique Fontana	Veda doação de pessoa jurídica a partido e a candidato. Condiciona a arrecadação de recursos ao estabelecimento de um teto de valores absolutos e percentuais para doações de pessoas físicas e de despesas de campanhas de cada cargo eletivo.
EMC 43/2015	PT	Henrique Fontana	Mantém o voto obrigatório.

Fonte: SILEG (adaptado).