



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO**

Allan Cotrim do Nascimento

**REPERCUSSÕES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TRAMITAÇÃO DA REFORMA
POLÍTICA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**Brasília
2015**

Allan Cotrim do Nascimento

**REPERCUSSÕES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TRAMITAÇÃO DA REFORMA
POLÍTICA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no
Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-
Graduação do Centro de Formação, Treinamento e
Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientadora: Professora Doutora Malena Rehbein Rodrigues
Área de Concentração: Poder Legislativo
Linha de Pesquisa: Política Institucional do Poder Legislativo

Brasília
2015

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: ____/____/____

Nascimento, Allan Cotrim do.

Repercussões da participação popular na tramitação da reforma política na Câmara dos Deputados [manuscrito] / Allan Cotrim do Nascimento. -- 2015.

112 f.

Orientador: Malena Rehbein Rodrigues.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Reforma política, Brasil. 3. Cidadão, participação política, Brasil. 4. Participação popular, Brasil. I. Título.

CDU 323.2.(81)

REPERCUSSÕES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TRAMITAÇÃO DA REFORMA POLÍTICA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Trabalho de Conclusão do Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo

Aluno: Allan Cotrim do Nascimento

Banca Examinadora:

Malena Rehbein Rodrigues
Presidente – Instituição

Cristiano Ferri Soares de Faria
Examinador Interno – Instituição

Ricardo Chaves de Rezende Martins
Examinador Interno – Instituição

Ana Luiza Backes
Examinadora Externa – Instituição

Brasília, 24 de agosto de 2015

Dedico esse trabalho a todos que me ajudaram,
por entenderem a importância que esse estudo
representa para mim.

Agradecimentos

À minha família, por estar sempre ao meu lado, à minha orientadora pelos valiosos ensinamentos, aos colegas, pelo companheirismo, aos amigos, por entenderem a ausência e ao meu amor, por nunca reclamar.

‘Todos os males da democracia se podem curar com mais democracia’
Smith, Alfred

Resumo

A reforma política é tema recorrente no parlamento brasileiro. Há, por conseguinte, diversos estudos acerca do sistema político e das tentativas de modificação, sobretudo no que pertine às matérias que compõem uma reforma política. Entretanto, sob o enfoque da participação popular e sua repercussão na tramitação de proposta de reforma política, não há estudos no Brasil. Este trabalho tem, portanto, a finalidade de observar as repercussões da participação da sociedade civil organizada para a tramitação da reforma política na Câmara dos Deputados, analisando as formas como ela se deu e o seu impacto. Para isso, utiliza-se de estudo de caso de Projetos de Reforma Política que tramitaram na Câmara dos Deputados, da análise dos discursos no Plenário da Câmara dos Deputados, das Comissões Especiais e do Grupo de Trabalho da Reforma Política e Consulta Popular na Câmara dos Deputados, além do levantamento de dados referentes ao tema proposto junto ao banco de dados da Câmara dos Deputados e entrevistas com consultores legislativos. Conclui-se que, no âmbito da participação institucional, pouca relevância a participação popular exerce sobre o tema. Já no âmbito não institucional, a participação popular, com as manifestações nas ruas em junho de 2013, repercutiu para o agendamento da matéria, embora não tenha tido, no prazo de um ano, influenciado sua votação.

Palavras-Chave: Participação Popular. Reforma Política. Teoria Democrática. Crise de Representação.

Abstract

Political reform is a recurring theme in the Brazilian Parliament. There are, therefore, several studies about the political system and the modification attempts, especially in relation with the materials that compose a political reform. However, from the standpoint of popular participation and its repercussions on the conduct of policy reform proposal, there are no studies in Brazil. So, this work has the purpose of observing the effects of the participation of civil society organizations to process of political reform in the House of Representatives, analyzing the ways in which it occurred and its impact. For this, it uses Reform Project case study policy that were processed in the House of Representatives, the analysis of the speeches in the plenary of the House of Representatives, of the Special Committees and the Work Group of Policy Reform and popular consultation in the House of Representatives, further the data collection of the topic proposed in the Chamber of Deputies database and interviews with legal advisers. It concludes that, under the institutional participation, little relevance popular participation has on the subject. Meanwhile, in the not institutional level, popular participation, with street protests in June 2013, had repercussions for scheduling the matter, although it has not had, within one year, influenced their vote.

Key-words: Popular Participation. Political Reform. Democratic theory. Crisis of representation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - O processo político representativo mínimo	26
Figura 2 - Resumo Metodológico	44
Figura 3 - Cartografia de redes - 1º ato - 06/06/2013	81
Figura 4 - Cartografia de redes - 2º ato - 07/06/2013	81
Figura 5 - Cartografia de redes - 3º ato - 11/06/2013	81
Figura 6 - Cartografia de redes - 4º ato - 13/06/2013	81
Figura 7 - Cartografia de redes - 5º ato - 17/06/2013	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Formas de participação popular na Constituição Federal brasileira de 1988	33
Quadro 2 - Utilização de plebiscitos e referendos nacionais na América Latina de 1978 a 2008	35
Quadro 3 - Participação popular em audiências públicas nas comissões especiais da reforma política	68
Quadro 4 - Discursos sobre reforma política no Plenário da Câmara dos Deputados em 2013	86
Quadro 5 - Discursos sobre a reforma política por fase da Sessão	88
Quadro 6 - Projetos de Lei de Iniciativa Popular	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AMB	Articulação de Mulheres Brasileiras
AMB	Associação dos Magistrados do Brasil
CFEMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNJP	Comissão Nacional de Justiça e Paz
CTB	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social

PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SD	Solidariedade
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 Motivos e vicissitudes da reforma política	17
1.1 Teoria Democrática e Teoria da Representação	17
1.1.1 Democracia Direta, Representativa, Participativa e Semidireta	19
1.1.2 Crise da Democracia, Crise da Representação e Teoria dos Déficits Democráticos	23
1.2 Não decisão do Poder Legislativo	28
1.3 Formas de Participação Popular no Brasil	32
2 Metodologia	41
3 Reforma Política no Brasil	45
3.1 Projeto de Lei nº 2.679 de 2003	50
3.2 Projeto de Lei nº 1.210 de 2007	52
3.3 Comissões Especiais da Reforma Política	54
3.4 Grupo de Trabalho para a Reforma Política com Consulta Popular	60
4 Participação Popular na Reforma Política	67
4.1 Participação Popular Institucional	67
4.1.1 Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular	69
4.1.2 Sugestão nº 174/2009	70
4.1.3 Projeto de Lei nº 6316/2013 – Projeto Eleições Limpas	74
4.2 Participação Popular não Institucional	77
4.2.1 Repercussões das manifestações de junho de 2013 na Câmara dos Deputados	84
4.2.2 Análise dos discursos dos deputados federais no Plenário da Câmara dos Deputados	85
5 CONCLUSÕES	97
6 Referências	100
7 Apêndices	111

INTRODUÇÃO

A reforma política tem sido objeto de debate na Câmara dos Deputados de forma sistemática por quatro legislaturas. É natural a qualquer tema de semelhante relevância uma dilação do tempo de tramitação em relação ao ritmo normal de tramitação de outras matérias. Entretanto, essa dilação não se confunde com o esquecimento do assunto pelo Poder Legislativo, uma vez que se observa o constante agendamento e reagendamento do tema.

Tendo em vista que o sistema político de um país revela a relação entre Estado e sociedade, o debate rotineiro desse sistema no âmbito do parlamento revelaria uma insatisfação perene desta relação? Ou essa diuturna discussão não teria necessariamente uma relação com insatisfações populares?

Além destas questões, é de se perquirir de onde vem essa ânsia de mudança do sistema político. A sociedade tem exigido uma reforma política? Há reivindicações populares para que o sistema político seja reformado? Essa pode ser considerada uma das pautas das manifestações populares de junho de 2013? Há participação popular institucional no debate parlamentar sobre a reforma política, ou proposições de iniciativa popular sobre o tema? Como se dá esse tipo de participação no processo legislativo? Estar-se-ia diante de uma crise de representação? De uma crise na democracia? Ou da revelação dos latentes déficits democráticos da democracia brasileira? Por fim, essa participação popular (institucional ou não institucional) repercutiu efetivamente no âmbito da Câmara dos Deputados?

A reforma política engloba, portanto, discussões para além da esfera meramente eleitoral, como a questão da representação, do comportamento político, das formas de interação entre a sociedade e o Estado e da democratização das instituições de poder. Ao se pretender reformar o sistema através do qual a sociedade delega o poder a representantes, não se pode deixar de tocar em temas como a legitimidade, *accountability* vertical¹ e participação popular.

Este estudo se propõe, portanto, a analisar a reforma política, não sob o enfoque da análise das propostas, mas entendendo a participação popular como um possível agente no processo legislativo: as ações institucionais de participação popular no tema da reforma política, tanto sob a forma de apresentação de propostas legislativas próprias (sugestão na Comissão de Legislação Participativa e projeto de lei de iniciativa popular), quanto em audiências públicas para debater o tema, bem como a observação da ação não institucional, neste caso, através da observação das repercussões das

¹ Utilizando o conceito esboçado por Miguel (2005), *accountability* vertical remete “à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população” (MIGUEL, 2005, p.3)

manifestações populares de junho de 2013, seja para o agendamento, seja para a deliberação acerca da reforma política e seus efeitos sobre as propostas.

O primeiro capítulo traz como referencial teórico a Democracia Representativa, Direta, e Participativa, incluindo os aspectos relativos à teoria de crise de representação e dos déficits democráticos, com vistas a proporcionar maior subsídio teórico para os questionamentos que permeiam o tema reforma política, uma vez que a permanente existência de debate acerca da reforma de um sistema político pode guardar algum tipo de relação com a insatisfação da sociedade, seja oriunda de uma crise da representação, seja da existência de déficits democráticos. Além disso, abordou-se o tema da não decisão no âmbito do Poder Legislativo, com vistas a entender o fenômeno de não votação do tema da reforma política, e, por fim, as formas de participação popular no Brasil. Para tanto, a metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica.

O segundo capítulo aborda a metodologia utilizada para a realização da pesquisa.

O terceiro capítulo tem como foco o estudo da reforma política no Brasil, com vistas a observar a forma como a sociedade atuou institucionalmente no processo legislativo na Câmara dos Deputados neste tema. Para tanto foram realizados dois estudos de caso: o Projeto de Lei nº 2.679/2003 (BRASIL, 2003), de autoria da Comissão Especial de Reforma Política da 52ª Legislatura e o Projeto de Lei nº 1.210/2007, (BRASIL, 2007), de autoria do deputado federal Régis de Oliveira. A escolha do primeiro projeto tem como motivo a autoria: a de uma Comissão Especial dedicada exclusivamente ao tema. A do segundo se deu em vista da constatação de que “o PL nº 1.210/2007, em verdade, é cópia dos dispositivos do PL nº 2.679/2003” (FERREIRA JÚNIOR; PERLIN; ROCHA, 2012, p. 35). Além da análise dos referidos projetos, foram estudadas a Comissão Especial para a Reforma Política da 51ª, 52ª e 54ª Legislaturas e o Grupo de Trabalho para a Reforma Política com Consulta Popular, sempre sob o enfoque da participação popular nos trabalhos das referidas Comissões e do citado Grupo de Trabalho.

O quarto capítulo tem duas vertentes: a primeira abordou a participação popular institucionalizada no tema da reforma política na Câmara dos Deputados, analisando-a tanto em seu caráter de agente iniciador do processo legislativo e quanto em seu caráter de participante nas proposições apresentadas por outros parlamentares; a segunda iniciou-se com uma contextualização das manifestações de junho de 2013 e estudou as repercussões de tais manifestações no âmbito da Câmara dos Deputados. Assim, foram estudados a Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, a Sugestão nº 174/2009 (BRASIL, 2009), apresentada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC e outras entidades da sociedade civil que compõem a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política e o Projeto de Lei nº 6.316/2013 (BRASIL, 2013), denominado Projeto Eleições Limpas, de autoria de entidades da sociedade civil, capitaneado pela Ordem dos Advogados do Brasil e Confederação Nacional dos Bispos do

Brasil, e subscrito por 127 Deputados Federais. A escolha da Sugestão nº 174/2009 (BRASIL, 2009) e do Projeto de Lei nº 6.316/2013 (BRASIL, 2013), se deveu ao fato de tais iniciativas terem sido apresentadas por entidades da sociedade civil, sendo a primeira no ano de 2009 e a segunda, após os eventos de junho de 2013. Além dos estudos de caso, foi adotada a técnica de *elite interviewing* (TANSEY, 2007), na Comissão de Legislação Participativa. Foram, por fim, contextualizadas as manifestações populares de junho de 2013, através de pesquisa bibliográfica, e realizada a análise da forma como a Câmara dos Deputados interpretou as manifestações populares de junho de 2013, com o foco no tema da reforma política. Perquire-se se houve alguma influência das manifestações, num lapso temporal de um ano, na agenda e deliberações legislativas do Plenário da Câmara dos Deputados em relação ao tema da reforma política. Para tanto, foram analisados os discursos proferidos no Plenário da Câmara dos Deputados no ano de 2013. A análise do conteúdo dos discursos foi feita com base nos dados fornecidos pelo site da Câmara dos Deputados ou arquivados no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados – CEDI.

O estudo revela a baixa repercussão da participação popular institucional em relação ao tema reforma política e a existência de repercussões dos movimentos populares de junho de 2013 na agenda do tema reforma política no Plenário da Câmara dos Deputados, muito embora tais repercussões não tenham tido a amplitude necessária para que o tema superasse a tendência de não decisão. Por fim, é importante ressaltar que não compõem o escopo do trabalho a análise valorativa das proposições analisadas e análise das deliberações nas Comissões Permanentes e Temporárias da Câmara dos Deputados (excetuados os estudos de caso supra apontados), uma vez que, segundo Rodrigues (2010), a visibilidade do Plenário da Câmara dos Deputados para fins de *accountability* vertical é maior que a visibilidade das Comissões Permanentes e Temporárias.

1 Motivos e vicissitudes da reforma política

Com o objetivo de propiciar o entendimento de uma reforma política e da participação popular no processo legislativo de sua elaboração, o presente estudo se inicia, preliminarmente, por uma abordagem acerca das estruturas sobre as quais o Estado se sustenta e que seriam objeto dessa reforma. Para tanto, vislumbrou-se a necessidade de abordar a teoria democrática (englobando algumas das teorias democráticas, a saber, democracia direta, democracia representativa e democracia participativa) e a teoria da representação como parte do referencial teórico para o desenvolvimento do tema reforma política.

A partir da revisão bibliográfica desses temas, abordam-se as teorias acerca da crise de representação, crise da democracia e a teoria dos déficits democráticos, com vistas a estudar as análises acadêmicas sobre os problemas que a democracia pode enfrentar e que justificassem uma reforma do sistema político.

Ao final, completa-se esse capítulo com o estudo do instituto da não decisão, que, como será demonstrado, é utilizado pelo Poder Legislativo em relação ao tema da reforma política e com o estudo das formas de participação popular no sistema político brasileiro.

1.1 Teoria Democrática e Teoria da Representação

Compreender as teorias sobre a democracia e a teoria da representação são importantes para que se possa ter o pano de fundo do debate sobre a reforma política. Uma vez que a pretensão de uma reforma é uma alteração estrutural e que, no caso da reforma política, essas estruturas são as próprias bases sobre as quais se sustenta o sistema político, e, por conseguinte, o próprio Estado, se faz necessário abordar inicialmente as teorias que explicam a forma pela qual os indivíduos se fazem representar (teoria da representação) e escolhem tais representantes (teoria democrática).

No que tange à teoria da representação, o estudo etimológico realizado com precisão por Pitkin (2006) já confere a dimensão pela qual será abordada neste estudo: a representação com o significado de “atuar para alguém como seu agente autorizado ou deputado” (PITKIN, 2006, p. 20). Salienta a autora que a utilização da expressão representação com essa significação se deu em compasso com o desenvolvimento histórico de instituições, sendo aceito que o seu nascedouro se deu através das reuniões de cavaleiros e burgueses no Parlamento com o Rei na Inglaterra, a fim de se tratar da fixação de impostos. Assim, os convocados representavam os não convocados, atuando em seu nome e em seu nome firmando compromissos (em relação aos tributos a serem recolhidos ao Reino), sendo remunerados pelas comunidades e devendo a ela prestar contas dos feitos no Parlamento.

Essa origem histórica situa, então, a natureza da representação: um mandato, uma procuração para agir em nome do mandante, que se coaduna com a natureza autorizatória e delegatória da representação (HOBBS, 1651). Aires (2009, p.14), ao fazer revisão bibliográfica sobre o tema, aponta as críticas à teoria hobbessiana da representação:

O que chama a atenção em sua concepção de representação é a ausência da ideia de proteção dos interesses e de responsividade aos desejos da população, de modo que o representante se torna totalmente livre para agir como quiser. É justamente sobre este ponto que recaem as principais críticas ao pensamento hobbessiano. Muitos autores (LIMA JÚNIOR, 1997; PITKIN, 1983; AVRITZER, 2007) argumentam que ao considerar apenas o momento constitutivo da representação, via autorização, Hobbes deixa de lado um elemento central do conceito: a responsabilidade.

Divergindo em parte dessa perspectiva, Avritzer (2007) concebe como elemento central do conceito de representação a legitimidade, sendo a responsabilidade, por certo, um dos componentes da representação, mas não aquele que lhe confere a natureza de autorização. Para transmitir a outrem o poder de falar em seu nome e lhe criar obrigações, o indivíduo o autoriza, conferindo legitimidade à sua atuação. A responsabilidade aparece, em segundo momento, como uma obrigação do representante/mandatário: responder ao representado/mandante, prestar-lhe contas.

Sendo essa a natureza da representação, é de se perquirir acerca da natureza do mandato parlamentar, se imperativo ou independente. Esse questionamento é importante para se pesquisar as causas da denominada ‘crise da representação’, que, por sua vez, remete à questão: quando o agir do representante é legítimo e quando carece de legitimidade? Afinal, quando se fala em crise da democracia ou crise da representação, se está referindo à crise do instituto, ou das formas como tais institutos foram implementados? Pitkin (2006, p.30) compartilha a mesma inquietação:

A “polêmica sobre o mandato e a independência” é um daqueles debates teóricos infundáveis que nunca parecem se resolver, não importa quantos pensadores tomem posição em um lado ou no outro. Ele pode ser sintetizado nessa escolha dicotômica: um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor? A discussão nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente. Mas, na teoria política, o paradoxo é recoberto por várias preocupações substantivas: a relação entre os representantes na legislatura, o papel dos partidos políticos, a medida em que os interesses locais e parciais se encaixam no bem nacional, a forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto e ambas se relacionam com o exercício do governo.

Para resolver a polêmica, Pitkin (2006, p.43) se vale de Hanna Arendt:

Apenas a participação democrática direta proporciona uma alternativa real para o dilema entre mandato ou independência, no qual o representante ou é um mero agente de interesses privados ou é um usurpador da liberdade popular periodicamente eleito. No

primeiro caso, absolutamente ninguém tem acesso à vida pública, já que não há nenhuma. No segundo, a antiga distinção entre governante e governado [...] venceu outra vez; uma vez mais o povo não é admitido no domínio público, uma vez mais os assuntos de governo se tornaram o privilégio de poucos [...] Como resultado, o Povo ou deve afundar numa “letargia, precursora da morte da liberdade pública” ou deve “preservar o espírito de resistência” diante de qualquer governo que tenha eleito, já que o único poder que conserva é “o poder reserva da revolução.

No caso da representação, como a principal característica identificada é a legitimidade, a perda da legitimidade do representante geraria uma crise de representação, como se verá a seguir e nesse caso, conforme esboçado por Pitkin acima, a participação democrática direta seria o antídoto para trazer de volta essa legitimidade.

Assim, serão delineadas a seguir algumas teorias sobre democracia, para que se possa compreender, de um lado, o pano de fundo de toda e qualquer reforma política: o sistema político pelo qual cidadãos se subordinam ao Estado, e de outro lado, a legitimidade da participação popular no trâmite das proposições sobre o tema.

1.1.1 Democracia Direta, Representativa, Participativa e Semidireta.

Abordar toda a teoria acerca da democracia é tarefa por demais complexa para a finalidade a que se propõe este trabalho. Assim, se faz necessário, preliminarmente, um recorte epistemológico, uma vez que o termo democracia comporta significação variada, podendo designar “um sistema de valores, uma forma de governo e uma organização institucional” (FERREIRA FILHO, 1978, p. 5). Neste trabalho conceber-se-á a democracia no seu aspecto forma de governo, muito embora, como ressalta Ferreira Filho (1978), haja uma interligação entre as três designações: o sistema de valores inspiraria a forma de governo, e esta a organização institucional.

Para além de todas essas significações e aspectos outros de caráter filosófico-ideológico, tais como o caráter liberal da democracia representativa (VITULO, 2009), é certo que, mesmo em sua acepção relativa à forma de governo de um Estado, a teoria sobre a democracia não comporta um só significado. Todavia, a despeito dos diferentes enfoques conferidos pelos mais diversos autores, um núcleo conceitual pode ser extraído de todas as teorias e pode ser esboçado em face do antagonismo que a democracia faz em relação aos regimes autoritários.

Pode-se, então, conceber a ideia primeira de democracia como um governo de todos os cidadãos, o que remete à teoria clássica da democracia direta de Rousseau (2002), como uma forma de regime em que, através do autogoverno, a sociedade pudesse tornar efetiva a vontade geral. Rousseau conceitua a vontade geral não como uma mera soma das vontades individuais, mas como a denominada ‘vontade de todos’, uma conjunção das vontades em prol de toda a sociedade. Entretanto, certamente não se pode

partir dos elementos dessa teoria como parâmetro para a análise das demais teorias acerca da democracia, mesmo porque ela representa o extremo da visão acerca da autodeterminação de um povo: sem representantes no processo decisório, a voz de cada cidadão seria ouvida e levada em consideração na construção de uma única vontade geral.

No pensamento de Rousseau (2002, p.125) a atuação direta da sociedade na feitura das leis seria a única forma real de democracia:

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis. O povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do Parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada.

Como elucida Bastos (2001), o exercício da democracia direta se tornou inexecutável, com o crescimento dos Estados modernos, restando tal prática restrita a pequenos cantões suíços. O autor assevera, ainda, que a conformidade exclusiva e de desconformidade permanente da vontade do parlamentar com a vontade do povo devem ser relativizadas, ou seja, nem sempre no processo legislativo a vontade do parlamentar prevalecerá, assim como nem sempre terá prevalência a vontade do povo.

De igual forma, Canotilho (2011) aduz que o arquétipo dos *Town Meetings* americanos ou dos *Landsgemeinde* suíços desapareceu quase por completo nas democracias constitucionais complexas, não tendo, porém, desaparecido os mecanismos político-constitucionais do que ele denomina ‘democracia semidireta’, a qual pode ser conceituada como “a democracia representativa pelos partidos, acrescida da instrumentalização de institutos que possam servir à que se afigure a vontade do povo quando necessária” (BEÇAK, 2008, p. 143).

No mesmo contexto histórico de Rousseau, Montesquieu (2007) concebe a democracia em bases localizadas em extremo oposto à concepção de democracia elaborada por Rousseau. Inaugurando a perspectiva da democracia representativa, aduz que a eleição para representantes é o único momento de participação real e efetiva do povo no governo. Assim, Montesquieu (2007, p. 168), ao abordar a Constituição da Inglaterra em sua obra *O Espírito das Leis*, faz consignar:

Uma vez que, em um Estado livre, todo homem que supõe possuir uma alma livre deve ser governado por si próprio, é necessário que o povo em seu conjunto exerça o poder legislativo; mas, como isso é impossível nos grandes Estados e nos pequenos estaria sujeito a muitos inconvenientes, é preciso que o povo exerça pelos seus representantes tudo o que não pode exercer por si mesmo. (...) A grande vantagem dos representantes é que estes são capazes de discutir as questões políticas. O povo não é de modo algum apto para isso, fato que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia.

A teoria da democracia representativa, ao conceber a participação popular apenas no momento das eleições, como elucidam Bentham (1843) e James Mill (1937), conferia a ela uma função meramente protetora dos interesses dos cidadãos contra possíveis desmandos do Estado. Assim, um governo que não atendesse aos interesses dos cidadãos teria como sanção a perda do mandato.

Modernamente, a teoria da democracia representativa tornou-se hegemônica, tendo sido desenvolvida por autores como Schumpeter (1961, p. 328), que se contrapondo ao que denomina 'teoria clássica da democracia' aduz que "o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor". Assim, a democracia representativa é concebida, de uma forma geral, como aquela em que pessoas são eleitas para deliberar sobre matérias que dizem respeito à coletividade inteira (BOBBIO, 1986).

Corroborando o pensamento de Schumpeter, Dahl (1989, p. 11) sugere que "a teoria democrática diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes". Partindo dessa concepção de Dahl (1989), pode-se verificar que a democracia seria marcada pelo elemento "controle" dos cidadãos sobre os líderes, que sob a perspectiva da democracia representativa, seria exercido no momento da eleição; e sob a perspectiva da democracia direta, o controle seria o exercido pelo Poder Legislativo (que seria formado diretamente pelo povo).

Se por um lado a teoria da democracia representativa era concebida como mais realista que a teoria da democracia direta, de outro trazia os inconvenientes de um tipo de democracia meramente procedimental concebida por Schumpeter (1961). Ampliar a participação na sociedade se figurou como uma das respostas a essas questões.

John Stuart Mill (1991) foi um dos primeiros teóricos a pensar a participação para além dos limites introduzidos pela teoria da democracia representativa (na qual a participação cumpria uma função meramente protetiva contra desmandos do Estado), ao conceber a sua função educativa. Pateman (1970, p.44-45) elucida o que seria essa função educativa da seguinte forma:

Mill encara a função educativa da participação quase nos mesmos termos de Rousseau. Quando o indivíduo se ocupa somente de seus assuntos privados, argumenta, e não participa das questões públicas, sua 'auto-estima' é afetada, assim como permanecem sem desenvolvimento suas capacidades para uma ação pública responsável.

Estavam, assim, lançadas as primeiras sementes do que seria a teoria da democracia participativa. Esta surge como uma alternativa contra-hegemônica à teoria da democracia representativa. Criada por Arnold Kaufman no ano de 1960 (MANSBRIDGE, 1995), a expressão democracia participativa referia-se ao exercício pelo povo de um poder real sobre as decisões que lhe afetam. Santos e Avritzer (2003, p.

39.50) fazem um retrospecto temporal acerca do debate em torno da democracia no século XX e o surgimento do pensamento participativo:

Na primeira metade do século, o debate centrou-se em torno da desejabilidade da democracia (Weber, 1919; Schmitt, 1926; Kelsen, 1929; Michels, 1949; Schumpeter, 1942). Se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (Schumpeter, 1942). Essa foi a forma hegemônica de prática da democracia no pós-guerra, em particular nos países que se tornaram democráticos após a segunda onda de democratização. [...] Ao largo da formação de uma concepção hegemônica da democracia como prática restrita de legitimação de governos, surgiu também no pós-guerra, um conjunto de concepções alternativas que poderíamos denominar de contra-hegemônicas. A maioria destas concepções não rompeu com o procedimentalismo kelseniano. Elas mantiveram a resposta procedimental ao problema da democracia, vinculando procedimento com forma de vida e entendendo a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana.

No mesmo sentido, Pateman (1970, p.60-61) traz com precisão a ideia que permeia a teoria da democracia participativa: “a teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente (...) uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas.”

Ao lado das teorias sobre a democracia, floresceu no final do século XX o que se convencionou denominar democracia semidireta, normalmente confundida com democracia participativa. O Brasil é um exemplo dessa forma de democracia: “a arquitetura institucional do Brasil democrático é híbrida, e privilegia a combinação entre representação e participação” (AVRITZER, 2007 p.41).

Importante ressaltar a existência de certo tipo de confusão conceitual entre democracia semidireta e democracia participativa: muitos são os autores que classificam a democracia brasileira como uma democracia participativa. Isso se deve em muito ao surgimento da democracia semidireta, que conta com mecanismos típicos da participação direta do povo, tais como plebiscitos, referendos e projetos de lei de iniciativa popular. Neste sentido, por exemplo: “tais mecanismos estão presentes ora formalmente no texto constitucional, ora materialmente no sistema jurídico referenciado, conferindo legitimidade ao que se admite como democracia participativa em nosso ordenamento” (SANTOS, 2011, p. 106). De outro lado, Bonavides (2001, p.40) reconhece tais mecanismos na Constituição Federal brasileira como uma semente para a democracia participativa:

No Direito Constitucional positivo do Brasil já existe um fragmento normativo de democracia participativa; um núcleo de sua irradiação, um germe com que fazê-la frutificar se os executores e operadores da Constituição forem fiéis aos mandamentos e

princípios que a Carta Magna estatuiu. Com efeito, essa democracia ora em fase de formulação teórica, e que é, num país em desenvolvimento como o nosso, a única saída à crise constituinte do ordenamento jurídico, já se acha parcialmente positivada, em termos normativos formais, no art. 1º e seu parágrafo único, relativo ao exercício direto da vontade popular, bem como no art. 14, onde as técnicas participativas estatuídas pela Constituição, para fazer eficaz essa vontade, se acham enunciadas, a saber: o plebiscito, o referendun e a iniciativa popular.

Não obstante às críticas que possam ser tecidas acerca desse desacerto conceitual, a evolução do exercício dos mecanismos de participação da democracia semidireta poderá, ao final e ao cabo, transformá-la em uma democracia realmente participativa, onde os debates e as decisões são tomadas não apenas pelos representantes, mas por toda a sociedade.

Porém, diante dos modelos de democracia representativa que se efetivaram, Sartori (1962) já avistava: que a “ingratidão típica do homem de nossa época e sua desilusão com a democracia são reações a uma meta prometida e que não pode ser alcançada” (SARTORI, 1962, p. 54), o que, de acordo com Silva (2014, p. 30), significa que “essa decepção faz com que as pessoas se frustrem com o sistema de governo democrático, o que pode, por sua vez, provocar instabilidades no sistema. É justamente por isso que, segundo ele, o ideal democrático de participação deve ser minimizado: para evitar essa desilusão”. O que a democracia representativa prometeu (o ideal democrático), não conseguiu entregar (a realidade).

Essa insatisfação fez com que a Ciência Política voltasse à pesquisa acerca de um fenômeno de desgaste da democracia representativa. Estudos diversos acerca da qualidade da democracia, crise da democracia, crise de representação, de legitimidade e, ultimamente, a teoria dos déficits democráticos tentam explicar uma suposta antinomia: o ideal da democracia *versus* o desencanto pela democracia. Passa-se, então, à análise de tais estudos, que são importantes para a compreensão das razões pelas quais uma reforma política pode vir a ser ansiada pelo povo de uma nação.

1.1.2 Crise da Democracia, Crise da Representação e Teoria dos Défis Democráticos

No final do século passado, a democracia representativa “volta novamente a ser questionada, apresentando evidentes sintomas de esgotamento e degradação, confundindo os interesses privados com aqueles públicos, apresentando uma contradição constante entre a expectativa da representação por parte dos cidadãos e sua prática política real” (SCAVO; BEZERRA, 2014, p.10).

De uma forma geral, as premissas constantes desse pensamento podem resumir o que teóricos desenvolveram como uma ‘crise da democracia’. Tal crise, entretanto, não pode ser vista como um apreço pelo totalitarismo. Ao contrário disso, decorre da frustração da expectativa em torno de um modelo de Estado que não conseguiu dar respostas aos anseios do povo. Não é a toa que Sartori (1994), no epílogo de

sua revisitação da teoria democrática, conclui que “nossas democracias decepcionam, mas não traem. Isso ocorre porque a teoria da democracia liberal é a teoria da política que inclui uma teoria de sua prática, que abrange fins e meios” (SARTORI, 1994, p. 319).

Essa crise não se centra apenas no regime abstratamente, mas, sobretudo, às instituições que o compõe. Um exemplo disso é o que revelam as pesquisas de opinião realizadas no Brasil acerca da confiança nas instituições no Brasil. De acordo com Moisés (2005a, p.34) “pesquisas recentes mostram que, apesar do apoio ao regime democrático per se, cerca de 2/3 dos brasileiros não confiam – em diferentes graus – em parlamentos, partidos, executivos, tribunais de justiça e serviços públicos de saúde, educação e segurança”. Manin (2013), por sua vez, apesar de deixar claro que a erosão da fidelidade partidária entre os eleitores não implicava a obsolescência dos partidos políticos, ratifica a insatisfação do povo com os partidos políticos.

Salienta-se que o declínio da confiança nas instituições, de acordo com Henrique (2010) representa para os culturalistas dois tipos principais de paradoxos: de um lado o desejo pela democracia e do outro a reprovação da atuação dos políticos; e o outro paradoxo – nos termos dos estudos de Norris (1999) –, de um lado a existência de cidadãos críticos, que têm forte adesão aos valores democráticos e do outro a reprovação ao modelo democrático dos séculos XVIII e XIX. Importante salientar que, para Norris (1999), essa desconfiança política não seria, até certo ponto, necessariamente indesejável, revelando mais um “aumento de demanda por novas formas de engajamento político via novos movimentos sociais e ações diretas para substituir os velhos canais de participação via partidos e grupos de interesse” (NORRIS, 1999, p. 24).

No que pertine à teoria acerca da crise de representação, Miguel (2003, p. 124) apesar de reconhecer a dificuldade de sua comprovação, argumenta que “ela se sustenta sobre três conjuntos de evidências, relativas ao declínio do comparecimento eleitoral, à ampliação da desconfiança em relação às instituições, medidas por *surveys*, e ao esvaziamento dos partidos políticos”. Uma questão importante nesse contexto é a imperatividade ou liberdade dos mandatos. Uma vez que é através do voto que um cidadão se legitima para o exercício do mandato, indaga-se: seria ele autônomo ou imperativo? Miguel (2005) ao diferenciar o mandato livre do imperativo traz os argumentos de Edmund Burke, segundo o qual pela natureza da representação “o deputado representa a nação, não seu distrito a particular, muito menos só aqueles que sufragaram seu nome” (MIGUEL, 2005, p. 6), além de possuir competência para a representação, agindo pela razão e não pela vontade. Por outro lado, aduz que a ideia de mandato imperativo seria ingênua, considerando o representante mero emissário da vontade dos representados. Ainda de acordo com Miguel (2005), foi a ideia de mandato livre que triunfou nas democracias representativas.

Com o mandato livre, houve, segundo Ribeiro (2007), um distanciamento entre representantes e

representados e a tendência de os partidos políticos monopolizarem a ação política, o que remete o leitor às questões apontadas por Manin (2013) acerca da ação dos partidos políticos. Baseado nos estudos de Dalton e Wattenberg², Manin informa que os partidos “permanecem fortes como organizações parlamentares e como organizações para fazer campanha. O que mudou foi a relação de um número crescente de eleitores com os partidos: há menos fiéis a partidos do que no passado” (MANIN, 2013). Nesse caso, esse afastamento do eleitorado pode ser concebido como o resultado de uma desconfiança, que ao final, pode ser vista, para alguns, como um problema real de representatividade.

Interessante destacar que a conclusão acerca das teorias de crise da democracia ou de crise de representatividade levam a uma mesma questão: a confiança (ou a falta dela). Acerca dessa questão, pode-se perceber em Moisés (2005b, p. 87) o elo não só entre as duas teorias (crise da democracia e crise de representação), como também a teoria dos déficits democráticos que será tratada a seguir:

A confiança política dos cidadãos não é, portanto, cega ou automática, mas depende das instituições estarem estruturadas para permitir que eles conheçam, recorram ou interpelem os seus fins últimos – fins aceitos e desejados pelos cidadãos. Regras institucionais democráticas como a imparcialidade em eleições, a proibição no uso de recursos públicos ou a igualdade de acesso à justiça, ao “naturalizar” os direitos de cidadania, geram as expectativas sociais sobre seu desempenho, assim como de seus funcionários, e isso afeta a relação dos cidadãos com elas. Ou seja, a confiança política dos cidadãos depende da coerência das instituições a respeito de sua justificação normativa, e é o repertório de significações resultante de seu funcionamento que determina a medida dessa confiança, que pode ou não se estender aos seus responsáveis, conforme seu comportamento seja compatível com aqueles objetivos. Essa dinâmica envolve, portanto, a experiência dos cidadãos com as instituições e isso conta para a ocorrência do fenômeno de confiança.

O déficit democrático, de acordo com Norris (2011), seria a discrepância entre as aspirações democráticas e a efetiva satisfação com o funcionamento da democracia em determinado Estado. O termo “déficit democrático” surgiu num contexto muito próprio: as discussões acerca da legitimidade da União Europeia. De acordo com a Norris (2011, p. 2, tradução nossa):

A noção de um “déficit democrático” surgiu pela primeira vez nos debates sobre a legitimidade da União Europeia. O núcleo de tomada de decisão das instituições da UE tem sido considerado por alguns comentaristas bem aquém dos padrões de *accountability* e transparência democráticas que existem, a nível nacional dentro de cada um dos Estados-Membros.

A partir dessa primeira ideia, foi concebida a hipótese de que em Estados democráticos poderiam haver déficits democráticos. Tal hipótese foi objeto de pesquisa desenvolvida por Norris (2011), que

² Russel J. Dalton e Martin Wattenberg escreveram em 2000 a obra *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, na qual documentam a tendência de erosão das fidelidades partidárias em todas as democracias estabelecidas.

constatou, por meio de *surveys*, a existência, em determinados Estados, de um afastamento entre os anseios do povo e o atendimento (ou não) a tais anseios. Norris ainda expande suas conclusões para outras áreas, como a confiança, em que critica os autores que asseveram haver uma tendência uniforme de declínio do nível de confiança, e o faz, também, em relação à sua obra anterior, *Critical Citizens: Global Support For Democratic Governance*, de 1999. Porém, o que interessa a este estudo é a ideia dos déficits esboçada na obra de 2011, bem como o cálculo dos déficits realizados em vários países.

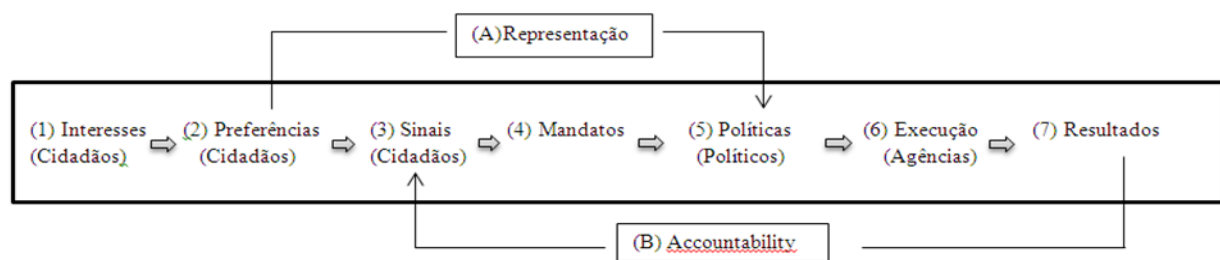
Para realizar tais cálculos, foi feita a análise das seguintes perguntas extraídas dos *World Source Values Survey 2005-7*:

- a) Valores democráticos: Quão importante é para você viver em um país que é governado democraticamente? Nesta escala onde 1 significa que é "nada importante" e 10 significa "absolutamente importante", que posição você escolheria?
- b) Desempenho democrático: e quão democraticamente este país está sendo governado hoje? Novamente usando a forma de escala de 1 a 10, onde 1 significa que é "nada democrático" e 10 significa que é "completamente democrático", em que posição você escolheria?

O déficit democrático seria, portanto, a diferença média entre os valores atribuídos a (a) e (b).

Já no estudo de Fung (2006), os déficits democráticos foram concebidos como dissensos existentes entre os interesses/preferências dos cidadãos e o atendimento a esses interesses/preferências pelos candidatos eleitos. A partir de um esquema, o autor explica de forma pedagógica:

Figura 1: O processo político representativo mínimo



Fonte: (FUNG, 2006, p. 669, tradução nossa)

Resumidamente, neste esquema os cidadãos têm (1) interesses e (2) preferências sobre opções políticas que eles acham que iram alcançar esses interesses. Eles (3) sinalizam estas preferências para o governo, votando em eleições periódicas para partidos e políticos cujos programas mais se aproximam suas preferências. Estes sinais eleitorais geram (4) mandatos para políticos representativos para fazer (5) políticas para alcançar esses interesses. Sob a separação de poderes entre as funções legislativas e executivas, (6) agências formadas por administradores profissionais são encarregados de executar essas políticas, que geram (7) os resultados que alcançam os (1) interesses que começam este processo (FUNG, 2006, p. 669).

Os déficits democráticos ocorreriam numa democracia representativa, segundo Faria (2012), ao sistematizar a teoria de Fung, de quatro formas específicas: a) a inexistência de preferências claras dos cidadãos, independentemente das políticas que possam ser adotadas, ou mesmo a mudança de tais preferências; b) falha na comunicação das preferências dos cidadãos para seus representantes devido à ausência de uma sólida e contínua conexão entre os cidadãos e os seus representantes; c) insuficiência do mecanismo eleitoral para fins de *accountability*; e d) incapacidade de o Estado apresentar resultados razoáveis de políticas que atendessem às preferências dos cidadãos, em vista de algumas áreas não dependerem apenas de lei e ações administrativas, mas também de ações dos atores da esfera privada e outras, o engajamento e contribuição de cidadãos.

Percebe-se do esquema traçado por Fung (2006) que o binômio representação x *accountability* é a equação da democracia representativa, na qual os déficits democráticos podem se apresentar, tanto no instituto da representação, quanto no da *accountability*.

Entretanto, além das formas apresentadas por Fung (2006), através das quais os déficits democráticos se manifestam, é de se reconhecer a possibilidade de o representante saber exatamente quais os interesses e preferências dos representados e, deliberadamente, optar por dar efetividade a políticas públicas diversas, seja por julgá-las melhores para a sociedade, seja por atendimento a interesses particularistas em prejuízo do bem público. Estar-se-ia diante da figura do mandato autônomo.

Em comum, ambos os autores – Norris e Fung – trazem como uma das características inerentes à ocorrência de déficits democráticos a baixa satisfação do povo com o funcionamento da democracia. Entretanto, no que tange às consequências da participação popular na democracia, os autores se afastam de forma diametralmente oposta: para Norris (2011), a participação popular geraria cidadãos mais críticos, o que contribuiria para o aumento dos déficits democráticos. Esta consequência, segundo Norris, estaria fundamentada no argumento de que, quanto mais críticos os cidadãos, maior desempenho da democracia eles esperariam, de forma que a diferença entre os valores atribuídos às questões suprarreferidas tenderiam a aumentar, embora ainda apreciem os valores da democracia.

Fung (2006), por outro lado, considera a participação popular uma forma de reduzir os déficits democráticos. Cidadãos mais participativos interfeririam de uma forma mais clara, fazendo chegar aos seus representantes as suas preferências. Ao mesmo tempo, fariam aumentar a necessidade de os representantes realizarem *accountability*, para que os seus eleitores saibam como foram representados. Uma das formas para tal redução seria a participação popular abordada sob uma perspectiva experimentalista, que parte da análise dos mecanismos concretos de participação para identificar quais seriam os tipos mais eficientes para sanar vícios da democracia representativa (FUNG; COHEN, 2007).

Desse modo, a teoria dos déficits democráticos, diferentemente das hipóteses de crises da democracia ou da representação, concebe as questões relativas à confiança política e à demanda por maior

representatividade e participação popular no governo como inerentes aos sistemas representativos, havendo formas de serem equacionados ou minimizados. A reforma política se apresentaria, então, como uma forma de se aperfeiçoar o sistema político e sintonizá-lo em relação aos anseios do povo.

1.2 Não decisão do Poder Legislativo

Tendo sido abordada a teoria da democrática como pano de fundo para se estudar a reforma política sob o prisma da participação popular, outro tema que demanda um enfoque especial é a não decisão no âmbito do Poder Legislativo, que, como veremos, se aplica ao tema da reforma política na Câmara dos Deputados. A razão de se abordar esse tema é, como se verá durante o levantamento de dados da pesquisa, a constante posição do Poder Legislativo de não decidir sobre o tema da reforma política.

O processo legislativo, concebido como “o conjunto de atos coordenados tendo em vista a criação de regras jurídicas” (FERREIRA, 2001, p. 341), tem como premissa um início, com a apresentação de uma proposta, e um final – a sua votação, seja para aprovar a proposta, seja para rejeitá-la. Assim, a lógica do processo legislativo é a decisão.

Porém, nem sempre o processo legislativo segue essa lógica. Há proposições que, apesar de percorrerem todas as fases legislativas, não são deliberadas (aprovadas ou rejeitadas), nem arquivadas. O art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014) – RICD – dispõe expressamente:

Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

- I – com pareceres favoráveis de todas as Comissões;
- II – já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;
- III – que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;
- IV – de iniciativa popular;
- V – de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

A Constituição Federal conceitua legislatura no parágrafo único do art. 44: “cada legislatura terá a duração de quatro anos” (BRASIL, 2014, p. 31). Assim, se um projeto de lei for apresentado no início da legislatura, e não estiver nas ressalvas dos incisos do art. 105 do RICD, ele será arquivado. Por outro lado, se o projeto já estiver pronto para a pauta, com pareceres favoráveis de todas as Comissões, ou se for uma proposição de iniciativa de outro Poder, por exemplo, ele continuará em tramitação nas próximas legislaturas. Dessa forma, apesar de o curso do processo legislativo ter como horizonte uma decisão, poderá advir a uma proposição o que se convencionou denominar não decisão.

O conceito de não decisão utilizado nesta pesquisa é o concebido por Bacharach e Baratz (1963).

Ao discorrer sobre o exercício do poder, estes autores conceituaram a não decisão como “a prática de limitar o âmbito da real tomada de decisão a questões ‘seguras’, manipulando os valores da comunidade dominante, mitos, instituições políticas e procedimentos” (BACHRACH; BARATZ, 1963, p. 632).

Diferente do que poderia ser uma dilatação no tempo ou prorrogação do prazo de deliberação de determinada proposição, a não decisão implica uma decisão implícita: a de não decidir. Segundo Bacharach e Baratz (2011), a não decisão é, na verdade, uma das faces do poder. A primeira face seria a que se exterioriza a partir da concretização da decisão. A segunda seria a de não decidir temas que não se enquadrem entre as preferências do detentor do poder. Explicitam os autores:

Pode uma sólida concepção de poder basear-se no pressuposto de que o poder é totalmente incluído e completamente refletido em “decisões concretas” ou em atividades relacionadas diretamente à tomada de decisões? Consideramos que não. É claro que o poder é exercido quando A participa da tomada de decisões que afeta B. Mas o poder também é exercido quando A devota suas energias na criação ou no reforço de valores sociais e políticos e de práticas institucionais que limitam o escopo do processo político submetido à consideração pública de apenas aqueles temas que são comparativamente inócuos para A. Na medida em que A obtém sucesso em fazer isso, impede-se que B, para todos os propósitos práticos, leve a público quaisquer temas que possam em sua decisão ser seriamente prejudiciais para o conjunto de preferências de A (BACHRACH; BARATZ, 2011, p. 151).

É necessário frisar a necessidade de parâmetros para se distinguir o fenômeno da não decisão da tramitação mais dilatada de determinadas proposições. Isso porque há outros fatores que influenciam o tempo de tramitação de uma proposição até a sua apreciação, não sendo a variável ‘tempo’ suficiente para se detectar a deliberada intenção de não se decidir.

Algumas proposições demandam maiores discussões no parlamento, incluindo a realização de diversas audiências públicas. Outras demandam até discussões fora da Câmara, com a realização de conferências e seminários, e outras alternam períodos de tramitação contínua com períodos de paralisação motivados por questões políticas. Assim, no intuito de dissociar do conceito de não decisão as proposições que demandam maiores discussões, é importante ilustrar as formas como a não decisão se manifesta: em se tratando de anteprojetos, pode se conceber configurada a não decisão quando o relator da matéria apresenta o seu voto e a Comissão Especial não delibera; em se tratando de proposições já protocoladas, estando elas prontas para a pauta³, seja no âmbito do Plenário da Câmara, seja no de quaisquer comissões e a matéria não é pautada para deliberação; ou, mesmo que seja pautada, não entra em votação, devido a manobras de obstrução.

³ O art. 59 do RICD dispõe qual matéria poderá figurar na ordem do dia do Plenário: “Art. 59. Encerrada a apreciação, pelas Comissões, da matéria sujeita à deliberação do Plenário, ou na hipótese de ser provido o recurso mencionado no § 1º do artigo anterior, a proposição será enviada à Mesa e aguardará inclusão na Ordem do Dia.”

Da mesma forma, não se pode considerar como não decisão a mera obstrução de parlamentares à votação de determinada matéria. Obstrução parlamentar, na definição de Rabelo-Santos (2009, p.44), é:

o mecanismo utilizado pelos parlamentares, orientados e coordenados pelos respectivos líderes partidários, com a intenção de impedir o andamento dos trabalhos e ganhar tempo dentro de uma estratégia política, mediante o emprego de várias táticas, tais como apresentação de requerimentos, negação de quórum, questões de ordem, dentre outros procedimentos previstos nos diplomas interna corporis das casas legislativas.

Outra finalidade da obstrução apontada por Inácio (2006) é pressionar a maioria⁴ a fazer um acordo com a minoria para se votar determinada matéria. Nesse aspecto, “a obstrução é, portanto, um direito assegurado institucionalmente aos partidos para manifestar o dissenso e bloquear o processo decisório, de forma a induzir à negociação entre as partes” (INÁCIO, 2006, p. 18).

Verifica-se que a não decisão, concebida como o poder de não decidir, é inerente à maioria, pois apenas quem possui o poder de evitar a deliberação de uma determinada matéria pode, efetivamente, decidir por não decidir. Já a obstrução, concebida como uma tática de evitar uma derrota numa votação, ou de forçar a maioria a uma negociação, é inerente à minoria. Isso não significa, porém, que a maioria não possa utilizar recursos de obstrução. Ao contrário, a utilização desses recursos, aliado ao fato de se ter maioria de votos, é o meio pelo qual pode ser observada a não decisão. Exemplo disso pode ser concebido quando o Presidente da Câmara dos Deputados pauta um projeto de interesse da minoria. A maioria, para evitar um possível desgaste político pela rejeição da proposta, apresenta, então, um requerimento de retirada de pauta, o qual, devidamente aprovado, retira do Plenário a possibilidade de deliberar sobre o tema.

Outra forma de ocorrência de não decisão no processo legislativo pode ser observada quando a maioria deixa de enfrentar a obstrução da minoria, por, apesar de não querer aprovar, não ter interesse em rejeitar a matéria. Nesse caso, a minoria sabe que se a matéria for à votação, a maioria vai rejeitá-la. Então, entra em processo de obstrução para que no momento em que a correlação de forças for favorável, a matéria volte a ser apreciada. A maioria, por sua vez, não tem interesse em eventual desgaste que a rejeição da matéria pode trazer, e, com isso, concorda com a obstrução da minoria, deixando a matéria sem decisão.

Conforme visto, uma variável importante para se perceber a não decisão na esfera do Poder Legislativo é o tempo. Porém, aferir com precisão qual seria o tempo natural da tramitação de uma proposição e diferi-lo do fruto de uma não decisão é tarefa que exige a conjugação de outras variáveis

⁴ O art. 13 do RICD apresenta os conceitos de maioria e minoria: “Art. 13. Constitui a Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se Minoria a representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da Maioria.

Parágrafo único. Se nenhuma representação atingir a maioria absoluta, assume as funções regimentais e constitucionais da Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar que tiver o maior número de representantes.” (BRASIL, 2014, p. 23)

independentes (como a atuação de grupos de pressão, a posição do governo, fidelidade dos partidos da base e dos parlamentares dos partidos às suas lideranças, conjuntura externa e o desgaste que o voto contrário à matéria pode trazer) e uma análise pontual de cada proposição, com suas peculiaridades (como a extensão do tema e a repercussão na sociedade).

Dessa forma, para fins deste estudo, no que pertine a Sugestões apresentadas à Comissão de Legislação Participativa - CLP, adotou-se como parâmetro temporal para se considerar ocorrida a não decisão, o prazo de 04 anos de tramitação sem que tenha havido votação. A fixação do período em 4 anos se deveu ao fato de coincidir com o período de uma legislatura, em vista do princípio da unidade da legislatura (SILVA, 2006), e do que dispõe o art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Assim, como as Sugestões não podem ser arquivadas sem que haja a sua rejeição pela CLP, quando a matéria não tiver sido apreciada por um prazo superior a 04 anos interpreta-se que a CLP optou pelo instituto da não decisão.

No caso das proposições legislativas (projetos de lei, projetos de lei complementar e propostas de emenda à constituição, por exemplo), considerar-se-á ocorrida a não decisão quando: a) apresentado o voto do relator, a matéria não tiver sido pautada em reunião no prazo de 40 sessões⁵; b) tendo sido iniciada a votação da proposição, não se levar a votação ao cabo, seja pela aprovação ou pela rejeição da matéria; c) designado relator e não tiver sido apresentado o voto no prazo, o presidente não tenha avocado a matéria ou designado outro relator⁶; d) não tendo o presidente indicado relator por prazo superior a 20 sessões⁷ (que é o prazo destinado ao relator apresentar o seu relatório e voto). Isso porque o Regimento Interno da Câmara dos Deputados não fixa prazo para que o presidente nomeie relator para as matérias. Nesse caso, não havendo a nomeação no prazo que teria o relator para se manifestar sobre a proposição e não havendo requerimento de qualquer membro da Comissão para que o presidente faça a designação, estar-se-á diante de uma não decisão legislativa.

Muitas são as matérias sobre as quais a Câmara dos Deputados opta pela não decisão. Para fins exemplificativos, pode-se arrolar as seguintes proposições que contam com mais de 25 anos de tramitação: a) Projeto de Lei nº 6.132/1990, que regulamenta o exercício de grupo de pressão ou lobby (mesmo estando pronto para a pauta desde 1993, nunca foi votado no Plenário da Câmara dos Deputados); b) Projeto de Lei nº 1.314/1988, que dispõe sobre a concordata do mini, pequeno e médio produtor rural, teve sua discussão reaberta em 11/09/1997 no plenário da Câmara dos Deputados e até o final da 54ª

⁵ O Art. 52 do RICD dispõe sobre os prazos para exame de proposições no âmbito das Comissões, trazendo como prazo máximo 40 sessões quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária. Este prazo é contado da apresentação do projeto na comissão. Para fins de não decisão, porém, o prazo está sendo considerado a partir da entrega do voto do relator.

⁶ O §3º do Art. 52 do RICD dispõe que: “esgotado o prazo destinado ao Relator, o Presidente da Comissão avocará a proposição ou designará outro membro para relatá-la, no prazo improrrogável de duas sessões, se em regime de prioridade, e de cinco sessões, se em regime de tramitação ordinária” (BRASIL, 2014, p.68).

⁷ O art. 52, §1º dispõe que “o relator disporá da metade do prazo concedido à Comissão para oferecer o seu parecer” (BRASIL, 2014, p.68).

Legislatura não teve a votação concluída; c) Projeto de Lei nº 6.125/1990, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, o qual está pendente de parecer do relator desde 2011); d) Projeto de Lei nº 6.129/1990, que estabelece diretrizes para uma Política Nacional de Habitação Rural e dá outras providências (está aguardando designação de relator desde 2008).

Além dessas matérias, cumpre salientar que o tema reforma política, conforme será verificado mais detidamente quando da análise de cada projeto de lei, padece da não decisão legislativa, não tendo a matéria sido votada até o encerramento da 54ª Legislatura pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Em relação à proposição que, apesar de pronta para apreciação, não foi pautada, pode-se citar o parecer do Relator da Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à Reforma Política da 54ª Legislatura, que foi apresentado em 17/08/2011 e até o final da Legislatura não foi votado. Em relação ao Projeto ter iniciado sua votação e não ter sido encerrada a sua votação, pode-se citar como exemplo o Projeto de Lei nº 1.210/2007, que iniciou a sua votação em 27/06/2007 e não foi concluída até o encerramento da 54ª Legislatura. No caso de proposição cujo relator não tenha apresentado o parecer no prazo, sem que tenha havido avocação pelo presidente da Comissão, pode-se citar o Projeto de Lei nº 4.634/2009, que teve designado como relator o deputado federal Ricardo Berzoini em 22/08/2007, e só foi apresentado o voto em 22/12/2010. Em relação à proposição cujo presidente tenha indicado relator por prazo superior a 20 sessões, pode-se citar o Projeto de Lei nº 4.635/2009 (apensado ao Projeto de Lei nº 2.211/2007), que teve devolvido o projeto sem manifestação pelo relator em 27/03/2014 e apenas em 15/10/2015 foi designado novo relator.

1.3 Formas de Participação Popular no Brasil

A participação popular no Estado pode assumir duas formas principais: a participação popular institucional e não-institucional.

Participação popular institucional pode ser concebida como aquela em que o próprio Estado fornece mecanismos para que, numa democracia representativa, a sociedade possa diretamente tomar decisões (como no caso do referendo e do júri popular), influenciar na tomada de decisões (como no caso do plebiscito e de conselhos consultivos), instar a Administração Pública a se pronunciar sobre determinado tema de interesse da sociedade (como no caso da iniciativa popular de leis e da ação popular).

Já a participação popular não-institucional é toda a forma de manifestação utilizada pelos cidadãos para que suas reivindicações possa ser ouvidas e atendidas pelo governo, tais como utilização de redes sociais, passeatas, realização de seminários e conferências para o debate de temas, organização de grupos

de entidades para traçar estratégias de ação junto a órgãos da administração pública, ocupação de prédios públicos, pressão junto a parlamentares e órgãos públicos, entre outras.

A Constituição Federal do Brasil de 1988, no parágrafo único do seu art. 1º, já aponta para mais que uma mera democracia representativa: ao dispor que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 1), verifica-se que o voto não é a única forma conferida aos cidadãos para dizer o que espera do governo.

Por sua vez, o art. 14 da Constituição Federal traz expressamente o rol de formas institucionais pelas quais o povo exerce a soberania popular:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I - plebiscito;
II - referendo;
III - iniciativa popular.

Além das formas do exercício direto do poder pelo povo, o texto constitucional traz treze dispositivos que dispõem sobre formas de participação popular no âmbito do Poder Judiciário, do Poder Executivo e do Poder Legislativo, conforme se afere do quadro a seguir:

Quadro 1 - Formas de participação popular na Constituição Federal brasileira de 1988

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988		
DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL	ASSUNTO	ESFERA DO PODER
Art. 5º, inciso XXXVIII	Participação popular no júri.	Poder Judiciário
Art. 5º, inciso LXXIII	Legitimidade para qualquer cidadão propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.	Poder Judiciário
Art. 10	Participação dos trabalhadores em órgãos públicos ligados a seus interesses trabalhistas ou previdenciários	Poder Executivo
Art. 18, § 4º	Consulta prévia da população para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.	Poder Legislativo
Art. 37, §3º	Participação do usuário na administração pública direta e indireta	Poder Executivo
Art. 58, §2º, II	Realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil pelas Comissões do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;	Poder Legislativo
Art. 187	Participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, na política agrícola.	Poder Executivo e Poder Legislativo

DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL	ASSUNTO	ESFERA DO PODER
Art. 194, inciso VII	Gestão quadripartite da seguridade social, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.	Poder Executivo
Art. 198, inciso III	Participação da comunidade como uma das diretrizes nas ações e serviços públicos de saúde.	Poder Executivo
Art. 204, inciso II	Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações na assistência social.	Poder Executivo
Art. 216-A, §1º, inciso X	Democratização dos processos decisórios com participação e controle social no sistema nacional de cultura	Poder Executivo
Art. 227, §1º	Participação de entidades não governamentais em programas de assistência à criança ao adolescente e ao jovem	Poder Executivo
Art. 231, §3º	Oitiva das comunidades indígenas afetadas para o Congresso Nacional autorizar a exploração de recursos hídricos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas.	Poder Legislativo
Art. 79, parágrafo único do ADCT.	Participação de representantes da sociedade civil no Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	Poder Executivo
Art. 82 do ADCT	Gestão por entidades que contem com a participação da sociedade civil nos Fundos estaduais, distritais e municipais de Combate à Pobreza.	Poder Executivo

Fonte: elaboração própria a partir da Constituição Federal brasileira de 1988

Percebe-se, portanto, que a Constituição Federal de 1988 instaura um sistema político que prestigia a participação popular no âmbito dos três Poderes. Ao analisar o desenho institucional e as instituições participativas no Brasil, Avritzer (2008) diferencia três formas de participação popular no processo de tomada de decisão política: um processo de baixo para cima, citando como exemplo o orçamento participativo no Brasil; um processo de partilha do poder, com participação simultânea entre atores estatais e atores da sociedade civil, tal como nos conselhos; e “um processo de ratificação pública, ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (AVRITZER, 2008, p. 2). Veja que o autor não insere a iniciativa popular de projetos de lei como uma forma de participação popular no processo de tomada de decisão, o que pode ser explicado pelo fato de a iniciativa popular ter como principal característica a provocação do Poder Legislativo para que delibere sobre determinado tema, e não de uma tomada de decisão.

Porém, depois de mais de vinte e três anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram convocados apenas um plebiscito nacional, em 1993, relativo à escolha do regime e do sistema de governo; um plebiscito estadual, em 2011, relativo à escolha sobre a divisão do estado do Pará; um referendo nacional, em 2005, relativo à ratificação da proibição da comercialização de armas de fogo e

munições (estatuto do desarmamento); e um referendo regional, em 2010, relativo à ratificação do novo horário para o estado do Acre.

Comparando o resultado de utilização de plebiscitos e referendos nacionais no Brasil com outros países da América Latina, verifica-se, de acordo com o Quadro 02, que de um total de 40 consultas populares nacionais em 30 anos (1978 até 2008) nos 19 países pesquisados, o Brasil promoveu 2 consultas nacionais, ou 5% (cinco por cento) das consultas realizadas na América Latina. Além disso, a pesquisa realizada por Altman (2010) também fez o levantamento do número de temas consultados. De um total de 96 temas, o Brasil consultou nacionalmente a população sobre 3 temas, ou 3,1% dos temas objeto de consulta popular nacional dos países da América Latina.

Quadro 2 - Utilização de plebiscitos e referendos nacionais na América Latina de 1978 a 2008

UTILIZAÇÃO DE PLEBISCITOS E REFERENDOS NACIONAIS NA AMÉRICA LATINA DE 1978 A 2008				
PAÍS	QUANTIDADE	PORCENTAGEM	ANOS	TEMAS
ARGENTINA	1	2,5%	1984	1
BOLÍVIA	3	7,5%	2004; 2008 e 2009	8
BRASIL	2	5%	1993 e 2005	3
CHILE	4	10%	1978; 1980; 1988 e 1989	4
COLÔMBIA	2	5%	1990 e 2003	16
COSTA RICA	1	2,5%	2007	1
CUBA	0	0		0
REP. DOMINICANA	0	0		0
EQUADOR	9	22,5%	1978; 1986; 1994; 1995; 1996; 1997; 2006; 2007 e 2008	39
EL SALVADOR	0	0		0
GUATEMALA	2	5%	1994 e 1999	5
HONDURAS	0	0		0
MÉXICO	0	0		0
NICARÁGUA	0	0		0
PANAMÁ	4	10%	1983; 1992; 1998 e 2006	4
PARAGUAI	0	0		0
PERU	2	5%	1993; 2005	2
URUGUAI	5	12,5%	1980; 1994; 1996; 1999 e 2009	6
VENEZUELA	5	12,5%	1999; 1999; 2000; 2007 e 2009	7
TOTAL	40	100%		96

Fonte: Elaboração do autor a partir de ALTMAN, 2010, p. 7⁸

⁸ A compilação dos dados foi necessária, pois o autor diferencia plebiscitos constitucionais (que seriam obrigatórios, para que se altere determinada norma), consultivos (que equivalem ao modelo de plebiscito brasileiro) e facultativos (que equivalem aos

Há países, sobretudo na Europa Ocidental, que utilizam as consultas populares com mais frequência. Backes (2005) ao traçar um comparativo internacional sobre o uso desses mecanismos de democracia direta revela a sua alta incidência, como a Itália, que realizou 28 consultas populares desde os anos 1970 até 2005, a Irlanda (14 consultas de 1970 até 1993) e a França (7 consultas de 1958 até 2005). Entretanto, mesmo em países europeus, há aqueles em que a adesão a tais mecanismos é tímida, como o Reino Unido (1 plebiscito até 1993) e a Alemanha Ocidental, onde depois da época do nazismo não mais se utilizou o instituto. Sobre a Suíça a autora afirma:

Na Europa está situado o campeão mundial no uso das consultas populares, a pequena Suíça. Nesse país foram realizadas em torno da metade do total de 800 plebiscitos de âmbito nacional realizados até 1993 no mundo todo (...) o instrumento tem assim um uso privilegiado na ordem política do país, não sendo facilmente comparável com o uso esporádico que caracteriza a maior parte das outras nações. (BACKES, 2005, p. 12).

Assim, ainda que excluía a Suíça e seus cerca de 400 plebiscitos, verifica-se a existência de países em que as consultas populares são mais largamente utilizadas que no Brasil.

No que tange aos projetos de lei de iniciativa popular, inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, seria necessário um estudo aprofundado sobre o tema para uma correta análise comparativa com outros países acerca do uso de tal mecanismo, incluindo os requisitos para sua apresentação, tais como número de assinaturas, suporte do governo em relação à estrutura e financiamento, até a história relacionada a ativismo do povo. Entretanto, como a intenção é a de apresentar um panorama em relação à utilização da iniciativa popular de projetos de lei no Brasil, foi feito um estudo focado apenas na experiência brasileira.

De acordo com o dispositivo constitucional que estabelece requisitos para a apresentação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 1988, p. 38).

referendos, no modelo brasileiro). Referendos, por sua vez, seriam, na visão de Altman, formas de revogar uma lei aprovada, sendo convocados pela própria população (não há equivalente no modelo brasileiro). Assim, os plebiscitos e referendos constante do quadro são equivalentes ao modelo brasileiro e, por esta razão, não se encontram individualizados.

Além dos requisitos constitucionais, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989, p. 151), ao regulamentar a matéria, dispôs os seguintes requisitos adicionais:

Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições:

I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

II - as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;

III - será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;

IV - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;

Percebe-se, pelos requisitos constitucionais e regimentais, que a intenção do constituinte não foi a de facilitar a apresentação de Projetos de Lei de Iniciativa Popular. Exigir a assinatura de 1% do eleitorado nacional equivalia, à época da promulgação da Constituição Federal, à subscrição do projeto de lei por 758.135 eleitores, valor correspondente a 1% do eleitorado (IBGE, 1990). Além disso, há o requisito de distribuição espacial do eleitorado signatário do projeto de lei por um mínimo de cinco Estados, havendo, inclusive, uma porcentagem mínima em cada um deles (três décimos por cento).

A exigência de tão grande número de assinaturas, a necessária dispersão do eleitorado num mínimo de cinco Estados da Federação e a inexistência de um amparo estatal para a sua coleta fizeram com que a apresentação de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular se tornasse economicamente dispendiosa. Necessário apontar que a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014) não previram meios de promover a divulgação em larga escala da proposta para que outros eleitores aderissem aos projetos de lei, de forma que os custos com a coleta de assinaturas são inteiramente arcados pelos interessados.

Assim, para que determinada proposta pudesse se tornar um Projeto de Lei de Iniciativa Popular houve a necessidade de que algum movimento social a capitaneasse. Em 19 de janeiro de 1992 foi apresentado o Projeto de Lei nº 2.710 (BRASIL, 1992), que contou com aproximadamente 800 mil assinaturas, cuja coleta foi coordenada pelo Movimento Popular de Moradia, para a criação do Fundo Nacional da Moradia Popular e do Conselho Nacional de Moradia. Ressalta-se que, apesar de todo o esforço da sociedade civil, o projeto não foi formalmente apresentado como Projeto de Lei de Iniciativa Popular, dada a impossibilidade da conferência da situação eleitoral de todos os subscritores (TEIXEIRA, 2008).

Quando se afirma que um projeto não foi formalmente apresentado como Projeto de Lei de Iniciativa Popular, significa que, apesar de o ser materialmente, ou seja, de seu conteúdo ter origem direta

na sociedade, que subscreveu listas para a apreciação daquela matéria pelo Congresso Nacional, tramitou como se fosse um projeto de lei de um parlamentar específico ou do Poder Executivo.

Da mesma forma, tendo em vista os requisitos constitucionais e regimentais, todos os Projetos de Lei de Iniciativa Popular apresentados até hoje necessitaram da subscrição de legitimados constitucionais, para evitar algum tipo de impugnação, seja por erro na qualificação do eleitor, seja pela não conferência de assinaturas. Essa subscrição por outros agentes fez com que todos os projetos de lei, que seriam apresentados como de iniciativa popular, fossem apresentados como projetos de lei de autoria particular de determinados parlamentares. Pode-se afirmar, portanto, que nunca tramitou, até hoje, formalmente, qualquer Projeto de Lei de Iniciativa Popular no Congresso Nacional do Brasil.

No Brasil, de 1988 (data de promulgação da Constituição Federal) até o ano de 2014, foram apresentados cinco⁹ projetos de lei materialmente de iniciativa popular, cujo teor está explicitado no Quadro 06, constante do Apêndice. Entretanto, é necessário fazer uma ressalva: apesar de apresentados cinco Projetos de Lei de Iniciativa Popular, apenas quatro foram recebidos e autuados pela Câmara dos Deputados (ainda que, somente após a subscrição de outros parlamentares) como Projetos de Lei. A proposição que ficou conhecida como “Lei Glória Perez” foi recebida como mera sugestão de texto. Isso porque, em pesquisa documental, restou provado que, de acordo com o Ofício SGM/P 960, datado de 14 de outubro de 1993, o presidente da Câmara dos Deputados à época, deputado federal Inocêncio Oliveira, enviou à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação solicitação para que o texto proposto pela iniciativa popular (que contou com mais de um milhão e trezentas mil assinaturas) fosse consignado junto ao Projeto de Lei nº 4.146/1993 (BRASIL, 1993). Dessa forma, por livre arbítrio do relator da matéria, deputado federal José Luiz Clerot, a sugestão foi inserida no bojo do projeto de lei como emenda do relator. Esse resgate histórico é importante por duas questões: descrever, com base nos documentos constantes do arquivo da Câmara dos Deputados, o que, de fato, aconteceu nesta, que foi a única proposição de iniciativa popular não autuada; e ressaltar que, a despeito de contar com 1 milhão e 300 mil assinaturas, não fosse a sugestão adotada pelo relator como emenda, a proposição não teria tramitado na Câmara dos Deputados, o que revela a dificuldade de efetividade desse mecanismo de participação popular no Brasil.

A iniciativa popular de projetos de lei é forma de participação democrática que independe de provocação do Poder Legislativo, diferentemente do plebiscito e do referendo, nos quais é o Congresso Nacional quem chama o povo a se manifestar, por meio de um decreto legislativo. Na iniciativa popular, é o próprio eleitorado quem provoca o Legislativo para se manifestar sobre determinada matéria.

⁹ Apesar de o Projeto de Lei nº 6.316/2013 (projeto eleições limpas) ter sido elaborado por entidades da sociedade civil, quando de sua apresentação, ainda não havia sido finalizado o processo de coleta de assinaturas dos cidadãos, que ainda está sendo feita. Assim, não foi considerado um projeto de lei materialmente de iniciativa popular.

Uma questão importante a ser levantada é a resposta¹⁰ do Poder Legislativo às questões suscitadas pelo povo através dos projetos de lei de iniciativa popular apresentados. Dos cinco projetos de lei apresentados, quatro tornaram-se Lei, estando apenas um – o Projeto de Lei nº 7.053/2006 (BRASIL, 2006) ainda em trâmite na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, apensado¹¹ ao Projeto de Lei nº 4.911/2005 (BRASIL, 2005). Tem-se, portanto, um percentual de 80% de aprovação dos projetos de lei de iniciativa popular pelo Poder Legislativo. Pende, entretanto, a realização de estudo que revele qualitativamente o percentual de matérias oriundas de iniciativa popular efetivamente aprovado, uma vez que em todos os referidos projetos foram apresentadas emendas por parlamentares e que no caso do Projeto de Lei nº 2710, de 1992 (BRASIL, 1992), Projeto de Lei nº 1.517, de 1999 (BRASIL, 1999), Projeto de Lei 7.053, de 2006 (BRASIL, 2006) e Projeto de Lei Complementar nº 518, de 2009 (BRASIL, 2009), foram aprovados não os textos apresentados, mas sim emendas substitutivas globais.

Porém, é importante salientar que o mecanismo da iniciativa popular de projetos de lei não pressupõe a ratificação integral das propostas apresentadas, nem poderia ser concebida essa função como a principal, uma vez que pela natureza do mecanismo, trata-se de uma proposta apresentada para debate e não meramente para homologação. O mérito desse mecanismo de participação popular é mais o de trazer a manifestação do povo acerca de seus interesses e de educação política da população do que a mera instauração do processo legislativo. Afinal, não seria temerário supor que muitos deputados federais apresentariam de bom grado um projeto de lei que tivesse tamanho apelo popular – atualmente, um projeto de lei de iniciativa popular necessita de 1.406.464 assinaturas para ser apresentado, valor correspondente a 1% do eleitorado nas eleições de 2012 (BRASIL, 2012) –, o que, em boa monta, tornaria desnecessário, sob essa perspectiva, o mecanismo da iniciativa popular de projetos de lei.

Fazendo uma comparação a título meramente ilustrativo, na Suíça, apesar de o marco inicial do referendo seja o ano de 1848, “tanto o referendo como a iniciativa legislativa popular (modelo diferenciado no Brasil), começaram a ser usados com maior intensidade no final do século XX (1970).” (GARCIA, 2008, p.13), tendo tido até 2004, 144 propostas apresentadas e 13 aprovadas (ARGÜELLO, 2004), necessitando a subscrição de 100 mil assinaturas, o que representa 1,23% da população, que é de 8.081.482 de habitantes, segundo dados do Banco Mundial (WORLDBANK, 2014). Vê-se que, apesar de requerer percentualmente maior número de assinaturas, a Suíça apresenta um número muito maior de propostas apresentadas (embora haja também muito maior tempo de existência do instituto), não tendo, entretanto, o mesmo percentual de aprovação das propostas que o brasileiro.

¹⁰ Outro ponto que deveria ser estudado é o poder de agenda proporcionado pela apresentação de projetos de lei de iniciativa popular sobre o Poder Legislativo, levando em conta, sobretudo, a celeridade na aprovação das proposições – uma vez que três dos projetos apresentados foram aprovados em menos de um ano, vide quadro 06 do anexo.

¹¹ A regra regimental da apensação, prevista no art. 139, I do RICD (BRASIL, 2014), é a de que basta que a matéria seja análoga ou conexa para que tramite em conjunto a outra.

A utilização de mecanismos de democracia direta no Brasil ainda é vista com limitações por estudiosos do tema: Avritzer (2007, p. 41) aponta como limite o fato de “permaneceram muito mais vinculadas ao funcionamento do Congresso Nacional ou dos legislativos estaduais do que seria desejável ou do que acontece em outros países”; Melo (2001, p. 199), por sua vez, afirma que “os mecanismos constitucionais de participação popular – plebiscito, referendo e iniciativa popular – têm ainda uma longa trajetória a percorrer, para a sua consolidação”. De fato, tanto o plebiscito quanto o referendo necessitam de uma aprovação do ato convocatório pelo Congresso Nacional, conforme disposto no art. 8º da Lei nº 9.708/1998, que “regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal” (BRASIL, 1998). Um dado importante é a data em que foi editada a lei regulamentando tais institutos: mais de 10 anos após a promulgação da Constituição Federal. Ao lado desse fato, porém, houve a criação em 2001 da Comissão de Legislação Participativa no âmbito da Câmara dos Deputados, cujo estudo será retomado quando da análise da Sugestão nº 174/2009.

Assim, no Brasil coexistem a iniciativa popular de projetos de lei e a participação da sociedade civil organizada, através da CLP da Câmara dos Deputados, que são vistas como uma forma de compensação em relação à pouca utilização das consultas populares:

No Brasil, em compensação à limitada utilização de institutos como o plebiscito e referendo, a capacidade de iniciativa popular, como texto originário, e a apresentação formal mais célere por meio da legislação participativa, apresentam mecanismos para construção de uma cultura popular de democracia semidireta. (GARCIA, 2008, p.20)

Esse é o panorama dos mecanismos de participação popular no Brasil, que constituem a forma institucional de participação popular. O estudo da participação popular não institucional realizado para esta pesquisa se focou nas manifestações de junho de 2013 e será abordado no capítulo quatro.

Este capítulo teve a finalidade de desenhar o pano de fundo que trouxesse elementos justificadores da existência de uma demanda pela reforma política. Assim, a explanação acerca da teoria democrática e a teoria da representação se focou nos legitimadores de toda a ação política num Estado Democrático de Direito: o povo. As teorias da crise de representação, crise da democracia e déficits democráticos inseriram o componente “confiança”, cada uma sob seu enfoque, como elemento de questionamento da ação política (concebida em seu aspecto *lato sensu*) e da ação dos políticos, o que levaria a uma demanda por reformas do sistema político a fim de adequar tais ações aos anseios do povo. Por fim, ao analisar a não decisão do Poder Legislativo, procurou-se explicar a existência desse fenômeno e sua forma de se expressar no processo legislativo, uma vez que ele incide diretamente no tema da reforma política. Por fim, ao discorrer sobre as formas de participação popular, deu-se o enfoque no modo como a sociedade participa da política no Brasil, através dos mecanismos institucionalmente previstos, como forma de subsídio para a leitura do capítulo 4, que trata da participação popular na reforma política.

2 Metodologia

A pesquisa é fundamentalmente qualitativa (tendo sido feitos levantamentos quantitativos que se fizeram pertinentes para avaliar alguns aspectos), pois para realizar a análise de repercussões da ação de um movimento, um grupo de entidades ou de cidadãos sobre determinado tema numa instituição, como a Câmara dos Deputados, a pesquisa qualitativa se apresenta como a melhor opção, uma vez que

o ambiente da vida real é a fonte direta para obtenção dos dados, e a capacidade do pesquisador de interpretar essa realidade, com isenção e lógica, baseando-se em teoria existente, é fundamental para dar significado às respostas [...] e os fatos em ciências sociais são significados sociais, e sua interpretação não pode ficar reduzida a quantificações frias e descontextualizadas da realidade (MICHEL, 2009, p. 37).

Por sua vez, o método de abordagem pelo qual se pretende realizar a pesquisa será o indutivo, “cuja aproximação dos fenômenos caminha geralmente para planos cada vez mais abrangentes, indo das constatações mais particulares às leis e teorias (conexão ascendente)” (MARCONI; LAKATOS, 2009, p. 88).

No primeiro capítulo, que aborda a teoria acerca da Democracia Representativa, Direta, Participativa e Deliberativa, incluindo os aspectos relativos à teoria de crise de representação e dos déficits democráticos, foi realizada pesquisa bibliográfica.

O terceiro capítulo aborda o tema reforma política no Brasil. Com a finalidade de dilatar o espectro do tema reforma política, muitas vezes resumido por autores a elementos unicamente pertencentes ao que seria uma reforma eleitoral, foi feita a definição a partir da qual ela será estudada. Preliminarmente foi realizada pesquisa no banco de dados da Câmara dos Deputados com a expressão “reforma política”, tendo sido encontrados 11 projetos de lei, 1 projeto de lei complementar e 6 propostas de emenda à constituição. Após isso, fez-se um histórico de apensação dos 11 projetos de lei encontrados e de tramitação dos projetos de lei, do projeto de lei complementar e das propostas de emenda à constituição, para que o leitor pudesse conceber a forma que essas proposições tramitaram na Câmara dos Deputados. A partir daí fez-se dois estudos de caso que, segundo Gil (2009, p. 6), não é método ou técnica, mas sim “um delineamento em que são utilizados diversos métodos ou técnicas de coletadas de dados”, através da técnica *process tracing* (TANSEY, 2007), a qual proporciona uma análise dos fenômenos políticos complexos, possibilitando a descoberta de mecanismos causais que conectam variáveis contextualizadas historicamente, conjugado com a técnica *elite interviewing*, com dois consultores da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados – Roberto Carlos Martins Pontes, da área de Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário e Marcio Nuno Rabat, da área de Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais, e com José Antônio Moroni, presidente do Instituto de Estudos Socioeconômicos –

INESC, que coordena a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política, com a finalidade de proceder à “reconstrução de um evento ou conjunto de eventos” (TANSEY, 2007, p. 5), bem como o acesso a informações privilegiadas, visando a contextualizar determinadas situações, principalmente em relação à participação popular e à não decisão legislativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.679/2003 (BRASIL, 2003), de autoria da Comissão Especial de Reforma Política da 52ª Legislatura e Projeto de Lei nº 1.210/2007, (BRASIL, 2007), de autoria do Deputado Federal Régis de Oliveira. A escolha do primeiro projeto tem como motivo a autoria: uma Comissão Especial dedicada exclusivamente ao tema. A do segundo se deu em vista da existência de trabalho de pesquisa realizado no ano de 2012, que constatou que “o PL nº 1.210/2007, em verdade, é cópia dos dispositivos do PL nº 2679/2003” (FERREIRA JÚNIOR; PERLIN; ROCHA, 2012, p. 35).

Além da análise dos referidos projetos, foram estudados, no capítulo terceiro, o funcionamento de três Comissões Especiais para a Reforma Política da 51ª, 52 e 54ª Legislaturas, com vistas à análise da participação popular nas discussões e a observação do *Grupo de Trabalho para a Reforma Política com Consulta Popular sobre o Tema*, com a finalidade de analisar as atividades parlamentares adotadas pelo referido grupo, e investigar se a sua criação teve como motivo dar uma resposta do Parlamento às manifestações de junho de 2013 e ao pronunciamento da Presidente da República, de 21/06/2013. O estudo das Comissões Especiais foi feito com base na análise de documentos e o do *Grupo de Trabalho para a Reforma Política com Consulta Popular sobre o Tema* por meio de observação não participante, tendo, em ambos os estudos, sido incluída a técnica de *elite interviewing* (TANSEY, 2007) com o servidor Waltenor Brandão, lotado no setor que gerencia o portal *e-democracia* e com dois consultores da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados - Roberto Carlos Martins Pontes, da área de Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário e Marcio Nuno Rabat, da área de Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais - com a finalidade de obter informações acerca da participação popular no âmbito institucional.

O quarto capítulo abordou a participação popular na tramitação da reforma política na Câmara dos Deputados. O capítulo tem duas vertentes principais: a análise da participação popular institucional e não-institucional. Para tanto, o capítulo se inicia com o estudo da Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, da Sugestão nº 174/2009 (BRASIL, 2009) e do Projeto de Lei nº 6316/2013 (BRASIL, 2013). A análise dos trabalhos e dos resultados da Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular teve como motivo a atuação da sociedade na esfera da Câmara dos Deputados e foi realizada através de pesquisa documental e de entrevista com José Antônio Moroni, presidente do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, que coordena a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política.

Além disso, foi realizado estudo de caso de duas proposições: a Sugestão nº 174/2009, apresentada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC e outras entidades da sociedade civil que compõem a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política e o Projeto de Lei nº 6.316/2013, denominado Projeto Eleições Limpas, de autoria de várias entidades da sociedade civil, capitaneado pela Ordem dos Advogados do Brasil e Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, e subscrito por 133 Deputados Federais. A escolha da Sugestão nº 174/2009 e do Projeto de Lei nº 6.316/2013 (BRASIL, 2013), se deveu ao fato de tais iniciativas terem sido apresentadas por entidades da sociedade civil, sendo a primeira no ano de 2009 e o segundo após os eventos de junho de 2013. A pesquisa da Sugestão nº 174/2009 foi feita por meio de análise de áudios da reunião da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados em que a matéria foi pautada, bem como de entrevista com José Antônio Moroni, presidente do INESC, que vem a ser o autor da Sugestão nº 174/2009 e da análise de informações constantes do site da Câmara dos Deputados. A pesquisa do Projeto de Lei nº 6316/2013 foi feita através de análise das informações constantes do site da Câmara dos Deputados.

A participação popular não-institucional foi estudada com o foco nas manifestações populares de junho de 2013, através de pesquisa bibliográfica, com a finalidade de estudar a repercussão das manifestações, num lapso temporal de um ano, sobre o agendamento e a aprovação de proposições no Plenário da Câmara dos Deputados. Para tanto, foi feita a análise de conteúdo dos discursos proferidos no Plenário da Câmara dos Deputados durante o ano de 2013 e das matérias votadas relacionadas com o tema.

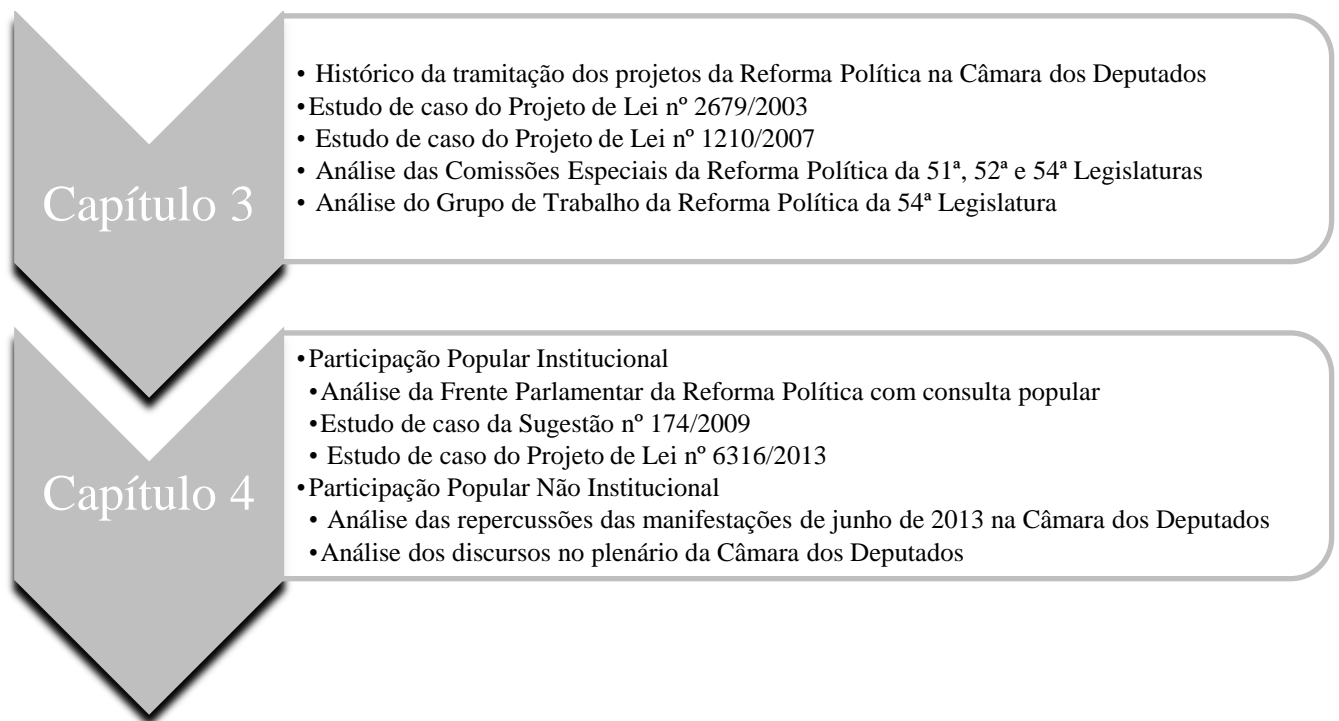
O conteúdo dos discursos foi avaliado a partir da categorização dos discursos. O banco de dados confeccionado para esse fim extraiu as informações relativas a: dia; fase da sessão; autor; partido; estado; posição em relação ao governo; resumo; referência à demanda social; posicionamento em relação às manifestações. Essa categorização foi necessária para compor a análise das repercussões das manifestações de junho na Câmara dos Deputados, uma vez que o primeiro objetivo da categorização é “fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos” (BARDIN, 2011).

A limitação da análise de conteúdo dos discursos e das votações das matérias ao Plenário da Câmara dos Deputados, expurgadas, assim, as votações nas Comissões temáticas se deveu ao fato de a cobertura midiática se concentrar mais no Plenário (RODRIGUES, 2010), o que o converte no melhor palco para o parlamentar estabelecer a conexão eleitoral que as Comissões, para fins de *accountability* vertical.

Todas as análises de conteúdo dos discursos foram feitas com base nos dados do site da Câmara dos Deputados. Não compõem o escopo do trabalho a análise valorativa das proposições e as deliberações nas Comissões Permanentes e Temporárias da Câmara dos Deputados (excetuados os estudos de caso supra apontados).

De uma forma resumida, a metodologia do estudo realizado pode ser sistematizada da seguinte forma:

Figura 2 - Resumo Metodológico



3 Reforma Política no Brasil

Estudos diversos sobre a reforma política no Brasil foram desenvolvidos, sobre vários enfoques: eleitoral e de direito comparado (TEIXEIRA, 2009); opinião pública (BARROS; BERNARDES; RODRIGUES, 2012); regulação da mídia (MOTA; TAVARES, 2007), política de cotas (PINTO, 2007), entre outros. Entretanto mesmo os autores que enveredaram no campo da participação popular (AVRITZER, 2007), (FLEURY, 2007), (FARIA, 2006) o fizeram com uma abordagem do estudo dos mecanismos de participação e de formas de implementá-los. É premente, dessa forma, uma análise científica que analise a participação popular no âmbito da reforma política, mas não sob o enfoque de se alterar as regras atuais que disciplinam a participação popular, mas sim em observá-la como sujeito no processo da reforma política.

Se por um lado não se pode hoje falar em democracia sem se definir de que tipo de democracia se está a referir, a expressão reforma política igualmente comporta vários tipos de interpretações. Anastasia e Nunes (2007) ao abordarem a questão da reforma da representação reforça essa amplitude conceitual:

“Quando se fala em reforma política, se pensa, em geral, em reforma das instituições políticas. No entanto, outras acepções podem ser atribuídas à expressão: reforma do comportamento político, reforma dos padrões de interação política, reforma da correlação de forças políticas, reforma das condições sob as quais atuam as instituições políticas. Todas essas questões constituem importantes dimensões do jogo da representação porque: (1) incidem sobre as capacidades dos cidadãos e dos representantes de jogarem tal jogo com legitimidade e eficácia e (2) afetam a distribuição de preferências e de recursos entre os atores e os resultados do jogo político.” (ANASTASIA; NUNES, 2007, p.18)

Neste trabalho, conceber-se-á a concepção *lato sensu* suprarreferida para significar a expressão ‘reforma política’.

Preliminarmente foi realizada pesquisa no banco de dados da Câmara dos Deputados com a expressão “reforma política”, tendo sido encontrado o total de 11 projetos de lei: 5.268/2001, 1.712/2003, 2.679/2003, 1.210/2007, 4.633/2009, 4.634/2009, 4.635/2009, 4.636/2009, 4.637/2009, 5.277/2009, 5.281/2009; 1 projeto de lei complementar: 446/2009; e 7 propostas de emenda à Constituição: 548/2002, 446/2005, 456/2005, 466/2005, 322/2009, 365/2009 e 352/2013.

O Projeto de Lei nº 5.268/2001, de autoria da Comissão Especial destinada ao estudo das reformas políticas – CEREFORM, assim como os Projetos de Lei nº 1.712/2003 e nº 2.679/2003, ambos de autoria da Comissão Especial destinada a efetuar estudo em relação às matérias em tramitação na Casa, cujo tema abranja a Reforma Política – REFPOLIT - encontram-se arquivados, devido à prejudicialidade pela rejeição do Projeto de Lei nº 8.039/1986.

O Projeto de Lei nº 1.210/2007, de autoria do deputado federal Regis de Oliveira é o único que tem parecer das Comissões Permanentes e está pronto para a pauta desde 13/06/2007.

Os Projetos de Lei nº 4.633/2009, nº 4.634/2009, nº 4.635/2009, nº 4.636/2009 e nº 4.637/2009, são de autoria do Poder Executivo, contendo cada um partes de uma reforma política e não foram deliberados por nenhuma Comissão.

O Projeto de Lei nº 4.633/2009, apresentado em 10/02/2009 foi apensado em 19/02/2009 ao Projeto de Lei nº 2870/2008, de autoria do deputado federal Antônio Bulhões, tendo sido despachado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 07/03/2008. Foi designado como relator o deputado federal Ricardo Barros, que apresentou voto em 30/04/2008. Não tendo sido o voto do relator apreciado pela comissão, em 10/03/2010 foi designado como relator o deputado federal Vic Pires Franco, que devolveu a proposição sem manifestação em 19/08/2010, tendo sido designado como relator o deputado federal Mendonça Filho em 04/11/2010, que apresentou o seu voto em 15/09/2011 e até o encerramento da 54ª Legislatura não foi pautado para votação.

O Projeto de Lei nº 4634/2009 apresentado em 10/02/2009 foi apensado em 19/02/2009 ao Projeto de Lei nº 1538/2007, de autoria do deputado federal Alexandre da Silveira, o qual foi despachado em 14/08/2007 para a Comissão de Finanças e Tributação. Foi designado como relator o deputado federal Ricardo Berzoini em 22/08/2007, que apresentou o voto em 22/12/2010, o qual não foi deliberado pela Comissão. Em 09/04/2012 foi designado como relator o deputado federal Lúcio Vieira Lima, que apresentou o seu voto em 30/10/2012, não tendo sido deliberado até o encerramento da 54ª Legislatura.

O Projeto de Lei nº 4.635/2009, apresentado em 10/02/2009 foi apensado em 19/02/2009 ao Projeto de Lei nº 2.211/2007, de autoria do deputado federal Rogério Lisboa, o qual foi despachado para a comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 24/10/2007. Foi designado como relator o deputado federal Leonardo Picciani em 08/11/2007, que devolveu sem manifestação em 04/03/2009. Em 13/03/2009 foi designado como relator o deputado federal João Almeida, que devolveu sem manifestação em 24/04/2009. Em 06/05/2009 foi designado como relator o deputado federal Gerson Peres, que apresentou o seu voto em 06/10/2009, o qual não foi deliberado pela Comissão. Em 23/05/2011 foi designado como relator o deputado federal Jutahy Junior, que devolveu sem manifestação em 09/06/2011. Em 10/06/2011 foi designado como relator o deputado federal Brizola Neto, que apresentou o seu voto em 29/09/2011, o qual não foi deliberado pela Comissão. Em 23/05/2012 foi designado como relator o deputado federal Nazareno Fonteles, que apresentou seu voto em 10/07/2011, o qual não foi votado pela Comissão. Em 05/11/2013 foi designado relator o deputado federal Ricardo Berzoini, que na mesma data proferiu seu voto, tendo sido aberta a discussão em 04/12/2013, sem que fosse votado o parecer do relator. Por fim, em 15/10/2014 foi designado como relator o deputado federal Osmar Serraglio, que até o encerramento da 54ª Legislatura não havia proferido o seu voto.

O Projeto de Lei nº 4.636/2009, apresentado em 10/02/2009, foi apensado em 19/02/2009 ao Projeto de Lei nº 2.887/2000, de autoria do deputado federal João Paulo, o qual foi despachado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 16/05/2000. Foi designado como relator o deputado federal José Dirceu, que apresentou voto em 06/10/2000. Não tendo sido o voto do relator apreciado pela comissão, em 03/06/2005 foi designado como relator o deputado federal Rubens Otoni, que apresentou voto em 04/08/2005 e até o encerramento da 54ª Legislatura não foi pautado para votação.

O Projeto de Lei nº 4.637/2009, apresentado em 10/02/2009, foi despachado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 19/02/2009. Foi designado como relator o deputado federal Eduardo Cunha em 04/03/2009, que apresentou voto em 16/06/2009 e até o encerramento da 54ª Legislatura não foi pautado para votação.

O Projeto de Lei nº 5.277/2009, de autoria do deputado federal Ibsen Pinheiro, encontra-se apensado ao Projeto de Lei nº 4.883/2009, de autoria do deputado federal Rodrigo Rollemberg, que por sua vez está apensado ao Projeto de Lei nº 1.538/2007, de autoria do deputado federal Alexandre Silveira. O Projeto de Lei nº 1.538/2007 foi despachado à Comissão de Finanças e Tributação em 14/08/2007. Em 22/08/2007 foi designado como relator o deputado federal Ricardo Berzoini, que apresentou o seu voto em 22/12/2010. Não tendo sido o voto do relator apreciado pela comissão, em 09/04/2012 foi designado como relator o deputado federal Lúcio Vieira Lima, que apresentou voto em 30/10/2012 e até o encerramento da 54ª Legislatura não foi pautado para votação.

Por fim, o Projeto de Lei nº 5.281/2009, de autoria do Deputado Federal Reginaldo Lopes, também está apensado ao Projeto de Lei nº 5.277/2009, de autoria do deputado federal Ibsen Pinheiro.

Verifica-se, portanto que de todos os projetos de lei de reforma política, apenas um foi efetivamente votado – o Projeto de Lei nº 8.039/1986 – e o foi com vistas ao cumprimento de um acordo específico para a sua rejeição realizado no Plenário da Câmara dos Deputados (FERREIRA JÚNIOR; PERLIN; ROCHA, 2012). Diante disso, pode-se inferir uma tendência de não decisão dos temas da reforma política no âmbito da Câmara dos Deputados.

Com relação ao Projeto de lei Complementar nº 446/2009, de autoria do Poder Executivo e que fazia parte da série de proposições que tratavam da reforma política, foi apresentado em 10/02/2009, tendo sido apensado ao Projeto de Lei Complementar nº 168/1993 em 19/02/2009. Em 05/10/2009 também foi apensado o Projeto de Lei Complementar nº 518/2009, (de autoria de vários deputados federais que subscreveram o projeto de lei de iniciativa popular que ficou conhecido como projeto da ficha limpa), o qual foi aprovado e enviado ao Senado Federal em 11/05/2010. Interessante notar que a pesquisa no site da Câmara dos Deputados pelo assunto “reforma política” não retornou o Projeto de Lei Complementar nº 168/2009 ou o Projeto de Lei Complementar nº 518/2009. A causa apontada para o fato é que consta da explicação da ementa do Projeto de Lei Complementar nº 446/2009 o seguinte texto: “Torna inelegível

candidato que tenha sofrido condenação por decisão tomada por órgão colegiado ou em decisão de primeira instância, seja por crime eleitoral ou por um rol de delitos, que inclui abuso de poder econômico ou político e por vários outros crimes. Proposição que integra a REFORMA POLÍTICA”. Porém, ainda que não se trate de uma proposição especificamente sobre a reforma política, é necessário registrar que a aprovação dessa proposição se deu na forma de uma Subemenda Substitutiva Global a um projeto de lei de iniciativa popular, que gerou a Lei da Ficha Limpa.

Com relação às propostas de emenda à Constituição, a Proposta de Emenda à Constituição nº 548/2002, apresentada em 11/06/2002 pelo senador Bernardo Cabral, foi aprovada em 08/02/2006 e traz como modificação o seguinte:

Art. 17.

§ 1º É assegurado aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (BRASIL, 2002, p.1)

Apesar de categorizado pela Câmara dos Deputados como uma proposição de reforma política, as alterações que o texto propõe ao sistema político não se coaduna com a concepção de reforma política adotada neste estudo. Assim, ainda que tenha sido aprovada, a Proposta de Emenda à Constituição 548/2002 não contrariaria a não decisão legislativa sobre o tema, tendo em vista que não se considerou o texto uma reforma política.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 446/2005 da mesma forma não pode ser concebida como uma reforma política, uma vez que o seu texto visava exclusivamente ampliar para 31 de dezembro de 2005 o prazo para aprovação e vigência de leis que alteram o processo eleitoral de 2006. Apesar de admitida pela Comissão de Constituição e Justiça e aprovada na Comissão Especial, a Proposta de Emenda à Constituição nº 446, de 2005 não foi votada no Plenário da Câmara dos Deputados até o encerramento da 54ª Legislatura (2015) de forma que não contraria a tendência de não decisão legislativa sobre o tema.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 456/2005 é quase uma reprodução da Proposta de Emenda à Constituição nº 446/2006, ampliando para 30 de março de 2006 o prazo para aprovação e vigência de leis que alteram o processo eleitoral de 2006. Esta proposição foi apensada à Proposta de Emenda à Constituição 446/2005.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 466/2005 também visava a prorrogar o prazo para modificação na legislação eleitoral, tendo como novo prazo o dia 31 de dezembro do ano anterior às eleições e foi igualmente apensada à Proposta de Emenda à Constituição nº 446/2005.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 322/2009, de autoria do Poder Executivo visava, de acordo com a explicação de sua ementa, a:

Estabelece a chamada "cláusula de barreira", através da qual somente teriam funcionamento parlamentar integral os partidos que obtiverem 1% (um por cento) dos votos válidos, obtidos em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com o mínimo de meio por cento dos votos em cada um deles. Proposição que integra a REFORMA POLÍTICA / ELEITORAL. (BRASIL, 2009, p.1)

A Proposta de Emenda à Constituição nº 322/2009 foi despachada para análise preliminar de admissibilidade pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tendo sido distribuída a dois relatores, os quais devolveram a matéria sem manifestação. Assim, desde 2009 a matéria tramita sem ter tido sequer o pronunciamento preliminar da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o que corrobora a tendência de não decisão legislativa do tema da reforma política.

Para entender como o Poder Legislativo tratou o tema da reforma política, mais especificamente a participação popular sobre o tema na Câmara dos Deputados, foram realizados dois estudos de caso, além a análise do funcionamento da Comissão Especial para a Reforma Política da 51^a, 52^a e 54^a Legislaturas e a observação do Grupo de Trabalho para a Reforma Política com Consulta Popular da 54^a Legislatura. As proposições escolhidas para o estudo foram: Projeto de Lei nº 2.679/2003 (BRASIL, 2003), de autoria da Comissão Especial de Reforma Política da 52^a Legislatura e do Projeto de Lei nº 1.210/2007, (BRASIL, 2007), de autoria do deputado federal Régis de Oliveira. A escolha do primeiro projeto tem como motivo a autoria: uma Comissão Especial dedicada exclusivamente ao tema, aliado ao fato de que este projeto estava apensado ao único projeto deliberado pela Câmara dos Deputados sobre a reforma política – o Projeto de Lei nº 8.039/1986. A escolha do segundo se deu em vista da existência de trabalho de pesquisa realizado no ano de 2012, que constatou que “o PL nº 1.210/2007, em verdade, é cópia dos dispositivos do PL nº 2679/2003” (FERREIRA JÚNIOR; PERLIN; ROCHA, 2012, p. 35).

Além da análise dos referidos projetos, foram estudados o funcionamento das Comissões Especiais para a Reforma Política da 51^a, 52^a e 54^a Legislaturas e do *Grupo de Trabalho para a Reforma Política com Consulta Popular sobre o Tema* da 54^a Legislatura. O estudo das Comissões Especiais para a Reforma Política da 51^a e 52^a Legislaturas teve como finalidade a análise da participação popular durante os seus trabalhos. A análise dos trabalhos e dos resultados da Comissão Especial para a Reforma Política da 54^a Legislatura teve como foco traçar um comparativo em relação à participação popular nas Comissões Especiais de Legislaturas passadas e buscar as razões para a não deliberação pela própria Comissão da proposta do relator, mesmo após mais de dois anos de estudo da matéria. A observação dos trabalhos do Grupo de Trabalho para a Reforma Política e Consulta Popular teve como finalidade verificar como se deu a participação popular durante os trabalhos, analisar as atividades parlamentares adotadas

pelo referido grupo, e investigar se a sua criação foi uma resposta do Parlamento às manifestações de junho de 2013 e ao pronunciamento da Presidente da República, de 21/06/2013. Essa análise incluirá a técnica de *elite interviewing* (TANSEY, 2007) com os consultores Roberto Carlos Martins Pontes, da área de Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário e Marcio Nuno Rabat, da área de Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais, com a finalidade de obter informações privilegiadas acerca do referido grupo de trabalho, no que tange ao funcionamento do grupo de trabalho.

3.1 Projeto de Lei nº 2.679 de 2003

O Projeto de Lei nº 2.679, de 2003 (BRASIL, 2003), de autoria da Comissão Especial de Reforma Política da 52ª Legislatura, foi apresentado em 03/12/2003. A ementa do projeto indica as principais alterações que o projeto visa:

Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). (BRASIL, 2003, p.1)

Tendo sido inicialmente enviado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, o Projeto de Lei nº 2.679/2003 foi apensado em 24/06/2004 ao Projeto de Lei nº 5.268 de 2001, de autoria da Comissão Especial destinada ao estudo das reformas políticas da 51ª Legislatura.

Note-se que se trata de dois projetos de lei sobre a reforma política, de autoria de duas Comissões Especiais diferentes, de duas Legislaturas, apensados para tramitarem em conjunto. O Projeto de Lei nº 5.268/2001 já havia sido aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação em 20/11/2002, estando na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC – desde o dia 20/11/2002 sem designação de relator, o que só ocorreu em 30/04/2004, ou seja, depois de mais de 1 ano e quatro meses parado na CCJC. No dia 24/06/2004 foi apensado o Projeto de Lei nº 2.679/2003 e ambos os projetos passaram a tramitar conjuntamente na CCJC. Nesta Comissão foram realizadas 3 audiências públicas, nas quais foram ouvidos no dia 02/06/2004 David Fleischer - Coordenador do Mestrado em Ciência Política da UnB; Jairo Nicolau - Professor do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ; no dia 16/11/2004 o Ministro Nelson Jobim - Presidente do Supremo Tribunal Federal; e Jairo Nicolau - Doutor em Ciência Política e Professor da IUPERJ e no dia 17/11/2004 os Presidentes dos Partidos Políticos com Representação no Congresso Nacional: José Genoíno - Presidente do PT; Dep. Michel Temer - Presidente do PMDB; senador Jorge Bornhausen - Presidente do PFL; deputado Pedro Corrêa - Presidente do PP;

deputado Valdemar Costa Neto - Presidente do PL; Rubens Bueno - representante do PPS; José Renato Rabelo - Presidente do PCdoB; Itiberê Zen - representante do PSC; José Luiz Pena – Presidente do PV.

Verifica-se que a participação popular em audiências públicas para o debate do tema se restringiu a especialistas e acadêmicos, bem como a membros do Poder Judiciário e a representantes dos Partidos Políticos. Não houve oitiva de representantes da sociedade civil organizada.

Em 21/05/2007, o Projeto de Lei nº 5.268/2001 foi apensado ao Projeto de Lei nº 8.039/1986, de origem do Senado Federal. Em estudo realizado sobre o Projeto de Lei nº 1.210/2007, Ferreira Júnior, Perlin e Rocha (2012) concluíram que:

Para viabilizar a apresentação à Câmara do PL nº 1.210/2007, as lideranças partidárias, no citado acordo, decidiram por aprovar requerimento de apensação de 106 propostas legislativas (todas da espécie projeto de lei ordinária) que tramitavam na Câmara em 2007 e tratavam de algum dos temas componentes do debate da reforma política. Após a apensação, essas proposições deveriam ser todas rejeitadas, como de fato ocorreu na sessão plenária do dia 30 de maio de 2007, para que fosse, em seguida, apresentado o PL nº 1.210/2007, deixando-o como o único projeto de lei a tratar dos temas componentes da reforma política a tramitar em 2007 na Câmara dos Deputados. Dentre essas proposições estava o Projeto de Lei de nº 2.679/2003. Esse projeto é relevante para a narrativa histórica porque o PL nº 1.210/2007, em verdade, é cópia dos dispositivos do PL 2679/2003. Em outras palavras, a essência do acordo de lideranças era descartar todos os 106 projetos de lei sobre temas da reforma política e, no momento seguinte, resgatar um deles e reapresentá-lo, o que nos leva a concluir que ao menos para o PL 2679/2003 a rejeição regimental não significava uma desaprovação do conteúdo da proposição. (FERREIRA JÚNIOR; PERLIN; ROCHA, 2012, pp. 34-35)

Assim, infere-se que a rejeição do Projeto de Lei nº 2.679/2003 não significou um desacordo com a matéria, mas sim uma manobra para que a Câmara dos Deputados fosse a casa iniciadora do processo legislativo, o que lhe daria a última palavra (no caso de serem feitas alterações no texto pelo Senado Federal). Isso porque ao ser apensado ao Projeto de Lei nº 8.039/1986, que era originário do Senado Federal, seria esta a casa legislativa a dar a última palavra sobre o tema, aprovando o texto da Câmara dos Deputados ou aprovando o texto do Senado Federal. O estudo de Ferreira Júnior, Perlin e Rocha (2012) indica que a razão para essa manobra é a de que o Congresso Nacional brasileiro é do tipo bicameral simétrico imperfeito:

a questão de se classificar a Câmara e o Senado em casas iniciadoras ou revisoras funda-se no fato de que, manifestando-se ambas as instâncias pela aprovação da matéria, mas discordando quanto aos termos do projeto, a casa iniciadora – na maioria das vezes, a Câmara dos Deputados (CRFB, art. 64, caput) – pode fazer prevalecer a sua opinião, dando a conformação final do projeto. (FERREIRA JÚNIOR; PERLIN; ROCHA, 2012, p. 29)

Portanto, a rejeição do Projeto de Lei nº 2.679/2003 não contrariaria uma possível não decisão da Câmara dos Deputados no que tange a temas da reforma política. Uma vez que sua rejeição deu origem ao

Projeto de Lei nº 1.210/2007, passa-se à análise deste, para verificar, na sua tramitação, a tendência à não decisão.

Em relação à participação popular para a formulação da proposição, através da realização de audiências públicas durante os trabalhos da Comissão Especial que gerou o Projeto de Lei nº 2.679/2003, ela será estudada no item 3.3 deste capítulo.

3.2 Projeto de Lei nº 1.210 de 2007

O Projeto de Lei nº 1.210, de 2007 (BRASIL, 2007), de autoria do deputado federal Régis de Oliveira, foi apresentado em 30/05/2007. A ementa do projeto indica as principais alterações que o projeto visa:

Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). (BRASIL, 2007, p.1)

No mesmo dia de apresentação do Projeto de Lei nº 1210/2007 foi aprovado um requerimento de urgência para votação da matéria, com um placar de um total de 425 votos, 378 votos favoráveis, 43 votos contrários e 4 abstenções. A urgência “é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo as referidas no §1º deste artigo, para que determinada proposição, nas condições previstas no inciso I do artigo antecedente, seja de logo considerada, até sua decisão final” (BRASIL, 2014, p.12).

A análise do Projeto de Lei nº 1.210 de 2007 foi realizada no estudo de Ferreira Júnior, Perlin e Rocha (2012), que concluíram que “o acompanhamento da trajetória do Projeto de Lei nº 1.210/2007 oportunizou a observação de um tipo de descarte ou finalização do processo legislativo que não coincide com as alternativas regimentais e constitucionais, mas que possui tanta força quanto elas: a rejeição política de um projeto” (FERREIRA JÚNIOR; PERLIN; ROCHA, 2012, p. 48).

Assim, mais uma vez se observou a não decisão no trâmite da reforma política, muito embora o termo utilizado pelos autores tenha sido ‘rejeição política’.

Em relação à participação popular no trâmite da matéria, não foi realizada nenhuma audiência em comissões, tendo, entretanto, havido nos dias 28 e 29 de maio de 2007 duas Comissões Gerais¹² no Plenário da Câmara dos Deputados na qual foram ouvidas as seguintes pessoas: Maria Elvira Salles

¹² Nos termos do Art. 91 do RICD: “A sessão plenária da Câmara será transformada em Comissão Geral, sob a direção de seu Presidente, para:

I – debate de matéria relevante, por proposta conjunta dos Líderes, ou a requerimento de um terço da totalidade dos membros da Câmara;”

Ferreira, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM; Ricardo Zarattini Filho, ex-deputado Federal; Carlos Alves Moura, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB; Marcello Lavenère Machado, da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB; Andréa Pachá, da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB; José Antônio Moroni, da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG; Célio Nori, do Movimento Pró-Reforma Política; e Natália Mori Cruz, da Articulação de Mulheres Brasileiras.

Em entrevista concedida pelo presidente do INESC, José Antônio Moroni, sobre a participação popular na votação do Projeto de Lei nº 1.210/2007, foi informado que:

Na época quem era o presidente era o [deputado federal Arlindo] Chinaglia. Ele designou o [deputado federal] Ibsen Pinheiro como negociador com a gente. Nós tínhamos uma salinha atrás da presidência e ficávamos direto com o Ibsen conversando, levantando as questões e o Ibsen negociava e voltava, negociava e voltava e estava para ir a votação primeiro o financiamento e ia passar o financiamento público exclusivo de campanha. Daí, nessa reunião, eu me lembro que até fui eu que levantei e disse: olha, nós vamos ter um problema, porque se aprova o financiamento e não aprova a lista, como que a gente resolve isso? Então tem que primeiro votar a lista e depois o financiamento. Daí o Ibsen disse: Ixi!!! É mesmo... E saiu e foi falar lá... daí colocaram primeiro a lista, porque se não iríamos ter um sistema pessoal com financiamento público. E na época qual foi o movimento para ter perdido na questão da lista? Foi o PSDB. Porque o PSDB até aquele momento não tinha fechado questão e estava vindo apoiando, não dizia, mas estava. Daí eles fizeram uma análise política e viram que a lista inviabilizaria o voto distrital. Daí fecharam questão, se juntaram com alguns outros partidos e parlamentares e conseguiram derrubar a lista.

Em entrevista por telefone com o ex-deputado federal Ibsen Pinheiro foi informado que ele não se recordava especificamente desta reunião, mas que havia feito reuniões com as entidades da organização civil e que sempre defendeu a votação da matéria concernente à lista fechada antes da matéria do financiamento público exclusivo de campanha. Informou ainda que não tinha havido uma nomeação formal, mas que, como relator da matéria, tinha feito interlocuções com muitas pessoas, entre representantes de partidos políticos e representantes da sociedade civil. Em análise do Projeto de Lei nº 1.210/2007 verificou-se que o ex-deputado federal Ibsen Pinheiro não fora nomeado relator, mas sim foi o autor do Projeto de Lei nº 5.277/2009, que “dispõe sobre listas preordenadas de candidaturas em eleições proporcionais e financiamento público de campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições)” (BRASIL, 2009, p.1).

Em entrevista o consultor legislativo da Câmara dos Deputados Marcio Nuno Rabat que atua há mais de 20 anos na área de Ciência Política e presta assessoria nos debates da reforma política notou uma mudança em relação à participação popular na tramitação do Projeto de Lei nº 1.210/2007. Segundo ele “em 2007 já era visível que o clima tinha mudado, que esse tema tocava mais a população e

principalmente que havia mais organizações e movimentos sociais e populares focados nisso” (RABAT, 2014), ainda que não haja dados quantitativos sobre isso¹³. Sobre a questão da eficácia dessa participação popular, foi ponderado que “nesse caso não é fácil fazer uma distinção entre o que acontece dentro e fora, porque as mesmas posições que tem fora do Congresso tem dentro e vice versa”, não havendo a possibilidade de saber se as demandas da sociedade influenciaram o projeto ou sofreram influência das posições dos parlamentares e partidos políticos.

Percebe-se assim, uma evolução entre a discussão do Projeto de Lei nº 2.679/2003 e o Projeto de Lei nº 1.210/2007 no que pertine à oitiva da sociedade civil organizada. Apesar de o Projeto de Lei nº 1.210/2007 ter sido fruto de um acordo, que acabou por impedi-lo de tramitar com mais parcimônia pelas comissões da Câmara dos Deputados, a forma como a sociedade civil pôde participar da discussão da matéria reflete o amadurecimento de organização das entidades e uma conduta institucional aberta ao diálogo pela Câmara dos Deputados.

3.3 Comissões Especiais da Reforma Política

Na Câmara dos Deputados as Comissões se classificam em Comissões Permanentes e Temporárias. Estas, por sua vez, na forma do art. 33 do RICD (BRASIL, 2014) podem ser especiais, de inquérito ou externas. As Comissões Especiais são criadas para dar parecer sobre propostas de emenda à constituição, projetos de código e sobre “proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito” (BRASIL, 2014, p.56). Não obstante a esses dispositivos regimentais, de acordo com informações da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, área de Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário, uma vez que não há vedação expressa pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, há a possibilidade de se criar Comissões Especiais de Estudo de determinado assunto.

Em relação à reforma política, houve 3 Comissões Especiais de estudo nas quatro últimas legislaturas. Apenas durante a 53ª Legislatura não houve a constituição de Comissão Especial para analisar propostas de reforma política. Importante ressaltar que o início da referida legislatura foi marcado pelo fracasso na votação do Projeto de Lei nº 1.210/2007, conforme já abordado anteriormente, o que pode apontar para uma das causas da ausência de instalação de uma Comissão Especial sobre o tema durante a 53ª Legislatura.

¹³ Na 53ª Legislatura (de 2007 a 2010) não houve instalação de Comissões Especiais para debater a reforma política. Dessa forma, não se pôde comparar quantitativamente essa alteração na participação popular percebida pelo consultor legislativo entrevistado, conforme se afere no quadro 3 (página ##).

Na 51ª Legislatura foi criada a ‘Comissão Especial destinada ao estudo das reformas políticas’, que teve como resultado o Projeto de Lei nº 5.268 de 2001. A Comissão foi instalada em 10/05/2001 e encerrada em 19/06/2002. Durante esse período houve 09 reuniões, sendo 02 audiências públicas, onde foram ouvidas 2 pessoas, tendo sido aprovados, entretanto, requerimentos para realização de audiências públicas com as seguintes pessoas: Marco Antônio de Oliveira Maciel, vice-presidente da República; Walter Ramos da Costa Porto, ministro do Tribunal Superior Eleitoral; Miguel Reale Júnior, jurista; Celso Antônio Bandeira de Mello, professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -PUC/SP, jurista; Wanderley Guilherme dos Santos, sociólogo, professor e pesquisador do Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro – IUPERJ; José Antônio Giusti Tavares, cientista político e professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Marco Aurélio de Mello, ministro do Supremo Tribunal Federal; Amílcar Brunazzo Filho, engenheiro mecânico formado pela Universidade de São Paulo - USP, especialista em segurança de dados, moderador do Fórum do Voto Eletrônico, assessor da Subcomissão do Voto Eletrônico da CCJ do Senado Federal; senador José Serra, Ministro de Estado da Saúde; Bolivar Lamonier, cientista política; José Aníbal, presidente nacional do PSDB; senador Sérgio Machado, relator da Comissão de Reforma Político-partidária, em funcionamento no Senado Federal; Jairo Nicolau, professor de Ciência Política do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – IUPERJ; Renato Lessa, cientista político; Miguel Arraes, presidente nacional do PSB; Raymundo Faoro, ex-presidente da OAB e autor do Livro "Os Donos do Poder"; Paulo Bonavides, professor e jurista; Otaciano Nogueira, cientista político; Maurício José Corrêa, presidente do Tribunal Superior Eleitoral; Júlio César Viseu Júnior, presidente do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, Thiago Ribas Filho, presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro; Hugo Bengtsson Júnior, presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Geraldo Brindeiro, procurador-geral da República; Rubens Approbato Machado, presidente do Conselho Federal da OAB; senador Roberto Freire, presidente do Partido Popular Socialista – PPS; Nelson Azevedo Jobim, ministro do Supremo Tribunal Federal e Presidente do TSE; Fernando Ximenes, vice-presidente e corregedor do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Valdemar Costa Neto, presidente do Partido Liberal – PL; Carlos Ranulfo e Lucília Almeida Neves, cientistas políticos e professores da UFMG.

Das audiências públicas realizadas, uma se deu no âmbito da própria Comissão, quando foi ouvido Nelson Jobim, ministro do Supremo Tribunal Federal e presidente do Tribunal Superior Eleitoral; A segunda audiência pública se deu apenas no dia 19/06/2002, mesmo já tendo a Comissão apresentado o Projeto de Lei em 28/08/2001, em reunião conjunta com a Comissão Mista do Congresso Nacional de Controle das Atividades de Inteligência onde foram ouvidos Nelson Jobim, ministro do Supremo Tribunal Federal e Presidente do tribunal Superior Eleitoral e General Alberto Mendes Cardoso, Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, a respeito dos seguintes assuntos: 1)

Urnas eletrônicas; 2) Sigilo e segurança do processo eleitoral; e 3) "Relatório Final de Avaliação do Sistema Informatizado de Eleições do Tribunal Superior Eleitoral", elaborada pela Unicamp.

Na 52ª Legislatura foi criada a 'Comissão Especial destinada a efetuar estudo em relação às matérias em tramitação na casa, cujo tema abranja a reforma política', que teve como resultado os Projetos de Lei nº 1.712/2003 e nº 2.679/2003. A Comissão foi instalada em 26/02/2003 e encerrada em 03/12/2003. Durante esse período houve 26 reuniões, sendo 05 audiências públicas, nas quais foram ouvidas 17 pessoas. No dia 09/04/2003 foram ouvidos Francisco de Oliveira, professor de Sociologia da Faculdade de Filosofia e Letras e Ciências Humanas da USP e coordenador do Projeto de Reforma Política do Instituto Cidadania; Paulo Vannuchi, cientista político e diretor do Instituto Cidadania e Fábio Kerche, mestre em Ciência Política e ex-secretário acadêmico do projeto de reforma política do Instituto Cidadania. No dia 20/08/2003 foram ouvidos o senador Jorge Konder Bornhausen, presidente nacional do PFL; o deputado federal Michel Temer, presidente nacional do PMDB; o deputado federal José Carlos Martinez, presidente nacional do PTB; o deputado federal Enéas Ferreira Carneiro, presidente nacional do PRONA; e José Aníbal Peres Pontes, presidente nacional do PSDB. No dia 22/10/2003 foi ouvido o ministro Fernando Neves da Silva, do Tribunal Superior Eleitoral. No dia 29/10/2003 foram ouvidas Vilma Motta, representante nacional do Comitê Multipartidário das Mulheres; Lúcia Avelar, representante do CFEMEA, e Jandira Feghali, representante da Bancada Feminina no Congresso Nacional. No dia 18/11/2003 foram ouvidos Raquel Moreno, da Sociedade Brasileira de Pesquisadores de Mercado e Mídia; Adélia Franceschini, da Associação Nacional de Empresas de Pesquisa - ANEP; Alberto Carlos de Almeida, da Fundação Getúlio Vargas; Mauro Francisco Paulino, do DATAFOLHA; e Márcia Cavallari, do IBOPE.

Na 54ª Legislatura foi criada Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à Reforma Política em 08/02/2011, através de Ato da Mesa da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011). Instalada em 01/03/2011, esta Comissão Especial não foi encerrada, tendo tido um total de 59 reuniões até 09/05/2012, data da sua última reunião.

A participação popular durante os trabalhos desta Comissão Especial se deu através de Conferências Estaduais, Audiências Públicas e mecanismos de comunicação social da Câmara dos Deputados: Agência Câmara, TV Câmara e do disque 0800. Além disso, foram enviados 117 ofícios-convites a diversas entidades da sociedade civil, dentre elas confederações de trabalhadores, uniões de estudantes, representações de associação de vereadores, Ordem dos Advogados do Brasil, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, além de partidos políticos e a Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, bem como as universidades por ela cadastradas.

Nessa Comissão foram realizadas 12 Conferências Estaduais nos seguintes lugares e datas: Goiânia – GO, em 29/04/2011; Porto Alegre – RS, em 09/05/2011; Aracaju – SE, em 13/05/2011; João Pessoa – PB, em 16/05/2011; Florianópolis – SC, em 19/05/2011; Belo Horizonte – MG, em 23/05/2011; Curitiba – PR, em 27/05/2011; Salvador – BA, em 30/05/2011; Vitória – ES, em 03/06/2011; Rio de Janeiro – RJ, em 06/06/2011; São Paulo – SP, em 10/11/2011 e Campo Grande – MS, em 16/06/2011. As referidas conferências foram registradas mediante notas taquigráficas, exceto nas conferências de Santa Catarina e do Rio de Janeiro. De acordo com o registro realizado, foram ouvidas 228 pessoas na qualidade de convidadas ou participantes.

Não foi feita uma análise da qualidade da participação popular nas conferências estaduais, tendo em vista a dimensão que tal pesquisa demandaria, excedendo o propósito do estudo ora proposto. Pode-se, no entanto, constatar que havia distinções em relação ao tempo para exposição dos oradores. Em média cada Conferência Estadual durou 3h30m, tendo sido a Conferência de Minas Gerais a mais longa, com duração de 4h10m. e a mais curta a Conferência do Rio Grande do Sul, com duração de 2h28m. Nas Conferências em que se colocou limite de tempo nas intervenções (somente a Conferência de Minas Gerais não estipulou tempo para as intervenções dos participantes, tendo conferido prazo de 20 minutos apenas para a oradora convidada), os oradores convidados tinham de 5 a 20 minutos para exposição, os parlamentares, em média 5 minutos e o tempo médio concedido aos participantes para expor seu ponto de vista ou fazer inquirições era de 1 a 3 três minutos. A fixação do tempo de intervenção de 1 a 3 minutos para os participantes ampliou numericamente a discussão, mas não se pode afirmar que foi suficiente para um aprofundamento do debate das ideias. Há ainda que se destacar que nas conferências de Belo Horizonte, Curitiba, Bahia e São Paulo houve, entre os oradores convidados, especialistas sobre o tema da reforma política, com a finalidade de propiciar um aumento do nível informacional em relação às propostas de reforma política.

Em entrevista realizada com José Antônio Moroni, presidente do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, que coordena a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política, foi informado que a proposta para a realização das Conferências Estaduais foi apresentada pelo INESC ao relator, deputado federal Henrique Fontana, fruto de uma estratégia da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política, para mobilizar a sociedade. A proposta era a de que as Conferências fossem realizadas em todos os Estados, mas aconteceu num total de 12 Estados. Foi informado que os movimentos perceberam que as Conferências serviam mais como forma de os parlamentares manterem contato com suas bases eleitorais do que para realizar um debate amplo da reforma política, inclusive porque os parlamentares eram os primeiros a falar, com prazo maior que a própria comunidade.

Foram realizadas ainda no âmbito da Comissão, 10 audiências públicas, nas quais foram ouvidos 26 oradores convidados. No dia 24/03/2011 foram ouvidos o Arcebispo Dom Luiz Soares Vieira, vice-presidente da CNBB; Ophir Cavalcanti, presidente da OAB; Walter Costa Porto, ex-ministro do Tribunal Superior Eleitoral; o juiz Márlon Jacinto Reis, representante do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE. No dia 07/04/2011 foi ouvida Guaciara César de Oliveira, Diretora do Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA. No dia 14/04/2011 foi ouvido Ricardo Lewandowski, ministro do Tribunal Superior Eleitoral. No dia 28/04/2011 foram ouvidos Antônio Augusto de Queiroz, diretor do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP; David Fleischer, professor doutor em Ciência Política; e Eduardo Graeff, cientista político. No dia 05/05/2011 foram ouvidos Nelson Jobim, ministro de Estado da Defesa; e Ibsen Pinheiro, presidente estadual do PMDB do Rio Grande do Sul. No dia 12/05/2011 foram ouvidos Cláudio Gonçalves Couto, doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e pós-doutorado na Universidade de Columbia (EUA); o Jairo Nicolau, cientista político, professor e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/UERJ); e Fabiano Santos, cientista político, professor e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). No dia 26/05/2011 foi ouvido Dias Toffoli, ministro do Supremo Tribunal Federal e presidente da comissão de juristas criada pelo Senado Federal para elaboração do anteprojeto de código Eleitoral. No dia 09/06/2011 foram ouvidas Sílvia Maria Sampaio Camurça, representante da Articulação das Mulheres Brasileiras - AMB; Tatau Godinho, assessora especial da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; e Maria da Graça Sousa, secretária de Políticas Públicas para as Mulheres da CUT/DF. No dia 07/07/2011 foram ouvidas Priscilla Caroline de Sousa Brito, representante da Articulação de Mulheres Brasileiras — AMB; Osiris Barboza, diretor do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral; José Antônio Moroni, membro do Colegiado de Gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC e representante da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político; Luiz Carlos Prates, membro da Secretaria-Executiva Nacional da Central Sindical e Popular - CONLUTAS; e Marcelo Lavenère Machado, representante da Comissão Brasileira Justiça e Paz, organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil — CNBB. No dia 13/07/2011 foram ouvidos Gilson Nunes Vítório, representante da Coordenação Nacional de Entidades Negras - CONEN; Edson Luiz de França, coordenador-geral da União de Negros pela Igualdade - UNEGRO; e Milton Barbosa, representante do Movimento Negro Unificado.

A Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados realizou trabalho de coleta de posicionamentos através de seus canais interativos, com o objetivo de “promover uma aproximação mais estreita entre a Câmara dos Deputados e a sociedade e garantir ao cidadão brasileiro canais que lhe

permitam receber informação atualizada e ter acesso ao parlamentar” (BRASIL, 2011, p.11). De acordo com o estudo:

Considerou-se, em relação à coleta:

- que se deu entre integrantes da sociedade civil e da sociedade civil organizada que fizeram uso dos canais da Agência Câmara, da TV Câmara e do 0800;
- que os subtemas apresentados/apontados foram de livre iniciativa dos cidadãos;
- que as opiniões não foram obtidas com base em método científico, mas que se poderia levar em consideração a sua significância como subsídio à ação parlamentar durante a Reforma Política;
- que esses públicos são usuários dos serviços de comunicação da Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados. (BRASIL, 2011, p.3)

Embora no estudo realizado, a Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados não tenha informado dados quantitativos, como número de pessoas que utilizaram os recursos de comunicação postos à disposição da sociedade para se comunicar com a Câmara dos Deputados, a compilação informava a posição da maioria dos participantes em relação a cada ponto da reforma política.

Importante salientar que esta comissão especial foi encerrada ao final da legislatura, tendo o Parecer do relator sido apresentado, sem que, contudo, tivesse sido o referido parecer aprovado pela Comissão. Realizada entrevista com o consultor legislativo da Câmara dos Deputados Roberto Carlos Martins Pontes, da área de Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário, que assessorou esta Comissão Especial e profere pareceres em relação à área de direito eleitoral e constitucional, nos projeto de lei que tramitam na Câmara dos Deputados, foi dito que:

Quando se fala em reforma política, todos são favoráveis, mas à sua reforma política... Não há uma reforma política neutra. Sempre que há uma reforma política alguém tenta tirar vantagem. Até agora desconheço uma reforma política para simplesmente aperfeiçoar a democracia. Não vejo isso, acho que uma reforma política é sempre para tentar emplacar as ideias com as quais você é simpático. Por exemplo: quem tem certo favorecimento com financiamento privado jamais concordará em um modelo de financiamento público. Perderá sua vantagem. Quem tem uma votação espalhada na circunscrição, dificilmente concordará com, as vezes são parlamentares de opinião, dificilmente concordará com a distritalização. Há argumentos de um lado e do outro, mas não é uma reforma política neutra. Portanto, quem não concordava com aquele projeto do deputado Fontana quis enterrá-lo ali mesmo. Provavelmente se aquele projeto fosse votado e fosse aprovado, possivelmente adquiriria uma força razoável. “Projeto da Reforma da Comissão”, uma comissão que respeitou o princípio da proporcionalidade partidária. Então houve várias tentativas. Lembro-me de que não se conseguiu votar sequer as atas, porque regimentalmente se lançava mão daqueles artifícios, que são legítimos por estarem no regimento... Então a comissão foi perdendo força. Colocava-se a ata, “não, eu quero que aprove a ata”. Aprovava-se ata. “Verificação”. Não tinha quórum, caía a sessão. Foram feitas várias tentativas, acabou que a comissão foi perdendo seu próprio prazo, seu próprio timing político. A cada início de legislatura há uma certa legitimidade, o parlamento acaba de sair de eleições, ficaram explícitas todas

as mazelas do sistema. A medida que o tempo vai passando, vai se perdendo esse timing político, quase que essa legitimidade. (PONTES, 2014)

Ainda assim, o referido Consultor Legislativo afirma que:

Sob o ponto de vista do debate a comissão cumpriu o seu papel. Como se tratava de uma comissão de estudos eu acho até que ela cumpriu muito bem o seu papel de debater. Ela sequer chegou a votar a proposta no próprio âmbito da Comissão de Estudo, mas isso não prejudica os trabalhos, porque foram feitas muitas audiências públicas de muita qualidade. Muitas audiências públicas foram muito importantes e para se ter uma base de estudos, de pesquisa, e ver o que se discutiu aqui. (PONTES, 2014)

Essa entrevista foi realizada com a finalidade de se obter a opinião de um agente auxiliador dos deputados federais no processo legislativo, especialista na área, sobre as razões de a Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à Reforma Política da 54ª Legislatura não ter votado o parecer do relator, com a evidente opção pela não decisão legislativa.

Não obstante tal conjuntura (de frustração na votação das propostas estudadas desde 2011 pela Comissão Especial), no dia 09 de julho de 2013 foi criado através de Ato da Mesa da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2013) o ‘Grupo de Trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à Reforma Política e à consulta popular sobre o tema’. Assim, no âmbito da Câmara dos Deputados coexistiram uma Comissão Especial, criada em 2011 e cujo parecer nem sequer fora votado, e um Grupo de Trabalho, que teve como finalidade formular nova proposta acerca do mesmo tema, cujo estudo se vê a seguir.

3.4 Grupo de Trabalho para a Reforma Política com Consulta Popular

O ‘Grupo de Trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à Reforma Política e à consulta popular sobre o tema’ foi criado no dia 09 de julho de 2013, através de Ato da Mesa da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2013) e instalado em 17 de julho de 2013. Com a composição de 14 membros e mesmo número de suplentes, foi feito aditamento no ato de criação aumentando conferindo uma vaga à representação da bancada das mulheres, para a qual foi designada a deputada federal Luiza Erundina. Tiveram assento no Grupo de Trabalho os seguintes partidos políticos: PT, PMDB, PSDB, PSD, PP, PR, PSB, DEM, PDT, PTB, PCdoB, PSC e PPS. Interessante ressaltar que os seguintes partidos não tiveram assento: PTdoB, PRP, PSDC, PRB, PV, PSOL e PMN, sendo que o PTdoB, PRP e PSDC compõem blocos partidários com partidos que tiveram garantida a vaga. O SD e o PROS ainda não tinham tido o registro deferido no âmbito do TSE, ou seja, ainda não eram partidos políticos. Entretanto, a última lista de membros contava com parlamentares do PROS e do PV. Dessa forma, o debate foi feito sem a presença de todos os partidos que tinham representantes na Câmara dos Deputados, o que difere da

Comissão Especial de estudo, na qual todos os 21 partidos da Câmara possuíam assento. Como não há uma regra específica para a criação de grupos de trabalho, estes podem ser criados sem que sejam contemplados todos os partidos ou que seja respeitada a regra da proporcionalidade partidária.

É importante diferenciar este grupo de trabalho (da reforma política) do Grupo de Trabalho da Nova Lei Eleitoral, que foi instalado em 18/04/2013 e encerrado dia 11/07/2013, e teve como resultado apresentação do Projeto de Lei nº 5.735/2013.

A criação do Grupo de Trabalho da Nova Lei Eleitoral se deu após a tentativa de votação da reforma política em abril de 2013, conforme comprova excerto do discurso do deputado federal Eduardo Cunha, então líder do PMDB, extraído das notas taquigráficas da Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados do dia 10/04/2013:

Infelizmente, ontem, como eu já tive a oportunidade de dizer em pronunciamento aqui, sepultamos a reforma política, por impossibilidade total de apreciação de qualquer matéria; porém, restam pontos que precisarão ser debatidos, Sr. Presidente.

Nós sabemos que toda lei eleitoral, para ser válida na eleição, tem de ser votada e sancionada até 1 ano antes da eleição, sob pena de nada adiantar tratarmos dela. E ontem o Deputado Cândido Vaccarezza alertou, na reunião de Líderes, sobre a necessidade de firmarmos um entendimento, no sentido de formarmos uma pequena comissão, com representantes dos vários partidos desta Casa, para que possamos fazer uma minirreforma do Código Eleitoral e evitar a judicialização de muitos pontos, ou mesmo decisões judiciais que acabem retirando direitos.

...

Se não há consenso para nós votarmos uma reforma política, vamos ao menos fazer adaptações.

...

Nós não podemos continuar permitindo que a regulação de detalhes do nosso processo eleitoral fique dependendo de juiz, porque no final nós perdemos mais tempo e gastamos mais recursos com advogados para combater esse tipo de situação do que com a própria eleição. A judicialização da eleição é um processo que nós temos de combater. E quanto mais regras difíceis nós fizermos, quanto mais prazos difíceis fixarmos, mais difícil fica a eleição para todos nós.

Ontem o Presidente Henrique Eduardo Alves anunciou que ia constituir essa comissão para debater num prazo célere uma miniadaptação da Lei Eleitoral, o que não tem nada a ver com reforma política, volto a dizer, para quem não ouviu antes; é apenas para tratar de pontos que possam ser aperfeiçoados, não causando prejuízos eleitorais às próximas eleições. Isso é possível e tem de ser feito, sim. É possível normatizarmos novamente regras de programa eleitoral, enfim, tudo aquilo que diz respeito aos problemas cotidianos que nós vivemos a cada eleição. (BRASIL, 2013f, p. 9366)

Já em relação ao Grupo de Trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à Reforma Política e à consulta popular sobre o tema, não se pode chegar a uma exata causa que explique a sua criação. Há quem atribua sua criação às manifestações populares de junho de 2013 (e sua icônica *hashtag* #nãomerepresenta). Outros atribuem a uma resposta do Legislativo ao discurso da Presidenta da República Dilma Rousseff, de 21/06/2013. A análise do conteúdo dos discursos proferidos no Plenário da Câmara dos Deputados também restou inconclusiva em relação a esta questão específica. O discurso do deputado

federal Rubens Bueno, então líder do PPS, na Sessão Ordinária do dia 04/07/2013, cujo excerto se reproduz abaixo, por exemplo, atribui a criação do Grupo de Trabalho a uma resposta da Câmara dos Deputados à proposta da Presidenta Dilma Rousseff:

Sras. e Srs. Deputados, estamos vendo o Governo, mais uma vez, voltar atrás. Começou na semana em que a população foi se manifestar nas ruas. Essa manifestação tomou proporções que levou a Presidente da República a convocar Governadores e Prefeitos de capitais, para, naquele evento, anunciar, ao vivo, em rede de televisão, para todo o País, que aquilo sugeria uma Constituinte exclusiva a fim de tratar da reforma política. Vinte e quatro horas depois, a Presidente e a sua equipe voltaram atrás, dizendo que não caberia uma Constituinte exclusiva, porque houve realmente uma forte reação do mundo jurídico e do mundo político, que seria algo absolutamente impraticável realizar uma Constituinte exclusiva nos moldes propostos pela Presidente. Depois, para não fugir ao tema, continuou com o plebiscito.

Até que, agora, estamos vendo o Vice-Presidente da República anunciar que não há na base do Governo, depois de se reunir com os partidos da base do Governo, condições para se fazer esse plebiscito, porque é impraticável e não há mais tempo. Tudo isso porque, primeiro, o Vice-Presidente não foi consultado sobre a Constituinte exclusiva muito menos sobre o plebiscito. Ele, que é um constitucionalista, um professor universitário, respeitado no País inteiro, não foi consultado. Sempre há, ao lado da Presidente, os curiosos que querem mostrar serviço, que querem bajular o poder.

Foi dessa forma que se anunciou essa lambança, em apenas uma semana, e, durante essa semana, voltando-se atrás a todo momento. Sra. Presidente, até acho razoável que se reconheça o erro. Os outros Ministros anunciando, mas o Vice-Presidente da República dizendo ser impraticável realizar, nesse prazo, um plebiscito. O que o Presidente da nossa Casa, Deputado Henrique Eduardo Alves, propôs? Propôs um grupo de trabalho, que, aliás, já vem há tempos trabalhando. O Deputado Henrique Fontana, um belo quadro deste Parlamento, vem trabalhando e se dedicando a essa questão da reforma política; o Deputado Almeida Lima presidiu a Comissão; o Deputado Ronaldo Caiado, já no passado realizou um grande trabalho. Enfim, vários estão trabalhando. Mas uma reforma política não é tão simples. (BRASIL, 2013g, p. 28329)

Essa foi a interpretação de vários deputados, que subiram à tribuna para externar esse mesmo pensamento, como se pode aferir do excerto da fala do deputado federal Plínio Valério, então vice-líder da Minoria, que na Sessão Ordinária do dia 08/07/2013 ratificou a interpretação acerca dos motivos de criação do Grupo de Trabalho para a Reforma Política: “nesta Casa, quando recebeu a proposta da Presidente Dilma Rousseff, o Presidente Henrique Eduardo Alves criou um grupo de trabalho destinado a recolher sugestões e redigir um projeto de reforma política, depois de afirmar a absoluta necessidade de consenso para assunto dessa magnitude” (BRASIL 2013h, p. 29544).

De outro lado, houve deputados federais que viram na criação do Grupo de Trabalho uma resposta às manifestações populares de junho de 2013. É o que se depreende do excerto do discurso do deputado federal Sibá Machado, então vice-líder do PT, proferido na Sessão Ordinária do dia 09/07/2013:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, dado o agito da agenda legislativa desta Casa, especialmente provocada pelas manifestações sociais que ocorreram Brasil afora, a

agenda tirada do Colégio de Líderes nesta semana é muito importante e muito impactante.

Eu queria destacar que a decisão foi a de se constituir um grupo de trabalho - não é uma Comissão Especial -, formado por 13 Parlamentares das diversas bancadas com Liderança nesta Casa, para apresentar não uma proposta votada, e, sim, um roteiro de trabalho com o qual deverá ser tratada a questão do plebiscito nacional, para encaminhar pontos da reforma política. (BRASIL, 2013i, p. 29714)

Assim, feitas essas considerações iniciais, passa-se à análise do Grupo de Trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à Reforma Política e à consulta popular sobre o tema. A metodologia utilizada para a coleta dos dados foi a observação não participante – tendo em vista que a posição assumida pelo pesquisador foi passiva, sem envolvimento com o fenômeno analisado –, e a análise documental. O grupo de trabalho teve 12 reuniões deliberativas ordinárias e duas audiências públicas, tendo funcionado entre 17 de julho de 2013 e 05 de novembro de 2013, quando foi aprovado o relatório final.

Nas audiências públicas fizeram uso da palavra como convidados, os seguintes representantes da sociedade: no dia 8 de agosto, o co-diretor do MCCE; o diretor executivo da CUT; o secretário de políticas públicas da UGT; e o secretário nacional de juventude CTB; e no dia 15 de agosto, o representante da UNE; o Diretor-Executivo da ONG Transparência Brasil; o representante do Movimento "Eu voto distrital"; e o Presidente da OAB. Em relação às audiências públicas, é interessante ressaltar que ocorreram logo no início na segunda e terceira reuniões, não tendo havido mais audiências dos representantes das entidades da sociedade civil. Além disso, não foi designado um assunto específico para cada um dos convidados, de forma que as explanações foram gerais sobre pontos da reforma política, fazendo com que muitos dos pontos que foram discutidos não tivessem sido abordados pelos convidados. Na reunião do dia 22 de agosto de 2013 foi ainda cogitada uma nova audiência pública para convidar representantes de uma entidade LGBT, de índios, negros, a visita a ministra Carmen Lúcia, então presidente do TSE, e ainda dos estudiosos Jairo Nicolau e Wanderley Guilherme dos Santos, Luiz Werneck Vianna e Bolívar Lamounier, representante da CNI ou da FIESP, e ainda a ministra da Secretaria dos Direitos da Mulher e representante de uma entidade de defesa das mulheres. O Grupo não chegou a deliberar sobre essas audiências públicas e o assunto não teve mais discussão. A impressão que causou foi a de que as audiências públicas cumpriam um papel meramente protocolar, para que, ao final dos trabalhos, pudesse a participação da sociedade conferir mais legitimidade à discussão, tornando-a democrática e aberta.

Durante todas as reuniões, os parlamentares deixaram claro que estavam ali representando os partidos políticos, de forma que nos debates não se chegava a consensos, uma vez que não possuíam poder para transigir sobre os temas, mas apenas de votar conforme a posição do partido. As deliberações eram tomadas por maioria de votos. Se, por um lado, a produção de uma proposta final contrariaria uma

tendência de não decisão legislativa sobre temas da reforma política, por outro, duas razões poderiam explicar a conclusão da tarefa do grupo de trabalho: I - por se tratar da deliberação acerca da formulação de uma proposta, e não da aprovação de uma matéria, é mais factível se chegar a uma decisão; II – por se tratar de um grupo de trabalho, onde não se possui todo o aparato regimental de obstrução, é mais fácil se chegar a um resultado, do que se a matéria tramitasse no âmbito de uma comissão especial.

A maior inovação trazida durante o funcionamento do grupo de trabalho foi a agregação de um portal interativo na internet: o site <http://edemocracia.camara.gov.br/>. Assim, além da transmissão *on line* das reuniões do grupo de trabalho (que já era realizada pelo portal da TV Câmara, através do site: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/tv/>), os internautas podiam fazer perguntas, que eram encaminhadas aos parlamentares, apresentar sugestões e debater os temas.

De acordo com dados consolidados pelo portal e-democracia (CÂMARA, 2013), houve mais de 150 mil acessos ao debate sobre reforma política, com mais de três mil postagens e mais de 115 mil votos em enquetes sobre os temas da reforma política. Apontam ainda os dados levantados pelo portal e-democracia que postagens sobre temas coincidiram com pelo menos três alterações no projeto de lei: voto distrital (com 1099 mensagens no portal), fim da reeleição (com 370 mensagens no portal) e Voto facultativo (249 mensagens no portal). Houve um total de 251.477 visualizações do fórum, com 3042 postagens e 251 tópicos sobre o tema. As postagens mais populares foram:

1. Fim das regalias como cota parlamentar para gastos com material, auxílio-moradia, auxílio para pagamento de assessores, passagens aéreas, etc.
2. Criar mecanismos para regular e limitar os salários dos parlamentares. É um absurdo que sejam eles mesmos a decidir sobre o assunto.
3. Fim do voto obrigatório
4. Votação aberta em todos os casos na Câmara e no Senado
5. Fim dos cargos comissionados (CÂMARA, 2013, p.1)

Nas primeiras reuniões, nas quais houve audiências públicas, algumas mensagens eram lidas na reunião pelo coordenador do grupo de trabalho. Entretanto, a partir da quarta reunião, eram feitas algumas menções esporádicas ao portal e-democracia, apresentando-se os dados de participação do portal e-Democracia, citando a quantidade de acessos, de posts e incentivando os cidadãos a participarem do espaço, sem, contudo, repercutir nas reuniões as manifestações das pessoas que acessavam o site.

Tendo em vista que esta foi a primeira experiência de se utilizar o e-democracia durante um Grupo de Trabalho de parlamentares, não há meios de se aferir com maior precisão a relevância dos resultados obtidos, pois não há parâmetros oriundos de situações similares. Entretanto, para se ter uma noção do que representou a utilização do portal e-democracia no tema da reforma política, enquanto o fórum do Grupo de Trabalho teve 251.477 visualizações, sendo o tema de maior número de visitas do portal e-democracia, o tema que obteve o segundo lugar em visualizações foi a Conferência Virtual (uma

etapa preparatória da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social - 1ª Consocial) com um total de 6.221 visitas. De acordo com Waltenor Brandão, servidor da Câmara dos Deputados e um dos responsáveis pelo portal e-democracia:

O sucesso de iniciativas de participação popular depende de vários fatores, como divulgação da ferramenta, interesse da sociedade no tema, perspectiva de aproveitamento das contribuições pela instituição política, confiança no canal estabelecido, entre outros. No caso do GT da Reforma Política, vários destes fatores estavam presentes. Vivíamos o contexto das manifestações populares de 2013, que levaram milhares de pessoas às ruas e que trazia uma série de reivindicações, dentre elas a própria Reforma Política. Ou seja, o tema não podia ser mais atual. A sociedade queria discutir esse tema com os parlamentares. Além disso, o portal e-Democracia já se consolidara como canal de participação da Câmara dos Deputados, o que legitimou a utilização do site como arena virtual de debates entre cidadãos e parlamentares. (BRANDÃO, 2014)

Sobre a questão da eficácia da utilização do portal e-democracia, foi salientado por Waltenor Brandão que “no caso do GT da Reforma Política, podemos dizer que um profícuo debate teve lugar nos fóruns do portal e-Democracia. Cidadãos e deputados intensamente expuseram seus pontos de vistas sobre vários aspectos da reforma pretendida, com grande proveito para ambos os lados”, deixando claro que “a proposta do portal não é exigir dos deputados a tomada de decisão conforme a opinião dos cidadãos”.

O resultado do Grupo de Trabalho foi a Proposta de Emenda à Constituição nº 352/2013 indica em sua justificativa os pontos que visa a alterar:

Nas treze reuniões havidas foram debatidos os seguintes temas: 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. (BRASIL, 2013, p.1)

Tendo sido apresentada no dia 06 de novembro de 2013, a Proposta de Emenda à Constituição nº 352/2013 foi despachada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJC. No dia 12 de novembro de 2013 foi designado como relator o deputado federal Esperidião Amin (que era membro do grupo de trabalho). O seu voto foi apresentado, de forma célere, no dia 19/11/2013 pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição. Desde então, a Proposta de Emenda à Constituição vem sofrendo obstrução para a votação no Plenário da CCJC, através da utilização dos mecanismos regimentais, tendo o relator apresentado novo relatório no dia 09/12/2014 e uma terceira versão no dia 11/12/2014, tendo se encerrado a 54ª Legislatura sem a votação sequer da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 352/2013. Tendo em vista que a estratégia utilizada para a obstrução é o esvaziamento da CCJC, para que não seja dado o quórum de votação (maioria absoluta), verifica-se que é a maioria dos membros da referida Comissão que não querem votar a admissibilidade da Proposta de Emenda à

Constituição nº 352/2013. Assim, a Proposta de Emenda à Constituição nº 352/2013 se encaixa nos requisitos propostos por este estudo para que se considere uma matéria objeto de não decisão legislativa: a matéria está pronta para a pauta desde o dia 19/11/2013 e não foi apreciada até o encerramento da 54ª Legislatura, mesmo após realizadas um total de 80 sessões ordinárias, ou seja, ultrapassado o prazo máximo para exame de proposições, que na forma do art. 52, III do RICD é de 40 sessões.

A consulta popular foi inserida no texto da Proposta de Emenda à Constituição. Deverá ser feita através de referendo, porém terá aplicabilidade específica para o sistema eleitoral. Todas as demais deliberações, principalmente as de interesse específico dos partidos políticos, como financiamento partidário e de campanhas eleitorais e o acesso a tempo de televisão e rádio, não serão passíveis de referendo.

4. Participação Popular na Reforma Política

Como visto no capítulo 1, a utilização de mecanismos de democracia direta no Brasil ainda é limitada, no entendimento de estudiosos do tema. Este capítulo aborda a forma como a participação popular se deu na tramitação da reforma política na Câmara dos Deputados.

O estudo da participação popular no processo legislativo da reforma política leva em consideração dois aspectos principais: a atuação institucional e não institucional, como já colocado anteriormente. Considera-se para este trabalho a atuação institucional como aquela na qual o povo (diretamente ou através de entidades de direito privado) atua no processo legislativo através dos mecanismos de participação colocados à disposição pela Câmara dos Deputados.

Já a atuação não institucional é considerada aquela em que a participação não ocorre pelos meios abertos pela Câmara dos Deputados, podendo se dar das mais variadas formas (como a ação de grupos de pressão nas redes sociais, ocupação de prédios públicos, passeatas). Neste estudo, a análise da participação não-institucional será focada apenas nas manifestações de junho de 2013, dada à sua repercussão em âmbito nacional.

4.1 Participação Popular Institucional

Para compreender a participação popular institucional no âmbito da reforma política na Câmara dos Deputados serão estudadas a Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, a Sugestão nº 174/2009 (BRASIL, 2009) o Projeto de Lei nº 6.316/2013 (BRASIL, 2013).

Decerto a participação popular institucional não se restringiu à Frente Parlamentar e às proposições apontadas acima. Entretanto, elas foram as formas de participação que envolveram maior organização da sociedade civil, seja na formação da Frente Parlamentar, seja na formulação e coleta de assinaturas das proposições apresentadas à Câmara dos Deputados.

Como apontado anteriormente, houve participação popular institucional na utilização pela sociedade do portal e-democracia no grupo de trabalho da reforma política da 54ª Legislatura. De igual forma, as audiências públicas são uma das formas mais comuns de participação popular no processo legislativo. Elas foram rastreadas quando do estudo das Comissões Especiais criadas para estudo da reforma política e do Grupo de Trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à Reforma Política e à consulta popular sobre o tema, tendo sido revelada a evolução histórica da participação popular em audiências públicas sobre o tema reforma política.

De fato, percebe-se uma evolução na participação popular, sobretudo de representantes das entidades ligadas a movimentos sociais nas audiências públicas realizadas pelas Comissões Especiais da Reforma Política, conforme se afere do Quadro 03:

Quadro 3 - Participação popular em audiências públicas nas comissões especiais da reforma política

PARTICIPAÇÃO POPULAR EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NAS COMISSÕES ESPECIAIS DA REFORMA POLÍTICA				
LEGISLATURA	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	PESSOAS OUVIDAS	CONFERÊNCIAS ESTADUAIS	PESSOAS OUVIDAS
51ª LEGISLATURA	2	2	0	0
52ª LEGISLATURA	5	17	0	0
54ª LEGISLATURA	10	26	12	228

Essa evolução é ainda mais contundente quando se analisa a participação de representantes das entidades da sociedade civil. É que das audiências públicas constantes do quadro 03, na 51ª Legislatura não houve audiência pública com representantes de entidades da sociedade civil, mas sim com representantes de outros órgãos da Administração Pública. Na 52ª Legislatura, das 17 pessoas que foram ouvidas nas audiências públicas, apenas 2 eram representantes de entidades ligadas aos movimentos sociais. Já na 54ª Legislatura, das 26 pessoas ouvidas, 15 eram representantes das entidades da sociedade civil.

O estudo da Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular é importante para se entender a forma como a sociedade participou de um organismo interno da Câmara dos Deputados, a eficácia e as consequências dessa participação.

O estudo de caso de duas proposições: a Sugestão nº 174/2009, apresentada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC e outras entidades da sociedade civil que compõem a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política e o Projeto de Lei nº 6.316/2013 (BRASIL, 2013), denominado Projeto Eleições Limpas, de autoria de entidades da sociedade civil, capitaneado pela Ordem dos Advogados do Brasil e Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, e subscrito por 127 deputados federais. A escolha da Sugestão nº 174/2009 e do Projeto de Lei nº 6.316/2013, se deveu ao fato de tais iniciativas terem sido as únicas proposições apresentadas por entidades da sociedade civil na temática da reforma política, sendo a primeira no ano de 2009 e o segundo após os eventos de junho de 2013.

Como forma de completar a técnica de *process tracing* (TANSEY, 2007) das duas iniciativas no âmbito da Câmara dos Deputados, foi realizada a técnica de *elite interviewing* (TANSEY, 2007), com o Secretário da Comissão de Legislação Participativa, Cláudio Ribeiro Paes, e com o Presidente do INESC, José Antônio Moroni.

4.1.1 Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular

Nos termos do art. 2º do Ato da Mesa 69/2005 “considera-se Frente Parlamentar a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade” (BRASIL, 2005, p.1).

Por não ter *status* de órgão da Câmara, as reuniões das Frentes Parlamentares não são gravadas, nem há estrutura, como secretaria ou lotação de servidores da Câmara para sua assessoria. É garantido às Frentes Parlamentares, nos termos do art. 4º e 5º Ato da Mesa 69/2005, “a utilização de espaço físico da Câmara dos Deputados para a realização de reunião, o que poderá ser deferido, a critério da Mesa, desde que não interfira no andamento dos trabalhos da Casa, não implique contratação de pessoal ou fornecimento de passagens aéreas,” (BRASIL, 2005, p.1), sendo suas atividades “amplamente divulgadas pela TV Câmara, Rádio Câmara, Jornal da Câmara e na página da Câmara dos Deputados na Internet” (BRASIL, 2005, p.1).

A Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular foi criada com o nome de ‘Frente Parlamentar em defesa da reforma política com ampla participação popular’, em 06 de julho de 2004. Desde lá, vem sido reeditada em todas as Legislaturas: 53ª Legislatura, no dia 18/04/2007 e 54ª Legislatura em 19/04/2011, tendo sempre como coordenadora a deputada federal Luiza Erundina. Na 54ª Legislatura, a Frente Parlamentar foi composta por 199 deputados federais e 36 senadores, além de contar com a participação das entidades da sociedade civil que compõem a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político e por outras entidades da sociedade civil.

Com a finalidade de se estudar a participação popular no âmbito da Frente Parlamentar foi realizada entrevista com o presidente do INESC, José Antônio Moroni, que relatou o histórico da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político: criada a partir de 2003, tinha como principal objetivo a ampliação do conceito de reforma política que estava sendo debatida na Câmara dos Deputados. Seriam assim cinco os eixos articulados que na visão dos movimentos sociais deveriam compor uma reforma política: democracia direta, democracia representativa, democracia participativa, democratização da comunicação e da informação e transparência do Poder Judiciário. Para tanto, a Plataforma teria duas formas de atuação: exercer o diálogo e uma pressão sobre a institucionalidade (parlamento) e na sociedade, através da promoção de debates. Porém, foi percebido de início que o diálogo na Câmara dos Deputados não foi bem visto por parte de alguns parlamentares, de forma a criação de uma frente parlamentar para a reforma política que agregasse as entidades da sociedade civil foi uma “estratégia nossa de ter um canal de discussão melhor no parlamento” (MORONI, 2014).

Informou ainda o entrevistado de que foi a partir da criação da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político em 2003 e a criação da Frente Parlamentar pela Reforma

Política com Participação Popular em 2004, que o tema da reforma política se tornou uma agenda para as entidades da sociedade civil, que passaram a debater mais aprofundadamente o tema, com a realização de seminários, produção de materiais, como cartilhas, folders e a traçar estratégias para interferência junto ao Poder Legislativo, como a apresentação da Sugestão nº 174/2009, a participação mais ativa em audiências públicas e a apresentação no Projeto de Lei nº 6.316/2013 (projeto eleições limpas), o que de fato se verificou conforme se afere do quadro 03. Esta também foi a percepção do consultor legislativo da Câmara dos Deputados Márcio Nuno Rabat, que atua há mais de 20 anos na área de Ciência Política e presta assessoria nos debates da reforma política, sobre a participação popular na Câmara dos Deputados sobre a reforma política:

Na década de 90 esse era um tema muito ligado a própria esfera política, incluindo o judiciário, e na sociedade civil era mais os especialistas, acadêmicos. Nos últimos 10, 15 anos, o grau de participação de participação social, (de grupos que vem de fora do Estado) mudou da água para o vinho, significativamente, cada vez mais organizações da sociedade civil, movimentos populares começaram a se preocupar com esse tema. Em 2007 já era visível que o clima tinha mudado. Que esse tema tocava mais a população e principalmente que havia mais organizações e movimentos sociais e populares focados nisso. (RABAT, 2014)

De acordo com José Antônio Moroni, a apresentação da Sugestão nº 174/2009 teve como estratégia apresentar uma proposta concreta da sociedade civil sobre o tema:

Tínhamos a necessidade de a Frente sair dos princípios e tentar desenhar o que seria um projeto de reforma política que iríamos defender enquanto Frente, dar um conteúdo mais político e propositivo para a Frente. Porque na questão dos princípios qual o deputado que é contra a participação popular? Está lá como princípio. Nenhum vai dizer sou contra. Mas quando você diz que a participação popular na reforma política se dá assim, daí começa a coisa... E quando formatamos o projeto em nome da Frente, que eu percebo que a Frente começa a ser esvaziada pelos próprios parlamentares. Nesse período a Frente tinha uma atuação, uma presença forte parlamentar e era um espaço de articulação, de debate, mas quando foi formalizando num projeto apoiado pela Frente, muitos parlamentares foram se afastando porque não concordavam com esse conteúdo. (MORONI, 2014)

Foi, portanto, a partir da criação da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, em 2003, e a criação da Frente Parlamentar pela Reforma Política com participação popular, em 2004, que as entidades da sociedade civil passaram a organizar-se de forma mais eficiente para aumentar a participação da sociedade no debate sobre o tema da reforma política.

4.1.2 Sugestão nº 174/2009

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados – CLP – foi criada em 30 de maio de 2001, através da aprovação da Resolução nº 21, de 2001, da Câmara dos Deputados. Sua

finalidade era “abrir um canal de comunicação célere, desburocratizado e transparente entre a Câmara dos Deputados e a sociedade, de modo a diminuir a distância entre os cidadãos e seus representantes” (COUTO, 2007).

Não obstante a intenção de aumentar a conexão entre deputados federais e cidadãos, a criação da CLP não estimulou a adesão pelos deputados federais entre seus membros, não sendo uma comissão das mais concorridas:

É comum que algumas vagas fiquem sem preenchimento, após a distribuição anual dos deputados entre as comissões permanentes, que acontece no início de cada sessão legislativa. Na atual composição, inclusive, três vagas de membros titulares estão em aberto e outras oito entre os suplentes. Outro sinal de desprestígio da CLP é aferido pela ordem de escolha da presidência da comissão pelos partidos. A divisão das presidências das comissões é definida com base no critério da proporcionalidade partidária. Dessa forma, os partidos com maior representação fazem as primeiras escolhas. De acordo com a Secretaria-Geral da Mesa, desde 2002 a presidência da CLP é sempre a última ou a penúltima na ordem de escolha dos partidos. (QUEIROZ, 2011, p.24)

Essa Comissão permanente, nos termos do art. 32, XII do RICD, é competente para:

a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos; b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a deste incisos; (BRASIL, 2014, p. 50)

A forma pela qual a sociedade encaminha suas propostas para serem apreciadas pela CLP recebe, assim, o nome de ‘Sugestão’. As sugestões são numeradas de forma cronológica a partir do início de cada legislatura.

Realizado um estudo empírico de todas as Sugestões apresentadas à CLP pelas entidades da sociedade civil, desde 2001 até 01.11.2013, com a finalidade de avaliar o prazo de tramitação das sugestões no âmbito da CLP, constatou-se que havia uma tendência de pronunciamento relativamente célere dos membros da comissão, seja aprovando, seja rejeitando as sugestões, conforme se verá a seguir.

Assim, para fins de análise, foi feito um cálculo da média de tramitação das Sugestões apresentadas. Com vistas a evitar distorções, foram expurgadas do estudo as Sugestões que tratavam de requerimentos de audiências públicas, requerimentos de realização de eventos, ou homenagens e emendas a projetos de lei. O expurgo dessas matérias se justifica pelo fato de a média do prazo de tramitação de tais Sugestões ser muito menor que a de Sugestões de Projetos de Lei, dado ao fato de serem matérias mais simples e não requererem maior atenção por parte dos relatores. No que tange às emendas a projetos de lei, o expurgo teve em vista a quantidade de Sugestões declaradas prejudicadas¹⁴, por aprovação ou

¹⁴ Nos termos do Art. 163, VII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014, p. 118), “Consideram-se prejudicadas a emenda em sentido absolutamente contrário ao de outra, ou ao de dispositivo, já aprovado”. E, consoante o Art. 164, § 4º, “A proposição dada como prejudicada será definitivamente arquivada pelo Presidente da Câmara.”

rejeição dos projetos principais, aos quais foram apresentadas emendas, o que igualmente distorcia o cálculo.

Foram computadas todas as Sugestões, descontados os expurgos supra referidos, tendo se chegado ao número total de 569 Sugestões analisadas. O prazo médio de tramitação foi de 336,72 dias, o que se revelou ser bastante célere, uma vez que o prazo médio de tramitação de um Projeto de Lei apresentado por deputados federais é de 1064 dias (GOMES, 2013, p. 94). Assim, em media, uma Sugestão é apreciada pela CLP em menos de um ano.

Das 33 Sugestões sem pronunciamento pela CLP, constatou-se que 5 se encaixavam no conceito de não decisão, pois tinham prazo de tramitação superior ao de uma legislatura da Câmara dos Deputados (4 anos), e estavam prontas para a pauta. Entre tais sugestões, destaca-se a Sugestão 174/2009 (BRASIL, 2009), que não foi apreciada há mais de 1627 dias, proposta pelo INESC, que sugere temas afetos à reforma política.

É com base nesta Sugestão, que se fará, a partir de agora, um estudo de caso com vistas a identificar a não decisão acerca do tema reforma política, no âmbito da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

A Sugestão nº 174/2009 (BRASIL, 2009) foi apresentada em 18 de agosto de 2009 pelo INESC. Entretanto, de acordo com documento de nº 121/2009 que acompanha a referida Sugestão, a proposta foi elaborada pela Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, tendo o INESC subscrito a proposição por razões de exigência formal¹⁵. A Sugestão trazia propostas para uma reforma política, dentre quais ressaltam-se: regulamentação de mecanismos de participação direta da população; listas partidárias pré-ordenadas para votação; financiamento de campanhas eleitorais público exclusivo; fidelidade partidária, criação de federação partidária e fim de coligações para eleições proporcionais.

Além do INESC, constam da justificativa da proposta as seguintes entidades como co-autoras: ABONG, CNBB, AMB, CNJP, AMB, CNDM, CTB, DIAP, CFEMEA e OAB.

Logo após sua apresentação foi designado com o relator da Sugestão nº 174/2009 o deputado federal Pedro Wilson, em 25 de agosto de 2009.

O andamento seguinte da tramitação da Sugestão nº 174/2009 foi a devolução em 26 de janeiro de 2011, sem manifestação. Necessário frisar que, em 2010, o então deputado federal Pedro Wilson disputou as eleições para o Senado Federal, tendo sido derrotado. Dessa forma, antes do início da nova legislatura

¹⁵ O artigo 2º do Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa dispõe que: “Para efeito de recebimento das sugestões de iniciativa legislativa, pareceres técnicos, exposições e propostas apresentadas pelas entidades a que se refere o inciso XII, do art. 32, do Regimento Interno, serão exigidos os documentos abaixo relacionados:

I - registro dos atos constitutivos no competente cartório, ou em órgão do Ministério do Trabalho;

II - documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva e responsáveis, judicial e extrajudicialmente, pela entidade, à época da sugestão;

III - ata da reunião em que se deliberou sobre a sugestão de iniciativa legislativa, pareceres técnicos, exposições e apresentações de propostas, nos termos do seu estatuto”. (BRASIL, 2001, p. 1)

(2011/2014) e ainda durante o recesso parlamentar, houve a devolução da Sugestão nº 174/2009.

Apenas em 01 de junho de 2011 foi designada nova relatora para a Sugestão nº 174/2009: a deputada federal Luiza Erundina, que apresentou seu parecer pela aprovação da sugestão na forma de substitutivo, em 12 de agosto de 2011, ou seja, menos de três meses contados da data de sua designação.

Entre o dia 12 de agosto de 2011 e o dia 14/12/2011, quando a Sugestão nº 174/2009 foi retirada de pauta, sendo este o último andamento constante da tramitação da proposição, foram realizadas, na Comissão de Legislação Participativa, cinco audiências públicas (cujos temas não tinham relação com a Sugestão nº 174/2009), oito seminários (igualmente sobre temas não relacionados à sugestão), uma mesa redonda (novamente sobre tema alheio à sugestão) e oito reuniões deliberativas. Das oito reuniões deliberativas da Comissão de Legislação Participativa, a Sugestão nº 174/2009 esteve pautada apenas em duas (no dia 21/09/2011 e no dia 14/12/2011). A reunião do dia 21/09/2011 foi cancelada e na reunião do dia 14 de dezembro de 2011 a Sugestão nº 174/2009 foi retirada de pauta e assim se encontra até hoje.

Com vistas a entender as razões apontadas pela relatora da matéria da não decisão da Sugestão nº 174/2009, foi realizada entrevista com o secretário da Comissão de Legislação Participativa, Cláudio Ribeiro Paes e com o Presidente do INESC, José Moroni, com a finalidade de se obter resultados acerca das razões pelas quais a referida sugestão não foi deliberada. Foi informado por Cláudio Ribeiro Paes, lotado na Comissão desde 2007, que ele acompanhou toda a tramitação da Sugestão nº 174/2009 na comissão. Informou que anualmente a comissão encaminha ofício aos gabinetes dos deputados federais informando o tempo em que a sugestão encontra-se na posse do deputado, a importância da apresentação do parecer como forma de dar uma resposta à sociedade e se colocando à disposição para, em caso de dificuldade, o deputado proceder à devolução da matéria sem manifestação. Informou ainda que os ofícios não são respondidos. Assim, os servidores da comissão entra em contato com os gabinetes dos deputados federais por telefone, oportunidade em que são informados geralmente de que a demora na devolução do parecer se deveu a quatro motivos: a) melhor estudo da matéria; b) demora do setor de consultoria legislativa para elaborar o parecer; c) perda e reconstituição dos autos dos processos, seja por desorganização de alguns gabinetes, seja por falta de interesse na matéria; e d) falta de acordo para votação.

No caso da Sugestão 174/2009 foi informado ainda que, após os movimentos populares de junho de 2013, a comissão entrou em contato com o gabinete da relatora, inquirindo se havia interesse na relatoria da sugestão, tendo sido informado que sim, mas que, apesar disso, não houve movimentação do gabinete no sentido de tentar pautar a Sugestão 174/2009.

Segundo o entrevistado, a avaliação das causas de a Sugestão nº 174/2009 não ter sido apreciada é a de que os parlamentares favoráveis não fizeram articulações para que o projeto pautado fosse aprovado. Porém, no entender do entrevistado, o que interessava aos parlamentares contrários à Sugestão não era a

sua rejeição, mas sim a sua não deliberação, para que se evitasse algum desgaste público por conta da posição do parlamentar.

José Antônio Moroni, presidente do INESC, que é o autor da Sugestão nº 174/2009 informou que a retirada de pauta foi acertada entre a relatora e a sociedade civil, dada à probabilidade de rejeição do projeto, caso fosse colocado em votação. Informou ainda que o projeto não voltou à pauta, não por ter ficado defasado, mas sim devido a mudanças na composição da comissão, o que levou a alterações nas condições políticas para aprovação, que passaram a ser desfavoráveis. Além, disso, com a instalação da Comissão Especial da Reforma Política da 54ª Legislatura, foi dada prioridade para a atuação junto a esta Comissão Especial.

Verifica-se, portanto, que apesar do comprometimento da relatora da Sugestão nº 174/2009 com a causa, não se conseguiu votar a matéria no âmbito da Comissão de Legislação Participativa, em vista de não se ter conseguido compor um acordo para a sua aprovação, o que revela a utilização da não decisão, como forma de fazer com que a proposta permanecesse em trâmite.

A não deliberação da Sugestão nº 174/2009 não poderia ser considerada mera forma de obstrução para a votação da matéria, uma vez que a ausência de ação do presidente e de provocação dos membros da Comissão de Legislação Participativa, para que a relatora devolvesse a proposição com a finalidade de ser redistribuída a outro membro da comissão, revela a anuência deles, o que confirma a não decisão legislativa sobre o tema.

4.1.3 Projeto de Lei nº 6.316/2013 – Projeto Eleições Limpas

O Projeto de Lei nº 6.316/2013 (BRASIL, 2013b), apelidado projeto Eleições Limpas, foi apresentado na Câmara dos Deputados em 10 de setembro de 2013, contando com a assinatura de 127 deputados federais e tendo como primeira subscritora a deputada federal Luiza Erundina. Sua ementa já aponta que o projeto versa sobre reforma política:

Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. (BRASIL, 2013, p.1)

O Projeto de Lei nº 6.316/2013, ainda que subscrito por diversos deputados federais, teve sua origem na sociedade civil. É a informação que consta da justificação do projeto, segundo a qual:

“no dia 3 de setembro de 2013, várias organizações da sociedade civil e parlamentares realizaram, na sede da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, ato público de constituição da Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, que expressa a unificação de esforços e das propostas dessas organizações na realização de

uma reforma política que corrija as graves distorções do sistema político brasileiro. Com a apresentação deste projeto de lei, os parlamentares que o subscrevem consolidam em proposição legislativa as propostas gestadas pela Coalizão, expressas no Manifesto que ora transcrevemos, a título de justificação” (BRASIL, 2013, p. 28)

No manifesto que consta da justificação aparecem 44 entidades como subscritoras, embora não haja a assinatura dos representantes de tais entidades, o que é justificável por ser apenas uma reprodução do manifesto, e não o manifesto original.

A apresentação do Projeto de Lei nº 6.316/2013 foi precedida da criação de uma Coalização pela reforma política democrática e eleições limpas, que conta com mais de 103 entidades da sociedade civil, com a finalidade de unificar num só projeto todas as entidades da sociedade civil: CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), MCCE (Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral), Plataforma dos movimentos sociais pela reforma do sistema político, Conic (Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil), Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), CTB/DF (Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil), CUT (Central Única dos Trabalhadores), Fenaj (Federação Nacional dos Jornalistas), Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, MST (Movimentos dos Trabalhadores sem Terra), UBES (União Brasileira dos estudantes secundaristas), UNE (União Nacional dos Estudantes), Via Campesina, CNLB (Conselho Nacional do Laicato do Brasil), Movimento Nacional Contra Corrupção e pela Democracia, Unasus (União Nacional dos Auditores do Sistema Único de Saúde), IDES (Instituto de Desenvolvimento Sustentável), Criscor (Cristãos Contra Corrupção), Abramppe (Associação Brasileira dos Magistrados Procuradores e Promotores Eleitorais), Confea (Conselho Federal de Engenharia e Agronomia), IUMA (Instituto Universal de Marketing em Agribusiness), ANEC (Associação Nacional de Educação Católica do Brasil), Aliança Cristã Evangélica Brasileira, CJP/DF (Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Brasília), POM (Pontifícias Obras Missionárias), Visão Mundial, Escola de Fé e Política de Campina Grande/PB, CFF (Conselho Federal de Farmácia), CFESS (Conselho Federal de Serviço Social), Cáritas Brasileira, MPA Brasil (Movimento dos Pequenos Agricultores), SINPRO/DF (Sindicato dos Professores no Distrito Federal), Asbrale/DF (Associação Brasiliense das Empregadas Domésticas), Igreja Batista em Coqueiral de Recife, Instituto Solidare de Pernambuco, CBJP (Comissão Brasileira de Justiça e Paz), MMC (Movimento de Mulheres Camponesas), IBDCAP (Instituto Brasileiro de direito e controle da administração pública), CSEM (Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios), CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos), CTB (Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil), CLAI Brasil (Conselho Latino Americano de Igrejas), Abracci (Articulação Brasileira Contra a Corrupção e Impunidade), A Voz do Cidadão (Instituto de Cultura de Cidadania), Unacon Sindical (Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle), IFC (Instituto de Fiscalização e Controle), APCF (Associação Nacional dos Peritos Criminais

Federais), Fisenge (Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros), UBM (União Brasileira de Mulheres), MEP (Movimento Evangélico Progressista), Abrapps (Associação Brasileira de Pesquisadores (as) pela Justiça Social), Fórum da Cidadania de Santos, EPJ (Evangélicos pela Justiça), Conamp (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público), Amarribo (Amigos Associados de Ribeirão Bonito), SAEF-DF (Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar em Estabelecimentos Particulares de Ensino do Distrito Federal), Contee (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino), Auditoria Cidadã da Dívida, Agenda Pública, Instituto Soma Brasil, UVB (União dos Vereadores do Brasil), MLT (Movimento de Luta pela Terra), Rede Brasileira por Cidades Justas Democráticas e Sustentáveis, SENGE-MG (Sindicato de Engenheiros no Estado de Minas Gerais), Abong (Associação Brasileira de ONGs), AMB (Articulação de Mulheres Brasileiras), AMNB (Articulação de Mulheres Negras Brasileiras), ACB (Associação dos Cartunistas do Brasil), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CEAAL (Conselho Latino Americano de Educação), Comitê da Escola de Governo de São Paulo da Campanha em Defesa da República e da Democracia, Comitê Rio Ficha Limpa, FAOC (Fórum da Amazônia Ocidental), FAOR (Fórum da Amazônia Oriental), FBO (Fórum Brasil do Orçamento), FBSSAN (Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional), FENDH (Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos), Fórum de Reflexão Política, Fórum Mineiro pela Reforma Política Ampla, Democrática e Participativa, FNPP (Fórum Nacional de Participação Popular), EPPP (Fórum Paulista de Participação Popular), FNRU (Fórum Nacional da Reforma Urbana), IDS (Instituto Democracia e Sustentabilidade), Intervozes (Coletivo Brasil de Comunicação Social), LBL (Liga Brasileira de Lésbicas), MNDH (Movimento Nacional de Direitos Humanos), Movimento Pró-Reforma Política com Participação Popular, Observatório da Cidadania, PAD (Processo de Diálogo e Articulação de Agências Ecumênicas e Organizações Brasileiras), Rede Brasil Sobre Instituições Financeiras Multilaterais, REBRIP (Rede Brasileira pela Integração dos Povos), Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, Movimento Voto Consciente, CFC (Conselho Federal de Contabilidade), MPD (Movimento do Ministério Público Democrático), UJS (União da Juventude Socialista), UNEGRO (União de Negros pela Igualdade), CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores, Instituto Brasil Verdade, Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e EDUCAFRO – Educação para Afrodescendentes e Carentes.

Após despacho da presidência da Câmara dos Deputados, foi apensado ao Projeto de Lei nº 6.114/2013 (BRASIL, 2013b), de autoria do deputado federal Décio Lima, o qual já estava apensado ao Projeto de Lei nº 1.538/2007, de autoria do deputado federal Alexandre Silveira.

Desde o dia 24 de setembro de 2013, o projeto foi enviado à Comissão de Finanças e Tributação. Apesar de estar tramitando apensado ao Projeto de Lei nº 1.538/2007 e este já possuir relator e relatório, não foi proferido novo relatório para contemplar o texto do Projeto de Lei nº 6.316/2013, não tendo

havido quaisquer audiências públicas nem qualquer deliberação até o final da 54ª Legislatura. Assim, necessário frisar que o fato de o prazo para que a CFT apreciasse o Projeto de Lei nº 6.316/2013 já ter se expirado, e a matéria ainda não ter sido votada faz com que o Projeto de Lei nº 6.316/2013 preencha os requisitos de não decisão para este estudo.

Dessa forma, este projeto surge como uma proposta de reforma política encaminhada à Câmara dos Deputados após as manifestações de junho de 2013 e, tal qual a Sugestão nº 174/2009, não sensibilizou a instituição para a sua apreciação (seja a aprovação ou rejeição da matéria), corroborando com a teoria da não decisão no âmbito da reforma política.

Em entrevista, o presidente do INESC, José Antônio Moroni esclareceu que a apresentação do Projeto de Lei nº 6.316/2013 antes de finalizada a coleta de assinaturas da sociedade civil não foi uma tentativa de aproveitar a conjuntura oriunda das manifestações de junho de 2013.

não foi consenso da Coalizão de apresentar o projeto. A Plataforma se posicionou contra, mas quando vimos a OAB tomou e fez. Em função de uma leitura política, que naquela época podia ser votado o relatório do Vaccarezza, a gente queria criar um contraponto. Caso o relatório do Vaccarezza entrasse em votação, tinha esse. Mas era uma estratégia que tinha a ver com a conjuntura no parlamento, da possibilidade de votar o relatório do Vaccarezza e você ter um contraponto. (MORONI, 2014)

Por fim, foi informado pelo entrevistado que o processo de coleta de assinaturas continua e as entidades esperam no início da 55ª Legislatura apresentar novamente o texto do Projeto de Lei nº 6.316/2013, agora com o suporte das assinaturas dos cidadãos.

4.2 A participação popular não institucional

Dando continuidade à análise da participação popular no trâmite da reforma política na Câmara dos Deputados, passa-se ao estudo da participação popular não institucional. Quando se refere a uma forma não institucional de participação popular no âmbito do Poder Legislativo, está-se a abordar a pressão realizada diretamente pela população, sem a utilização dos meios disponibilizados institucionalmente para isso.

Em muitas votações, principalmente de proposições que versem sobre temas afetos a uma determinada classe de trabalhadores, ou sobre temas polêmicos, a população vai até a Câmara dos Deputados para acompanhar as sessões nas galerias e para ter contato direto com os parlamentares em seus gabinetes, nas comissões ou mesmo nos salões e corredores do prédio da Câmara dos Deputados, como uma forma de pressioná-los acerca de determinada posição, como na época da Assembleia Constituinte de 1987 (Reis, 2012).

O estudo da participação popular não institucional será focado nas manifestações populares de junho de 2013, tendo em vista que elas realmente chamaram a atenção dos governantes e dos parlamentares, a ponto de a Presidência da República, em 21 de junho de 2013, fazer pronunciamento em rede nacional acerca das manifestações (Rousseff, 2013), com um tom de aprovação e conciliatório, demandando do Congresso Nacional o agendamento de uma reforma política:

Como presidenta, eu tenho a obrigação tanto de ouvir a voz das ruas, como dialogar com todos os segmentos, mas tudo dentro dos primados da lei e da ordem, indispensáveis para a democracia.

O Brasil lutou muito para se tornar um país democrático. E também está lutando muito para se tornar um país mais justo. Não foi fácil chegar onde chegamos, como também não é fácil chegar onde desejam muitos dos que foram às ruas. Só tornaremos isso realidade se fortalecermos a democracia – o poder cidadão e os poderes da República.

Os manifestantes têm o direito e a liberdade de questionar e criticar tudo, de propor e exigir mudanças, de lutar por mais qualidade de vida, de defender com paixão suas ideias e propostas, mas precisam fazer isso de forma pacífica e ordeira. (...)

Precisamos oxigenar o nosso sistema político. Encontrar mecanismos que tornem nossas instituições mais transparentes, mais resistentes aos malfeitos e, acima de tudo, mais permeáveis à influência da sociedade. É a cidadania, e não o poder econômico, quem deve ser ouvido em primeiro lugar.

Quero contribuir para a construção de uma ampla e profunda reforma política, que amplie a participação popular. É um equívoco achar que qualquer país possa prescindir de partidos e, sobretudo, do voto popular, base de qualquer processo democrático. Temos de fazer um esforço para que o cidadão tenha mecanismos de controle mais abrangentes sobre os seus representantes. (ROUSSEFF, 2013, pp.2-3)

A Câmara dos Deputados, por seu turno, elaborou uma “agenda positiva” de votações e instalou de imediato um Grupo de Trabalho sobre a reforma política.

Na recente história do Brasil, apenas o movimento pelo impeachment do Presidente Collor, em 1992, e o movimento pelas “Diretas Já”, nos anos de 1983-1984, tiveram tamanha adesão popular e repercussão nacional. Entretanto, mais de 20 anos separam as manifestações de junho das manifestações dos caras pintadas. E mais tempo ainda, do movimento pelas Diretas Já.

Não obstante o grande lapso temporal, o que foi apontado como realmente inovador foi a forma como as manifestações se organizaram: não houve grandes lideranças, ou a participação de mediadores históricos, como sindicatos ou partidos políticos: “Onde estão as bandeiras e os carros de som com os megafones? Quem são os líderes? Quem manda?” (ROLNIK, 2013, p.14).

Rosenfield (2014), ao analisar as manifestações, viu nelas também o caráter não partidário. Segundo o autor “há uma demanda clara de participação política que não encontra formas de expressão nos partidos tradicionais” (ROSENFELD, 2014, p.133).

Lima (2013) ressaltou a hostilização à mídia tradicional e a transmissão dos atos pelas redes sociais em tempo real, através de vídeos filmados pelos próprios manifestantes, que revelaram a importância das redes sociais para a eclosão dos movimentos e sua divulgação. Nesse aspecto, foi apontado que:

“essas tecnologias de comunicação não são apenas ferramentas de descrição, mas sim de construção e reconstrução da realidade. Quando alguém atua através de uma dessas redes, não está simplesmente reportando, mas também inventando, articulando, mudando. Isto, aos poucos, altera também a maneira de se fazer política e as formas de participação social” (SAKAMOTO, 2013, p. 105).

Tal pensamento se coaduna com a concepção de Manuel Castells acerca da sociedade em rede, na qual “a autocomunicação de massa fornece a plataforma tecnológica para a construção da autonomia do ator social, seja ele individual ou coletivo, em relação às instituições da sociedade” (CASTELLS, 2012, p. 12). Dessa forma, a utilização das redes sociais como esfera pública de debates habermasiana¹⁶, é concebida por Castells (2012) como o modo pelo qual o contrapoder exerceria influência capaz de alterar as relações de poder.

A identificação de redes sociais como lugares virtuais onde se poderia, inclusive, debater política foi identificado por Vera Chaia, ao estudar as comunidades políticas no Orkut nas eleições de 2006. Apesar de reconhecer que pesquisas sobre a relação internet/política já existiam há mais de uma década na Europa e que no Brasil já haviam estudos desde 2002 (CHAIA, 2007), a sua publicação traz a novidade da análise da rede social mais popular no Brasil à época, cuja participação representava mais de 70% de todos os usuários do *Orkut* em 2006:

Além dos internautas que buscam nas comunidades fazer amizades e procurar pessoas com o mesmo perfil, as comunidades viraram espaços para o aprimoramento da Comunicação Política. Dentre elas destacam-se as comunidades políticas, que discutem desde temas importantes como a reforma política, até comunidades que circulam em volta de personalidades, partidos e acontecimentos políticos: “Eu amo Serra”, “Eu odeio o PSDB”, “Eu odeio Lula”, “Casa da Mãe Joana” etc. As abordagens são muito diferenciadas, bem como os membros destas comunidades, que abarcam jovens de 15 anos como também pessoas em faixas etárias mais elevadas, que tanto podem fazer avançar quanto desestabilizar as discussões. Trata-se de um universo aberto, repleto de possibilidades que se apresentam ao pesquisador no estudo do espaço virtual. (CHAIA, 2007, p. 133)

¹⁶ “A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfileiradas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana.” (HABERMAS, 1992, p. 93)

Reconhecia-se, porém, que apenas o denominado ‘ativismo de sofá’ seria insuficiente para a alteração de políticas públicas. Nesse aspecto, Garcêz (2011), ao estudar a questão relativa aos surdos e a conversação política no *Orkut*, concluiu que “processos comunicativos restritos às discussões *online* podem ser pouco eficazes para essas lutas, que devem atingir as esferas íntima, legal e social” (GARCÊZ, 2011, p. 251). Ressalta-se que esse debate (acerca dos potenciais positivos ou negativos da internet) não é o foco deste trabalho, servindo muito mais para se proceder à contextualização das manifestações de junho de 2003.

Verifica-se que a utilização das redes sociais para discussões políticas já ocorria no Brasil muito antes de junho de 2013. A própria utilização das redes sociais como forma de mobilização para atos também não foi inédita. Esse fato foi apontado por Tognozzi (2014) ao salientar que as manifestações de junho de 2013 não foram as primeiras que utilizaram as redes sociais como meio de convocação: “isso já acontecera no movimento pela aprovação da Lei da Ficha-Limpa, em 2009-2010, nas Marchas Contra a Corrupção, em 2011 e 2012 e em outras manifestações regionais” (TOGNOZZI, 2014, p. 81).

Gohn (2014) revela dados obtidos pela pesquisa IBOPE que confirmam a importância das redes sociais para as manifestações: 91% dos entrevistados obtiveram informações das manifestações pela internet, sendo 62% pelo facebook. Além disso, 75% dos entrevistados convocaram outras pessoas para as manifestações através de redes sociais.

Assim, infere-se que a utilização das redes sociais foram relevantes para as manifestações de junho de 2013. Através de monitoramento das redes sociais durante o mês de junho de 2013, foi possível a estudiosos desenhar um mapa de interação entre as redes e as manifestações nas ruas, numa forma de espaço híbrido entre as redes e as ruas: “havia quem estivesse nas ruas relatando, pelas redes, o calor da mobilização social. Havia quem estivesse nas redes, interagindo, compartilhando e se posicionando, aumentando a mobilização e amplificando o engajamento social, para muito além das ruas” (PIMENTEL; SILVEIRA, 2013, p.2).

Para analisar as redes sociais durante as manifestações de junho de 2013, Pimentel e Silveira (2013) utilizaram do aplicativo Gephi no qual “foi utilizado o algoritmo de análise de redes chamado Hyperlink-Induced Topic Search (HITS), desenvolvido por Jon Kleinberg. A métrica HITS atribui dois valores à cada nó: HUB e Autoridade” (PIMENTEL; SILVEIRA, 2013, p.2). As seguintes figuras identificam os principais HUBs, que são os maiores compartilhadores de informações e as Autoridades, que são aquelas que produziu as informações mais compartilhadas:

Figura 3 - Cartografia de redes -
1º ato - 06/06/2013

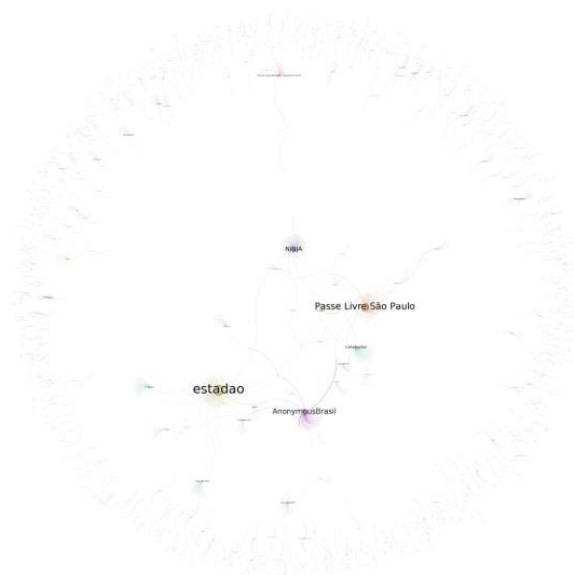


Figura 4 – Cartografia de redes -
2º ato - 07/06/2013

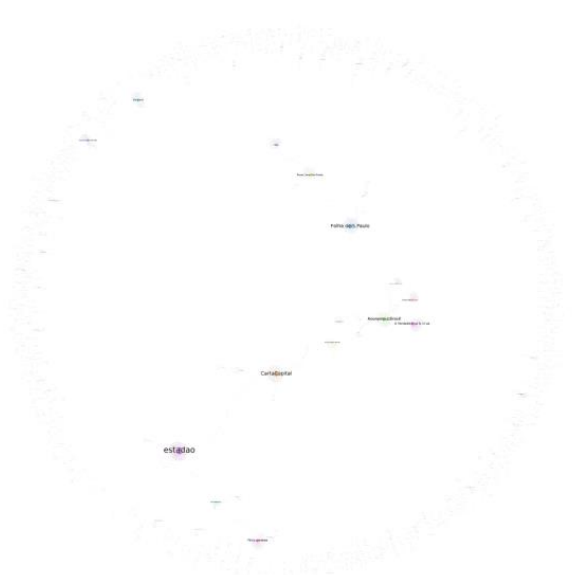


Figura 5 - Cartografia de redes -
3º ato - 11/06/2013

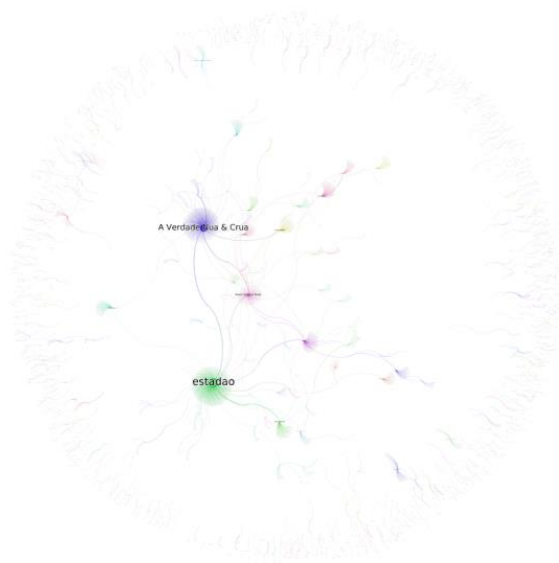
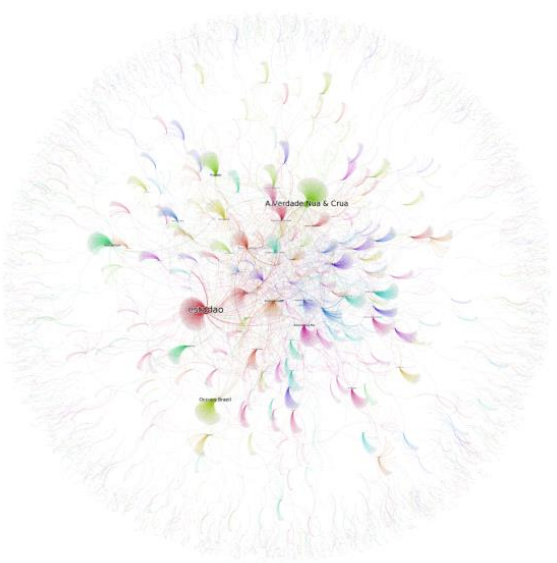
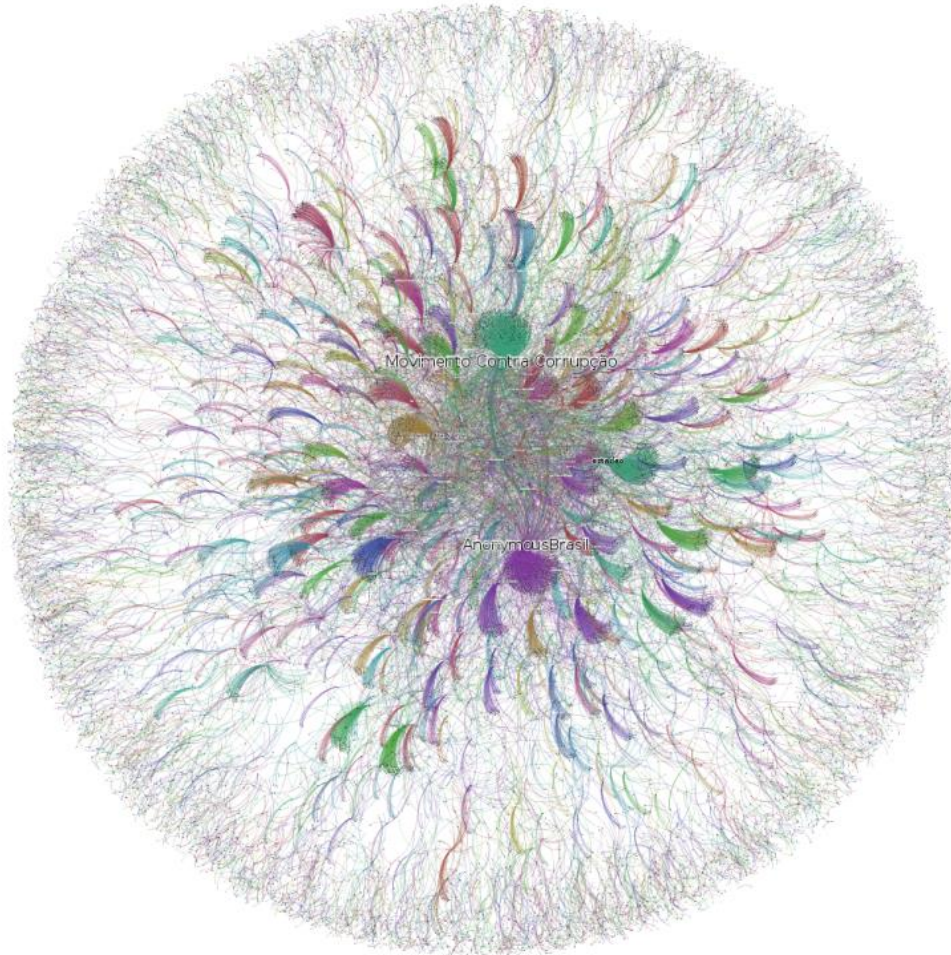


Figura 6 – Cartografia de redes -
4º ato - 13/06/2013



Como pode ser visualizado pelas figuras, a evolução do número de participantes das manifestações se deu em compasso com o número de informações trocadas nas redes sociais sobre as manifestações, culminando no quinto ato, do dia 17 de junho de 2013, com as maiores manifestações do período, como pode se aferir da Figura 7.

Figura 7 - Cartografia de redes - 5º ato - 17/06/2013



Fonte das figuras 1 a 6: (PIMENTEL; SILVEIRA, 2013)

As redes sociais foram, assim, utilizadas como uma plataforma para convocação das manifestações, exposição de posições acerca de temas, de táticas utilizadas pelos manifestantes, informações sobre repressão policial e posicionamento de governantes, bem como sobre a forma como a mídia tradicional estava cobrindo as manifestações, além da veiculação de conteúdo produzido pelos próprios manifestantes. As redes sociais se tornaram uma caixa de reverberação das manifestações e fazem com que estas manifestações se expandam:

Por que, neste momento, eclode no Brasil uma onda de protestos? Tudo indica que a forte repressão policial, e mais que isso, o efeito produzido a partir do novo contexto tecnológico da internet, que possibilitou a repercussão das imagens da repressão nas redes sociais, foi um forte fator desencadeante (NOBRE, 2013). Nobre afirma que as redes sociais tiraram da mídia tradicional o monopólio da formação de opinião e da vocalização de insatisfações e possibilitaram a criação de canais próprios de enfrentamento ao sistema: as ruas. (SILVA, 2013, p. 7)

Ao concluir seu estudo de monitoramento das redes durante as manifestações Pimentel e Silveira (2013) ressaltaram que:

As manifestações de junho mostraram o poder de pessoas, fora das instituições políticas, de criar redes de opinião distribuídas. Também mostraram que as corporações da mídia se viram obrigadas a alterar suas linhas editoriais de cobertura, tentando reconfigurar as redes e pautar amplas parcelas das massas. A tendência que emana desse momento híbrido é que, cada vez mais, redes de opinião enfrentarão outras redes de opinião. (PIMENTEL; SILVEIRA, 2013, p.19).

Em posfácio à edição brasileira de seu livro, Castells, numa posição acerca da irreversibilidade desse empoderamento dos cidadãos afirma:

De forma confusa, raivosa e otimista, foi surgindo por sua vez essa consciência de milhares de pessoas que eram ao mesmo tempo indivíduos e um coletivo, pois estavam – e estão – sempre conectadas em rede e enredadas na rua, mão na mão, tuítes a tuítes, post a post, imagem a imagem. Um mundo de virtualidade real e realidade multimodal, um mundo novo que já não é novo, mas que as gerações mais jovens veem como seu. Um mundo que a gerontocracia dominante não entende, não conhece e que não lhe interessa, por ela encarado com suspeita quando seus próprios filhos e netos se comunicam pela internet, entre si e com o mundo, e ela sente que está perdendo o controle. E efetivamente está perdendo, pois a autocomunicação de massas é a plataforma tecnológica da cultura da autonomia (CASTELLS, 2013, p. 179-180)

Essa conexão dos cidadãos em rede que gera um empoderamento irreversível trouxe consigo a fagulha do debate acerca da participação política do povo na democracia brasileira. Nesse sentido, Gohn afirma que “94% dos participantes consideravam que as manifestações promoveriam mudanças reivindicadas. Esse dato demonstra a crença no poder da participação/pressão, a crença no ato político de se manifestar” (GOHN, 2014, p.41).

O passo seguinte é avaliar qual teria sido o impacto dessas manifestações no âmbito do Poder Legislativo, e, mais precisamente, da Câmara dos Deputados para a tramitação da reforma política, mesmo porque um consenso sobre as manifestações é o de que não haviam demandas específica (inclusive no que tange à reforma política. Como o Poder Legislativo interpretou as manifestações de junho de 2013? Acaso

tenham interpretado como uma demanda por reforma política, a tendência de não decisão legislativa sucumbiria ao apelo popular? Ou será que ao invés disso, as reverberações tiveram seu lugar no debate do parlamento, mas não o bastante para suplantam a decisão da Câmara dos Deputados em não deliberar sobre a reforma política? É o que será abordado no próximo capítulo.

4.2.1 Repercussões das manifestações de junho de 2013 na Câmara dos Deputados

As manifestações populares de junho de 2013 tiveram repercussões em boa parte da sociedade brasileira. A mídia destinou amplo espaço para a sua cobertura, assim como as redes sociais. Acadêmicos se debruçaram com a finalidade de estudá-las. Assim, também, a Câmara dos Deputados não poderia deixar de fazer reverberar esses fatos sociais que tomaram a classe política de assalto.

A ausência de lideranças para dialogar, a ausência ou a multiplicidade de pautas, o apartidarismo e a ojeriza à política institucional, a utilização de redes sociais e a cobertura por canais independentes, tudo isso num só movimento foi inédito.

Votações no Plenário da Câmara dos Deputados, como a da Proposta de Emenda à Constituição nº 37/2011 (cuja consequência seria a limitação dos poderes de investigação do Ministério Público), que foi rejeitada em 25/06/2013, tendo tido 9 votos favoráveis, 430 contrários e duas abstenções; o Projeto de Decreto Legislativo nº 234/2011, apelidado de Projeto da Cura Gay, que foi retirado pelo autor, deputado federal João Campos através de requerimento aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 03/07/2013 (mesmo tendo acabado de ser aprovado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias no dia 18/06/2013), foram emblemáticas pois dialogavam com as manifestações. Muitos cartazes que se multiplicavam nas passeatas tinham essas pautas específicas e as votações em Plenário foram uma resposta a essas demandas, conforme se afere dos 192 discursos proferidos sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 37/2011 entre o dia 18 e 28/06/2013. Não foi feita uma análise mais aprofundada da votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 37/2011 e da retirada do Projeto de Decreto Legislativo nº 234/2011, por seu autor, por não compor o escopo desta pesquisa a repercussão das manifestações populares de junho de 2013 em relação a todos os temas, mas tão somente no que tange à reforma política.

Em relação a este tema, porém, a questão era mais complexa. Além de não haver uma demanda específica sobre a reforma política pelos manifestantes, a tendência de não decisão sobre o tema teria que ser superada. A última tentativa de se votar a reforma política era recente (abril de 2013), quando se deu por enterrada a proposta.

Entretanto, o fato de as manifestações serem apartidárias e rechaçarem apoio político institucional, ao mesmo tempo em que a *hashtag* #nãomerepresenta era compartilhada nas redes sociais e invadia cartazes nas manifestações, trouxe essa demanda para o seio da Câmara dos Deputados. O lugar mais democrático do parlamento, o plenário da Câmara dos Deputados, foi inundado por discursos em que os parlamentares conclamavam os demais a “ouvirem a voz das ruas” e pautar a reforma política. São esses discursos que serão a seguir analisados.

4.2.2 Análise dos discursos dos deputados federais no Plenário da Câmara dos Deputados

Esta seção se debruça sobre a análise da forma como a Câmara dos Deputados interpretou as manifestações populares de junho de 2013. Perquire-se se houve alguma influência das manifestações, num lapso temporal de um ano, na agenda e deliberações legislativas do Plenário da Câmara dos Deputados em relação ao tema da reforma política.

O plenário da Câmara dos Deputados, conforme estudado por Rodrigues (2010), é o melhor *locus* para o parlamentar estabelecer a conexão eleitoral para fins de *accountability* vertical. Nesse aspecto, os discursos proferidos em Plenário são utilizados para repercutir os fatos e passar a opinião dos parlamentares sobre os acontecimentos, sobretudo quando o ocorrido pede um posicionamento mais célere do deputado do que a apresentação de um projeto de lei, que em tese requereria maior tempo de estudo, pesquisa e redação do que um discurso nas breves comunicações¹⁷, por exemplo.

Necessário frisar que o discurso em plenário independe da matéria que figure na pauta da sessão da Câmara dos Deputados. Isso porque há diversas fases nas sessões ordinárias da Câmara dos Deputados e a votação de matérias é inserida apenas em uma de suas fases (ordem do dia). Além disso, mesmo que esteja na fase da ordem do dia, é normal que deputados peçam a palavra ao presidente e realizem discursos sobre temas distintos da matéria em análise.

Assim, preliminarmente foi feito um levantamento no banco de dados da Câmara dos Deputados dos discursos sobre reforma política no âmbito do Plenário (desconsiderados os discursos proferidos em Comissões e outros locais da Câmara dos Deputados), entre os meses de fevereiro e dezembro de 2013, tendo sido encontrados 972 discursos. Da análise foram expurgados 6 discursos (5 proferidos durante a realização de sessões de homenagens e 1 durante realização de Comissão Geral), os quais, apesar de proferidos no Plenário da Câmara dos Deputados, foram feitos por convidados que não são deputados

¹⁷ De acordo com o Art. 81. do RICD, “O tempo que se seguir à leitura da matéria do expediente será destinado aos Deputados inscritos para breves comunicações, podendo cada um falar por cinco minutos, não sendo permitidos apertes.”

federais. Assim, considerados 966 pronunciamentos, o resultado de discursos em cada mês no ano de 2013 encontra-se no seguinte Quadro 04.

No ano de 2013, do total de 513 deputados federais, 255 fizeram discursos nos quais tocaram no tema da reforma política, tendo sido o deputado federal Mauro Benevides (PMDB/CE) o que mais vezes fez referência à reforma política, num total de 61 discursos. Alguns tinham a reforma política como tema, outros discursos apenas a citavam, seja como exemplo de um tema que mereceria atenção do parlamento ou como exemplo de matéria de difícil votação.

Quadro 4 - Discursos sobre reforma política no Plenário da Câmara dos Deputados em 2013

DISCURSOS SOBRE REFORMA POLÍTICA NO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 2013	
MÊS	NÚMERO DE DISCURSOS
FEVEREIRO/2013	50
MARÇO/2013	44
ABRIL/2013	125
MAIO/2013	14
<u>JUNHO/2013</u>	<u>148</u>
<u>JULHO/2013</u>	<u>202</u>
AGOSTO/2013	97
SETEMBRO/2013	69
OUTUBRO/2013	156
NOVEMBRO/2013	33
DEZEMBRO/2013	28

Fonte: compilação do autor a partir dos dados constantes no site www.camara.leg.br

Verificou-se que, em abril, quando o tema da reforma política estava na pauta, foram proferidos um total de 125 discursos sobre o tema. Já no mês de junho de 2013, o tema rendeu 148 discursos, sendo importante ressaltar que do dia 01 de junho até o dia 17 de junho, houve apenas 08 discursos. Os outros 140 discursos foram feitos do dia 18 de junho até o dia 30 de junho. Como já foi explicitado, o dia 17 de junho de 2013 foi a data em que ocorreram as maiores manifestações de junho nas ruas de muitas capitais

de Estados no Brasil. Da mesma forma, no mês de julho os 202 discursos foram proferidos do dia 01 de julho até o dia 17 de julho, quando o Congresso Nacional entrou em recesso¹⁸.

Ou seja, se forem computados 30 dias a partir do dia 18 de junho até o dia 17 julho, ter-se-ia como resultado 342 discursos sobre a reforma política no Plenário da Câmara dos Deputados, mesmo sem o tema estar na pauta de votações.

Após o mês de julho, percebe-se uma tendência de queda no número de discursos sobre a reforma política, com exceção do mês de outubro, que apresentou um número expressivo de discursos, tendo em vista a votação do Projeto de Lei nº 6.397/2013, de autoria do senador Romero Jucá, cuja ementa era “altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965 [Código Eleitoral], 9.096, de 19 de setembro de 1995 [Lei dos Partidos Políticos], e 9.504, de 30 de setembro de 1997 [Lei das Eleições], para diminuir o custo das campanhas eleitorais” (BRASIL, 2013d) . O Projeto de Lei nº 6.397/2013 foi apresentado à Câmara dos Deputados em 20/09/13 e já em 25/09/2013 foi apresentado requerimento de urgência, que foi aprovado em no dia 01/10/2013. Assim, o Projeto de Lei 6.397/2013 figurou na pauta dos dias 1 e 2 de outubro de 2013, tendo sido encerrada a sessão devido ausência quórum para votação e foi finalmente votado nas sessões dos dias 15, 16 e 22 de outubro de 2013, tendo sido aprovado e remetido de volta ao Senado Federal, por ter havido modificações no texto. Longe de representar uma reforma política, o projeto, que foi apelidado de minirreforma eleitoral foi a causa do aumento de discursos sobre a reforma política em outubro de 2013, de um lado, por haver deputados federais que, reconhecendo a necessidade de uma reforma política, reconheciam igualmente a necessidade das alterações pontuais na legislação eleitoral e de outro lado, como crítica daqueles deputados federais que almejavam o debate da reforma política como prioridade. É o que se pode perceber dos excertos de discursos a seguir transcritos:

No primeiro semestre de 2013 até o dia 17 de junho de 2013 foram realizados 241 discursos sobre a reforma política no Plenário da Câmara dos Deputados. Destes, 40 discursos fizeram menção a uma demanda da sociedade para a realização da reforma política, enquanto que os outros 201 não se referiram a uma expectativa ou desejo da sociedade na realização da reforma política, ou seja, apenas 16,59% dos discursos apontavam para uma demanda da sociedade para a votação de uma reforma política. Para efeitos comparativos, dos 140 discursos proferidos sobre a reforma política do dia 18 de junho até 30 de junho de 2013, apenas 13 não fizeram menção a uma demanda da sociedade sobre o tema, o que revela uma relevante alteração de enfoque dado à demanda social pela reforma política nos discursos parlamentares, que passaram a contemplar a demanda da sociedade em 90,71% dos discursos.

¹⁸ De acordo com o Art. 57. da Constituição Federal: “O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro”.

Em relação à categorização dos discursos de acordo com o posicionamento perante o governo federal, houve uma tentativa inicial de classificar os discursos de acordo com o alinhamento do partido político em três categorias: situação, oposição e independente. A classificação seria feita levando em consideração a autodeclaração dos partidos, sem qualquer análise de votações ou de ordem ideológico-partidária. Porém, durante o período de análise, houve a saída de 9 partidos políticos do ‘núcleo duro’ do governo, de acordo com o Basômetro¹⁹, de forma que as conclusões poderiam ser distorcidas, mesmo porque os referidos Partidos Políticos não declararam sua nova posição em relação ao governo, ou seja não se declararam oposição nem independentes. Há, ainda, de se salientar que, durante o período da análise (janeiro a dezembro de 2013), foram criados dois partidos políticos: o Partido Republicano da Ordem Social – PROS (situação) e o Solidariedade – SD (oposição), tendo havido migração de parlamentares para a composição de tais partidos. Essas migrações influenciaram a análise do número de discursos de parlamentares da situação e de parlamentares de oposição, pois interferiram no número de deputados em suas respectivas bancadas.

Assim, dada à complexidade da conjuntura político-partidária no período da análise, sobretudo em relação à composição dos partidos da situação, para que se pudesse ter a informação de quais as bancadas demandavam mais por uma reforma política, fixou-se apenas nos partidos que se autodeclararam oposição: PSDB, DEM e PPS, PSOL além do SD (que teve o seu registro deferido no TSE em 24 de setembro de 2013). Do total de 972 discursos sobre a reforma política, 203 foram proferidos por parlamentares da oposição. Para contextualizar esse dado, é necessário trazer as seguintes informações: em dezembro de 2013, a oposição contava com 104 deputados federais, o que significa dizer percentualmente que a oposição, formada por 20,27% dos deputados federais, foi responsável por 20,88% dos discursos sobre a reforma política no ano de 2013.

Por esta análise, pode se inferir que a demanda dos deputados federais por uma reforma política não é uma exclusividade de partidos políticos de oposição. Na verdade, percentualmente, conclui-se que a demanda pela reforma política de deputados federais da oposição é bem similar à dos deputados federais da situação, se for analisado em relação ao número total de deputados que compõe esses grupos.

Um fator relevante para se entender os aspectos relativos à visibilidade dos discursos, é o momento da sessão em que eles são proferidos. As sessões da Câmara dos Deputados são divididas em fases: abertura, pequeno expediente, breves comunicações, grande expediente, ordem do dia e comunicações parlamentares, conforme estabelecido no art. 66 do RICD:

Art. 66. As sessões ordinárias terão duração de cinco horas e constarão de:

¹⁹ O Basômetro é uma ferramenta do site Estadão Dados que demonstra através de gráficos o comportamento dos parlamentares nas votações do Congresso. Pode ser acessado pelo endereço: <http://estadaodados.com/basometro/>

I – Pequeno Expediente, com duração de sessenta minutos improrrogáveis, destinado à matéria do expediente e aos oradores inscritos que tenham comunicação a fazer;

II – Grande Expediente, a iniciar-se às dez ou às quinze horas, conforme o caso, com duração improrrogável de cinquenta minutos, distribuída entre os oradores inscritos;

III – Ordem do Dia, a iniciar-se às dezesseis horas, com duração de três horas prorrogáveis, para apreciação da pauta;

IV – Comunicações Parlamentares, desde que haja tempo, destinadas a representantes de Partidos e Blocos Parlamentares, alternadamente, indicados pelos Líderes. (BRASIL, 2014, p.75)

Há ainda a possibilidade de, durante a sessão, ocorrerem homenagens (em sessões solenes, após as sessões de debates das segundas e sextas-feiras ou no grande expediente) ou de a sessão ser convertida em Comissão Geral para a discussão de determinado assunto. Assim, discursos proferidos no grande expediente e na ordem do dia têm maior visibilidade: no grande expediente, por haver apenas dois oradores, que possuem o tempo de 25 minutos para o seu discurso (o maior tempo concedido em sessões) e na ordem do dia por ocorrer a apreciação da pauta e votação das matérias, quando todas as comissões são impedidas de deliberar e as atenções se voltam para o plenário.

O quadro 05 a seguir traz o número de discursos proferidos pelos deputados federais no Plenário da Câmara dos Deputados em cada fase da Sessão.

Quadro 5 - Discursos sobre a reforma política por fase da Sessão

DISCURSOS SOBRE A REFORMA POLÍTICA POR FASE DA SESSÃO	
FASE DA SESSÃO	NÚMERO DE DISCURSOS
ABERTURA	8
PEQUENO EXPEDIENTE	250
BREVES COMUNICAÇÕES	130
GRANDE EXPEDIENTE	162
ORDEM DO DIA	297
COMUNICAÇÕES PARLAMENTARES	107
HOMENAGENS	10
COMISSÃO GERAL	2

Fonte: compilação do autor a partir dos dados constantes no site www.camara.leg.br

Verificou-se, portanto, que os discursos proferidos durante as fases de maior visibilidade (grande expediente e ordem do dia) totalizaram 459 discursos, dos 966 analisados.

Com relação a uma possível repercussão das ações do Poder Executivo para a conexão feita por parlamentares entre as manifestações de junho de 2013 e a reforma política, é necessário salientar que a correlação entre as manifestações e o tema da reforma política passou a ser feita nos discursos parlamentares a partir do dia 18/06/2013. Do dia 18 até o dia 20/06/2013, ou seja, em apenas dois dias foram proferidos 41 discursos fazendo uma correlação entre as manifestações e a reforma política. Assim, não é correto creditar ao Poder Executivo a interpretação das manifestações populares de junho de 2013 como uma demanda por uma reforma política.

De 21/06/2013 até 17/07/2013 foram proferidos 300 discursos no Plenário da Câmara dos Deputados sobre a reforma política. Destes, em 160 havia referência expressa a três ações realizadas pelo Poder Executivo sobre o tema: a) o discurso da presidente Dilma Rousseff no dia 21/06/2013 em resposta às manifestações populares de junho de 2013; b) reunião realizada entre a presidente Dilma Rousseff, prefeitos e governadores das 27 unidades federativas, no dia 24/06/2013, no Palácio do Planalto, em que foi anunciada a intenção do Governo de realizar um plebiscito que autorizasse uma Constituinte Exclusiva para fazer a reforma política; e c) uma mensagem enviada pela presidente Dilma Rousseff ao Congresso Nacional propondo a realização de plebiscito para consulta sobre pauta da reforma política.

Não se pode afirmar que o aumento expressivo do tema reforma política em discursos parlamentares após as manifestações de junho de 2013 se deu necessariamente em vista do posicionamento do Poder Executivo. Isso porque, dos 300 discursos 53,33% fazem referência à resposta do Poder Executivo às manifestações de junho de 2013. Ou seja, se fosse computado apenas os 46, 67% dos discursos sobre reforma política que não abordaram o posicionamento do Poder Executivo em face às manifestações de junho, ainda sim seriam 140 discursos, um número muito superior ao da média dos meses anteriores, que foi de 58,25 discursos. Além disso, o fato de 160 discursos terem abordado o posicionamento do Poder Executivo não significa que os parlamentares autores dos discursos não o teriam feito, acaso não tivesse havido o posicionamento do Poder Executivo.

Importante ressaltar que a oposição, formada por 20,27% dos deputados federais foi responsável por 26,25% dos referidos 160 discursos, de forma que não apenas a base se posicionou sobre as propostas da presidente, mas, em maior proporção, foi a oposição quem debateu as propostas anunciadas pela Presidente.

Com a finalidade de trazer de forma mais explícita a intenção da Câmara dos Deputados de não votar a reforma política em abril de 2013 e a alteração de tal posicionamento após as manifestações de junho de 2013, passa-se agora a reproduzir excertos de discursos que trazem essa percepção. Inicialmente serão reproduzidos excertos das notas taquigráficas da Sessão Extraordinária do dia 09/04/2013

convocada para votar a Proposta de Emenda à Constituição nº 3/1999 (cujo objeto é a fixação em 5 anos do mandato de deputado, senador, vereador, prefeito e vice-prefeito, governador e presidente da República), que que marcaria o início da votação dos temas relativos à reforma política. Neste primeiro excerto, o deputado federal Chico Alencar inquire a Presidência acerca do processo de obstrução que culminou com a não votação da reforma política:

O SR. CHICO ALENCAR (PSOL-RJ. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, faço uma indagação a V. Exa.: como há partidos em obstrução, como foi exigido regimentalmente um novo painel, indago quanto tempo V. Exa. pretende aguardar para esse quórum - que para uma PEC já se mostra totalmente inviável.? Pelo visto, a reforma política, com essa única proposta, é como uma montanha parindo — e não vou dizer um rato — um cuco, porque só se fala em coincidência cronológica de eleições. Quanto tempo nós ficaremos aqui?

O SR. PRESIDENTE (André Vargas) - Veja, esta Presidência está dando curso ao entendimento do acordo feito com os Líderes, que incluiria na pauta essa PEC para votação hoje. No entanto, é claro que teremos aqui bom senso. À medida que formos percebendo essa evolução, nós vamos dialogar, mesmo que daqui, com os Líderes. Eu falava há pouco com o Relator Eduardo Sciarra, que estava de fato preocupado com o quórum para a votação de uma PEC, mas, de qualquer forma, como os acordos aqui são feitos para serem cumpridos, nós estamos aqui para dar curso a esse entendimento. (BRASIL, 2013j, p. 9083)

Já tendo um sentimento no Plenário da Câmara de que a votação não seria sequer iniciada, o deputado federal Silvio Costa requer um posicionamento do Presidente para que consulte os líderes acerca do encerramento da sessão, sem que se iniciasse a votação da matéria:

O SR. SILVIO COSTA (PTB-PE. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, uma sugestão. É evidente que V. Exa. tem a prerrogativa, se quiser, de encerrar agora. V. Exa. tem. E também tem a prerrogativa de consultar os Líderes. V. Exa. poderia consultar os Líderes se querem continuar ou não, e encerrar a sessão, porque está muito claro que a gente não quer votar essa reforma política. Está muito claro. Uma reforma sem pé nem cabeça. Está claro! (BRASIL, 2013l, p. 09085)

O discurso do Líder do PMDB na Câmara dos Deputados, deputado federal Eduardo Cunha traz além desse sentimento de “sepultamento da reforma política”, as causas da não decisão:

O SR. EDUARDO CUNHA (PMDB-RJ. Como Líder. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, sras. e srs. Deputados, é importante o que vamos declarar: estamos desenhando aqui o sepultamento da reforma política, pelo que estou vendo. É importante esclarecermos alguns fatos acerca do que se passou nesse tempo todo. Nós estamos há praticamente 2 anos participando de uma Comissão Especial que não teve a capacidade de conseguir a votação de um relatório. E por que se chegou a esse ponto? Porque a discussão era monotemática: única e exclusivamente sobre o financiamento público de campanhas, preponderando sobre quaisquer outros temas. Eu alertava, desde a instalação da Comissão Especial, que ela se transformaria também em Comissão Especial das propostas de emenda à Constituição, para que nós tivéssemos

texto, para que se pudessem fazer emendas, para que contasse o prazo das sessões para isso. No entanto, não se reunia a Comissão Especial. Ao fim, quis votar apenas o relatório que tinha sugestões de PEC's e um projeto de lei, um anteprojeto de lei que simplesmente institua o financiamento público de campanha e uma lista flexível. [...]

Por que não poderíamos começar votando, primeiro, as emendas constitucionais, para que, depois, o que não atingisse o quórum constitucional fosse para o projeto de lei? Porque queriam ganhar no tapetão, de uma forma ou de outra, levar para o projeto de lei e inviabilizar, pela obstrução, a discussão de temas que dependessem de quórum constitucional. Essa é a verdade. E aí eu acho muito estranho o meu querido colega José Guimarães ficar contra a votação de uma PEC, hoje, à qual todo mundo tem uma tendência para votar favoravelmente. Porque, se se quer votar reforma política, tem que se começar. Não adianta dizer que se vota tudo em conjunto porque sabemos que não há como votar tudo ao mesmo tempo. Ou o processo avança politicamente, ou ele jamais vai votar, porque jamais vai haver concordância sobre todos os pontos. Ou temos a clareza de que temos de votar aquilo que depende de quórum qualificado primeiro, para que aquilo que não passar no quórum qualificado desça ao quórum mínimo, ou não vamos votar nada.

Então, na medida em que entra esse processo de obstrução de hoje, quando não se quer votar uma PEC sobre um tema que a maioria da Casa tem consciência de que tem que acontecer, porque ninguém aguenta mais eleição de 2 em 2 anos, porque ninguém aguenta ter o mesmo Vereador e o mesmo Prefeito em uma eleição e 2 anos depois. Ninguém está aguentando esse processo, todo mundo reclama, mas na hora em que há uma oportunidade de deliberar, evita e foge, com a desculpa de que vamos votar uma reforma política por completo, o que nós sabemos que é uma utopia e que jamais vai acontecer. (BRASIL, 2013m, p. 9101).

Já ao final da sessão, o Presidente da Câmara dos Deputados, deputado federal Henrique Eduardo Alves concede a palavra, antes de encerrar a sessão, ao deputado federal Henrique Fontana, já como forma de homenagem pelo seu trabalho. A reforma política não seria votada mais uma vez:

O SR. PRESIDENTE (Henrique Eduardo Alves) - Por uma questão de respeito, eu quero, antes de encerrar a votação e, consequentemente, a sessão, conceder a palavra ao Deputado Henrique Fontana, até em homenagem à luta dele nesse processo todo.

Depois vamos encerrar, obviamente, a sessão.

O SR. HENRIQUE FONTANA (PT-RS. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, obrigado pela oportunidade de usar a palavra. [...] Nós sabemos que a democracia brasileira, infelizmente, com esse sistema que o nosso Parlamento está aplaudindo, ao sepultar a reforma política... Eu ouvi o Líder do PMDB. Eu o respeito, mas ele parece feliz com o sepultamento da reforma política. O que significa o sepultamento da reforma política? Significa dizer que o melhor sistema é o atual, o sistema da democracia cada vez mais do dinheiro e cada vez menos das ideias, dos projetos, da história de vida dos candidatos.

Eu vou seguir sereno, como deve ser todo democrata ao acolher os resultados que ocorrem no Parlamento ou em qualquer eleição. Sigo sereno e com a convicção de que a proposta que apresentei à Casa tem coerência, tem mediação. Fui ao meu partido e pedi a autorização da Direção Nacional para buscar a mediação neste plenário e não coloquei a lista fechada, que é a posição defendida historicamente pelo meu partido. Mantive o financiamento público exclusivo — e deve ser exclusivo para facilitar a fiscalização — para fazer valer o fim do caixa dois na política. Ou a absoluta, ou uma diminuição enorme do caixa dois na política. [...] A maior cláusula de barreira que existe na democracia brasileira é o abuso do poder econômico, Presidente Henrique Alves. E cumprimento V.Exa. por ter pautado esse tema neste dia. V.Exa. decidiu e manteve o tema na pauta. [...] Queremos eleição mais barata, queremos eleição em que o povo saiba

quem está financiando, republicanamente, em que haja mais igualdade entre os candidatos. Mas eu me curvo. Temporariamente, este Parlamento decidiu sepultar a reforma.

Sr. Presidente, quando as ideias são justas, quando começamos a ganhar a compreensão da população, quando as manipulações vão ficando para trás, não há como matar a árvore de esperança. Este sistema político atual já deu todos os sinais dos seus limites e da sua absoluta inadequação para uma verdadeira democracia. Não sei quando será, mas tenho certeza de que um dia — pode ser até muito antes do que imaginamos — este Parlamento vai ter que votar a reforma política. Não há como dizer que este sistema atual é o único, o melhor e o mais fantástico para melhorar a democracia brasileira.

Queremos essa liberdade, para as ideias circularem.

O SR. PRESIDENTE(Henrique Eduardo Alves) - Deputado Henrique Fontana, uma palavra a V.Exa., com todo o respeito.

A frustração de V.Exa. é do tamanho da minha. Pode acreditar. Pautei esta matéria, mesmo com apelos, aqui e acolá, de que não tentasse. Mas tentei porque, há mais de 10 anos, esta Casa promete votar a reforma política. Todos os Parlamentares declaram, em entrevistas, que a prioridade é a reforma política. Então, achei que valia a pena forçar, se não o ideal, o consenso, pelo menos a maioria, algo com que se começasse a votar a reforma política.

Mas verifico — e tenho que respeitar — que este Plenário não quis dar início, portanto, à votação da reforma política. Curvo-me, como V. Exa., democraticamente, mas rendo, em nome desta Presidência, uma homenagem a V. Exa. pela conduta, pela postura, pela seriedade e pela obstinação. (BRASIL, 2013n, p. 9104-9106)

Assim, com a obstrução realizada na votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 3/1999, verificou-se que naquela conjuntura não havia possibilidade política para se votar a reforma política.

Porém, a partir do dia 18 de junho de 2013, após as manifestações populares do mesmo mês, vários discursos foram proferidos fazendo uma relação entre tais manifestações e a reforma política. O excerto do discurso do deputado federal Ricardo Berzoni proferido na Sessão Extraordinária do dia 18/06/2013, sintetiza as argumentações acerca do tema:

O SR. RICARDO BERZOINI (PT-SP. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, eu queria iniciar saudando as mobilizações e todos aqueles que delas participaram ontem, especialmente os que foram se manifestar pacificamente, de maneira veemente, porém de maneira ordeira, evitando a estigmatização desse movimento pelos atos isolados de vandalismo que ocorreram.

Saúdo especialmente porque nós, do PT, acreditamos que povo consciente na rua não deve assustar ninguém. Deve nos estimular a fazer política de maneira mais qualitativa, a ouvir mais quais são as angústias, as demandas, os anseios do povo brasileiro.

...

Acreditamos, Sr. Presidente, que é hora justamente de ouvir esse recado de maneira politizada. Não adianta eu vir à tribuna dizer que o estopim foi a violência da polícia do Governo Estadual, assim como não adianta alguém da Oposição vir dizer que o problema é, eventualmente, da inflação ou de qualquer outro elemento. Existe um déficit de representação no sistema político brasileiro. Nosso sistema tem dificuldade de criar canais de participação e representação real, especialmente para a juventude.

...

Agora é hora de esta e as demais gerações de políticos terem os ouvidos bem abertos para ouvir e compreender o que está sendo dito e abrir esses canais de participação: na

questão do transporte coletivo, na questão da educação, na questão da saúde, na questão da participação popular e na própria questão da reforma política. É necessária uma reforma que dê maior visibilidade e facilidade de compreensão do que nós discutimos nesta Casa, no Senado Federal, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais. (BRASIL, 2013o, p. 24892).

Da análise de conteúdo deste discurso pode-se verificar inicialmente o reconhecimento da existência de um déficit de representação no sistema político brasileiro e a dificuldade (atribuída ao sistema) de criar canais de participação e de representação real. Além disso, o autor do discurso alerta para a necessidade de os políticos abrirem canais de participação em várias áreas: transporte coletivo, saúde, na participação popular e na própria reforma política.

Da mesma forma, o deputado federal Reguffe, em discurso proferido no dia 20 de junho de 2013, além de se manifestar favoravelmente às manifestações populares e fazer conexão entre tais manifestações e a necessidade de uma reforma política, especifica a natureza das manifestações: apartidárias, convocadas pelas redes sociais, sem pauta específica:

O SR. REGUFFE (PDT-DF. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, as manifestações que estão ocorrendo em todo o Brasil são o que de mais sensacional vi desde que eu entrei na política, desde que eu passei a exercer um mandato. É a reação da sociedade a uma série de coisas com as quais ela não concorda. São manifestações feitas sem nenhuma ajuda de partido político ou de qualquer instituição. Elas são organizadas pela sociedade nas redes sociais. É algo extremamente importante para este País, e é um recado aos políticos. Os políticos deveriam entender que a sociedade está dizendo que não está satisfeita com a forma como a política é feita no País.

Agora, é importante que se canalize isso para alguma coisa. Nós tivemos, no ano passado, as marchas contra a corrupção. Foi outro momento fantástico - não tão grandioso quanto este, mas também fantástico -, mas que depois não gerou nada de concreto, não teve resultado prático, embora tenha servido de alerta aos políticos.

Deve-se canalizar essas manifestações para se fazer no País uma reforma política profunda, que mude a forma de se fazer política e de se eleger os políticos. Nas eleições, na maioria dos casos, ganha não quem tem as melhores ideias, mas quem tem mais dinheiro para gastar. Nós precisamos mudar isso. Esta Casa tem a obrigação de ouvir a voz das ruas, votar a reforma política e, em alguns temas, criar plebiscitos para que a população possa participar diretamente. Há temas que a sociedade debate. Por que não deixar para ela decidir? Esta Casa tem a responsabilidade de votar a reforma política.

Eu apresentei sete propostas na Comissão Especial instituída para apreciar a reforma política desde que cheguei a esta Casa, em 2011. Elas sequer foram debatidas. Esta Casa tem esta obrigação: votar a reforma política e dar uma resposta à população. (BRASIL, 2013p, p. 25681).

Esta foi, em geral, a tônica do teor dos discursos dos deputados federais proferidos em plenário após as manifestações de junho de 2013: abertura do parlamento às demandas populares e a votação da reforma política. Após o dia 21/06/2013, alguns dos discursos passaram a contemplar as iniciativas adotadas pela presidenta da República Dilma Rousseff, como se pode aferir de excerto do discurso proferido pelo deputado federal Mauro Benevides na Sessão Ordinária do dia 24/06/2013:

O SR. MAURO BENEVIDES (PMDB-CE. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, nós acabamos de ouvir a ampla exposição do Líder do PT, José Guimarães, trazendo ao plenário da Casa aquelas comunicações formais consequentes da reunião que se realiza neste momento entre a Presidente Dilma Rousseff, acompanhada do Vice-Presidente Michel Temer, dos Governadores e de Prefeitos de várias cidades brasileiras.

Já destacou o Líder do PT que a Presidente, encarando com imensa responsabilidade aquela manifestação ouvida nas ruas das maiores cidades brasileiras, naquelas 100 cidades que realizaram passeatas e manifestações populares com grande, com pequena e com média adesão - eu diria a V.Exa., reprisando o que falou o nobre Líder do PT -, situou a sua discussão em cinco itens fundamentais, que ela considerou pactos do Governo com a própria comunidade.

Primeiro, a responsabilidade fiscal, a fim de que Governo Federal e Governos Estaduais se comportem rigorosamente dentro daqueles parâmetros que signifiquem o cumprimento de diretrizes orçamentárias inflexíveis; em segundo lugar, apontou a reforma política; em terceiro, a saúde, a educação e o transporte público. Essa hierarquização, praticamente dando uma preeminência maior à responsabilidade fiscal - e cabia, sem dúvida, à Primeira Magistrada mencionar esse fato, como o fez, com a maior seriedade, estimulando aos órgãos federais a ela subordinados e aos Governos Estaduais essa diretriz inflexível -, era relacionada exatamente com a responsabilidade fiscal.

Apenas me permito destacar que, em relação à reforma política, tema que abordei há poucos instantes no Pequeno Expediente desta Casa, V.Exa. sabe que enfatizei a necessidade imperiosa de ouvirmos a voz das ruas, e isso a Presidente também o fez.

Mas a preocupação que tenho hoje, quando já possuímos um projeto discutido nesta Casa, praticamente perfeito e acabado, um trabalho exaustivamente levado a efeito pelo Líder Henrique Fontana, com indicações que reputamos importantes para a moralização do sistema eleitoral brasileiro, sobretudo em relação ao financiamento público de campanha. (BRASIL, 2013q, p. 25913)

O discurso da presidenta da República Dilma Rousseff do dia 21/06/2013 gerou outro tipo de reação entre os deputados federais, como pode se ver do excerto do discurso proferido na Sessão Ordinária do dia 28/06/2013 pelo deputado federal Jutahy Júnior, no qual ele nega que as manifestações populares de 2013 demandavam por uma reforma política:

A Presidente foi à televisão e defendeu, de forma demagógica, uma Constituinte exclusiva, e teve que recuar imediatamente, porque a proposta era nitidamente inconstitucional. Ela falou em corrupção dolosa, como se houvesse corrupção que não fosse dolosa, como se houvesse corrupção culposa por negligência, imperícia ou imprudência. É uma Presidenta que lê um texto baseado apenas no conceito de publicidade, de marketing. Se tivesse em busca de resultados de conteúdo e de efetiva solução dos problemas nacionais, teria o cuidado de falar sabendo o que estava falando. Quando falou em corrupção dolosa, teve-se a nítida noção de que ela não sabia nem o que estava lendo. Quando falou em Constituinte exclusiva, nem teve o cuidado de consultar o Vice-Presidente da República, Michel Temer, professor de Direito Constitucional, que diria a ela que aquela proposta não tinha condições de ser executada, pela flagrante inconstitucionalidade.

Essas propostas têm o objetivo apenas de desviar o foco das questões reais da nossa população, que está nas ruas porque quer moralidade, combate à corrupção, luta contra o desperdício. A sociedade brasileira quer bons serviços, com qualidade, na área da saúde, da segurança, da educação, do transporte coletivo. É isso o que a população quer. Não quer plebiscito, não quer reforma política direcionada a cortina de fumaça, não quer vinda de médicos sem qualificação. (BRASIL, 2013r, p. 27185)

Verifica-se, dessa forma que não houve uma unanimidade em relação à interpretação feita por alguns parlamentares sobre a demanda das manifestações populares por uma reforma política, muito embora os discursos que negaram essa relação tenham sido minoritários. Porém, ainda que os parlamentares tenham negado a existência de uma demanda nas manifestações populares por reforma política, ao proferirem seus discursos, fizeram correlações entre as manifestações populares e o tema da reforma política, mesmo que fosse para negar tais correlações.

Como visto, a participação popular no processo legislativo pode ocorrer de forma institucional, quando a sociedade civil organizada se vale dos institutos previstos na legislação – plebiscitos, referendos, projetos de lei de iniciativa popular, sugestões legislativas, audiências públicas, por exemplo – e de forma não institucional, quando atua como grupo de pressão para se fazer ouvir. Em relação à participação popular na tramitação do tema da reforma política na Câmara dos Deputados, foi feito estudo da Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, além de dois estudos de caso das proposições de origem da sociedade civil – a Sugestão nº 174/2009 e o Projeto de Lei nº 6316/2013). Constatou-se nesses estudos a baixa capacidade de interferência da sociedade civil em relação ao tema da reforma política na Câmara dos Deputados, tendo ambas as iniciativas legislativas esbarrado no fenômeno da não decisão legislativa. Além disso, a Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, apesar de ter contribuído para a organização da sociedade em torno do tema da Reforma Política, não teve o condão de conferir eficácia no que tange à aprovação de demandas oriundas da sociedade civil neste tema.

Em relação à participação popular não institucional, o estudo revelou que as manifestações de junho de 2013 trouxeram repercussões no âmbito da Câmara dos Deputados para o tema da Reforma Política. Conforme demonstrado no Quadro 04, houve um aumento significativo dos discursos acerca da reforma política (ainda que o tema não estivesse pautado nos meses de junho e julho), dada a conexão feita pelos parlamentares entre esse tema e as manifestações populares de junho de 2013. Além disso, a criação e instalação do Grupo de Trabalho para a Reforma Política com Consulta Popular revela de forma clara uma repercussão na Câmara dos Deputados das manifestações populares de 2013. Trata-se de um grupo de trabalho instalado concomitantemente a uma Comissão Especial que tratou do tema da reforma política e que, em abril do mesmo ano, teve seus trabalhos impactados pelo fenômeno da não decisão legislativa.

Dessa forma, as manifestações populares de junho de 2013, apesar de terem tido repercussão na Câmara dos Deputados na discussão do tema da reforma política, não tiveram impacto suficiente para influenciar o agendamento do tema para votação das matérias relativas à reforma política, que sequer foram pautadas novamente no plenário da Câmara dos Deputados.

5. Conclusões

Pelo estudo realizado, percebe-se claramente uma tendência à não decisão legislativa em relação ao tema da reforma política, ao mesmo tempo em que se percebe uma evolução na participação popular na tramitação deste tema na Câmara dos Deputados durante os últimos 15 anos.

No capítulo 1 foi feita uma revisão da literatura sobre as teorias democráticas e a teoria da representação, abarcando os tópicos sobre a crise de representação, crise da democracia e a teoria dos déficits democráticos. Em relação à crise da representação, concluiu-se que o instituto da representação tem como principal característica a legitimidade, e a perda da legitimidade do representante geraria uma crise de representação, sendo uma das formas para de se reverter essa crise a ampliação da participação democrática direta. No que tange à crise da democracia, a desilusão apontada por Sartori (1962) do povo com a democracia seria ocasionada pelo não alcance das metas prometidas pela própria democracia. Fung (2006) e Norris (2011), por outro lado, ao desenvolverem a teoria dos déficits democráticos estabelecem que não haveria necessariamente uma crise, mas sim, que as democracias apresentam déficits democráticos, os quais, segundo Norris (2011), seriam derivados da diferença entre os valores democráticos e o desempenho dos governos e, segundo Fung (2006), seriam dissensos existentes entre os interesses/preferências dos cidadãos e o atendimento a esses interesses/preferências pelos candidatos eleitos. Em todo caso, a participação popular aparece como uma forma de se reduzir os déficits democráticos, uma vez que poderia contribuir para diminuir os dissensos existentes entre a atuação do governo e as preferências da sociedade.

Ainda no capítulo 1 foi realizado um estudo sobre a não decisão legislativa, com base na obra de Bacharach e Baratz (1963), que pode ser sinteticamente definida como a decisão do Poder Legislativo de não se pronunciar sobre determinado assunto, tendo, ao final, sido estabelecidos os parâmetros utilizados na pesquisa para que uma proposição legislativa fosse considerada objeto de não decisão legislativa.

Por fim, foi feito um quadro sobre as formas de participação popular no Brasil, contextualizando com algumas experiências internacionais. Constatou-se que o nosso ordenamento jurídico propicia a participação popular nas três esferas de poder, sendo mais frequente a sua utilização junto ao Poder Legislativo e Executivo.

No capítulo 3 foi realizada uma pesquisa descritiva sobre a reforma política no Brasil. Com base na análise da tramitação das 18 proposições sobre reforma política: 11 projetos de lei (5.268/2001, 1.712/2003, 2.679/2003, 1.210/2007, 4.633/2009, 4.634/2009, 4.635/2009, 4.636/2009, 4.637/2009, 5.277/2009, 5.281/2009); 1 projeto de lei complementar (446/2009); e 7 propostas de emenda à Constituição (548/2002, 446/2005, 456/2005, 466/2005, 322/2009, 365/2009 e 352/2013), chegou-se à

conclusão de que a Câmara dos Deputados utiliza-se da não decisão legislativa no tema da reforma política.

Em relação à participação popular institucional, foi visto que há um nível alto de aprovação de projetos de lei de iniciativa popular – dos seis projetos apresentados apenas dois não foram apreciados até o encerramento da 54ª Legislatura, tendo os outros 4 sido aprovados. Além do alto nível de aprovação, dos quatro projetos de iniciativa popular aprovados, três o foram com menos de um ano de tramitação, sendo que nestes se inserem os únicos dois que tinham temas relativos ao direito eleitoral: o Projeto de Lei nº 1.517, de 1999 que vedava a compra de votos e o Projeto de Lei Complementar nº 518, de 2009, conhecido como ‘Ficha Limpa’. Assim, tanto a estagnação do Projeto de Lei nº 6.116, de 2013 (projeto eleições limpas), quanto a Sugestão nº 174/2009, que nem sequer foi deliberada no âmbito da CLP para que se tornasse um projeto de lei revelam que essa tendência (da não decisão em relação ao tema da reforma política) suplanta o bom índice de aprovação de projetos de lei de iniciativa popular, com vistas à preservação do *status quo* em detrimento das reivindicações populares por uma reforma política.

Ainda em relação à participação popular institucional se constatou que o aumento da interlocução dos movimentos sociais e entidades da sociedade civil em audiências públicas realizadas sobre a reforma política foi relevante nos últimos 15 anos, passando de nenhuma participação na Comissão Especial da Reforma Política da 51ª Legislatura para 65% das pessoas ouvidas em audiências públicas na Comissão Especial sobre Reforma Política da 54ª Legislatura, além das 228 pessoas ouvidas nas Conferências Estaduais.

Esse crescimento se dá concomitantemente à maior atenção dada pela sociedade civil ao tema da reforma política, com a sua organização numa plataforma de movimentos sociais com o foco na reforma política em 2003 e com a criação da Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular em 2004. A sociedade civil passou, assim, a investir em estratégias institucionais para participar das discussões sobre a reforma política, com apresentação de proposições, reuniões com *key players*, como relatores das matérias.

Em relação à participação popular não institucional, foi constatada a existência de outros tipos de repercussão, no que tange, por exemplo, ao aumento considerável do volume dos discursos proferidos em Plenário sobre a reforma política. Nos primeiros 4 meses do ano de 2013 foram proferidos em média 58,25 discursos sobre a reforma política. Nesse aspecto deve-se levar em consideração que havia toda uma expectativa de que a matéria entraria na pauta em abril (como de fato entrou), ou seja, até abril, os discursos se referiam a uma necessidade de se votar essa reforma e a esperança de que fosse realmente pautada. No mês seguinte ao da frustração da votação da matéria, foram proferidos apenas 14 discursos,

para, então, em junho, com as manifestações populares, esse número saltar para 148 discursos (número maior do que em todo o mês de abril, quando a matéria estava na ordem do dia.

Da mesma forma, a criação e instalação do Grupo de Trabalho para a Reforma Política com Consulta Popular em julho de 2013 revela a adoção de uma postura institucional da Câmara dos Deputados, que pode ser atribuída às manifestações populares, que, frise-se, não tinha uma pauta explícita em relação à reforma política, ao discurso da presidenta da República, ou de um somatório de ambas. Em todo caso, seria a adoção de uma postura institucional que se não foi desencadeada diretamente pelas manifestações, foi desencadeada indiretamente.

No entanto, ainda que as manifestações populares de junho de 2013 tenham tido tamanha repercussão na Câmara dos Deputados, não tiveram o condão de provocar a votação da reforma política, como ocorreu com a Proposta de Emenda à Constituição nº 37/2011 (votada e derrotada) e a retirada pelo autor do Projeto de Decreto Legislativo nº 234/2011 (projeto da cura gay), que tiveram uma relação direta com as manifestações.

Da análise dos dados coletados, pode-se concluir, portanto, que a sociedade tem aumentado paulatinamente a sua participação na discussão da reforma política na Câmara dos Deputados de forma institucional. No caso específico das manifestações populares de junho de 2013, a atuação da sociedade não institucional reverberou na Câmara dos Deputados, tendo influenciado tanto no aumento de discursos dos parlamentares em plenário quanto na criação do Grupo de Trabalho para a reforma política com consulta popular. A não decisão legislativa sobre a reforma política, entretanto, permanece determinando a não apreciação da reforma política pela Câmara dos Deputados.

6. Referências

AIRES, Maria Cristina Andrade. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 12-38, jul.-dez 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/10884>>. Acesso em: 22. out. 2013.

ALTMAN, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? **Perf. latinoam.**, México, v. 18, n. 35, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100001&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 4. nov. 2014.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Coord.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 35 - 43 -y.

ARGÜELLO, Gonzalo et al. **La iniciativa popular en la Argentina y en el mundo**: una base para determinar la calidad del procedimiento y definir un diseño óptimo de esta herramienta: proyecto Iniciativa Popular, Buenos Aires, 2004. Disponível em: <[file:///C:/Users/marlon/Desktop/Ip_Arg_Mundo_05_2004%20\(1\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/marlon/Desktop/Ip_Arg_Mundo_05_2004%20(1)%20(1).pdf)>. Acesso em: 8.out.2014.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007.

_____. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opin. Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>>. Acesso em: 15. out. 2014.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Decisions and Nondecisions: an analytical framework. **The American Political Science Review**, city, v. 57, n. 3, p. 632-64, 1963.

_____. Duas faces do poder. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n40/11.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2013.

BACKES, Ana Luiza. **Uso do referendo em diferentes países**: 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2005_2111.pdf>. Acesso em: 08.07.2014.

BARDIN, Lawrence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro - São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, Antônio Teixeira. de; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. **Política e opinião pública**: a visão de eleitores, parlamentares e especialistas sobre a reforma política no Brasil. Disponível em: <<http://www.opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/TeixeiraBrum&Rodrigues2012.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001. v. 2.

BEÇAK, Rubens. Instrumentos de democracia participativa. **Revista de Ciências Jurídicas - UEM**, cidade, v. 6, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2008.

BOWRING, John. **The works of Jeremy Bentham**. Edimburgo: William Tait, 1838.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRANDÃO, Waltenor. **Reforma política e participação popular**. Entrevista concedida em 2014.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.710/1992. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular – FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia – CNMP, e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 8 abr. 1992, p. 6355.

_____. Projeto de Lei nº 4.146/1993. Dá nova redação ao artigo 1º da Lei nº 8072, de 25 de julho de 1990, que “dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências”. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 12 out. 1993, p. 21815.

_____. Projeto de Lei nº 1.517/1999. Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 15 set. 1999, p. 41595.

_____. **Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa**. 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/diversos/REGULAMENTO%20INTERNO%20-%20CONSOLIDADO.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2014.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 548/2002. Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal, para disciplinar as coligações eleitorais. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 29. jun. 2002, p. 33821.

_____. Projeto de Lei nº 2.679/2003. Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 11.dez. 2003, p. 67077, col. 2.

_____. Projeto de Lei nº 4.911/2005. Altera o Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, o Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1.941, Código de Processo Penal, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 e a Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 13 abr. 2005, p. 11745.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 69, de 10 de novembro de 2005**. Cria o registro de Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputados. 10.nov.2005. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd.html>>. Acesso em: 29. set. 2014.

_____. Projeto de Lei nº 1.210/2007. Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 1. jun. 2007, p. 27691.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 322/2009. Acrescenta parágrafo ao art. 17 da Constituição Federal, para dispor sobre a cláusula de desempenho eleitoral. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 21. fev. 2009, p. 5472.

_____. Projeto de Lei nº 5277/2009. Dispõe sobre listas preordenadas de candidaturas em eleições proporcionais e financiamento público de campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 16 jun. 2009, p. 29213.

_____. Sugestão nº 174/2009. Sugere Projeto de Lei para dispor sobre reforma política, regulamentando o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular e alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre financiamento dos partidos políticos, sobre voto em listas partidárias pré-ordenadas, sobre coligações eleitorais, sobre instituição de federações partidárias e sobre fidelidade partidária. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 18.ago.2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=445400>>. Acesso em: 1 out. 2013.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 518/2009. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 7 out. 2009, p. 55174.

_____. **Ato da Mesa da Câmara dos Deputados de 08 de fevereiro de 2011**. Cria Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à Reforma Política. 08.fev.2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/reforma-politica/conheca-a-comissao/atos-de-criacao-e-constituicao/ato-de-criacao>>. Acesso em: 29. set. 2013.

_____. **Os canais interativos da Secretaria de Comunicação Social — Secom e a Reforma Política Subsídios populares colhidos pela Agência Câmara, pela TV Câmara e pela Coordenação de Relações Públicas**. 01.mai.2011. <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/reforma-politica/arquivos/relatorio-secom>>. Acesso em: 4. out. 2013.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa da Câmara dos Deputados de 09 de julho de 2013**. Cria Grupo de Trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à Reforma Política e à consulta popular sobre o tema. 2013a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/reforma-politica/arquivos/relatorio-secom>>.

legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/54a-legislatura/reforma-politica-e-consulta-popular-sobre-o-tema/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao>. Acesso em: 4. out. 2013.

_____. Projeto de Lei nº 6.114/2013. Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. 2013b **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 5. set. 2013, p. 38291.

_____. Projeto de Lei nº 6316/2013. Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. 2013c. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 25. set. 2013, p. 42466.

_____. Projeto de Lei nº 6.397/2013. Altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais. 2013d. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 25. set. 2013d, p. 42497.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 352/2013. 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. 2013e. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 25 set. 2013, p. 53370.

_____. Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados. **Transcrição literal das notas taquigráficas do discurso deputado federal Eduardo Cunha**. 2013f. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR2013.pdf#page=102>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

_____. Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados. **Transcrição literal das notas taquigráficas do discurso deputado federal Rubens Bueno**. 2013g. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020130705001170000.PDF#page=125>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

_____. Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados. **Transcrição literal das notas taquigráficas do discurso deputado federal Plínio Valério**. 2013h. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020130709001190000.PDF#page=68>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados. **Transcrição literal das notas taquigráficas do discurso deputado federal Sibá Machado**. 2013i. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020130710001200000.PDF#page=64>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

_____. Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados. **Transcrição literal das notas taquigráficas do discurso deputado federal Sibá Machado**. 2013i. Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020130710001200000.PDF#page=64>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

_____. Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados. **Transcrição literal das notas taquigráficas dos discursos dos deputados federais Chico Alencar e André Vargas.** 2013j. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10ABR2013.pdf#page=165>> . Acesso em: 8 dez. 2014.

_____. Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados. **Transcrição literal das notas taquigráficas do discurso do deputado federal Silvio Costa.** 2013l. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10ABR2013.pdf#page=166>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

_____. Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados. **Transcrição literal das notas taquigráficas do discurso do deputado federal Eduardo Cunha.** 2013m. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10ABR2013.pdf#page=183>> . Acesso em: 8. dez. 2014.

_____. Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados. **Transcrição literal das notas taquigráficas dos discursos dos deputados federais Henrique Fontana e Henrique Eduardo Alves.** 2013n. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10ABR2013.pdf#page=188>>. Acesso em: 8. dez. 2014.

_____. Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados. **Transcrição literal das notas taquigráficas do discurso do deputado federal Ricardo Berzoini.** 2013o. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020130619001050000.PDF#page=36>>. Acesso em: 8. dez. 2014.

_____. Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados. **Transcrição literal das notas taquigráficas do discurso do deputado federal Reguffe.** 2013p. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020130621001070000.PDF#page=27>>. Acesso em: 8. dez. 2014.

_____. Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados. **Transcrição literal das notas taquigráficas do discurso do deputado federal Mauro Benevides.** 2013q. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020130625001090000.PDF#page=51>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Sessão Ordinária da Câmara dos Deputados. **Transcrição literal das notas taquigráficas do discurso do deputado federal Jutahy Júnior.** 2013r. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020130629001130000.PDF#page=11>>. Acesso em: 8. dez. 2014.

_____. **Relatório final do grupo de trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à reforma política e à consulta popular sobre o tema.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/54a-legislatura/reforma-politica-e-consulta-popular-sobre-o-tema/proposicao/pareceres-e-relatorios>>. 05.11.2013. Acesso em: abr. 2014.

_____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** 12. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 64/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994 – 32. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleições 2012**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2012/estatistica-eleitorado/quantitativo/eleitorado.html>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. E-DEMOCRACIA. **Infográfico reforma política no portal E-Democracia**:2013. Disponível em:

<<http://edemocracia.camara.gov.br/documents/1595700/1595757/Infogr%C3%A1fico+sobre+o+debate+virtual+da+Reforma+Pol%C3%ADtica/390622fa-45a8-40e4-9e5d-7d370e96ae60?t=1375966947213>>.

Acesso em: 10. jun. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Infográfico reforma política no portal E-Democracia – Dados Finais**. 2013. Disponível em:

<<http://edemocracia.camara.gov.br/documents/1595700/1595757/Infogr%C3%A1fico+Reforma+Pol%C3%ADtica++Dados+Finais.pdf/4659117a-3bd3-4977-b64c-1668ddf9ac6d?version=1.2>>. Acesso em: 5 jun. 2014

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, ano

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHAIA, Vera. Internet e eleições: as comunidades políticas no Orkut nas eleições de 2006. **Logos comunicação e universidade**, Rio de Janeiro, v. 27, jun./dez. 2007. Disponível em: <http://www.logos.uerj.br/PDFS/27/09_VERA_CHAIA.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2013.

COUTO, Amílcar Amaral. **Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006**. Brasília, DF, 2007. Disponível em:

<http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/862/legislacao_participativa_couto.pdf?sequence=1> Acesso em: 1 nov. 2013.

DAHL, Robert Alan. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

FARIA, Cláudia Feres. Plebiscito e referendo. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 99-102.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **A democracia possível**. 4. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1978.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão; PERLIN, Giovana Dal Bianco; ROCHA, Aldenir Brandão da. Reforma política no parlamento brasileiro : considerações a partir da rejeição política do Projeto de Lei 1210 de 2007. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília,nº 9, p. 24-51, 2012 Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10895>>. Acesso em: 10. out.2013.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. rev. atual. São Paulo: Ed. Saraiva, 2001.

FLEURY, Sônia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 94-99.

FUNG, Archon. Democratizing the policy process. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin. **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006. p. 667-683.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia Radical. **Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política**, cidade, v. 6, n. 11, 2007. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1293>>. Acesso em: 31 maio 2013.

GARCÊZ, Regiane Lucas de Oliveira. Lutas por reconhecimento dos surdos e conversação política no *Orkut*: Quando temas sensíveis definem a trajetória das discussões. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Org.) **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. x-y.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta : referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 42, n. 166, p. 9-22, abr./jun. 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Estudo de Caso** - São Paulo: Atlas, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

GOMES, Fábio de Barros Correia. **Produção legislativa no Brasil**: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. v. 2.

HENRIQUE, Ana Lúcia. Confiança e democracia: aspectos de uma instável união estável. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, n. 4, p. 168-193, 1. sem. 2010.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf>. Acesso em: 26.out.2013.

IBGE, 1990. **Anuário estatístico do Brasil 1990**. Rio de Janeiro, 1990. v. 50.

INACIO, Magna. **Oposições e obstrução parlamentar no Brasil pós redemocratização**: 2006 Disponível em: <http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_08/area4/GT-12/INACIO-MAGNA.pdf>. Acesso em: 3. out. 2014.

LIMA, Venício A. de Lima. Mídia, rebeldia urbana e crise de representação. In: MARICATO, nome; SOBRENOME, nome; SOBRENOME, nome [et al] **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. Ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. **Novos estudos: CEBRAP**, São Paulo, n. 97, nov. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8. jun. 2014.

MANSBRIDGE, Jane. **Does participation make better citizens?** Disponível em: <<http://www.cpn.org/crm/contemporary/participation.html>>. Acesso em: 31.jun.2014.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais**. 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

MIGUEL, Luís Felipe. Representação política em 3-D elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais, cidade**, v. 18, n 51, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15989>>. Acesso em: 9. jun. 2014.

_____. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782005000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 maio 2013.

MILL, James. **An essay on government**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1937.

MILL, John Stuart. Considerations on representative government in John Stuart Mill on **liberty and other essays**. Oxford: Oxford University Press, 1991.

MOISES, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opin. Publica**, Campinas, v. 11, n. 1, mar. 2005a . Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/op/v11n1/23694.pdf> >. Acesso em: 8 jun. 2014.

_____. Cidadania, confiança e instituições democráticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 65, ago. 2005b. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n65/a04n65.pdf> >. Acesso em: 8. jun. 2014.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MORONI, José Antônio. **Reforma política e participação popular**. Entrevista concedida em 2014.

MOTA, Regina; TAVARES, Francisco. Regulação da mídia. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. x-y.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, 2006.

NORRIS, Pippa. **Critical citizens: global support for democratic government**. New York: Oxford University Press, 1999.

_____. **Democratic deficit: critical citizens revisited**. Cambridge, MA: Cambridge Univ. Press, 2011.

PIMENTEL, Thiago; SILVEIRA, Sérgio Amadeu. **Cartografia de espaços híbridos: as manifestações de junho de 2013**. Disponível em: <<http://interagentes.net/2013/07/11/cartografia-de-espacos-hibridos-as-manifestacoes-de-junho-de-2013/>>. Acesso em: 22. out. 2013.

Governem

PINTO, Celi R. J. Política de Cotas. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19. set. 2013.

PONTES, Roberto Carlos Martins. **Reforma política e participação popular**. Entrevista concedida em 2014.

QUEIROZ, Marcos Augusto de. **Dez anos de CLP: legislação participativa ou participação legislativa?** 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/9028>> Acesso em: 12. nov. 2014.

RABAT, Marcio Nuno. **Reforma política e participação popular**. Entrevista concedida em 2014.

RABELO-SANTOS, Lourival. **Oposição e obstrução na Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3639>>. Acesso em: 1. out. 2014.

REIS, M. Cidadania Legislativa: um balanço dos dez anos da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, v. x, n. y, jun. 2012. Disponível em: <<http://e legisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/85>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

RIBEIRO, Hélcio. **A iniciativa popular como instrumento da democracia participativa**. Disponível em: <<http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/helcioribeiro.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2013.

RODRIGUES, Malena R. **O papel da imprensa na qualidade da democracia**. Disponível em: <<http://www.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2012/10/Malena-Rehbein-Rodrigues.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2013.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, nome [et al] **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

ROSENFELD, Denis. Entre o libertário e a usurpação. In: FIGUEIREDO, Rubens (Org.). **Junho de 2013: a sociedade enfrenta o Estado**. São Paulo: Summus, 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: princípios do direito político**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ROUSSEF, Dilma. **Pronunciamento da Presidenta da República Dilma Rousseff em cadeia nacional de rádio e tv**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/pronunciamento-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-cadeia-nacional-de-radio-e-tv>>. Acesso em: 28 out. 2013

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

<<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/tansey.pdf>>. Acesso em: 2. out. 2013.

TOGNOZZI, Marcelo S. A força das redes sociais. In: FIGUEIREDO, Rubens (Org.). **Junho de 2013: a sociedade enfrenta o Estado**. São Paulo: Summus, 2014.

SAKAMOTO, Leonardo. Em São Paulo, o *Facebook* e o *Twitter* foram às ruas. In: MARICATO [et al] **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Maria Clara Oliveira. **Ampliação da democracia participativa: necessidade de manifestação do Poder Público após o procedimento participativo**. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8MRGAT/dissertacaomariaclara.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 7. jun. 2014.

SARTORI, Giovanni. **A teoria democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

_____. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SCAVO, Davide Giacobbo; BEZERRA, Emanuely Medeiros. **A crise da democracia liberal e os novos movimentos democráticos**. Disponível em: <http://www.sndd2014.eventos.dype.com.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=4151>. Acesso em: 8. jun. 2014.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Jéssica Dandhara da Mata e. **Ferramentas de participação online para a sociedade civil: uma análise dos sites governamentais brasileiros e argentinos**. 2014. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17132/1/2013_JessicaDandharadaMataeSilva.pdf>. Acesso em: 10. dez. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Carmen. **Quando as ruas se fazem ouvir: os protestos de junho e a reforma política**. Disponível em: <http://www.pad.org.br/sites/default/files/Artigo_Carmen_Integra.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2013.

TANSEY, Oisín. Process tracing and elite interviewing: a case for non-probability sampling. **Political Science and Politics**, cidade, v. 40, n. 4, month 2007. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/tansey.pdf>>. Acesso em: 2. out. 2013.

TEIXEIRA, Leandro Arantes. **A iniciativa popular de lei no contexto do processo legislativo: problemas, limites e alternativas**. 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10190>>. Acesso em: 31 maio 2013.

TEIXEIRA, Rodolfo Marcílio. **Reforma política: dilemas brasileiros e experiências estrangeiras**. 2009. 207 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em:

<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4268/1/2009_Tese_RodolfoMarc%C3%ADlioTeixeira.pdf>.

Acesso em: 28 out.2013.

VITULO, Gabriel. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis?: elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal. **Revista Brasileira de Ciência Política** Brasília, n. 2, p. 271-301, 2009. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6584>>. Acesso em: 12. out. 2013.

WORLDBANK. **Population, total:** 2013/2014. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL>>. Acesso em 10. out. 2014.

7. Apêndices

Quadro 6 - Projetos de Lei de Iniciativa Popular

Proposição	Ementa	Explicação da ementa	Primeiro Subscritor	Data da apresentação	Resultado
Projeto de Lei nº 2.710, de 1992	Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências	Projeto apresentado nos termos do § 2º do artigo 61 da Constituição Federal, que trata de iniciativa popular de Lei, Sob o patrocínio do Movimento Popular de Moradia.	Deputado federal Nilmário Miranda	19/01/1992	Transformado na Lei Ordinária nº 11.124, em 16/06/2005
Proposta apresentada à Presidência da Câmara e inserida como emenda do relator no Projeto de Lei nº 4.146, de 1993	Da nova redação ao artigo primeiro da Lei 8.072, de 25 de julho de 1990, que “dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências”.	Visa a caracterizar chacina realizada por esquadrão da morte como crime hediondo. Projeto apresentado nos termos do § 2º do artigo 61 da Constituição Federal, para tramitar como Projeto de Iniciativa Popular chamado “Daniela Perez ou Glória Perez”.	Deputado federal José Luiz Clerot (Relator do Projeto de Lei nº 4.146/1999 do Poder Executivo	09/09/1993	Transformado na Lei Ordinária nº 8.930, em 06/09/1994
Projeto de Lei nº 1.517, de 1999	Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.	Inclui a possibilidade de cassação do registro do candidato que doar, oferecer ou prometer bem ou vantagem pessoal em troca do voto (crime de compra de votos).	Deputado federal Alberico Cordeiro Da Silva	18/08/1999	Transformado na Lei Ordinária nº 9.840, em 28/09/1999
Projeto de Lei nº 7.053, de 2006	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal - Parte Geral; do Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990; e da Lei nº 9.455, 07 de abril de 1997.	Retira o benefício relativo a fixação de pena para crime continuado quando se tratar de crime hediondo, tortura, genocídio; proíbe a apelação em liberdade para o condenado por esses crimes e por tráfico de drogas e o indulto para o crime de tortura; revoga o protesto por novo júri. Foram juntadas ao Projeto de Lei nº 7.053, de 2006, do Deputado Antônio Carlos Biscaia, as assinaturas colhidas pelo "Movimento Gabriela Sou da Paz" com o objetivo de tramitar como projeto de iniciativa popular.	Deputado federal Antônio Carlos Biscaia	17/05/2006	Apensado ao Projeto de Lei nº 4.911/2005, pendente de parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Proposição	Ementa	Explicação da ementa	Primeiro Subscritor	Data da apresentação	Resultado
Projeto de Lei Complementar nº 518, de 2009	Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.	Projeto que institui a chamada "Ficha Limpa" obrigatória para os candidatos nas eleições em todos os níveis. Aumenta para 8 (oito) anos o período de inelegibilidade e suspende a exigência do trânsito em julgado nos casos em que a representação for julgada procedente pela Justiça Eleitoral. Assinaturas colhidas pela sociedade civil com o objetivo de tramitar como projeto de iniciativa popular.	Deputado federal Antônio Carlos Biscaia	29/09/2009	Apensado ao Projeto de Lei Complementar nº 168/1993. Transformado na Lei Complementar 135/2010, em 04/06/2010
Projeto de Lei nº 6316, de 2013	Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.	Projeto da Reforma Política.	Deputada federal Luiza Erundina	10/09/2013	Apensado ao Projeto de Lei nº 1538/2007. Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Finanças e Tributação

Fonte: compilação do autor a partir dos dados constantes no site www.camara.leg.br