

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

DANIEL BALDIN MACHADO

COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
INCLUSÃO REPRESENTATIVA DE MULHERES  
ENTRAM NA AGENDA DECISÓRIA?

Agendas, alternativas e a Minirreforma Eleitoral de 2009

SÃO CARLOS – SP

2020



DANIEL BALDIN MACHADO

COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO REPRESENTATIVA  
DE MULHERES ENTRAM NA AGENDA DECISÓRIA?

Agendas, alternativas e a Minirreforma Eleitoral de 2009

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Ciência Política da  
Universidade Federal de São Carlos, para  
obtenção do título de mestre em Ciência  
Política

Orientadora: Lidiane Soares Rodrigues

São Carlos – SP

2020



# UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

---

## Folha de Aprovação

---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Daniel Baldin Machado, realizada em 30/03/2020:

---

Profa. Dra. Lidiane Soares Rodrigues  
UFSCar

---

Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella  
UNESP

---

Profa. Dra. Clara Maria de Oliveira Araújo  
UERJ

---

Profa. Dra. Gleidylucy Oliveira da Silva Maia  
UFSCar

Certifico que a defesa realizou-se com a participação à distância do(s) membro(s) Lidiane Soares Rodrigues Ana Cláudia Niedhardt Capella e, depois das arguições e deliberações realizadas, o(s) participante(s) à distância está(ao) de acordo com o conteúdo do parecer da banca examinadora redigido neste relatório de defesa.

---

## AGRADECIMENTOS

Durante todo o percurso que culminou nesta dissertação, tive o privilégio de contar com as mais diversas colaborações, as quais foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. No desenvolvimento da pesquisa, destaco o apoio institucional oferecido pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar), assim como pelo financiamento disponibilizado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que possibilitaram a dedicação exclusiva a esse projeto. Também agradeço aos excelentes docentes do programa, em especial à minha orientadora, Lidiane Rodrigues, pela confiança depositada nesses dois anos de trabalho intenso, e às professoras Ana Capella e Simone Diniz, que contribuíram ativamente com construtivas críticas e sugestões no processo de qualificação.

Além disso, agradeço à minha família – João, Marlei e Marina – que me apoiaram em todas as minhas escolhas, não importando quais fossem elas. Também agradeço aos amigos de longa data que não hesitaram em oferecer seu suporte, mesmo quando o mestrado ainda não passava de uma ideia, colaborando com conversas e a leitura atenta de diversas versões: a Carolina Condé, Daniel Pires e Felipe Campos, deixo meu obrigado. Também aponto meu agradecimento aos colegas que conheci durante o mestrado, em especial a Gustavo Oliva e Marcelo Fontenelle, que proporcionaram ótimos momentos de debate, reflexão e descontração nos eventos ocorridos na cidade de São Carlos e fora dela.

Por fim, deixo registrado meus mais sinceros agradecimentos a Sarah Adani, que esteve presente em todos os momentos desta jornada, colaborando com comentários, sugestões, revisões, e incentivando-me a seguir adiante e acreditar no trabalho desenvolvido. Contar com seu suporte e companhia foi fundamental para que todo e qualquer obstáculo fosse superado.

Uma vez enunciadas essas valiosas contribuições, imprescindíveis para a forma atual assumida por esse trabalho, é fundamental destacar que sou o único responsável por todas e quaisquer falhas ou omissões derivadas desta pesquisa e que eventuais críticas devem, nesse sentido, ser atribuídas à minha pessoa.

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo entender como políticas públicas de inclusão representativa de mulheres são inseridas na agenda decisória, empreendendo um estudo de caso de uma proposição significativa para a história política brasileira: o Projeto de Lei 5498/2009, que viria a ser denominada Minirreforma Eleitoral de 2009 assim que ratificada. Para tal finalidade, conceitos relacionados ao Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon são mobilizados, considerando principalmente a distinção entre agendas e alternativas que é explorada de distintas maneiras no decorrer da dissertação. Primeiramente, o trabalho apresenta uma análise de proposições legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014, com a finalidade de estabelecer uma amostra de possíveis casos de análise, assim como estabelece os critérios que conduziram a seleção da Minirreforma Eleitoral de 2009 como um caso representativo de medidas de inclusão representativa de mulheres que alcança a agenda decisória. Em seguida, utilizando como principal método a análise de conteúdo qualitativa de notas taquigráficas de discursos no Plenário da Câmara dos Deputados – do início do ano legislativo de 2009 até a ratificação da proposição –, o estudo identifica os elementos teóricos descritos por Kingdon relacionados tanto à condução de reformas no sistema político brasileiro à agenda quando à seleção de políticas públicas que propõem mudanças nas regras políticas, partidárias ou eleitorais. Como resultado dessa análise, o presente trabalho apresenta a hipótese de que políticas de inclusão representativa de mulheres não logram alcançar as últimas etapas da agenda decisória quando propostas de maneira individual, mas podem ser incorporadas a reformas mais amplas no sistema político, como ocorreu no caso da Minirreforma Eleitoral de 2009 e possivelmente se deu em outras reformas que contemplam medidas em prol de mulheres em espaços públicos de poder. Essa conclusão, por sua vez, se insere no debate da teoria política que contrapõe os conceitos de massa crítica e de atores críticos, oferecendo contribuições que permitem sugerir que medidas de inclusão representativa alcançam a agenda decisória pela ação articulada de atores críticos, e não por um percentual predeterminado de participantes de determinado grupo social, como estabelece a teoria da massa crítica.

**Palavras-chave:** Estabelecimento de agenda. Mulheres em espaços de poder. Múltiplos Fluxos. Representação política. Reformas político-eleitorais.

## ABSTRACT

The objective of this study is to comprehend how policies designed to improve women's political representation are inserted in the decision agenda, by conducting a case study of a significant proposal in the Brazilian political history: the bill 5498/2009, which came to be recalled as "Minirreforma Eleitoral de 2009" once sanctioned. To this end, concepts related to John Kingdon's Multiple Streams Approach are mobilized, with a special focus on the distinction between agendas and alternatives, which is addressed in distinct moments throughout the dissertation. In a first moment, an analysis of the legislative proposals presented in the Brazilian Chamber of Deputies between 1995 and 2014 is conducted, with the intent to determine a sample of possible cases to be studied, as well as to establish the criteria which guided the selection of the "Minirreforma Eleitoral de 2009" as a representative case of a policy designed to improve women political representation which reached the decision agenda. Secondly, using as method the qualitative content analysis of shorthand transcripts from the Chamber of Deputies' plenary speeches – delivered between the beginning of the legislative year until the sanction of the proposal –, the study identifies the theoretical elements described by Kingdon in relation to both the conduction of Brazilian political reform policies to the agenda and the selection of policies which propose changes in political, electoral or party legislations. As a result of this analysis, the study presents the hypothesis that policies designed to improve women political representation are not able to individually reach the last phases of the decision agenda, but they might be incorporated to broader political systems reforms, as occurred in the "Minirreforma Eleitoral de 2009" and possibly happened to other reforms which contemplated policies in favor of women in positions of power. This conclusion, in turn, may be inserted in the political theory debate which opposes the concepts of critical mass and critical actors, offering contributions that allow the suggestion that policies designed to improve women political representation reach the decision agenda through the articulated action of critical actors, and not by a predetermined percentage of political participants of a certain social group, as established by the critical mass theory.

**Keywords:** Agenda-setting. Women in positions of power. Multiple Streams. Political representation. Political and electoral reforms.

**LISTA DE FIGURAS**

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1 – Representação esquemática do Modelo de Múltiplos Fluxos   | 37  |
| Figura 2 – Representação esquemática da aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos ao caso da Minirreforma Eleitoral de 2009  | 121 |
| Figura 3 – Representação esquemática da aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos ao caso da Minirreforma Eleitoral de 2009, com medidas de inclusão representativa          | 131 |
| Figura 4 – Representação esquemática da aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos a casos de inserção de medidas de inclusão representativa a reformas de sistemas políticos | 135 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1 – Proposições legislativas de acesso de mulheres a espaços públicos de poder na agenda da Câmara dos Deputados, por ano de apresentação (1995-2014)                     | 31  |
| Gráfico 2 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos subtemas referentes ao tema “Fluxo de Problemas”, por número da semana (2009)                        | 55  |
| Gráfico 3 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Eventos Focalizadores”, por número da semana (2009)                   | 56  |
| Gráfico 4 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Feedback”, por número da semana (2009)                                | 58  |
| Gráfico 5 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Indicadores”, por número da semana (2009)                             | 60  |
| Gráfico 6 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos subtemas referentes ao tema “Fluxo Político”, por número da semana (2009)                            | 62  |
| Gráfico 7 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Humor nacional”, por número da semana (2009)                          | 63  |
| Gráfico 8 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Eventos dentro do governo”, por número da semana (2009)               | 67  |
| Gráfico 9 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Balanço de forças políticas organizadas”, por número da semana (2009) | 71  |
| Gráfico 10 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos subtemas referentes ao tema “Abertura de Janelas”, por número da semana (2009)                      | 75  |
| Gráfico 11 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Janela política”, por número da semana (2009)                        | 76  |
| Gráfico 12 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos subtemas referentes ao tema “Fluxo de Políticas Públicas”, por número da semana (2009)              | 97  |
| Gráfico 13 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Sobrevivência de ideias”, por número da semana (2009)                | 102 |

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 14 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Seleção de ideias”, por número da semana (2009)                        | 107 |
| Gráfico 15 – Unidades de significado relacionadas a inclusão representativa, codificadas nos subtemas referentes ao tema “Fluxo de Políticas Públicas”, por número da semana (2009) | 109 |
| Gráfico 16 – Unidades de significado relacionadas a inclusão representativa, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Sobrevivência de ideias”, por número da semana (2009)   | 112 |
| Gráfico 17 – Unidades de significado relacionadas a inclusão representativa, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Seleção de ideias”, por número da semana (2009)         | 114 |
| Gráfico 18 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Atividade de empreendedor”, por número da semana (2009)                | 115 |
| Gráfico 19 – Unidades de significado relacionadas a inclusão representativa, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Atividade de empreendedor”, por número da semana (2009) | 123 |

**LISTA DE QUADROS**

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 – Resumo esquemático do desenho de pesquisa                                | 10 |
| Quadro 2 – Síntese das etapas do processo de seleção de casos                       | 23 |
| Quadro 3 – Principais características dos três fluxos do Modelo de Múltiplos Fluxos | 39 |

**LISTA DE TABELAS**

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 – Quantidade de proposições legislativas da Câmara dos Deputados do Brasil em cada etapa do processo de seleção (1995-2014) | 30 |
|--|----|

**LISTA DE ABREVIATURAS**

|           |                |
|-----------|----------------|
| art.      | artigo         |
| cód.      | código         |
| fortalec. | fortalecimento |
| intermed. | intermediária  |
| n. d.     | não disponível |
| núm.      | número         |
| sup.      | suporte        |

**LISTA DE SIGLAS**

|          |  |
|----------|--|
| ABONG    | Associação Brasileira de Organizações Não– Governamentais                |
| AMB      | Articulação de Mulheres Brasileiras                                      |
| CEDAW    | Convenção para Eliminar Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher |
| CFEMEA   | Centro Feminista de Estudos e Assessoria                                 |
| CNBB     | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil                                |
| CNDM     | Conselho Nacional dos Direitos da Mulher                                 |
| DCD      | Diário da Câmara dos Deputados   |
| DEM      | Democratas   |
| DETAQ    | Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação                           |
| DIAP     | Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar                     |
| DOU      | Diário Oficial da União  |
| EUA      | Estados Unidos da América  |
| GTPOLITI | Grupo Temático para Discussão da Reforma Política                        |
| IBPS     | Instituto Brasileiro de Pesquisa Social                                  |
| INESC    | Instituto de Estudos Socioeconômicos                                     |
| IPU      | Inter-Parliamentary Union  |
| MP       | Medida provisória  |
| OAB      | Ordem dos Advogados do Brasil  |
| ONG      | Organização Não Governamental  |
| ONU      | Organização das Nações Unidas  |
| PCdoB    | Partido Comunista do Brasil  |
| PDT      | Partido Democrático Trabalhista  |
| PEC      | Proposta de emenda à Constituição  |
| PFL      | Partido da Frente Liberal  |

|          |   |
|----------|---|
| PL       | Projeto de lei  |
| PMDB     | Partido do Movimento Democrático Brasileiro   |
| PMN      | Partido da Mobilização Nacional   |
| PNPM     | Plano Nacional de Políticas para as Mulheres  |
| PP       | Partido Progressista  |
| PR       | Partido da República  |
| PSB      | Partido Socialista Brasileiro   |
| PSC      | Partido Social Cristão  |
| PSDB     | Partido da Social Democracia Brasileira   |
| PSOL     | Partido Socialismo e Liberdade  |
| PT       | Partido dos Trabalhadores   |
| PTC      | Partido Trabalhista Cristão   |
| REFPOLIT | Comissão Especial destinada a efetuar estudo em relação às matérias em tramitação na Casa, cujo tema abranja a Reforma Política |
| SPM      | Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres   |
| STF      | Supremo Tribunal Federal  |
| TSE      | Tribunal Superior Eleitoral   |
| UF       | Unidade Federativa  |
| UFMG     | Universidade Federal de Minas Gerais  |
| UnB      | Universidade de Brasília  |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO</b>  | <b>1</b>  |
| SÍNTESE DA BIBLIOGRAFIA FUNDAMENTAL E JUSTIFICATIVA                                | 1         |
| OBJETIVOS, DESENHO DE PESQUISA E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO                          | 9         |
| <b>1 A INCLUSÃO REPRESENTATIVA NA AGENDA BRASILEIRA</b>                            | <b>12</b> |
| 1.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE ESTUDOS DE CASO  | 12        |
| <b>1.1.1 Casos, estudos de caso e seus diferentes objetivos</b>                    | <b>12</b> |
| <b>1.1.2 Seleção proposital de casos</b>   | <b>15</b> |
| <b>1.1.3 Adequação aos objetivos de pesquisa e unidade de análise</b>              | <b>18</b> |
| 1.2 MATERIAIS E MÉTODOS DE SELEÇÃO DE CASOS  | 21        |
| <b>1.2.1 Proposições e tramitação legislativa</b>                                  | <b>21</b> |
| <b>1.2.2 Selecionando casos a partir de proposições legislativas</b>               | <b>22</b> |
| 1.3 SELEÇÃO DE CASOS   | 28        |
| <b>1.3.1 A agenda decisória na prática</b>   | <b>28</b> |
| <b>1.3.2 Quatro casos extremos e a Minirreforma Eleitoral de 2009</b>              | <b>31</b> |
| <b>2 AGENDA E A MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2009</b>                                 | <b>35</b> |
| 2.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA ANÁLISE DA AGENDA                                      | 35        |
| <b>2.1.1 Agendas, alternativas e os três fluxos</b>                                | <b>35</b> |
| <b>2.1.2 Fluxo de problemas, fluxo político e abertura de janelas</b>              | <b>38</b> |
| <b>2.1.3 Aplicabilidade do Modelo de Múltiplos Fluxos</b>                          | <b>44</b> |
| 2.2 MATERIAIS E MÉTODOS: AGENDA  | 47        |
| <b>2.2.1 Amostra, coleta de dados e unidade de análise</b>                         | <b>47</b> |
| <b>2.2.2 Tipo de análise, sistema de codificação e unidade de significado</b>      | <b>50</b> |
| <b>2.2.3 Operacionalização da análise e compilação dos resultados</b>              | <b>52</b> |
| 2.3 ESTABELECENDO A AGENDA E ABRINDO JANELAS                                       | 53        |
| <b>2.3.1 Fluxo de problemas e a necessidade de mudanças na política brasileira</b> | <b>54</b> |
| <b>2.3.2 Fluxo político e o ambiente institucional para mudanças</b>               | <b>61</b> |
| <b>2.3.3 Abrindo janelas e destravando a pauta legislativa</b>                     | <b>74</b> |
| <b>3 REFORMA E INCLUSÃO REPRESENTATIVA COMO ALTERNATIVAS</b>                       | <b>83</b> |
| 3.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA ANÁLISE DE ALTERNATIVAS                                | 83        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>3.1.1 Participantes ocultos e o caldo primordial</b>   | <b>84</b>  |
| <b>3.1.2 Fluxo de políticas públicas</b>  | <b>86</b>  |
| <b>3.1.3 Empreendedores de políticas públicas, acoplamento e a união dos fluxos</b>   | <b>87</b>  |
| 3.2 MATERIAIS E MÉTODOS: ALTERNATIVAS   | 91         |
| <b>3.2.1 Operacionalizando a análise de alternativas: pressupostos</b>  | <b>91</b>  |
| <b>3.2.2 Metodologia de análise de alternativas</b>   | <b>93</b>  |
| 3.3 ALTERNATIVAS, EMPREENDEDORES E ACOPLAMENTO  | 95         |
| <b>3.3.1 Alternativas para reformar o sistema político</b>  | <b>96</b>  |
| <b>3.3.2 Alternativas de inclusão representativa de mulheres</b>  | <b>108</b> |
| <b>3.3.3 Empreendedores, acoplamento e a Minirreforma Eleitoral de 2009</b>   | <b>115</b> |
| <b>3.3.4 Empreendedores e a inclusão representativa de mulheres</b>   | <b>122</b> |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>   | <b>133</b> |
| CONCLUSÃO E HIPÓTESE GERADA   | 133        |
| LIMITAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES  | 136        |
| <b>REFERÊNCIAS</b>  | <b>139</b> |
| <b>APÊNDICE A – LISTA DE TERMOS UTILIZADOS PARA FILTRAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS</b>  | <b>148</b> |
| <b>APÊNDICE B – LISTA DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS RELATIVAS A POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DE MULHERES EM ESPAÇOS PÚBLICOS DE PODER QUE ALCANÇARAM A AGENDA DECISÓRIA (1995-2015)</b> | <b>149</b> |
| <b>APÊNDICE C – QUADRO COM CÓDIGOS PARA ANÁLISE DA AGENDA E ABERTURA DE JANELAS</b>   | <b>152</b> |
| <b>APÊNDICE D – PRINCIPAIS EVENTOS RELACIONADOS A REFORMAS E INCLUSÃO DE MULHERES À POLÍTICA POR SEMANA</b>   | <b>155</b> |
| <b>APÊNDICE E – QUADRO COM CÓDIGOS PARA ANÁLISE DE ALTERNATIVAS E EMPREENDEDORES</b>  | <b>158</b> |
| <b>APÊNDICE F – LISTA DE PARTICIPANTES CONVIDADOS DA “COMISSÃO GERAL PARA DEBATE SOBRE A REFORMA POLÍTICA”</b>  | <b>159</b> |
| <b>ANEXO A – PROJETO DE LEI Nº 5498, DE 2009</b>  | <b>160</b> |

## INTRODUÇÃO

Como a representação política pode ser melhorada? Essa questão, que suscita inúmeros debates na Ciência Política, é um dos motes centrais do presente trabalho. No presente estudo, ela possui um encaminhamento específico: busca entender os processos responsáveis por fazer com que uma medida de inclusão representativa de mulheres alcance a agenda decisória do Congresso Nacional brasileiro. Nesta introdução, portanto, esse questionamento é situado teoricamente e, a partir da discussão apresentada, demonstra como se chegou à principal questão que, além de nortear, também nomeia o presente trabalho. Na sequência, apresenta o desenho de pesquisa construído para se encontrar a resposta a essa questão, tratando também dos objetivos específicos de cada um dos capítulos.

## SÍNTESE DA BIBLIOGRAFIA FUNDAMENTAL E JUSTIFICATIVA

Grande parte dos estudos que visam entender a representação política tem como ponto de partida a obra *The Concept of Representation*, de Hannah Pitkin (1967). Partido do pressuposto de que “representação” é um conceito amplamente utilizado, mas pouco definido, a autora contrapõe diferentes interpretações sobre a temática visando encontrar entendimentos comuns sobre a palavra, o que envolve a compreensão de sua significação nos contextos nas quais é utilizada. Deixando claras suas intenções de entender um tipo específico de representação – a política –, Pitkin (1967) passa então a nomear diferentes variantes do conceito de representação, associando-as a distintas interpretações sobre qual deveria ser o vínculo entre representantes e representados, isto é, se o representante deveria seguir os desejos e as vontades de seus constituintes ou se poderia agir livremente, da forma como bem entendesse.

Dentre esses tipos de representação apresentados por Pitkin (1967), dois em particular merecem destaque. O primeiro deles é o conceito de “representação descritiva”, que pressupõe que os representantes deveriam ser o mais próximo possível de seus representados, como se os ocupantes de cargos públicos devessem se assemelhar de maneira precisa à população como um todo, como o faria, por exemplo, um retrato, um mapa ou mesmo um espelho. Atendo-se ao conceito radial utilizado pela autora, essa subclassificação da representação parte do pressuposto de que os representantes deveriam “descrever” a demografia de uma população,

isto é, “estar lá”<sup>1</sup> pelos constituintes, correspondendo a traços físicos. Pitkin (1967) demonstra ser contrária a essa concepção, uma vez que, na prática, seria virtualmente impossível criar uma representação descritiva que contemplasse todas as características de uma população, dada a sua grande diversidade. Além disso, um representante que se assemelhasse fisicamente a seus representados não necessariamente agiria em nome deles e, portanto, não estaria representando seus interesses.

A partir dessa crítica, a autora apresenta um segundo conceito que lhe parece mais favorável: a “representação substantiva”. De acordo com essa definição, o representante deveria “atuar para”<sup>2</sup> seus constituintes, agindo em prol de seus interesses de maneira responsiva a eles, mas, ainda assim, resguardando sua independência dos representados no processo de tomada de decisões. Ciente de que poderiam existir conflitos e uma falta de consenso entre os interesses de representantes e representados, Pitkin (1967) argumenta que uma boa representação seria aquela na qual esse conflito fosse pouco recorrente e que, na existência de divergências, o representante deveria ter explicações razoáveis para elas, deixando claro o porquê de suas ações não refletirem os interesses dos representados.

Essa oposição entre representação descritiva e substantiva inaugurada a partir da interpretação da obra de Pitkin (1967) suscitou inúmeros debates sobre qual seria, se uma ou se outra, a melhor forma de representação para as democracias contemporâneas. Essa contenda é particularmente latente na literatura que trata da sub-representação de grupos tidos como minoritários, como negros e mulheres. Segundo essa argumentação, a ausência de representantes que descrevessem essas pessoas em instâncias governamentais estaria fazendo com que a representação substantiva não passasse de um conceito ideal que não estaria encontrando respaldo empírico e, portanto, deveria ser questionado.

Dentre esses trabalhos críticos, um dos mais relevantes é o de Mansbridge (1999), a qual defende, desde o princípio de sua argumentação, que negros deveriam representar negros e mulheres deveriam representar mulheres. Segundo a autora, não existiria uma dicotomia automática e obrigatória entre as definições elaboradas por Pitkin (1967), e a representação descritiva melhoraria a representação de uma forma geral, de modo a enriquecer, inclusive, a

<sup>1</sup> No original, “standing for” (PITKIN, 1967, p. 60, tradução nossa). É de certa dificuldade a tradução desta expressão para o português, uma vez que o verbo frasal *stand for* pode também ser traduzido como “representar”, o que poderia causar certa confusão semântica. “Estar lá” parece uma tradução apropriada por designar a ideia de presença física de um membro – que pertence a um grupo que reúne certas características comuns – dentro de instâncias representativas (como por exemplo, uma mulher eleita como representante de mulheres, ou seja, alguém que “está lá” para representar, por seus aspectos físicos, outras mulheres).

<sup>2</sup> No original, “acting for” (PITKIN, 1967, p. 112, tradução nossa). É empregado em contraposição a “standing for”.

representação substantiva. Parte fundamental de seu argumento deriva do entendimento de que os traços visíveis das pessoas não remeteriam somente às suas características físicas, mas também indicariam que aqueles indivíduos estariam compartilhando experiências comuns, o que seria fundamental no debate público ao se discutir certas temáticas. Disso resulta que a representação descritiva deveria ser entendida como uma forma de melhorar a representação substantiva, ao trazer para as instâncias formais de representação as experiências de determinados grupos de pessoas que até então estariam ausentes dos espaços de deliberação e tomada de decisão.

Essa concepção de experiência comum se assemelha ao conceito de perspectiva social proposto por Young (2006, p. 164), entendido como “o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que nele ocupam”. Descolando-se da ideia de que alguém deveria representar interesses e passando a defender que um representante deveria representar perspectivas, o argumento central da autora é que as pessoas que ocupam posições socialmente semelhantes tenderiam a possuir visões de mundo semelhantes com relação às mesmas temáticas. Isso corroboraria, mais uma vez, a necessidade de se ter uma melhor representação descritiva, caso se tenha como objetivo a obtenção de uma representação mais efetiva, ou ainda, em termos mais normativos, uma representação mais justa (YOUNG, 1990).

Com a dicotomia entre esses dois conceitos apresentados por Pitkin (1967) em mente e, considerando-se especificamente o debate que tratava da sub-representação feminina, passou a se aceitar a ideia de que a representação descritiva melhoraria a situação substantiva das mulheres em qualquer circunstância passível de mensuração<sup>3</sup>. Além disso, parte das discussões acadêmicas se voltou a propor possíveis políticas públicas que poderiam garantir uma presença maior de mulheres em instâncias representativas (MANSBRIDGE, 1999, 2005), sendo que uma das sugestões que acabou sendo mais reconhecida foi a adoção de cotas de inclusão de mulheres à política.

A simples proposição de que cotas fossem adotadas pelos governos, por sua vez, não atendia a uma questão prática: qual seria o percentual de participação necessário para que as mulheres fossem efetivamente representadas em uma instituição? Foi assim que, na busca de uma resposta a essa questão, disseminou-se o conceito de “massa crítica”, isto é, de que existiria uma quantidade específica de mulheres que seria necessária dentro de uma instância

<sup>3</sup> No original, “descriptive representation by gender improves substantive outcomes for women in every polity for which we have a measure” (MANSBRIDGE, 2005, p. 622, tradução nossa).

governamental (na Câmara dos Deputados, por exemplo) para que mais políticas públicas dessa instituição passassem a favorecer mulheres (BECKWITH, 2007).

Esse conceito de massa crítica aplicado à ciência política alcança proeminência na década de 1980, principalmente após a publicação de um artigo de Drude Dahlerup (1988) que ficou amplamente conhecido nas discussões sobre representação. Inspirado em dois outros estudos, um de Hacker (1951), que trata da discriminação da mulher enquanto grupo minoritário, e outro de Kanter (1977), que ressalta a importância da proporcionalidade de pessoas culturalmente diversas para se entender como e quais mudanças se davam dentro de organizações, Dahlerup (1988) aborda a transposição da ideia de massa crítica para a ciência política a partir da física nuclear – na qual o conceito se refere à quantidade de material necessária para se iniciar uma reação em cadeia – para buscar entender se existiria um valor numérico de participação de mulheres na política escandinava capaz de alterar a cultura política dessa região.

Utilizando como referência o valor de 30% de participação feminina recém ultrapassado nas instituições dos países que analisa<sup>4</sup>, seus resultados indicam que um maior número de mulheres poderia influenciar algumas variáveis, como a reação às mulheres na política, o desempenho das mulheres na política, o clima político (ou cultura política), o discurso político e também as políticas públicas voltadas às mulheres. Apesar disso, Dahlerup (1988) deixa claro que não seria possível associar essas mudanças a um número arbitrário, isto é, a uma massa crítica:

Uma massa crítica? Será que 30 por cento de mulheres na política aceleram o desenvolvimento? Como esse artigo demonstra, é difícil aplicar a ideia de um ponto de inflexão derivado do descimento de uma minoria para as ciências sociais. Seres humanos não agem automaticamente como partículas.<sup>5</sup>

Como conclusão, a autora passa a considerar que o fator mais relevante para que um grupo minoritário melhorasse sua própria condição não seria a existência de uma massa crítica, mas sim de “atos críticos”<sup>6</sup>, isto é, ações que aumentassem sua capacidade de mobilizar recursos e de se organizarem para melhorar sua situação. Isso incluiria, por exemplo, o recrutamento de mulheres por outras políticas do sexo feminino, a adoção de cotas para inclusão de mulheres na

<sup>4</sup> Os países são Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia (DAHLERUP, 1988, p. 276).

<sup>5</sup> No original, “A 'critical mass'? Does 30 percent women in politics accelerate the development? As shown in this article, it is difficult to apply the idea of a turning point following from a growth in the size of the minority to the social science. Human beings do not act automatically like particles” (DAHLERUP, 1988, p. 296, tradução nossa).

<sup>6</sup> No original, “critical acts” (DAHLERUP, 1988, p. 296, tradução nossa).

política e a criação de novas legislações e instituições que fortalecessem a posição das mulheres (DAHLERUP, 1988).

No entanto, apesar das ponderações da autora, a ideia de que uma massa crítica seria necessária para alterar o ambiente político em favor das mulheres passou a ser disseminada, não raro atribuindo esse argumento ao artigo de Dahlerup (1988) e considerando que 30% (ou um terço) seria o número ideal para que isso ocorresse.<sup>7</sup> Childs e Krook (2008), baseando-se em uma revisão bibliográfica de quase 20 anos, chegam inclusive a sugerir que, na realidade, o que passou a ser denominado como “teoria da massa crítica” seria um acumulado de interpretações equivocadas sobre as obras de Kanter (1977) e Dahlerup (1988) no decorrer do tempo.

Isso não quer dizer, no entanto, que a argumentação em favor da massa crítica não tenha gerado consequências positivas. Ainda que reconheça em trabalho posterior que os argumentos de seu conhecido artigo teriam sido de fato distorcidos, Dahlerup (2006) afirma que a narrativa utilizada para se advogar em prol desse percentual – ou, em suas palavras, “a história da teoria da massa crítica”<sup>8</sup>, teria produzido resultados empíricos benéficos. Um de seus principais usos teria sido para se advogar em favor de das cotas eleitorais, o que, empiricamente, teria auxiliado na criação de medidas de inclusão e favorecido a rápida inserção de mulheres na política em diferentes países.

Com cautela para não estabelecer uma relação causal automática entre sua obra e a difusão de cotas em favor das mulheres, Dahlerup (2006) destaca, ainda assim, uma possível correspondência entre o fato de que parte significativa das políticas públicas adotadas em favor das mulheres ao redor do globo ter estabelecido como referência o percentual discutido em seu artigo de 1988, isto é, de 30%.<sup>9</sup> Grande parte dessa influência pode ter sido proveniente da meta estabelecida pelo Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1990 – poucos anos depois da publicação de seu artigo – de que as mulheres deveriam ocupar 30% das posições de tomada de decisão até 1995 (DAHLERUP, 2006) ou, mais importante ainda, teria sido a inclusão dessa mesma proporção nas recomendações da Plataforma de Ação oriundas da “IV Conferência Mundial sobre a Mulher”, realizada em 1995, em Pequim, na China, que estabeleceu como uma de suas diretrizes a adoção de medidas que contemplassem 30% de mulheres em tomada de decisão (ONU, 1996). Considerando que as decisões derivadas

<sup>7</sup> Como pode ser visto em Bohnet (2016).

<sup>8</sup> No original, “story of the critical mass theory” (DAHLERUP, 2006, p. 514, tradução nossa).

<sup>9</sup> Uma lista com os países que adotam cotas em favor de mulheres, assim como seus respectivos percentuais pode ser encontrada em Dahlerup e Freidenvall (2005).

deste evento teriam sido um dos principais responsáveis pela difusão de cotas para mulheres no mundo todo (FALLON, SWISS e VITERNA, 2012; KROOK, 2006), a história da teoria da massa crítica teria cumprido um papel relevante, ainda que os argumentos relacionados à massa crítica em si estivessem abertos a questionamento.

Também no caso brasileiro a apresentação das primeiras medidas de inclusão de mulheres à política parece ter relação com os eventos internacionais relacionados à mulher. Alguns dos primeiros projetos que propuseram a implantação de cotas no Brasil, como o projeto de lei (PL) 783/1995 e o PL 3257/1997, apresentados pela então deputada federal Marta Suplicy (PT/SP) fazem menção em suas justificativas às recomendações feitas por órgãos internacionais, assim como estabelecem em 30% a proporção a ser destinada a mulheres (BRASIL, 2017b; MIGUEL, S. M., 2000). A deputada chega inclusive a publicar um artigo acadêmico, no qual discorre sobre o déficit democrático que o Brasil estaria vivenciando por ter uma sub-representação feminina na política, deixando claro que a composição dos órgãos do Legislativo deveria contemplar no mínimo 30% de representantes de cada sexo (SUPLICY, 1996).

Mesmo que essas proposições não tenham sido inicialmente aprovadas, outras que contemplavam alguns tipos de medidas de inclusão de mulheres à política o foram, como a lei nº 9100/1995, que estabeleceu um percentual mínimo de 20% para as candidaturas de mulheres às Câmaras Municipais; na lei nº 9504/1997, que estipulou um mínimo de 30% de candidaturas femininas para todos os cargos legislativos (ainda que sem uma obrigatoriedade de preenchimento desse percentual); e também na lei nº 12034/2009 – também chamada de Minirreforma Eleitoral de 2009 –, que determinou a obrigatoriedade do preenchimento dos 30% de candidaturas de mulheres, a destinação obrigatória de 5% do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, e a reserva mandatória de 10% do tempo total da propaganda eleitoral gratuita, também para a promoção e difusão da participação política feminina (ABREU, 2010).

É curioso notar, todavia, que a Câmara dos Deputados brasileira consegue aprovar essas significativas medidas de inclusão representativa em favor das mulheres sem nunca ter contado com 30% de representação feminina no Congresso. Conforme apresentam Alves et al (2017), até o ano de 2015 o percentual de mulheres na Câmara dos Deputados não havia alcançado sequer a marca de 10%, o que pode suscitar uma questão semelhante à que teria motivado Dahlerup (1988): seria realmente necessário uma massa crítica de 30% de mulheres para que políticas de inclusão representativa fossem aprovadas, ou os atos críticos de pessoas específicas

seriam mais relevantes para se entender a dinâmica de aprovação de determinadas políticas públicas?

Visando superar essa limitação do conceito de massa crítica – e, como consequência, do conceito de representação descritiva – como um imperativo para que exista uma melhoria na representação, Childs e Krook (2009, p. 126) argumentam que uma nova abordagem seria necessária, a qual deveria se concentrar em duas mudanças de perspectiva: em primeiro lugar, deixar de buscar entender “quando” as mulheres fazem a diferença, passando a almejar a compreensão de “como” as mulheres fazem a diferença; e, em segundo lugar, deixar de tentar entender o que “mulheres” em geral fazem para estudar o que “atores específicos” fazem. E esses agentes da mudança, que atuariam individual ou coletivamente para promover políticas públicas favoráveis a mulheres, seriam o que as autoras denominam “atores críticos”<sup>10</sup>.

Em termos empíricos, a primeira parte dessa mudança de paradigma, que envolveria a compreensão de como as mulheres fazem a diferença, teria que ver com a maneira como se analisam políticas públicas. De acordo com as autoras, isso passaria por deixar de lado as análises relativas a processos de tomada de decisão e à aprovação ou ratificação de leis, para que fosse dedicada uma maior ênfase a como as temáticas de mulheres alcançam a agenda legislativa e como tramitam no processo legislativo como um todo. Já a segunda mudança de paradigma, relacionada ao foco em atores críticos, sugeriria um olhar aprofundado a interações no nível mais detalhado possível dos agentes que estariam promovendo políticas públicas favoráveis a mulheres – sem que esses agentes tenham que, necessariamente, ser mulheres. As autoras argumentam que, pelo fato de os atos críticos serem imprevisíveis e não lineares, seria fundamental um olhar aprofundado para não somente descobrir quem são os atores críticos, mas também como eles agiriam e promoveriam as políticas públicas em prol de mulheres (CHILDS e KROOK, 2009).

Em se decidindo acatar as sugestões das autoras, uma forma de se analisar o processo de tramitação e condução de um tema na agenda até as etapas pré-decisórias de uma política pública, com ênfase não somente na estrutura, mas também na agência de indivíduos específicos, já estaria disponível: o Modelo de Múltiplos Fluxos desenhado por John Kingdon (2014).<sup>11</sup> Essa teoria, que aparenta ser um dos poucos modelos de análise de políticas públicas que conseguiria examinar o sistema político como um todo (JOHN, 2013), além de já ter sido

<sup>10</sup> No original, “critical actors” (CHILDS e KROOK, 2009, p. 126, tradução nossa).

<sup>11</sup> “Modelo dos Múltiplos Fluxos”, “abordagem dos Múltiplos Fluxos” e “teoria dos Múltiplos Fluxos” serão utilizados neste trabalho de maneira indistinta, ainda que se reconheça as diferenças existentes entre os termos “modelo”, “abordagem”, “teoria” ou ainda “*framework*”, como explicitado por Cairney (2013).

amplamente validado por sua aplicação aos mais distintos tipos de políticas públicas (JONES et al, 2016; RAWAT e MORRIS, 2016), também se apresentaria, ao se considerar as recomendações enunciadas por Childs e Krook (2009), como um bom referencial teórico para que a compreensão sobre a representação substantiva fosse aprofundada.

Uma vez apresentada essa discussão, é possível compreender com mais clareza o contexto que situa a principal pergunta da presente dissertação, qual seja, “como uma política pública de inclusão representativa entra na agenda decisória?”. Com essa indagação, o que se objetiva alcançar é a elaboração de hipóteses sobre quais seriam os processos que fazem com que uma medida que favorece as mulheres alcance a etapa imediatamente anterior à ratificação de uma decisão governamental, utilizando, como referencial teórico a dinâmica dos processos pré-decisórios da maneira como é apresentada Kingdon (2014). A partir dessas hipóteses, pesquisas posteriores poderão ajudar a confirmar ou refutar as explicações aqui apresentadas, contribuindo para o processo incremental de construção de conhecimento.

O presente estudo justifica-se, portanto, por sua ampliação da discussão conceitual da representação política por meio de uma análise empírica, mobilizando dados relativos ao Brasil com a intenção de compreender em profundidade o processo relativo à tramitação de proposições que tratam de garantir acesso a mulheres a espaços de poder. Considerando principalmente as recomendações e considerações apresentadas por Childs e Krook (2009) Dahlerup (2006) este trabalho também pretende oferecer mais subsídios à compreensão da representação substantiva e de atos críticos de determinados agentes políticos, que podem fazer com que políticas públicas favoráveis a mulheres se insiram na agenda decisória, mesmo em contextos de sub-representação, como no Brasil.

O objeto de análise será o PL 5498/2009<sup>12</sup>, cuja lei posteriormente aprovada acabou sendo conhecida como “Minirreforma Eleitoral de 2009”, que foi o regulamento que mais trouxe avanços em termos de mecanismos de inclusão de mulheres na política brasileira ao implementar, além de cotas de candidaturas obrigatórias, outros elementos que também seriam importantes para o sucesso eleitoral, como uma participação no fundo partidário e no tempo de propaganda eleitoral para a promoção da participação de mulheres na política, assim como uma pequena punição para partidos que descumprissem parte das regras relacionadas ao favorecimento da inclusão de mulheres à política e tempo na propaganda eleitoral gratuita (BRASIL, 2009).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> A íntegra do projeto de lei encontra-se no Anexo A.

<sup>13</sup> Uma discussão mais aprofundada dos métodos específicos de seleção desse caso será conduzida no Capítulo 1.

## OBJETIVOS, DESENHO DE PESQUISA E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O objetivo principal da presente dissertação é compreender como uma política pública de inclusão representativa alcança as últimas etapas da agenda decisória. Para tal, mobiliza o Modelo de Múltiplos Fluxos proposto por Kingdon (2014) e o aplica a um caso específico, isto é, aos processos que culminaram no PL 5498/2009, que viria a ser conhecido, uma vez ratificado, como Minirreforma Eleitoral de 2009. Seu objetivo, portanto, consiste na compreensão de um único caso para que se possa tecer considerações sobre um fenômeno mais amplo, que envolveria outras políticas públicas com características semelhantes à estudada.

Nesse sentido, esse estudo também pode ser caracterizado como um estudo exploratório, o qual, segundo Marconi e Lakatos (2003), teria três finalidades: aumentar a familiaridade do pesquisador com um fato ou fenômeno para embasar pesquisas futuras, desenvolver hipóteses e clarificar conceitos, sendo que dois desses três motivos encontram-se presentes nesta pesquisa. Primeiramente, ao se compreender um caso específico em profundidade, visando entender outros semelhantes, o trabalho busca estabelecer uma relação entre o micro e o macro que tem sido uma das principais recomendações apresentadas na literatura sobre estudos de caso (LEVY, 2008; SCHWANDT e GATES, 2018). Em segundo lugar, e diretamente relacionado ao primeiro ponto, este estudo tem como sua principal finalidade a elaboração de hipóteses que poderão vir a ser testadas em casos semelhantes em trabalhos posteriores, de modo a corroborá-las ou não.<sup>14</sup>

Essas duas finalidades, por sua vez, refletem o desenho escolhido para a presente pesquisa, que poderia ser dividida em duas partes e três capítulos, conforme Quadro 1. A primeira parte busca selecionar um caso, dentro de parâmetros específicos que permitam uma possível compreensão de casos semelhantes posteriormente. Sendo assim, o primeiro capítulo, que integra essa primeira parte, faz uma análise de proposições legislativas brasileiras apresentadas na Câmara Federal durante um período de 20 anos, analisando quais delas propõem algum tipo de medida de inclusão representativa de mulheres. Em seguida, verifica até que ponto sua tramitação chegou, utilizando como parâmetro as definições de Kingdon (2014) com relação à distinção entre agenda governamental e decisória. Resultado desse processo é a conclusão de que não houve nenhuma medida de inclusão representativa que, por conta própria, logrou chegar às etapas finais da agenda decisória: todas elas foram inseridas em mudanças mais amplas no sistema político brasileiro as quais, usualmente, são denominadas

<sup>14</sup> Apesar de não ambicionar clarificar conceitos, as hipóteses resultantes deste trabalho também poderiam ajudar a melhor compreender algumas concepções oriundas da teoria política, como a de representação substantiva, conforme discussão sobre a literatura apresentada anteriormente.

“reformas”. Uma delas é então selecionada, baseando-se nos objetivos, desenho de pesquisa e em sua especificidade: a Minirreforma Eleitoral de 2009, que é então analisada na segunda parte, que é composta pelos dois capítulos restantes.

Quadro 1 – Resumo esquemático do desenho de pesquisa

| <b>Parte</b> | <b>Finalidade</b> | <b>Capítulo</b> | <b>Principal método</b>             | <b>Objetivos específicos</b>   |
|--------------|-------------------|-----------------|-------------------------------------|--|
| Parte 1      | Seleção de caso   | Capítulo 1      | Análise de proposições legislativas | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Encontrar uma população de casos representativos que poderiam ser utilizados para atender ao objetivo de pesquisa e selecionar um desses casos</li> <li>• Demonstrar, por meio do processo de seleção de casos, como medidas de inclusão representativa só conseguem alcançar a agenda juntamente com reformas no sistema político brasileiro</li> </ul>  |
| Parte 2      | Análise de caso   | Capítulo 2      | Análise de conteúdo                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisar os principais elementos que fizeram com que uma reforma no sistema político brasileiro entrasse na agenda, a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos</li> </ul>   |
|              |                   | Capítulo 3      | Análise de conteúdo                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisar as principais alternativas disponibilizadas para reformar o sistema político e os elementos que conduziram a Minirreforma Eleitoral de 2009 à proeminência, a partir da teoria de Kingdon (2014)</li> <li>• Analisar as principais alternativas disponibilizadas de inclusão representativa disponíveis e o processo que levou à inserção de medidas de inclusão representativa ao PL 5498/2009, a partir da teoria de Kingdon (2014)</li> </ul> |

Fonte: Elaboração própria.

O segundo capítulo, portanto, marca efetivamente o princípio da análise do caso, mas se limita a entender um dos processos pré-decisórios de uma política pública: a agenda. Segundo Kingdon (2014), principal referência teórica nesse processo, os processos que fazem com que uma política pública tenha uma decisão a seu respeito tomada é regido por dois processos diferentes, quais sejam, os relacionados ao estabelecimento de agenda, por um lado, e aqueles relacionados à especificação de alternativas, por outro. Seguindo essa separação, o segundo capítulo trata de analisar os elementos que fizeram com que uma reforma no sistema político entrasse na agenda sob a ótica do Modelo dos Múltiplos Fluxos, o que inclui a

compreensão empírica de alguns elementos teóricos, como o fluxo político, o fluxo de problemas e a janela de políticas públicas. O principal método utilizado para tal fim é a análise de conteúdo qualitativa, utilizando como fonte de dados os discursos proferidos no Plenário da Câmara dos Deputados.

Uma vez explicados os processos que levaram à entrada de uma reforma no sistema político na agenda, o último capítulo analisa dois grupos de alternativas distintas: as principais políticas públicas que foram apresentadas como alternativas à reforma que se colocava na agenda, assim como as tentativas de inserção de medidas de inclusão representativa de mulheres nessas agendas. Também referenciando-se ao modelo de análise de políticas públicas de Kingdon (2014) e utilizando-se de análise de conteúdo qualitativa a partir de discursos de Plenário, esse capítulo concentrou-se em outros elementos teóricos, como o fluxo de políticas públicas e os empreendedores de políticas públicas. Essa separação entre as alternativas de reforma e de inclusão representativa se demonstrou particularmente útil, permitindo que se verificasse a presença de diferentes empreendedores advogando por suas causas, com diferentes estratégias.

Como conclusão, esta dissertação apresenta a hipótese de que medidas de inclusão representativa para mulheres podem ser inseridas na agenda decisória por determinados participantes do processo político, mobilizando esforços para inserir suas políticas públicas em reformas mais amplas no sistema político. Considerando que suas questões parecem não conseguir alcançar, como proposições individuais, a agenda decisória, essa estratégia de inserir medidas de acesso a espaços públicos de poder “a reboque” de reformas amplas no sistema político aparenta ser eficiente – pelo que se depreende, funcionaram na Minirreforma Eleitoral de 2009 e, possivelmente, poderia ter funcionado também para os outros casos nos quais esse tipo de medida chegou à agenda decisória no Brasil.

## **1 A INCLUSÃO REPRESENTATIVA NA AGENDA BRASILEIRA**

Se o principal objetivo da presente dissertação é compreender como uma medida de inclusão representativa para mulheres consegue chegar à agenda decisória brasileira, é necessário identificar as propostas de política pública que atendem a esse critério. Essa é a finalidade deste primeiro capítulo. Para tal, a primeira seção discute os fundamentos teóricos dos estudos de caso, incluindo sua definição e aplicabilidade, técnicas de seleção e unidades de análise. Na sequência, a segunda seção explicita os dados e os métodos utilizados para que esse o processo de seleção de casos pudesse ser empiricamente conduzido. Por fim, a última seção exhibe o resultado do processo de afunilamento de opções disponíveis para análise, optando, por fim, na escolha de um caso para ser analisado em profundidade nos capítulos subsequentes.

### **1.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE ESTUDOS DE CASO**

O objetivo desta seção é a discussão dos principais fundamentos teóricos relativos ao uso de estudos de caso para pesquisas cujo objetivo é a geração de hipóteses. Primeiramente analisa-se os conceitos e definições de estudos de caso, relacionando-os a diferentes desenhos de pesquisa; na sequência passa à discussão sobre seleção de casos e suas aplicabilidades distintas; e, por fim, insere o objetivo de pesquisa nessa discussão teórica, definindo, nesse processo, o que está sendo considerado como um caso na presente dissertação.

#### **1.1.1 Casos, estudos de caso e seus diferentes objetivos**

Antes de prosseguir, é fundamental delimitar dois conceitos importantes. Em primeiro lugar, para os fins do presente trabalho, um caso é entendido como “uma instância de uma classe de eventos”<sup>15</sup>, isto é, possui características que permite que ele seja classificado em uma categoria mais abrangente. Nesse sentido, um caso não é algo isolado, de tal maneira que a principal pergunta motivadora de pesquisadores que utilizam casos como referências é: “este caso é um caso de quê?”<sup>16</sup>. Já o segundo conceito, derivado do primeiro, é o de estudo de caso, entendido como “a análise intensiva (qualitativa ou quantitativa) de uma única unidade ou de um pequeno número de unidades (os casos), na qual o objetivo do pesquisador é entender uma classe mais abrangente de unidades similares (uma população de casos)”<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> No original, “an instance of a class of events” (LEVY, 2008, p. 2, tradução nossa).

<sup>16</sup> No original, “what is this a case of?” (LEVY, 2008, p. 2, tradução nossa).

<sup>17</sup> No original, “the intensive (qualitative or quantitative) analysis of a single unit or a small number of units (the cases), where the researcher’s goal is to understand a larger class of similar units (a population of cases)” (SEAWRIGHT e GERRING, 2008, p. 296, tradução nossa).

É importante destacar que, apesar da opção por esses conceitos, não existe um acordo universal sobre a utilização dessas definições. Particularmente com relação à segunda delas, o caráter generalizante dos estudos de caso é algo passível de disputa, mesmo dentre os teóricos que acreditam que ela seja possível (ALVES-MAZZOTTI, 2006). Por essa razão, vale mencionar que este trabalho lida com a lógica da replicação tal qual apresentada por Yin (2001), segundo a qual a generalização das inferências provenientes de estudos de caso não é automática: tal qual a realização de múltiplos experimentos, as hipóteses geradas a partir de um ou mais casos deve ser testada em estudos posteriores em casos contextualmente similares. Trata-se, nesse sentido, de uma “generalização analítica”, o que é diferente da denominada “generalização estatística”, no qual os casos seriam considerados meras unidades de uma amostra.

Também a utilização de estudos de caso como ferramenta metodológica não é uma opção isenta de contestações: ela está inserida em um debate que por vezes a caracteriza como uma abordagem limitada ou hierarquicamente inferior a outros tipos de investigação empírica (BORGES, 2007; YIN, 2001). Parte dessa desqualificação é atribuída ao uso indevido da terminologia “estudo de caso”: muitos pesquisadores a utilizariam sem sua devida caracterização ou aplicação, muitas vezes ignorando a complexidade derivada da escolha que esse método enseja, o que teria contribuído para propagar uma ideia de ceticismo com relação ao método (ALVES-MAZZOTTI, 2006). Contudo, para além de sua inconsistente aplicação prática, diversas críticas direcionam-se à suposta impossibilidade de sua utilização como instrumento adequado ao método dedutivo, restringindo sua finalidade às pesquisas que se apresentam como exploratórios ou geradores de hipótese, e não a testes de teorias e hipóteses (BORGES, 2007; TOLEDO e SHIAISHI, 2009).

Levy (2008), por sua vez, argumenta que a grande expansão da literatura sobre metodologia em décadas recentes – principalmente após a paradigmática publicação da obra de King, Keohane e Verba (1994) – contribuiu para a acumulação de conhecimento na área, possibilitando, dentre outros, uma transformação na imagem negativa das pesquisas que optam pela utilização de estudos de caso. Além disso, esse acúmulo na produção acadêmica também permitiu que existisse uma mudança de entendimento sobre as possíveis aplicações dos estudos de caso, ampliando suas possibilidades para além do método indutivo (LEVY, 2008; SEAWRIGHT e GERRING, 2008; SCHWANDT e GATES, 2018; YIN, 2001).

Empreendendo esforços para sistematizar essa bibliografia, Levy (2008) e Schwandt e Gates (2018) encontram pontos de aproximação entre diferentes autores no que tange aos diferentes usos dos estudos de caso. Segundo eles, existiram alguns tipos de estudos de caso

que variariam de acordo com o desenho de pesquisa proposto. Os autores coincidem com relação a três grupos<sup>18</sup>, os quais estão em consonância com as três estratégias de pesquisa elencadas por Yin (2001). O primeiro agrupamento refere-se aos estudos de caso descritivos, no qual os pesquisadores são relativamente livres para descrever o caso sem tecer relações causais ou estar embasado em teorias (YIN, 2001). Seu objetivo de pesquisa principal seria a apresentação pormenorizada de algum fenômeno, seja para entendê-lo a fundo, seja, por exemplo, para dar voz a pessoas ou grupos vulneráveis ou marginalizados (SCHWANDT e GATES, 2018). Para Levy (2008), pesquisas com essa finalidade (que também poderiam ser denominadas “indutivas”), buscariam entender somente os fatos ou a sequência de eventos, normalmente sem a ambição de propor generalizações.

Em um segundo grupo poderiam estar enquadrados os estudos de caso que buscam testar hipóteses. Como exposto anteriormente, esse tipo de objetivo foi muito questionado anteriormente ao desenvolvimento teórico da área de metodologia de estudos de caso (LEVY, 2008), mas vem sendo enriquecido pela literatura que argumenta que é possível testar hipóteses tanto dentro de um único caso – mediante a utilização de técnicas rigorosas, como o mapeamento de processo<sup>19</sup> (BORGES, 2007) –, quanto em múltiplos casos, por meio de estudos de caso comparados (SCHWANDT e GATES, 2018). Yin (2001) denomina esse tipo de estudos de caso como explanatórios ou causais, argumentando que seu principal objetivo é a demonstração de como as explanações referentes a um ou alguns casos podem ser generalizados para os demais, com testes de hipótese sendo estendidas a diferentes casos até que se alcance a generalização analítica.

Por fim, em um terceiro grupo estariam os estudos de caso geradores de hipóteses, cujo objetivo é a criação de proposições teóricas genéricas que poderão ser exploradas em estudos posteriores (LEVY, 2008). Também denominados exploratórios, esses estudos de caso cuja finalidade é a geração de hipóteses são os que historicamente apresentam menos resistência na literatura de metodologia, sendo que por muito tempo essa tem sido considerada a principal vocação da utilização dos estudos de caso (YIN, 2001). Principalmente para os adeptos dessa abordagem, o processo de seleção de casos torna-se extremamente relevante, considerando que o caso selecionado se relaciona diretamente com os objetivos da pesquisa (SCHWANDT e GATES, 2018). Nesse sentido, e considerando que o objetivo principal da presente pesquisa é

<sup>18</sup> Os grupos para os quais não houve concordância foram, em tradução nossa, “estudos de caso guiados por teoria” e “sondagem probabilística”, em Levy (2018); e “estudos de caso que contribuem para teorias normativas”, em Schwandt e Gates (2018).

<sup>19</sup> Também conhecido por sua terminologia em inglês, *process tracing*, como em Beach e Pedersen (2016).

a geração de hipóteses, é de fundamental importância que se discorra sobre o processo de seleção de casos, como se verá a seguir.

### **1.1.2 Seleção proposital de casos**

A utilização dos estudos de caso como método de pesquisa induz à necessidade de que se defina quais casos merecerão a atenção pormenorizada que essa abordagem proporciona. Como menciona Levy (2008, p. 7), justificativas que outrora eram toleradas, como “interesse intrínseco” ou “relevância histórica” não têm sido mais aceitas como critérios válidos pela literatura de metodologia qualitativa como outrora era permitido. Por outro lado, selecionar casos aleatoriamente, como normalmente indicado pelos teóricos de orientação quantitativa, também pode produzir resultados inesperados e indesejáveis (SEAWRIGHT e GERRING, 2008).

Por essas razões, muitas das recomendações da literatura passaram a indicar que o caminho para a resolução desse impasse estaria na seleção proposital de casos, sendo que diferentes autores propuseram distintas possibilidades de se empreender essa seleção (SCHWANDT e GATES, 2018). A presente subseção, no entanto, apresentará somente as técnicas de seleção apresentadas por Seawright e Gerring (2008), que totalizam sete opções. As possibilidades disponíveis referem-se, basicamente, aos objetivos de cada pesquisador: cada desenho de pesquisa que tencione utilizar estudos de caso possuiria técnicas de seleção mais adequadas de acordo com suas proposições fundamentais. Vale salientar que essas sete possibilidades são restritas a estudos de caso que busquem testar ou gerar hipóteses, o que não inclui, portanto, processos de seleção para casos descritivos (SEAWRIGHT e GERRING, 2008).

Duas técnicas de seleção destinam-se exclusivamente a pesquisas que busquem testar hipóteses utilizando estudos de caso: o estudo dos casos típicos e o estudo dos casos influentes. A primeira dessas abordagens refere-se a casos que supostamente se enquadram em um modelo teórico ou explicação causal, tendo por objetivo testar se essa explanação se comprova na prática. O primeiro passo consistiria na identificação dos casos que mais se aproximam do previsto pela teoria, para então selecionar um ou mais deles para serem analisados em profundidade. Nesta técnica a seleção aleatória não necessariamente constituiria um problema, considerando que os casos típicos são também representativos.

Já a segunda técnica de seleção estritamente relacionada ao teste de hipóteses, o estudo dos casos influentes, teria por objetivo verificar os pressupostos de um modelo de relações causais preestabelecidos para, se necessário, revisá-lo. Seu procedimento inicial seria uma

busca para identificar que possam eventualmente estar influenciando os resultados obtidos por possuírem valores mensuráveis demasiadamente discrepantes (por exemplo, em um modelo de regressão linear, casos que estejam muito distantes da linha de regressão). Na sequência, o estudo aprofundado em um ou mais casos destoantes seria conduzido para verificar se as hipóteses da correlação inicialmente concebida devem ser revistas ou não.

Seawright e Gerring (2008) classificam somente uma técnica cuja única e exclusiva finalidade restringe-se à geração de hipóteses: o estudo dos casos extremos. Sua finalidade seria a de analisar os casos que possuem valores mais extremos, ou seja, que mais se afastam da média de uma distribuição, sendo, nesse sentido, incomuns. Caso a maioria dos valores seja negativo, por exemplo, um valor positivo poderia ser caracterizado como um caso extremo – sendo o oposto também válido. Seu processo de seleção, portanto, envolve a comparação dos casos da amostra a partir de uma variável que seja de interesse do pesquisador, para então eleger um ou mais casos discrepantes para serem analisados em profundidade. Sua natureza meramente exploratória permite que novas inferências sejam geradas, mas o teste e a validação dessas hipóteses devem ser conduzidos posteriormente (e com outros métodos de seleção de caso) se um dos objetivos for a generalização estatística. É, nesse sentido, uma técnica de entrada para determinados assuntos que serão posteriormente explorados.

Com relação às quatro técnicas de seleção restantes, todas poderiam ser utilizadas tanto para testar quanto para gerar hipóteses. O estudo dos casos desviantes apresenta-se como uma dessas opções. Trata-se de uma análise pormenorizada de um ou mais casos que são anômalos, isto é, que são desviantes de uma teoria ou de um senso comum. Sua principal diferença com relação à estratégia dos casos extremos é o referencial da discrepância observada: enquanto os casos extremos são aqueles que destoam da média dos valores em uma única variável, os casos desviantes divergem de explicações derivadas de modelos gerais de relações causais, sendo assim mais indicados para o estudo de anomalias teóricas. Estudos de caso que utilizam essa técnica geralmente têm caráter exploratório ao buscar gerar hipóteses para explicar as razões do desvio à teoria, mas podem se tornar confirmatórios quando almejam generalizar essa explanação para outros casos desviantes, o que o aproximaria a um estudo de casos típicos.

O estudo dos casos diversos, por sua vez, exigiria que fossem selecionados no mínimo dois casos relativos a diferentes grupos, referentes a dimensões relevantes para o pesquisador, com o propósito de maximizar o entendimento com relação a uma variável. Se uma dimensão “religião” é importante para o pesquisador, por exemplo, a seleção de diversos casos relativos a diferentes religiões ajudaria a oferecer uma maior compreensão dessa variável como um todo, de maneira mais ampla do que uma seleção sem essas clivagens proporcionaria. Essas divisões

também poderiam ser feitas em termos numéricos, selecionando, por exemplo, casos cujos valores estivessem acima, abaixo ou dentro da média. Essa estratégia de seleção poderia ser tanto relacionada à geração de hipóteses (quando são analisados os diferentes grupos referentes a uma dimensão para que sejam propostas inferências) quanto ao teste de hipóteses (principalmente quando se busca testar o estabelecimento de uma relação causal dos grupos/valores com um determinado resultado).

As duas técnicas de seleção restantes se assemelham, assim como ambas lidam, necessariamente, com dois casos ou mais. O estudo dos casos mais similares consistiria em dispor lado a lado diferentes casos e observar o comportamento de suas variáveis independentes, assim como seu possível impacto na variável dependente, isto é, no resultado. Os casos escolhidos para serem estudados a fundo seriam aqueles nos quais todas as variáveis independentes possuíssem os mesmos valores, salvo em uma delas – a variável dependente que se deseja estudar – e no resultado. Por essa configuração lógica, supostamente o impacto no resultado derivaria da variável independente com um valor diferente, já que todas as outras variáveis independentes teriam se mantido constantes. Tal qual o estudo dos casos diversos, essa técnica poderia ser utilizada para gerar hipóteses, a partir de uma análise pormenorizada dos diferentes casos relativos a uma variável específica, ou para testar hipóteses, buscando entender se seria possível ou não confirmar a relação causal entre variáveis independentes e a variável dependente.

Por fim, a sétima estratégia de seleção, o estudo dos casos mais diferentes, funcionaria basicamente como uma inversão da técnica anterior. Observar-se-ia de maneira comparada os diferentes casos, suas variáveis independentes e dependentes, selecionando para a análise aqueles nos quais todas as variáveis são diferentes, exceto a variável dependente que se deseja estudar e o resultado. O pressuposto lógico é que uma variável independente específica poderia ser o principal determinante do resultado, não importando as demais variáveis. Um desenho de pesquisa que utilizasse essa técnica de seleção de casos poderia, nessa linha, analisar os casos individualmente de maneira exploratória, buscando sugerir, por exemplo, quais causas realmente são necessárias dentre os múltiplos casos analisados. Mas também poderia assumir uma postura confirmatória, testando a relação causal entre a variável dependente de interesse e o resultado, ainda que, para tal finalidade, Seawright e Gerring (2008) considerem que esse teste de hipótese não seja tão sólido como o realizado pelo estudo dos casos mais similares.

Finda essa exposição, algumas questões continuam em aberto. O objetivo da presente empreenderá estudos de caso? Qual o tipo de uso fará? Como selecionará casos? Para solucionar

essas questões, é necessário relacionar esses elementos teóricos com os objetivos de pesquisa do presente trabalho, foco da próxima subseção.

### 1.1.3 Adequação aos objetivos de pesquisa e unidade de análise

Como uma medida de inclusão representativa para mulheres entra na agenda decisória brasileira? É na busca da solução a essa questão que a presente dissertação é constituída. Mas estudos de caso seriam uma boa forma de endereçar esse problema? Caso se utilizem os argumentos expostos por Yin (2001), a resposta é afirmativa. Para o autor, existiriam três condições para que um estudo de caso fosse preferível a outras estratégias de pesquisa, como experimentos, levantamentos, análise de arquivos ou pesquisa histórica. Segundo suas próprias palavras, um estudo de caso seria preferível quando “faz-se uma questão do tipo ‘como’ ou ‘por que’ sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle” (YIN, 2001, p. 28).

Com relação à primeira das condições de Yin (2001), questão de pesquisa nos formatos “como” e “por que”, a pergunta principal deste trabalho certamente cumpre as exigências. A segunda, foco em acontecimentos contemporâneos, também parece ser atendida: como será demonstrado adiante, os principais casos passíveis de estudo são da década de 1990 em diante.<sup>20</sup> Finalmente, a terceira exigência, necessidade de controle sobre eventos comportamentais, também é uma condição que pode ser considerada como satisfeita, pois não somente o presente pesquisador não possui controle sobre os eventos estudados, como também ele não parece ser necessário para responder à questão de pesquisa. Em suma, dentro das especificações de Yin (2001), há argumentos que corroboram a escolha de um estudo de caso para se responder a pergunta norteadora desta dissertação.

Essa definição, por sua vez, conduz à uma nova escolha, qual seja, delimitar o tipo de uso que se fará desse estudo de caso. Com relação a isso, é preciso considerar que a principal pergunta do trabalho possui um objetivo maior que a mera descrição do caso que se propõe a estudar. No entanto, ela também não parte de uma teoria geral sobre como medidas de inclusão representativa entram na agenda decisória (apesar de utilizar um referencial teórico referente ao processo de estabelecimento de agenda<sup>21</sup>, de maneira mais abrangente), mas busca, por sua vez, entender como isso ocorre empiricamente, deixando a possibilidade para que estudos

<sup>20</sup> Cabe destacar que essa delimitação de estudos de caso a eventos contemporâneos não é incontestável na literatura de metodologia (ALVES-MAZZOTTI, 2006).

<sup>21</sup> As expressões “estabelecimento de agenda” e “*agenda-setting*” serão utilizadas de maneira indistinta no presente trabalho.

posteriores verifiquem se isso ocorre com outros casos. Traduzindo em outras palavras, o objetivo do trabalho é de gerar hipóteses, e não de testar hipóteses, o que o caracterizaria como um estudo exploratório.

Também essa delimitação permite escolher com maior propriedade o processo de seleção de casos mais adequado para a presente pesquisa. Como apresentado anteriormente, existiriam cinco possibilidades de técnicas de seleção para estudos que almejam gerar hipóteses: estudo dos casos extremos, desviantes, diversos, mais similares e mais diferentes. Considerando que os três últimos envolvem o uso de dois ou mais casos e que este trabalho pretende explorar um único caso, as duas primeiras opções seriam as únicas possíveis. Por sua vez, também não está no escopo da presente pesquisa a busca por anomalias teóricas, que seria a principal característica dos estudos de caso desviantes, o que resumiria o processo de seleção de casos a uma única opção: o estudo dos casos extremos. Para além desse processo de exclusão, porém, será demonstrado a partir da população de casos disponíveis que, em se estabelecendo uma variável de análise para delimitar quais alcançam ou não a agenda decisória, é possível identificar valores extremos em alguns poucos casos, os quais seriam passíveis de serem estudados a fundo. Essa decisão *a posteriori* da técnica de seleção de casos com base em sua população encontra amparo na literatura, de tal forma que Seawright e Gerring (2008, p. 296) consideram imprescindível que se conheça razoavelmente bem a distribuição de casos na população para que as abordagens de seleção que propõem sejam passíveis de implementação.

A opção por se analisar um único caso é justificada por pelo menos dois fatores. O primeiro deles, novamente, restringe-se à natureza da pesquisa. Em se tratando de um estudo que pretende gerar hipóteses para trabalhos futuros, um caso em profundidade seria suficiente para o cumprimento dessa tarefa de acordo com algumas das técnicas disponíveis de seleção de caso, o que inclui o estudo de casos extremos (SEAWRIGHT e GERRING, 2008). Diretamente atrelado esse ponto, o segundo fator é apresentado por Levy (2008), ao argumentar que nos desenhos de pesquisa geradores de hipótese é preferível ter menos casos a mais. Isso se deve ao fato de que os casos utilizados para se gerar uma hipótese não podem ser utilizados para testá-la posteriormente, principalmente se a população de casos para a qual se pretende sugerir hipóteses for relativamente pequena.

Yin (2001) pondera que ao se optar por estudar um único caso, uma atenção especial deve ser devotada à delimitação de qual será a unidade de análise, isto é, a definição do que está sendo considerado como um caso de acordo com as perguntas de cada pesquisa. Isso é particularmente importante considerando que essa definição gera impactos em outras etapas da pesquisa, como na coleta de dados. Retomando a pergunta apresentada por Levy (2008, p. 2) –

“este caso é um caso de quê?” –, a resposta mais apropriada seria que esse é um caso de um “processo de condução de uma política pública de inclusão representativa à agenda decisória”, sendo esta, portanto, a unidade de análise.

Assim como grande parte do referencial teórico no que é relacionado a políticas públicas, o conceito de “agenda” utilizado neste trabalho deriva da obra de Kingdon (2014). Para este autor, agenda é “a lista de assuntos ou problemas à qual membros do governo e pessoas de fora do governo, mas que estão intimamente associadas a esses membros do governo, estão prestando considerável atenção em um determinado período do tempo”<sup>22</sup> (KINGDON, 2014, p. 3, tradução nossa). Por sua vez, essa definição mais ampla, também denominada agenda governamental, pode subdividir-se em uma segunda e mais específica categoria, em afunilamento da primeira: a agenda decisória<sup>23</sup>. Esse subconjunto é definido como a “lista de assuntos dentro da agenda governamental que está pronta para decisão ativa”<sup>24</sup>, como por exemplo proposições legislativas que estão prestes a receber uma aprovação colegiada no Legislativo ou ainda algum assunto que esteja sendo seriamente analisado pelo presidente ou por um ministro do Executivo (KINGDON, 2014). Estar na agenda decisória, contudo, não significa que uma política pública será necessariamente ratificada, mas sim que uma atenção individual está sendo devotada a ela (ZAHARIADIS, 2014).

Amparando-se nesse referencial teórico, a presente dissertação busca entender as etapas pré-decisórias de determinados tipos de políticas públicas mediante a utilização de um estudo de caso. O uso combinado desse método com as ideias de Kingdon (2014) não é nova: como demonstram Rawat e Morris (2016) em um balanço da utilização dessa teoria ao redor do mundo entre 1984 e 2015, praticamente todos as pesquisas encontradas possuíam natureza qualitativa e utilizavam estudos de caso. Jones et al (2015) também empreendem uma análise da bibliografia relacionada ao modelo e chegam a conclusão semelhante, dizendo que, de todos os métodos encontrados, os estudos de caso seriam os mais utilizados para a sua aplicação. Sendo assim, e uma vez justificado o uso de estudos de caso para os objetivos propostos, resta demonstrar como foi feito o processo de seleção de casos e qual foi o caso utilizado para a geração de hipóteses.

<sup>22</sup> No original, “the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time”.

<sup>23</sup> Ou “agenda de decisão”. Os termos serão utilizados intercambiavelmente.

<sup>24</sup> No original, “list of subjects within the governmental agenda that are up for an active decision.” (KINGDON, 2014, p 4, tradução nossa)

## 1.2 MATERIAIS E MÉTODOS DE SELEÇÃO DE CASOS

Para selecionar um caso que ilustre bem o processo de condução de uma política pública de inclusão representativa à agenda decisória, é necessário delimitar tanto os materiais quanto os métodos utilizados para tal. Esta seção se divide em duas subseções, cada qual com uma dessas finalidades. A primeira delas trata brevemente das fontes de dados que possibilitaram o estabelecimento de uma população de casos, enquanto a segunda trata de demonstrar como o processo de seleção foi conduzido.

### 1.2.1 Proposições e tramitação legislativa

Antes de operacionalizar qualquer tipo de estratégia de seleção de casos, é necessário delimitar a população sobre a qual esse trabalho será feito. Na presente dissertação optou-se pela utilização de proposições legislativas e por informações referentes à sua tramitação para que os casos mais relevantes fossem destacados, de acordo com os objetivos de pesquisa propostos. Os dados foram obtidos na seção “Dados Abertos” da página da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017a) no agrupamento relativo a proposições, de onde foram obtidos os arquivos “Proposições por ano de apresentação” referentes a um período de 20 anos: de 1995 a 2014. As informações desses arquivos são dispostas de maneira tabular, com cada linha representando uma proposição e cada uma das 30 colunas dispondo informações<sup>25</sup> relativas a elas. Cabe destacar que essas tabelas utilizam um conceito ampliado de proposição. Para além do estabelecido pelo art. 100, §1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) – que restringe as proposições a propostas de emenda à Constituição (PECs), projetos, emendas, indicações, requerimentos, recursos, pareceres e propostas de fiscalização e controle –, nestes arquivos encontram-se também todas aquelas medidas que podem vir a se tornar leis ou normas jurídicas (BRASIL, 2017a), o que inclui, por exemplo, anteprojetos e medidas provisórias (MPs).

A escolha pelo nível federal e não por outros “foros institucionais”<sup>26</sup> é um recorte jurisdicional necessário, considerando que o inciso II do art. 22 da Constituição Federal estabelece que é competência exclusiva da União legislar sobre o direito eleitoral (BRASIL, 1988), o que significa que analisar medidas de inclusão representativa que tenham alguma relação com a criação ou a modificação de processos político-eleitorais invariavelmente conduzirão o estudo ao Congresso Nacional e à Presidência da República. Além disso, a escolha

<sup>25</sup> Essas informações também serão denominadas “variáveis” dessas proposições.

<sup>26</sup> No original, *institutional venues* (BAUMGARTNER, JONES e MORTENSEN, 2014).

pela Câmara dos Deputados e não pelo Senado deve-se à prioridade que essa Casa possui na capacidade de iniciar projetos – ainda que a Câmara Alta brasileira também possua essa prerrogativa regimental de propor projetos de lei, uma série de outras proposições inicia-se exclusivamente na Câmara Baixa, como os projetos de lei de iniciativa do Executivo, do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos Tribunais Superiores (RUBIATTI, 2017), de tal forma que essa escolha permite abranger uma maior variedade de proposições. O recorte temporal contempla a apresentação das primeiras proposições de inclusão representativa apontadas pela literatura, o PL 180/1995 (MIGUEL, L. F. 2000; MIGUEL, S. M. 2000; RABAT, 2002), como também expande essa análise para diferentes governos e composições partidárias na Câmara dos Deputados, ao abranger cinco Legislaturas distintas – da 50ª à 54ª Legislatura.

Complementarmente aos relatórios disponibilizados na seção “Dados Abertos”, novas variáveis foram criadas para melhor compreender as proposições, principalmente considerando seu processo de tramitação. Essas informações adicionais, quando necessárias, foram obtidas na seção “Ficha de Tramitação” do site da Câmara dos Deputados, a qual possui dados como as principais datas, o enquadramento da proposição às etapas do processo legislativo e os documentos relacionados a uma proposição específica. Cada uma das proposições, independentemente de seu tipo, possui uma página na seção de Ficha de Tramitação com suas próprias informações, as quais foram de grande valia para o presente trabalho (BRASIL, 2017b).

### **1.2.2 Selecionando casos a partir de proposições legislativas**

Uma vez especificadas as principais fontes de dados utilizadas para consolidar uma população de possíveis casos, resta descrever como esses dados foram tratados e interpretados para que pudessem ser, por fim, selecionados. O processo, o qual encontra-se sintetizado no Quadro 2, pode ser subdividido em dois blocos de atividades. O primeiro refere-se ao processo de triagem de proposições legislativas que utilizou fundamentalmente os dados obtidos na seção “Dados Abertos” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017a), enquanto o segundo agrupa as atividades que envolveram maior busca de informações na seção de “Ficha de Tramitação” (BRASIL, 2017b).

Quadro 2 – Síntese das etapas do processo de seleção de casos

| <b>Fonte principal</b> | <b>Cód.</b> | <b>Descrição da etapa</b>  |
|------------------------|-------------|--|
| Dados Abertos          | a.1         | Coleta de dados de proposições e consolidação em Legislaturas  |
|                        | a.2         | Seleção: filtros de medidas, projetos e propostas  |
|                        | a.3         | Seleção: filtros de equidade, reformas e mulheres  |
|                        | a.4         | Seleção: favoráveis a mulheres (potencialmente)  |
|                        | a.5         | Seleção: mulheres em espaços públicos de poder (potencialmente)                                      |
| Ficha de Tramitação    | b.1         | Coleta de dados de tramitação de proposições   |
|                        | b.2         | Inclusão: proposições relacionadas e não previamente selecionadas                                    |
|                        | b.3         | Seleção: mulheres em espaços públicos de poder (categorizadas)                                       |
|                        | b.4         | Seleção: medidas de inclusão de mulheres a espaços públicos de poder                                 |
|                        | b.5         | Seleção: medidas de inclusão de mulheres a espaços públicos de poder que alcançam a agenda decisória |

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao primeiro bloco, a primeira etapa consistiu na coleta dos dados de todas as proposições apresentadas no período proposto, assim como o agrupamento dos dados anualizados nos períodos de quatro anos que constituem cada uma das Legislaturas. Isso foi realizado mediante o uso de planilhas eletrônicas, as quais demonstraram ser, ao longo do processo, uma boa ferramenta para a consolidação de dados e da operacionalização da triagem que resultou no caso selecionado.<sup>27</sup>

Na sequência, viu-se necessário restringir o volume total de proposições a alguns tipos específicos. Este trabalho considera que políticas públicas são expressões de ideias, as quais circulam nas mais diversas formas, como em artigos científicos, em audiências públicas e também em proposições legislativas (KINGDON, 2014). Somente a última dessas manifestações foi utilizada para o processo seleção de casos e, mais do que isso, considerando o objetivo de identificar as proposições que lograram alcançar a agenda decisória, tipos específicos de políticas públicas tiveram que ser delimitados. Optou-se, nesse sentido, por restringir as proposições àquelas políticas públicas que foram apresentadas como soluções a determinados problemas em ambientes políticos específicos (MEHTA, 2011). Na prática, isso

<sup>27</sup> Utilizou-se para essa finalidade o software Excel 2016.

envolveu retirar da amostra alguns tipos específicos, como por exemplo requerimentos, mensagens e sugestões, delimitando as proposições às que podem se transformar em norma jurídica, isto é, medidas, projetos e emendas. A segunda etapa, portanto, consistiu basicamente em aplicar um filtro à coluna “descricaoTipo” para garantir que os casos pudessem se referir somente a medidas (como MPs), projetos (projetos de lei, projetos de resolução e projetos de decreto legislativo, por exemplo) e propostas (basicamente, propostas de emendas à constituição – PECs).

Em seguida, foram aplicados novos filtros sobre três colunas específicas (“ementa”, “ementaDetalhada” e “keywords”) para que o conteúdo legislativo das proposições pudesse ser pesquisado utilizando-se de algumas palavras-chave. O objetivo foi encontrar, de maneira abrangente, as proposições nas quais havia algum conteúdo relacionado a políticas de equidade, reformas político-eleitorais e mulheres.<sup>28</sup> Neste ponto é importante ressaltar a priorização que foi dada para o estudo das políticas públicas de inclusão representativa relativas às mulheres. Esse recorte se relaciona com as perguntas de pesquisa iniciais, derivadas principalmente da literatura sobre a representação descritiva e substantiva feminina (CHILDS e KROOK, 2006; DAHLERUP, 2006; GREY, 2006; MANSBRIDGE, 1999; PHILLIPS, 2001; YOUNG, 1990), mas também possui considerações empíricas, uma vez que o único grupo social que possui políticas públicas implementadas relativas à inclusão representativa no Brasil são as mulheres (ABREU, 2010; ARAÚJO, 2001; MIGUEL, L. F. 2000; MIGUEL, S. M. 2000; RABAT, 2002), ainda que outros grupos sejam continuamente apresentados como estando sub-representados na política brasileira (CAMPOS e MACHADO, 2017; OLIVEIRA, 2015).

A quarta etapa tratou de determinar qualitativamente se, pelo conteúdo das mesmas três variáveis relativas ao conteúdo legislativo, as proposições indicavam favorecer de alguma forma as mulheres. Nesta etapa foram removidos os itens que se enquadraram nas palavras-chave utilizadas nos filtros, mas que se referiam a outros temas diferentes dos buscados, ou por correspondências exatas com as palavras-chave, mas que no contexto da proposição endereçavam outras questões.<sup>29</sup> Foram removidas da listagem somente as proposições para as

<sup>28</sup> A lista completa das palavras-chave utilizadas para a aplicação do filtro nas três variáveis de interesse pode ser encontrada no Apêndice A.

<sup>29</sup> Exemplo à primeira situação é o filtro “listas pr”, que visava encontrar proposições relativas a listas preordenadas ou pré-ordenadas, mas acabou encontrando projetos relativos a “motociclistas profissionais”, devido à correspondência das palavras. Exemplo ao segundo é o filtro “gênero”, que visava encontrar proposições relativas a, por exemplo, redistribuição de cadeiras parlamentares baseadas no gênero dos candidatos, mas que por vezes encontrou propostas que tratavam da doação de alimentos de diferentes gêneros alimentícios.

quais existiam fortes indícios de inadequação, sendo as proposições que ensejavam dúvidas mantidas para análise posterior.

Já em um quinto momento, verificou-se quais dessas proposições estavam possivelmente relacionadas a promover mulheres em espaços públicos de poder, conceito entendido como as políticas públicas que de alguma forma buscam fortalecer, incluir ou dar suporte às mulheres em qualquer posição dentro de qualquer instância governamental, excluindo, portanto, medidas que de alguma forma são desenhadas para melhorar a condição das mulheres no âmbito privado, como por exemplo aquelas relacionadas à violência doméstica.<sup>30</sup> Também nesta etapa optou-se por manter neste grupo os itens que exigiam uma análise pormenorizada, como quando as informações da ementa não demonstravam ser suficientemente completas para indicar se poderiam ser enquadrados ou não como proposições relacionadas a mulheres em espaços públicos de poder.

O resultado dessa triagem culminou em um subconjunto mais reduzido, mas que exigia informações complementares para que a análise pudesse prosseguir. Para essas proposições, portanto, recorreu-se à seção “Ficha de Tramitação” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b), de onde foram obtidos novos dados, tais quais os principais autores das proposições, a situação de tramitação (transformada, arquivada, prejudicada, em tramitação), a forma de apreciação (apreciação pelo Plenário ou apreciação conclusiva pelas comissões), a justificativa das proposições (em alguns casos disponível somente em formato documental na ficha) e a relação de proposições apensadas. Isso foi possibilitado pela existência, em cada uma das proposições, de um número de identificação único, o qual, quando inserido em um endereço de URL padrão do site da Câmara, permitiu que as informações completas de tramitação fossem acessadas.<sup>31</sup>

Durante esse processo de análise, principalmente consultando as proposições apensadas, verificou-se que em alguns casos os filtros estabelecidos na terceira etapa de análise das informações disponibilizadas a partir da seção “Dados Abertos” não haviam sido suficientes para contemplar todas as proposições de interesse. Em casos como esse, os filtros foram sendo complementados, reiniciando o processo de análise (por exemplo, alguns termos não contemplados inicialmente foram adicionados, como “equidade”, com trema, já que o novo

<sup>30</sup> Isso não significa dizer que a relação entre a condição da mulher no âmbito privado e no âmbito público estejam dissociadas, como bem apresenta Biroli (2018), mas sim que são políticas públicas que buscam endereçar aspectos diferentes das condições das mulheres, sendo, portanto, um mero recorte de dados.

<sup>31</sup> A variável que contém a numeração padrão é a “id” e o endereço padrão é o “<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=>”. Adicionando o número único após o último elemento do URL, é possível acessar a ficha de tramitação completa.

acordo ortográfico modificou sua grafia durante os anos analisados). Subsistindo proposições relacionadas e não contempladas pelos filtros, elas foram incluídas à amostra nesta etapa, e suas fichas de tramitação também foram analisadas. Ainda que indesejável, essa inclusão foi necessária devido a limitações do próprio banco de dados, como nos casos em que as variáveis com as justificativas da proposição não continham informação alguma ou estavam incompletas, mas suas fichas de tramitação possuíam informações mais substantivas.

A terceira etapa nesse segundo bloco de etapas de seleção tratou de delimitar com mais precisão o que se entendia por espaços públicos de poder, para aproximar as proposições disponíveis à pergunta principal do presente trabalho. Foram criadas três categorias, sendo que a primeira delas foi a mesma definição utilizada anteriormente, de caráter amplo. A análise neste ponto consistiu em mitigar eventuais dúvidas de enquadramento a essa categoria utilizando-se das informações de tramitação, que não puderam ser sanadas baseando-se exclusivamente nos dados abertos das proposições. A segunda categoria definiu a questão utilizando como base um dos relatórios emitidos pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, produzido em resposta aos relatórios emitidos pelo Brasil. Segundo essa concepção, espaços públicos de poder seriam “todos os níveis e instâncias de tomada de decisão política, incluindo em cargos eletivos, nos níveis mais altos do Judiciário e na diplomacia”<sup>32</sup>. Em seguida, optou-se por criar uma categoria ainda mais restrita, removendo as menções à diplomacia e o poder Judiciário e aproximando-se da concepção apresentada no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), de “espaços públicos privilegiados de discussão, decisão e intervenção política” (BRASIL, 2008, p. 116), privilegiando as posições ocupadas nas câmaras e no governo, de modo que a concepção final de espaços públicos de poder proposta por esse trabalho é a de “cargos ocupados por pessoas eleitas e nomeados do alto escalão do Executivo e Legislativo”.

Os casos enquadrados nessa definição restrita foram então segregados em dois grupos distintos, de acordo com os objetivos propostos por cada uma dessas políticas públicas. Em um deles foram elencadas as proposições de fortalecimento e suporte a mulheres em espaços públicos de poder, isto é, que visam oferecer algum tipo de embasamento, teórico, normativo e organizacional para que outras medidas em prol de mulheres possam ser adotadas. A ratificação do texto da CEDAW, proposta em 2001 e aprovada em 2002 na forma de decreto legislativo (PDC 1357/2001), pode ser considerada um exemplo desta categoria, pois muitas outras

<sup>32</sup> No original, “all levels and instances of political decision-making, including in elected bodies, at the highest levels of the judiciary, and in diplomacy” (CEDAW, 2007, p. 5).

proposições foram feitas com as fundamentações apresentadas por essa convenção internacional. Além dessa, a PEC 590/2006, que busca assegurar uma representação proporcional de mulheres nas Mesas Diretoras e nas comissões de ambas as Casas seria uma outra proposição exemplificativa digna de menção, pois fortalece a posição de mulheres que já conseguiram acessar espaços públicos. Já o segundo grupo, no qual melhor se enquadram as proposições referentes ao presente objetivo de pesquisa, estariam as políticas públicas cujo objetivo é a inclusão de mulheres a espaços públicos de poder (ou a facilitação de seu acesso), como por exemplo as cotas de candidaturas que se destinam a mulheres.

No entanto, ainda que se tenha chegado a uma quantidade significativamente menor de proposições, um último passo é necessário para se delimitar quais políticas públicas de inclusão representativa de mulheres lograram alcançar a agenda decisória. Para atingir esse fim, considerou-se que todas as proposições apresentadas até então podem ser consideradas como itens que estão na agenda governamental, levando-se em conta que são propostas que receberam a atenção necessária de pessoas dentro e ao redor do governo (KINGDON, 2014) para que pudessem, no mínimo, se tornarem proposições legislativas. Todavia, definir o que pode ser considerado como uma política pública que teria chegado à agenda decisória se apresenta como uma tarefa mais complexa. Considerando que nesse nível de agenda estariam as proposições prontas para uma tomada de decisão final (KINGDON, 2014), ou seja, o momento imediatamente anterior à sua aprovação ou rejeição, utilizou-se, como referência, a possível última etapa de cada proposição. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) permite duas possibilidades para se decidir sobre um assunto em última etapa: submetendo-o ao Plenário ou, em alguns casos e com base no exposto no art. 24, pelas comissões. Relacionado a forma de apreciação das proposições (“Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário” ou “Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II”) com a etapa de tramitação alcançada por uma dada proposição – ambas informações disponíveis na seção “Ficha de Tramitação” –, seria possível delimitar quais políticas públicas lograram alcançar a agenda decisória. Essa, portanto, seria a população de casos disponíveis para análise no presente trabalho.

Ainda assim, existem diferenças entre as proposições que alcançam a agenda de decisão. Algumas são de fato deliberadas nessa última instância pelo órgão que lhe compete – Plenário ou comissões –, enquanto outras tem o fim de seu processo de tramitação decretado pelo que ocorre em outras proposições correlatas. Isso ocorre principalmente nas situações descritas no art. 164 do Regimento Interno, quando há a denominada prejudicialidade (BRASIL, 1989). Ou seja, apesar todas serem proposições que alcançam esse nível de agenda, somente algumas

poucas delas possuem a raridade de terem uma decisão tomada na última instância atinente à sua forma de apreciação: essas são, nos limites da presente dissertação, os casos extremos de medidas de inclusão representativa que alcançam a agenda decisória.

### 1.3 SELEÇÃO DE CASOS

Uma vez descritos os métodos de seleção utilizados, esta seção irá apresentar sistematicamente os dados derivados desse processo de seleção, para, na sequência fazer uma breve exposição dos quatro casos extremos encontrados, justificando a escolha pela Minirreforma Eleitoral de 2009.

#### 1.3.1 A agenda decisória na prática

O resumo da quantidade de proposições legislativas e possíveis casos encontra-se sumarizado na Tabela 1. Com relação a esses dados, alguns merecem destaque. Primeiramente, é possível verificar que as duas primeiras sequências de filtros aplicados (etapas a.2 e a.3), restringem significativamente a amostra, permitindo que a seleção e casos possa ser operacionalizada sobre um número mais factível de opções. Os filtros da etapa a.3 também demonstraram ser relativamente apurados, considerando que aproximadamente 78% das proposições encontradas estavam de alguma forma relacionadas a políticas públicas que de alguma forma favoreciam as mulheres (a.4).

Na sequência, vale destacar que das 1.630 políticas públicas que potencialmente buscam favorecer a condição das mulheres (a.4), um percentual de 23%, estão potencialmente relacionadas a mulheres em espaços públicos de poder (a.5). Quando essas proposições, por sua vez, foram submetidas à análise pormenorizada, 91 novas proposições foram incluídas e analisadas (b2), número que corresponde a 25% do total de proposições cuja ficha de tramitação foi analisada a fundo. Ainda que aparentemente expressivo, é importante notar que nenhuma delas chegou a ser categorizada na categoria relativa a inclusão de mulheres em espaços públicos de poder (b.4.2), o que demonstra, mais uma vez, a validade dos filtros temáticos da etapa a.3.

Também é importante mencionar que recorrer aos dados da ficha de tramitação foi fundamental para melhor entender a amostra. Das 358 políticas públicas potencialmente sujeitas a se tornarem estudos de casos (b.1, b.2) de acordo com os dados obtidos na seção “Dados Abertos”, somente 150 (aproximadamente 42%) puderam ser efetivamente enquadradas com a categoria mais ampla de mulheres em espaços públicos de poder após a análise da ficha de tramitação (b.3.1). A segregação entre medidas de inclusão daquelas de

fortalecimento e suporte também se demonstrou frutífera: das 97 proposições categorizadas como referentes a um conceito restrito de mulheres em espaços públicos de poder (b.3.3), somente 54 – isto é, algo próximo a 56% – podem ser consideradas as mais próximas ao objeto de pesquisa do presente trabalho (b.4.2), por tratar de acesso de mulheres a espaços públicos de poder.

Essas mesmas 54 proposições, considerando os conceitos utilizados, podem ser entendidas como políticas públicas que alcançaram a agenda governamental (b.5.1), mas somente 25 delas teriam recebido uma decisão final (b.5.2), o que delimita a listagem de possíveis casos a serem estudados, ou, em outras palavras, a população de casos relacionada à presente pesquisa.<sup>33</sup> Dentre essas, quatro delas chamam a atenção pelo valor extremo na variável criada “Decisão Tomada”: o PL 180/1995, o PL 5451/2001, o PL 5498/2009 e o PL 5735/2013 (b.5.3). Todas elas foram proposições que passaram por todas as etapas possíveis do processo decisório, a qual, no caso de todas elas, era a decisão pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

É importante destacar que a delimitação utilizada para se referir ao que está ou não na agenda decisória irá depender do período em que essa análise é realizada. Considerando que o que está na agenda governamental ainda não recebeu uma decisão, isso pode vir a ocorrer futuramente, de tal forma que a informação da quantidade de políticas públicas que teriam alcançado a agenda governamental ou decisória será sempre uma espécie de “fotografia” do momento no qual a análise está sendo realizada. Ou, nas palavras de Kingdon, “assuntos entram e saem da agenda, e é inclusive difícil de definir qual é o status da agenda”<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> A relação completa dessas 25 proposições pode ser encontrada no Apêndice B.

<sup>34</sup> No original, “Subjects drift onto the agenda and drift off, and it is difficult even to define agenda status” (KINGDON, 2014, p. 2).

Tabela 1 - Quantidade de proposições legislativas da Câmara dos Deputados do Brasil em cada etapa do processo de seleção (1995-2014)

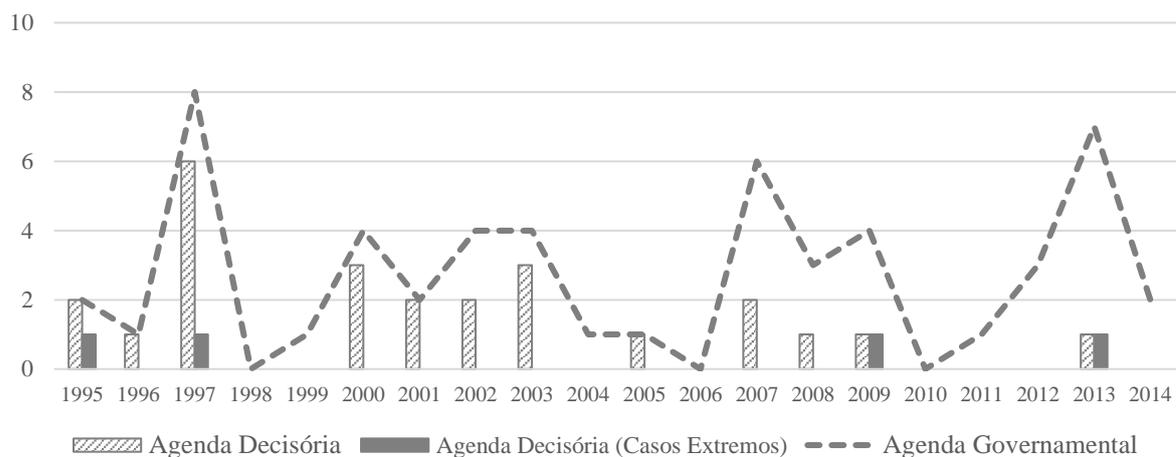
| <b>Etapa seleção</b> | <b>Categorias de proposições legislativas</b>  | <b>50ª Leg.<br/>(1995-<br/>1998)</b> | <b>51ª Leg.<br/>(1999-<br/>2002)</b> | <b>52ª Leg.<br/>(2003-<br/>2006)</b> | <b>53ª Leg.<br/>(2007-<br/>2010)</b> | <b>54ª Leg.<br/>(2011-<br/>2014)</b> | <b>Total<br/>(1995-<br/>2014)</b> |
|----------------------|--|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| a.1                  | Total de proposições legislativas  | 14.072                               | 31.274                               | 61.331                               | 62.990                               | 65.457                               | 235.124                           |
| a.2                  | Proposições (a.1), tipo medidas, projetos e propostas  | 6.873                                | 11.851                               | 12.633                               | 12.986                               | 11.838                               | 56.181                            |
| a.3                  | Proposições (a.2), menções a equidade, reformas e mulheres   | 337                                  | 398                                  | 441                                  | 434                                  | 473                                  | 2.083                             |
| a.4                  | Proposições (a.3), favorecem mulheres (potencial)  | 223                                  | 290                                  | 354                                  | 350                                  | 413                                  | 1.630                             |
| a.5                  | Proposições (a.4), mulheres em espaços públicos de poder (potencial)   | 20                                   | 28                                   | 47                                   | 77                                   | 95                                   | 267                               |
| b.2                  | Proposições relacionadas incluídas, não previamente selecionadas   | 4                                    | 13                                   | 16                                   | 35                                   | 23                                   | 91                                |
| b.1, b.2             | Proposições submetidas à análise de fichas de tramitação (a.5 + b.2)   | 24                                   | 41                                   | 63                                   | 112                                  | 118                                  | 358                               |
| b.3.1                | Proposições (b.1, b.2), mulheres em espaços públicos de poder, ampla   | 15                                   | 22                                   | 27                                   | 41                                   | 45                                   | 150                               |
| b.3.2                | Proposições (b.1, b.2), mulheres em espaços públicos de poder, intermed.   | 14                                   | 19                                   | 19                                   | 25                                   | 26                                   | 103                               |
| b.3.3                | Proposições (b.1, b.2), mulheres em espaços públicos de poder, restrita  | 11                                   | 19                                   | 19                                   | 22                                   | 26                                   | 97                                |
| b.4.1                | Proposições (b.3.3), fortalec. e sup. mulheres em espaços públicos poder   |                                      | 8                                    | 13                                   | 9                                    | 13                                   | 43                                |
| b.4.2                | Proposições (b.3.3), inclusão de mulheres em espaços públicos de poder   | 11                                   | 11                                   | 6                                    | 13                                   | 13                                   | 54                                |
| b.5.1                | Proposições (b.4.2) de inclusão de mulheres a espaços públicos de poder na agenda governamental                  | 11                                   | 11                                   | 6                                    | 13                                   | 13                                   | 54                                |
| b.5.2                | Proposições (b.4.2) de inclusão de mulheres a espaços públicos de poder na agenda decisória – população de casos | 9                                    | 7                                    | 4                                    | 4                                    | 1                                    | 25                                |
| b.5.3                | Proposições (b.4.2) de inclusão de mulheres a espaços públicos de poder na agenda decisória – casos extremos     | 2                                    |                                      |                                      | 1                                    | 1                                    | 4                                 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das seções “Dados Abertos” e “Ficha de Tramitação” do site da Câmara dos Deputados. Última atualização em 26/11/2019.

### 1.3.2 Quatro casos extremos e a Minirreforma Eleitoral de 2009

Como salientado anteriormente, dentre as opções possíveis de seleção de casos apresentadas por Seawright e Gerring (2008), a mais adequada considerando os objetivos propostos pelo presente trabalho seriam os casos extremos, e quatro deles foram encontrados na análise realizada para essa finalidade. Além disso, em se optando por seguir as orientações de Levy (2008), os estudos de caso que pretendem gerar hipóteses devem preferencialmente trabalhar com uma quantidade reduzida de casos, para que existam mais opções possíveis de casos nos quais as hipóteses poderiam ser testadas posteriormente. A partir desses pressupostos, resta definir qual dos quatro casos seria o mais adequado para a análise em profundidade dos capítulos seguintes.

Gráfico 1 – Proposições legislativas de acesso de mulheres a espaços públicos de poder na agenda da Câmara dos Deputados, por ano de apresentação (1995-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados das seções “Dados Abertos” e “Ficha de Tramitação” do site da Câmara dos Deputados. Última atualização em 26/11/2019.

Acompanhando a ordem cronológica, conforme demonstrado no Gráfico 1, nota-se que o primeiro ano no qual é apresentada uma medida de inclusão representativa que consegue chegar à agenda decisória é 1995, com o PL 180/1995. Ainda que o objetivo desse projeto de lei fosse a regulamentação das eleições municipais de 1996, parte de sua tramitação ocorreu concomitantemente à “IV Conferência Mundial sobre a Mulher”, que ocorreu em Pequim, na China, entre os dias 4 e 15 de setembro de 1995. A Conferência de Pequim é reconhecida como uma das grandes propulsoras da difusão de políticas públicas de inclusão a mulheres à política (FALLON, SWISS e VITERNA, 2012), algo que também se aplicou ao caso brasileiro

(SACCHET, 2009), sendo reconhecido até mesmo por parlamentares presentes na Câmara à época (SUPLICY, 1996). Como resultado, a proposição, que é aprovada sob a forma da lei nº 9100/1995 estabelece, dentre outros itens, que cada partido ou coligação deveria reservar 20% das vagas de candidatos para mulheres (RABAT, 2002).

Dois anos mais tarde, o PL 2695/1997 é apresentado, buscando estabelecer as normas para as eleições a partir de 1998. Seu objetivo, assim como a proposição mencionada anteriormente, era regulamentar o sistema eleitoral brasileiro e, durante sua tramitação, foram incorporados artigos que tratam da questão da representação feminina na política. As duas principais diferenças desta proposta com relação à anterior no que concerne ao acesso de mulheres à espaços públicos de poder seriam, primeiramente, que a cota mínima para candidatas passaria de 20% a 30% a partir das eleições do ano 2000 (com uma breve transição nas eleições de 1998, cujo percentual seria de 25%); e, em segundo lugar, que a reserva de vagas passaria a abranger não somente as Câmaras Municipais, mas também todos os outros cargos parlamentares, como os da Câmara Federal, das Assembleias Legislativas e da Câmara Distrital (MIGUEL, S. M. 2000). Apesar do aumento dos percentuais, a redação adotada no texto legislativo – que por fim foi aprovado sob a alcunha de lei nº 9.504/1997 – permitiu que esses percentuais não necessariamente fossem cumpridos pelos partidos, como demonstrado por diversos estudos posteriormente publicados sobre o tema (ARAÚJO, 2001; MIGUEL, 2000).

Passa-se então mais de uma década até que alguma política pública de inclusão representativa alcance a etapa final da agenda decisória. De 1998 a 2008 algumas proposições chegam a receber algum tipo de decisão, mas trata-se principalmente de casos de prejudicialidade declarada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, decisões que não necessariamente consideram o mérito e o conteúdo das proposições. Um exemplo emblemático é o PL 6216/2002, iniciado pela deputada Luiza Erundina, à época deputada do estado de São Paulo pelo PSB. Em 2007, este projeto de lei, que buscava destinar 30% dos recursos do Fundo Partidário à criação e manutenção de programas de promoção da participação política das mulheres é declarado prejudicado, face à rejeição de um projeto em Plenário que versava sobre outras questões eleitorais, mas que não tratavam especificamente da destinação de parcela do Fundo Partidário para incentivar o acesso de mulheres à política. A deputada, então, entra com um recurso contra a declaração de prejudicialidade, o qual é deferido.

Seu projeto só voltaria a receber uma nova decisão – e, mais uma vez, de prejudicialidade – com a aprovação do PL 5498/2009. Com finalidade de modificar o sistema eleitoral e partidário brasileiro, essa proposição, em sua versão final, também contemplava

medidas de inclusão de mulheres aos espaços públicos de poder, dentre as quais quatro merecem destaque (ABREU, 2010; (BRASIL, 2009):

- a) A alteração feita à lei nº 9507/1997, em seu art. 10, §3º, substituindo a expressão “deverá reservar” pela palavra “preencherá” em relação ao percentual de candidaturas de cada sexo, determinando um mínimo de 30% e um máximo de 70%, reforçando a necessidade de cumprimento do percentual;
- b) A alteração feita à lei nº 9096/1995, com a inserção do art. 44, V, reservando o mínimo de 5% do total de recursos do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres;
- c) A alteração feita à lei nº 9096/1995, com a inserção do art. 44, §5º, prevendo que os partidos que não cumprirem o disposto do inciso V do art. 44 deverão, no ano subsequente, acrescer 2,5% do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, sem poder utilizar esse montante para outra atividade;
- d) A alteração feita à lei nº 9096/1995, com a inserção do art. 45, IV, reservando o mínimo de 10% do tempo total da propaganda eleitoral gratuita para a promoção e difusão da participação política feminina.

É após a transformação dessa proposição na lei nº 12034/2009 que o projeto de lei anteriormente mencionada de Erundina seria finalmente declarado prejudicado, uma vez que sua ideia de destinação de recursos do Fundo Partidário para incentivar candidaturas femininas chega a ser de fato discutida, mas somente ao ser incorporada a essa nova proposição de mudança mais ampla no sistema eleitoral e partidário brasileiro.

Por fim, no período de 20 anos de análise de proposições delimitado por essa pesquisa, somente mais uma logra chegar à última etapa da agenda decisória que, também neste caso, é o Plenário. O PL 5735/2013 é apresentado com o objetivo de alterar regras eleitorais e relativas a partidos políticos, mas também acaba recebendo durante sua tramitação algumas alterações referentes às mulheres. Neste caso, o texto final, aprovado como lei nº 13165/2015, contemplava alterações em dois pontos importantes (SEVERO e CHAVES, 2015). O primeiro é no art. 93 da lei nº 9.504, estipulando que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pode em anos eleitorais requisitar às emissoras de rádio e televisão que dediquem cinco minutos diários a, dentre outras informações, incentivar a participação feminina na política. O segundo é no art. 44 da lei nº 9096/1995, prevendo que a reserva de 5% do Fundo Partidário, instituída em 2009, além de poder ser acumulada, também poderia ser utilizada para financiar candidaturas de mulheres.

Esse processo de seleção de casos, além de servir à finalidade inicialmente proposta, também contribuiu para que alguns detalhes fossem ressaltados, principalmente com relação à semelhança existente entre esses casos extremos. Todos eles legislam sobre reformas amplas em aspectos do sistema político brasileiro, como eleições e partidos políticos. Em todos eles, as medidas de inclusão representativa parecem ter sido inseridas posteriormente ao projeto, e não estavam na ementa inicial. Também é comum a eles o fato de terem sido aprovados, fato que chama a atenção, ainda que as teorias de estabelecimento de agenda não se dediquem a entender o processo de tomada autoritária de decisão (no que se refere à aprovação ou não de uma proposta de política pública). Essas semelhanças, ainda que passíveis de confirmação posterior, sugerem, pelo menos a princípio, uma possibilidade de generalização analítica futura.

Para além de suas semelhanças, cada um desses possíveis casos também apresenta distintos motivos para serem estudados. Por exemplo, os primeiros poderiam ser analisados pela perspectiva da difusão internacional de ideias e de seu ineditismo, e os dois últimos pela relação das políticas públicas que propõe com o feedback de políticas públicas anteriores. No entanto, um deles em particular chama a atenção pela abrangência de assuntos abordados, pelo período anterior sem alterações significativas sobre o assunto e também pelo estabelecimento de critérios claros e mensuráveis para suas propostas de inclusão de mulheres a espaços públicos de poder: o PL 5498/2009, também denominado Minirreforma Eleitoral de 2009 quando ratificado. É principalmente por esta razão que o restante desta pesquisa buscará entender os processos de *agenda-setting* que fizeram com que esse caso fosse uma política pública tão atípica em termos do nível de agenda decisória que foi possível ser alcançado. Trata-se, portanto, de entender o que vem antes desse resultado, ou seja, suas etapas pré-decisórias, que é justamente a que se propõe a teoria de John Kingdon (2014), abordagem que será discutida em profundidade nos próximos capítulos.

## **2 AGENDA E A MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2009**

Como a Minirreforma Eleitoral de 2009 entra na agenda governamental? Como é aberta a janela de políticas públicas que permite que essa proposição passe da agenda governamental para a decisória? O presente capítulo busca oferecer soluções para essas duas principais perguntas, que estão intimamente relacionadas a três elementos-chave do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2014): fluxo de problemas, fluxo de políticas públicas e janelas de políticas públicas. Primeiramente, apresenta esse referencial teórico em maior detalhe, tratando de seus principais conceitos e da aplicabilidade aos objetivos propostos. Na sequência, discute os materiais e métodos utilizados para empreender a análise empírica, que envolve fundamentalmente a análise de conteúdo qualitativa de discursos parlamentares com a indução de um sistema de códigos da teoria de Kingdon (2014). Já na terceira seção são apresentados os resultados, buscando demonstrar os principais elementos relativos à entrada da Minirreforma Eleitoral de 2009 na agenda governamental e decisória, a partir do Modelo dos Múltiplos Fluxos.

### **2.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA ANÁLISE DA AGENDA**

Esta seção tem por objetivo apresentar os principais conceitos relativos ao Modelo de Múltiplos Fluxos, com ênfase nos principais elementos teóricos relacionados aos processos de estabelecimento de agenda e abertura de janelas de políticas públicas. Para tal, apresenta uma breve introdução que diferencia o conceito de agendas e alternativas e apresenta de maneira mais abrangente a teoria de Kingdon (2014). Na segunda seção, os três elementos teóricos mais utilizados na análise empírica posterior são analisados em profundidade, isto é, fluxo de problemas, fluxo político e as janelas de políticas públicas. Por fim, é apresentada uma breve discussão sobre a aplicabilidade do modelo teórico ao objeto e aos objetivos de pesquisa da presente dissertação.

#### **2.1.1 Agendas, alternativas e os três fluxos**

Como mencionado anteriormente, a teoria de Kingdon (2014) tem seu foco voltado para as etapas pré-decisórias de uma política pública. O autor entende o conceito de agenda como uma espécie de lista de temas que recebe atenção por pessoas dentro e ao redor do governo em um dado momento do tempo. Ela poderia, por sua vez, ser subdividida entre a agenda governamental e a decisória, em um “afunilamento” do que de fato chega a ter uma decisão tomada a seu respeito. No entanto, a etapa pré-decisória teria dois processos motrizes, sendo

que o estabelecimento de agenda seria somente um deles. O segundo, denominado especificação de alternativas, seria o procedimento de seleção no qual as políticas públicas que se apresentam como as possíveis soluções a problemas da agenda seriam escolhidas.<sup>35</sup> Em outras palavras, seria a delimitação das alternativas, dentre todas as possibilidades disponíveis para se endereçar um problema, a um pequeno conjunto de opções que seriam seriamente consideradas pelos atores governamentais.

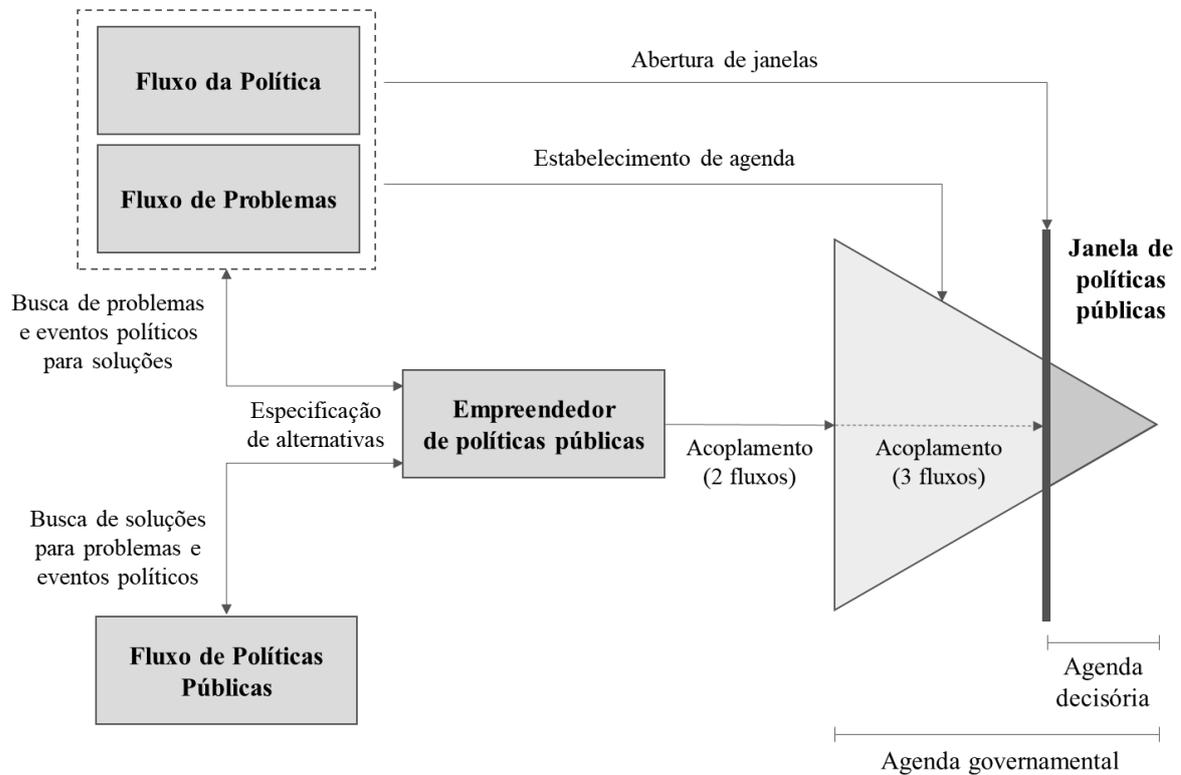
Tanto o estabelecimento de agenda quanto a especificação de alternativas seriam, nesse sentido, atividades de circunscrição: no primeiro caso, delimitando os itens que entram na agenda; no segundo, reduzindo a quantidade de opções possíveis de políticas públicas. Segundo Zahariadis (2014), essa necessidade de limitar o escopo do que é submetido à discussão e decisão governamental parte de três pressupostos teóricos, sendo que dois deles merecem atenção inicialmente. O primeiro seria com relação à capacidade de devotar atenção a diferentes temas. As organizações políticas (e a respectiva divisão do trabalho dentro delas) seriam aptas a processar diversos temas de uma única vez – atenção sistêmica –, mas isso não se aplicaria aos tomadores de decisão: devido a limitações biológicas e cognitivas esses indivíduos só conseguiriam se devotar a um tema de cada vez, no que pode ser denominado atenção serial. Além desse, o segundo pressuposto seria uma limitação de caráter temporal: considerando que não haveria tempo disponível para que cada um dos temas e alternativas disponíveis fossem analisados minuciosamente, os tomadores de decisão optariam por escolher aqueles que estariam, de algum modo, em evidência.

Grande parte do valor da teoria de Kingdon (2014) deriva de sua argumentação de que esses processos de delimitação possuiriam características comuns, de tal forma que três processos seriam os responsáveis por isso: o fluxo de problemas, o fluxo político e o fluxo de políticas públicas.<sup>36</sup> O primeiro e o segundo estariam relacionados ao estabelecimento da agenda e o terceiro estaria relacionado à especificação de alternativas. Além disso, a natureza dos participantes em cada um deles seria distinta: enquanto no fluxo de problemas e da política seria mais comum encontrar atores visíveis – isto é, que recebem mais atenção da imprensa e do público em geral –, no fluxo de políticas públicas seria mais recorrente a presença de comunidades de especialistas, geralmente ocultos do grande público.

<sup>35</sup> “Alternativas”, “políticas públicas” e “soluções” são palavras utilizadas de maneira praticamente intercambiável no presente trabalho quando se referirem às distintas possibilidades de ação governamental que podem vir a se tornar decisões do poder público, inclusive por meio de leis e decretos.

<sup>36</sup> No original, respectivamente, “problem stream”, “political stream” (ou “politics stream”) e “policy stream” (KINGDON, 2014, tradução nossa).

Figura 1 – Representação esquemática do Modelo de Múltiplos Fluxos



Fonte: Elaboração própria a partir de Kingdon (2014).

Isso conduz ao terceiro pressuposto teórico de acordo com Zahariadis (2014), também muito reforçado na obra de Kingdon (2014): a independência desses fluxos. Cada um desses processos teria suas próprias dinâmicas e regras e, diferentemente de outras teorias “clássicas” no que tange ao entendimento de políticas públicas como uma sequência de etapas (JOHN, 2013), os fluxos seriam logicamente iguais e nenhum antecederia o outro cronologicamente (KINGDON, 2014). Apesar dessa separação, haveria momentos nos quais os fluxos se uniriam, isto é, quando um problema seria reconhecido, uma solução adequada a ele seria aceita e existira também um ambiente político favorável. Quando isso ocorresse, seria possível que um tema conseguisse sair da agenda governamental e alcançar a agenda decisória. Esses momentos, todavia, seriam escassos e dificilmente ocorreriam de maneira aleatória, de tal maneira que normalmente o acoplamento dos três fluxos seria coordenado por um agente político específico – o empreendedor de políticas públicas – e em momentos breves e transitórios que favoreceriam sua adoção – a janela de políticas públicas<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Também chamada, em tradução nossa, de “janela de oportunidade” (CAIRNEY e ZAHARIADIS, 2016, p. 100).

Em resumo, haveria cinco elementos estruturais principais nessa teoria de Kingdon, (esquematisada na Figura 1), também conhecida como Modelo dos Múltiplos Fluxos. São eles os três fluxos (problemas, política e políticas públicas), as janelas de políticas públicas e os empreendedores de políticas públicas (ZAHARIADIS, 2014). Vale ressaltar que, além desses elementos estruturais, Kingdon (2014) também destaca o papel da agência, isto é, dos participantes que atuam em cada um desses fluxos, sejam eles visíveis ou ocultos. Cada um desses elementos será explorado em profundidade no presente trabalho, em momentos distintos. O presente capítulo tem por objetivo compreender os processos de estabelecimento de agenda e de abertura de janelas, para que, no capítulo seguinte, seja possível se aprofundar nos principais elementos relacionados à união dos fluxos e ao acoplamento.

### **2.1.2 Fluxo de problemas, fluxo político e abertura de janelas**

Considerando a independência de cada um dos fluxos do modelo teórico de Kingdon (2014), cada um deles possuiria uma série de características próprias, as quais encontram-se sintetizadas no Quadro 3. Esta subseção tem por objetivo apresentar as principais partes constituintes de dois fluxos relacionados ao processo de estabelecimento de agenda – o fluxo de problemas e o fluxo da política –, assim como tratar brevemente do método de formação de consenso existente no fluxo político e apresentar a chamada janela de políticas públicas.

Primeiramente, para se entender o processo de estabelecimento da agenda é fundamental conhecer a natureza dos principais agentes que estariam relacionados a ele. Segundo Kingdon (2014), nenhum ator específico seria responsável por controlar todo o processo de políticas públicas. No entanto, existiriam certos agrupamentos<sup>38</sup> específicos de pessoas que participariam do processo pré-decisório, cada qual com impactos diferentes. Quanto ao estabelecimento de agenda, o autor esclarece que o grupo que mais impactaria esse processo seria o dos atores visíveis, ou seja, aqueles que, devido à posição ocupada, estariam sob o escrutínio constante do grande público e da cobertura da imprensa. Dentre esses, os principais seriam, em ordem decrescente de sua capacidade de influenciar a agenda, o presidente, os nomeados do alto escalão do Governo Federal (como os ministros, no caso brasileiro) e congressistas proeminentes. Além desses, outros participantes seriam capazes de influenciar a agenda com impacto reduzido, como a mídia, grupos de interesse, e os partidos políticos, mas geralmente os principais atores visíveis seriam aqueles submetidos ao crivo das eleições, seja de maneira

<sup>38</sup> No original, “clusters” (KINGDON, 2014, p. 19, tradução nossa).

direta (como presidentes e parlamentares) ou indireta (ocupantes de cargos nomeados, por exemplo).

Quadro 3 – Principais características dos três fluxos do Modelo de Múltiplos Fluxos

| <b>Fluxos / Característica</b>        | <b>Fluxo de problemas</b>      | <b>Fluxo político</b>                   | <b>Fluxo de políticas públicas</b>           |
|---------------------------------------|--------------------------------|---|--|
| <b>Processo relacionado</b>           | Estabelecimento de agenda      | Estabelecimento de agenda               | Especificação de alternativas                |
| <b>Principais subelementos</b>        | Indicadores                    | Humor nacional                          | Emergência de ideias                         |
|                                       | Eventos focalizadores          | Balanço de forças políticas organizadas | Sobrevivência de ideias                      |
|                                       | Feedback de políticas públicas | Eventos dentro do governo               | Seleção de ideias                            |
| <b>Principais participantes</b>       | Participantes visíveis         | Participantes visíveis                  | Participantes ocultos                        |
| <b>Janela relacionada</b>             | Janela de problemas            | Janela política                         | -  |
| <b>Método de formação de consenso</b> | -                              | Barganha<br>Efeito adesão               | Persuasão e conscientização<br>Efeito adesão |

Fonte: Elaboração própria a partir de Kingdon (2014).

Um item passaria a fazer parte na agenda governamental principalmente com a ação desses atores visíveis, cujo comportamento poderia ser entendido segundo a lógica de dois fluxos. Um deles, o fluxo de problemas, envolveria a transformação interpretativa de uma condição em um problema, isto é, a mudança de percepção que faria com que as pessoas passassem a achar que algo deve ser feito para que a situação de uma condição fosse alterada. Caso não existisse uma interpretação por parte dos principais atores relacionados ao governo de que uma condição devesse ser mudada, por mais grave que ela pudesse aparentar ser aos olhos de alguns, ela não seria vista como um problema. Em um cenário no qual só seria possível dedicar atenção a poucos assuntos e onde o tempo para tomar decisões seria escasso, uma das razões para que um assunto passasse a fazer parte da agenda seria, portanto, quando ele começasse a ser visto como um problema.

Kingdon (2014) argumenta que existiriam três formas principais de enquadrar algo como um problema: indicadores, eventos focalizadores e feedback de políticas públicas

anteriores.<sup>39</sup> Com relação à primeira delas, o autor argumenta que haveria uma tendência de que as pessoas prestassem atenção àquilo que pode ser demonstrável. Nesse sentido, a principal função dos indicadores seria avaliar a magnitude de um problema (quão problemático ele seria) quanto para tomar conhecimento sobre possíveis variações em um problema (se estaria aumentando ou diminuindo no decorrer do tempo, por exemplo).

A segunda maneira seria com a ocorrência de eventos focalizadores que, como o próprio nome sugere, seriam situações que direcionariam o foco de atenção para uma determinada condição, reforçando a ideia de que algo deveria ser feito a seu respeito. Um dos exemplos mais comuns desse tipo de circunstância seriam crises e desastres, que gerariam uma sensação de urgência que dinamizaria a prioridade de determinados assuntos. De maneira similar, a difusão de um símbolo poderoso (isto é, de um evento que conseguisse condensar percepções difusas sobre um determinado assunto) também seria um importante agente de redirecionamento de atenção. Por fim, as experiências pessoais dos participantes envolvidos com o estabelecimento de agenda também seriam importantes. Uma pessoa com um histórico de militância em uma determinada área, como por exemplo em movimentos feministas, teria uma maior probabilidade de concentrar sua atenção em assuntos relacionados a essas vivências pessoais passadas.

Já o terceiro modo comum para se reconhecer um problema seria com o feedback de políticas públicas anteriores. Seja por meio de monitoramento rotineiro de programas governamentais ou de reclamações recebidas (dos usuários dessas políticas públicas ou dos burocratas diretamente envolvidos sua operacionalização), informações sobre o funcionamento de políticas já implementadas chegariam aos ouvidos de pessoas que estão dentro do governo ou próximas a ele. Três categorias de conteúdo relativamente próximas teriam maior propensão de direcionamento de atenção. A primeira delas seria quando a implementação de uma política pública estivesse gerando resultados diferentes daqueles aos quais havia se proposto a endereçar inicialmente; a segunda trataria das políticas que teriam fracassado em alcançar seus objetivos predefinidos; e a terceira seria quando os programas implementados gerassem consequências não antecipadas – inclusive custos financeiros. Em todos os casos, seriam políticas disfuncionais que gerariam demandas por atenção, para que novas propostas fossem criadas para solucionar problemas relativos à ação governamental passada.

Os indicadores, por conta própria, não revelariam a existência de um problema – principalmente quando a informação que explicitariam não fosse nova ou caso os números dos índices não tivessem se alterado com o passar dos anos –, já que dependeriam da interpretação

<sup>39</sup> No original, respectivamente, “indicators”, “focusing events” e “feedback” (KINGDON, 2014, tradução nossa).

que as pessoas fariam deles. Também a ocorrência de eventos focalizadores por si não modificaria automaticamente a percepção sobre uma determinada condição: seria necessário, por exemplo, que esses eventos reforçassem percepções preexistentes sobre um problema ou que houvesse uma impressão de que a abstenção sobre o ocorrido poderia ter consequências graves (principalmente quando há a uma coocorrência de eventos similares). O feedback de políticas públicas anteriores passaria, por sua vez, pela mesma necessidade de que alguém reconhecesse sua urgência enquanto problema. Todo o fluxo de problemas, portanto, teria uma natureza interpretativa, ainda que existissem esses três padrões claros de mobilização de atenção: indicadores, eventos focalizadores e feedback.

O fluxo político, por sua vez, também estaria relacionado à priorização da atenção dos participantes que estariam dentro e ao redor do governo. Segundo Kingdon (2014), a escolha dos temas que receberiam maior consideração nesse fluxo estaria relacionada a fatores eleitorais, partidários, ou de grupos de pressão. Ou seja, também neste caso haveria um grau de interpretação, mas, desta vez, relacionada às ponderações que os atores políticos fariam sobre a reação que suas ações poderiam gerar, dentre outros, nos eleitores, nos membros da oposição e em líderes políticos importantes. De maneira resumida, seriam três os principais componentes desse fluxo: humor nacional, balanço de forças organizadas e eventos dentro do governo.<sup>40</sup>

O primeiro deles seria uma inferência que as pessoas dentro e ao redor do governo fariam sobre o que a opinião pública estaria pensando sobre um determinado assunto em um dado período de tempo. Kingdon (2014) esclarece que se trataria de uma percepção abrangente dos próprios políticos, não necessariamente estando relacionado com pesquisas de opinião pública e com a atuação de movimentos sociais. Ainda que reconheça seu caráter aparentemente abstrato, o autor menciona que existiria uma crença entre os principais atores do fluxo político sobre essa percepção de qual seria o humor nacional, o que acaba tendo consequências reais na viabilização (ou inviabilização) de determinadas ideias dentro da agenda.

O segundo componente do fluxo político seria relativo às forças políticas organizadas, que tentariam impor suas demandas e interesses ao governo para que fossem inseridas na agenda. Mais especificamente, trata-se do balanço que pessoas dentro e ao redor do governo fariam sobre essas mobilizações e pressões, agindo de acordo com essa interpretação. A questão também seria perceptiva: haveria uma avaliação das vantagens e desvantagens relacionadas a apoiar ou contrariar as demandas de diferentes grupos, e promover ou demover um item na

<sup>40</sup> No original, respectivamente, “national mood”, “balance of organized forces” e “events withing government itself” (KINGDON, 2014, tradução nossa).

agenda passaria pela ponderação do status do balanço de forças naquele momento. Por exemplo, se existisse uma percepção de que essas forças organizadas estivessem em consenso com relação à promoção de um item na agenda, existiriam justificativas políticas plausíveis para que atores governamentais adotassem a mesma posição advogada pelos grupos. Por outro lado, caso existisse uma interpretação de um conflito de posicionamentos entre distintos grupos, a racionalização de qual lado seguir se tornaria mais complexa, já que passaria a contemplar também a possibilidade de desagradar a uma dessas parcelas. Não raramente, o balanço dessas forças políticas organizadas culminaria em uma opção pela inércia, algo que poderia ocorrer quando a situação presente estivesse beneficiando às partes interessadas, ou nos casos em que se consideraria que os obstáculos para mudar o status quo seriam demasiadamente elevados naquele momento.

Cabe aqui fazer uma breve digressão sobre como os consensos dentro do fluxo político seriam constituídos. Segundo Kingdon (2014), a formação de coalizões ocorreria principalmente mediante a barganha entre os agentes envolvidos, isto é, por promessas de apoio a algum tema em troca do compromisso de receber algo em retorno. Esse processo inicialmente seria marcado por rigidez e negociação, mas mudaria de aspecto na medida em que fosse consolidada uma percepção de que o assunto estaria caminhando para a agenda decisória, independentemente do que alguns participantes estariam dispostos a ofertar. Nesses casos, a dinâmica de formação de consenso acompanharia a mudança abrupta na agenda, passando a ter um aspecto de efeito adesão (*bandwagon*): a inflexibilidade dos participantes seria abandonada por um comportamento de acompanhar o assunto em voga, inclusive fazendo propostas relacionadas a ele.

Retomando os três subelementos do fluxo político, além do humor nacional e dos grupos de pressão, haveria também dentro deste fluxo um processo relacionado à dinâmica interna da política. Neste caso, Kingdon (2014) destaca dois processos principais no processo de mudança de agenda: rotatividade de pessoas-chave e disputas por jurisdição sobre políticas públicas.<sup>41</sup> Quanto à primeira delas, a rotatividade faria com que diferentes pessoas ocupassem as mesmas posições de poder e, durante essa alteração, itens que seriam prioritários para um indivíduo poderiam deixar de ser para a pessoa que passaria a ocupar aquela mesma posição. Nesse sentido, as eleições também teriam um papel importante no processo de estabelecimento de agenda, já que os resultados dos votos poderiam mudar os ocupantes dos principais cargos.

<sup>41</sup> No original, respectivamente, “turnover of key personnel” e “competition for jurisdiction” (KINGDON, 2014, tradução nossa).

Dentre essas possíveis alternâncias, Kingdon (2014) destaca como uma das mais importantes a relativa à rotatividade no Governo Federal<sup>42</sup>, mas salienta que alterações no Congresso – como alterações na distribuição de cadeiras a cada partido – e em comissões e ministérios também teriam impacto no estabelecimento da agenda.

Já quanto à jurisdição, Kingdon (2014) argumenta que seria comum que pessoas de diferentes áreas do governo disputassem e defendessem sua capacidade de influenciar as políticas públicas de algum modo. Como exemplo, diferentes ministérios poderiam querer tratar da mesma questão que seria atinente a ambos, ou até mesmo diferentes Poderes constituídos poderiam entrar em conflito, como quando há uma disputa para determinar se o que o Executivo ou o Legislativo estão fazendo é constitucional, o que acaba por envolver também o Judiciário. Haveria dois possíveis desfechos dessas disputas: uma questão poderia perder sua proeminência na agenda, considerando, por instância uma situação de impasse insanável entre diferentes órgãos governamentais; ou, por outro lado, a competição para obter créditos sobre uma política pública com amplo respaldo popular poderia promover um item na agenda.

Os dois fluxos detalhados pela presente subseção, portanto, seriam os principais motivadores da ascensão de um item na agenda. Seja por meio do reconhecimento de uma condição como problema, seja devido a cálculos e análises sobre o jogo político, os participantes dentro e ao redor do governo criariam interpretações sobre quais seriam as principais questões que deveriam ser endereçadas pela máquina pública, decidindo promover algumas ideias e demover outras. Ou seja, os fluxos de problema e da política seriam os principais motivadores da promoção de questões à agenda governamental, mas mais elementos seriam necessários para que uma política pública alcançasse a agenda decisória.

Adicionalmente, outro elemento fundamental para se entender o processo de condução de um item da agenda governamental para a decisória seriam as janelas de políticas públicas. Basicamente, as janelas poderiam ser entendidas como momentos breves e transitórios nos quais existiria a oportunidade de que um problema ou uma solução fosse promovida à última etapa da agenda, na qual as decisões seriam tomadas (KINGDON, 2014). A abertura dessas janelas de oportunidade seria condicionada pelos fluxos descritos até então, caracterizando-as em dois possíveis tipos. O primeiro deles, a janela de problemas, seria um momento no qual um problema se tornaria premente ao ponto de pressionar o governo a tomar uma decisão,

<sup>42</sup> No original, o termo utilizado é “Administration”, termo utilizado para se referir ao Poder Executivo durante o exercício de um mandato nos Estados Unidos da América (EUA). A aplicabilidade da teoria de Kingdon (2014) – criada a partir de observações do governo estadunidense – para outros contextos e países será discutida mais adiante.

demandando uma resposta urgente. Seguindo a mesma lógica, um outro tipo de janela, a política, estaria relacionada a alguma mudança ocorrida no fluxo político, seja em termos de novas pessoas assumindo cargos, variações no humor nacional ou disputas por jurisdições. Um exemplo de janela política seria o comumente citado “período de lua de mel” de um novo presidente, isto é, o breve intervalo, geralmente dos primeiros meses de um novo governo, no qual seria possível levar adiante projetos que haviam esperado anos para entrar na agenda (KINGDON, 2014, p. 169).

Isso posto, a abertura de uma janela poderia ser tanto previsível, como nos meses posteriores a uma eleição ou logo antes de um novo ciclo orçamentário, quanto imprevisível, como a janela aberta em decorrência de uma crise deflagrada que exige solução imediata. Além disso, uma vez aberta, algo de comum ocorrência seria a sobrecarga da agenda decisória com alternativas das mais diversas. Diversos participantes do processo político buscariam aproveitar essa rara oportunidade para levar adiante os problemas ou as propostas pelas quais advogam, ainda que nem todos consigam: considerando que existiria uma capacidade limitada de processamento de questões e que as janelas são breves e transitórias, dificilmente todas as propostas apresentadas acabariam sendo apreciadas.

Independentemente das razões de sua abertura, as janelas também se fechariam, normalmente em cinco ocasiões: ao se disseminar a percepção, dentre os participantes, de que algo já teria sido feito para se lidar com o problema, ainda que a solução apresentada fosse somente parcial; ao se falhar em solucionar a questão proposta, considerando que a solução de problemas envolveria o dispêndio de recursos (tempo, dinheiro, capital político etc.); ao se modificarem os eventos (ou a percepção sobre os eventos) que inicialmente teriam aberto a janela; ao se mudar novamente o ocupante do cargo que inicialmente teria aberto a janela; e ao se notar que não existiria uma solução disponível para o problema em evidência.

Em síntese, caso se queira entender os elementos que fazem com que um item chegue à agenda decisória, é fundamental compreender, em um primeiro momento, a dinâmica interna do fluxo de problemas e do fluxo político, assim como sua relação com outros elementos teóricos do Modelo de Múltiplos Fluxos, como seu impacto sobre a abertura de janelas. Resta, contudo, entender como seria possível visualizar a presença desses elementos teóricos em um caso real.

### **2.1.3 Aplicabilidade do Modelo de Múltiplos Fluxos**

Como assinala Baumgartner (2016) ao explorar a produção bibliográfica de John W. Kingdon, a maioria das ideias do autor derivariam de sua experiência com pesquisas empíricas

no Congresso estadunidense. Inclusive, todo o Modelo de Múltiplos Fluxos seria inspirado no sistema político presidencialista dos EUA, assim como estaria voltado para o nível federal, e não o estadual ou local. Essas especificações merecem destaque considerando que uma pergunta recorrente costuma ser levantada ao se utilizar como referência teórica o Modelo de Múltiplos Fluxos: seria ele aplicável a outros contextos distintos do qual a teoria foi gerada?

Segundo o próprio Kingdon (2014), em edições mais recentes da obra na qual essa teoria foi desenvolvida, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (originalmente publicado em 1984), a resposta seria afirmativa. Após apresentar novos casos aos quais o modelo poderia ser aplicado, para além daqueles que inicialmente embasaram sua teoria, o autor afirma com contundência: “parece que temos uma teoria geral muito útil sobre o estabelecimento de agenda, especificação de alternativas e sobre a elaboração de políticas públicas”<sup>43</sup>. Baumgartner (2016) parece concordar com o autor, afirmando que “enquanto o próprio Kingdon permaneceu firme como um americanista, ele claramente estava interessado na capacidade de generalização de conceitos da ciência política para além das fronteiras dos EUA”<sup>44</sup>.

Essas afirmações, por sua vez, parecem encontrar respaldo empírico. A partir de análises feitas sobre a bibliografia relativa ao uso da teoria de Kingdon (2014), pode-se afirmar que o modelo é passível de aplicação em diferentes países (além dos EUA e dos países tidos como desenvolvidos), em diferentes sistemas de governo (além do presidencialista), em diferentes níveis governamentais (além da esfera federativa), e nas mais distintas áreas temáticas de políticas públicas – além das áreas de saúde e transporte que inicialmente inspiraram Kingdon (CAIRNEY e JONES, 2016; JONES et al, 2016; RAWAT e MORRIS, 2016).<sup>45</sup> A principal explicação para essa “universalidade” do Modelo de Múltiplos Fluxos estaria na natureza dos pressupostos teóricos mobilizados pelo autor, considerando que noções como as de “competição por atenção” e “restrição de tempo” seriam condições que independeriam do país ou do sistema de governo, o que geraria a flexibilidade necessária para que sua teoria fosse adaptável a diversos contextos (CAIRNEY e ZAHARIADIS, 2016).

<sup>43</sup> No original, “it seems that we have quite a useful general theory of agenda setting, alternative specification, and policy making” (KINGDON, 2014, p. 221, tradução nossa)

<sup>44</sup> No original, “While Kingdon himself remained firmly an Americanist, he was clearly interested in the generalizability of political science concepts beyond US borders” (BAUMGARTNER, 2016, p. 56, tradução nossa)

<sup>45</sup> É importante frisar que o Modelo de Múltiplos Fluxos nem sempre é utilizado em toda sua dimensão, assim como é recorrente sugestões de complementação da teoria, principalmente em aplicações empíricas específicas, como a mudança do nível nacional para o subnacional (CAIRNEY e JONES, 2016).

Essa amplitude, por outro lado, pode levar a uma outra questão relevante: qual seria, metodologicamente, a melhor escolha para que a teoria de Kingdon (2014) fosse utilizada empiricamente? Uma vez mais, a revisão da bibliografia oferece algumas possíveis pistas. Além do já mencionado uso recorrente de estudos de caso, os métodos que aparecem em maior profusão são as entrevistas e a análise documental (CAIRNEY e JONES, 2016; JONES et al, 2016), que eram também os principais métodos utilizados por Kingdon (2014). Ainda que menos comuns, outras formas de aplicação também são identificadas na literatura, como por exemplo a análise de conteúdo, *surveys* e grupos focais (JONES et al, 2016; RAWAT e MORRIS, 2016). Ao que parece, portanto, a flexibilidade apresentada pelo modelo permitiu que diferentes métodos fossem empregados, conforme a necessidade e os objetivos dos pesquisadores.

A presente dissertação trabalha com alguns contextos semelhantes aos inicialmente trabalhados por Kingdon (2014), mas diverge em outros aspectos. Quanto às proximidades, destacam-se o foco no âmbito federal e a análise da passagem de um item da agenda governamental à decisória dentro de um sistema presidencialista. Já com relação às diferenças, a análise é voltada para o caso brasileiro – e não o estadunidense – e, tematicamente, observa políticas públicas relacionadas a mudanças no sistema político, partidário e eleitoral, em especial no que tange à inclusão representativa de mulheres à política. Em termos dos métodos empregados para aplicar o modelo, a presente pesquisa partiu do pressuposto de que seria mais relevante, dados os objetivos propostos, entender como o processo de estabelecimento de agenda ocorreu à luz de sua própria época.<sup>46</sup> Kingdon (2014) parece ter o mesmo objetivo, ao utilizar uma série de entrevistas entre os anos 1976 e 1979 para entender o processo de condução de políticas públicas à agenda durante esses mesmos quatro anos. No entanto, considerando que o caso selecionado para ser estudado no presente trabalho ocorreu há mais de uma década (fundamentalmente, no ano de 2009), não seria possível replicar o uso de entrevistas com os mesmos objetivos perseguidos por Kingdon. A alternativa encontrada, portanto, foi entender o processo de condução de uma política pública à agenda com a utilização, principalmente, de análise de conteúdo qualitativa dos discursos realizados no Plenário da Câmara dos Deputados brasileira, desde as primeiras sessões legislativas do ano de 2009 até a sanção da proposição de interesse, a Minirreforma Eleitoral de 2009.

Considerando que a análise de conteúdo qualitativa seria uma boa abordagem para pesquisas empíricas e para o entendimento de textos dentro de seu próprio contexto de

<sup>46</sup> Argumento semelhante é expresso em Capella (2004).

comunicação (MAYRING, 2000), essa escolha metodológica parece se enquadrar aos objetivos propostos de entender a articulação das pessoas dentro e ao redor do governo a partir dos acontecimentos relativos ao ano de 2009. Em termos do uso do modelo, essa opção parece encontrar respaldo na teorização de Kingdon (2014). Levando em conta que grande parte do processo de estabelecimento de agenda ocorre com o envolvimento de participantes visíveis, os congressistas – que seriam um dos principais atores desse *cluster* – e principalmente o conteúdo de seus discursos poderiam prover valiosas informações sobre o processo de condução de uma política pública até a agenda decisória. Por fim, a utilização da análise de conteúdo para se aplicar o Modelo de Múltiplos Fluxos não seria algo novo: ainda que não seja o método mais comum, também já teria sido utilizado empiricamente em outras obras que referenciam a teoria de Kingdon (JONES et al, 2016; RAWAT e MORRIS, 2016). Feitas essas considerações, cabe à próxima seção apresentar, de maneira pormenorizada, como esse método foi operacionalizado para atender aos objetivos propostos.

## 2.2 MATERIAIS E MÉTODOS: AGENDA

A presente seção tem por objetivo apresentar a metodologia utilizada para aplicar o Modelo de Múltiplos Fluxos – a análise de conteúdo qualitativa – e tratar do processo de estabelecimento de agenda e abertura de janelas referente à Minirreforma Eleitoral de 2009. Para tal, na primeira seção trata dos materiais utilizados, isto é, a amostra, o processo de coleta de dados e as unidades de análise; na segunda seção aborda os métodos de análise, com uma discussão sobre diferentes tipos de análise, apresentação do sistema de codificação depreendido de Kingdon (2014) e do conceito de unidade de significado; e, na última seção, trata de demonstrar como a análise foi operacionalizada e os resultados compilados.

### 2.2.1 Amostra, coleta de dados e unidade de análise

Para analisar o processo de estabelecimento da agenda, recorreu-se fundamentalmente à análise de conteúdo qualitativa. De forma geral, essa técnica pode ser entendida como a análise empírica de textos dentro de seu próprio contexto de comunicação, utilizando-se de regras e procedimentos sequenciais claros sobre como esse conteúdo é analisado, recorrendo a quantificações somente em situações específicas (MAYRING, 2000). Bengtsson (2016) esclarece que, assim como todo método qualitativo, é um processo que envolve algum nível de interpretação do pesquisador, cujo objetivo geralmente é o de condensar o volume do texto

inicialmente analisando ao se identificar e classificar trechos específicos em categorias que permitam a geração de inferências.<sup>47</sup>

Quanto ao seu emprego, o primeiro passo para se realizar uma pesquisa utilizando-se da análise de conteúdo seria o planejamento. Nesta etapa, a partir dos objetivos da pesquisa, algumas escolhas precisariam ser delimitadas, incluindo aquelas relativas à amostra, ao processo de coleta de dados e às unidades de análise (BENGTSSON, 2016). Com relação aos dados da presente pesquisa, optou-se pela utilização de notas taquigráficas de discursos parlamentares proferidos no Plenário da Câmara dos Deputados, considerando, principalmente, seu potencial de permitir a obtenção de informações políticas relevantes durante um longo período de tempo; a possibilidade de entender o processo legislativo a partir do ponto de vista diferentes e múltiplos atores; a oportunidade de entender a tramitação da proposição selecionada – o PL 5498/2009 – a partir do momento em que a agenda estava sendo estabelecida, isto é, dentro de seu próprio contexto; e, por fim e como previamente discutido, pela importância dos deputados enquanto participantes visíveis na teoria de Kingdon (2014).

Já a escolha pela Câmara dos Deputados justificou-se pelo fato de o processo legislativo da proposição em questão ter se iniciado na Câmara Baixa brasileira. Ainda que a decisão final dependesse de sua passagem por outros órgãos decisórios, como o Senado e a Presidência da República, eventuais alterações das alternativas apresentadas pela Câmara teriam que retornar necessariamente à Câmara, de tal maneira que, ao se analisar os discursos da Câmara seria possível obter uma visão mais ampla de todo o processo pré-decisório até sua efetiva sanção. A amplitude também foi um dos fatores determinantes na preferência adotada pelos discursos proferidos em Plenário. Ainda que existam outros momentos nos quais os parlamentares possam se expressar, como nas comissões, em reuniões, ou até mesmo fora da Câmara, os pronunciamentos em Plenário têm a vantagem de serem disponibilizados pelo Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação (DETAQ) da Câmara dos Deputados em sua forma escrita (BRASIL, 2017b). Sendo assim, esses discursos podem ser utilizados como uma fonte contínua de dados, considerando que nem todas as atividades internas à Câmara além das realizadas em sessões plenárias são gravadas ou transcritas, e que a atividade parlamentar fora dessa Casa nem sempre possui registros, como seria o caso da cobertura da imprensa a alguns deputados. Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989), pode-se dizer que os discursos analisados foram aqueles referentes às sessões públicas, em sete momentos de

<sup>47</sup> Apesar de reconhecer a contribuição de Bardin (2016) para a análise de conteúdo, este trabalho mobiliza outros autores cuja interpretação e aplicação desse método mais se aproxima aos objetivos propostos pela presente pesquisa.

comunicação distintos: Breves Comunicações, Comunicações Parlamentares, Comissão Geral, Grande Expediente, Homenagem, Ordem do Dia e Pequeno Expediente. Além desses, também foram analisadas as ocasionais falas ocorridas ao final da leitura do Expediente que antecedem o anúncio do subsequente momento de comunicação.

Quanto ao recorte temporal necessário para se analisar como uma alternativa chega à agenda decisória, é importante retomar a observação de Kingdon (2014) de que ao se buscar entender as origens de uma ideia corre-se o risco de se cair em uma regressão infinita, uma vez que as ideias sempre começam em algum lugar anterior a elas. Por esta razão, o ideal seria que se buscasse entender como foram estabelecidas as condições ideais para que fosse possível que uma ideia florescesse ou, utilizando-se da metáfora apresentada pelo autor, seria compreender “não de onde a semente vem, mas o que torna o solo fértil”<sup>48</sup>. Justamente para não se submeter a essa possível regressão infinita, optou-se por trabalhar com todos os discursos do Plenário da Câmara dos Deputados que houvessem sido proferidos entre a primeira sessão da Câmara dos Deputados do ano de 2009 e a última sessão da semana na qual a Minirreforma Eleitoral de 2009 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU), o que compreende o período de 02/02/2009 a 02/10/2009. Isso representa 267 sessões da Câmara, sendo que a primeira delas foi a sessão preparatória que elegeu os membros da Mesa Diretora para o período 2009-2010 e as demais dividiram-se entre sessões deliberativas (ordinárias e extraordinárias) e sessões não deliberativas (de debates e solenes).

Sobre o marco temporal inicial, é válido lembrar que no começo dos primeiros e terceiros anos das Legislaturas da Câmara dos Deputados se dão as eleições do novo Presidente e da nova Mesa Diretora, com mandato de dois anos de duração (BRASIL, 1989), o que marca um novo ciclo de rotatividade, com novos participantes em posições-chave que trazem consigo novos assuntos e prioridades. Sendo 2009 o terceiro ano da 53ª Legislatura, o começo dos trabalhos legislativos deste ano desponta como uma boa possibilidade de se analisar o “terreno fértil” proveniente de um novo grupo de participantes políticos em posições estratégicas. Com relação ao período final, ou seja, a data de sanção e publicação da lei nos meios oficiais, essa delimitação se justifica pela consideração de que a pergunta da presente pesquisa envolve o entendimento do período pré-decisório da Minirreforma Eleitoral de 2009. Nesse sentido, a decisão terminativa sobre essa lei marcaria o final dos objetivos propostos assim como o alcance

<sup>48</sup> No original, “not where the seed comes from, but what makes the soil fertile” (KINGDON, 2014, p. 77, tradução nossa).

da proposta teórica de Kingdon (2014), uma vez que o Modelo de Múltiplos Fluxos não prevê o entendimento dos processos de tomada de decisão autoritária.

Finalmente, com relação à coleta de dados, as notas taquigráficas dos discursos foram obtidas a partir do site da Câmara dos Deputados, mais especificamente na seção “Diários da Câmara dos Deputados”, utilizando-se a pesquisa anual por calendário (BRASIL, 2017b). Considerando que os Diários da Câmara dos Deputados (DCDs) possuem, dentre outras informações, as notas taquigráficas das sessões referentes aos dias imediatamente anteriores, foi necessário obter os DCDs do período entre os dias 03/02/2009 e 03/10/2009. Uma vez obtidos esses arquivos em formato “.pdf”, efetuou-se uma transferência das notas taquigráficas para arquivos em formato “.docx”<sup>49</sup> de modo a possibilitar sua parametrização futura.<sup>50</sup> Esses novos arquivos, segregados de acordo com sua data, sessão e momento de comunicação, constituíram então a unidade de análise do processo de análise de conteúdo empreendido, isto é, uma unidade de observação grande o suficiente para ser considerada como algo integral, mas pequena o bastante para servir de contexto para a codificação posterior (GRANEHEIM e LUNDMAN, 2004, p. 106).<sup>51</sup>

### **2.2.2 Tipo de análise, sistema de codificação e unidade de significado**

Outro aspecto que merece destaque é o tipo de análise feita com os dados. A literatura aponta para fundamentalmente dois tipos de análise de conteúdo qualitativa possíveis: a análise do conteúdo manifesto e a análise do conteúdo latente.<sup>52</sup> A primeira delas seria referente às pesquisas que buscariam gerar inferências a partir do que é efetivamente dito, isto é, dos elementos visíveis do material utilizado (texto e imagens, por exemplo); já a segunda trataria de depreender sentido dos dados, o que envolveria sua interpretação por parte do pesquisador (BENGTSSON, 2016; CAMPOS, 2004; GRANEHEIM e LUNDMAN, 2004; POTTER e LEVINE-DONNERSTEIN, 1999).

<sup>49</sup> Para os arquivos em formato “.pdf” utilizou-se o software Acrobat Reader DC; para os arquivos “.docx” utilizou-se o software Word 2016.

<sup>50</sup> Isso se faz necessário principalmente por uma especificidade prevista no art. 98 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989). Considerando que os deputados podem retirar seus discursos para revisão e reenvia-los ao DETAQ para publicação em um prazo de, no máximo, cinco sessões, alguns discursos precisam ser obtidos de DCDs posteriores para então ser reinseridos manualmente em seu respectivo dia de pronunciamento.

<sup>51</sup> Um total de 614 unidades de análise foram obtidas de acordo com essa delimitação.

<sup>52</sup> Ainda que por vezes um terceiro tipo seja apresentado, como a análise do conteúdo projetivo (POTTER e LEVINE-DONNERSTEIN, 1999).

Segundo Potter e Levine-Donnerstein (1999), uma das principais diferenças entre ambas seria o papel que as teorias possuiriam no processo de análise. Em uma análise de conteúdo manifesto, por exemplo, existiria um foco maior no número de observações de certos elementos a partir dos dados, em um processo indutivo no qual as próprias categorias a serem codificadas seriam geradas a partir do conteúdo. Os codificadores, nesse caso, deveriam atentar-se a reconhecer a repetição de símbolos, os quais serviriam de base para a compreensão do material. Por outro lado, ao se fazer uma análise do conteúdo latente, o fenômeno estudado estaria sendo interpretado à luz de códigos deduzidos de teorias previamente estabelecidas, de tal forma que a interpretação se daria a partir delas e, desse modo, a tarefa dos codificadores estaria mais voltada ao reconhecimento desses padrões teóricos no conteúdo analisado.

Considerando essa diferenciação e levando em conta que a análise de conteúdo nesta etapa da presente dissertação teve a finalidade de auxiliar no entendimento do processo de estabelecimento da agenda de maneira interpretativa, considerou-se que a análise de conteúdo latente com o sistema de códigos deduzido do Modelo de Múltiplos Fluxos seria uma boa opção para se explorar essa etapa do processo pré-decisório. Foram criados, nesse sentido, 25 códigos os quais estão distribuídos em três grandes temas – fluxo de problemas, fluxo político e janelas de políticas públicas – e oito subtemas, cuja relação encontra-se no Apêndice C.

Esses códigos foram então atribuídos a unidades de significado, isto é, “palavras, sentenças ou parágrafos contendo aspectos que têm relação entre si devido ao seu conteúdo e contexto”<sup>53</sup>, no decorrer da leitura das notas taquigráficas. Códigos, nesse sentido, são formas de rotular essas unidades de significado para poder interpretá-las, seja em categorias ou em temas (GRANEHEIM e LUNDMAN, 2004). Na presente dissertação, resolveu-se elencar os códigos em temas e subtemas, e não categorias e subcategorias, considerando que as categorias devem ser exaustivas e mutuamente excludentes, ao passo que os temas, por serem expressões do conteúdo latente do texto, podem ser interpretadas de maneiras distintas (GRANEHEIM e LUNDMAN, 2004; KRIPPENDORFF, 2004). Em outras palavras, permitiu-se que, durante o processo de codificação do texto, as mesmas unidades de significado pudessem ser atribuídas a mais de um código e, nesse sentido, a mais de um tema e subtema.

Por fim, vale destacar que essa hierarquia de códigos foi duplicada (com exatamente os mesmos códigos e temas) para melhor compreender a pergunta de pesquisa da presente dissertação. Uma dessas estruturas ficou relegada aos códigos que tinham como contexto a

<sup>53</sup> No original, “words, sentences or paragraphs containing aspects related to each other through their content and context” (GRANEHEIM e LUNDMAN, 2004, p. 106, tradução nossa).

discussão de mudanças no sistema político, partidário ou eleitoral brasileiro, enquanto a segunda dedicou-se às menções em discursos relacionadas à inclusão de mulheres em espaços públicos de poder. Tal qual os outros temas, as unidades de significado derivadas dessa divisão poderiam ser classificadas tanto em uma estrutura quanto em outra, ou em ambas, caso o contexto assim o sugerisse.

### **2.2.3 Operacionalização da análise e compilação dos resultados**

Uma vez consolidada a amostra e definida a forma de analisar os dados, pôde-se de fato operacionalizar a análise do material coletado. No presente trabalho optou-se pelo uso de um software para auxiliar na análise de conteúdo qualitativa, considerando as vantagens relacionadas à sua utilização, como redução no tempo de codificação, facilidade em agrupar os dados em temas, organização dos arquivos referentes às unidades de análise, dentre outros benefícios (BENGTSSON, 2016; MAYRING, 2000).<sup>54</sup>

Quanto à parametrização no software, primeiramente as unidades de análise em formato “.docx” foram carregadas no programa e classificadas de acordo com o número de sua sessão, momento de comunicação, data, semana e mês do ano. Na sequência, os códigos, temas e subtemas foram criados na categoria de códigos, dentro da seção relativa aos nós, e dispostos de maneira hierárquica em cada uma das duas estruturas (reformas político-partidárias-eleitorais e medidas de inclusão representativa de mulheres). Em terceiro lugar, foram criados agrupamentos temáticos relacionados aos participantes, intitulados “casos” no âmbito do software, para registrar o emissor dos discursos proferidos em Plenário. Cada um desses atores foi também classificado em termos de tipo de participante (visível ou oculto), função ocupada (congressista, membro de grupo de interesse, nomeado do Executivo etc.), sexo (masculino ou feminino) e filiação partidária ao momento do discurso (quando aplicável).

Na sequência procedeu-se à codificação do texto, partindo-se do pressuposto de que a codificação inicial não iria enviesar a identificação e com a possibilidade de que temas e subtemas pudessem vir a ser criados no decorrer da análise, caso necessário – estratégia essa que é válida para a análise de conteúdo com códigos deduzidos da teoria (HSIEH e SHANNON, 2005). Os códigos foram então atribuídos a unidades de significado de tamanhos variados, ainda que fosse priorizado, sempre que possível, a menor unidade necessária para se expressar uma ideia (BENGTSSON, 2016). Essa mesma unidade de significado, por sua vez, também foi atribuída a um participante (os “casos”, na nomenclatura do software utilizado), o que gerou

<sup>54</sup> O programa de computador escolhido para essa finalidade foi o NVivo 12 Plus.

informações em duas dimensões relevantes da teoria de Kingdon (2014): estrutura e agência. A codificação de toda a amostra foi realizada de maneira ininterrupta, de forma a minimizar possíveis diferenças de interpretação que poderiam decorrer de uma interrupção da codificação em momentos distintos (SAMPAIO e LYCARIÃO, 2018).

Finalizada a codificação, procedeu-se à extração de todos os dados do software para planilhas eletrônicas, nas quais foi possível verificar, por exemplo, se todos as unidades de análise e os participantes possuíam suas categorizações e se todos os códigos relacionados aos modelos possuíam um participante atribuído a ele. Findas as conferências e com o banco de dados tabulado, foi possível realizar as análises necessárias para inferir os resultados referentes ao estabelecimento de agenda da reforma no sistema político-eleitoral que, posteriormente, passou a contemplar medidas de inclusão representativa para mulheres durante o ano de 2009, como se verá na sequência.

### 2.3 ESTABELECENDO A AGENDA E ABRINDO JANELAS

Nesta seção de apresentação de resultados, cabe destacar que a estrutura de codificação deduzida do Modelo de Múltiplos Fluxos inicialmente prevista para analisar o processo de estabelecimento de agenda demonstrou ser amplamente válida para os objetivos propostos, principalmente no que tange aos códigos relativos aos temas do fluxo de problemas e da política, aos quais foi possível associar uma quantidade significativa de menções em Plenário. Ainda que, nesta etapa, não tenha sido necessário criar códigos adicionais para contemplar possíveis elementos da teoria de Kingdon (2014), alguns códigos referentes às janelas poderiam ter sua necessidade questionada em uma verificação formativa de confiabilidade (MAYRING, 2000), considerando que não foram utilizados. Ainda assim, optou-se por mantê-los na lista de códigos, uma vez que sua não mobilização pode ser devido às características do caso analisado, e não a possíveis falhas na transposição da teoria para o sistema de códigos.

Considerando também os resultados apresentados no Capítulo 1, que buscou demonstrar que nenhuma medida de inclusão representativa de mulheres chegou à última etapa da agenda decisória – ainda que políticas públicas com essa finalidade tenham sido incorporadas às proposições que chegam a esta etapa final –, optou-se por utilizar neste capítulo exclusivamente as codificações relativas a mudanças no sistema político/partidário/eleitoral, reservando as codificações referentes à inclusão representativa para o último capítulo, que aborda o processo de acoplamento dessas políticas públicas a reformas mais abrangentes no sistema político.

Também é importante ressaltar que toda a análise realizada nesta seção é de natureza fundamentalmente qualitativa. Ainda que sejam exibidos dados quantitativos, como frequência

e percentuais, esses números são apresentados com finalidade descritiva e, em alguns casos, para apontar a possível existência de um evento importante no decorrer do tempo. Sua apreensão, portanto, obedece à análise aprofundada das unidades de significado codificadas, por mais reduzidas que a quantidade de unidades codificadas aparente ser.

Quanto à exibição dos resultados, optou-se por dois recursos principais para complementar as explicações. O primeiro deles foi a utilização de gráficos dispondo a quantidade de unidades de significado codificadas por semana, que demonstrou ser uma unidade temporal válida para analisar os resultados, assim como conferiu uma linearidade na representação gráfica que, por exemplo, a exibição da codificação por dias não possibilitaria.<sup>55</sup> Já o segundo recurso foi a exemplificação de argumentos e elementos teóricos por meio de trechos dos discursos, de acordo com a sua codificação. A seleção dos trechos, nesses casos, atendeu a critérios meramente ilustrativos, de tal maneira que mesmo uma fala de, por exemplo, deputados pouco significativos no processo apresentado poderiam ter sua fala transcrita caso ela bem representasse a ideia transmitida naquele contexto.

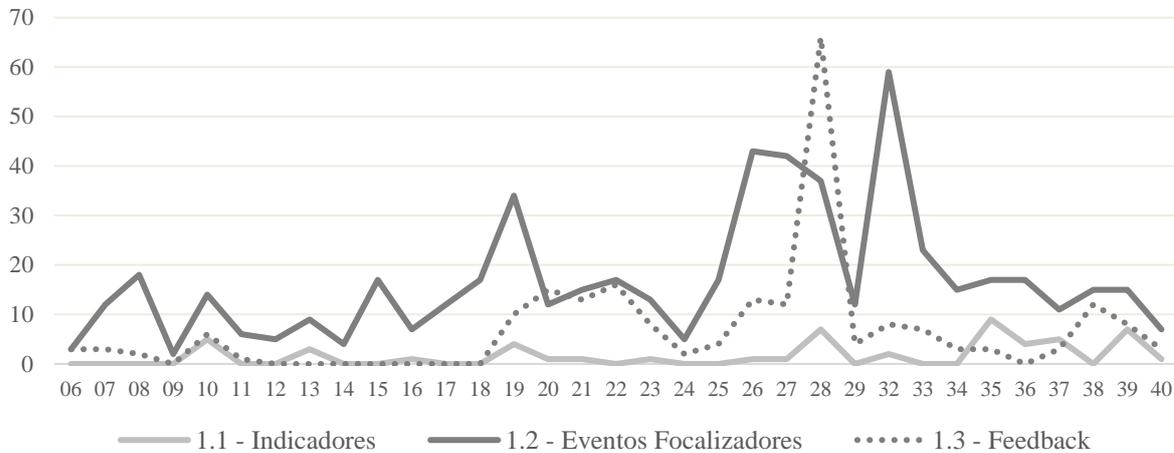
Isso posto, o restante da seção está dividido em três partes. As duas primeiras referem-se à análise do conteúdo codificado relativo aos temas “Fluxo de Problemas” e “Fluxo Político”, enquanto a terceira subseção explora o processo de abertura de janela a qual, como já mencionado anteriormente, deriva principalmente do processo de estabelecimento de agenda.

### **2.3.1 Fluxo de problemas e a necessidade de mudanças na política brasileira**

Um primeiro passo para se entender como a Minirreforma Eleitoral de 2009 entrou na agenda é verificando quais questões passaram a ser vistas como problemáticas, demandando uma resposta do poder público para que uma solução fosse encontrada. A análise de conteúdo do tema “Fluxo de Problemas” permite que se tenha uma noção mais clara dos principais eventos responsáveis por isso. Conforme demonstrado no Gráfico 2, foram identificados 830 códigos que puderam ser interpretados como trechos de discursos que se relacionam de algum modo aos elementos da teoria de Kingdon (2014) no que concerne ao fluxo de problemas. Destes, o subtema referente a eventos focalizadores representa quase 67%, seguido pelo feedback de políticas públicas, com por volta de 27%, e por fim os indicadores, com aproximadamente 6%.

<sup>55</sup> Uma lista com as semanas analisadas, seus respectivos dias de sessão e os principais temas discutidos durante cada um desses períodos no que se refere a reformas e inclusão representativa de mulheres pode ser encontrada no Apêndice D.

Gráfico 2 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos subtemas referentes ao tema “Fluxo de Problemas”, por número da semana (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

Observando os códigos relativos a cada um dos subtemas, assim como as unidades de significado correlatas, é possível obter informações significativas sobre esse processo de transformação de uma condição em problema, como pode ser visto a seguir.

### 2.3.1.1 Eventos focalizadores e reformas

Iniciando a análise pelo subtema mais representativo, os eventos focalizadores (apresentado no Gráfico 3), os principais códigos foram aqueles referentes a menções a crises ou desastres, com aproximadamente 47% das unidades de significado codificadas. A menção a crises é particularmente recorrente durante todo o ano de 2009, nas mais diferentes variações: crise institucional, crise ética, crise moral, crise de representação, crise do Congresso Nacional, crise política, dentre outras.<sup>56</sup> Algumas falas de deputados ilustram bem essa situação, como a de José Eduardo Cardozo (PT/SP), que vislumbra nesses momentos de crise uma oportunidade de mudança:

Sr. Presidente, senhoras e senhores presentes, a história tem mostrado que muitas vezes é no momento de crise que se conseguem grandes transformações. As crises geram energias que precisam ser capturadas pelas lideranças políticas e sociais para que implementem as transformações. O Poder Legislativo vive hoje uma profunda crise. É necessário, então, que saibamos captar a energia dessa crise para transformar

<sup>56</sup> Principalmente nos primeiros meses do ano de 2009 é muito frequente a menção à crise econômica global ocorrida no ano de 2008. No entanto, os trechos relativos à crise econômica só foram classificados para os fins deste trabalho quando de algum modo faziam alusões a questões relacionadas a mudanças no sistema político, algo que chega a ocorrer, mas com pouca frequência.

um dos principais problemas que afligem o nosso sistema democrático. Por isso, ou fazemos a reforma política agora ou corremos o risco de agravar as crises que atingem o Parlamento profundamente.<sup>57</sup>

**Gráfico 3 - Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Eventos Focalizadores”, por número da semana (2009)**



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

A deputada Íris de Araújo (PMDB/GO) também apresenta sua interpretação sobre a situação crítica vivida pelas instituições políticas naquele momento, ainda que com perspectivas menos otimistas:

A verdade nua e crua é que, infelizmente, se cristalizou perante a opinião pública do País uma imagem extremamente negativa do Parlamento, resultado de sucessivos escândalos revelados e não resolvidos! Esses fatos, que teimam em persistir, ficam como uma nódoa, uma chaga, uma ferida exposta que, gradativamente, podem, sim, levar a sociedade a considerar a hipótese da inutilidade de uma ação parlamentar que, até o momento, se vê coberta de repercussões negativas. É duro empreender o presente alerta, mas a gravidade do atual momento assim o requer! O que me preocupa de maneira profunda é a clara constatação de que a permanência de um cenário em que denúncias se sucedem, dia após dia, acabará forjando perigosa fragilização das instituições, com consequências absolutamente imprevisíveis. Não há poder que possa suportar eternamente carga tão intensa de crises e de questionamentos no plano ético como o Congresso Nacional tem sido vítima nos últimos anos.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Trecho de discurso do deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP) no dia 06/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>58</sup> Trecho de discurso da deputada Íris de Araújo (PMDB/GO) no dia 02/07/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

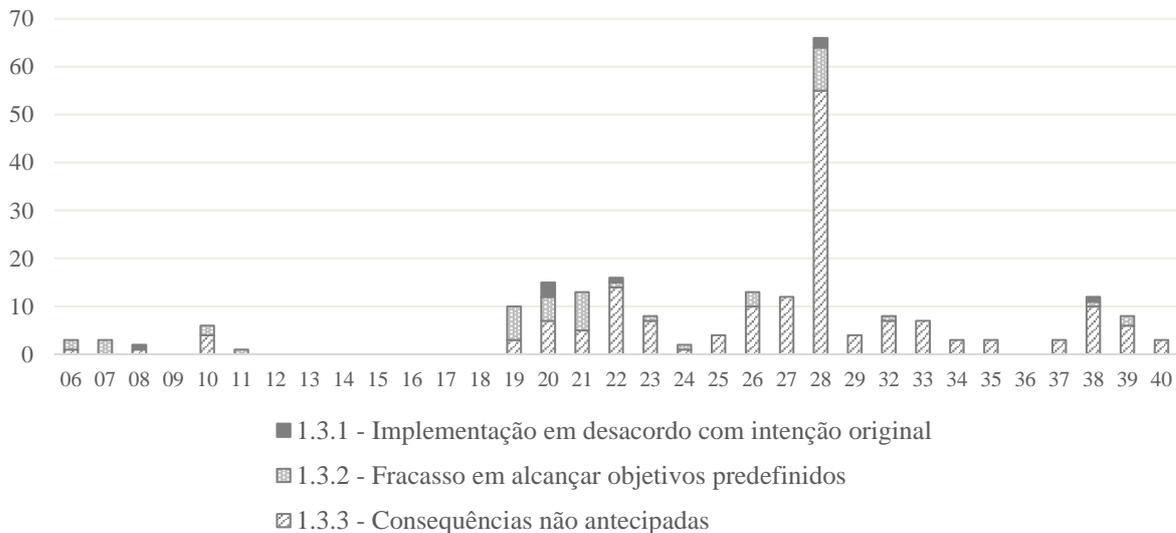
Como demonstra o discurso anteriormente mencionado, não é raro que as menções a crises estejam relacionadas a escândalos. No modelo teórico de Kingdon (2014), as circunstâncias que sintetizam uma impressão geral sobre algum assunto – neste caso, a degeneração do sistema político brasileiro – podem ser entendidos como a difusão de um símbolo, código que representa por volta de 36% dos eventos focalizadores. Três situações simbólicas puderam ser destacadas no estudo do caso em questão, todas com ampla repercussão na imprensa: o “escândalo do castelo”, logo ao início dos trabalhos parlamentares, que envolveu uma denúncia de que o então corregedor da Câmara dos Deputados, deputado Edmar Moreira (DEM/MG), não havia declarado à Justiça Eleitoral em sua lista de bens um imóvel que se assemelhava a um castelo, fato que foi seguido de sua desfiliação do partido e renúncia de seu posto na Corregedoria da Câmara; o “escândalo das passagens aéreas”, que envolveu a distribuição e o usufruto irregular de passagens aéreas da cota dos parlamentares (tanto do Senado quanto da Câmara), com repercussão entre as semanas 15 e 19; e o “escândalo dos atos secretos”, cujo principal protagonista foi o Senado, relacionado a uma série de medidas impopulares e irregulares que por anos haviam deixado de ser publicadas e que foram reveladas em 2009, gerando inúmeras críticas àquela Casa e ao seu então presidente, o senador José Sarney (PMDB/AP), em um longo período que vai desde a semana 25 à 33, sendo interrompido brevemente pelo recesso parlamentar do mês de julho.

O último elemento teórico dos eventos focalizadores são as experiências pessoais, que representam 17% dos eventos focalizadores. Suas menções em Plenário sugerem que a participação em comissões especiais destinadas a discutir mudanças na legislação pertinente ao sistema político possui um peso significativo sobre a atenção que muitos participantes devotam ao tema. Os participantes de comissões relacionadas a reformas em legislaturas passada – como a “Comissão Especial destinada a efetuar estudo em relação às matérias em tramitação na Casa, cujo tema abranja a Reforma Política” (REFPOLIT), instituída no ano de 2003, e o “Grupo Temático para Discussão da Reforma Política” (GTPOLITI), do começo da 53ª Legislatura – tais quais Luiza Erundina (PSB/SP), Ronaldo Caiado (DEM/GO) e Mauro Benevides (PMDB/CE) recorrentemente mobilizam essa experiência pessoal anterior como um motivador de suas atividades durante o transcurso do ano de 2009. Essas menções se intensificam durante os principais marcos da tramitação da Minirreforma Eleitoral de 2009, como na semana 19, quando ocorre a “Comissão Geral para Debate sobre a Reforma Política” e na semana 28, quando ocorre a votação em primeiro turno do PL 5498/2009.

### 2.3.1.2 Feedback de políticas públicas anteriores e reformas

Além dos eventos focalizadores, o segundo subtema com maior número de trechos codificados arrolado ao fluxo de problemas no que tange a reformas é o feedback de políticas públicas anteriormente implementadas. Conforme demonstrado no Gráfico 4, a maior quantidade de menções refere-se a questões relativas a leis que regiam principalmente o sistema eleitoral e cuja implementação gerou consequências não antecipadas pelos legisladores anteriores, representando mais de 75%; seguido pelas soluções que fracassaram em alcançar os objetivos inicialmente propostos, com aproximadamente 21% dos códigos; e, por fim, muitas poucas menções foram identificadas como políticas públicas que, em sua implementação, divergiram da intenção originalmente proposta, com por volta de 4% dos códigos referente a esse subtema.

Gráfico 4 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Feedback”, por número da semana (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

Quanto aos códigos relativos às consequências não antecipadas, nota-se que as unidades de significado se concentram na semana 28, na votação em primeiro turno da proposição referente à Minirreforma Eleitoral de 2009, e referem-se principalmente à influência que o poder econômico teria sobre as eleições. Segundo muitos deputados, a ausência de uma regulamentação maior sobre gastos de campanha seria o fator responsável por uma fragilização da democracia e da representação política do país, assim como por grande parte dos escândalos

vivenciados naquele ano. Isso é manifesto nas palavras de alguns deputados, como nas de Ivan Valente (PSOL/SP):

É impressionante que a mídia trate de vários escândalos, mas não trate do escândalo maior. O responsável pela estruturação da corrupção, da cobrança, o responsável por colocar argola no Poder Executivo e no Poder Legislativo é o uso do poder econômico do agronegócio, das montadoras, dos bancos, das financeiras, e assim por diante.<sup>59</sup>

Argumento semelhante é apresentado por André Zacharow (PMDB/PR), que relaciona o descrédito da população com a política formal com os escândalos em série relacionados ao financiamento de campanhas e à corrupção:

Não há dúvida de que a reforma é uma necessidade premente diante da contínua e cada vez mais profunda perda de credibilidade da atividade política no Brasil. Na raiz da maioria dos escândalos de corrupção e malversação de recursos públicos está a corrupção que alimenta o abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais, e transforma o mandato não em instrumento de promoção do bem comum, mas de defesa de interesses pessoais e financeiros de grandes grupos. A falta de representatividade dos partidos perpetua as práticas patrimonialistas e fisiológicas que dominam a política nacional e fazem com que a população não consiga enxergar mais no sistema democrático o instrumento de transformação da sociedade em benefício de todos.<sup>60</sup>

Já no que concerne aos códigos referentes a um suposto fracasso em alcançar objetivos predefinidos, há recorrentes pronunciamentos que lidam com a ideia de que o sistema político brasileiro teria fracassado em alcançar os objetivos para os quais teria sido desenhado para executar. Essa ideia é costumeiramente manifesta em discursos que consideram as regras vigentes até então como arcaicas, obsoletas, ineficientes ou falidas, algo que pode ser resumido no discurso do deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO):

Quero deixar bem claro o seguinte: o diagnóstico que faço, Sr. Presidente, é que o atual sistema exauriu-se, acabou. Ele só produz ingovernabilidade e escândalos. Essa é a realidade. Ele desestimula o cidadão a vir para a vida política. Ele faz com que o processo eleitoral seja muito mais um processo de quem tem o poder nas mãos, nos Municípios, nos Estados e na União, ou de quem tem bons financiadores. Essa é uma realidade que existe.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Trecho de discurso do deputado Ivan Valente (PSOL/SP) no dia 16/06/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

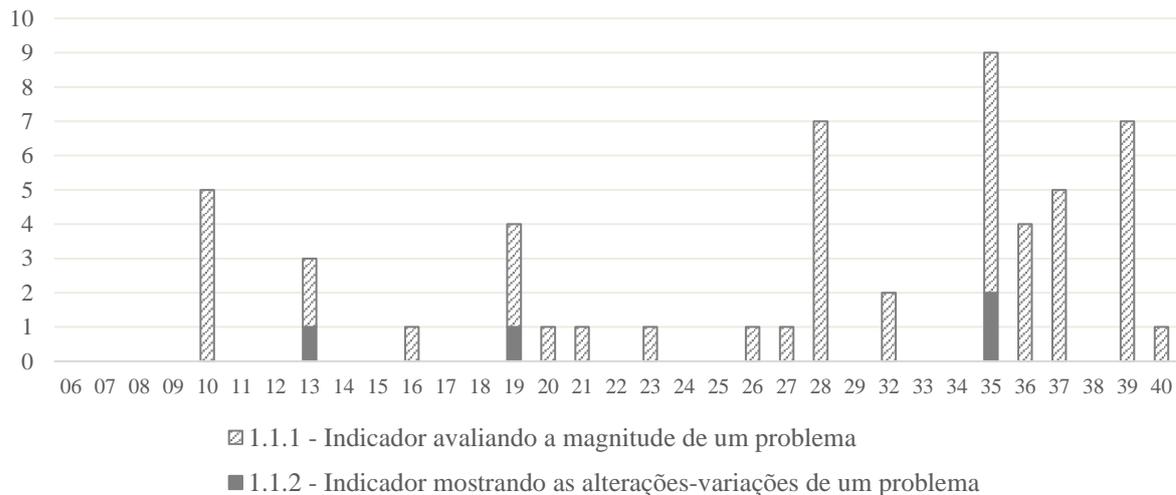
<sup>60</sup> Trecho de discurso do deputado André Zacharow (PMDB/PR) no dia 26/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>61</sup> Trecho de discurso do deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO) no dia 06/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

### 2.3.1.3 Indicadores e reformas

Por fim, o último subtema relativo ao fluxo de problemas de acordo com o Modelo de Múltiplos Fluxos seria a mobilização de indicadores para evidenciar um problema, cuja distribuição no tempo encontra-se no Gráfico 5.

**Gráfico 5 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Indicadores”, por número da semana (2009)**



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

Especialmente no caso das reformas, esse argumento não parece ter sido utilizado com frequência para se tratar de reformas políticas ou eleitorais, especialmente quando comparado com a quantidade de unidades de significado atribuídas a crises ou símbolos. Dentre as poucas vezes em que esse recurso parece ter sido utilizado, cabe ressaltar a exposição numérica por parte de alguns deputados da grande quantidade de medidas provisórias enviadas pelo Executivo ao Legislativo (e como o uso desse instrumento teria aumentado no decorrer dos anos), como exemplifica Jorge Tadeu Mudalen (DEM/SP):

Observados os dizeres jurídicos aqui expressos, não podemos ter dúvida de que muitos preceitos vêm sendo constantemente rompidos pela Casa, desde o não cumprimento da observação quanto à relevância e urgência das medidas provisórias deliberadamente impostas por este Governo, assim como o não cumprimento dos prazos efetivos para análise delas. E Governo cujas lideranças políticas eram duramente desfavoráveis às ações deliberadas pelo ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso; Governo que, estatisticamente, é muito superior ao anterior no tocante à edição de medidas provisórias e na intervenção política do andamento legislativo. Simples comparação nos mostra esse fato. O Governo José Sarney emitiu 132 medidas provisórias; o Governo Collor, 88; o Governo Itamar Franco, 138; o Governo

Fernando Henrique Cardoso, 341; e no atual Governo já foram editadas mais de 360 medidas provisórias até este exato momento.<sup>62</sup>

Para além da quantidade, um outro fator preocupa os deputados no que concerne às Medidas Provisórias: o trancamento da pauta. Como expõe Gustavo Fruet (PSDB/PR),

O terceiro dado que chama muito a atenção é o aumento da obstrução das sessões da Câmara dos Deputados, uma parte expressiva com medidas provisórias, mas isso se acentuou principalmente nos anos de 2004, 2006, 2007 e 2008. Em alguns momentos, nós tivemos quase 70% das sessões deliberativas trancadas em razão de medidas provisórias. Isso também diminui o trabalho do Legislativo.<sup>63</sup>

Em suma, o fluxo de problemas aponta para algumas possíveis condições que passam a pressionar uma ação dos legisladores, o que faz com que se tornem, nesse sentido, problemas. Muitos desses problemas indicam que uma possível solução estaria de algum modo na alteração do sistema político, partidário ou eleitoral brasileiro. O subtema relativo aos eventos focalizadores ressalta a percepção da existência de uma crise política que precisa ser urgentemente sanada, para evitar que escândalos recorrentes deixem de ocorrer e prejudiquem ainda mais a imagem da Casa. Já os códigos referentes ao feedback indicam que, para os deputados, parte da causa do problema parece estar nas leis que regem o sistema político e eleitoral, que deixaram de cumprir a função para a qual foram desenhadas, sendo, inclusive, as possíveis responsáveis pelas crises e escândalos que desejam evitar. Por fim, os indicadores apontam para um outro problema relacionado à tentativa de mitigação dos problemas anteriores: como o Legislativo conseguiria proporcionar uma resposta à altura das demandas às quais são submetidos se a pauta da Câmara recorrentemente se encontrava bloqueada por medidas provisórias?

### **2.3.2 Fluxo político e o ambiente institucional para mudanças**

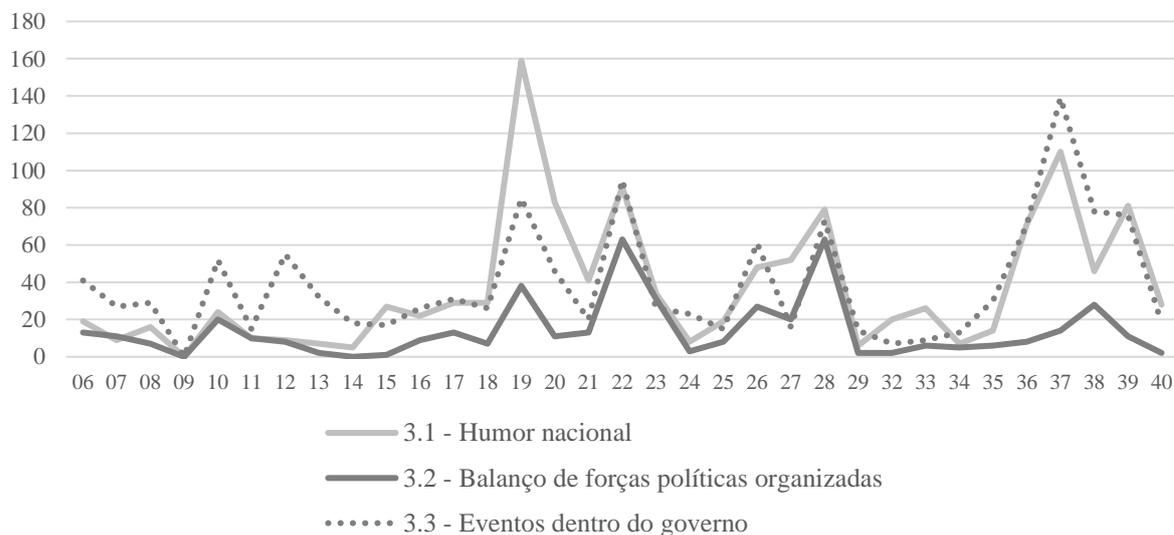
Crises e escândalos políticos parecem ter colaborado para que uma reforma no sistema político entrasse na agenda, de acordo com um dos principais elementos do Modelo de Múltiplos Fluxos, o fluxo político. No entanto, a pretensa disposição dos congressistas em solucionar esse tema, assim como o ambiente político para que uma mudança nesse sentido fosse alcançada pode ser mais bem verificada ao se analisar as unidades de significado codificadas no fluxo político.

<sup>62</sup> Trecho de discurso do deputado Jorge Tadeu Mudalen (DEM/SP) no dia 24/03/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>63</sup> Trecho de discurso do deputado Gustavo Fruet (PSDB/PR) no dia 27/08/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

O Gráfico 6 resume a quantidade de unidades de significados codificadas depreendida da análise de conteúdo, a qual identificou 2.975 códigos relacionados a esse tema, sendo aproximadamente 43% deles referente ao subtema “Eventos dentro do governo”, cerca de 41% relacionados ao “Humor nacional” e por volta de 16% associados ao subtema “Balanço de forças políticas organizadas”. É possível notar a existência de picos na codificação da maioria dos subtemas em momentos específicos: na semana 19, com a Comissão Geral para Debate sobre a Reforma Política; na semana 22, nas discussões que debatem a melhor forma de se remediar os problemas enfrentados pelo Congresso, isto é, se seria melhor fazer uma reforma política ou eleitoral; nas semanas 26 e 27, que envolvem a discussão sobre os trabalhos da comissão informal que discute o texto da Minirreforma Eleitoral de 2009; na semana 28, no debate em primeiro turno dessa proposição; nas semanas 36 e 37, que tratam majoritariamente da votação em segundo turno da chamada PEC dos Vereadores; e nas semanas 38 a 40, na votação em segundo turno do PL 5498/2009 e sua respectiva sanção.

Gráfico 6 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos subtemas referentes ao tema “Fluxo Político”, por número da semana (2009)



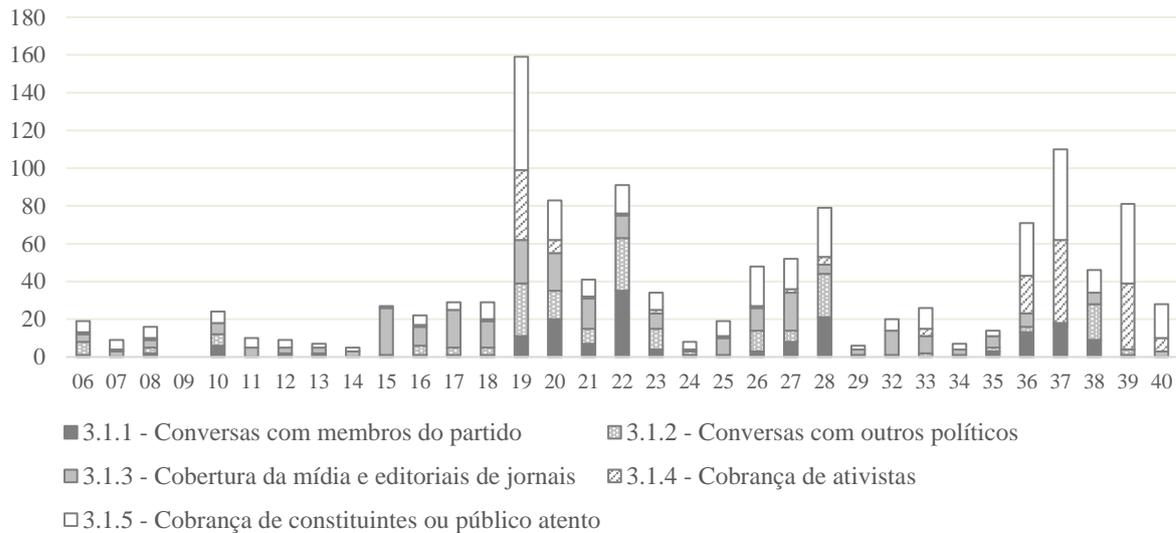
Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

### 2.3.2.1 Humor nacional e reformas

Dentre os subtemas, um dos que chamam mais a atenção é o que engloba as unidades de significado que foram interpretadas como referentes ao chamado humor (ou clima) nacional. Kingdon (2014) salienta que esse seria um dos principais motivadores do processo de formação

de agenda pelo lado do fluxo político, ainda que esse conceito possa aparentar ser relativamente abstrato. Na análise empreendida, a afirmação do autor do Modelo de Múltiplos Fluxos parece ser procedente, de tal forma que muitos discursos puderam ser codificados como conversas que tiveram com membros do partido (aproximadamente 14%) ou outros políticos (cerca de 16%) sobre os temas referentes a agenda, após uma percepção de que deveriam tomar posição sobre mudanças no sistema político e eleitoral. Também há demonstrações de cobrança de diferentes setores da sociedade para que se posicionem ou tomem ação sobre o contexto político, com cerca de 34% de menções à cobrança de constituintes e do público atento, 23% dos códigos do subtema referenciando a cobertura da mídia e por volta de 14% tratando da pressão feita por ativistas, como sumarizado no Gráfico 7.

**Gráfico 7 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Humor nacional”, por número da semana (2009)**



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

Para além do número de codificações, muitas vezes os discursos refletem quase que integralmente o conceito de humor nacional descrito em Kingdon (2014), como pode ser evidenciado na fala de Edinho Bez (PMDB/SC):

Quanto à reforma política, Sr. Presidente, existe um clima, hoje, nacional. Existe um clima no Congresso Nacional favorável a este tema. Solicito ao nobre e competente Presidente Michel Temer e aos demais membros da Mesa que acelerem, que aproveitem essa oportunidade para não pararmos, porque não temos mais tempo a perder. A imprensa de um modo geral, a sociedade, as associações comerciais e industriais com quem tenho discutido, todos estão torcendo para que façamos juntos a reforma político-partidária, dando exemplo o Congresso Nacional. Torço para que

o debate continue, mas que não leve muito tempo para se constituir a Comissão, para que a Casa, de forma organizada, abra o debate. Somos representantes da sociedade e entendemos que é possível fazermos a reforma até outubro. Por quê? Porque a sociedade quer.<sup>64</sup>

Esse mesmo deputado também proporciona um bom exemplo de como as conversas com outros políticos auxiliam esse processo de “percepção” do humor nacional, ao dialogar com representantes dos mais diferentes entes federativos e entender que também entre eles existe um ambiente favorável à entrada da reforma da agenda:

Sr. Presidente, no contato com os nobres Parlamentares, a maioria entende que é possível acelerarmos e votarmos a reforma até outubro, mas não podemos perder tempo. Temos que aproveitar esse clima favorável. A sociedade, o Congresso Nacional, os Deputados, os Senadores, os Prefeitos, os Vereadores, por maioria, são favoráveis para que possamos iniciar, o mais rápido possível, a discussão interna nesta Casa.<sup>65</sup>

Mais do que conversas com outros políticos, os parlamentares também estão constantemente em contato com pessoas relevantes dentro dos partidos políticos e com constituintes de suas bases eleitorais, que exigem a tomada de posição sobre temáticas que estão em evidência. Um exemplo ilustrativo pode ser encontrado no discurso de Nilson Mourão (PT/AC):

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, o Parlamento brasileiro vive um momento crucial e desafiante. Quando converso com eleitores, dirigentes de partidos políticos e de movimentos sociais constato um verdadeiro descrédito em relação a esta Casa e ao Senado Federal. Muitas vezes, o povo não questiona a democracia, o sistema eleitoral, considera-o legítimo, mas um conjunto de ações que ocorre em nossas Casas leva o povo brasileiro a ser extremamente crítico em relação ao Parlamento.<sup>66</sup>

Para além dessa fala, no entanto, o código relativo à cobrança de ativistas permite que se entenda ainda melhor como as pressões de movimentos sociais impactam a percepção dos congressistas sobre o humor nacional, o que, por sua vez, acaba por afetar o processo de estabelecimento de agenda. Como exhibe o Gráfico 7, os ativistas se organizaram para pressionar os parlamentares em momentos-chave da tramitação legislativa de diferentes projetos, o que se reflete nos discursos em Plenário. Alguns exemplos são a presença de diversos movimentos sociais participando ativamente – e com possibilidade de discursar em Plenário – na Comissão Geral para Debate sobre a Reforma Política, na semana 19; as caravanas de suplentes de

<sup>64</sup> Trecho de discurso do deputado Edinho Bez (PMDB/SC) no dia 06/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>65</sup> Trecho de discurso do deputado Edinho Bez (PMDB/SC) no dia 06/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>66</sup> Trecho de discurso do deputado Nilson Mourão (PT/AC) no dia 18/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

vereadores no segundo turno de votação da PEC dos Vereadores, nas semanas 36 e 37; e a presença da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e outras entidades da sociedade civil durante a entrega do projeto de iniciativa popular relativo à Campanha Ficha Limpa, nas semanas 39 e 40.

Uma ilustração da atuação dos movimentos situais pode ser encontrada na fala de Marcello Lavenère Machado, à época representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na Comissão Geral que debateu a reforma política:

Agora, Presidente Ibsen Pinheiro, Srs. Deputados, a sociedade civil ainda vem a esta Casa, mas não vimos a esta Casa com alegria. O ambiente não é de agressividade, mas não vimos com alegria, satisfeitos. Vimos aqui cobrar do Presidente da Casa, dos partidos políticos e dos Deputados presentes algo que esperamos há muito tempo: uma reforma política que restaure a possibilidade de o nosso pacto democrático caminhar no sentido da democracia.<sup>67</sup>

Esse contexto de cobrança não passa despercebido por muitos dos políticos, que sentem nessa pressão a necessidade de uma tomada de posição, como evidenciado no discurso do deputado Mauro Benevides (PMDB/CE):

Entendo, assim, que a Comissão Geral foi o primeiro grande passo para a aguardada reforma política. Nós esperamos, Sr. Presidente, que a Casa, sensibilizada pela pressão legítima dos segmentos sociais, entenda que não pode protelar a modificação na sistemática eleitoral e partidária.<sup>68</sup>

Por fim, além da cobrança de constituintes e dos ativistas, outro fator que reforça nos parlamentares sua percepção sobre o que seria o humor nacional e que os incita a uma tomada de ação é a cobertura da mídia. Parte da ideia que os deputados fazem sobre os tópicos mais latentes na opinião pública parece ser proveniente das informações que recebem dos meios de comunicação, como expresso no discurso de Paes de Lira (PTC/SP):

De modo um pouco jocoso, dizem alguns que a opinião publicada não é exatamente a opinião pública. O fato é que a grande mídia não deixa de ser um veículo de manifestação dessa opinião pública. É perfeitamente possível perceber no seio da sociedade, especialmente para quem exerce mandato parlamentar, que efetivamente existe grande insatisfação ética com o Congresso Nacional, com ambas as Casas. Há um descrédito da classe parlamentar relacionado com as liberalidades, com a edição de atos secretos, com a edição de medidas que acabam beneficiando individualmente

<sup>67</sup> Trecho de discurso de Marcello Lavenère Machado no dia 06/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>68</sup> Trecho de discurso do deputado Mauro Benevides (PMDB/CE) no dia 06/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

essa ou aquela pessoa, esse ou aquele funcionário, esse ou aquele Parlamentar. E não podemos fechar os olhos para essa realidade.<sup>69</sup>

Além disso, os deputados demonstraram ser muito informados sobre a cobertura que a imprensa faz sobre os temas debatidos no Congresso, assim como aparentaram ser particularmente suscetíveis às críticas feitas à instituição parlamentar como um todo. Nesse sentido, os códigos relacionados à cobertura da mídia possuem uma íntima relação com o fluxo de problemas nos casos em que a imprensa passa a endereçar escândalos políticos, algo que fica evidente na fala de Ibsen Pinheiro (PMDB/RS):

Compreendo, Sr. Presidente, mas lamento, sobretudo, que esta Casa esteja perdendo a oportunidade de atualizar sua legislação eleitoral, de enfrentar crises, como as que estamos vivendo e que justificam a manchete de um jornal de Brasília, que nos envergonha a todos. Hoje, Sr. Presidente, esse jornal diz que o Congresso Nacional está mergulhado em seu próprio lodaçal. Sr. Presidente, uma manchete como essa é grave! Mas há algo mais grave do que isso: a nossa incapacidade de reação.<sup>70</sup>

Mais uma vez, no entanto, existem congressistas mais otimistas que acreditam que as crises evidenciadas pela mídia ajudam a construir um humor nacional que favoreça uma mudança positiva nas instituições políticas, de tal maneira que a solução da reforma política volta a despontar como uma alternativa de resolução do problema, como destacado na fala de Chico Alencar (PSOL/RJ):

O editorial “O Congresso que queremos” apresenta análise lúcida e propositiva sobre a crise de credibilidade por que passa o Congresso Nacional. Acreditamos que outra política é possível e que este é o momento oportuno para tomarmos medidas concretas que busquem corrigir e aperfeiçoar a democracia representativa em nosso País, cujo resgate requer medidas moralizadoras, uma reforma política com participação popular e que respeite os verdadeiros anseios da maioria da população brasileira.<sup>71</sup>

### 2.3.2.2 *Eventos dentro do governo e reformas*

Além da percepção sobre o humor nacional, a entrada de determinadas questões na agenda obedece também a outras variáveis internas ao próprio sistema político, algo que pode ser mais bem interpretado por meio das unidades de significado atribuídas ao subtema “Eventos dentro do governo”, cujo demonstrativo da codificação encontra-se no Gráfico 8. Chama a atenção neste caso a presença em praticamente todas as semanas analisadas de diversos códigos relativos às chamadas disputas por jurisdição sobre políticas públicas, que representam cerca

<sup>69</sup> Trecho de discurso do deputado Paes de Lira (PMDB/CE) no dia 24/06/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

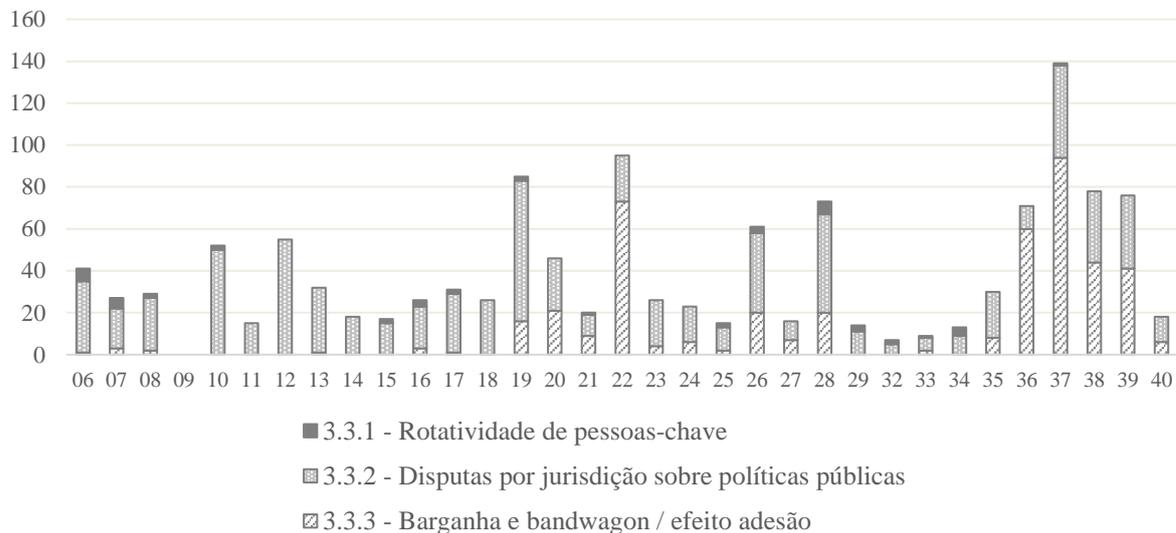
<sup>70</sup> Trecho de discurso do deputado Ibsen Pinheiro (PMDB/RS) no dia 27/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>71</sup> Trecho de discurso do deputado Chico Alencar (PSOL/RJ) no dia 28/04/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

de 62% das unidades de significado codificadas nesse subtema. Sua presença pode ser traçada ao primeiro dia dos trabalhos legislativos, durante as eleições do presidente e dos membros da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. No processo, Michel Temer (PMDB/SP) é eleito o presidente da Casa para o biênio 2009-2010 com a promessa de valorizar o Legislativo perante os outros Poderes:

Desde o Brasil Colônia, sempre houve uma concentração de poderes em torno de Executivo. Mas Governo é Executivo, Legislativo e Judiciário. E, se me permitem mais uma trivialidade, eu quero dizer que o Legislativo é o primeiro dos Poderes do Estado.<sup>72</sup>

**Gráfico 8 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Eventos dentro do governo”, por número da semana (2009)**



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

No mesmo dia, Ciro Nogueira (PP/PI) resume as esperanças que se colocavam sobre o novo líder da Câmara Baixa no tocante à resolução dessa disputa de jurisdição entre poderes, que além da relação entre o Legislativo e o Executivo, também envolvia contendas entre o Legislativo e o Judiciário:

O melhor para a Câmara é ter um Presidente que defenda os interesses da Casa, com harmonia em relação aos outros Poderes. Não podemos assistir, imóveis, a esta Casa ser engessada pelo excesso de medidas provisórias. E, agora, para abalar ainda mais o equilíbrio entre os Poderes, vemos o Judiciário tomando para si nossas atribuições.

<sup>72</sup> Trecho de discurso do deputado Michel Temer (PMDB/SP) no dia 02/02/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

Definitivamente, esse não é o cenário ideal de uma democracia. Queremos ver um Legislativo independente e ativo. Não desejamos usurpar o papel de nenhum outro Poder. Por isso, não podemos admitir de forma alguma que tirem nossas atribuições.<sup>73</sup>

Com o passar do ano, a percepção de que reformas deveriam ser realizadas no sistema político vão se tornando cada vez mais prementes e os deputados, na busca de oferecer uma resposta ao que entendem ser um humor nacional de mudança, tentam apresentar medidas que possivelmente atendam esses anseios. No entanto, encontram novamente os problemas previstos no começo de 2009, isto é, por um lado, uma reforma sequer poderia ser pautada em um ambiente em que a Presidência da República emitia uma quantidade significativa de medidas provisórias, que possuíam prioridade de tramitação na Câmara; por outro lado, a inação parlamentar havia instigado a mobilização do Judiciário, em especial do TSE e do STF, que passou a intervir em diferentes aspectos do sistema político, como no número de vereadores das câmaras municipais, na fidelidade partidária e também na prestação de contas de campanhas eleitorais (LIMA, 2011). A insatisfação com relação a essa situação transparece na fala de alguns deputados, como na de Osório Adriano (DEM/DF):

Para nós, Parlamentares, a reforma política que se debate nesta Casa há 14 anos transformou-se numa questão de honra, em face do desgaste a que chegou a imagem desta Instituição perante a opinião pública e a fragilidade das funções de sua competência em relação aos demais Poderes da República, uma vez que o Poder Executivo legisla e se intromete nos procedimentos legislativos e o Judiciário estende as suas atribuições de interprete da lei para instituir normas adicionais em razão das omissões ou dubiedades da legislação existente.<sup>74</sup>

A alta incidência da codificação de unidades de significado como disputas por jurisdição coincide com alguns momentos relevantes que merecem destaque: a eleição de Michel Temer (PMDB/SP) com propostas de valorização do Legislativo e de uma participação mais ativa da Câmara na discussão de temas de relevante interesse nacional, nas três primeiras semanas analisadas; as discussões sobre a proposta de reforma política encaminhada pelo Executivo e como isso estaria intervindo no Legislativo, na semana 10; a apresentação inicial, pelo presidente da Câmara, de uma reinterpretação constitucional sobre o processo de tramitação das MPs, na semana 12; a primeira convocação de seções extraordinárias para o destravamento da pauta imposta pelas MPs, na semana 19; a discussão prévia e em primeiro turno da Minirreforma Eleitoral, nas semanas 26 e 28; o debate sobre sobre a PEC dos Vereadores, na

<sup>73</sup> Trecho de discurso do deputado Ciro Nogueira (PP/PI) no dia 02/02/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>74</sup> Trecho de discurso do deputado Osório Adriano (DEM/DF) no dia 11/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

semana 37; e o desfecho da Minirreforma Eleitoral, com sua votação em segundo turno e sanção, nas semanas 38 e 39.

Outro código que foi amplamente mobilizado no subtema referente a eventos dentro do governo é relacionado ao processo de formação de consenso dentro do fluxo político, que se dá por meio da barganha ou do efeito adesão. Principalmente com relação à identificação de processos de barganha, é importante reconhecer uma das limitações do uso de discursos parlamentares como fonte principal de dados, considerando que diversas atividades dos congressistas, incluindo seus processos de negociação, não ocorrem em reuniões, comissões e nas bases eleitorais – ou seja, acontecem fora do Plenário (GREY, 2006). Ainda assim, cabe destacar que um processo de barganha que inicialmente se desenrolou nos bastidores da política brasileira, mas acabou ganhando destaque público na semana 22: trata-se da transição para o que era chamado “reforma política” para o que passou a ser chamado de “reforma eleitoral”. De maneira resumida, pode dizer-se que se tratou de uma sequência de negociações da base do governo para que as principais propostas que vinham despontando como soluções para a reforma que estava na agenda (financiamento público de campanha e listas partidárias fechadas) fossem abandonadas, sob o risco de que o PT perdesse sua base de apoio nas eleições no ano seguinte, em 2010. A fala de um dos principais responsáveis por esse movimento, o deputado Lincoln Portela (PR/MG) sintetiza esse processo de intensa barganha:

Sr. Presidente, Deputado Manato, não me canso de repetir – e estou repetindo nos últimos 30 dias – que há um grupo de Parlamentares, do qual faço parte, que tem assinado manifestos, que se encontra entrincheirado neste plenário. Entrincheirados por quê? Porque há mais de 1 ano participamos de uma reunião no Conselho da República, no último dia do Ministro Walfrido dos Mares Guia na Secretaria de Assuntos Institucionais. Na ocasião, aventou-se a possibilidade de estudarmos, mais uma vez, a chamada reforma política nesta Casa. Nada contra a reforma política, mas radicalmente contra o que chamo de malfadada lista fechada. Nós continuamos entrincheirados aqui. Não que tenhamos feito ameaças. Um dia até, de maneira mais acalorada, deixamos o nosso posicionamento, porque não gostaríamos de que a base aliada viesse a se dispersar num governo que está realizando grande trabalho, o Governo do Presidente Lula. Por outro lado, essa base aliada não pode ter momentos autofágicos, isto é, não pode trabalhar com a destruição da própria base aliada, cuja maior parte não se contenta com a chamada lista fechada. Entendemos que a lista fechada é um retrocesso à democracia, e é inconstitucional retirar do cidadão o direito de indicar livremente o seu candidato.<sup>75</sup>

Quanto ao efeito adesão, ele é mais claramente notado durante a votação em segundo turno na PEC dos Vereadores, algo que ocorre na semana 37, ainda que seja possível identificar que esse processo também ocorre na discussão da reforma político-eleitoral-partidária, como

<sup>75</sup> Trecho de discurso do deputado Lincoln Portela (PR/MG) no dia 20/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

ilustrado no discurso do deputado Marcondes Gadelha (PSB/PB) no dia em que é realizada a Comissão Geral para Debate sobre a Reforma Política:

Sr. Presidente, pela precipitação do debate em torno da reforma partidária, pelo calor da discussão, pela empolgação que tomou conta deste Plenário, podemos avaliar a importância, a significação e a urgência da discussão desse tema. A pergunta que não quer calar, Sr. Presidente, é esta: V.Exa. já tem uma ideia do timing dessa discussão? Já tem uma ideia de quando vai colocar em pauta essa matéria? Porque tenho a impressão de que uma vez deflagrado o processo, daqui por diante esse assunto vai tomar conta da opinião pública, da imprensa, deste Plenário, desta Casa. Não poderemos mais nos livrar dele, Sr. Presidente. Agora temos que levar até o final.<sup>76</sup>

Para finalizar a análise sobre o subtema referente a eventos internos ao governo, cabe destacar o último código relativo a este grupo, qual seja, a rotatividade em posições-chave. Ainda que representem somente cerca de 4% desse subtema, as unidades de significado atreladas a esse código dão pistas importantes sobre o potencial de estabelecimento de agenda que a rotatividade na ocupação de posições institucionais importantes proporciona, em especial na Presidência da Câmara dos Deputados e na Mesa Diretora. Isso pode ser identificado na fala de Nilson Mourão (PT/AC), em discurso relativo ao encerramento do primeiro semestre dos trabalhos legislativos da Câmara:

Sr. Presidente, Srs. Deputados, ocupo a tribuna, neste Grande Expediente, em que a Câmara dos Deputados vai encerrando os trabalhos deste semestre, que na minha opinião foram produtivos. Aproveito a oportunidade para elogiar a postura determinada do Presidente Michel Temer, da Mesa Diretora, que na medida do possível fizeram a Casa trabalhar. As matérias principais foram apreciadas e votadas. Com a nova interpretação que o Presidente deu para a apreciação das medidas provisórias, conseguimos avançar não apenas na votação delas, mas, sobretudo, no conjunto de matérias parlamentares de iniciativa dos Deputados.<sup>77</sup>

### 2.3.2.3 *Balanco de forças políticas organizadas e reformas*

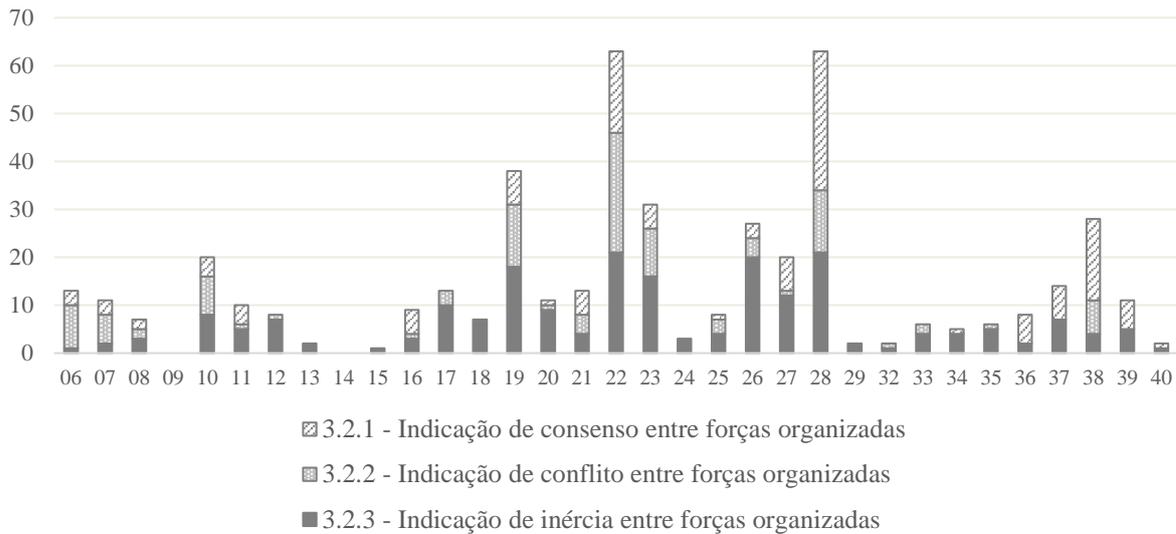
Por fim, o último subtema referente ao elemento teórico do fluxo político refere-se ao balanço que os participantes dentro e ao redor do governo fazem sobre a aceitabilidade de determinados temas. Quanto à análise de conteúdo empreendida, os resultados podem ser encontrados no Gráfico 9. Numericamente, o maior número de codificações refere-se a unidades de significado que indicam a existência de uma inércia entre forças organizadas (cerca de 46%), seguido pelas menções a possível consenso entre forças organizadas (29%) e então

<sup>76</sup> Trecho de discurso do deputado Marcondes Gadelha (PSB/PB) no dia 06/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>77</sup> Trecho de discurso do deputado Nilson Mourão (PT/AC) no dia 16/07/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

por codificações referentes a possíveis conflitos entre forças organizadas (aproximadamente 25%).

Gráfico 9 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Balanço de forças políticas organizadas”, por número da semana (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

A inércia com relação à reformas no sistema político é tema recorrente, e parte dela pode ser entendida nos termos descritos por Kingdon (2014), de que a ausência de alterações estaria vinculada ao fato de que as políticas vigentes até então estariam beneficiando de alguma forma certos grupos ou pessoas, como descreve o deputado Magela (PT/DF):

Sei que é muito difícil para o Congresso, eleito com determinadas regras, alterá-las. Sei que é muito difícil para Deputados e Senadores, para Deputadas e Senadoras, votar alterações de uma lei que nos deu o direito de estar aqui. Sei que é não é fácil promover alterações. O ser humano de modo geral é conservador; e os políticos, de modo geral também, são conservadores, têm medo da evolução, da renovação, das mudanças. É o que eu consigo depreender da inércia que tomou conta do Congresso Nacional em relação à reforma política.<sup>78</sup>

A mobilização dessa ideia de omissão nos discursos parece possuir estreita relação com outros elementos da teoria de Kingdon (2014), como as crises políticas, a percepção do humor nacional de que mudanças são necessárias e a paralisia institucional do Legislativo em meio a

<sup>78</sup> Trecho de discurso do deputado Magela (PT/DF) no dia 30/04/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

uma disputa por jurisdição sobre políticas públicas. Muitos deputados parecem se sentir constrangidos com a ausência de tomada de atitude da Câmara com relação a um assunto tão demandado, como se a inação fosse uma atitude deliberada dos parlamentares, algo que pode ser notado no discurso do deputado Marcondes Gadelha (PSB/PB):

Os otimistas dizem que toda crise gera oportunidade. Se é assim, Sr. Presidente, esta crise é bem-vinda. É a oportunidade de o Congresso se investir do seu múnus, da sua identidade e da sua personalidade. Por que não colocar imediatamente em discussão e votação a reforma política? Mas não esperar o segundo semestre, para depois dizer que não há tempo para mais nada. Amanhã, depois de amanhã, deve imediatamente iniciar a discussão da reforma política e de outros temas de elevada relevância. Dir-se-á que o processo legislativo está congelado por força de disposições constitucionais. Pois eu diria que é responsabilidade maior desta Mesa, neste momento, encontrar soluções para este impasse. Sim, a Mesa está desafiada no seu engenho e arte a encontrar meios e modos de destravar o processo legislativo e de resgatar a capacidade legiferante desta Casa, até porque, Sr. Presidente, a alternativa é pior: ou assumimos os temas de grande relevância, de interesse da nacionalidade, ou então a Mesa terá de administrar indefinidamente, até o fim do seu mandato, apenas o varejo.<sup>79</sup>

Os deputados também interpretam que a ausência de tomada de decisões estaria reforçando a intromissão de outros atores políticos no processo legislativo, em especial no caso das interferências do Judiciário na legislação eleitoral, que estaria preenchendo um “vazio institucional”<sup>80</sup> deixado pelo Legislativo, como expresso pelo deputado Luiz Couto (PT/PB):

Dessa forma, peço à Mesa Diretora que imprima celeridade na formação da Comissão Especial para discutir o assunto, dando a maior agilidade possível à discussão e votação das matérias. Do contrário, ficaremos sempre a reboque do Judiciário, que vem legislando há alguns anos em termos de reforma político-eleitoral, a exemplo de verticalização, fidelidade partidária e cláusula de barreira, pelo comodismo, descaso e muitas vezes pela disputa entre as forças políticas no Congresso Nacional que dificultam a realização de algumas reformas.<sup>81</sup>

Já com relação à interpretação de consensos e conflitos no que tange a modificações nos sistemas político, eleitoral e partidário brasileiros, a análise das unidades de significado parece indicar que a separação teórica entre agendas e alternativas proposta por Kingdon (2014) encontra respaldo empírico. Isso se deve ao fato de que não parecem existir dúvidas entre alguns deputados de que uma reforma seria necessária, mas também fica evidente que existe um conflito entre quais deveriam ser as soluções escolhidas para atender a essa questão em

<sup>79</sup> Trecho de discurso do deputado Marcondes Gadelha (PSB/PB) no dia 27/04/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>80</sup> Expressão utilizada em discurso da deputada Íris de Araújo (PMDB/GO) em discurso do dia 26/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>81</sup> Trecho de discurso do deputado Luiz Couto (PT/PB) no dia 02/03/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

proeminência na agenda, algo que pode ser sumarizado no discurso de Henrique Afonso (PT/AC):

Parece consensual que todos querem a reforma política. Mas infelizmente alguns também querem financiamento público de campanha e não querem fidelidade partidária. Não sei o que mais se quer neste Congresso, para podermos reformar e transformar esse sistema político. Todo mundo está insatisfeito. Todos querem mais transparência, mais controle no processo de campanha, mais democratização, mais ética na política. Não podemos, absolutamente, ser empecilho a esse processo de debate tão profundo.<sup>82</sup>

Não por acaso a grande quantidade de códigos referentes a interpretação de que existiria um conflito entre as forças que se posicionam na Câmara dos Deputados se concentra nas semanas 19 e 22. É durante a primeira delas que soluções como o financiamento público de campanhas e a lista fechada passaram a ser mobilizadas como possíveis soluções para reformar o sistema político brasileiro, sendo efusivamente trazidas à tona pelos movimentos sociais que participaram da Comissão Geral para Debate sobre a Reforma Política e em seguida criticadas por deputados que se posicionariam contra essa alternativa. Durante a semana 22 esses conflitos ficam ainda mais evidentes, pois é nela que parte significativa da base partidária do então governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva passa a expor publicamente sua insatisfação com relação à possível adoção dessas políticas públicas, como pode ser notado na fala do deputado Carlos Willian (PTC/MG):

Sr. Presidente, sabemos que alguns partidos, PSB, PDT, PTB, PP, PR, PST, PMN e PRB, representados por 168 Deputados, são contrários principalmente à lista fechada nas próximas eleições. Por que, Sr. Presidente? Porque a lista fechada há de vir, conseqüentemente, com o financiamento público de campanha.<sup>83</sup>

O conflito parece ter sido mitigado assim que as medidas geradoras de dissenso passaram a ser preteridas para dar lugar a outras alternativas que conseguiram suprir a percebida necessidade de se fazer uma reforma no sistema político, mas sem, no entanto, contrariar a base de apoio do governo. Isso ocorre ao se redirecionar as soluções de reforma para aspectos meramente eleitorais, que aparentemente possuíam respaldo quase unânime dos deputados presentes naquela Legislatura. Em termos teóricos, o consenso, que antes era restrito à agenda, passa a existir também com relação às alternativas, o que permite que a Minirreforma Eleitoral consiga ser deliberada em primeiro turno na semana 28. Dentre as muitas menções ao processo

<sup>82</sup> Trecho de discurso do deputado Henrique Afonso (PT/AC) no dia 07/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>83</sup> Trecho de discurso do deputado Carlos Willian (PTC/MG) no dia 26/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

de estabelecimento de consenso com relação às alternativas, cabe destaque ao discurso de Damião Feliciano (PDT/PB):

Sr. Presidente, como V.Exa. ainda há pouco parabenizou a todos pela votação da reforma eleitoral, faço questão igualmente de parabenizá-lo, porque soube conduzir com maestria esse processo. Durante anos, houve várias tentativas de reforma eleitoral, mas V.Exa. conseguiu fazê-la, começando pelo caminho certo, o consenso.<sup>84</sup>

Em recapitulação, a análise do fluxo político permite que se façam inferências significativas sobre o processo de estabelecimento de agenda da Minirreforma Eleitoral de 2009. A percepção de que uma reforma no sistema político era amplamente demandada pela população (reforçada por recorrentes escândalos no meio político) parece ter colocado o tema na agenda, de tal maneira que é possível sugerir a existência de um relativo consenso sobre a sua discussão, ainda que não houvesse, a princípio, uma concordância generalizada sobre as alternativas que seriam apresentadas como resposta a essa questão. Aparentemente a pressão imposta à Câmara dos Deputados para que mudanças institucionais fossem realizadas era proveniente de períodos anteriores a 2009, mas um aparente imobilismo dos parlamentares em encontrar soluções contribuiu para que outros atores – notadamente o TSE e o STF – passassem a superar essa inércia alterando algumas regras relativas às eleições e aos partidos. É então que, ao princípio do biênio 2009-2010, o novo presidente e os recém-eleitos membros da Mesa Diretora da Câmara assumem seus cargos com a proposta de fortalecer o papel do Legislativo, mas deparam-se com a pauta legislativa travada por MPs enviadas pelo Executivo, o que impedia que ações reformistas pudessem ser tomadas. A solução adotada para que fosse possível que uma reforma fosse adotada coincide com a abertura da janela de políticas públicas, foco da próxima subseção.

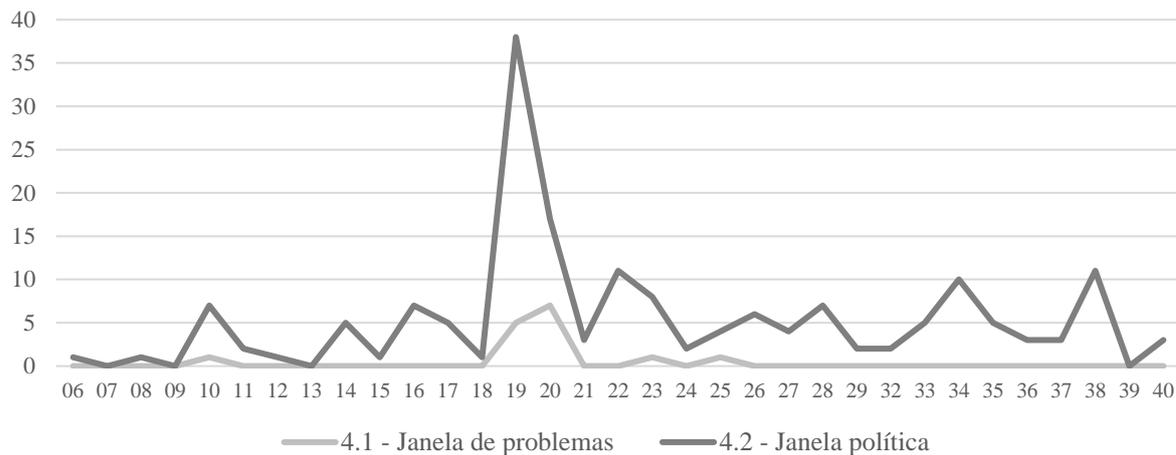
### **2.3.3 Abrindo janelas e destravando a pauta legislativa**

A análise de conteúdo qualitativa aplicada aos discursos de Plenário da Câmara dos Deputados no que se refere ao processo de abertura de janelas referente à tramitação da Minirreforma Eleitoral de 2009 não se demonstrou tão numericamente frutífera quanto a codificação de outros temas. O Gráfico 10 apresenta a distribuição por semana das 190 unidades de significado codificadas ao tema “Abertura de Janelas”, sendo cerca de 8% referindo-se a uma possível janela de problemas e aproximadamente 92% sendo interpretadas como menções a uma janela política. No entanto, considerando que o processo de abertura de janelas está

<sup>84</sup> Trecho de discurso do deputado Damião Feliciano (PDT/PB) no dia 08/07/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

diretamente relacionado com os fluxos de problemas ou da política, a análise feita anteriormente sobre esses dois elementos atua de maneira complementar à análise empreendida na presente subseção.

Gráfico 10 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos subtemas referentes ao tema “Abertura de Janelas”, por número da semana (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

### 2.3.3.1 Janela de problemas e reformas

Com relação às falas que podem ser relacionadas a uma abertura de uma janela de problemas, seu conteúdo trata, uma vez mais, dos escândalos e das crises políticas que estariam assolando o Legislativo brasileiro. O maior número de códigos em discursos proferidos nas semanas 19 e 20 provavelmente se deve a um reforço na percepção de que o clima nacional favorecia e exigia mudanças no sistema político brasileiro, ocasionada pela grande presença de movimentos sociais na Comissão Geral que discutiu a reforma política na semana 19 e pela repercussão, naquele momento, da “crise das passagens aéreas” enfrentada pelo Congresso. Esse argumento pode ser sintetizado na fala do deputado Jofran Frejat (PR/DF):

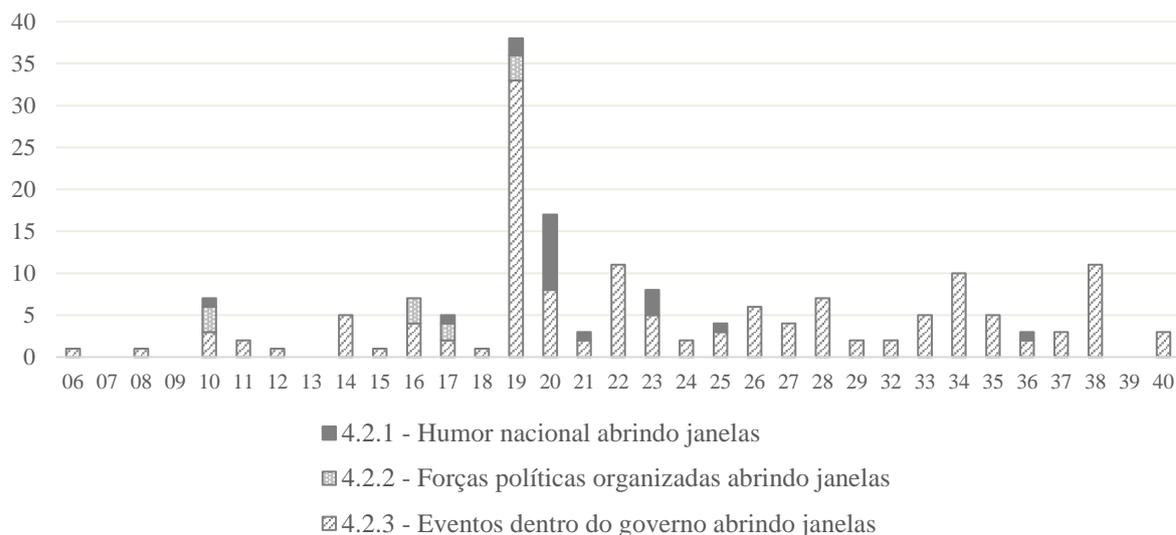
Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, eu quero voltar a comentar a questão da reforma política que se propõe neste Parlamento. Fiz manifestação semelhante no dia 18 de junho de 2007, quando, tal como ocorre hoje, surgiram insinuações sobre irregularidades e escândalos nas 2 Casas do Congresso. Toda vez que surgem essas denúncias, fala-se aqui em reforma política, como se a reforma política tivesse o condão de acabar com os escândalos. Mas não é dessa maneira que acontece, assim

como a reforma política proposta não é panaceia, não vai resolver todos os problemas.<sup>85</sup>

### 2.3.3.2 Janela política e reformas

No entanto, ainda que crises e eventos simbólicos possam de fato abrir janelas, isso por si só não parece explicar toda a dinâmica ocorrida no ano de 2009 para que a Minirreforma Eleitoral pudesse ter uma decisão tomada a seu respeito. Nesse sentido, a codificação relativa à janela política parece trazer indícios mais consistentes sobre o momento decisivo no qual foi possível que uma reforma político-eleitoral passasse entrasse na agenda decisória definitivamente.

Gráfico 11 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Janela política”, por número da semana (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

No Gráfico 11, que desmembra a codificação do tema “Janela política” em seus subtemas, é possível verificar algo semelhante aos argumentos evidenciados na apresentação de resultados sobre a janela de problemas: que as discussões sobre o impacto das crises e escândalos durante a Comissão Geral estariam gerando uma percepção de um humor nacional propulsor de mudanças (aproximadamente 11% das codificações). Mas o que se destaca por possivelmente ter aberto à janela de políticas públicas no que se refere à Minirreforma Eleitoral

<sup>85</sup> Trecho de discurso do deputado Jofran Frejat (PR/DF) no dia 08/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

de 2009 parece ter sido os eventos internos ao governo, algo que representa cerca de 83% das unidades de significado codificadas, principalmente no que tange à rotatividade de cargos-chave e à disputa pela jurisdição por políticas públicas.

Quanto à rotatividade, convém lembrar as promessas de campanha de Michel Temer (PMDB/SP), durante a sessão que o elegeu como presidente da Câmara dos Deputados, de valorizar o trabalho legislativo e permitir que essa Casa passasse a discutir temas de relevante interesse ao país. No entanto, a disputa jurisdicional – neste caso entre Legislativo e Executivo – também é algo determinante, considerando que, com o crescente número de medidas provisórias sobrestando a pauta da Câmara, o então presidente decidiu propor, por volta da semana 12, uma reinterpretação de como as MPs deveriam tramitar, de modo que o travamento de pauta se restringisse às sessões legislativas ordinárias. Isso permitiria, por exemplo, que matérias do interesse da Câmara pudessem ser discutidas e votadas em sessões extraordinárias a serem convocadas, independentemente da quantidade de MPs aguardando por apreciação. A possibilidade da votação de temas inerentes à Casa é algo destacado por parlamentares como Flávio Dino (PCdoB/MA) na semana 14, com o recebimento de parecer liminar favorável do STF com relação à reinterpretação do processo de tramitação das MPs. Segundo sua fala, a possível abertura dessa janela seria uma “imensa avenida” para a discussão de novas políticas públicas:

Sr. Presidente, venho à tribuna enaltecer o acerto do arranjo institucional, construído nas últimas semanas pela Presidência desta Casa, que recebeu a chancela do Supremo Tribunal Federal. Refiro-me ao modo como irão tramitar as medidas provisórias. O Presidente Michel Temer decidiu que o trancamento da pauta previsto na Constituição atinge apenas as sessões ordinárias, de modo que é possível a convocação de sessões extraordinárias para votação de outros temas. [...] Evidentemente que, por se tratar de uma construção nova, essa decisão necessitaria de exame e de debate mais aprofundados. Na última sexta-feira, o Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, confirmou, reiterou, corroborou o acerto da interpretação fixado, de modo que venho a esta tribuna para, além de apontar o imenso avanço que significa, fazer uma conclamação a que essa interpretação seja imediatamente aplicada. Evidentemente que a Mesa Diretora da Casa, cercando-se de cautela, resolveu aguardar o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal. Houve, em sede de liminar, porém será necessário em algum momento examinar o mérito. Contudo, não me parece adequado aguardarmos longos meses, quiçá anos, até que esse novo regime entre em prática. Temos uma urgência defendida na sociedade – o tema das medidas provisórias é recorrente na agenda política brasileira – e agora abriu-se uma imensa avenida que permite o adequado balanceamento entre o valor da governabilidade, representado pela subsistência das medidas provisórias, e a preservação, de outro lado, da autonomia desta Casa, a partir do momento em que se abre um espaço para que voltemos a gerenciar a nossa pauta.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Trecho de discurso do deputado Flávio Dino (PCdoB/MA) no dia 30/03/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

Mesmo com a decisão liminar, o presidente da Câmara resolveu aguardar por algumas semanas para que houvesse uma decisão colegiada do STF que provesse mais respaldo à sua interpretação. Durante esse período, buscou cumprir suas promessas de campanha tentando limpar a pauta pelos meios que lhe eram disponíveis, em evidente demonstração do potencial da rotatividade na abertura de janelas. Na semana 16, essa estratégia é colocada em evidência em discurso no qual cita literalmente a concepção de abertura de janela de políticas públicas:

Quero comunicar ao Plenário que realizamos várias reuniões entre Líderes governistas e da Oposição. Ajustamos que 6 ou 7 medidas provisórias que ainda trancam a pauta poderão ser votadas, se não nesta semana, na semana que vem, significando, portanto, que vamos ter sessão na quarta-feira e na quinta-feira. Com isso, vamos destrancar a pauta. Houve um grande acordo. Nós ajustamos tudo isso e, depois, vamos fazer uma pauta do próprio Poder Legislativo, abrindo essa janela inclusive para as leis ordinárias de interesse do Plenário. Portanto, reitero o pedido aos colegas e às colegas para que estejam aqui na quarta-feira e na quinta-feira. É fundamental. Vamos realizar sessão hoje à tarde; possivelmente será convocada uma sessão extraordinária à noite e outra sessão extraordinária amanhã pela manhã. Vamos limpar a pauta para votar matérias que sejam de interesse do Plenário e do País. Quero saudar o encontro que tivemos com vários Líderes da Situação e da Oposição, o que colaborou muitíssimo com o desempenho do Poder Legislativo, em especial da Câmara dos Deputados.<sup>87</sup>

Todavia, o momento crucial ocorre quando, na semana 19, com apoio dos integrantes do Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB/SP) decide passar a convocar sessões extraordinárias mesmo sem a decisão definitiva do STF, como ressalta o deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS):

Sr. Presidente, em primeiro lugar, quero cumprimentá-lo. V.Exa., com sua experiência, com sua confiança jurídica, com sua sabedoria e com sua experiência política, no mês passado fez a proposta de votarmos as leis que não eram ordinárias em sessão extraordinária para fugirmos da avalanche de medidas provisórias, que o Constituinte criou para ajudar o Executivo, mas não da forma como este Governo e mesmo o outro as usaram, fazendo com que esta Casa deixasse de votar projetos importantes como este de agora e os próximos. V.Exa. teve essa independência, colocando o Parlamento num patamar mais alto de autonomia. Todos nós Parlamentares estamos contentes, eu acredito que todos estão contentes com a posição de V.Exa. E hoje, materialmente, independentemente da decisão final do Supremo Tribunal Federal – há apenas a liminar –, V.Exa. tomou essa decisão, e nós estamos votando, e vamos continuar votando nos próximos 30 dias, ou enquanto V.Exa. for Presidente, leis não ordinárias, que não vão trancar a pauta, por decisão de V.Exa.<sup>88</sup>

Essa decisão gerou grande e positiva repercussão entre os deputados, principalmente porque, como prevê a teoria da Kingdon (2014), assim que os participantes do processo político notam a abertura de uma janela, abre-se uma oportunidade para que seus projetos possam vir a

<sup>87</sup> Trecho de discurso do deputado Michel Temer (PMDB/SP) no dia 15/04/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>88</sup> Trecho de discurso do deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS) no dia 15/04/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

ser deliberados, o que causa uma intensa corrida para que as soluções que defendem sejam priorizadas. O deputado Benedito de Lira (PP/AL) resume bem essa competição por proeminência, que acaba por sobrecarregar a agenda decisória de alternativas, empregando o uso de uma metáfora para dizer que os deputados passariam, a partir desse momento, a “esvaziar as prateleiras de projetos de importância”<sup>89</sup>. Esse conjunto de medidas que poderiam contribuir para a melhoria do país – e para a percebida imagem negativa dos deputados – é por diversas vezes referida como uma “agenda positiva” que estaria sendo votada com o destrancamento da pauta legislativa, como menciona a deputada Íris de Araújo (PMDB/GO):

De imediato, especialmente, devemos persistir no avanço da agenda positiva iniciada nesta Casa e que não pode esmorecer. As últimas votações deixaram claro para a sociedade que aqui se produz e se trabalha, que temos uma imensidão de grandes projetos que precisam ser debatidos e aplicados. Ao encontrar uma via que permita à Câmara Federal sair da camisa de força das medidas provisórias que trancavam eternamente a pauta, os Parlamentares voltam a ter a oportunidade de discutir temas de relevância para o cotidiano de nosso povo. Precisamos, sim, de uma ruptura positiva, de uma ampla ação que prove ao País que podemos preservar o ideal democrático junto com a atividade produtiva da aprovação de leis que beneficiam o conjunto da sociedade.<sup>90</sup>

E dentre todas as proposições disponíveis para deliberação, a reforma no sistema político brasileiro foi colocada como uma das candidatas a receberem prioridade, o que é mencionado pelo próprio presidente da Câmara:

E o povo manifesta-se por intermédio do Poder Legislativo. O Executivo e do Judiciário também estão a seu serviço, mas a voz do povo é o Poder Legislativo. Por isso, volto a dizer, é com grande alegria cívica que agora, destrancada a pauta dos trabalhos da Câmara dos Deputados, vamos levar adiante, como estamos fazendo, projetos de interesse não só do País, mas do povo brasileiro, como a reforma política.<sup>91</sup>

Michel Temer (PMDB/SP) também destaca, em balanço posterior, a importância de sua ação para que diferentes medidas pudessem ser deliberadas em 2009, afirmando que “o fato de termos proferido aquela decisão no passado permitiu que votássemos até o presente momento mais de 98 projetos de lei, da mais variada espécie”<sup>92</sup>, sendo então aclamado com palmas pelos deputados presentes. E um desses projetos foi a Minirreforma Eleitoral, que

<sup>89</sup> Trecho de discurso do deputado Benedito de Lira (PP/AL) no dia 05/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>90</sup> Trecho de discurso da deputada Íris de Araújo (PMDB/GO) no dia 02/07/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>91</sup> Trecho de discurso do deputado Michel Temer (PMDB/SP) no dia 06/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>92</sup> Trecho de discurso do deputado Michel Temer (PMDB/SP) no dia 17/08/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

aparentemente não teria tido a oportunidade de entrar na agenda decisória sem a reinterpretção do processo de tramitação das MPs, como afirma Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM/BA) após a votação do PL 5498/2009 em primeiro turno:

Sr. Presidente, primeiro quero parabenizar V.Exa. Afinal de contas, se não fosse, primeiro, aquela decisão que V.Exa. adotou, que no início gerou dúvidas e questionamentos, mas que depois se revelou extremamente oportuna para o funcionamento da Casa, com o destacamento de nossa pauta, hoje não teríamos votado essa matéria.<sup>93</sup>

Quanto a esse tema em particular, cabe destacar que a janela aberta para reformar o sistema político possuía uma especificidade própria, que era uma data-limite de fechamento. Isso porque, em consonância com o art. 16 da Constituição Federal as leis que alteram o processo eleitoral só entram imediatamente em vigor caso sejam sancionadas até um ano antes do próximo ciclo eleitoral (BRASIL, 1988). Esse elemento, amplamente mobilizado pelo deputado Mauro Benevides (PMDB/CE), ajuda a entender em parte a priorização que é dada à reforma dentre tantas outras proposições presentes na agenda governamental, considerando que para atender aos anseios de resolução dos problemas da política brasileiro seria necessário que as modificações legislativas já fossem aplicáveis ao próximo pleito, a ser realizado em 2010:

A minha presença, portanto, nobre Presidenta Rose de Freitas, Sras. e Srs. Deputados, senhores telespectadores, tem exatamente o objetivo de conchamar os eminentes Pares, os 512 membros desta Casa – e eu completaria esses 513 como o mais modesto dos nossos companheiros – no sentido de que houvesse uma decisão, porque o Princípio da Anterioridade nos obriga a decidir até 30 de setembro, 1º ou 2 de outubro, portanto, 1 ano antes do pleito de 2010. Então, não é admissível, não é crível que nós cruzemos os braços, numa demonstração omissa que não se compatibiliza com as nossas responsabilidades de representantes do povo brasileiro. Por isso, Presidenta Rose de Freitas, Sras. e Srs. Deputados, nós estamos aqui neste momento fazendo muito mais uma conchamação, muito mais uma cobrança de cumprimento de dever aos nossos Pares, que estão, acredito, absolutamente compenetrados. Porque não é possível mais delongar, não é possível mais procrastinar aquilo que se tornou uma imposição da própria conjuntura nacional. Ou fazemos a reforma política ou iremos para um pleito em 2010 com aqueles mesmos vícios tantas vezes alegados, justificando processos na Justiça especializada, esses vícios que deturpam a manifestação soberana das urnas.<sup>94</sup>

Em síntese, a análise feita sobre os discursos parlamentares permite que se possa inferir que a abertura da janela de políticas públicas que possibilitou a entrada da Minirreforma Eleitoral de 2009 na agenda decisória está relacionada tanto a aspectos do fluxo de problemas quanto do fluxo político. Ainda assim, os principais fatores parecem ser eminentemente

<sup>93</sup> Trecho de discurso do deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM/BA) no dia 08/07/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>94</sup> Trecho de discurso do deputado Mauro Benevides (PMDB/CE) no dia 06/03/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

políticos. Por um lado, há a percepção de um imperioso clima nacional de mudança no sistema político que colocou o assunto na agenda e, além disso, impôs a necessidade de que a reforma fosse feita naquele mesmo ano, até a data limítrofe nos primeiros dias do mês de outubro de 2009. Por outro lado, há a rotatividade na Presidência da Câmara, sendo o deputado Michel Temer (PMDB/SP) eleito com um discurso da recuperação da proeminência do Legislativo enquanto Poder autônomo, o que o levou a enfrentar a disputa por jurisdição com o Executivo reinterpretando o processo de tramitação das MPs, que abre então a janela para que uma série de políticas públicas passem a ser discutidas e votadas, o que inclui uma reforma eleitoral.

Por fim, destaca-se que o presente capítulo buscou cumprir seu objetivo de entender analiticamente como uma mudança no sistema político brasileiro entra na agenda. Ele tem seu início marcado pela apresentação do principal referencial teórico relativo ao modelo de Kingdon (2014), com ênfase nos processos derivados ao fluxo de problemas e da política, quais sejam, o estabelecimento de agenda e a abertura de janelas. Após apresentar a discussão metodológica sobre a análise de conteúdo empreendida para se analisar o Modelo de Múltiplos Fluxos na prática, passou-se à análise de resultados, visando demonstrar como, pelo lado do fluxo de problemas, a ausência de resposta às crises e escândalos vividos pelos agentes políticos foi vista como algo cada vez mais problemático. Já pelo lado do fluxo político, buscou-se argumentar que os participantes dentro e ao redor do governo recebiam essas demandas e as interpretavam como um clima de mudança, colocando definitivamente uma reforma na agenda. Eles também buscaram construir consensos sobre as políticas públicas que seriam apreciadas em resposta às indagações públicas e, além disso, objetivaram constituir meios institucionais de solucionar a disputa de jurisdição que, ao mesmo tempo, diminuía as prerrogativas do Legislativo e os impedia de tomar decisões autônomas sobre temas proeminentes. Ao final do capítulo, na última seção argumentou-se que uma janela de políticas públicas eminentemente política foi aberta, propiciando que diversos assuntos pudessem entrar na agenda decisória, o que incluiu uma reforma no sistema político, que acabou tendo o formato de uma reforma eleitoral: o PL 5498/2009.

No entanto – e como foi brevemente adiantado no presente capítulo – as propostas (também chamadas de alternativas) que foram apresentadas como possíveis soluções aos problemas do sistema político brasileiro variaram, e isso teve impacto decisivo na entrada da Minireforma Eleitoral de 2009 na agenda decisória. Por essa razão, o próximo capítulo dará enfoque em outros elementos importantes do Modelo de Múltiplos Fluxos, como o fluxo de políticas públicas e os empreendedores, assim como buscará entender como as políticas

públicas são acopladas a itens da agenda, o que inclui a inserção de medidas de inclusão representativa de mulheres a um projeto de reforma que, inicialmente, não tratava deste tema.

### 3 REFORMA E INCLUSÃO REPRESENTATIVA COMO ALTERNATIVAS

O capítulo anterior apresentou as razões pelas quais uma reforma do sistema político brasileiro entrou na agenda governamental no ano de 2009, em um processo que culminou na discussão do PL 5498/2009 e em sua eventual sanção. No entanto, nem sempre os deputados demonstraram estar em concordância com relação a quais políticas públicas deveriam efetivamente estar presentes na reforma a ser realizada. Como brevemente apresentado, a discussão sobre a entrada ou não do sistema de listas fechadas e do financiamento público de campanhas em uma eventual modificação nas leis que regem o sistema político e eleitoral foi algo que passou por intensos debates, e essas alternativas foram completamente abandonadas na versão final de reforma que é discutida em Plenário. Essa discrepância – concordância com relação ao que deve entrar na agenda, mas discordância com relação às alternativas – devem-se à natureza e à lógica distinta dos dois processos que antecedem a tomada de decisão final sobre uma política pública, quais sejam, estabelecimento de agenda e especificação de alternativas.

Assim sendo, uma vez analisado os processos que culminaram na entrada de uma reforma na agenda governamental, ainda é fundamental entender os processos que fizeram com que alternativas específicas fossem escolhidas para fazer parte desta reforma. Ademais, e principalmente atrelado aos objetivos da presente dissertação, o que se busca entender é como uma medida de inclusão representativa passou a fazer parte das alternativas apresentadas para a reforma, sendo que, como demonstrado no primeiro capítulo, nenhuma proposição com esse conteúdo conseguiu, sozinha, entrar na última instância da agenda decisória.

Para tal finalidade, o presente capítulo se divide em três partes. A primeira apresenta os fundamentos teóricos relacionados às alternativas, como os participantes ocultos e o “caldo primordial de políticas”, o fluxo de políticas públicas e os empreendedores e sua função de acoplar os três fluxos. Na sequência, apresenta a metodologia utilizada para se observar a teoria na prática, o que foi feito com a análise de conteúdo qualitativa, de maneira similar à do capítulo anterior. Por fim, o resultado da análise é demonstrado, evidenciando-se os processos de sobrevivência da alternativa que seria acoplada à agenda governamental – a Minirreforma Eleitoral de 2009 –, assim como o processo que levou à inclusão de medidas de acesso de mulheres a espaços públicos de poder à essa reforma.

#### 3.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA ANÁLISE DE ALTERNATIVAS

Esta seção, que visa apresentar em maior profundidade os elementos teóricos do Modelo de Múltiplos Fluxos relacionados às alternativas, consiste em três subseções. A primeira trata

dos participantes ocultos e caldo primordial, considerações feitas por Kingdon (2014) para diferenciar a forma como agendas e alternativas se comportam. Na sequência, trata do fluxo de políticas públicas e dos processos que fazem com que ideias possam emergir, sobreviver e ser selecionadas, para então detalhar, na terceira seção, os empreendedores de políticas públicas e uma de suas principais funções, que é acoplar os três fluxos: político, problemas e políticas públicas.

### **3.1.1 Participantes ocultos e o caldo primordial**

Como apresentado inicialmente no capítulo anterior e sumarizado no Quadro 3, o fluxo de políticas públicas possuiria natureza distinta dos outros dois fluxos do modelo teórico de Kingdon (2014). Os fluxos político e de problemas, por estarem relacionados ao processo de estabelecimento de agenda, possuiriam algumas características comuns, como o fato de seus principais participantes receberem muita atenção da mídia e do grande público (sendo, nesse sentido, participantes visíveis), assim como seriam responsáveis pela abertura de janelas e, principalmente, por colocar assuntos na agenda governamental. O fluxo de políticas públicas, por sua vez, contaria predominantemente com participantes ocultos, não seria responsável pela abertura de janelas e não teria influência significativa sobre o estabelecimento de agenda. Essa diferença seria devida ao fato de que este fluxo estaria relacionado a um processo pré-decisório distinto: a especificação de alternativas (KINGDON, 2014).

Assim como o processo de estabelecimento de agenda, a especificação de alternativas consistiria em uma espécie de circunscrição das opções disponíveis: no primeiro caso envolveria a delimitação de assuntos que poderiam entrar na agenda, enquanto, no segundo, trataria do processo de escolha de quais políticas públicas seriam submetidas a uma consideração mais significativa, dentre todas as opções disponíveis (KINGDON, 2014). Cada qual, no entanto, possuiria lógicas distintas de como esse processo seria realizado e, considerando o detalhamento já apresentado sobre o processo de estabelecimento de agenda, a presente subseção terá seu enfoque voltado para o processo de especificação de alternativas e suas principais características, o que envolve tratar, fundamentalmente dos participantes ocultos e do fluxo de políticas públicas.

Segundo Kingdon (2014), esse processo de especificação de alternativas teria uma tendência de ocorrer principalmente entre um agrupamento de pessoas que podem ser considerados como sendo participantes ocultos, por não possuírem visibilidade perante grande parte da sociedade. Neste grupo poderiam ser incluídos, por exemplo, acadêmicos, pesquisadores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso, nomeados políticos do

Governo Federal<sup>95</sup> abaixo do alto escalão do governo, consultores e analistas de grupos de interesse. Ainda que considere que esses participantes poderiam ter certa influência sobre a agenda, Kingdon (2014, p. 45) justifica que isso é dificultado pelo fato de que os participantes visíveis – em especial mandatários com cargos eletivos – deteriam prerrogativas estatutárias e constitucionais de poder tomar decisões para configurar a agenda governamental. Esse argumento visaria rebater críticas à sua teoria por supostamente excluir do modelo a influência de grupos de interesse (como por exemplo movimentos sociais), o que não necessariamente procede: o Modelo de Múltiplos Fluxos considera que esses grupos de interesse possuiriam impacto significativo sobre o processo de especificação de alternativas, assim como também teriam influência sobre a agenda – principalmente no fluxo político – nos casos em que conseguiriam transmitir às pessoas dentro e ao redor do governo uma percepção do humor nacional sobre determinado assunto.<sup>96</sup>

Uma característica distintiva desses participantes ocultos seria que, devido ao sistema de incentivos relativo às profissões que exercem, existiria uma tendência para que essas pessoas se tornassem especialistas em sua área de atuação, privilegiando aspectos técnicos e detalhados dos temas que abordam. Esses especialistas levariam consigo suas ideias e as circulariam com pessoas relativamente próximas, expondo-as, por exemplo, em almoços, congressos, artigos, e audiências públicas sobre os temas nos quais teriam se aprofundado. Essa rede de conexões, quando voltada a uma área de políticas públicas, constituiria uma comunidade de políticas públicas<sup>97</sup> sobre um determinado assunto, como por exemplo comunidades de políticas públicas voltadas às áreas de saúde, transporte, meio ambiente etc. Considerando ainda que os integrantes desse agrupamento dos participantes ocultos atuariam tanto dentro quanto fora do governo, a circulação de ideias sobre políticas públicas não necessariamente teria dificuldade em acessar as instâncias governamentais, assim como essas ideias poderiam continuar circulando por um período significativo de tempo, levando em conta que a rotatividade nos cargos administrativos não necessariamente impactaria em mudanças nas posições ocupadas pelos participantes ocultos (KINGDON, 2014).

Quanto à dinâmica de circulação dessas ideias, Kingdon (2014) recorreu à biologia evolutiva para encontrar uma metáfora que pudesse ilustrar sua explicação de como esse

<sup>95</sup> Também neste caso o termo utilizado originalmente pelo autor é “administration”, de modo que a tradução adotada contempla o caso brasileiro (KINGDON, 2014, p. 68).

<sup>96</sup> Para um exemplo de uma dessas críticas, ainda que posterior à primeira edição de *Agendas, Alternatives and Public Policies*, ver Kenney (2003).

<sup>97</sup> No original, “policy communities” (KINGDON, 2014, p. 117, tradução nossa).

processo teria se dado (BAUMGARTNER, 2016). Mais especificamente, o autor argumenta que uma quantidade massiva de ideias transitaria nessas comunidades de políticas públicas, e sua emergência e sobrevivência para se tornarem políticas públicas seguiriam uma lógica semelhante à de compostos orgânicos em um caldo primordial, o que, por consequência, poderia ser denominado “caldo primordial de políticas públicas”<sup>98</sup>. Uma vez que essas ideias sobrevivessem, elas poderiam ser selecionadas como possíveis alternativas para se endereçar um problema ou evento político.

### 3.1.2 Fluxo de políticas públicas

Com base nas três “fases” de uma ideia nas comunidades de políticas públicas – emergência, sobrevivência e seleção –, seria possível entender os principais subelementos do fluxo de políticas públicas. Primeiramente, com relação às origens de uma ideia, Kingdon (2014) argumenta que isso poderia ser dar por meio de uma mutação quanto de uma recombinação. A mutação seria o surgimento de uma ideia completamente nova e nunca pensada, enquanto a recombinação seria uma espécie de agrupamento de ideias preexistentes em um novo “pacote”. Segundo o autor, assim como na biologia, dificilmente existiriam mutações em termos de ideias que viriam a se tornar políticas públicas: geralmente, elementos conhecidos seriam recombinados para se formar algo novo, e os processos de mudança deveriam muito mais a recombinação do que à mutação. As novas descobertas científicas seriam um exemplo disso: elas não surgiriam espontaneamente de um único indivíduo, mas seriam construídas com base em ampla pesquisa realizada anteriormente, de tal maneira que, na realidade, não existiria “nada novo sob o sol”<sup>99</sup>.

Kingdon (2014), no entanto, considera que a análise de como uma ideia emerge pouco contribui para se entender o processo de especificação de alternativas, principalmente porque a tentativa de traçar suas origens pode conduzir a um processo interminável e inconclusivo. Nesse sentido, ele argumenta que o foco deveria ser direcionado para se entender as principais condições responsáveis por fazer com que uma ideia possa sobreviver a ponto de conseguir se tornar uma política pública, o que o conduz a três critérios principais de persistência: viabilidade técnica, compatibilidade aos valores dominantes e antecipações a restrições futuras<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> No original, “policy primeval soup” (KINGDON, 2014, p. 116, tradução nossa).

<sup>99</sup> No original, “no new thing under the sun” (KINGDON, 2014, p. 141, tradução nossa).

<sup>100</sup> No original, respectivamente, “technical feasibility”, “value acceptability” (KINGDON, 2014, p. 131, tradução nossa) e “anticipation of future constraints” (KINGDON, 2014, p. 137, tradução nossa).

A viabilidade técnica seria uma crença entre os participantes de que uma proposta já foi trabalhada o suficiente para ser implementada, isto é, que ela funcionaria na prática de acordo com os objetivos preestabelecidos. Nesse sentido, uma ideia que fosse interpretada como inviável empiricamente provavelmente não lograria prosperar. Quanto ao segundo critério de sobrevivência, a compatibilidade aos valores dominantes pressupõe que as ideias possuiriam maior chance de prosperar na comunidade de políticas públicas caso estivessem alinhadas com o que pensa a maioria dos integrantes desse agrupamento. De acordo com Kingdon (2014), sua experiência analisando o governo dos EUA indica que três valores teriam o costume de ser os mais mobilizados nesse sentido: a visão que os participantes teriam sobre qual deveria ser o tamanho do governo; a visão que esses especialistas teriam sobre o que é equidade e quais injustiças deveriam ser enfrentadas; e a visão sobre a eficiência em termos de custo e benefício das ideias propostas. Já o último critério de sobrevivência, a antecipação a restrições futuras, entende que as ideias possuiriam mais chance de prosperar quanto maior fosse a expectativa de que conseguiriam transpor as dificuldades futuras às quais seriam submetidas, que geralmente se apresentariam em três formas: restrições orçamentárias, aquiescência do público e aprovação dos políticos.

Uma vez que uma ideia tenha emergido e sobrevivido no “caldo primordial de políticas públicas”, restaria uma pequena lista de ideias disponíveis, e seria sobre essa quantidade diminuta que as ideias que viriam a se tornar políticas públicas seriam selecionadas. Ainda assim, as ideias escolhidas geralmente passariam por um processo de formação de consenso interno à comunidade de políticas públicas. Diferentemente do fluxo político, no qual o tema que entra na agenda seria submetido a uma formação de consenso baseado na barganha, no fluxo de políticas públicas o processo se daria na base da conscientização e da persuasão, de modo que alguns participantes buscariam convencer os restantes de que sua ideia seria boa, ou de que os problemas que estariam buscando solucionar seriam ruins. Apesar dessa diferença, na formação de consenso no fluxo de políticas públicas também seria possível identificar o chamado efeito adesão: quanto mais pessoas concordassem com uma ideia, maior seria a chance de que essa ideia fosse aceita pela maioria, ao que o autor denomina difusão de uma política pública (KINGDON, 2014).

### **3.1.3 Empreendedores de políticas públicas, acoplamento e a união dos fluxos**

A explanação sobre o fluxo de políticas públicas conduz a um dos elementos principais do Modelo de Múltiplos Fluxos ainda não abordado, para além dos três fluxos e da janela de oportunidade: o chamado empreendedor de políticas públicas. Conforme previamente ilustrado

na Figura 1, sua participação seria fundamental para conectar diferentes componentes da teoria e, mais precisamente, relacionar ideias fluando no “caldo primordial de políticas públicas” a problemas proeminentes no fluxo de problemas e eventos políticos relacionados ao fluxo político.

De acordo com Kingdon (2014), esses empreendedores seriam os responsáveis por promover diferentes pautas, que poderiam ser tanto problemas que desejariam que fossem resolvidos quanto propostas que gostariam de ver aprovadas, como se fossem problemas ou propostas “de estimação”<sup>101</sup>, pensando em obter recompensas futuras com suas ações. E esses benefícios poderiam estar relacionados às mais distintas motivações: à promoção de interesses pessoais, de caráter mais material, como nos casos de um lobista sendo recompensado pela aprovação de uma política pública que defende, de um funcionário de carreira sendo promovido pela defesa de uma pauta, ou um político obtendo publicidade sobre uma medida aprovada; à promoção de valores pessoais, de caráter mais propositivo, como um economista liberal que se satisfaria ao ver uma política de redução do tamanho do Estado sendo aprovada; e/ou à promoção de ações solidárias, relacionadas ao mero prazer em participar, como por exemplo alguém que se contenta em estar próximo ao exercício do poder ou em fazer parte de ações que ajudem outras pessoas.

Os exemplos apresentados acima destacam a grande variedade de funções que um empreendedor poderia exercer. Na realidade, eles não necessariamente estariam nem dentro da comunidade de políticas públicas, nem em funções dentro do governo. O que de fato define um empreendedor não seria sua profissão, mas sua disposição de investir recursos pessoais dos mais diversos – como tempo, energia, reputação e dinheiro – para defender e incentivar a adoção de determinadas políticas públicas. Essa atitude de advogar em prol de uma solução seria denominada amaciamento<sup>102</sup>, isto é, uma espécie de condicionamento de pessoas nos mais distintos ambientes e posições de poder com relação a uma determinada temática, pavimentando o caminho para mudanças futuras.

O amaciamento seria um processo demorado e poderia ser feito no público em geral, como por exemplo um presidente fazendo um discurso público sobre um determinado assunto; no público especializado, algo que poderia ser ilustrado por reuniões com categorias profissionais; e na comunidade de políticas públicas, como seria o caso da circulação de uma ideia em um congresso acadêmico. Nesse sentido, as ferramentas utilizadas seriam as mais

<sup>101</sup> No original, “pet proposals” ou “pet problems” (KINGDON, 2014, p. 20, tradução nossa).

<sup>102</sup> No original, “softening up” (KINGDON, 2014, p. 127, tradução nossa).

diversas possíveis, o que incluiria, além dos exemplos citados, proposições de lei, audiências públicas, artigos acadêmicos, relatórios técnicos, dentre outras. A função principal do amaciamento, portanto, seria a manutenção de um assunto na pauta no decorrer do tempo: considerando a recorrente morosidade do governo em reagir a diversos assuntos, seria fundamental manter um tópico de interesse em evidência pelo tempo suficiente para que, assim que uma oportunidade de mudança aparecesse, já existisse um condicionamento entre diferentes pessoas prévio sobre um determinado assunto ou alternativa.

E esse momento oportuno, conforme nomeado anteriormente, seria a chamada janela de políticas públicas. Em mais um emprego de metáforas, Kingdon (2014) compara os empreendedores a surfistas esperando por uma onda: assim que a onda começasse a se formar, eles já deveriam estar nadando caso quisessem surfar em sua crista. Um surfista que tentasse surfar em uma onda já formada teria que esperar pela próxima, considerando que surfar é um processo que exige antecipação e preparo prévio. Com esse exemplo ilustrativo, o autor faz menção ao planejamento preemptivo dos empreendedores para a abertura de janela, levando em conta que os momentos propícios para uma mudança em política pública são breves e transitórios – assim como uma onda. De tal sorte, antes mesmo que uma janela se abra, todas as condições necessárias para que um assunto entre na agenda decisória deveriam estar alinhadas: um problema deveria ter sido reconhecido, uma solução adequada a ele já teria sido selecionada e um ambiente político favorável estaria posto.

A esse encontro de condições, representadas por cada um dos fluxos de seu modelo teórico, Kingdon (2014) dá o nome de acoplamento<sup>103</sup>. Os empreendedores de políticas públicas, nesse sentido, não teriam somente a função de investir seus recursos para atrair atenção para seus problemas ou propostas de estimacão, mas também seriam os responsáveis por buscar ativamente acoplar esses três fluxos para que as pautas que defendem pudessem chegar à agenda decisória. Eles tentariam relacionar soluções a problemas, oportunidades políticas a problemas prementes e eventos políticos a propostas de políticas públicas e, assim que conseguissem unir dois desses fluxos, buscariam ativamente acoplar também o terceiro elemento ausente. De tal sorte, não haveria um encadeamento de etapas prévio que culminasse na ascensão de um item à agenda governamental, o que diferenciaria o Modelo de Múltiplos Fluxos de outras abordagens sequenciais de políticas públicas baseada na resolução de problemas:

<sup>103</sup> No original, “coupling” (KINGDON, 2014, p. 127, tradução nossa).

Contrastando com um modelo de solução de problemas, no qual as pessoas se atentam a um problema e então consideram soluções alternativas, as soluções flutuam dentro e ao redor do governo, buscando problemas para se anexarem ou eventos políticos que aumentem sua probabilidade de adoção. Essas propostas estão constantemente no fluxo de políticas públicas, para então ascender repentinamente na agenda governamental porque são vistas como soluções a problemas prementes ou porque políticos consideram oportuno defendê-las.<sup>104</sup>

Sendo assim, a inexistência de uma ordem de eventos predefinida, quando analisada em conjunto com a independência estrutural dos fluxos e o poder de agência do empreendedor de políticas públicas possibilitaria a existência de um processo de forma livre<sup>105</sup> que daria margem para a criatividade e a ascensão de ideias inovadoras. Isso permitiria, por exemplo, que soluções inicialmente desenhadas para endereçar um problema específico pudessem ser relacionadas a um problema diferente do inicialmente proposto e que porventura estivesse na agenda governamental, caso o empreendedor tivesse a percepção de que esse acoplamento poderia fazer com que sua solução de estimativa fosse promovida à agenda decisória.<sup>106</sup>

Kingdon (2014) reitera, no entanto, que os empreendedores não deveriam ser entendidos como figuras com capacidades sobre-humanas de percepção política e, na realidade, estariam buscando promover o acoplamento o tempo todo, muitas vezes se deparando com uma janela aberta por pura sorte. Seria comum que eles tentassem recombinar as mesmas ideias no intuito de acoplá-las a distintas circunstâncias políticas ou a problemas prementes nos momentos em que interpretassem que uma janela estaria aberta – o que explicaria, por exemplo, a presença cíclica de determinadas propostas na agenda governamental.<sup>107</sup>

Por essa razão, uma das principais qualidades do empreendedor de políticas públicas seria a persistência e, nesse processo contínuo de buscar o acoplamento, não seria raro encontrar casos nos quais haveria somente o acoplamento de dois dos fluxos, ou situações nas quais os

<sup>104</sup> No original, “In contrast to a problem-solving model, in which people become aware of a problem and consider alternative solutions, solutions float around in and near government, searching for problems to which to become attached or political events that increase their likelihood of adoption. These proposals are constantly in the policy stream, but then suddenly they become elevated on the governmental agenda because they can be seen as solutions to a pressing problem or because politicians find their sponsorship expedient.” (KINGDON, 2014, p. 172, tradução nossa).

<sup>105</sup> No original, “free-form process” (KINGDON, 2014, p. 183, tradução nossa).

<sup>106</sup> Kingdon (2014, p. 173) argumenta que a política pública de redução de carros nas ruas seria um exemplo dessa situação. Desenhada inicialmente como uma solução que visava melhorar o tráfego viário e o congestionamento, a ideia não teria prosperado. Quando, no entanto, passou a ser apresentada como uma solução ao problema da poluição – aproveitando-se do humor nacional relacionado à proeminência do movimento ambientalista – a ideia teria ganhado força para entrar na agenda decisória.

<sup>107</sup> Um exemplo dado pelo autor sobre uma política pública que possuiria essa característica de retornar recorrentemente à agenda governamental seria a reforma no sistema nacional de seguridade de saúde, considerando seu objeto de estudo, a política dos EUA (KINGDON, 2014, p. 189). No caso brasileiro, e mais especificamente no que interessa ao presente trabalho, é interessante notar o caráter recorrente do tema da reforma política na agenda governamental, como demonstrado em Fleischer (2004) e Rocha e Silva (2015).

fluxos estariam acoplados, mas a janela não estaria aberta, de tal maneira que o tema defendido não conseguiria entrar na agenda decisória, restringindo-se à agenda governamental (o que possivelmente faria com que a atenção ao assunto voltasse a se dissipar). Quando, porém, todas as condições estivessem presentes, isto é, acoplamento dos três fluxos e abertura de janela, mesmo participantes relativamente distantes (como os participantes ocultos e visíveis), se aproximariam e o assunto poderia ser conduzido pelo empreendedor à agenda decisória, onde possuiria uma grande probabilidade de ter uma decisão autoritária tomada a seu respeito.

Finda essa explicação sobre como os empreendedores de políticas públicas operam no Modelo de Múltiplos Fluxos e após a apresentação de outros elementos importantes da teoria de Kingdon (2014) no que se refere à análise de alternativas, é possível passar à explanação de como essa teoria foi mobilizada para se interpretar o caso proposto na presente dissertação.

### 3.2 MATERIAIS E MÉTODOS: ALTERNATIVAS

Esta subseção visa demonstrar a forma como foi operacionalizada a análise de conteúdo qualitativa utilizada para se aplicar o Modelo de Múltiplos Fluxos empiricamente. Para tal, apresenta inicialmente alguns pressupostos para que esse método possa ser utilizado para se entender o fluxo de políticas públicas utilizando-se como dados discursos de Plenário para então, na sequência, retomar métodos apresentados no capítulo anterior, que também foram utilizados para que a análise de alternativas fosse realizada.

#### 3.2.1 Operacionalizando a análise de alternativas: pressupostos

Antes de apresentar a metodologia de análise relativa à análise de alternativas, algumas considerações devem ser feitas. Como salientam Cairney e Zahariadis (2016), a noção de que o fluxo de políticas públicas funcionaria como algo semelhante a um “caldo primordial” faz com que sua operacionalização não seja algo trivial. Nesse sentido, o objetivo desta subseção é apresentar alguns pressupostos para se entender a transposição do Modelo de Múltiplos Fluxos a uma aplicação empírica.

A grande dificuldade relativa ao entendimento dos processos de emergência, sobrevivência e seleção de alternativas na prática deriva da natureza de seus participantes. Por não serem “visíveis”, como seriam os congressistas, nem sempre seria possível indicar com precisão qual seria o grau de participação que determinados participantes ocultos teriam nos casos analisados, o que, por consequência, dificultaria a mensuração da influência de suas ações e de suas ideias no processo de circunscrição de alternativas que é característico do fluxo de políticas públicas.

Visando superar essa dificuldade, a presente pesquisa mobilizou dois pressupostos, sendo o primeiro deles referente à comunidade de políticas públicas. Kingdon (2014) salienta que essa rede de pessoas seria composta por especialistas de suas respectivas áreas de atuação, contando principalmente com a presença de participantes ocultos, mas incluindo também a presença de participantes visíveis. Levando em conta que o estudo de caso proposto envolve a compreensão dos processos de modificação nos sistemas político, partidário e eleitoral (incluindo as mudanças em prol da inclusão representativa de mulheres), considerou-se para os devidos fins que os deputados, apesar de serem participantes visíveis, também seriam, de certa forma especialistas no tema. Sendo assim, ao se reconhecer sua experiência prévia com processos eleitorais, com a dinâmica partidária e com o jogo político, seria possível inclui-los nessa comunidade de políticas públicas, de tal forma que as ideias relativas a mudanças nas regras políticas brasileiras também estariam circulando nas discussões do Plenário.<sup>108</sup>

A segunda consideração refere-se à união dos fluxos e ao acoplamento. Em edição recente de *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Kingdon (2014, p. 229) discute as críticas recebidas sobre a primeira edição de sua obra e, principalmente no que tange ao presente trabalho, responde às críticas recebidas no que concerne à independência dos fluxos. Em sua argumentação, o autor reforça a concepção de que os fluxos seriam independentes, mas aceita algumas das sugestões de que os eles poderiam estar conectados em mais momentos no processo de gestação de uma política pública. Ele cita as situações nas quais políticos poderiam estar buscando o aconselhamento de especialistas em um tema, ou os momentos nos quais os empreendedores estariam buscando fazer o acoplamento de uma política pública a um problema ou evento político como exemplos de conexão de dois fluxos. No entanto, o momento de maior proximidade entre os participantes de todos os fluxos (ou suas ideias) ainda seria quando as janelas se abrissem e os três fluxos estivessem acoplados. Com isso em mente, o segundo pressuposto é de que o fluxo de políticas públicas estaria acoplado a algum dos outros fluxos (político ou de problemas) durante todo o período de análise proposto, de tal maneira que os discursos do Plenário da Câmara estariam contemplando também propostas de políticas públicas.

<sup>108</sup> Quanto a esse ponto, cabe destacar um trecho do discurso do deputado Marçal Filho (PMDB/MS) no dia 17/09/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b): “Aliás, eu costumo dizer que, quando se debate uma reforma política, todos os Deputados são especialistas. Nesta Casa há Deputados que são mais especialistas em uma ou outra matéria, mas, quando se trata de reforma política, todos os Deputados querem dar suas opiniões, e não poderia ser diferente; afinal de contas, a reforma eleitoral mexe com a vida dos políticos”.

Ao se considerar esses dois pressupostos como sendo válidos, não seria necessário recorrer a métodos de análise específicos para se compreender a comunidade de políticas públicas essencialmente voltada a participantes ocultos e, portanto, seria possível utilizar a mesma técnica de análise utilizada para compreender os processos relacionados à agenda, isto é, a análise de conteúdo de discursos parlamentares do Plenário da Câmara dos Deputados, como será retomado na sequência.<sup>109</sup>

### **3.2.2 Metodologia de análise de alternativas**

Uma vez que se considere que as ideias que as que circulam na comunidade de políticas públicas relativas à Minirreforma Eleitoral de 2009 pode ser observada por meio de uma investigação atenta dos discursos em Plenário na Câmara dos Deputados, é possível compreendê-la por meio da análise de conteúdo, assim como foi realizado anteriormente com o estudo do estabelecimento de agenda e da abertura de janelas. Outras formas de tentar mapear essas ideias poderiam ser utilizadas, como por exemplo empreendendo estudos sobre a produção bibliográfica dos temas em questão, acompanhando discussões e argumentações em congressos acadêmicos, analisando as produções da consultoria legislativa sobre reformas e inclusão representativa, ou ainda acompanhando debates em audiências públicas sobre o assunto. No entanto, todas essas opções também aparentam ter limitações, em especial pela dificuldade em traçar a relação das ideias expostas nessas comunidades com o que efetivamente é acoplado à agenda.<sup>110</sup>

Sendo assim, a análise de conteúdo realizada para compreender o fluxo de políticas públicas e o acoplamento dos fluxos pelo empreendedor utilizou os mesmos materiais, métodos e processo de análise que foram mobilizados para se estudar a agenda, ainda que os códigos empregados tenham sido outros. A amostra foi composta por discursos taquigrafados das sessões plenárias da Câmara dos Deputados em específicos momentos de comunicação (Breves Comunicações, Comunicações Parlamentares, Comissão Geral, Grande Expediente, Homenagem, Ordem do Dia, Pequeno Expediente e, em raras ocasiões, Expediente), proferidos entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009 e obtidos nos DCDs disponíveis no site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b). A partir desses dados, novos arquivos em formato de documento

<sup>109</sup> A seção referente aos resultados apresenta exemplos empíricos que ajudam a corroborar esses pressupostos.

<sup>110</sup> As audiências públicas seriam uma outra opção interessante de buscar observar os participantes ocultos da comunidade de políticas públicas com participantes visíveis, como é o caso dos deputados. Ainda assim, não seria possível relacionar diretamente essas ideias com o que de fato seria acoplado à agenda, o que, por sua vez, pode ser mais facilmente interpretado com os discursos em Plenário.

de texto foram criados, constituindo as unidades de análise a partir de um cruzamento de três informações: data, número da sessão legislativa e momento de comunicação.

Essas unidades de análise foram então submetidas a uma análise de conteúdo latente que visou observar o processo de especificação de alternativas e condução de alternativas à agenda – o que culmina no acoplamento dos diferentes fluxos do modelo de Kingdon (2014). Para essa finalidade, foram utilizados sete códigos distribuídos em dois grandes temas: fluxo de políticas públicas (com seis subtemas) e empreendedores (com um subtema), conforme Apêndice E. Além disso, a codificação das alternativas também foi aplicada a duas hierarquias paralelas de códigos e idênticas, mas com finalidades distintas: uma relegada a analisar unidades de significado relacionada a alternativas a reformas nos sistemas político, partidário e eleitoral e outra destinada a observar soluções que propunham a inclusão de mulheres em espaços públicos de poder. Nem sempre, no entanto, essa separação ficou evidente, o que pode ter levado a codificações em temas de ambas as estruturas.

A operacionalização dessa análise contou também com o auxílio de softwares, e a codificação considerou a possibilidade de revisão do sistema de códigos na medida em que a análise foi realizada (HSIEH e SHANNON, 2005). Para essa análise relativa às alternativas, uma das modificações foi a aglutinação do código inicialmente criado para se tratar das mutações de ideias dentro de um único código, relativo à recombinação. O argumento de Kingdon (2014) sobre a possibilidade de “regressão infinita” ao se tentar traçar as origens das ideias encontra respaldo empírico: mesmo caso fosse considerado que a primeira menção a uma ideia durante o período de codificação seria uma espécie de mutação, não seria possível saber se essa ideia teria sido de fato criada naquele momento, antes dele, ou se seria uma mera reprodução de algo de outro contexto (outros países, outros anos, outro ambiente da comunidade de políticas públicas).<sup>111</sup> Uma outra alteração relevante diz respeito à não utilização dos códigos previamente desenhados para se compreender o acoplamento, levando em conta que a mera menção a uma solução, quando discutida dentro do contexto da agenda governamental, já seria uma forma de notar que dois fluxos estariam acoplados – sejam soluções a problemas ou alternativas a eventos políticos. Nesse sentido, toda discussão sobre uma alternativa seria de uma certa forma um acoplamento, o que tornaria a finalidade de sua

<sup>111</sup> Um exemplo digno de nota é a PEC 367/2009, apresentada pelo deputado Jackson Barreto (PMDB/SE), também conhecida como “PEC do terceiro mandato”, que abria a possibilidade para uma segunda reeleição para os cargos majoritários do Executivo, no nível federal, estadual e municipal. Apesar de ser uma proposição que poderia ser considerada como nova em 2009 – e, portanto, uma mutação –, seria difícil dizer se essa ideia de fato nasceu com o deputado que a propôs, ou se teria sido uma ideia inspirada na legislação de outro país ou do próprio Brasil em períodos anteriores, o que torna a rastreabilidade de sua origem impraticável.

codificação inócua, considerando que já isso já estaria sendo contemplado pelo fluxo de políticas públicas. Seu entendimento, nesse sentido, passou a ser depreendido da análise feita dos três fluxos em conjunto, e não de um tema específico para si.

Finalizada a codificação, passou-se à conferência e análise das unidades de significado codificadas, processo que se deu com a utilização de planilhas eletrônicas. A partir desse aprofundamento, foi possível tecer as inferências necessárias para explicar o processo de acoplamento dos fluxos que fez com que uma combinação de alternativas específicas – a Minirreforma Eleitoral de 2009 – se apresentasse como uma solução à reforma que estava na agenda decisória e, além disso, entender como uma medida de inclusão representativa foi inserida dentre as alternativas disponíveis para a reforma.

### 3.3 ALTERNATIVAS, EMPREENDEDORES E ACOPLAMENTO

Conforme apresentado no segundo capítulo, o consenso de que uma reforma no sistema político brasileiro deveria ser algo proeminente na agenda aparenta ter sido paulatinamente reforçado no decorrer do ano de 2009. O tema aparece logo nas primeiras seções da Câmara dos Deputados, durante a eleição do presidente da Casa e dos membros da Mesa Diretora e se consolida com a decorrência de diversos eventos, os quais foram representados pelos fluxos de problemas e da política. Além disso, uma janela de políticas aparenta ter sido aberta com a reinterpretação do processo de tramitação das MPs proposto por Michel Temer (PMDB/SP), deixando a possibilidade de que uma “agenda positiva” passasse a ser votada pelos congressistas, o que incluía uma reforma no sistema político – a qual, por sua vez, deveria ser votada e aprovada até os princípios de outubro para que a nova normativa fosse aplicável para as eleições do ano seguinte, em 2010.

No entanto, apesar de demonstrarem concordância com relação à entrada desse tópico na agenda, os deputados não pareciam estar em consenso com relação às alternativas apresentadas, senão com uma delas: a Minirreforma Eleitoral de 2009. Nesse sentido, foi de fundamental importância analisar a dinâmica do fluxo de políticas públicas para verificar como essa alternativa despontou como uma solução válida para entrar na agenda decisória e como os empreendedores se mobilizaram para tornar isso possível. Além disso, foi salutar verificar como medidas de inclusão representativa passaram a fazer parte dessa proposição que por fim chegou à agenda decisória e foi então aprovada pelos deputados.

Para tal finalidade, a primeira seção tratou de descrever as principais políticas públicas apresentadas como alternativas à reforma no sistema político presente na agenda, detendo-se em três principais: a “reforma fatiada” apresentada pelo Executivo, a reforma política defendida

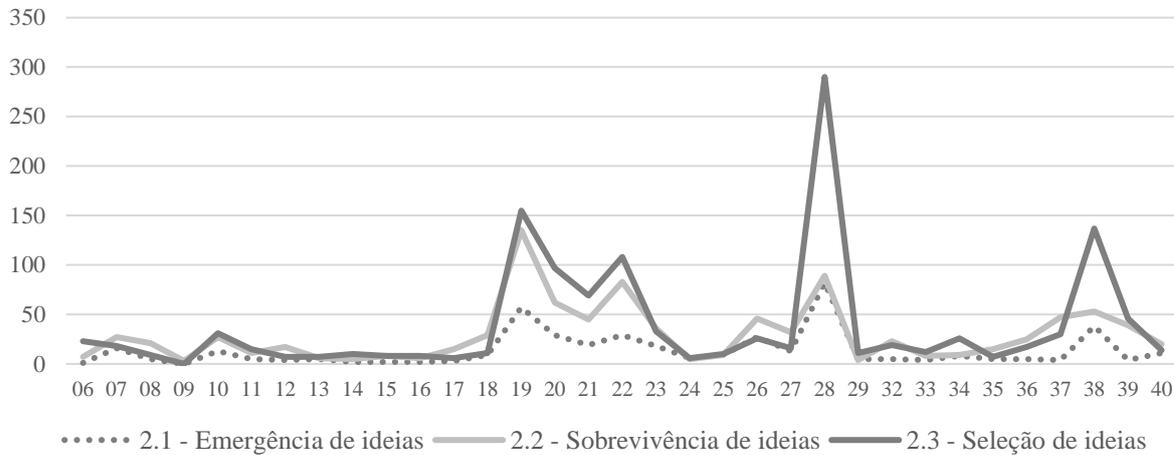
durante a Comissão Geral para Debate sobre a Reforma Política e a reforma eleitoral que viria a ser denominada posteriormente “Minirreforma Eleitoral de 2009”. Na sequência, apresentou-se os três principais momentos de destaque de medidas de inclusão representativa, sendo o primeiro deles composto por proposições “avulsas”, o segundo coincidente com a reforma política da Comissão Geral e o terceiro seriam as propostas de inclusão representativa que seriam inseridas na Minirreforma Eleitoral de 2009.

A terceira seção então detalha o processo de articulação de empreendedores para promover as alternativas de reformas e, por fim, a quarta seção trata da promoção de medidas de inclusão representativa, de tal forma a poder sugerir que a Minirreforma Eleitoral de 2009 poder ser um bom exemplo para entender como medidas de inclusão representativa podem ser inseridas em reformas mais amplas no sistema político, sem que, necessariamente, precisem atender aos critérios de estabelecimento de agenda.

### **3.3.1 Alternativas para reformar o sistema político**

O processo de especificação de alternativas que conduziu à proposição de interesse, isto é, a Minirreforma Eleitoral de 2009, torna-se mais compreensível quando analisado à luz dos principais componentes do fluxo de políticas públicas. O Gráfico 12 exhibe a distribuição da codificação das 2.694 unidades de significado de acordo com os diferentes subelementos desse fluxo, sendo aproximadamente 17% delas fazendo menção à emergência de ideias, cerca de 36% referenciando-se à sobrevivência de ideias e basicamente 48% tratando da seleção de ideias. Nele é possível identificar de antemão alguns eventos que ensejaram discussões sobre as possíveis alternativas à reforma: a “Comissão Geral para Debate sobre a Reforma Política” na semana 19 e sua respectiva repercussão até a semana 22; a votação em primeiro turno do PL 5498/2009, na semana 28; e a discussão em segundo turno do mesmo projeto, na semana 38.

Gráfico 12 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos subtemas referentes ao tema “Fluxo de Políticas Públicas”, por número da semana (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

### 3.3.1.1 Emergência de ideias e reformas

Uma análise aprofundada de cada um dos subtemas permite uma visão ainda mais compreensiva sobre as alternativas disponíveis para a reforma no sistema político quista pelos deputados. O primeiro deles, o subtema da emergência de ideias, contempla somente um código, relativo à recombinação de ideias. Nele, é interessante notar como a proposição de alternativas de reforma já estava presente desde uma das primeiras semana do ano legislativo – mais especificamente na semana sete, prolongando-se até a semana 10.<sup>112</sup> Nesta data, o ministro da Justiça, Tarso Genro, juntamente com o ministro das Relações Institucionais, José Múcio Monteiro, se reúnem com os presidentes da Câmara e do Senado para apresentar uma sugestão do Executivo sobre a reforma política, contendo sete pontos fundamentais, sendo seis deles na forma de projeto de lei e um na forma de proposta de emenda à constituição. A proposta, que versava sobre diversos temas<sup>113</sup> – como a instituição da chamada lista de candidatura fechada,

<sup>112</sup> A presença de alternativas sendo discutidas desde os primeiros momentos do ano legislativo reforça um dos pressupostos enunciados no início do presente capítulo, qual seja, que o acoplamento estaria presente em praticamente todo o período de análise, aproximando o fluxo de políticas públicas do fluxo político e de problemas na Câmara dos Deputados.

<sup>113</sup> Um detalhamento pormenorizado das medidas pode ser encontrado no discurso do deputado Mendonça Prado (DEM/SE), proferido no dia 11/03/2009: “O primeiro, que trata da adoção do voto em listas partidárias preordenadas, nas eleições proporcionais, também conhecido como sistema de listas fechadas, dispõe que o preenchimento das vagas que o partido ou coligação conquista nas urnas é feito seguindo uma ordem estabelecida previamente, em convenção partidária. O segundo projeto amplia a caracterização da compra de

o financiamento público de campanha, a inelegibilidade para candidatos condenados na justiça, a fidelidade partidária, a regulamentação das coligações eleitorais, a punição para a compra de votos e a instituição de uma cláusula de desempenho – foi amplamente criticada pelos deputados. Além de interpretarem o processo como uma interferência do Executivo na jurisdição de criar políticas públicas do Legislativo, os deputados também rechaçaram a segregação da reforma em diversas proposições (apelidando-a de reforma “fatiada”) e, principalmente, apontaram que o Governo Federal nada mais fazia do que apresentar uma recombinação de temas já discutidos pelo Congresso. Isso é expresso na fala do deputado Rodrigo Rollemberg (PSB/DF), ao argumentar que a proposta enviada pelo Executivo “[...] não traz nenhuma novidade. Todos as matérias de que tratam os projetos encaminhados pelo Governo já tramitavam nesta Casa, por iniciativa de diversos Parlamentares”<sup>114</sup>.

Apesar das críticas, algumas dessas alternativas voltariam a ter proeminência algum tempo depois adiante, na semana 19, durante a “Comissão Geral para Debate sobre a Reforma Política”. Esse evento, convocado a partir de requisição protocolada pela deputada Luiza Erundina (PSB/SP), traz ao Plenário diversos participantes que representam instituições que compunham a Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, também coordenada por Erundina, assim como marca o momento de maior aproximação dos participantes visíveis e ocultos no que tange à reforma política, trazendo ao Plenário representantes da burocracia do Executivo e do Legislativo, de organizações não governamentais (ONGs) e de movimentos sociais, assim como consultores, acadêmicos e especialistas<sup>115</sup>. Após ampla discussão, o saldo do debate parece ter restringido as alternativas orientadas para endereçar a questão da reforma política a um novo conjunto de medidas

votos e atualiza os valores das multas aplicáveis aos políticos infratores. A terceira proposta de reforma política estabelece que haja uma ‘janela’ de 1 mês para a mudança de partido pelos Parlamentares que estejam exercendo seus mandatos e pretendam concorrer às próximas eleições. Prevê, também, que a expulsão do candidato pelo partido tem como resultado a perda do mandato, estabelecendo condições à ampla defesa do excluído. O quarto projeto trata das regras determinantes de que as campanhas eleitorais sejam financiadas exclusivamente por recursos públicos, vedando totalmente aos partidos políticos a possibilidade de receberem de pessoa física ou jurídica doações em dinheiro ou equivalentes, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie. O quinto visa tornar inelegível aquele candidato que for condenado em decisão colegiada ou em decisão de primeira instância transitada em julgado. O sexto acaba com as coligações partidárias para eleições proporcionais – de Vereadores e Deputados Federais e Estaduais –, permitindo-as apenas para cargos majoritários, ou seja, Governadores, Prefeitos, Presidente e Senadores. O sétimo e último é a Proposta de Emenda à Constituição nº 322, de 2009, que cria uma cláusula de barreira para os partidos políticos, de acordo com seu desempenho eleitoral.” (BRASIL, 2017b).

<sup>114</sup> Trecho de discurso do deputado Rodrigo Rollemberg (PSB/DF) no dia 02/03/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>115</sup> A relação completa de participantes convidados e suas respectivas áreas de atuação, conforme descrição nos DOUs, pode ser encontrada no Apêndice F.

composto por principalmente duas políticas públicas: financiamento público de campanha e listas preordenadas.

Essas soluções permanecem em destaque por algumas semanas, a princípio com o apoio de diversos partidos, ainda que algumas críticas ficassem subentendidas. Alguns partidos buscavam criar um consenso interno sobre essas questões, como expresso pelo deputado José Guimarães (PT/CE) ao final da Comissão Geral:

Parece-me que deveríamos, como meu partido está propondo, centralizar nossas forças e iniciativas para estabelecer consenso em torno de pelo menos 3 pontos fundamentais para a reforma: a fidelidade; o financiamento público; e as listas preordenadas.<sup>116</sup>

Duas dessas alternativas chegaram inclusive a ser consolidadas no PL 5277/2009, uma proposição legislativa com apoio multipartidário apresentada na semana 22 pelo deputado Ibsen Pinheiro (PMDB/RS), em mais um exemplo de recombinação de políticas públicas anteriores:

O projeto está pronto, leva minha assinatura, e eu estou, por esse meio, encaminhando-o à Mesa. Partidos políticos que encomendaram esse trabalho, numa coautoria muito ampla, reuniram a memória mais recente da Casa e a compilaram de modo a produzir mudança que possa ser aplicável às próximas eleições. Encaminho, pois, Sr. Presidente, o projeto que dispõe sobre listas preordenadas de candidaturas em eleições proporcionais e financiamento público de campanhas eleitorais.<sup>117</sup>

Pelos discursos, é possível notar inclusive a existência de um acordo para que essa proposição obtivesse prioridade, com menções a reuniões entre os líderes partidários para que a urgência do projeto fosse votada na semana 22. No entanto – e conforme mencionado anteriormente durante a explanação do fluxo político –, um movimento contrário à lista preordenada como solução a uma reforma no sistema político brasileiro vinha sendo constituído por partidos da base que apoiava o então governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Assim como as já mencionadas manifestações de Lincoln Portela (PR/MG) e Carlos Willian (PTC/MG)<sup>118</sup>, cabe destacar também a fala de Cleber Verde (PRB/MA) sobre o tema:

Sr. Presidente, venho à tribuna nesta tarde para manifestar-me de forma incondicional contra o voto em lista fechada. A reforma política que querem fazer, ao trazer de volta a discussão, é, na verdade, um atentado contra o direito do povo brasileiro ao voto direto. Não podemos manter o diálogo, o entendimento de que se está tirando do eleitor o direito de decidir quem ele quer trazer para esta Casa, ou seja, o candidato que, de fato, ele entende que melhor vai representá-lo, melhor vai representar o seu município, o seu Estado. Portanto, na condição de Líder do PRB nesta Casa, pequeno

<sup>116</sup> Trecho de discurso do deputado José Guimarães (PT/CE) no dia 06/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>117</sup> Trecho de discurso do deputado Ibsen Pinheiro (PMDB/RS) no dia 26/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>118</sup> Trechos mencionados na subseção 2.3.2.

partido da Minoria, quero registrar que somos contra o voto em lista fechada, como também são contra a grande maioria dos pequenos partidos.<sup>119</sup>

A pressão desses partidos parece chegar a tal ponto que os membros do PT mudam sua posição e deixam de apoiar essas mudanças, abdicando de realizar uma reforma política que contemplasse soluções controversas e deixando, portanto, de cumprir o acordo de votar a urgência do projeto do deputado Ibsen Pinheiro (PMDB/RS). Essa alteração de posicionamento parece contrariar uma das lideranças do DEM, o deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO):

A pergunta que faço ao Líder do PT e ao próprio Partido dos Trabalhadores é a seguinte: é programática ou não, para o PT, a reforma política com os itens lista preordenada e financiamento público nas campanhas eleitorais? É programática? Por que o PT mudou de posição? Quem decide agora no PT não é o partido, nem o programa de partido? É o PTB? É o PP? É o PR? São eles que decidem? Essa é a pergunta que fica. Independente de sigla partidária, independente [sic] de ser base do Governo ou Oposição, nós trabalhamos um projeto conjunto para podermos alterar o sistema eleitoral brasileiro. Esse é o nosso compromisso, Sr. Presidente. É inaceitável, é inadmissível que montem agora um jogo de faz-de-conta num acordo feito entre 4 paredes, de algumas Lideranças, e enterrem um projeto de reforma política.<sup>120</sup>

O fim do apoio às listas preordenadas e ao financiamento público de campanha deixa novamente em aberto as possíveis soluções para a demandada reforma no sistema político presente na agenda. Uma das sugestões para preencher esse vazio foi a sugestão de membros do PT que, reconhecendo o ambiente político desfavorável para levar adiante as propostas que defendiam naquele momento, passaram a advogar que essas mudanças fossem feitas futuramente, com uma PEC que estabelecesse uma Assembleia Constituinte com a prerrogativa de realizar uma reforma política ampla, conforme sintetizado na fala de Paulo Teixeira (PT/SP):

Creio que temos de fazer uma reforma política para rever a relação do financiamento de campanha com a política. A respeito disso, quero reforçar a ideia da defesa do financiamento público de campanha no Brasil, da disciplina partidária, do fim das coligações proporcionais. Enfim, há uma série de matérias. Sr. Presidente, penso que nós apenas conseguiríamos fazer uma reforma política no Brasil se convocássemos uma Assembleia Nacional Constituinte.<sup>121</sup>

Por outro lado, uma outra sugestão aparentemente mais viável é apresentada por Michel Temer (PMDB/SP). Na impossibilidade de se fazer uma reforma política ampla, que contaria com grande adesão dos líderes partidários, a possível solução seria a alteração das regras eleitorais, seguindo de perto as modificações já realizadas no sistema eleitoral pelo Judiciário:

<sup>119</sup> Trecho de discurso do deputado Cleber Verde (PRB/MA) no dia 26/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>120</sup> Trecho de discurso do deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO) no dia 27/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>121</sup> Trecho de discurso do deputado Paulo Teixeira (PT/SP) no dia 04/08/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

Finalmente, quero dizer aos Srs. Parlamentares que a reforma política também é importante para nós, porque é claro que diz respeito a algo mais estrutural, de como se chegar ao poder. Esta é a ideia da reforma política. No entanto, há algo mais trivial, mais frugal, porém de grande importância para o Parlamento, que é a elaboração de uma lei a respeito do processo eleitoral, do procedimento eleitoral, para que não deixemos ao Tribunal Superior Eleitoral – nesse caso, não se faz nenhuma objeção à atuação do TSE – nenhuma possibilidade de, por meio de resoluções as mais variadas, regulamentar as eleições. Eu vou reunir alguns colegas Deputados, assessorados por consultores legislativos, para que nós possamos editar uma lei minuciosa. Nós temos condições. Assim como o TSE vai às minudências eleitorais, nós temos tantas ou melhores condições de fazê-lo. Então, nessas 2 pontas é que quero indicar os caminhos: de um lado, se possível, realizarmos a reforma política – e para isso dependendo dos Srs. Líderes —; de outro, e disso não abro mão, fazermos uma lei eleitoral que, digamos, não exija do TSE resoluções que rejam o processo eleitoral.<sup>122</sup>

O presidente da câmara instituiu então um grupo temático formado por líderes partidários, sob a relatoria do deputado Flávio Dino (PCdoB/MA), que teve a função de revisar as normas eleitorais de forma a propor soluções para a questão da reforma no sistema político presente na agenda. Essa etapa, que iria propor novas alternativas, tinha a necessidade de se diferenciar das propostas recombinações até então, o que também exigiu uma mudança em sua nomenclatura:

Qual é o passo da vez? Qual é o passo possível neste momento, nesta compreensão real e processualística da reforma política? A esse novo passo, eminentes Parlamentares, convencionou-se chamar de reforma eleitoral. E o chamaremos assim, para distingui-lo do conjunto de outras providências, tais como financiamento de campanha, lista fechada, cuja análise ficará para outro momento.<sup>123</sup>

Dentro dessa nova “embalagem”, a reforma – que passa a ser uma reforma eleitoral – foi redigida para alcançar três objetivos: melhor detalhar as regras eleitorais, para evitar sua judicialização; alterar as regras de campanhas eleitorais, visando facilitar a atuação de candidatos e partidos; e regulamentar o uso da internet nas campanhas eleitorais, já que seu uso em campanhas era restrito até então.<sup>124</sup> É com base no trabalho desse grupo e visando esses objetivos que a Minirreforma Eleitoral de 2009 ganha corpo e consegue entrar na agenda decisória, sendo discutida em primeiro turno na semana 28 e em segundo turno na semana 38.

É possível identificar, nesse sentido, pelo menos três recombinações de soluções para a reforma presente na agenda governamental<sup>125</sup>: a reforma política “fatiada” proposta pelo

<sup>122</sup> Trecho de discurso do deputado Michel Temer (PMDB/SP) no dia 26/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>123</sup> Trecho de discurso do deputado Flávio Dino (PCdoB/MA) no dia 29/06/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>124</sup> Objetivos citados em discurso do deputado Flávio Dino (PCdoB/MA) no dia 07/07/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

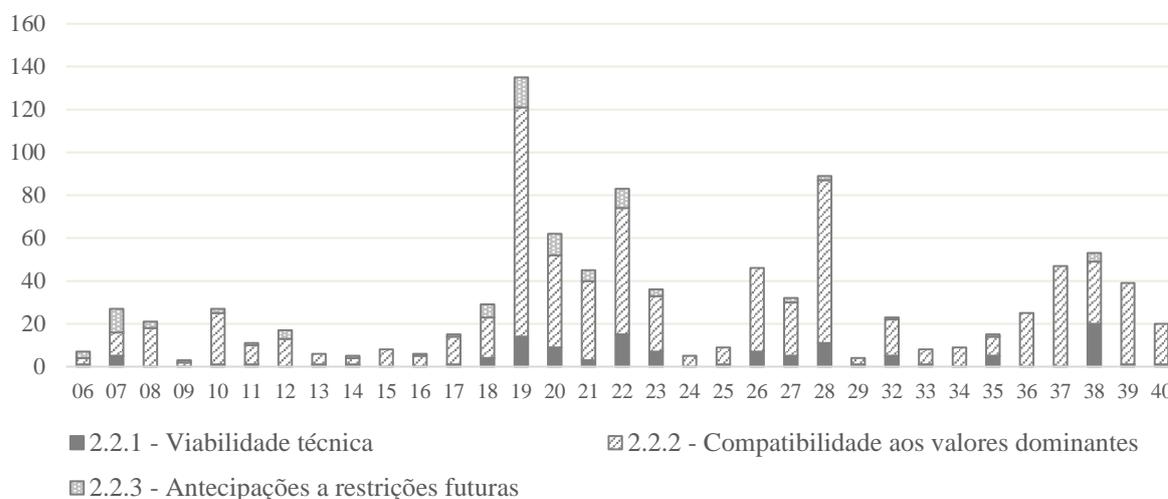
<sup>125</sup> É importante mencionar que outras discussões também vieram à tona, mas muitas vezes como meras menções pontuais, e por essa razão não foram tratadas de maneira pormenorizada. Incluem-se nessa categoria, por exemplo, a possibilidade do terceiro mandato para cargos do Executivo, a implementação do parlamentarismo, a instituição do voto facultativo e a extinção dos suplentes dos senadores. Uma discussão de relevo, por sua

Executivo, a reforma política derivada da Comissão Geral (com ênfase no financiamento público e nas listas preordenadas) e a reforma eleitoral – sendo que somente esta última preserva como uma alternativa válida.

### 3.3.1.2 Sobrevivência de ideias e reformas

O subtema referente à sobrevivência de ideias, por sua vez, é capaz de prover insumos na busca pelas razões pelas quais algumas ideias conseguem sobreviver e outras não. Conforme apresentado no Gráfico 13, aproximadamente 79% das unidades de significado codificadas nesse subtema referem-se a trechos de discursos que parecem remeter a valores presentes na comunidade de políticas públicas, cerca de 13% trata da viabilidade técnica da ideia e algo próximo a 9% dos dessas unidades de significado foram relacionadas a antecipações a possíveis restrições que essas medidas poderiam ter.

**Gráfico 13 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Sobrevivência de ideias”, por número da semana (2009)**



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

vez, foi a referente à PEC dos Vereadores, a qual pode ser interpretada como uma solução que aproveitou o alinhamento dos fluxos e a abertura de janela referente às reformas no sistema político para propor uma mudança no sistema político. No entanto, como suas alterações referem-se ao nível municipal, elas não foram consideradas como alternativas à uma reforma no sistema político, embora as unidades de significado relativas a essa PEC tenham sido codificadas devido à sua preponderância no debate e argumentação muito próxima à utilizada para a reforma política e eleitoral.

Tratar de compatibilidade aos valores dominantes pressupõe que se saiba quais são os valores que predominam na comunidade de políticas públicas. No que tange às alternativas apresentadas ao tema da reforma no sistema político presente na agenda, poder-se-ia dizer que o principal valor, de acordo com os discursos de Plenário analisados, seria referente a uma maior democratização, entendida como uma redução na distância entre representantes e representados, assim como uma valorização da ideia do poder popular. Diversas falas parecem corroborar essa afirmação<sup>126</sup>, como a do deputado José Genoíno (PT/SP), ao argumentar que “(...) é urgente e imprescindível uma reforma político-eleitoral que democratize a democracia, que aproxime o eleitor e que dê transparência ao funcionamento das instituições”<sup>127</sup>, ou ainda a de Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), que evoca o art. 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

O poder emana do povo. Só é legítimo o poder que nasce das ruas, o poder que nasce do voto. Vamos tirar a eleição das amarras da justiça e da criminalização. Essa é uma visão democrática, senão o poder não emana do povo. O poder não emana do TSE, não emana do Ministério Público, não emana da Polícia; emana do voto direto, porque é quando a política se legitima para pensar o futuro.<sup>128</sup>

No entanto, diferentes propostas de reformas no sistema político conduzem a diferentes interpretações sobre o que essas alternativas representam para essa democratização, isto é, se a acentua ou se a degenera. A proposta de reforma política do Executivo, por exemplo, demonstra ser incompatível com os valores de muitos congressistas, como se nota na fala de Chico Lopes (PCdoB/CE):

Estou preocupado com a reforma política em nosso País. Essa não é uma reforma para democratizar o Brasil. Com essa proposta de reforma, partidos pequenos e médios serão prejudicados. Primeiro, porque houve fatiamento. É estranho discutir um assunto como um todo se ele é dividido burocraticamente. [...] Na democracia, quem tem que tirar as pessoas da cena política não é a lei, mas o povo, através do voto. O Governo insiste em acabar com as coligações. Por quê? Se temos que fazer na cabeça, por que não fazemos no resto? Mesmo em lista fechada há coligações. Nós não aceitamos, como um grande Deputado disse hoje na imprensa nacional, a afirmação de que os partidos pequenos criam dificuldade para a democracia.<sup>129</sup>

<sup>126</sup> Outro exemplo é a intervenção de Marcello Lavenère Machado durante a Comissão Geral que discutiu uma reforma política, mencionada na subseção “2.3.2 - Fluxo político e o ambiente institucional para mudanças”.

<sup>127</sup> Trecho de discurso do deputado José Genoíno (PT/SP) no dia 24/06/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>128</sup> Trecho de discurso do deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP) no dia 24/06/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>129</sup> Trecho de discurso do deputado Chico Lopes (PCdoB/CE) no dia 06/03/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

A segunda recombinação de ideias, isto é, a proposta de reforma que contemplava o financiamento público de campanha e as listas preordenadas, passou por situação semelhante. Mesmo que a adesão dos deputados a essas políticas públicas aparentasse ser maior, em especial após a realização da Comissão Geral para Debate sobre a Reforma Política, ainda pareceu ter prevalecido uma percepção de que essas medidas pudessem ser uma ameaça aos valores democratizantes, em um dissenso que é bem expresso na fala de Arnaldo Madeira (PSDB/SP):

A lista fechada só vai fazer uma coisa: aumentar a distância entre representante e representado. Não há possibilidade de darmos representação às áreas metropolitanas se não houver algum tipo de distrito. Se não houver distrito eleitoral, não há como dar representação às grandes cidades, às grandes áreas metropolitanas. Mas isso nós nos recusamos a discutir. Há uma surdez. E há aqui hoje um clima favorável à lista fechada. Alguns, legitimamente, são a favor de lista fechada, alguns têm conceitos sobre o tema, acham que isso vai melhorar a representação política. Mas vejo muitos, nesta crise que o Parlamento enfrenta, procurando refúgio na lista fechada para voltar ao Parlamento de forma, talvez, escondida, sem ter que se apresentar ao eleitor.<sup>130</sup>

A única proposta que logra sobreviver para atender às demandas de reforma no sistema político é a reforma eleitoral. Seus méritos em avançar na democratização, contudo, são alcançados em detrimento da proposição de mudanças mais profundas, que aparentavam não possuir consenso dentre os valores da comunidade de políticas públicas. Resignado, o relator Flávio Dino (PCdoB/MA) argumenta que isso se deve ao fato de que “a reforma política não será feita de uma vez só”<sup>131</sup>, mas seu esforço é reconhecido por outros deputados, como notado na fala de Celso Russomanno (PP/SP), que também destaca o aspecto democratizante da proposição:

Quero destacar, de forma especial, o grande empenho do Relator da matéria, Deputado Flávio Dino, que uma vez mais demonstrou exemplar espírito público, dialogando e ouvindo a todos. Aproveito o momento para cumprimentar de maneira efusiva a Presidência da Câmara dos Deputados, as Lideranças partidárias e os membros da Comissão Especial por tornarem possível a apreciação de assunto tão relevante. Sabemos que o projeto ainda está longe do pretendido numa reforma política de amplitude, contudo representa importante iniciativa para o aperfeiçoamento de nosso regime representativo democrático.<sup>132</sup>

Mas, além da compatibilidade aos valores da comunidade de políticas públicas, outro fator que evidenciaria a sobrevivência de uma ideia seria a percepção de que uma alternativa estaria pronta para ser discutida e que sua implementação seria algo tangível. Conforme exibido

<sup>130</sup> Trecho de discurso do deputado Arnaldo Madeira (PSDB/SP) no dia 06/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>131</sup> Trecho de discurso do deputado Flávio Dino (PCdoB/MA) no dia 29/06/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>132</sup> Trecho de discurso do deputado Celso Russomanno (PP/SP) no dia 05/08/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

no Gráfico 13, menções à viabilidade técnica passam a ser mais proeminentes a partir da semana 19, período no qual a reforma “fatiada” do Governo Federal já havia sido praticamente descartada, ao mesmo tempo em que a reforma política com financiamento público de campanha e listas partidárias preordenadas passa a ser preponderante. Essa solução é tida por muitos como uma proposta viável, como salientado pelo deputado Mauro Benevides (PMDB/CE):

Sabe-se que alentada proposição, elaborada por eminentes colegas, à frente o Deputado Ibsen Pinheiro, estaria pronta e acabada para ser submetida ao crivo deste Plenário soberano, incluindo, além do financiamento público de campanha, a chamada lista fechada – esta contestada por algumas siglas, embora amplas guardassem conexão para a sua correta aplicabilidade.<sup>133</sup>

No entanto – e como já apontado algures –, por razões além da sua viabilidade essa proposta acaba não prosperando. Nesse sentido, a outra alternativa disponibilizada, a Minirreforma Eleitoral de 2009, desponta como uma opção factível de implementação, justamente por ter pretensões menos ambiciosas que as proposições anteriores. Naquele momento, a votação de qualquer lei relativa a mudanças no sistema político parecia ser o bastante para marcar posição do Legislativo enquanto instituição constitucionalmente responsável por regulamentar a lei eleitoral e partidária, como expressa Flávio Dino (PCdoB/MA):

Quero, Sr. Presidente, em conclusão, dizer da necessidade de votarmos um projeto de lei que altere a legislação eleitoral naquilo que for possível, inclusive fortalecendo o papel do Parlamento na condução da construção de novas instituições políticas no Brasil.<sup>134</sup>

Nessa fala, o deputado também deixa subentendido o cálculo político relacionado à aprovação dessa lei. Ao tratar da busca de modificações dentro do possível, transparece a ideia de que alterações mais ambiciosas sofreriam forte resistência, o que pode ser interpretado como um exemplo de antecipação a restrições futuras. O reconhecimento dessas dificuldades aparenta ter motivado a construção de um consenso entre pautas mínimas, aproveitando a proeminência da temática na agenda, como afirma o deputado Hugo Leal (PSC/RJ):

Esse texto mínimo foi fruto de um acordo entre todos os partidos que compõem esta Casa. Fiz parte também desse entendimento, dessa proposta, em que chegou a haver um consenso dos partidos da equipe que estava trabalhando na composição desse

<sup>133</sup> Trecho de discurso do deputado Mauro Benevides (PMDB/CE) no dia 02/06/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>134</sup> Trecho de discurso do deputado Flávio Dino (PMDB/CE) no dia 27/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

propósito, que é exatamente não ficar aguardando que o Tribunal Superior Eleitoral defina as regras da eleição. Quem tem de defini-las somos nós.<sup>135</sup>

### 3.3.1.3 Seleção de ideias e reformas

Essa construção de consenso fica mais evidente ao se analisar o último subtema relativo ao fluxo de políticas públicas, que corresponde à seleção de ideias. Como pode ser notado no Gráfico 14, grande parte do processo de seleção de uma dentre as três principais alternativas à reforma no sistema político brasileiro se dá por meio da conscientização e persuasão, com aproximadamente 80% das unidades de significado codificadas nesse subtema. Isso ocorre predominantemente a partir da semana 19, com as argumentações favoráveis à lista preordenada e financiamento público de campanha trazidas à tona pela Comissão Geral que discutiu a reforma política. Essas soluções, inclusive, passaram a se difundir entre muitos dos deputados, em uma espécie de efeito adesão que apresenta essas alternativas como as únicas disponíveis, conforme fala do deputado Mauro Benevides (PMDB/CE):

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, desde quando, neste plenário, foi realizada a Comissão Geral destinada a debater a reforma política, os entendimentos entre lideranças partidárias tiveram conotação intensiva, a fim de que, afinal, fossem definidas as inovações pretendidas para o aperfeiçoamento de nossa sistemática eleitoral e partidária. O que se extraiu, como posicionamento majoritário, foi processar-se a identificação de 2 itens fundamentais, cuja aplicabilidade simultânea passou a ser a única alternativa viável na presente conjuntura.<sup>136</sup>

No entanto, o citado descontentamento dos pequenos partidos com a disseminação dessas alternativas faz com que o financiamento público e as listas preordenadas fossem preteridas, o que mobilizou o presidente da Câmara a transformar a reforma que seria feita de política a eleitoral. Após essa intervenção, o grupo de lideranças partidárias que passa a elaborar o que viria a ser o PL 5498/2009 discutiu a elaboração do texto a portas fechadas, o que explica a baixa quantidade de unidades de significado codificada entre as semanas 24 e 27.<sup>137</sup> É então que, na semana 28, a primeira versão da Minirreforma Eleitoral é apresentada e votada em primeiro turno, gerando ampla discussão e exibindo os primeiros sinais de um *bandwagon* sobre

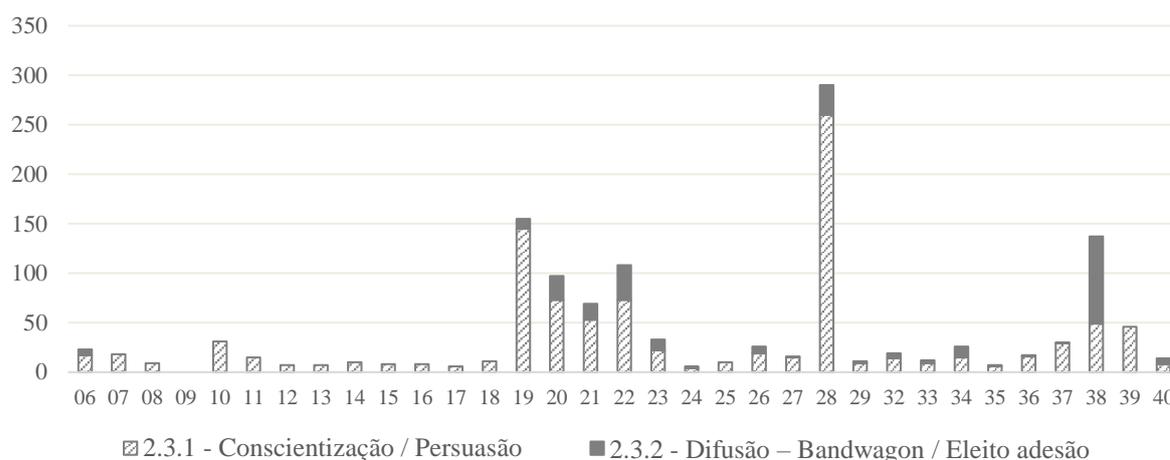
<sup>135</sup> Trecho de discurso do deputado Hugo Leal (PSC/RJ) no dia 16/09/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>136</sup> Trecho de discurso do deputado Mauro Benevides (PMDB/CE) no dia 15/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>137</sup> Essa discussão restrita em um grupo de trabalho composto quase que exclusivamente por líderes partidários, sem a realização de audiências públicas e sem ser formalmente instituído através de ato normativo do presidente da Câmara também reforça um dos dois pressupostos enunciados na seção metodológica do presente capítulo, isto é, que os deputados podem ser considerados como especialistas dentro de uma comunidade de políticas públicas, em se tratando de discussões sobre reformas no sistema político.

os novos termos propostos.<sup>138</sup> Com sua aprovação, o texto vai ao Senado, retornando na semana 38 com uma série de emendas. Dessa vez, a adesão dos deputados demonstra ser ainda mais incisiva, refutando inclusive discutir os pontos propostos pelos senadores, salvo pequenas mudanças relacionadas à legislação que tratava da internet nas eleições.

Gráfico 14 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Seleção de ideias”, por número da semana (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

Resumidamente, portanto, o fluxo de políticas públicas oferece uma grande oportunidade para se analisar as políticas públicas que se colocaram como alternativas à reforma no sistema político presente na agenda governamental. Conforme antecipado por Kingdon (2014), a separação entre agendas e alternativas se apresenta como uma boa estratégia analítica para compreender o que ocorre nas etapas pré-decisórias de uma política pública. Com uma reforma na agenda, múltiplas alternativas se apresentam como passíveis de serem acopladas a ela. O subtema da emergência de políticas públicas demonstrou como, por meio da recombinação de ideias, principalmente três “pacotes” de alternativas se tornaram proeminentes: a reforma política “fatiada” apresentada pelo Executivo, a reforma política advogada pelos membros da Comissão Geral para Debate Sobre a Reforma Política e, por fim, a reforma eleitoral que viria a se tornar a Minireforma Eleitoral de 2009. Dentre essas três alternativas, o subtema da sobrevivência de ideias mostra como somente a última delas

<sup>138</sup> O requerimento de urgência da votação para votar o PL 5498/2009 em primeiro turno, como exemplo do consenso constituído, é aprovada com 340 votos a favor e apenas um voto contrário.

consegue perseverar, por ser mais compatível aos valores da comunidade de políticas públicas e também por ser mais tecnicamente viável e sofrer menos resistência, justamente pelo fato de ser menos ambiciosa. Por fim, essa ideia é finalmente selecionada por um efeito adesão, após ter sido costurada nos bastidores de um grupo de trabalho que construiu um consenso sobre os principais pontos com os quais todos os líderes partidários estariam em concordância.

No entanto, para além dos objetivos principais e inicialmente concebidos para essa reforma, um processo paralelo parece ter se desenhado, pois a Minirreforma Eleitoral de 2009 passou a contar com políticas públicas desatreladas aos objetivos inicialmente propostos – nomeadamente, políticas que visavam incluir mulheres à política. É foco da próxima subseção entender, através de uma análise do fluxo político de medidas de inclusão representativa de mulheres, a emergência das principais alternativas que foram propostas para serem incorporadas à reforma eleitoral, assim como sua sobrevivência e seleção.

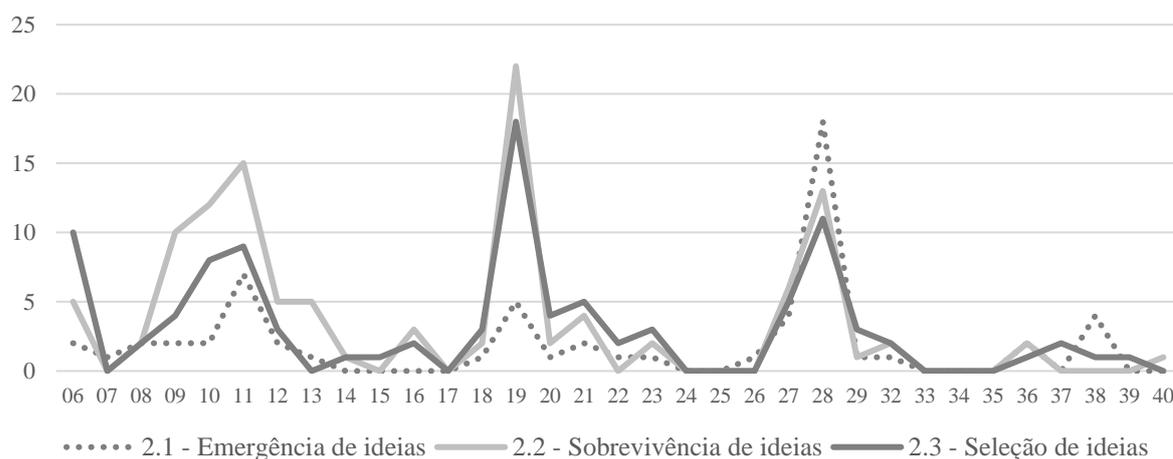
### **3.3.2 Alternativas de inclusão representativa de mulheres**

A aplicação da estrutura de códigos referente ao fluxo de políticas públicas aos discursos parlamentares, mas visando entender as alternativas relacionadas à inclusão representativa de mulheres, permite que se tenha uma maior clareza de como essas soluções passaram a fazer parte da Minirreforma Eleitoral de 2009, mesmo que esse tópico não tenha entrado na agenda governamental. O Gráfico 15, que apresenta a disposição das 277 unidades de significado codificadas no decorrer das semanas de 2009, também exhibe o resultado da codificação dos subtemas relacionados a esse fluxo, de tal maneira que 22% refere-se à emergência de ideias, aproximadamente 42% trata da sobrevivência de ideias e 36% pode ser relacionado à seleção de ideias.

Em breve comparação, as unidades de significado codificadas e relacionadas a reformas se concentra em momentos distintos daquelas relacionados à inclusão representativa de mulheres. A principal distinção refere-se ao período anterior e imediatamente posterior à semana 11: enquanto no primeiro caso a concentração de unidades de significado é muito pequena nesses dias, no segundo caso há uma expressiva quantidade de trechos codificados, algo que se deve fundamentalmente ao Dia Internacional da Mulher e aos eventos relacionados a essa data. Também é válido notar como a semana 19, período no qual ocorreu a Comissão Geral que discutiu a reforma política, possui o maior pico de unidades de significado codificadas, seguido pela votação da votação em primeiro turno da Minirreforma Eleitoral de 2009, na semana 28. Por fim, uma última observação digna de nota trata da pouca expressividade das ideias relacionadas à inclusão representativa de mulheres na semana 38, no

segundo turno de votação do PL 5498/2009, algo que não ocorre na análise do fluxo de políticas públicas em se tratando de mudanças no sistema político.

Gráfico 15 – Unidades de significado relacionadas a inclusão representativa, codificadas nos subtemas referentes ao tema “Fluxo de Políticas Públicas”, por número da semana (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

### 3.3.2.1 Emergência de ideias e inclusão representativa

Analisando especificamente o subtema da emergência de ideias, o que se pode observar são, assim como no caso das modificações do sistema político brasileiro, três períodos distintos em termos da proeminência de políticas públicas relacionadas a mulheres em espaços de poder. O primeiro deles, caracterizado principalmente por propostas avulsas, ocorre do começo do ano legislativo até a semana 18, quando algumas medidas relacionadas a mulheres em espaços de poder são apresentadas em Plenário. Dois episódios parecem ter trazido essas ideias à tona: a eleição de Michel Temer (PMDB/SP) à Presidência da Câmara, já que sua candidatura continha propostas relacionadas ao tema; e as discussões e eventos relacionados ao Dia Internacional da Mulher, na semana 11. Em termos de propostas de inclusão representativa, diversas proposições são mencionadas, dentre as quais a PEC 205/2007, que estabelece cotas de cadeiras para mulheres em instituições representativas do Legislativo; o PL 3563/2008, que estipula uma espécie de premiação na forma de acréscimo ao Fundo Partidário para os partidos que elegerem pelo menos 30% de candidatos de cada sexo; e o PL 4407/2008, que obriga os partidos a preencherem pelo menos 30% das cotas de candidatos de cada sexo, sob o risco de anular o registro de candidaturas de todo o partido ou coligação.

A partir da semana 19, no entanto, as propostas relacionadas à inclusão de mulheres deixam de ser apresentadas de maneira avulsa, como proposições específicas destinadas a tratar dessas questões, e começam a ser articuladas dentro do contexto das reformas no sistema político. É dessa maneira que, da semana 19 até a 25, o tema do acesso de mulheres à política passa a ser deliberado juntamente com a proposta de reforma política amplamente difundida na Comissão Geral destinada a essa finalidade. As duas principais alternativas defendidas nesse período, quais sejam, financiamento público de campanhas e, principalmente, a lista preordenada, são apresentadas não somente como uma solução às reformas no sistema político presentes na agenda, mas também à questão da sub-representação feminina, conforme fala da então representante da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), Guacira César de Oliveira:

Assim sendo, hoje, quando estamos tratando de reforma do sistema político, nós acreditamos que são necessárias ações afirmativas, cotas, sim, mas também uma reforma maior do sistema, medidas muito mais concretas para enfrentar o poder patriarcal que está sem dúvida perpassando todas as decisões dentro dos espaços de poder. Nós defendemos, a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais defende a lista fechada, com alternância de sexo, paritariamente, porque nós acreditamos que essa é uma medida efetiva para transformar, renovar, incluir os 50% da população brasileira que estão ausentes dos espaços de poder e para os quais as medidas até agora adotadas foram absolutamente insuficientes.<sup>139</sup>

As mudanças propostas pelo PL 5277/2009 do deputado Ibsen Pinheiro, chegam, inclusive, a considerar cotas de candidaturas na composição das listas preordenadas. No entanto, com a derrocada dessa alternativa de reforma política, as medidas de inclusão representativa passaram a ser defendidas de maneira vinculada à reforma eleitoral que então se desenhava, em um terceiro momento cujo ápice é a semana 28. Recombinando ideias avulsas de proposições anteriores – em especial do PL 6216/2002, da deputada Luiza Erundina (PSB/SP), do PL 4037/2008, da deputada Rita Camata (PMDB/ES), e do PL 4407/2008, da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) –, três medidas de acesso de mulheres a espaços públicos de poder e uma pequena punição de descumprimento da norma lograram ser inseridas no texto da Minirreforma Eleitoral de 2009, conforme fala da então coordenadora da Bancada Feminina da Câmara dos Deputados, a deputada Alice Portugal (PCdoB/BA):

As mulheres foram contempladas no que tange ao conteúdo apostado pelo Deputado Flávio Dino, finalmente, em seu relatório. Gostaríamos que houvesse a paridade, mas estará garantido no relatório que o percentual de 30% da cota de mulheres deve ser obrigatoriamente preenchido, ou seja, cada partido deverá preencher 30% das vagas com o sexo minoritário. Em relação à legislação atinente ao Fundo Partidário, foi

<sup>139</sup> Trecho de discurso de Guacira César de Oliveira no dia 06/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

negociada a metade do que solicitamos. Mas isso já representa o início da participação feminina no processo político brasileiro: a garantia de 10% do tempo da propaganda partidária, não a eleitoral, e 5% do Fundo Partidário para promover a formação das mulheres na atividade política, já que há a alegação de que se recusam a entrar nas nominatas dos partidos. Cada partido que assim não o fizer, 2,5% a mais a cada ano. Para nós é o início.<sup>140</sup>

### 3.3.2.2 *Sobrevivência de ideias e inclusão representativa*

Quanto à sobrevivência de ideias – e conforme demonstrado no Gráfico 16 –, a análise de conteúdo realizada indica que a persistência dessas ideias aparenta estar intimamente relacionada à compatibilidade aos valores que predominavam na comunidade de políticas públicas naquele momento, que representa cerca de 92% das unidades de significado codificadas. O principal valor mobilizado pela comunidade de especialistas no que tange ao acesso de mulheres a espaços públicos de poder parece ser semelhante ao relacionado às reformas no sistema político: a democracia. Principalmente após um evento promovido pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em celebração ao Dia Internacional da Mulher, intitulado “Mais mulheres no poder: uma questão de democracia”, as menções a esse valor se acentuaram proeminentemente. O seminário ocorreu na semana 11 e contou com a presença de figuras relevantes do cenário político, como o então presidente Luís Inácio Lula da Silva, a à época ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, e a ministra da SPM do período, Nilceia Freire, dentre outros representantes governamentais e da sociedade civil (BRASIL, 2010).

Como destaca uma das participantes do seminário, a deputada Janete Rocha Pietá (PT/SP), o evento parece ter tido um efeito relevante no entendimento de diversos parlamentares sobre a associação entre inclusão de mulheres à política e democracia. Além disso, a fala da deputada é uma das primeiras associações em Plenário entre reforma política e inclusão representativa de mulheres:

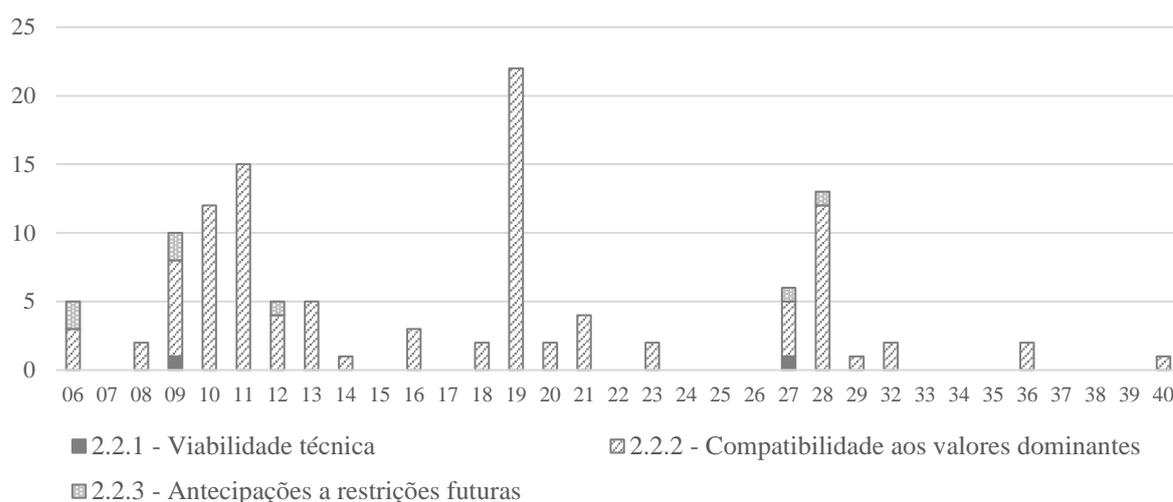
As discussões do seminário reforçaram minha compreensão de que uma reforma política realmente democrática tem de ser norteada por critérios de inclusão das mulheres, das mulheres negras em particular, no universo da política. Temos de ter mais democracia. Por isso, reforma política já. Mas, em nossa reforma, queremos financiamento público de campanha e lista fechada. A lista que defendo terá, no mínimo, uma mulher e 2 homens, e a mulher deve encabeçá-la. Portanto, mais mulheres no poder, mais poder para as mulheres. Somos 52% da população, e, na Câmara dos Deputados, apenas 8,47%. Somos apenas 45 mulheres no universo de 513

<sup>140</sup> Trecho de discurso da deputada Alice Portugal (PCdoB/BA) no dia 08/07/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

Parlamentares. Chegará o dia em que seremos meio a meio, porque isso é democracia, isso é direito.<sup>141</sup>

A ideia de democracia apresentada nesse contexto, no entanto, parece divergir do conceito utilizado para defender as mudanças no sistema político brasileiro: quando atrelada às alternativas de acesso de mulheres a espaços públicos de poder, esse valor se relaciona a concepções de justiça, inclusão e principalmente igualdade, conceitos que, inclusive, encontram eco nas observações empíricas que auxiliaram na formulação da teoria de Kingdon (2014). Uma fala do deputado Flávio Bezerra (PMDB/CE) demonstra-se útil para ilustrar essa interpretação, ao afirmar que “[...] as mulheres continuam sub-representadas nos espaços de poder, de decisão política. E essa desigualdade compromete a nossa democracia, que supõe a equidade”<sup>142</sup>.

**Gráfico 16 – Unidades de significado relacionadas a inclusão representativa, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Sobrevivência de ideias”, por número da semana (2009)**



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

Essa relação de políticas públicas de inclusão representativa com valores democráticos igualitários permeia então as diferentes argumentações utilizadas pelas deputadas ao apresentarem suas políticas públicas em Plenário. Na defesa da proposta de reforma política defendida durante a Comissão Geral ocorrida na semana 19, por exemplo, é possível encontrar

<sup>141</sup> Trecho de discurso da deputada Janete Rocha Pietá (PT/SP) no dia 10/03/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>142</sup> Trecho de discurso do deputado Flávio Bezerra (PMDB/CE) no dia 09/03/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

essa relação em diversos discursos, sendo que uma das falas que merecem destaque é a da deputada Luiza Erundina (PSB/SP):

Entendemos que a reforma política vai muito além da simples reforma do sistema eleitoral e deve ser a reforma do próprio poder e das formas de exercê-lo e de controlá-lo. A reforma política que defendemos visa à radicalização da democracia, para enfrentar as desigualdades e a exclusão, promover a diversidade e fomentar a participação cidadã. Isso significa uma reforma que amplie as possibilidades e oportunidades de participação política, capaz de incluir e processar os projetos de transformação social que segmentos historicamente excluídos dos espaços de poder, como as mulheres, os afrodescendentes, os homossexuais, os indígenas, os jovens, as pessoas com deficiência, os idosos, os despossuídos de direitos de maneira geral, trazem para o debate público.<sup>143</sup>

Com a transição da reforma política voltada essencialmente para a lista preordenada e o financiamento público para uma reforma eleitoral menos ambiciosa, os argumentos que apelam a valores democráticos retornam, ainda que atrelados a novas políticas públicas em discussão naquele momento, como bem exemplificado pela intervenção da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) na semana 28, durante a discussão de primeiro turno na Minirreforma Eleitoral de 2009:

Nós, as mulheres, estamos aqui reunidas e queremos negociar para garantir algumas poucas conquistas. Primeiro, entendemos que seria possível ser aprovada, neste momento, a reserva de 10% do Fundo Partidário para a formação política das mulheres, assim haveria mais mulheres participando da política partidária deste País. Segundo, queremos uma reserva de 20% no tempo do horário político partidário da televisão, do rádio e também destinada às mulheres para debater a questão de gênero. Este é o mínimo que esta Casa, que este Parlamento deve garantir, repito, não às mulheres, Presidente Michel, mas à democracia brasileira, porque uma democracia que só permite de 8% a 10% da participação feminina não pode ser chamada de democracia. Faço um apelo para todos os Líderes: contribuam para a valorização das mulheres e da democracia brasileira.<sup>144</sup>

Assim como na análise do fluxo de políticas públicas relacionado a medidas de inclusão representativa, o valor que aparentou predominar na comunidade de políticas públicas foi uma concepção de valorização e aperfeiçoamento da democracia. Além disso, ao que parece, parte das alternativas de inclusão representativa logram sobreviver no “caldo primordial” por serem apresentadas de uma maneira que reforçava uma associação entre uma maior inclusão de mulheres e uma melhoria na democracia brasileira.

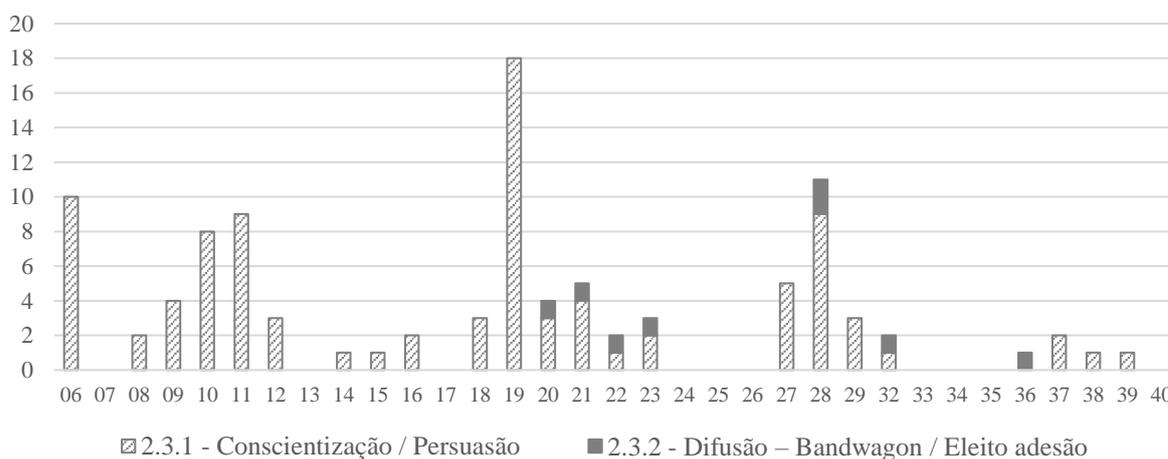
<sup>143</sup> Trecho de discurso da deputada Luiza Erundina (PSB/SP) no dia 06/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>144</sup> Trecho de discurso da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) no dia 07/07/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

### 3.3.2.3 Seleção de ideias e inclusão representativa

A associação entre democratização e inclusão de mulheres à política, no entanto, não demonstra ter sido automática. Ao que a análise de conteúdo do subtema de seleção de ideias sugere, a promoção dessas políticas públicas em favor das mulheres parece ter sido resultado de um grande esforço de persuasão ocorrido não somente em Plenário – como demonstrado no Gráfico 17, com aproximadamente 92% das unidades de significado relacionadas ao subtema de seleção de ideias –, como também de uma ampla mobilização resultante do empreendimento de pessoas diretamente interessadas em promover essa temática, foco da próxima seção.

Gráfico 17 – Unidades de significado relacionadas a inclusão representativa, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Seleção de ideias”, por número da semana (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

Assim, pode-se dizer, a título de resumo, que as medidas em prol de mulheres em espaços de poder emergem de maneira distinta, em três momentos diferentes. No primeiro deles, em grande parte devido às comemorações do Dia Internacional da Mulher, diversas proposições são apresentadas individualmente, mas aquelas relativas especificamente ao acesso de mulheres a espaços públicos de poder não logram alcançar a agenda, sendo que sua discussão é relativamente limitada.<sup>145</sup> Outras propostas com a mesma finalidade passam então a ser apresentadas, mas dentro de discussões mais amplas relacionadas a reformas no sistema político: primeiramente, na reforma política condicionada pela Comissão Geral para Debate

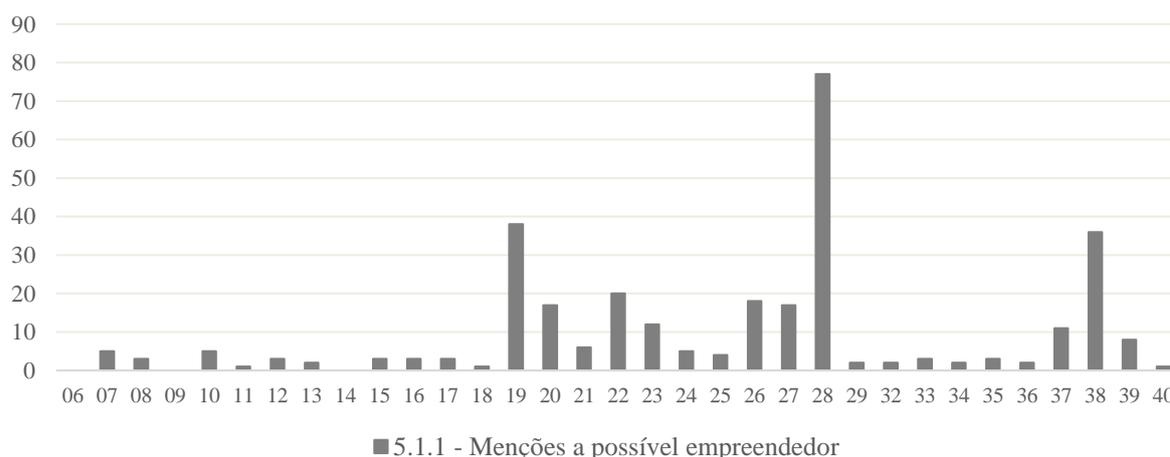
<sup>145</sup> Uma diferenciação entre a definição de medidas de fortalecimento e suporte e medidas de acesso de mulheres a espaços de poder é apresentada no primeiro capítulo.

Sobre a Reforma Política e, posteriormente, na reforma eleitoral que acaba por se tornar a Minirreforma Eleitoral de 2009. Essas medidas parecem perseverar por terem sido apresentadas de maneira indissociada do principal valor da comunidade de políticas públicas que discutia as mudanças no sistema político: a valorização da democracia brasileira. Essa estratégia de persuasão, por sua vez, aparenta ter sido muito bem articulada, o que conduz a algumas das perguntas finais da presente dissertação: como os fluxos foram acoplados e quem foram os responsáveis por isso?

### 3.3.3 Empreendedores, acoplamento e a Minirreforma Eleitoral de 2009

O modelo teórico de Kingdon (2014) considera que, além da dinâmica estrutural representada pelos fluxos, a atuação de agentes específicos – os empreendedores de políticas públicas – seriam fundamentais para fazer com que uma alternativa entrasse na agenda decisória, no processo de união dos fluxos que recebe o nome de acoplamento. Na análise realizada sobre os discursos de Plenário da Câmara dos Deputados, mapeou-se as diversas menções a possíveis empreendedores para então depreender os responsáveis por fazer com que a Minirreforma Eleitoral fosse acoplada à reforma no sistema político presente na agenda governamental.

Gráfico 18 – Unidades de significado relacionadas a reformas, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Atividade de empreendedor”, por número da semana (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

O Gráfico 18 exhibe a distribuição de menções a possíveis empreendedores encontrada ao se analisar os possíveis responsáveis por promover as propostas de reforma no sistema

político, processo que resultou em 313 ocorrências. A distribuição da codificação das unidades de significado no decorrer do tempo indica que grande parte das menções desse tipo se deram sob a forma de agradecimentos após a ocorrência de um evento significativo. Isso é particularmente aplicável às 28 e 38, com inúmeros discursos de relacionados às pessoas supostamente responsáveis por fazer com que a Minirreforma Eleitoral de 2009 fosse aprovada em primeiro e segundo turnos.

Considerando os três principais conjuntos de alternativas apresentados em Plenário alternativas para uma possível reforma no sistema político brasileiro, é válido destacar seus respectivos empreendedores e tentativas de acoplamento. A primeira recombinação de propostas foi a intitulada “reforma fatiada”, proposta por participantes do Poder Executivo. Ainda que não tenha sido possível identificar nominalmente uma única pessoa responsável por promover essa alternativa junto ao Congresso, pôde-se identificar algumas pessoas relacionadas a esse processo, como os ministros Tarso Genro e José Múcio Monteiro, assim como o Presidente da República em exercício à época, conforme discurso do deputado Mauro Benevides (PMDB/CE):

Se a atual sistemática eleitoral e partidária permaneceu, até agora, na fase de meras conjecturas, divulgadas por uma mídia atenta, foi necessário o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva patrocinar a iniciativa de sugerir alterações assemelhadas, no exercício de prerrogativa deferida pela Constituição e em face da inação do Parlamento, ainda claudicante, Srs. Deputados, na formulação de algo fundamental para os rumos democráticos do País.<sup>146</sup>

Ainda que os representantes do Poder Executivo tenham perseguido a aprovação de sua ideia, ela mal chegou a ser discutida como uma opção passível de ser acoplada à reforma disposta na agenda. Além de demonstrar não ter atendido aos critérios de sobrevivência de ideias do fluxo de políticas públicas – como anteriormente tratado –, uma proposta de outro Poder que não o Legislativo teria uma grande chance de ser descartada, considerando que uma das principais razões de propulsão do tema na agenda e da abertura da janela de oportunidade aparenta ter sido a disputa com o Executivo e o Judiciário para retomar a jurisdição do Congresso de legislar. Isso pode ser evidenciado em discurso da deputada Luiza Erundina (PSB/SP) durante a Comissão Geral ocorrida na semana 19, no qual elogia a presença no Plenário de representantes do Governo Federal, “[...] que tem encaminhado sugestões, propostas para a Casa, embora entendendo que a prerrogativa de mudar o nosso sistema político

<sup>146</sup> Trecho de discurso do deputado Mauro Benevides (PMDB/CE) no dia 06/03/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

é do Congresso e não do Executivo”<sup>147</sup>. Sem a união do fluxo político, o máximo que esses empreendedores teriam logrado seria um acoplamento parcial entre o fluxo de políticas públicas (caso sua ideia sobrevivesse) e o fluxo de problemas.

O segundo conjunto de políticas públicas que demonstrou ter recebido mais destaque em Plenário foi a chamada reforma política. O enfoque dado à recombinação de duas medidas específicas durante a Comissão Geral para Debate sobre a Reforma Política – o financiamento público de campanhas e as listas preordenadas – parece ser devido, em grande parte, às propostas apresentadas e aprovadas por uma comissão especial instituída no ano de 2003 para discutir o tema, abreviadamente chamada de REFPOLIT. O texto final resultante do trabalho desta comissão ficou sob a responsabilidade do deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO), o qual, desde então, parece ter sido um dos empreendedores dessas medidas. Mesmo o PL 5277/2009 proposto pelo deputado Ibsen Pinheiro (PMDB/RS), que resumiria a reforma política nessas duas políticas públicas, aparenta ter sido inspirado no trabalho de Caiado e desta comissão, como expressa André de Paula (DEM/PE):

O Deputado Ronaldo Caiado, ao longo dos últimos 8 anos, tem feito dessa bandeira quase que a razão da sua permanência no Congresso Nacional. S.Exa., da mesma forma que eu, compreende que é fundamental, em primeiro lugar, fortalecer os partidos; em segundo, democratizar, do ponto de vista financeiro, a chegada dos Parlamentares a esta Casa; e, em terceiro, dar transparência absoluta aos mecanismos de financiamento das campanhas no nosso País. Dizem que a proposta do ex-Presidente desta Casa Deputado Ibsen Pinheiro contemplava apenas 2 itens do complexo e extenso tratado sobre a reforma política.<sup>148</sup>

No entanto, uma outra participante parece ter sido fundamental para que discussão da reforma política chegasse nesses termos à 2009: a deputada Luiza Erundina (PSB/SP). Também participante da comissão especial instituída em 2003, Erundina continuou advogando por uma reforma política nos anos seguintes, em especial quando o projeto de lei oriundo da REFPOLIT foi a Plenário alguns anos mais tarde, em 2007. E, nesse mesmo ano, a deputada cria uma frente parlamentar específica para discutir o tema da reforma política junto a movimentos e organizações da sociedade civil:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, caros telespectadores, já abordei desta tribuna, em várias ocasiões, o tema reforma política. Volto a tratar desse mesmo tema sob outra perspectiva, a dos movimentos sociais que integram a Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular. A Frente foi criada em 2007, quando da apresentação do Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, fruto da Comissão Especial da

<sup>147</sup> Trecho de discurso da deputada Luiza Erundina (PSB/SP) no dia 11/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>148</sup> Trecho de discurso do deputado André de Paula (DEM/PE) no dia 27/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

Reforma Política, de que eu tive a oportunidade de participar, como representante da bancada do PSB. O nobre Deputado Ronaldo Caiado elaborou um parecer que consubstancia uma série de propostas, com apoio da maioria dos membros da Comissão.<sup>149</sup>

A Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular tem um papel relevante em 2009, já que grande parte dos convidados da Comissão Geral da semana 19 são, justamente, representantes das organizações que fazem parte dessa frente parlamentar coordenada pela deputada Luiza Erundina (PSB/SP), como ABONG, CNBB, INESC e OAB.<sup>150</sup> A Comissão Geral – que, vale lembrar, foi instituída após a aprovação de um requerimento proposto por Erundina –, pode, nesse sentido, ser entendida como uma espécie de amaciamento de políticas públicas, promovida por uma empreendedora visando consolidar a alternativa que vinha defendido há anos. A data de realização desse evento também aparenta ser extremamente oportuna: a Comissão Geral para Debate Sobre a Reforma Política ocorre na mesma semana em que o presidente da Câmara instituiu sua nova interpretação sobre o processo de tramitação de MPs, ou, dentro da interpretação apresentada, na mesma semana da abertura da janela de oportunidade, sugerindo uma atitude de antecipação de abertura de janelas que é típica dos empreendedores de políticas públicas.

Até um certo ponto, as atividades empreendedoras da deputada aparentaram ter tido relativo sucesso, principalmente ao se considerar que a discussão sobre listas preordenadas e financiamento público de campanha acabou ganhando proeminência por diversas das semanas subsequentes à Comissão Geral, com inclusive alguns indícios de efeito adesão. Contudo, como argumenta Zahariadis (2016), no Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2014), nem tudo pode ser conectado a tudo e as aberturas das janelas são um bom indicador do que é permitido ser relacionado. Nesse sentido, ainda que a proposta de reforma política defendida pela deputada Luiza Erundina (PSB/SP) aparentasse acoplar o fluxo de problemas ao fluxo de políticas públicas, a janela parece ter sido aberta a partir do fluxo político. E em sendo assim, sua alternativa não só parece ter provocado dissenso entre os pequenos partidos da base do governo (cujos representantes passam a argumentar, no âmbito do fluxo de políticas públicas, que a proposição seria antidemocrática), como também não estaria respondendo a um dos principais subelementos do fluxo da política, que é a disputa sobre a jurisdição sobre políticas

<sup>149</sup> Trecho de discurso da deputada Luiza Erundina (PSB/SP) no dia 06/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>150</sup> Conforme trecho de discurso da deputada Luiza Erundina (PSB/SP) no dia 05/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

públicas. Isso fez com que a sua proposta de reforma fosse preterida por uma proposta menos ambiciosa, mas mais consensual, para seu descontentamento:

Tudo isso é lamentável, é frustrante. A sociedade espera que, em algum momento, as distorções dos sistemas eleitoral e político-partidário sejam enfrentadas para valer pelo Congresso Nacional, mas tem tido reiteradas frustrações porque o assunto não prospera nesta Casa, porque a lógica do interesse pessoal, individual e partidário se sobrepõe ao interesse da sociedade, da democracia e do aperfeiçoamento do sistema político do nosso País.<sup>151</sup>

A inviabilização de uma das principais alternativas de reforma política faz com que um outro empreendedor passasse a se manifestar: o presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB/SP). Até então alguém que parecia atuar como um viabilizador, e não como um empreendedor de tentativas de reformar no sistema político brasileiro, utilizando-se das prerrogativas institucionais atinentes a seu cargo, Temer passa a ter uma atuação mais proativa a partir do momento em que a tramitação de uma reforma política parece ter sucumbido. Na semana 22, por exemplo, ele deixa claro que não pretende perder a oportunidade de fazer uma reforma, anunciando a persecução de novos objetivos:

Quero esclarecer ao Plenário o seguinte: a discussão sobre a reforma política não cessou. Não vamos, digamos assim, entregar os pontos. Temos de caminhar na discussão referente à hipótese de uma reforma política. Esse é o primeiro ponto. Segundo ponto. Ainda ontem, eu anunciei no plenário a absoluta indispensabilidade de fazermos uma lei a respeito do processo eleitoral, para que resoluções do TSE não disponham a respeito da matéria. Então, embora compreenda a manifestação do nobre ex-Presidente desta Casa, o querido colega Deputado Ibsen Pinheiro, não vamos – permitam-me a repetição – entregar os pontos. Vamos continuar a discussão sobre a reforma política. O que vai acontecer dependerá muito da discussão.<sup>152</sup>

E essa discussão, mencionada por Michel Temer (PMDB/SP), passa a ser direcionada por ele próprio. O presidente institui um grupo de discussão multipartidário, composto pelos líderes de cada um dos partidos representados na Câmara dos deputados, e cuja relatoria ficou incumbida ao deputado Flávio Dino (PCdoB/MA). A forma como o relator conduziu o processo, em particular sua capacidade de gerar consenso entre os líderes dos diferentes partidos, foi muito elogiada nos discursos analisados, mas mesmo o deputado reconhece que os trabalhos estavam sendo orientados com os objetivos estabelecidos pelo presidente da Casa:

Há muitas tentativas de esta Casa evoluir e sempre ter a necessidade de construir um processo que priorize os consensos acima das naturais divergências tanto no que diz respeito ao tema reforma política como ao da reforma tributária. Em relação à reforma

<sup>151</sup> Trecho de discurso da deputada Luiza Erundina (PSB/SP) no dia 03/06/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>152</sup> Trecho de discurso do deputado Michel Temer (PMDB/SP) no dia 27/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

política, avançamos muito com a colaboração decidida de representantes de todos os partidos da Casa, sucessivas reuniões durante praticamente 1 mês, seguindo 2 diretrizes que o Presidente Michel Temer anunciou, da Presidência, para o Plenário: a disposição de aprovação de uma lei que regulamente o processo eleitoral de modo mais claro, a dar segurança para as regras do jogo, para os candidatos, para os eleitores, para os juízes, eliminando incertezas, contradições e dúvidas, diminuindo inclusive os conflitos que marcam os processos eleitorais.<sup>153</sup>

A atuação de Michel Temer (PMDB/SP), inclusive, não parece ter se limitado a uma mera delegação de funções. Flávio Dino (PCdoB/MA) reconhece, após a aprovação em primeiro turno no PL 5498/2009, que Temer esteve diretamente envolvido com as tratativas discutidas, quando não ditando de maneira “presidencialista” os rumos do projeto:

Quero enaltecer, em primeiro lugar, a figura de V.Exa., que comandou esse processo com sabedoria, com experiência e com senso de direção, sabendo qual era o rumo. A todo o tempo consultávamos V.Exa., porque sabíamos que este momento só seria possível com o comando presidencialista que V.Exa. manifestou aqui. É uma aparente contradição, mas, na verdade, o Parlamento só funciona bem quando o presidencialismo, nele próprio, atua corretamente, como hoje se revelou.<sup>154</sup>

O processo de amaciamento, neste caso, aparenta ter se dado durante as reuniões desse grupo de trabalho, que contou com ampla participação dos representantes dos partidos, o que parece ter garantido a formação de consenso mesmo em um espaço de tempo relativamente curto, como afirma Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM/BA):

O Relator está construindo o seu relatório há quase 45 dias. Todos os partidos políticos, sem exceção, foram ouvidos, participaram, opinaram, trouxeram suas contribuições. Foi dado prazo para que todas as bancadas encaminhassem por escrito ou verbalmente as suas solicitações e reivindicações. Poucas vezes vi, Sr. Presidente, um parecer ser elaborado com tanto cuidado, com tanto esmero e sobretudo com uma participação tão coletiva como este que foi apresentado agora em plenário pelo nobre Deputado Flávio Dino.<sup>155</sup>

Ainda que por meio dos discursos de Plenário não tenha sido possível determinar as razões pelas quais Temer teria promovido essa reforma<sup>156</sup>, diversas menções reforçam seu empenho em levar adiante essa tarefa, que contou também com o trabalho zeloso de Flávio

<sup>153</sup> Trecho de discurso do deputado Flávio Dino (PCdoB/MA) no dia 24/06/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

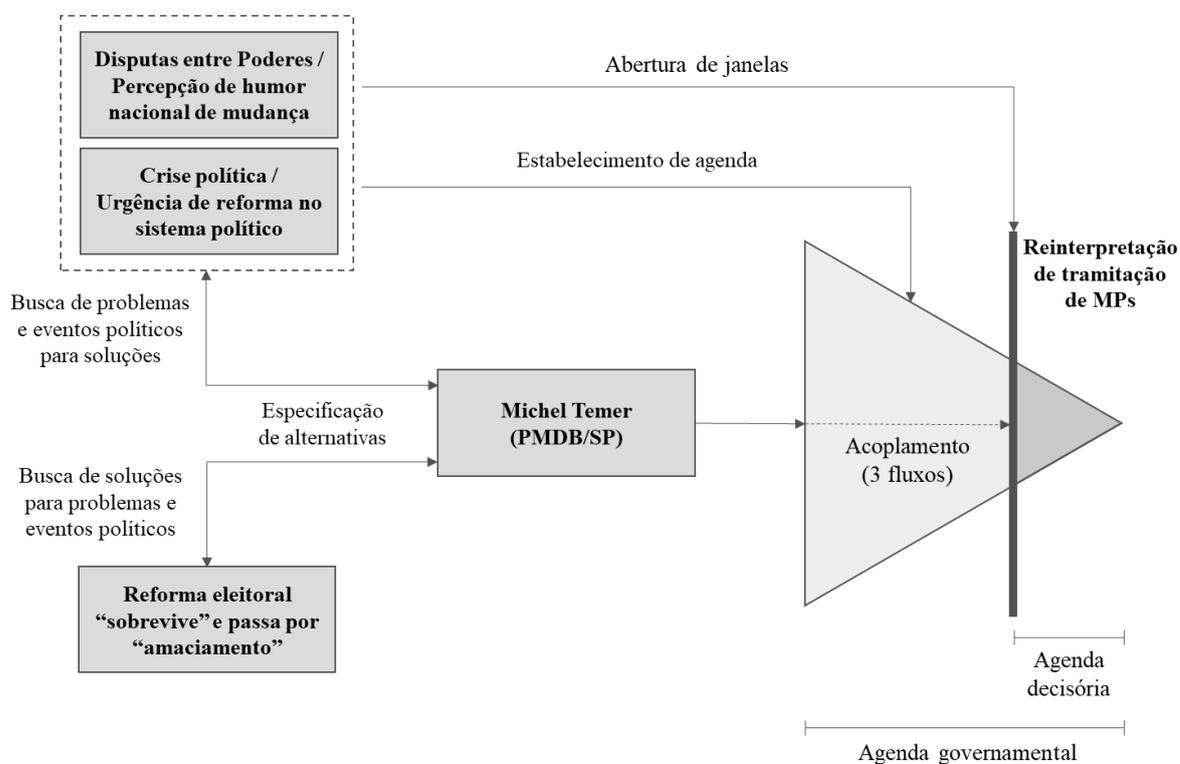
<sup>154</sup> Trecho de discurso do deputado Flávio Dino (PCdoB/MA) no dia 08/07/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>155</sup> Trecho de discurso do deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM/BA) no dia 07/07/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>156</sup> Algumas hipóteses dessas motivações poderiam ser levantadas, como a necessidade de atender as demandas de seus eleitores que desejavam uma reforma no sistema político, a obrigação moral de cumprir sua promessa de campanha de presidente da Câmara, um possível acordo com o Executivo para realizar uma reforma, o mero desejo de fazer parte de algo mais significativo, o desejo de “deixar sua marca” para assumir postos mais relevantes (como o que acabaria assumindo como vice-presidente de Dilma) dentre outras. Todas essas hipóteses, no entanto, são meras suposições e precisariam ser confirmadas empiricamente.

Dino (PCdoB/MA), principalmente na construção do consenso em torno da alternativa. E uma vez difundida a proposição a ser votada, o acoplamento dificilmente teria mais obstáculos, considerando a posição de Michel Temer (PMDB/SP) enquanto presidente da Câmara, com prerrogativas institucionais que muito provavelmente facilitaram o rearranjo da pauta de votações em seu favor.

**Figura 2 – Representação esquemática da aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos ao caso da Minirreforma Eleitoral de 2009**



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados.

Com essas informações, é possível enquadrar de maneira resumida os eventos relativos à Minirreforma Eleitoral de 2009 aos principais elementos da teoria Kingdon (2014), cuja representação esquemática é apresentada na Figura 2. No fluxo de problemas, a disseminação da ideia de crise política reforça o reconhecimento de que uma não mudança no sistema político seria problemática. No fluxo político, a crescente percepção de que haveria um humor nacional de mudança, assim como as disputas de jurisdição entre o Legislativo, de um lado, e o Executivo e o Judiciário, de outro, criam um ambiente para uma reforma que, ao mesmo tempo, alterasse o sistema político e mitigasse o conflito institucional entre os Poderes. No fluxo de políticas

públicas, recombina-se políticas públicas para atender aos critérios estabelecidos pelos outros fluxos, construindo um consenso entre os parlamentares. Uma janela de políticas públicas também é aberta, condicionada pelo fluxo político, em razão da disputa de jurisdição sobre políticas públicas, com um prazo específico para que uma reforma no sistema político fosse discutida, devido ao princípio constitucional da anterioridade. E, por fim, esse acoplamento dos fluxos não aparenta ter sido acidental: há indícios suficientes para se supor que ele foi empreendido por um participante específico, o deputado e então presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB/SP). Como síntese desse processo, cabe destaque ao discurso do deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS), referente a uma conversa que teria tido com seus eleitores, surpresos com a tramitação acelerada da Minirreforma Eleitoral de 2009:

A Câmara havia votado a reforma eleitoral quando ninguém esperava. E eu expliquei, Presidente, que foi uma ação extraordinariamente importante do Presidente Michel Temer, da Mesa e dos Líderes, que perceberam o pequeno prazo que tinham diante da exigência de antes de 1 ano para aprovação da Lei Eleitoral [...]. Com o trancamento de pauta e com o calendário esgoelado pela necessidade, nós certamente não votaríamos a Lei Eleitoral e passaríamos por um constrangimento que não teríamos como explicar. Recebida a missão de aprovar a lei, o que fez a Mesa, ou o que fizeram os Líderes? E o que fez o Deputado Flávio Dino? Simplesmente buscou alternativas para votá-la.<sup>157</sup>

Uma vez entendido como o modelo de Kingdon (2014) ajuda a compreender o processo de formação de agenda e especificação de alternativas relativo à Minirreforma Eleitoral de 2009, cabe, finalmente, entender como uma medida de inclusão representativa de mulheres é inserida nessa reforma.

### **3.3.4 Empreendedores e a inclusão representativa de mulheres**

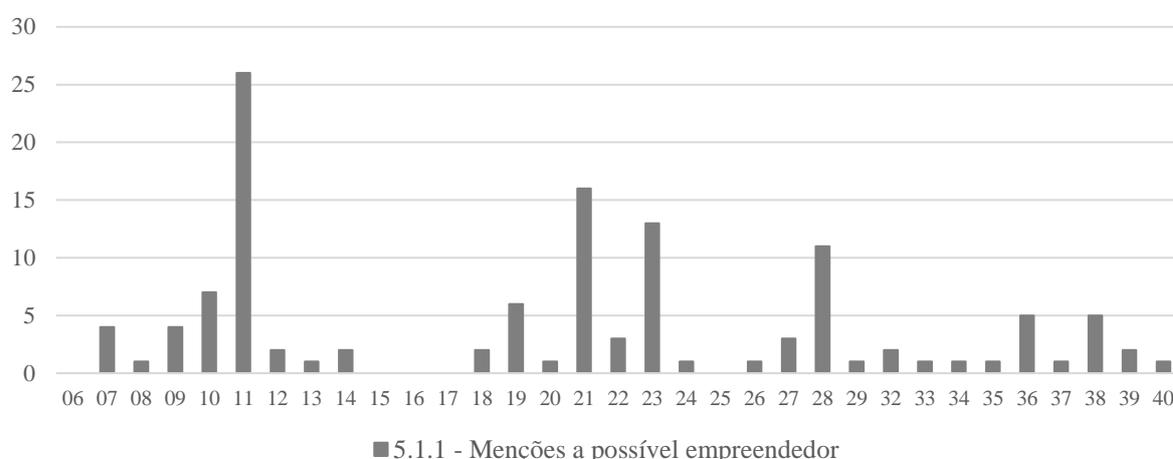
Como apresentado no primeiro capítulo, nenhuma medida de inclusão representativa de mulheres (também chamadas de medidas de acesso de mulheres a espaços públicos de poder) logrou alcançar, de maneira avulsa, as etapas finais da agenda decisória. Ainda assim, é possível encontrá-las como parte integrante de outras proposições legislativas, como é o caso da Minirreforma Eleitoral de 2009. Como isso se deu, no entanto? Quem foram os empreendedores responsáveis por fazer com que essas medidas fizessem parte do texto do PL 5498/2009?

O Gráfico 19 apresenta a distribuição das 124 unidades de significado codificadas referentes a possíveis empreendedores de políticas públicas no período analisado, no que tange a medidas de inclusão representativa. Destacam-se alguns momentos específicos com maior

<sup>157</sup> Trecho de discurso do deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS) no dia 17/09/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

concentração, como a semana 11, quando é celebrado o Dia Internacional da Mulher; a semana 21, com a posse da nova coordenadora da Bancada Feminina da Câmara e a instalação da Procuradoria Especial da Mulher da Câmara dos Deputados; a semana 23, com a posse da primeira procuradora especial da mulher da Câmara; e a semana 28, com a votação em primeiro turno da Minirreforma Eleitoral de 2009.

Gráfico 19 – Unidades de significado relacionadas a inclusão representativa, codificadas nos códigos referentes ao subtema “Atividade de empreendedor”, por número da semana (2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados relativos a sessões ocorridas entre os dias 02/02/2009 e 02/10/2009. A omissão das semanas 30 e 31 se deve ao período de recesso parlamentar.

Retomando a distinção de três diferentes períodos apresentada na análise do fluxo de políticas públicas, o primeiro deles, que vai do começo do ano legislativo até a semana 18 é caracterizado por uma série de propostas que visam favorecer o posicionamento das mulheres em espaços de poder, o que caracterizaria diferentes empreendedores. Citando como exemplos as proposições anteriormente mencionadas e que são anunciadas em Plenário, como a PEC 2005/2007, o PL 3563/2008 e o PL 4407/2008, poderiam ser mencionadas as atuações dos parlamentares Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), Íris de Araújo (PMDB/GO) e Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), respectivamente.

No entanto, a análise dos empreendedores permite que se verifique a atuação de determinados participantes ou grupos de participantes em processos que vão além da proposição de peças legislativas. Nesse sentido, é possível identificar pelos discursos em Plenário situações que ocorreram até mesmo antes do ano legislativo, como reuniões envolvendo os candidatos à Presidência da Câmara, como fica evidente na fala de Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM):

No momento eleitoral de definição do novo Presidente desta Casa, quando dialogamos com todos os candidatos, sobretudo com o candidato à presidência e hoje Presidente Michel Temer, todos se mostraram muito abertos à pauta da bancada feminina, que representa nada mais do que a pauta política das mulheres brasileiras.<sup>158</sup>

No discurso da deputada, é possível verificar a menção a um grupo de parlamentares atuante na defesa da promoção de pautas relativas as mulheres: a bancada feminina da Câmara dos Deputados. Basicamente, essa bancada é composta por todas as deputadas do sexo feminino, independentemente do partido ao qual são filiadas, o que representava, no ano de 2009, pouco menos de 9% das 513 cadeiras da Câmara Baixa.<sup>159</sup> A bancada feminina também possui uma coordenadora eleita entre as integrantes da bancada, a qual, em 2009, era a deputada Sandra Rosado (PSB/RN) e passou a ser a deputada Alice Portugal (PCdoB/BA) após novas eleições na semana 19.

A menção à bancada feminina é importante pois, nesse primeiro período, duas conquistas importantes foram obtidas por ela, as quais teriam impacto significativo durante as discussões posteriores da reforma eleitoral, conforme exposto pela deputada Maria Helena (PSB/RR):

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, informo à Casa que, na tarde de ontem, a bancada feminina foi recebida pelo Presidente Michel Temer. Em apenas duas semanas no exercício da presidência, o Deputado Michel Temer já demonstrou sua determinação de democratizar ainda mais o Parlamento. Exemplo disso foi a instituição de um assento permanente para a coordenação da bancada feminina no Colégio de Líderes e consequente participação em todas as decisões da Casa. Apresentou o Presidente à bancada projeto de resolução que cria a Procuradoria Especial da Mulher, que terá a responsabilidade de examinar e encaminhar aos órgãos competentes as denúncias de violência e discriminação contra a mulher, além de fiscalizar e acompanhar a execução dos programas do Governo Federal que visem à promoção da igualdade de gênero.<sup>160</sup>

Essas conquistas não somente mostram o poder de articulação da bancada feminina, com estratégias que envolviam negociação e conscientização do então presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB/SP), como também dão indícios do fortalecimento das demandas das mulheres no ano de 2009. Por um lado, a participação no Colégio de Líderes foi um passo

<sup>158</sup> Trecho de discurso da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) no dia 27/02/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>159</sup> Os discursos em Plenário variam com relação ao número exato, mas as principais menções são de 45 deputadas, como em trecho de discurso da deputada Sandra Rosado (PSB/RN) no dia 10/03/2009, e 46 deputadas, como apresentado por Alice Portugal (PCdoB/BA) em discurso proferido em 06/05/2009, obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b). Os dados conferem com os disponibilizados pela União Interparlamentar para a data de 30 de setembro de 2009, que menciona 46 parlamentares do sexo feminino (IPU, 2020).

<sup>160</sup> Trecho de discurso da deputada Maria Helena (PSB/RR) no dia 19/02/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

importante para que a bancada feminina pudesse se antecipar às discussões de estabelecimento da pauta legislativa e, por outro lado, a aprovação do ato que cria a Procuradoria Especial da Mulher deu margem à institucionalização a luta das mulheres, criando um órgão dentro da estrutura da Câmara – inclusive fisicamente<sup>161</sup> – para atender às demandas de promoção de políticas públicas favoráveis às mulheres.

E as articulações da bancada feminina não parecem ter se restringido aos participantes do Legislativo. É válido notar que órgãos do Executivo também faziam parte das mobilizações das parlamentares, como nessa menção de Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) a uma reunião com o então presidente do IPEA:

Sr. Presidente, quero apenas registrar importante reunião que aconteceu hoje pela manhã com a bancada feminina e o Presidente do IPEA, Dr. Marcio Pochmann, quando debatemos a crise econômica, sobretudo a questão de gênero e principalmente a participação das mulheres nos espaços políticos. Ao fazer este registro, enalteço principalmente o apoio do IPEA à luta que não é das mulheres, mas de toda a população brasileira, em prol do processo de democratização.<sup>162</sup>

Além do instituto, a deputada também divulga a interlocução da bancada feminina com outra pasta do Executivo, comandada pela então ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Nilcea Freire, em parceria que parece ter sido estratégica para o desenvolvimento de diversas atividades, como o seminário “Mais mulheres no poder: uma questão de democracia”:

Sr. Presidente, farei um breve registro de 30 segundos, só para dizer que a bancada feminina desta Casa esteve hoje com a Ministra Nilcéa Freire, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que nos comunicou uma série de ações que serão desenvolvidas, desencadeadas, a partir de segunda-feira, num ato com o Presidente da República, sempre na busca de maior participação das mulheres no espaço de poder.<sup>163</sup>

Dito isso, pode-se dizer que o saldo desse primeiro período de políticas públicas em prol das mulheres é misto. Se, por um lado, nenhuma medida de inclusão representativa das que são colocadas em discussão chega a entrar na agenda decisória, por outro lado, medidas de suporte e fortalecimento de mulheres em espaços públicos de poder assumem proeminência, como as citadas conquistas da bancada feminina em negociação com Michel Temer, mas também outros avanços são obtidos, como na criação de uma Comissão Especial para discutir a PEC 590/2006,

<sup>161</sup> Conforme mencionado em trecho de discurso da deputada Alice Portugal (PCdoB/BA) no dia 20/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>162</sup> Trecho de discurso da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) no dia 01/04/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>163</sup> Trecho de discurso da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) no dia 04/03/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

que propõe a criação de vagas de parlamentares mulheres na composição das Mesas Diretoras e nas Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado. O período também parece ser particularmente relevante para intensificar a articulação da bancada feminina com possíveis colaboradores que poderiam ajudar a propulsionar as medidas pelas quais advogava, e, considerando todos esses esforços, pode-se dizer que a bancada feminina sob a coordenação de Sandra Rosado (PSB/RN) foi uma das relevantes empreendedoras dessas primeiras semanas.

Passado esse primeiro momento com a atuação de empreendedores diversos, o segundo período delimitado na análise do fluxo de políticas públicas seria o que vai da semana 19 à 25, quando as políticas para as mulheres passam a ser articuladas conjuntamente às propostas de reforma no sistema político. Essa união é feita por uma das mais atuantes participantes da bancada feminina, a deputada Luiza Erundina (PSB/SP), principalmente ao advogar por uma reforma política que institua cotas de cadeiras para mulheres através do mecanismo de alternância de gênero nas listas preordenadas:

A proposta alternativa da Frente Parlamentar envolve exatamente os pontos que V.Exa. destacou: lista preordenada, com alternância de gênero. V. Exa. não tocou nesse ponto, mas tenho certeza de que, dentro da lógica dos pontos que V.Exa. expôs, pressupõe que esse seja o ponto mais importante que vai introduzir condições objetivas de mudanças no nosso sistema. Portanto, lista preordenada com alternância de gênero, um homem e uma mulher. E financiamento público exclusivo, certamente entendendo que financiamento público não poderá ser isolado da proposta de votação em lista.<sup>164</sup>

Considerando que a atitude empreendedora de Erundina e sua tentativa de acoplamento já foi discutida anteriormente, os detalhes desse processo não serão tratados de maneira pormenorizada novamente. No entanto, cabe ressaltar que, ainda que a deputada Luiza Erundina (PSB/SP) fosse uma importante representante da bancada feminina, aparentemente a defesa de sua proposta de reforma política possuía um caráter muito mais pessoal, sendo mais relacionado à Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular, da qual era coordenadora, do que das ações articuladas pela bancada feminina.

E ainda que a proposta de Erundina tenha sido preterida, esse segundo período contou com momentos significativos, com a eleição da deputada Alice Portugal (PCdoB/BA) como a nova coordenadora da bancada feminina na semana 19; a aprovação da criação da Procuradoria Especial da Mulher, na semana 21; e a eleição da primeira procuradora da mulher, a deputada Nilmar Ruiz (DEM/TO), na semana 23, a qual destaca o momento importante vivenciado pelas mulheres parlamentares naquele momento:

<sup>164</sup> Trecho de discurso da deputada Luiza Erundina (PSB/SP) no dia 03/06/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

Sr. Presidente, companheiras Deputadas e Deputados presentes, é um grande passo para nós, mulheres, na luta das mulheres brasileiras, a instituição da Procuradoria Especial da Mulher nesta Casa. Esse órgão, juntamente com a bancada feminina, fará com que as denúncias da Casa sejam apuradas, sejam conduzidas. Juntamente com todas as entidades que defendem o direito da mulher, terá suas ações, seus trabalhos divulgados. Uma outra tarefa, uma outra missão da procuradoria será acompanhar, aqui na Casa, os projetos de lei e as PECs que venham ao encontro dos anseios e dos direitos das mulheres. Quero aqui agradecer ao nosso Presidente Michel Temer, porque, ainda candidato à Presidência desta Casa, colocou como um projeto seu, pessoal, a criação da Procuradoria Especial da Mulher. Hoje estamos vendo esse projeto concretizado e trazido a este Plenário.<sup>165</sup>

Por fim, o terceiro momento em termos de políticas públicas relacionadas ao acesso de mulheres a espaços públicos de poder pode ser considerado como aquele delimitado entre as semanas 26 e 40, quando fica mais evidente a inserção dessas medidas na reforma eleitoral que passa a ser elaborada sob a coordenação de Michel Temer (PMDB/SP). O deputado Flávio Dino (PCdoB/MA) fica então incumbido de relatar o processo em um grupo de trabalho que contivesse um representante de cada um dos partidos políticos da casa. Mais importante para o presente caso é que, além dos representantes partidários, também fizeram parte dessas reuniões três representantes da bancada feminina: Luiza Erundina (PSB/SP), Rita Camata (PMDB/ES) e Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM). A vitória obtida pela bancada feminina no princípio do ano – de poder ter representação nas reuniões do Colégio de Líderes – parece ter sido um precedente para a participação nessas reuniões do grupo de trabalho da reforma eleitoral e, aproveitando essa oportunidade, as representantes passam a buscar inserir suas demandas diretamente na construção do projeto de lei:

Diante disso, estamos organizadas, mobilizadas, para que na votação – não da reforma política, porque, infelizmente, mais uma vez, não deveremos promovê-la – do projeto de lei eleitoral, na reforma eleitoral, possamos incluir algumas questões que visem à ampliação da participação da mulher brasileira no Parlamento de nosso País. As propostas que estamos apresentando são completamente possíveis de serem aprovadas, Deputado Marco Maia.<sup>166</sup>

E algumas demandas das mulheres são admitidos no texto inicial do PL 5498/2009, ainda que não da maneira inicialmente proposta, como menciona o deputado Lincoln Portela (PR/MG), um dos representantes partidários que participava do grupo de trabalho que elaborou a Minirreforma Eleitoral de 2009:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, hoje vamos nos reunir na Comissão que tem um representante de cada partido para tentar ajustar o texto final da reforma eleitoral.

<sup>165</sup> Trecho de discurso da deputada Nilmar Ruiz (DEM/TO) no dia 21/05/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>166</sup> Trecho de discurso da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) no dia 30/06/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

Nesse texto, estamos destinando, a pedido das Deputadas Luiza Erundina e Rita Camata, para ser votado em Plenário, parte da verba do Fundo Partidário às mulheres. Não como gostariam as Deputadas, mas por certo já é um avanço.<sup>167</sup>

Ainda assim, o texto apresentado inicialmente em Plenário, durante a votação em primeiro turno da reforma eleitoral na semana 28, não contemplava uma série de medidas defendidas pelas mulheres, de tal maneira que as negociações entre a bancada feminina e os relatores do projeto continuaram. Parte da argumentação utilizada para justificar suas demandas remete à associação entre a inclusão política de mulheres e uma melhoria na democracia, isto é, se o objetivo da reforma fosse reformar a democracia, a inclusão de mulheres deveria ser algo a se considerar, conforme manifestação em Plenário da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM):

Aproveito o gancho, Deputado Inocêncio Oliveira e Deputada Alice Portugal, para dizer que é excelente que o Brasil seja reconhecido pelo trabalho em favor da democracia e da justiça social que vem desenvolvendo. Entretanto, também temos uma trincheira nessa mesma luta que precisa ser resolvida. Infelizmente, o Brasil é um dos países que têm os menores índices de participação das mulheres no Parlamento. Digo isso porque o Parlamento deveria ser a cara da nossa sociedade. Todos segmentos deveriam estar bem representados. Hoje as mulheres são metade do eleitorado brasileiro, mas aqui na Casa ocupamos pouco mais de 8% das cadeiras. O interessante é que existem colegas Parlamentares que dizem que as mulheres não se interessam pela política, que as mulheres não querem filiar-se a partidos políticos. Não é essa a realidade. As mulheres, na verdade, não têm tempo para a política, muito menos formação, primeiro porque vivemos em uma sociedade machista, segundo porque a mulher é sobrecarregada de afazeres, seja o trabalho fora de casa, sejam as tarefas domésticas. Eu estou dizendo isso porque daqui a alguns instantes iniciaremos a votação das mudanças na lei eleitoral, e, dentro dessas mudanças, consideramos fundamental que avanços importantes para as mulheres sejam garantidos, de tal sorte que nós da bancada feminina, coordenada pela Deputada Alice Portugal, reunimo-nos e queremos negociar, para garantir avanços importantes à democracia.<sup>168</sup>

E o fruto dessas reuniões, que ocorreram paralelamente à discussão que se dava em Plenário, parece ter tido efeitos positivos. Ainda que não se tenha acesso ao conteúdo discutido, é possível inferir que houve um acordo entre os relatores do projeto, como afirma Michel Temer (PMDB/SP), ao comentar que “[...] o que sei é que houve um acordo entre os Relatores e a bancada feminina. Parece-me que já houve um acordo. Não é isso? As Deputadas estão levantando a mão positivamente”<sup>169</sup>. O relator também comenta, durante explicação das propostas de alteração de projeto apresentadas pelos deputados, que estaria “[...] acolhendo

<sup>167</sup> Trecho de discurso do deputado Lincoln Portela (PR/MG) no dia 23/06/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>168</sup> Trecho de discurso da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) no dia 08/07/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>169</sup> Trecho de discurso do deputado Michel Temer (PMDB/SP) no dia 08/07/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

reivindicações da bancada feminina a partir da constatação de que, de fato, há uma sub-representação das mulheres no Parlamento brasileiro”<sup>170</sup>.

A partir da análise de conteúdo empreendida para se estudar a Minirreforma Eleitoral de 2009 sob a ótica do Modelo de Múltiplos Fluxos, portanto, é possível sugerir que a empreendedora responsável por inserir as medidas de inclusão representativa na Minirreforma Eleitoral de 2009 teria sido a bancada feminina da Câmara dos Deputados. Sua ação coordenada – que contou, inclusive, com a mobilização de outros atores, como os movimentos sociais e a SPM – permitiu que, mesmo com o tema do acesso de mulheres não entrando por conta própria na agenda de decisão, fosse possível conduzi-la “a reboque” de uma reforma mais ampla no sistema político brasileiro e que se endereçasse uma questão de sub-representação feminina que dificilmente teria destaque na agenda do Congresso brasileiro. Suas motivações parecem ser propositivas, com constante destaque a temas como inclusão, participação e representação, ainda que seja difícil delimitar com precisão o que teria propulsionado, em termos de valores, um grupo composto por pessoas tão diversas. O reconhecimento do papel da bancada pode ser notado, por exemplo, na fala do deputado Celso Russomanno (PP/SP):

[...] felicito a bancada feminina desta Casa, a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM e o próprio movimento social organizado, sobretudo pelo empenho em criar efetivos mecanismos que possibilitem maior inserção desse segmento nos espaços de poder e para a superação das demais formas de desigualdades de gênero. Transformar as relações que estruturam o sistema político brasileiro, com marcas profundas de clientelismo, patriarcado ou mesmo de patrimonialismo, é uma missão complexa, mas da qual não nos podemos afastar, sob pena de incorrerem em falha grave. Aprofundar a democracia representativa, enfrentar nossas agudas assimetrias socioeconômicas e superar as formas diferenciadas de exclusão representam medidas urgentes que elevam a responsabilidade do Parlamento.<sup>171</sup>

O amaciamento dessas políticas públicas de inclusão representativa parece ter sido realizado também durante o grupo de trabalho constituído para se debater a reforma política e, possivelmente, o grande motivo da sobrevivência dessa ideia dentro da comunidade de políticas públicas tenha sido o apelo ao mesmo valor que propulsionava a realização da reforma eleitoral: o aprofundamento da democracia. Sendo compatível aos valores predominantes da comunidade que discutia a reforma, as propostas defendidas pelas mulheres não estariam distantes dos objetivos da Minirreforma Eleitoral. Isso, inclusive, se consolida de tal maneira que o relator Flávio Dino (PCdoB/MA) chega a comentar, no retorno da proposição à Câmara, após votação

<sup>170</sup> Trecho de discurso do deputado Flávio Dino (PCdoB/MA) no dia 07/07/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

<sup>171</sup> Trecho de discurso do deputado Celso Russomanno (PP/SP) no dia 05/08/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

do Senado, que a Minirreforma Eleitoral de 2009 não teria somente três objetivos, como anuncia inicialmente na transição da reforma política para a eleitoral, mas um quarto, relacionado às medidas de inclusão de mulheres a espaços de poder:

Cabe a nós, portanto, manter ou não o pacto político originariamente celebrado. Parece – me que o melhor caminho, considerando que temos 15 dias até o término do prazo constitucionalmente fixado para a votação dessa matéria, é mantermos o entendimento anterior, isto é, o pacto político anterior, cujo texto avança em questões fundamentais, como, por exemplo, a participação política feminina, a propaganda eleitoral, a descriminalização da política, a proteção dos partidos políticos.<sup>172</sup>

Sendo assim, é possível afirmar que uma medida de inclusão representativa pode entrar na agenda decisória, mesmo sem conseguir mobilizar todos os elementos relacionados ao estabelecimento de agenda, caso consiga, por vias de um empreendedor hábil, inserir suas políticas públicas em uma proposição mais abrangente de reforma no sistema político. A maneira como isso poderá ser incluído dependerá do contexto que mobilizou a reforma a entrar na agenda em um primeiro momento, como a argumentação da inclusão representativa atrelada a uma noção de incremento democrático parece ter funcionado em 2009. A Figura 2 poderia então ser complementada, como apresentado pela Figura 3, que exhibe como, mediante a mobilização do empreendedor e do fluxo de políticas públicas, foi possível levar às últimas etapas de uma agenda decisória uma medida de inclusão representativa que não logra entrar na agenda por conta própria.

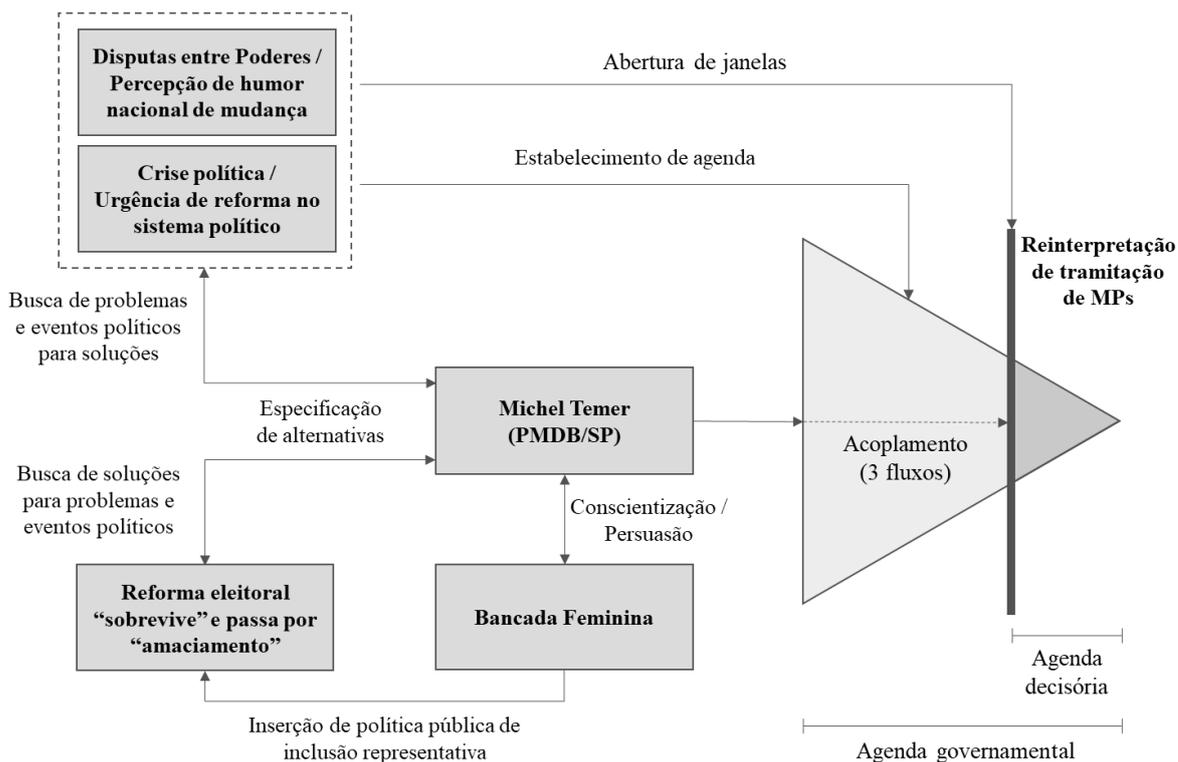
Complementarmente ao segundo capítulo, que buscou entender como uma mudança no sistema político entrou na agenda brasileira no ano de 2009, o presente capítulo visou entender quais alternativas foram disponibilizadas a essa questão latente na agenda, e como essas propostas foram acopladas por agentes específicos – os empreendedores de políticas públicas. Além disso, buscou entender como uma medida de inclusão representativa, que não entra na agenda, passa a ser considerada como uma alternativa válida a ponto de ser inserida como uma possível solução sendo inserida em mudanças amplas no sistema político, como acaba ocorrendo com a Minirreforma Eleitoral de 2009.

Para essa finalidade, a primeira seção dedicou-se a entender os principais componentes teóricos do Modelo de Múltiplos Fluxos no que diz respeito ao processo de especificação de alternativas, que obedece a lógicas distintas dos processos relacionados à agenda. Apresentou, nesse sentido, o conceito de participantes ocultos e a metáfora do “caldo primordial” que rege a concepção de Kingdon (2014) sobre o ambiente de emergência, sobrevivência e seleção de

<sup>172</sup> Trecho de discurso do deputado Flávio Dino (PCdoB/MA) no dia 16/09/2009, obtido na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

ideias que poderão vir a se tornar políticas públicas. Na sequência, discorreu sobre os dois elementos relativos à teoria de Kingdon (2014) que ainda não haviam sido abordados, quais sejam, o fluxo de políticas públicas e os empreendedores de políticas públicas.

**Figura 3 – Representação esquemática da aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos ao caso da Minirreforma Eleitoral de 2009, com medidas de inclusão representativa**



Fonte: Elaboração própria a partir de análise de discursos parlamentares obtidos na seção "Diários da Câmara dos Deputados" do site da Câmara dos Deputados.

Feitas essas considerações teóricas, a segunda seção tratou de apresentar a metodologia utilizada para observar esses elementos teóricos empiricamente, semelhante à análise de conteúdo desenvolvida no segundo capítulo em termos de métodos de coleta, análise e apresentação de resultados, mas com a adição de algumas considerações adicionais relativas ao estudo da comunidade de políticas públicas.

Por sua vez, a terceira seção apresentou descritivamente os resultados obtidos com a análise de conteúdo relativo ao fluxo de políticas públicas, empreendedores e acoplamento, sendo que nas duas primeiras subseções dedicaram-se à compreensão do processo de emergência, sobrevivência e seleção das políticas públicas de reformas, por um lado, e de inclusão representativa, por outro, utilizando-se como referência o fluxo de políticas públicas.

As duas subseções subsequentes visaram entender as ações de empreendedores no acoplamento das alternativas estudadas anteriormente para, por fim, exhibir como a Minirreforma Eleitoral de 2009 desponta como uma alternativa válida para ser acoplada à agenda decisória e como uma medida de inclusão representativa é incluída nela por ação empreendedora da bancada feminina da Câmara dos Deputados.

De tal forma, o estudo de caso da Minirreforma Eleitoral de 2009 cria uma referência para se entender a principal questão da presente dissertação, qual seja, “como uma política pública de inclusão representativa é inserida na agenda decisória”, que será desenvolvido em maior profundidade na conclusão final.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta seção final, são apresentadas as considerações finais da presente dissertação, em duas etapas. A primeira trata de apresentar a união dos argumentos expostos durante o trabalho, retomando os pontos discutidos em cada um dos capítulos e relacionando-os à revisão bibliográfica enunciada na introdução. Essa conclusão também é a hipótese que buscou ser construída no presente trabalho, deixando a possibilidade para que seja confirmada com estudos posteriores com casos semelhantes aos da Minirreforma Eleitoral de 2009. Na sequência, são apresentadas algumas possíveis limitações ao presente trabalho, assim como as principais contribuições – sociais e teóricas – derivadas deste estudo.

## CONCLUSÃO E HIPÓTESE GERADA

Buscou-se nesta dissertação responder uma pergunta principal: como políticas públicas de inclusão representativa para mulheres alcançam a agenda decisória? A resposta mais curta a essa questão seria que, sozinhas, essas políticas públicas sequer conseguiriam entrar na agenda decisória. No entanto, foi possível depreender do estudo realizado que uma estratégia parece ser particularmente eficiente: quando essas ideias são incluídas como alternativas a uma reforma mais ampla no sistema político, seria possível fazer com que medidas de acesso de mulheres a espaços públicos de poder tivessem uma decisão tomada pelos agentes políticos incumbidos dessa função, os quais, no caso apresentado, são os deputados federais brasileiros.

Parte fundamental dessa conclusão – ou melhor, da hipótese gerada – está relacionada com a separação entre agendas e alternativas descrito na teoria de Kingdon (2014). Isso porque seu modelo de análise considera que, uma vez que um tema consiga entrar na agenda, as alternativas que serão de fato discutidas e submetidas a qualquer tipo de decisão autoritária (como uma votação no Congresso) podem ser completamente imprevisíveis. Isso permite que, como no caso da Minirreforma Eleitoral estudado em profundidade, as políticas públicas de inclusão representativa que são preteridas pelos deputados que são responsáveis por definir a pauta de votação do Congresso possam ser inseridas “a reboque” de uma recombinação ampla de políticas públicas que compõem uma reforma.

Uma recapitulação do primeiro capítulo parece reforçar essa dinâmica: aparentemente, nenhuma proposição legislativa que tratasse exclusivamente de inclusão representativa de mulheres logrou chegar às fases finais de discussão e tomada de decisão. Todos os tipos de cotas e outras medidas implementadas para buscar inserir as mulheres à política no período analisado – de 1995 a 2014 – só chegaram às etapas finais da agenda decisória dentro de grandes

mudanças no sistema político brasileiro, como foram os casos do PL 180/1995, do PL 2695/1997, do PL 5498/2009 e do PL 5735/2013.

Analisando a terceira dessas quatro proposições, o capítulo 2 demonstrou como os processos que conduziram uma reforma à agenda foram condicionados, principalmente, por uma percepção do status quo político como problemático e por uma disputa de jurisdição sobre políticas públicas existente entre o Legislativo e os outros dois Poderes constituídos: o Executivo e o Judiciário. Essa contenda, inclusive, parece ter aberto uma grande janela de oportunidade quando o então presidente da Câmara dos Deputados resolve alterar a interpretação até então existente sobre a tramitação de medidas provisórias na Casa. Isso permitiu que diversos projetos tramitassem, inclusive uma reforma que pudesse de alguma forma regatar o poder legiferante do Congresso sobre os processos político, partidários e eleitorais.

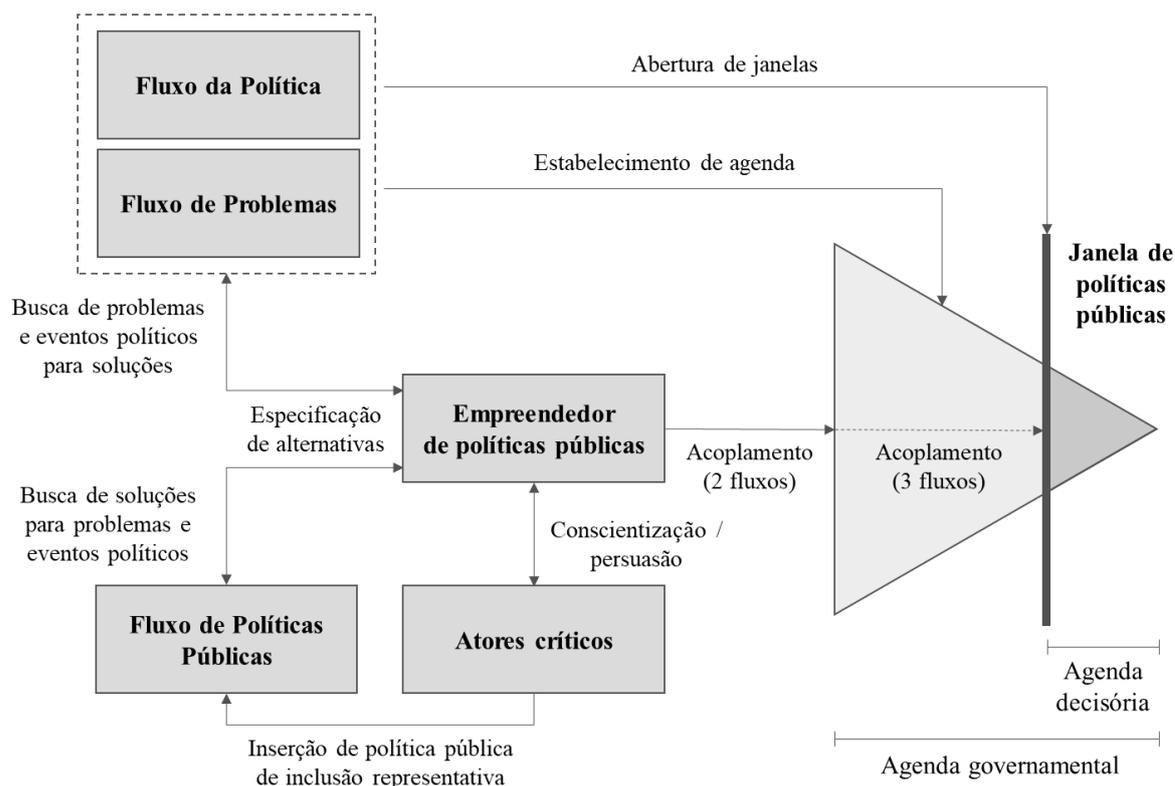
O capítulo 3, por sua vez, apresentou as condições de sobrevivência e promoção do PL 5498/2009, que acabou sendo selecionado como a alternativa a ser acoplada à reforma no sistema político que havia logrado alcançar a agenda governamental. Também exibiu os esforços empreendidos por diversos participantes para que, dentre as reformas propostas, fossem inseridas medidas de inclusão representativa de mulheres, algo que finalmente ocorre, ao que a análise indica, com uma ampla articulação da bancada feminina da Câmara dos Deputados.

Isso posto, uma análise empírica como a que foi realizada permite que se retome a discussão teórica apresentada na introdução referente à massa crítica. Como mencionado no último capítulo, a representação de mulheres na Câmara dos Deputados no ano de 2009 não passava de 9% e, ainda assim, algumas das medidas mais importantes de inclusão representativa no Brasil lograram alcançar a etapa final da agenda decisória, além de terem sido efetivamente aprovadas e implementadas. Isso significa que, mesmo com um percentual muito mais reduzido do que os 30% geralmente enunciados pela “teoria da massa crítica”, foi possível conduzir políticas públicas que favorecem as mulheres a etapas do processo pré-decisório que, por fim culminaram em sua ratificação.

Nesse sentido, o estudo de caso analisado apresenta indícios de que as concepções de atos e atores críticos enunciadas por Dahlerup (2006) e Childs e Krook (2009) poderiam dizer mais sobre a realidade empírica do processo de tramitação de medidas de inclusão representativa do que o conceito de massa crítica. Mais uma vez retomando o Modelo de Múltiplos Fluxos, seria possível, inclusive, sistematizar a resposta à pergunta principal do

presente trabalho inserindo um elemento adicional nas representações esquemáticas apresentadas anteriormente, conforme a Figura 4.

Figura 4 – Representação esquemática da aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos a casos de inserção de medidas de inclusão representativa a reformas de sistemas políticos



Fonte: Elaboração própria a partir de Kingdon (2014) e de considerações do autor.

Essa sugestão de adaptação do modelo de análise de políticas públicas de Kingdon (2014) ao conceito de massa crítica permite que se compreenda, como no caso da Minirreforma Eleitoral de 2009, os elementos responsáveis por fazer com que uma medida que favorece um grupo minoritário seja considerada como alternativa, mesmo sem ter relação com os processos de estabelecimento de agenda. Mantendo uma conexão com o empreendedor de uma reforma no sistema político e com a comunidade de políticas públicas do fluxo político, seria possível que um ator crítico incorporasse as sugestões que defende à uma reforma, conduzindo uma política pública favorável a um grupo minoritário mesmo em ambientes de sub-representação, como a bancada feminina parece ter feito no caso do PL 5498/2009.

Além disso, essa esquematização de maneira generalista permite que se busque a validação dessa hipótese a outros casos, não restringindo-se aos eventos ocorridos em 2009. Isso significa dizer que, muito provavelmente, os motivos que conduziram o PL 180/1995, o

PL 2695/1997, e o PL 5735/2013 à agenda decisória teriam sido outros: outros eventos políticos, outras percepções de problemas, outros empreendedores de políticas públicas etc. Ainda assim, essa representação dá ensejo para que, assim como foi feito na presente dissertação, o Modelo de Múltiplos Fluxos possa ser utilizado para se entender como essas outras políticas públicas de inclusão representativa foram aprovadas dentro de um modelo previamente estruturado. A confirmação ou não dessa hipótese, no entanto e invariavelmente, dependerá de estudos adicionais futuros.

## LIMITAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES

Assim como toda contribuição científica, a presente também possui limitações que devem ser consideradas e explicitadas. Parte desta seção é dedicada, nesse sentido, a apresentar algumas dessas observações. Perpassando cada um dos capítulos, é fundamental considerar, no primeiro deles, os recortes poderiam ter afetado os resultados apresentados no capítulo. Como exemplo, uma das principais medidas de inclusão representativa de mulheres em vigor até a data de redação da desta dissertação é derivada do Judiciário, e não do Legislativo. De uma consulta pública<sup>173</sup> protocolada junto ao TSE pela então senadora Vanessa Grazziotin e outras parlamentares no ano de 2018, resultou-se que o fundo público e exclusivo de campanhas, instituído com a aprovação do PL 8703/2017, deveria dedicar 30% do montante destinado aos partidos a candidatas do sexo feminino, o que representou um recurso significativo para alavancar a participação feminina na política (QUEIROGA, 2018). Os recortes utilizados na pesquisa – como período selecionado, delimitação às proposições à Câmara dos Deputados, termos utilizados para filtrar as proposições – podem, até um certo ponto, deixar de considerar políticas públicas importantes de inclusão representativa de mulheres. Ainda assim, por razões derivadas de limitações – especialmente temporais –, foi necessário estabelecer algumas delimitações.

Quanto ao segundo e terceiro capítulos, as principais limitações se devem ao método escolhido para se aplicar a teoria de Kingdon (2014), a análise de conteúdo qualitativa. Ainda que a bibliografia demostre que outros trabalhos teriam utilizado esse método para aplicar o Modelo de Múltiplos Fluxos (JONES et al, 2016; RAWAT e MORRIS, 2016), não foi possível encontrar estudos que pudessem ser comparados ao presente trabalho e que poderiam indicar, por exemplo, se os códigos utilizados refletem a totalidade do entendimento do autor sobre seus elementos teóricos – ainda que algumas menções em Plenário tenham sido surpreendentemente

<sup>173</sup> Consulta pública nº 0600252-18.2018.6.00.0000 do Ministério Público Eleitoral.

próximas aos conceitos de autor, como por exemplo as considerações sobre a abertura de janelas e as percepções sobre o humor nacional.

Além disso, a metodologia sobre análise de conteúdo costuma apresentar algumas regras para garantir seu rigor, como validade, confiabilidade e replicabilidade (SAMPAIO e LYCARIÃO, 2018), as quais não necessariamente foram consideradas no presente trabalho. Quanto a isso, é importante considerar que ainda existe um debate em aberto, que envolve a indagação de se esses critérios, relativos a pesquisas quantitativas, não deveriam ser substituídos por outros relativos a pesquisas qualitativas, como credibilidade, dependabilidade e transferibilidade<sup>174</sup> (BENGTSSON, 2016; GRANEHEIM e LUNDMAN, 2004). Ademais, essa discussão sobre o rigor na análise de conteúdo qualitativa poderia suscitar debates ainda mais aprofundadas, o que envolveria inclusive o questionamento de se seria possível ou praticável replicar qualquer tipo de pesquisa qualitativa (BENGTSSON, 2016). Ainda assim, esse é um ponto que deve ser destacado.

Por fim, uma outra limitação que deve ser destacada refere-se aos pressupostos enunciados no terceiro capítulo. Ainda que se considere que a comunidade de políticas públicas estivesse presente entre os deputados em 2009 durante a discussão as reformas, isso pode ser insuficiente para entender esse grupo de especialistas de maneira mais aprofundada. Quanto a isso, novas formas de se estudar essas comunidades utilizando a análise de conteúdo poderiam ser utilizadas, como mencionado em nota no decorrer do texto.

Para além das limitações, no entanto, também é importante apresentar as possíveis contribuições derivadas do presente trabalho, sendo que duas merecem destaque. A primeira delas, relacionada com os pontos acima, é apresentar a análise de conteúdo qualitativa como uma forma possível de aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos. Ainda que essa também seja uma limitação, pois tanto a aplicação dos códigos mobilizados quanto a hipótese gerada ainda teriam que ser validados, a análise de conteúdo qualitativa de discursos em Plenário demonstrou ser particularmente útil para se entender o período analisado à luz de sua própria época, em especial nos processos relativos à agenda governamental e decisória. Um dos principais métodos utilizados para a aplicação do modelo, a realização de entrevistas, possivelmente traria resultados diferentes aos apresentados neste trabalho, considerando o tempo decorrido entre os eventos passados e a data de realização da entrevista. Além disso, os discursos em Plenário permitem que se obtenha uma vasta gama de opiniões de diferentes participantes – no presente

<sup>174</sup> No original, respectivamente, “credibility”, “dependability” e “transferability” (BENGTSSON, 2016, p. 13, tradução nossa).

estudo, foram codificadas unidades de significado de 386 participantes –, o que permite uma compreensão mais ampla do que possivelmente ocorreria com um número diminuto de entrevistas.

Já a segunda contribuição seria relativa à possibilidade de incrementar o conhecimento – prático e teórico – a respeito da representação. Em termos empíricos, o trabalho demonstra ser socialmente relevante ao exemplificar como um grupo sub-representado pode, dentro de um dado contexto e com uma mobilização articulada de atores críticos, fazer com que medidas a seu favor possam ganhar proeminência para os favorecer. O exemplo da Minirreforma Eleitoral de 2009 demonstra o poder que deriva da articulação de mulheres engajadas com a causa da representação feminina, assim como os resultados que podem ser alcançados a partir dessa mobilização. Além disso, a presente dissertação demonstra possuir relevância teórica ao oferecer contribuições às teorias da representação política, em especial as que tratam da representação substantiva. Assim como ajuda a confirmar a ideia de que poucos atores críticos – muito abaixo dos comumente citados 30% na teoria da massa crítica – poderiam influenciar o processo político, este estudo também apresenta uma hipótese que pode ajudar a entender em quais contextos e como esses atores críticos podem se articular para fazer com que uma medida que defendem alcance a agenda decisória.

Confirmar a importância da representação substantiva, no entanto, não significa dizer que uma maior quantidade de mulheres em instâncias representativas não seja algo importante. Em termos de políticas públicas, por exemplo, foi levantada a hipótese no presente trabalho que, em pequenos números, mulheres organizadas poderiam alterar as alternativas relacionadas, incluindo suas proposições em reformas mais amplas. No entanto, uma participação maior em instâncias representativas poderia provocar mudanças em prol das mulheres em outros aspectos do processo pré-decisório, como no próprio estabelecimento de agenda (GREY, 2006). Além disso, utilizando as palavras de Dahlerup (2006, p. 520) aumentar a proporção de mulheres, ou de qualquer grupo sub-representado em espaços de poder não é só uma questão de políticas públicas: é também uma questão de desenvolvimento, cidadania e democracia.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. A Minirreforma Política de 2009 e as Políticas de Cotas de Gênero para a Câmara de Deputados. In: CARDOSO JR., J. C. **Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, v. 3, 2010. Cap. 22, p. 589-599.
- ALVES, J. E. D. et al. Meio Século de Feminismo e o Empoderamento das Mulheres no Contexto das Transformações Sociodemográficas do Brasil. In: BLAY, E. A.; AVELAR, L. **50 Anos de Feminismo: Argentina, Brasil e Chile**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017. p. 15-54.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 637-651, 2006.
- ARAÚJO, C. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 231-252, 2001.
- AYATA, A. G.; TÛTÛNCÛ, F. Critical Acts without a Critical Mass: The Substantive Representation of Women in the Turkish Parliament. **Parliamentary Affairs**, v. 61, n. 3, p. 461-475, 2008.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas Faces do Poder. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, 2011.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BAUMGARTNER, F. R. John Kingdon and the evolutionary approach to public policy and agenda setting. In: ZAHARIADIS, N. **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. Cap. 4, p. 53-65.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; MORTENSEN, P. B. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: \_\_\_\_\_ **Theories of the Policy Process**. 3ª. ed. Boulder: Westview Press, 2014. Cap. 3.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Causal Case Study Methods: Foundations and guidelines for comparing, matching and tracing**. [S.l.]: University of Michigan Press, 2016.
- BECKWITH, K. Numbers and Newness: The Descriptive and Substantive Representation of Women. **Canadian Journal of Political Science**, v. 40, n. 1, p. 27-49, 2007.
- BENGTSSON, M. How to plan and perform a qualitative study using content analysis. **NursingPlusOpen**, v. 2, p. 8-14, 2016.

BIROLI, F. **Gênero e desigualdades**: Os limites da democracia no Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

BOHNET, I. **What Works**: Gender Equality by Design. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

BORGES, A. Desenvolvendo Argumentos Teóricos a Partir de Estudos de Caso: o Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico-Comparativa. **BIB: Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 63, p. 45-59, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2019.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989. **Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/ricd%20atualizado%20ate%20rcd%20%2012-2019.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL. **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Secretaria Especial de Política para as Mulheres. Brasília. 2006. (Série Documentos).

BRASIL. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Secretaria Especial de Política para as Mulheres. Brasília. 2008.

BRASIL. **Comissão Tripartite para a Revisão da Lei 9.504/1997: Relatório Final**. Secretaria de Política para as Mulheres. Brasília. 2009.

BRASIL. **Mais mulheres no poder: uma questão da democracia**. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Brasília. 2010.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Dados Abertos da Câmara dos Deputados**, 2017a. Disponível em: <<https://dadosabertos.camara.leg.br/>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**, 2017b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/>>. Acesso em: 23 dez. 2019.

CAIRNEY, P. Standing on the shoulders of giants: How do we combine the insights of multiple theories in public policy studies? **Policy Studies Journal**, v. 41, n. 1, 2013.

CAIRNEY, P.; JONES, M. D. Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? **Policy Studies Journal**, v. 44, n. 1, p. 37-58, 2016.

CAIRNEY, P.; ZAHARIADIS, N. Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In: ZAHARIADIS, N. **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. Cap. 6, p. 87-105.

- CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 57, n. 5, p. 611-614, 2004.
- CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. O que Afasta Pretos e Pardos da Representação Política? Uma Análise a Partir das Eleições Legislativas de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 61, p. 125-142, 2017.
- CAPELLA, A. C. N. **O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. 2004.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB: Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 61, p. 25-52, 2006.
- CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. SPE, p. 486-505, 2016.
- CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.
- CEDAW. **Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Brazil**. [S.l.]. 2007. (CEDAW/C/BRA/CO/6).
- CENTOLA, D. et al. Experimental evidence for tipping points in social convention. **Science**, v. 360, n. 6393, p. 1116-1119, 2018.
- CHILDS, S.; KROOK, M. L. Should Feminists Give Up on Critical Mass? A Contingent Yes. **Politics & Gender**, v. 2, n. 4, p. 522-530, 2006.
- CHILDS, S.; KROOK, M. L. Critical Mass Theory and Women's Political Representation. **Political Studies**, v. 56, n. 3, p. 725-736, 2008.
- CHILDS, S.; KROOK, M. L. Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors. **Government and Opposition**, v. 44, n. 2, p. 125-145, 2009.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.
- CRESWELL, J. W. **Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches**. 4. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2014.
- DAHLERUP, D. From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics. **Scandinavian Political Studies**, v. 11, n. 4, p. 275-298, 1988.
- DAHLERUP, D. The Story of the Theory of Critical Mass. **Politics & Gender**, v. 2, n. 4, p. 511-522, 2006.

DAHLERUP, D.; FREIDENVALL, L. Quotas as a 'fast track' to equal representation for women: Why Scandinavia is no longer the model. **International Feminist Journal of Politics**, v. 7, n. 1, p. 26-48, 2005.

DENZIN, N. K. **The Research Act: a Theoretical Introduction to Sociological Methods**. 2. ed. New York: McGraw-Hill, 1978.

ELO, S.; KYNGÄS, H. The qualitative content analysis process. **Journal of advanced nursing**, v. 62, n. 1, p. 107-115, 2008.

FALLON, K. M.; SWISS, L.; VITERNA, J. Resolving the Democracy Paradox: Democratization and Women's Legislative Representation in Developing Nations, 1975 to 2009. **American Sociological Review**, v. 77, n. 3, p. 380-408, Mai. 2012.

FISCHER, F. Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Postpositivist Perspective. **Policy Studies Journal**, v. 26, n. 1, p. 129-146, 1998.

FLAMMANG, J. A. Female officials in the feminist capital: The case of Santa Clara County. **Western Political Quarterly**, v. 38, n. 1, p. 94-118, 1985.

FLEISCHER, D. Reforma política en Brasil: una historia sin fin. **América Latina Hoy**, n. 37, p. 81-99, 2004.

FLICK, U. **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Tradução de Sandra Netz. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Tradução de Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREEDMAN, J. Women in the European Parliament. **Parliamentary Affairs**, v. 55, n. 1, p. 179-188, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GRANEHEIM, U. H.; LUNDMAN, B. Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. **Nurse Education Today**, v. 24, n. 2, p. 105-112, 2004.

GREEN-PEDERSEN, C.; WALGRAVE, S. (Eds.). **Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach**. Chicago: The University of Chicago Press, 2014.

GREY, S. Numbers and Beyond: The Relevance of Critical Mass in Gender Research. **Politics & Gender**, v. 2, n. 4, p. 492-502, 2006.

HACKER, H. M. Women as a Minority Group. **Social Forces**, v. 30, n. 1, p. 60-69, 1951.

HAY, C. Constructivist Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 56-73.

HSIEH, H. F.; SHANNON, S. E. Three Approaches to Qualitative Content Analysis. **Qualitative Health Research**, v. 15, n. 9, p. 1277-1288, 2005.

HTUN, M. N.; JONES, M. P. Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. In: CRASKE, N.; MOLYNEUX, M. **Gender and the politics of rights and democracy in Latin America**. London: Palgrave Macmillan, 2002. Cap. 2, p. 32-56.

IPU. **Women in Parliaments: World Classification**. Situation as of 30 September 2009., 2020. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif300909.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

JOHN, P. **New Directions in Public Policy: Theories of Policy Change and Variation Reconsidered**. International Conference on Public Policy. Grenoble: [s.n.]. 2013.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. **Policy Studies Journal**, v. 40, n. 1, 2012.

JONES, M. D. et al. A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. **Policy Studies Journal**, v. 44, n. 1, p. 13-36, 2016.

KANTER, R. M. Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 5, p. 965-990, 1977.

KARPPINEN, K.; MOE, H. What We Talk about When We Talk about Document Analysis. In: JUST, N.; PUPPIS, M. **Trends in Communication Policy Research**. Bristol: Intellect, 2012. Cap. 10, p. 177-193.

KENNEY, S. J. Where Is Gender in Agenda Setting? **Women & Politics**, v. 25, n. 1-2, p. 179-207, 2003.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2<sup>a</sup>. ed. Harlow: Pearson, 2014.

KRIPPENDORFF, K. **Content Analysis: An Introduction to its Methodology**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

KROOK, M. L. Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide. **Politics & Gender**, v. 2, n. 3, p. 303-327, Set. 2006.

LEVY, J. S. Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. **Conflict Management and Peace Science**, v. 25, n. 1, p. 1-18, 2008.

- LIMA, S. M. P. **O ativismo judicial e o Judiciário Eleitoral: Um estudo da atividade legislativa do Tribunal Superior Eleitoral**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2011.
- LYNCH, J. F. Aligning Sampling Strategies with Analytic Goals. In: MOSLEY, L. **Interview Research in Political Science**. New York: Cornell University Press, 2013. Cap. 1, p. 31-44.
- MANIN, B. **The principles of representative government**. New York: Cambridge University Press, 1997.
- MANSBRIDGE, J. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". **The Journal of Politics**, Austin, v. 61, n. 3, p. 628-657, 1999.
- MANSBRIDGE, J. Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism. **Politics & Gender**, v. 1, n. 4, p. 622-638, 2005.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MAYRING, P. Qualitative Content Analysis. **Forum: Qualitative Social Research**, v. 1, n. 2, 2000.
- MEHTA, J. The Varied Roles of Ideas in Politics: From "Wheter to How". In: BÉLAND, D.; COX, R. H. **Ideas and Politics in Social Science Research**. New York: Oxford University Press, 2011. Cap. 1, p. 23-46.
- MIGUEL, L. F. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 91-102, Out. 2000.
- MIGUEL, L. F. **Democracia e Representação: Territórios em Disputa**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- MIGUEL, S. M. **A política de cotas por sexo: Um estudo das primeiras experiências no Legislativo brasileiro**. CFEMEA. Brasília. 2000.
- MOREIRA, D. C. **Com a palavra os nobres deputados: frequência e ênfase temática dos discursos dos parlamentares brasileiros**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2016.
- MULLER, P.; SUREL, Y. Teorias da Ação Pública: Novas Abordagens. In: \_\_\_\_\_ **A Análise das Políticas Públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: EDUCAT, 2002. p. 30-50.
- OLIVEIRA, A. N. C. Desigualdades da Política no Brasil: Representação Descritiva na Eleição de 2014 para a Câmara dos Deputados. **Mediações – Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 20, n. 2, p. 235-261, 2015.
- ONU. **Report of the Fourth World Conference on Women: Beijing, 4-15 September 1995**. New York. 1996. A/CONF.177/20/Rev.1.

PHILLIPS, A. De uma Política de Idéias a uma Política de Presença? **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

PITKIN, H. F. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

POTEETE, A. R.; JANSSEN, M. A.; OSTROM, E. **Multiple Methods in Practice: Collective Action and the Commons**. Princeton: Princeton University Press, 2010.

POTTER, W. J.; LEVINE-DONNERSTEIN, D. Rethinking Validity and Reliability in Content Analysis. **Journal of Applied Communication Research**, v. 27, n. 3, p. 258-284, 1999.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas de Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

QUEIROGA, R. S. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha e isonomia na disputa eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília. 2018.

RABAT, M. N. **A Reserva de Vagas nas Listas de Candidatura no Contexto da Evolução Histórica da Participação das Mulheres na Política**. Brasil. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Brasília. 2002.

RAWAT, P.; MORRIS, J. C. Kingdon's "Streams" Model at Thirty: Still Relevant in the 21st Century? **Politics & Policy**, v. 44, n. 4, p. 608-638, 2016.

ROCHA, M. M.; SILVA, R. G. A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, p. 213-246, 2015.

RUBIATTI, B. C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 23, p. 35-74, 2017.

SABATIER, P. A. The Need for Better Theories. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007. Cap. 1, p. 3-17.

SACCHET, T. Capital social, gênero e representação política no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 306-332, Nov. 2009.

SAINT-GERMAIN, M. Does Their Difference Make a Difference? The Impact of Women on Public Policy in Arizona Legislature. **Social Science Quarterly**, v. 70, n. 4, p. 956-968, 1989.

SAMPAIO, R.; LYCARIÃO, D. Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 31-47, 2018.

SAWER, M. Parliamentary Representation of Women: From Discourses of Justice to Strategies of Accountability. **International Political Science Review**, v. 21, n. 4, p. 361–380, 2000.

SCHMIDT, V. Reconciling Ideas and Institutions Through Discursive Institutionalism. In: BÉLAND, D.; COX, R. H. **Ideas and Politics in Social Science Research**. New York: Oxford University Press, 2011. Cap. 2, p. 47-64.

SCHWANDT, T. A.; GATES, E. F. Case Study Methodology. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **The SAGE Handbook of Qualitative Research**. 5. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2018. Cap. 14, p. 600-630.

SEAWRIGHT, J. Better Multimethod Design: The Promise of Integrative Multimethod Research. **Security Studies**, v. 25, n. 1, p. 42-49, 2016.

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. **Political Research Quarterly**, v. 62, n. 2, p. 294-308, 2008.

SEVERO, G.; CHAVES, H. A Reforma Eleitoral de 2015 – Breves comentários à Lei nº 13.165/2015. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, Belo Horizonte, n. 13, p. 81-120, 2015.

STUDLAR, D. T.; MCALLISTER, I. Does a critical mass exist? A comparative analysis of women's legislative representation since 1950. **European Journal of Political Research**, v. 41, n. 2, p. 233–253, 2002.

SUPLICY, M. Novos Paradigmas nas Esferas de Poder. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 126-137, 1996.

THOMAS, S. The Impact of Women on State Legislative Policies. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 4, 1991.

TOLEDO, L. A.; SHIAISHI, G. F. Estudo de caso em pesquisas exploratórias qualitativas: um ensaio para a proposta de protocolo do estudo de caso. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 103-119, 2009.

TREMBLAY, M. The Substantive Representation of Women and PR: Some Reflections on the Role of Surrogate Representation and Critical Mass. **Politics & Gender**, v. 2, n. 4, p. 502-511, 2006.

WEBER, R. P. **Basic Content Analysis**. 2. ed. Newbury Park: SAGE Publications, 1990.

WONKA, A. Concept Specification in Political Science Research. In: GSCHWEND, T.; SCHIMMELFENNIG, F. **Research Design in Political Science: How to Practice What They Preach**. New York: Palgrave Macmillan, 2007. Cap. 3, p. 41-61.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOUNG, I. M. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

YOUNG, I. M. Representação Política, Identidade e Minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity and Multiple Streams. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **Theories of the Policy Process**. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014. Cap. 2.

ZAHARIADIS, N. Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies. In: ZAHARIADIS, N. **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. Cap. 1, p. 1-22.

**APÊNDICE A – LISTA DE TERMOS UTILIZADOS PARA FILTRAR  
PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS**

| <b>Palavra-chave utilizada</b> | <b>Tema procurado na busca</b>        |
|--------------------------------|---------------------------------------|
| Amament                        | Amamentação, amamentante              |
| Equidade                       | Equidade                              |
| Eqüidade                       | Equidade                              |
| Femini                         | Feminino, feminina, feminista         |
| Gênero                         | Gênero                                |
| Gesta                          | Gestação, gestante                    |
| Gravid                         | Gravidez                              |
| Grávid                         | Grávida                               |
| Lact                           | Lactante, lactente                    |
| Lista ord                      | Lista ordenada                        |
| Listas ord                     | Listas ordenadas                      |
| Lista part                     | Lista partidária                      |
| Listas part                    | Listas partidárias                    |
| Lista pr                       | Lista pré-ordenada, lista preordenada |
| Listas pr                      | Listas preordenadas                   |
| Mãe                            | Mãe                                   |
| Matern                         | Materno, maternal                     |
| Mulher                         | Mulher                                |
| Paridade                       | Paridade                              |
| Parit                          | Paritário, paritária                  |
| Reforma eleit                  | Reforma eleitoral                     |
| Reforma pol                    | Reforma política                      |
| Sexi                           | Sexismo                               |
| Sexo                           | Sexo                                  |
| Sexu                           | Sexualidade, sexual                   |
| Sistema eleit                  | Sistema eleitoral                     |
| Sistema pol                    | Sistema político                      |

Fonte: Elaboração própria.

**APÊNDICE B – LISTA DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS RELATIVAS A POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DE MULHERES EM ESPAÇOS PÚBLICOS DE PODER QUE ALCANÇARAM A AGENDA DECISÓRIA (1995-2015)**

| <b>Proposição</b> | <b>Autor Principal na Ficha</b>        | <b>Forma de Apreciação</b> | <b>Decisão Tomada</b>  | <b>Ementa</b>   |
|-------------------|--|----------------------------|------------------------|---|
| PL 180/1995       | Paulo Bernardo - PT/PR                 | Plenário                   | Aprovada em Plenário   | Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 03 de outubro de 1996, e dá outras providencias.   |
| PL 783/1995       | Marta Suplicy - PT/SP                  | Plenário                   | Prejudicada (art. 164) | Dispõe sobre o percentual mínimo de candidatas que deve constar da lista dos partidos políticos para as eleições que obedecerem ao sistema proporcional e dá outras providencias.                           |
| PL 2465/1996      | Wagner Rossi - PMDB/SP                 | Plenário                   | Prejudicada (art. 164) | Dispõe sobre o preenchimento de vagas, nas listas dos partidos que concorrerem as eleições proporcionais, mediante candidaturas de mulheres.  |
| PL 2695/1997      | Edinho Araújo - PMDB/SP                | Plenário                   | Aprovada em Plenário   | Estabelece normas para as eleições de 03 de outubro de 1998 e dá outras providências.   |
| PL 3069/1997      | João Paulo - PT/SP                     | Plenário                   | Prejudicada (art. 164) | Estabelece normas para as eleições em todos os níveis.  |
| PL 3099/1997      | Júnia Marise (Senado Federal) - PDT/MG | Plenário                   | Prejudicada (art. 164) | Acrescenta parágrafo ao artigo 92 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que "Institui o Código Eleitoral e dá outras providências".  |
| PL 3257/1997      | Marta Suplicy - PT/SP                  | Plenário                   | Prejudicada (art. 164) | Altera os artigos 15, vi, e 19, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos e regulamenta os artigos 17 e 14, parágrafo terceiro, inciso v, da Constituição Federal. |
| PL 3437/1997      | Saulo Queiroz - PFL/MS                 | Plenário                   | Prejudicada (art. 164) | Estabelece normas para as eleições.   |
| PL 3447/1997      | Nelson Marchezan - PSDB/RS             | Plenário                   | Prejudicada (art. 164) | Estabelece normas gerais para as eleições.  |
| PL 2355/2000      | Rita Camata - PMDB/ES                  | Plenário                   | Prejudicada (art. 164) | Dá nova redação ao § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.  |

Continua

| <b>Proposição</b> | <b>Autor Principal na Ficha</b>            | <b>Forma de apreciação</b> | <b>Decisão Tomada</b>           | <b>Ementa</b>  |
|-------------------|--|----------------------------|---------------------------------|--|
| PL 2379/2000      | Sérgio Carvalho - PMDB/RO                  | Plenário                   | Rejeitada em Comissão (art. 54) | Dispõe sobre a obrigatoriedade da participação de sexos opostos na composição de chapas para a disputa de cargos eletivos do Executivo.  |
| PL 3428/2000      | Roberto Requião (Senado Federal) - PMDB/PR | Plenário                   | Prejudicada (art. 164)          | Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o sistema de lista fechada na eleição proporcional.   |
| PL 4649/2001      | Paulo Baltazar - PSB/RJ                    | Plenário                   | Prejudicada (art. 164)          | Altera o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.   |
| PL 5451/2001      | Iara Bernardi - PT/SP                      | Comissões                  | Arquivada (art. 105)            | Dispõe sobre a igualdade de acesso, tratamento e promoção no trabalho e aos postos de comando no serviço público.  |
| PL 6216/2002      | Luiza Erundina - PSB/SP                    | Plenário                   | Prejudicada (art. 164)          | Acrescenta incisos aos artigos 44 e 45 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.   |
| PL 7000/2002      | Elcione Barbalho - PMDB/PA                 | Plenário                   | Prejudicada (art. 164)          | Dispõe sobre o percentual mínimo de mulheres nas listas de candidatos registrados por partidos políticos em eleições proporcionais.  |
| PL 286/2003       | Laura Carneiro - PFL/RJ                    | Plenário                   | Prejudicada (art. 164)          | Altera a redação do art. 44, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), acrescentando-lhe o inciso V.  |
| PL 719/2003       | Mariângela Duarte - PT/SP                  | Plenário                   | Prejudicada (art. 164)          | Altera o artigo 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre a aplicação dos recursos oriundos do Fundo Partidário, e dá outras providências.   |
| PL 2679/2003      | Comissão Especial Da Reforma Política      | Plenário                   | Prejudicada (art. 164)          | 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). |
| PL 4804/2005      | Vanessa Grazziotin - PCdoB/AM              | Plenário                   | Prejudicada (art. 164)          | Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.  |

Continua

| <b>Proposição</b> | <b>Autor Principal na Ficha</b>  | <b>Forma de apreciação</b> | <b>Decisão Tomada</b>  | <b>Ementa</b>   |
|-------------------|----------------------------------|----------------------------|------------------------|---|
| PL 607/2007       | Jô Moraes - PCdoB/MG             | Plenário                   | Prejudicada (art. 164) | Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, instituindo multa em caso de descumprimento da cota de candidaturas de cada sexo.   |
| PL 608/2007       | Jô Moraes - PCdoB/MG             | Plenário                   | Prejudicada (art. 164) | Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, instituindo a lista preordenada de candidatos e a cota de candidaturas de cada sexo.  |
| PL 4407/2008      | Vanessa Grazziotin - PCdoB/AM    | Plenário                   | Prejudicada (art. 164) | Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.   |
| PL 5498/2009      | Henrique Eduardo Alves - PMDB/RN | Plenário                   | Aprovada em Plenário   | Altera 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, que "estabelece normas para as eleições".  |
| PL 5735/2013      | Ilário Marques - PT/CE           | Plenário                   | Aprovada em Plenário   | "Altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das seções “Dados Abertos” e “Ficha de Tramitação” do site da Câmara dos Deputados. Última atualização em 26/11/2019.

## APÊNDICE C – QUADRO COM CÓDIGOS PARA ANÁLISE DA AGENDA E ABERTURA DE JANELAS

| <b>Tema</b>        | <b>Subtema</b>        | <b>Cód.</b> | <b>Nome do Código</b>                                      | <b>Definição</b>   | <b>Exemplo de codificação</b>  |
|--------------------|-----------------------|-------------|--|--|--|
| Fluxo de Problemas | Indicadores           | 1.1.1       | Indicador avaliando a magnitude de um problema             | Problema que pessoas já sabiam que existia de certo modo forma, mas não de sua magnitude, que é explicitada pelo indicador                             | “Outro exemplo – genérico, para não citar pessoas – é que não há país no mundo em que as mulheres estejam tão sub-representadas como o Brasil, onde somos em torno de 7%, 8% somente do Parlamento. Em outros países, até menos envolvidos do que o nosso, a presença da mulher no Legislativo é muito mais significativa.”  |
|                    |                       | 1.1.2       | Indicador mostrando as alterações/variações de um problema | Varição de indicador, vista como uma mudança no estado do sistema; indicadores estáveis no decorrer do tempo são vistos como menos problemáticos       | “Segundo a empresa de consultoria Arko Advice, somente na primeira gestão do Governo Lula foram editadas 239 MPs, paralisando radicalmente os trabalhos do Legislativo. Esse número vem crescendo ao longo das gestões presidenciais, e a paralisação foi se tornando uma regra e não exceção, como deveria ser o expediente da medida provisória.”                      |
|                    | Eventos focalizadores | 1.2.1       | Crise ou desastre  | Crises e desastres que exigem atenção imediata, sob o risco de a não-decisão ser considerada uma decisão   | “É evidente que, nessa profunda crise da representação e da própria instituição política republicana, a reforma é absolutamente necessária.”   |
|                    |                       | 1.2.2       | Emergência e difusão de um símbolo poderoso                | Símbolos que conseguem reduzir e exemplificar uma realidade ou percepção já existente de maneira mais difusa   | “Então, temos de pensar numa perspectiva maior. Se pensarmos pequeno, não vamos sair desta situação. Vamos ser sempre os Deputados das passagens aéreas. Temos de voltar a ser Deputados do povo brasileiro!”  |
|                    |                       | 1.2.3       | Experiências pessoais                                      | Eventos pessoais da vida das pessoas (em especial dos importantes tomadores de decisão) que fazem com que sua atenção se volte a problemas específicos | “Em passada Legislatura, na Comissão Especial, da qual fiz parte e que teve na condição de Presidente e Relator, respectivamente, os Deputados Alexandre Cardoso e Ronaldo Caiado, alinhadas foram as principais inovações, havendo quase unânime aceitação das sugestões relacionadas com características de prioritárias.”   |
|                    | Feedback              | 1.3.1       | Implementação em desacordo com intenção original           | Casos nos quais a intenção dos legisladores e da alta administração acaba ficando distante da política pública efetivamente implementada               | “Sr. Presidente, embora seja inadiável ampla e abrangente reforma política, que reestruture e fortaleça as bases das nossas instituições democráticas, é crucial centralizarmos as nossas atenções sobre o sistema político-partidário e eleitoral. O sistema atual tem resultado no desvio de condutas e na despuorada prática de corrupção e assalto à coisa pública.” |
|                    |                       | 1.3.2       | Fracasso em alcançar objetivos predefinidos                | Casos nos quais existem objetivos e metas relacionados à implementação de políticas públicas, mas que não são alcançados                               | “Vejo que muitos companheiros não estão compreendendo que o modelo político que temos no nosso País faliu – e há muito tempo. Não há como continuar com esse modelo.”  |
|                    |                       | 1.3.3       | Consequências não antecipadas                              | Casos nos quais uma solução acaba gerando outro problema que mereça atenção (inclusive custos) e que não havia sido antecipadamente previsto           | “Financiamento público das campanhas eleitorais, tendo em vista o histórico de campanhas feitas com o desvio criminoso de recursos públicos, a terrível presença do Caixa 2 nas campanhas eleitorais e o abuso do poder econômico tão debatido nesta Casa.”  |

Continua

| Tema           | Subtema                      | Cód.  | Nome do Código                                   | Definição   | Exemplo de codificação   |
|----------------|------------------------------|-------|--|---|--|
| Fluxo Político | Humor nacional               | 3.1.1 | Conversas com membros do partido                 | Conversas com membros do partido, impactando a percepção do participante sobre o humor nacional                 | “Sr. Presidente, nós do PT estamos convencidos, depois de muito debate e de muita briga interna, de que têm de ser deliberados o financiamento público de campanha e o voto em lista.”   |
|                |                              | 3.1.2 | Conversas com outros políticos                   | Conversas com outros políticos, impactando a percepção do participante sobre o humor nacional                   | “Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, debate-se muito nesta Casa a reforma política, tema que, na verdade, hoje ocupa o centro das atenções da mídia e das pessoas informadas.”   |
|                |                              | 3.1.3 | Cobertura da mídia e editoriais de jornais       | Cobertura da mídia sobre certos eventos que impactem a percepção do participante sobre o humor nacional         | “Esta situação acaba de causar impacto desgastante à imagem do Poder Legislativo, com vigorosa crítica e denúncia feita pela imprensa, considerando um escândalo.”   |
|                |                              | 3.1.4 | Cobrança de ativistas                            | Cobrança de ativistas, impactando a percepção do participante sobre o humor nacional                            | “Os movimentos sociais, a sociedade e as mulheres, todos estamos aqui conclamando os Srs. Deputados e as Sras. Deputadas a lutarem em defesa da democracia neste País.”  |
|                |                              | 3.1.5 | Cobrança de constituintes ou público atento      | Cobrança de constituintes ou do público atento, impactando a percepção do participante sobre o humor nacional   | “Temos consciência plena de que, a exemplo da reforma tributária, a política se insere no contexto de alterações decisivas, alinhadas por setores conscientizados da sociedade civil organizada.”                                    |
|                | Forças políticas organizadas | 3.2.1 | Indicação de consenso entre forças organizadas   | Avaliação por parte do participante de que há consenso sobre determinada questão                                | “Complementando sua avaliação sobre reforma política, acredito que há consenso de que o atual modelo está superado.”   |
|                |                              | 3.2.2 | Indicação de conflito entre forças organizadas   | Avaliação por parte do participante de que há conflito sobre determinada questão                                | “Sr. Presidente, na realidade, quando votamos esse tipo de matéria, é claro que algumas pessoas concordam e outras discordam. Mas precisamos votar, resolver essa questão.”  |
|                |                              | 3.2.3 | Indicação de inércia entre forças organizadas    | Avaliação por parte do participante de que há uma inércia sobre determinada questão                             | “Portanto, Sr. Presidente, registro minha conclamação, meu apelo, para que saíamos desse impasse insuperável e garantamos uma reforma que espelhe o sentimento e o anseio nacional.”   |
|                | Eventos dentro do governo    | 3.3.1 | Rotatividade de pessoas-chave                    | Mudanças na ocupação de posições no Executivo ou no Legislativo que têm impacto significativo sobre a agenda    | “Sr. Presidente, primeiro quero parabenizar V.Exa. pela iniciativa de convocar a Comissão Geral realizada na manhã de hoje, na qual voltamos a tratar de tema de suma importância para o País e para esta Casa: a reforma política.” |
|                |                              | 3.3.2 | Disputas por jurisdição sobre políticas públicas | Disputas entre órgãos governamentais pela manutenção de sua influência sobre certas áreas de políticas públicas | “Sr. Presidente, mais uma vez esta Casa tem que legislar, e não deixar para o Supremo nem para o TSE. Votamos “sim”  |
|                |                              | 3.3.3 | Barganha e <i>bandwagon</i> / efeito adesão      | Barganha como medida de formação de consenso, que pode se transformar em efeito adesão / <i>bandwagon</i>       | “Por isso, vamos votar essa lei. E essa lei tem que ser aprovada, porque foi um acordo selado na Câmara. Vamos incorporar as emendas do Senado em relação à Internet.”   |

Continua

| <b>Tema</b>         | <b>Subtema</b>      | <b>Cód.</b> | <b>Nome do Código</b>                          | <b>Definição</b>   | <b>Exemplo de codificação</b>  |
|---------------------|---------------------|-------------|--|--|--|
| Abertura de Janelas | Janela de problemas | 4.1.1       | Indicadores abrindo janelas                    | Fluxo de problemas (indicadores) abrindo janelas                               | N. d.  |
|                     |                     | 4.1.2       | Eventos focalizadores abrindo janelas          | Fluxo de problemas (eventos focalizadores) abrindo janelas                     | “Mas venho à tribuna para tratar da reforma política, que voltou à agenda da Câmara dos Deputados embalada pelos recentes escândalos.”   |
|                     |                     | 4.1.3       | Feedback de políticas públicas abrindo janelas | Fluxo de problemas (feedback de políticas públicas anteriores) abrindo janelas | N. d.  |
|                     | Janela política     | 4.2.1       | Humor nacional abrindo janelas                 | Fluxo político (humor nacional) abrindo janelas.                               | “Sr. Presidente, no contato com os nobres Parlamentares, a maioria entende que é possível acelerarmos e votarmos a reforma até outubro, mas não podemos perder tempo. Temos que aproveitar esse clima favorável. A sociedade, o Congresso Nacional, os Deputados, os Senadores, os Prefeitos, os Vereadores, por maioria, são favoráveis para que possamos iniciar, o mais rápido possível, a discussão interna nesta Casa.”   |
|                     |                     | 4.2.2       | Forças políticas organizadas abrindo janelas   | Fluxo político (forças políticas organizadas) abrindo janelas                  | “Sr. Presidente, primeiro, quero dedicar palavras de reconhecimento ao esforço que os Líderes partidários fizeram e V.Exa. também para que houvesse a discussão e votação de matérias que fossem, em primeiro lugar, de interesse da sociedade, mas que também contemplassem aquilo que é o possível num dado momento. É assim que esse projeto, de minha autoria, vem para a pauta, ainda que tenha sido apresentado no longínquo ano de 1995.”   |
|                     |                     | 4.2.3       | Eventos dentro do governo abrindo janelas      | Fluxo político (eventos dentro do governo) abrindo janelas                     | “Temos de votar a medida provisória o quanto antes, para destravar de uma vez a pauta da Câmara dos Deputados, abrir a chamada janela e, com essa janela, votar muitos outros projetos que aguardam há muito tempo para entrar na pauta. Tenho certeza de que, apesar da solução dada pelo Deputado Michel Temer, nosso Presidente, segundo a qual em sessão extraordinária tem-se votado outras matérias, matérias objeto de projeto de lei ordinária não podem ser votadas. A oportunidade de elas poderem ser votadas, como aquela que foi reclamada pelos aposentados, é agora, abrindo a janela.” |

Fonte: Elaboração própria a partir Kingdon (2014) e trechos de discursos obtidos no site da Câmara dos Deputados. Última atualização em 26/11/2019.

**APÊNDICE D – PRINCIPAIS EVENTOS RELACIONADOS A REFORMAS E INCLUSÃO DE MULHERES À POLÍTICA POR SEMANA**

| <b>Semana</b> | <b>Dia inicial de sessão</b> | <b>Dia final de sessão</b> | <b>Eventos</b>   |
|---------------|------------------------------|----------------------------|--|
| 6             | 02/02/2009                   | 06/02/2009                 | Eleição do Presidente e da Mesa Diretora. Promessa de Michel Temer (PMDB/SP) de implementar a Procuradoria da Mulher e incorporar um membro da Bancada Feminina na reunião de Líderes.   |
| 7             | 09/02/2009                   | 13/02/2009                 | "Escândalo do castelo". Entrega da reforma política "fatiada" do Executivo à Câmara dos Deputados. Cassação de mandatos de governadores e prefeitos recém-empossados pelo TSE.   |
| 8             | 16/02/2009                   | 20/02/2009                 | Esforços de Michel Temer (PMDB/SP) para "limpar a pauta" da Câmara. Críticas à interferência do TSE nos resultados das eleições municipais. Reunião de Michel Temer com Bancada Feminina para pautar temas de mulheres na política.                              |
| 9             | 26/02/2009                   | 27/02/2009                 | Semana com poucas sessões: carnaval. Alguns debates sobre a representação feminina.  |
| 10            | 02/03/2009                   | 06/03/2009                 | Mobilização de partidos para definir posição sobre a reforma política. Bancada Feminina se reúne com Nilcea Freire (SPM) para discutir políticas para mulheres no poder. Menções ao Dia Internacional da Mulher.   |
| 11            | 09/03/2009                   | 13/03/2009                 | Evento "Mais mulheres no poder: uma questão de democracia". Promessa de Luís Inácio Lula da Silva de promover a SPM à ministério. Primeiras manifestações contrárias à lista fechada. Menções a proposições avulsas relacionadas a mulheres em espaços de poder. |
| 12            | 16/03/2009                   | 20/03/2009                 | Michel Temer (PMDB/SP) apresenta sua proposta de reinterpretação da tramitação das MPs. Frente Parlamentar Pela Reforma Política com Participação Popular se reúne com Temer. Críticas à falta de avanço na tramitação da reforma política.                      |
| 13            | 23/03/2009                   | 27/03/2009                 | Elogios à Michel Temer (PMDB/SP) por sua proposta de reinterpretação da tramitação das MPs. Clamor pela reforma política.  |
| 14            | 30/03/2009                   | 03/04/2009                 | Celso de Mello, ministro do STF, acata a reinterpretação de Michel Temer (PMDB/SP) sobre as MPs em caráter liminar. Temer diz que irá aguardar decisão colegiada do STF. Bancada Feminina se reúne com Marcio Pochmann (IPEA) para tratar de mulheres e poder.   |
| 15            | 06/04/2009                   | 08/04/2009                 | PMDB se reúne para tomar decisão sobre reforma política. Começo da cobertura do "Escândalo das verbas indenizatórias".   |
| 16            | 13/04/2009                   | 17/04/2009                 | Michel Temer (PMDB/SP) menciona um acordo entre parlamentares para destravar a pauta legislativa.  |

Continua

| Semana | Dia inicial de sessão | Dia final de sessão | Eventos   |
|--------|-----------------------|---------------------|---|
| 17     | 20/04/2009            | 23/04/2009          | Críticas à cassação de mandatos de governadores pelo TSE. "Escândalo das passagens aéreas". Reinterpretação da tramitação de MPs é respaldada pela OAB.   |
| 18     | 27/04/2009            | 30/04/2009          | "Escândalo das passagens aéreas". Menções à uma possível crise vivenciada pelo Congresso. Dia Nacional da Mulher (30/04/2009), Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) assume temporariamente a presidência da Mesa Diretora.   |
| 19     | 04/05/2009            | 08/05/2009          | Michel Temer (PMDB/SP) começa a convocar sessões extraordinárias mesmo sem aval colegiado do STF. Comissão Geral sobre a Reforma Política e Audiência Pública sobre a PEC 590/06, com a participação de Nilcea Freire (06/05/2009). Ampla discussão (favorável e contrária) sobre a lista fechada. Alice Portugal (PCdoB/BA) eleita como nova coordenadora da Bancada Feminina. |
| 20     | 11/05/2009            | 15/05/2009          | Muitas críticas à lista fechada. Deputados relacionam reforma política à crise do Congresso e à reinterpretação das MPs.  |
| 21     | 18/05/2009            | 22/05/2009          | Reunião do PT com os partidos da base para discutir a lista fechada. Alice Portugal (PCdoB/BA) assume como nova coordenadora da Bancada Feminina. Reunião entre líderes para definir urgência da reforma política.  |
| 22     | 25/05/2009            | 29/05/2009          | PL 5277/2009 de Ibsen Pinheiro (PMDB/RS) é retirado da pauta. Michel Temer (PMDB/SP) diz que sem reforma política, irá promover uma reforma eleitoral. Divulgação da pesquisa "Reforma Política - A Opinião do Parlamento".   |
| 23     | 01/06/2009            | 05/06/2009          | Instalação da Procuradoria Especial da Mulher. Acordo do Colégio de Líderes promete colocar itens consensuais em pauta. Reunião de Líderes para discutir novo texto da Reforma, encabeçada por Flávio Dino (PCdoB/MA). Reunião de instalação da Comissão Tripartite para a Revisão da Lei 9.504/1997, articulada pela SPM.  |
| 24     | 08/06/2009            | 10/06/2009          | Michel Temer (PMDB/SP) impede a inserção de "jabutis" nas MPs. Comissão da reforma eleitoral se reúne para definir o texto final.   |
| 25     | 15/06/2009            | 19/06/2009          | Reunião da comissão da reforma eleitoral. Discursos de valorização do Legislativo frente ao TSE. "Escândalo dos atos secretos".   |
| 26     | 22/06/2009            | 26/06/2009          | Luiza Erundina (PSB/SP) e Rita Camata (PMDB/ES) buscam inserir pautas que favorecer as mulheres na comissão que discute a reforma eleitoral. Reunião para definir novo texto final da Minirreforma Eleitoral. "Escândalo dos atos secretos".  |
| 27     | 29/06/2009            | 03/07/2009          | Discussão do Colégio de Líderes sobre a Minirreforma Eleitoral. Acordo para votar a reforma na próxima semana. Bancada Feminina se reúne com Michel Temer (PMDB/SP) e líderes partidários exigindo a obrigatoriedade do cumprimento dos 30% de cotas de candidaturas para as mulheres.  |
| 28     | 06/07/2009            | 10/07/2009          | Debate, votação e aprovação da Minirreforma Eleitoral de 2009 em primeiro turno. Comissão Tripartite distribui a deputados o documento "É Hora de Avançarmos – Propostas de Emenda ao Projeto de Reforma Eleitoral". Movimentos feministas fazem ato na Câmara dos Deputados e acompanham a votação das galerias. Elogios a Flávio Dino (PCdoB/MA) e Michel Temer (PMDB/SP).    |

Continua

| Semana | Dia inicial de sessão | Dia final de sessão | Eventos  |
|--------|-----------------------|---------------------|--|
| 29     | 13/07/2009            | 17/07/2009          | Discursos contrários ao ministro Ayres Britto (Ministro e Presidente do TSE), que criticou a reforma aprovada na Câmara.   |
| 30     | -                     | -                   | Recesso parlamentar.   |
| 31     | -                     | -                   | Recesso parlamentar.   |
| 32     | 03/08/2009            | 07/08/2009          | Prorrogação da Comissão Tripartite para a Revisão da Lei 9.504/1997  |
| 33     | 10/08/2009            | 14/08/2009          | Audiências públicas no Senado sobre a Minirreforma Eleitoral de 2009.  |
| 34     | 17/08/2009            | 21/08/2009          | “Escândalo dos atos secretos”.   |
| 35     | 24/08/2009            | 28/08/2009          | “Escândalo dos atos secretos”. Preocupação com a demora da tramitação da Minirreforma Eleitoral de 2009 pelo Senado. Proposição de reforma política mais ampla desenhada por uma assembleia constituinte.  |
| 36     | 31/08/2009            | 04/09/2009          | Realização do "Fórum Nacional de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres".   |
| 37     | 08/09/2009            | 11/09/2009          | Anúncio de um acordo para que a Minirreforma Eleitoral de 2009 seja votada sem as alterações do Senado. PEC dos Vereadores é votada em primeiro turno.   |
| 38     | 14/09/2009            | 18/09/2009          | Debate, votação e aprovação da Minirreforma Eleitoral de 2009 em segundo turno, acatando somente modificações relativas ao uso da internet nas eleições. Elogios aos principais deputados envolvidos com a articulação da tramitação da reforma eleitoral. |
| 39     | 21/09/2009            | 25/09/2009          | PEC dos Vereadores é votada em segundo turno. Menções ao projeto de lei da "Ficha Limpa".  |
| 40     | 28/09/2009            | 02/10/2009          | Sanção da Minirreforma Eleitoral de 2009 por Lula e publicação no DOU. Apresentação do projeto de lei da "Ficha Limpa", com mais de 1 milhão de assinaturas  |

Fonte: Elaboração própria a partir de discursos obtidos na no site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

## APÊNDICE E – QUADRO COM CÓDIGOS PARA ANÁLISE DE ALTERNATIVAS E EMPREENDEDORES

| Tema                                 | Subtema                   | Cód.  | Nome do Código                             | Definição   | Exemplo de codificação   |
|--------------------------------------|---------------------------|-------|--|---|--|
| Fluxo de Políticas Públicas          | Emergência de ideias      | 2.1.2 | Recombinação de ideias                     | Recombinação de ideias anteriores em um novo conjunto   | “Em segundo, quero tecer alguns comentários sobre essa proposta de reforma política do Governo Federal, a qual, aliás, não traz nenhuma novidade. Todos as matérias de que tratam os projetos encaminhados pelo Governo já tramitavam nesta Casa, por iniciativa de diversos Parlamentares.” |
|                                      | Sobrevivência de ideias   | 2.2.1 | Viabilidade técnica                        | Crença de que uma ideia já foi trabalhada o bastante e está "pronta para ir adiante", principalmente em termos de implementação                     | “Precisamos, portanto, mudar também a Constituição e mudar agora o que é possível, ou seja, a lei ordinária, exatamente nesses temas de que estou aqui a tratar e que têm grande importância, inclusive por serem medidas aplicáveis a curto prazo, como as relativas à Internet.”           |
|                                      |                           | 2.2.2 | Compatibilidade aos valores dominantes     | Compatibilidade com os valores que predominam na comunidade de políticas públicas   | “A luta dos que enfrentam as desigualdades nunca é em vão. É difícil e em alguns momentos muito sofrida, mas é com esta luta, assim como foi e é a luta dos negros e das mulheres, que aos poucos vamos consolidando uma democracia verdadeira para o nosso País.”                           |
|                                      |                           | 2.2.3 | Antecipação a restrições futuras           | Antecipação a possíveis obstáculos futuros que uma ideia terá que superar para ser considerada viável   | “Infelizmente, o que estamos vendo? Acredito – e penso que V.Exa. concorda comigo – que tem de haver um período de transição, porque se nós pensarmos em 2010 não vai sair nada. Existem conflitos e interesses entre partidos.”   |
|                                      | Seleção de ideias         | 2.3.1 | Conscientização / Persuasão                | Processo argumentativo para convencer que uma ideia é boa ou que um problema é ruim   | “Porém, é claro que financiamentos de campanhas podem ser discutidos. Minha posição é contrária à lista fechada, porque não vai haver renovação. Além disso, o povo brasileiro não aceita votar em lista, mas, sim, em candidatos.”  |
|                                      |                           | 2.3.2 | Difusão – <i>Bandwagon</i> / Eleito adesão | Difusão de uma ideia de maneira consensual, com característica de efeito adesão / <i>bandwagon</i>  | “É relevante assinalar, naquele evento, a convergência de opiniões contidas nos pronunciamentos sobre temas essenciais, como a adoção das listas fechadas e o financiamento das campanhas eleitorais.”   |
| Empreendedores de Políticas Públicas | Atividade de empreendedor | 5.1.1 | Menções a possível empreendedor            | Menções a participantes que agiram de maneira a promover uma política pública ou um problema, ou que atuaram para realizar o acoplamento dos fluxos | “A primeira inscrição é da autora do requerimento e condutora, nesta Casa, nesta Legislatura, da luta por uma reforma política, Deputada Luiza Erundina.”  |

Fonte: Elaboração própria a partir Kingdon (2014) e trechos de discursos obtidos no site da Câmara dos Deputados. Última atualização em 26/11/2019.

**APÊNDICE F – LISTA DE PARTICIPANTES CONVIDADOS DA “COMISSÃO GERAL PARA DEBATE SOBRE A REFORMA POLÍTICA”**

| <b>Participante</b>               | <b>Área de atuação</b>  |
|-----------------------------------|---|
| Antônio Augusto de Queiroz        | Analista Político e Diretor de Documentação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)              |
| Bruno Pinheiro Wanderley Reis     | Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)  |
| Caetano Ernesto Pereira de Araújo | Consultor Legislativo do Senado Federal   |
| Carlos Alves Moura                | Secretário-Executivo da Comissão Brasileira Justiça e Paz, vinculada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) |
| Eliana Magalhães Graça            | Assessora de Política Fiscal e Orçamentária do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)                             |
| Fernando Pignaton                 | Cientista Político, especialista em Políticas Públicas  |
| Geraldo Tadeu Moreira Monteiro    | Diretor-Presidente do Instituto Brasileiro de Pesquisa Social (IBPS)  |
| Guacira César de Oliveira         | Representante da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG)                                       |
| Kelly Kotlinski Verdade           | Representante da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB)  |
| Leonardo Barreto                  | Cientista político da Universidade de Brasília (UnB)  |
| Luiz Moreira Gomes Júnior         | Professor da Escola Superior Dom Helder Câmara  |
| Marcello Lavenère Machado         | Representante da OAB  |
| Márcio Vieira Santos              | Mestre em Direito Público e Advogado Especialista em Direito Constitucional e Eleitoral                                 |
| Natália Mori Cruz                 | Representante do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA)  |
| Paulo Henrique Martins Machado    | Representante da Associação dos Magistrados Brasileiros   |
| Pedro Vieira Abramovay            | Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça  |
| Raquel Guisoni                    | Representante do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)  |
| Telma Ribeiro dos Santos          | Secretária-Geral da Comissão Executiva Nacional do Partido da Mobilização Nacional (PMN)                                |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos na seção “Diários da Câmara dos Deputados” do site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017b).

**ANEXO A – PROJETO DE LEI Nº 5498, DE 2009**

5498  
PROJETO DE LEI Nº , DE 2009

Altera 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, que “estabelece normas para as eleições”.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Esta Lei altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997.

**Art. 2º** A Lei nº 9.096, de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 28. ....

§ 4º *Despesas realizadas por órgãos partidários municipais ou estaduais ou por candidatos majoritários nas respectivas circunscrições devem ser assumidas e pagas exclusivamente pela esfera partidária correspondente, salvo acordo expresso com órgão de outra esfera partidária.*

§ 5º *Em caso de não pagamento, as despesas não poderão ser cobradas judicialmente dos órgãos superiores dos partidos políticos, recaindo eventual penhora exclusivamente sobre o órgão partidário que contraiu a dívida executada.*

§ 6º *O disposto no inciso III do caput refere-se apenas aos órgãos nacionais dos partidos políticos que deixarem de prestar contas ao Tribunal Superior Eleitoral, não ocorrendo o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido quando a omissão for dos órgãos partidários regionais ou municipais.” (NR)*

“Art. 37. ....

§ 3º *A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas de partido, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período*

de um mês a doze meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, da importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após cinco anos de sua apresentação.

§ 4º Da decisão que desaprovar total ou parcialmente a prestação de contas dos órgãos partidários, caberá recurso para os Tribunais Regionais Eleitorais ou para o Tribunal Superior Eleitoral, conforme o caso, o qual deverá ser recebido com efeito suspensivo.

§ 5º As prestações de contas desaprovadas pelos Tribunais Regionais e pelo Tribunal Superior poderão ser revistas para fins de aplicação proporcional da sanção aplicada, mediante requerimento ofertado nos autos da prestação de contas.

§ 6º. O exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional. (NR)”

“Art. 39 .....

§ 5º Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se os artigos 23, § 1º, 24, § 1º e 81, § 1º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias. (NR)”

“Art. 44 .....

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de dez por cento do total.

.....” (NR)

“Art. 45 .....

IV - promover e difundir a participação política das mulheres, dedicando ao tema o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de vinte por cento.

.....

§ 2º O partido que contrariar o disposto neste artigo será punido:

estabelecida, deverão ser comunicadas à Justiça Eleitoral no prazo de trinta dias após a data limite para o registro de candidatos.

§ 4º Se, da anulação, decorrer a necessidade de escolha de novos candidatos, o pedido de registro deverá ser apresentado à Justiça Eleitoral nos dez dias seguintes à deliberação, observado o disposto no art. 13. (NR)”

“Art. 11. ....

§ 1º .....

IX – propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

§ 4º Na hipótese de o partido ou coligação não requerer o registro de seus candidatos, estes poderão fazê-lo perante a Justiça Eleitoral, observado o prazo máximo de quarenta e oito horas seguintes à publicação da lista dos candidatos pela Justiça Eleitoral.

§ 6º A Justiça Eleitoral possibilitará aos interessados acesso aos documentos apresentados para os fins do § 1º.

§ 7º A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral.

§ 8º Para fins de expedição da certidão de que trata o § 7º, considerar-se-ão quites aqueles que:

a) condenados ao pagamento de multa, tenham, até a data da formalização do seu pedido de registro de candidatura, comprovado o pagamento ou o parcelamento da dívida regularmente cumprido;

b) pagarem a multa que lhes couber individualmente, excluindo-se qualquer modalidade de responsabilidade solidária, mesmo quando imposta concomitantemente com outros candidatos e em razão do mesmo fato.

§ 9º A Justiça Eleitoral enviará aos partidos políticos, na respectiva circunscrição, até o dia 5 de junho do ano da eleição, a relação de todos os devedores de multa eleitoral, a qual embasará a expedição das

certidões de quitação eleitoral.

§ 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade. (NR)"

"Art. 12.....

§ 6º A denominação da coligação não poderá coincidir, incluir ou fazer referência a nome ou número de candidato, nem conter pedido de voto para partido político. (NR)"

"Art. 13 .....

§ 1º A escolha do substituto far-se-á na forma estabelecida no estatuto do partido a que pertencer o substituído, e o registro deverá ser requerido até dez dias contados do fato ou da notificação do partido da decisão judicial que deu origem à substituição. (NR)"

"Art. 16.....

§ 1º. Até a data prevista no caput, todos os pedidos de registro de candidatos, inclusive os impugnados, e os respectivos recursos, devem estar julgados em todas as instâncias, e publicadas as decisões a eles relativas.

§ 2º. Os processos de registro de candidaturas terão prioridade sobre quaisquer outros, devendo a Justiça Eleitoral adotar as providências necessárias para o cumprimento do prazo do § 1º, inclusive com a realização de sessões extraordinárias e a convocação dos Juízes suplentes pelos Tribunais, sem prejuízo da eventual aplicação do art. 97 e de representação ao Conselho Nacional de Justiça. (NR)"

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 2º Toda doação a candidato específico ou a partido deverá ser feita mediante recibo, em formulário impresso ou em formulário eletrônico, no caso de doação via Internet, em que constem os dados do modelo constante do Anexo, dispensada a assinatura do doador.

§ 4º .....

III – mecanismo disponível, em sítio do candidato, partido ou coligação na Internet, que deverá atender aos seguintes requisitos:

- a) identificação do doador;
- b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

.....  
 § 6º Na hipótese de doações realizadas por meio da Internet, as fraudes ou erros cometidos pelo doador sem conhecimento dos candidatos, partidos ou coligações não ensejarão a responsabilidade destes nem a rejeição de suas contas eleitorais. (NR)”

“Art. 29 .....

.....  
 § 3º Eventuais débitos de campanha não quitados até a data de apresentação da prestação de contas poderão ser assumidos pelo partido político, por decisão do seu órgão nacional de direção partidária.

§ 4º No caso do § 3º, o órgão partidário da respectiva circunscrição eleitoral passará a responder por todas as dívidas solidariamente com o candidato, hipótese em que a existência do débito não poderá ser considerada como causa para a rejeição das contas. (NR)”

“Art. 30 .....

.....  
 § 2º-A. Erros formais ou materiais irrelevantes no conjunto da prestação de contas, que não comprometam o seu resultado, não acarretarão a rejeição das contas.

.....  
 § 5º Da decisão que julgar as contas prestadas pelos candidatos e comitês financeiros, caberá recurso ao órgão superior da Justiça Eleitoral, no prazo de três dias, a contar da publicação no diário oficial.

§ 6º No mesmo prazo previsto no § 5º, caberá recurso especial para o Tribunal Superior Eleitoral, nas hipóteses previstas no art. 121, § 4º, incisos I e II, da Constituição Federal. (NR)”

“Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de quinze dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei,

relativas à arrecadação e gastos de recursos.

.....  
 § 3º O prazo de recurso contra decisões proferidas em representações propostas com base neste artigo será de três dias, a contar da data da publicação do julgamento no diário oficial. (NR)

“Art. 31. Se, ao final da campanha, ocorrer sobra de recursos financeiros, esta deve ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao órgão do partido na circunscrição do pleito ou à coligação, neste caso, para divisão entre os partidos que a compõem.

Parágrafo único. As sobras de recursos financeiros de campanha serão utilizadas pelos partidos políticos, devendo tais valores ser declarados em suas prestações de contas perante a Justiça Eleitoral, com a identificação dos candidatos. (NR)”

“Art. 33 .....

.....  
 § 2º A Justiça Eleitoral afixará no prazo de vinte e quatro horas, no local de costume, bem como divulgará em seu sítio na internet, aviso comunicando o registro das informações a que se refere este artigo, colocando-as à disposição dos partidos ou coligações com candidatos ao pleito, os quais a elas terão livre acesso pelo prazo de trinta dias.

.....(NR)”

“Art. 36 .....

.....  
 § 3º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado o seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.

§ 4º Na propaganda dos candidatos a cargo majoritário deverão constar, também, o nome dos candidatos a vice ou a suplentes de Senador, de modo claro e legível, em tamanho não inferior a dez por cento do nome do titular. (NR)”

“Art. 37. ....

.....  
 § 2º Em bens particulares, independe de obtenção

de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral por meio da fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições, desde que não excedam a 4m<sup>2</sup> (quatro metros quadrados) e que não contrariem a legislação eleitoral, sujeitando-se o infrator às penalidades do § 1º.

.....  
 § 4º Bens de uso comum, para fins eleitorais, são os assim definidos pelo Código Civil e também aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada.

§ 5º Nas árvores e jardins localizados em áreas públicas, não é permitida a colocação de propaganda eleitoral, mesmo que não lhes cause dano.

§ 6º É permitida a colocação de cavaletes, bonecos, cartazes, mesas para distribuição de material de campanha e bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos.

§ 7º A mobilidade referida no § 6º estará caracterizada com a colocação e a retirada dos meios de propaganda entre as 6h e as 22 h.

§ 8º A veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares deve ser espontânea e gratuita, sendo vedado qualquer tipo de pagamento em troca de espaço para esta finalidade. (NR)"/>

"Art. 38. ....

§ 1º Todo material impresso de campanha eleitoral deverá conter o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do responsável pela confecção, bem como de quem a contratou, e a respectiva tiragem.

§ 2º Quando o material impresso veicular propaganda conjunta de diversos candidatos, os gastos relativos a cada um deles deverão constar na respectiva prestação de contas, ou apenas naquela relativa ao que houver arcado com os custos. (NR)"/>

"Art. 39. ....

§ 5º .....

III - a divulgação de qualquer espécie de

*C*

*R*

*M. D. to*

*Am*  
*Am*  
*Am*

propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos.

.....  
 § 9º Até as vinte e duas horas do dia que antecede a eleição, serão permitidos distribuição de material gráfico, caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transite pela cidade divulgando jingles ou mensagens de candidatos.

§ 10. Fica vedada a utilização de trios-elétricos em campanhas eleitorais, exceto para a sonorização de comícios. (NR)”

“Art. 41. A propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia, de violação de postura municipal ou da legislação ambiental, casos em que se deve proceder na forma prevista no art. 40.

§ 1º O poder de polícia sobre a propaganda eleitoral será exercido pelos juízes eleitorais e pelos juízes designados pelos Tribunais Regionais Eleitorais.

§ 2º O poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas a serem exibidos na televisão, no rádio ou na internet. (NR)”

“Art. 41-A.....

§ 1º A representação contra as condutas vedadas no caput poderá ser ajuizada até a data da diplomação.

§ 2º O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de três dias, a contar da data da publicação do julgamento no diário oficial. (NR)”

“Art. 43. É permitida, até a antevéspera das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, e a reprodução na Internet do jornal impresso, de até dez anúncios de propaganda eleitoral, por veículo, em datas diversas, para cada candidato, no espaço máximo, por edição, de um oitavo de página de jornal padrão e um quarto de página de revista ou tabloide.

§ 1º Deverá constar do anúncio, de forma visível, o valor pago pela inserção.

§ 2º A inobservância do disposto neste artigo sujeita os responsáveis pelos veículos de divulgação e os partidos, coligações ou candidatos beneficiados a multa no valor de R\$ 1.000 (mil reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ou equivalente ao da divulgação da propaganda paga, se este for maior. (NR)”

"Art. 44. ....

§ 1º A propaganda eleitoral gratuita na televisão deverá utilizar a Linguagem Brasileira de Sinais (Libras) ou o recurso de legenda, que deverão constar obrigatoriamente do material entregue às emissoras.

§ 2º No horário reservado para a propaganda eleitoral, não se permitirá utilização comercial ou propaganda realizada com a intenção, ainda que disfarçada ou subliminar, de promover marca ou produto.

§ 3º Será punida, nos termos do art. 37, § 1º, a emissora que, não autorizada a funcionar pelo poder competente, veicular propaganda eleitoral. (NR)"

"Art. 45. ....

§ 3º (REVOGADO)

§ 4º Entende-se por trucagem todo e qualquer efeito realizado em áudio ou vídeo que degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação, ou que desvirtuar a realidade e beneficiar ou prejudicar qualquer candidato, partido político ou coligação.

§ 5º Entende-se por montagem toda e qualquer junção de registros de áudio ou vídeo que degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação, ou que desvirtuar a realidade e beneficiar ou prejudicar qualquer candidato, partido político ou coligação.

§ 6º É proibida a utilização, na propaganda das candidaturas, de imagem ou voz de candidatos de outros partidos não-coligados na mesma circunscrição eleitoral.

§ 7º A vedação prevista no § 6º não se aplica quando se tratar de declaração de apoio autorizada por órgão de direção partidária. (NR)"

"Art. 46. ....

§ 4º O debate será realizado segundo as regras estabelecidas em acordo celebrado entre os partidos políticos e a pessoa jurídica interessada na realização do evento, dando-se ciência à Justiça Eleitoral.

§ 5º Para os debates que se realizarem no primeiro turno das eleições, serão consideradas aprovadas as regras que obtiverem a concordância de pelo menos dois terços dos candidatos aptos no caso de eleição majoritária, e de pelo menos dois terços dos partidos ou

*coligações com candidatos aptos, no caso de eleição proporcional.(NR)”*

“Art. 47.....

§1º .....

III - .....

a) *das sete horas às sete horas e vinte minutos, e das doze horas às doze horas e vinte minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por um terço;*

b) *das treze horas às treze horas e vinte minutos, e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinquenta minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por um terço;*

c) *das sete horas às sete horas e dezoito minutos, e das doze horas às doze horas e dezoito minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por dois terços;*

d) *das treze horas às treze horas e dezoito minutos, e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e quarenta e oito minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por dois terços;*

IV - .....

a) *das sete horas e vinte minutos às sete horas e quarenta minutos, e das doze horas e vinte minutos às doze horas e quarenta minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por um terço;*

b) *das treze horas e vinte minutos às treze horas e quarenta minutos, e das vinte horas e cinquenta minutos às vinte e uma horas e dez minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por um terço;*

c) *das sete horas e dezoito minutos às sete horas e trinta e cinco minutos, e das doze horas e dezoito minutos às doze horas e trinta e cinco minutos no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por dois terços;*

d) *das treze horas e dezoito minutos às treze horas e trinta e cinco minutos, e das vinte horas e quarenta e oito minutos às vinte e uma horas e cinco minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por dois terços;*

V - .....

a) das sete horas e quarenta minutos às sete horas e cinquenta minutos, e das doze horas e quarenta minutos às doze horas e cinquenta minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por um terço;

b) das treze horas e quarenta minutos às treze horas e cinquenta minutos, e das vinte e uma horas e dez minutos às vinte e uma horas e vinte minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por um terço;

c) das sete horas e trinta e cinco minutos às sete horas e cinquenta minutos, e das doze horas e trinta e cinco minutos às doze horas e cinquenta minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por dois terços;

d) das treze horas e trinta e cinco minutos, às treze horas e cinquenta minutos, e das vinte e uma horas e cinco minutos às vinte e uma horas e vinte minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por dois terços;

.....(NR)"

"Art. 58 .....

§ 3º .....

IV – em propaganda eleitoral na Internet:

a) deferido o pedido, a divulgação da resposta dar-se-á no mesmo veículo, espaço, local, horário, página eletrônica, tamanho, caracteres e outros elementos de realce usados na ofensa, em até quarenta e oito horas após a entrega da mídia física com a resposta do ofendido;

b) a resposta ficará disponível para acesso pelos usuários do serviço de Internet por tempo não inferior ao dobro em que esteve disponível a mensagem considerada ofensiva;

c) os custos de veiculação da resposta correrão por conta do responsável pela propaganda original.(NR)"

"Art. 73. ....

§ 5º Nos casos de descumprimento dos incisos do caput e do § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por este mantida.

§ 12. A representação contra a não observância do disposto neste artigo observará o rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e poderá ser ajuizada até a data da diplomação.

§ 13. O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de três dias, a contar da data da publicação do julgamento no diário oficial. (NR)”

“Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma. (NR)”

“Art. 75. ....

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (NR)”

“Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos três meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma. (NR)”

“Art. 81. ....

§ 4º As representações propostas objetivando a aplicação das sanções previstas nos §§ 2º e 3º observarão o rito previsto no artigo 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e o prazo de recurso contra as decisões proferidas com base neste artigo será de três dias, a contar da data da publicação do julgamento no diário oficial.” (NR)

“Art. 97. ....

§ 1º É obrigatório, para os membros dos Tribunais Eleitorais e do Ministério Público, fiscalizar o cumprimento desta Lei pelos juízes e promotores eleitorais das instâncias inferiores, determinando, quando for o caso, a abertura de procedimento disciplinar para apuração de eventuais irregularidades que verificarem.

§ 2º No caso de descumprimento das disposições desta Lei por Tribunal Regional Eleitoral, a representação poderá ser feita ao Tribunal Superior Eleitoral, observado o disposto neste artigo. (NR)”

“Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

.....  
 § 3º Serão aplicáveis ao pleito eleitoral imediatamente seguinte apenas as resoluções publicadas até a data referida no caput. (NR)”

**Art. 4º** Ficam acrescidos à Lei nº 9.504, de 1997, os artigos adiante enumerados, com a seguinte redação:

“Art. 16-A. O candidato cujo registro esteja sub judice poderá efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na uma eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior.

Parágrafo único. O cômputo, para o respectivo partido ou coligação, dos votos atribuídos ao candidato cujo registro esteja sub judice no dia da eleição, fica condicionado ao deferimento do registro do candidato.”

Art. 22-A Candidatos e Comitês Financeiros estão obrigados à inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

§ 1º No mês das convenções, a Receita Federal, a pedido dos partidos políticos, reservará números de registro de CNPJ em quantidade correspondente ao máximo de candidatos que cada um deles está autorizado a registrar.

§ 2º Após a escolha dos candidatos em convenção, os partidos políticos informarão à Justiça Eleitoral e à

*Receita Federal a titularidade de cada CNPJ e encaminharão à Receita, no prazo de vinte e quatro horas, os documentos relativos aos candidatos escolhidos, ficando anulados os não utilizados.*

*§ 3º Cumprido o disposto no § 2º, ficam os candidatos e comitês financeiros autorizados a promover a arrecadação de recursos financeiros e a realizar as despesas necessárias à campanha eleitoral."*

*"Art. 36-A. Não será considerada propaganda eleitoral antecipada:*

*I – a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na Internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido de votos, observado, pelas emissoras de rádio e de televisão, o dever de conferir tratamento isonômico;*

*II – a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e às expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições; ou*

*III – a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária."*

*"Art. 39-A. É permitida, no dia das eleições, a manifestação individual e silenciosa da preferência do eleitor por partido político, coligação ou candidato, revelada exclusivamente pelo uso de bandeiras, broches, dísticos e adesivos.*

*§ 1º É vedada, no dia do pleito, até o término do horário de votação, a aglomeração de pessoas portando vestuário padronizado, bem como os instrumentos de propaganda referidos no caput, de modo a caracterizar manifestação coletiva, com ou sem utilização de veículos.*

*§ 2º No recinto das seções eleitorais e juntas apuradoras, é proibido aos servidores da Justiça Eleitoral, aos mesários e aos escrutinadores o uso de vestuário ou objeto que contenha qualquer propaganda de partido político, de coligação ou de candidato.*

*§ 3º Aos fiscais partidários, nos trabalhos de votação, só é permitido que, em seus crachás, constem o nome e a sigla do partido político ou coligação a que sirvam, vedada a padronização do vestuário.*

*§ 4º No dia do pleito, serão afixadas cópias deste*

artigo em lugares visíveis nas partes interna e externa das seções eleitorais. (NR)”

“Art. 40-B. A representação relativa à propaganda irregular deve ser instruída com prova da autoria ou do prévio conhecimento do beneficiário, caso este não seja por ela responsável.

Parágrafo único. A responsabilidade do candidato estará demonstrada se este, intimado da existência da propaganda irregular, não providenciar, no prazo de quarenta e oito horas, sua retirada ou regularização e, ainda, se as circunstâncias e as peculiaridades do caso específico revelarem a impossibilidade de o beneficiário não ter tido conhecimento da propaganda.”

“Art. 53-A. É vedado aos partidos políticos e às coligações incluir, no horário destinado aos candidatos às eleições proporcionais, propaganda das candidaturas a eleições majoritárias, ou vice-versa, ressalvada a utilização, durante a exibição do programa, de legendas com referência aos candidatos majoritários, ou, ao fundo, de cartazes ou fotografias desses candidatos.

§ 1º Fica vedada a inserção de depoimento de candidatos a eleições proporcionais no horário da propaganda das candidaturas majoritárias e vice-versa, bem como a utilização da propaganda de candidaturas proporcionais como propaganda de candidaturas majoritárias e vice-versa.

§ 2º Aplicam-se as vedações previstas no § 1º às campanhas dos candidatos aos cargos majoritários no horário de propaganda de outras candidaturas majoritárias.

§ 3º O partido político ou a coligação que não observar a regra contida neste artigo perderá, em seu horário de propaganda gratuita, tempo equivalente no horário reservado à propaganda da eleição disputada pelo candidato beneficiado.”

Art. 57-A É permitida a propaganda eleitoral na Internet, nos termos desta Lei, após o dia 5 de julho do ano da eleição.

Art. 57-B A propaganda eleitoral na Internet poderá ser realizada nas seguintes formas:

I - em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de Internet estabelecido no País;

II - em sítio do partido ou da coligação, com

endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de Internet estabelecido no País;

III – por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação;

IV - por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados de candidatos, partidos ou coligações ou de iniciativa de qualquer pessoa natural.”

“Art. 57-C Na Internet, é vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga.

§ 1º É vedada, ainda que gratuitamente, a veiculação de propaganda eleitoral na Internet, em sítios:

I – de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos;

II – com destinação profissional;

III – oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º A violação do disposto neste artigo sujeita o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).”

“Art. 57-D É vedado aos provedores de conteúdo e de serviços multimídia, bem como às empresas de comunicação social na Internet, nos conteúdos disponibilizados em suas páginas eletrônicas:

I - transmitir, ainda que sob a forma de entrevista jornalística, imagens, texto ou som sobre a realização de pesquisa ou qualquer outro tipo de consulta popular de natureza eleitoral em que seja possível identificar o entrevistado ou em que haja manipulação de dados;

II - usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular propaganda com esse efeito;

III - dar tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação;

IV - veicular ou divulgar filmes, novelas, minisséries ou qualquer outra matéria com alusão ou crítica a candidato ou partido político, mesmo que dissimuladamente, exceto com conteúdos jornalísticos ou debates políticos;

V - divulgar o nome de página eletrônica que se refira a candidato escolhido em convenção, ainda quando preexistente, inclusive se coincidente com o nome do candidato ou com a variação nominal por ele adotada.

Parágrafo único. A violação do disposto neste artigo sujeita o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais)."

"Art. 57-E São vedadas às pessoas relacionadas no art. 24, a utilização, doação ou cessão de cadastro eletrônico de seus clientes, em favor de candidatos, partidos ou coligações.

§ 1º É proibida a venda de cadastro de endereços eletrônicos.

§ 2º A violação do disposto neste artigo sujeita o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais)."

"Art. 57-F Aplicam-se ao provedor de conteúdo e de serviços multimídia que hospeda a divulgação da propaganda eleitoral de candidato, partido ou coligação, as penalidades previstas nesta Lei, se, em vinte e quatro horas após a notificação de decisão da Justiça Eleitoral sobre a existência de propaganda irregular, não tomar providências para a cessação dessa divulgação."

"Art. 57-G É facultada a veiculação, na Internet, de debates sobre eleições majoritária ou proporcional, assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação na Câmara dos Deputados e facultada a dos demais, observado o disposto no art. 46."

"Art. 57-H As mensagens eletrônicas enviadas por candidato, partido ou coligação, por qualquer meio, deverão dispor de mecanismo que permita seu descadastramento pelo destinatário, obrigado o remetente a providenciá-lo no prazo de quarenta e oito horas.

Parágrafo único. Mensagens eletrônicas enviadas após o término do prazo previsto no caput sujeitam os responsáveis ao pagamento de multa no valor de R\$ 100,00 (cem reais), por mensagem."

"Art. 57-I Sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, será punido, com multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), quem realizar

*propaganda eleitoral na Internet, atribuindo indevidamente sua autoria a terceiro, inclusive a candidato, partido ou coligação.”*

*“Art. 57-J A requerimento de candidato, partido ou coligação, observado o rito previsto no art. 96, a Justiça Eleitoral poderá determinar a suspensão, por vinte e quatro horas, do acesso a todo conteúdo informativo dos sítios da Internet que deixarem de cumprir as disposições desta Lei.*

*§ 1º A cada reiteração de conduta, será duplicado o período de suspensão.*

*§ 2º No período de suspensão a que se refere este artigo, a empresa informará, a todos os usuários que tentarem acessar seus serviços, que se encontra temporariamente inoperante por desobediência à legislação eleitoral.”*

*“Art. 58-A. Os pedidos de direito de resposta e as representações por propaganda eleitoral irregular em rádio e televisão tramitarão preferencialmente em relação aos demais processos em curso na Justiça Eleitoral.”*

*“Art. 91-A. No momento da votação, além da exibição do respectivo título, o eleitor deverá apresentar documento de identificação com fotografia.”*

*Art. 97-A. Nos termos do artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, considera-se duração razoável do processo que possa resultar em perda de mandato eletivo o período máximo de um ano, contado da sua apresentação à Justiça Eleitoral.*

*§ 1º A duração do processo de que trata o “caput” abrange a tramitação em todas as instâncias da Justiça Eleitoral.*

*§ 2º Vencido o prazo de que trata o “caput”, o juiz ou tribunal sobrestará todas as demais deliberações, até que se ultime sua manifestação no feito em atraso, sem prejuízo da aplicação do art. 97 e de representação ao Conselho Nacional de Justiça.”*

**Art. 5º** Fica criado, a partir das eleições de 2014, inclusive, o voto impresso conferido pelo eleitor, garantido o total sigilo do voto e observadas as seguintes regras:

**§ 1º** A máquina de votar exibirá para o eleitor, primeiramente, as telas referentes às eleições proporcionais; em seguida, as referentes às eleições

majoritárias; finalmente, o voto completo para conferência visual do eleitor e confirmação final do voto.

§ 2º Após a confirmação final do voto pelo eleitor, a urna eletrônica imprimirá um número único de identificação do voto associado à sua própria assinatura digital.

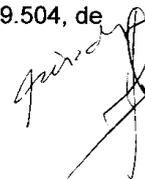
§ 3º - O voto deverá ser depositado de forma automática, sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

§ 4º Após o fim da votação, a Justiça Eleitoral realizará, em audiência pública, auditoria independente do software mediante o sorteio de 2% (dois por cento) das urnas eletrônicas de cada Zona Eleitoral, respeitado o limite mínimo de três máquinas por município, que deverão ter seus votos em papel contados e comparados com os resultados apresentados pelo respectivo boletim de urna.

§ 5º É permitido o uso de identificação do eleitor por sua biometria ou pela digitação do seu nome ou número de eleitor, desde que a máquina de identificar não tenha nenhuma conexão com a urna eletrônica.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 7º** Fica revogado o § 3º do art. 45 da Lei nº 9.504, de 1997.



## JUSTIFICAÇÃO

O projeto aqui apresentado é o resultado de um processo de discussão que envolveu representantes de todos os partidos da Câmara dos Deputados, visando aperfeiçoar as normas que disciplinam as eleições no País. Além de incluir sugestões de **todos os partidos**, o projeto contém também alterações trazidas pela Bancada Feminina da Casa.

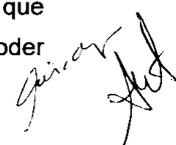
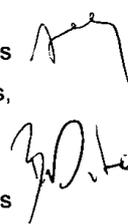
O Congresso Nacional deu um passo importante ao votar a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, que consolidou novas regras para as eleições, atualizando dispositivos do Código Eleitoral de 1965 que se haviam tornado obsoletos. A Lei 9.096, por sua vez, votada em 1995, estabeleceu novas diretrizes para os partidos políticos, coerentes com o espírito da nova Constituição de ampla liberdade e autonomia partidárias.

Essas normas estabeleceram um novo patamar legal para o funcionamento da política no Brasil, compatível com as mudanças das últimas décadas do século 20 nas formas de propaganda política. E, sobretudo, dificultaram casuísmos e mudanças de última hora nas regras do jogo, tão frequentes no período do regime militar e, ainda depois, na redemocratização.

Restaram, contudo, pontos pouco ou mal regulamentados, abrindo espaço para que a Justiça Eleitoral criasse regras por meio de Resoluções. As divergências nas interpretações dos juízes em diferentes momentos e localidades, por sua vez, geram insegurança na definição das condutas que devem ser evitadas pelos agentes políticos durante o processo eleitoral.

Os conflitos em torno do âmbito de atuação de partidos e candidatos nas campanhas eleitorais têm levado a trâmites intermináveis nos tribunais, judicializando as disputas.

Novas mudanças nos meios de comunicação também estão a desafiar as normas existentes, exigindo regulamentação específica que permita que princípios essenciais à democracia, como o controle sobre o abuso do poder



econômico e o direito à liberdade de expressão, possam ser aplicados quando esses meios são usados nas eleições.

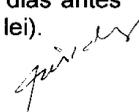
A necessidade de estabelecer regras claras, recuperando o poder normativo do Congresso, fez com que o Presidente da Casa, deputado Michel Temer, e o Colégio de Líderes criassem um grupo de trabalho com a tarefa de definir os vícios e os pontos de conflito, evitando restrições indevidas ao debate e à propaganda eleitoral. O grupo preocupou-se também em regulamentar de forma eficaz o uso da Internet nas campanhas, permitindo que o cidadão possa usar da tecnologia a seu favor, participando livremente da discussão política.

As propostas foram amplamente debatidas, em sucessivas reuniões, com intensa participação de parlamentares de todos os partidos. É natural que, em matéria tão polêmica, tenham surgido sugestões as mais diversas – o projeto, contudo, priorizou os acordos e a construção do consenso entre os partidos, remetendo eventuais divergências para a decisão da maioria, em Plenário.

Os principais pontos que resultaram desse processo são os seguintes:

1. **Uso da Internet:** fica amplamente autorizado o uso da internet nas campanhas eleitorais, diminuindo custos e fixando regras claras, além de prever doações de pessoas físicas por esse caminho.
2. **Definição do conceito de quitação eleitoral:** passa a ser considerado quite com a Justiça Eleitoral aquele que comprovar o regular pagamento das parcelas das multas eleitorais. É definido também que, sempre que houver concomitância de multas para diferentes candidatos, será considerado quite aquele que pagar a multa que, individualmente, lhe couber, sem qualquer tipo de responsabilidade solidária com outros candidatos.
3. **Inelegibilidade:** passa a ser permitido que o candidato considerado inelegível pela Justiça Eleitoral possa concorrer quando, no transcorrer do processo eleitoral, sobrevier decisão que restabeleça seus direitos, inclusive por força de competência de outro ramo do Judiciário.
4. **Prazo para julgamento de registro de candidatura:** os pedidos de registros de candidatos deverão ser julgados até 45 dias antes da data das eleições (hoje esse prazo não é definido em lei).

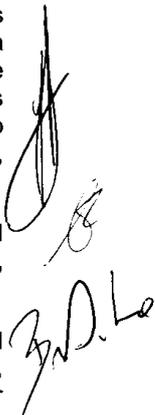
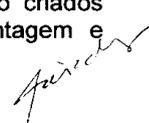







5. **Arrecadação de recursos e gastos no começo da campanha:** os candidatos poderão, imediatamente após as convenções, arrecadar recursos e realizar atos referentes à estruturação da campanha, pois os partidos receberiam os números de CNPJ com antecedência, para distribuir entre eles.
6. **Débitos de Campanha:** na prestação de contas, faculta-se às instâncias partidárias assumir, desde que autorizadas pelo órgão nacional de direção, eventuais débitos pendentes. Dessa forma, estamos afastando a hipótese de um candidato ter suas contas desaprovadas em razão da existência de débito não quitado.
7. **Recursos ao TSE:** possibilita-se a apresentação de recurso para o TRE e para o TSE na hipótese de rejeição de contas dos candidatos.
8. **Prazos para representação:** são estabelecidos prazos para os partidos apresentarem representação no que diz respeito a captação ilícita de sufrágio, gastos proibidos e apuração de condutas vedadas a agentes públicos em campanhas eleitorais (art. 73 da Lei 9.504/97). Atualmente, não há prazo determinado, o que tem gerado insegurança jurídica para partidos e candidatos, com julgamentos contraditórios.
9. **Estabelecimento do valor da multa em razão do potencial lesivo da conduta praticada em desconformidade com a lei, visando evitar injustiças contra candidatos.**
10. **Definição mais clara do que caracteriza propaganda eleitoral antecipada:** propõe-se uma definição clara sobre aquilo que deve, ou não, ser considerado propaganda antecipada, de forma a evitar decisões judiciais que variam conforme o Município ou Estado. Deixam de ser assim consideradas algumas condutas expressamente previstas no projeto: a participação de pré-candidatos em entrevistas jornalísticas, a realização de reuniões em recinto fechado e a realização de prévias partidárias.
11. **Bonecos, cartazes, cavaletes móveis:** permite-se a colocação desses meios de propaganda em vias públicas, desde que não dificultem o bom andamento do trânsito de veículos e pessoas.
12. **Pagamento de material impresso:** na prestação de contas, quando se tratar de propaganda impressa de vários candidatos, em conjunto, cada um deve declarar apenas o valor que foi, individualmente, gasto por ele; se somente um custear o material, bastará que este declare.
13. **Maior controle contra campanha "suja" na TV:** são criados critérios legais claros, definindo os conceitos de montagem e trucagem.



14. **Definição de regras para debates:** permite-se a transmissão de debates no rádio e na televisão sempre que houver a concordância de dois terços dos partidos que possuem candidatos majoritários naquela circunscrição.
15. **Agilização do julgamento dos processos:** passam a ter tramitação preferencial, na Justiça Eleitoral, os pedidos de direito de resposta e as representações por propaganda irregular em rádio ou TV, de forma a assegurar maior celeridade no julgamento de situações urgentes e relevantes ocorridas durante o período de campanha.

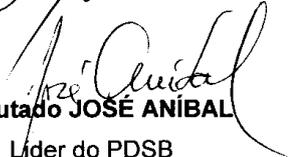
Tais preceitos, além de outros insertos no texto da proposição, valorizam a política e as campanhas eleitorais, contribuindo para eliminar incertezas e diminuir os conflitos em torno de interpretações sobre as regras vigentes. De outro lado, sintonizam o país com o resto do mundo, inovando na regulamentação da Internet nas campanhas eleitorais.

Na certeza de estarmos contribuindo para o aperfeiçoamento de nossos costumes políticos, contamos com o apoio dos nossos Pares para as mudanças ora apresentadas.

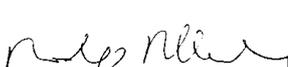
Sala das Sessões, em        de        2009

  
Deputado **HENRIQUE ALVES**  
Líder do PMDB

  
Deputado **CANDIDO VACCAREZZA**  
Líder do PT

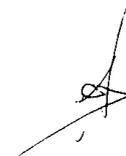
  
Deputado **JOSÉ ANÍBAL**  
Líder do PDSB

  
Deputado **RONALDO CAIADO**  
Líder do DEM

  
Deputado **RODRIGO ROLLEMBERG**  
Líder do PSB

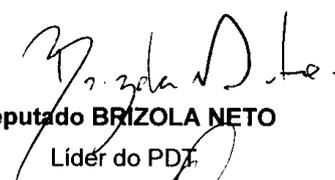
  
Deputado **SANDRO MABEL**  
Líder do PR





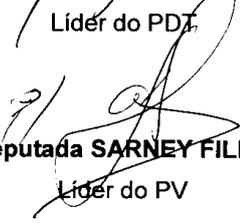


Deputado **MÁRIO NEGROMONTE**  
Líder do PP

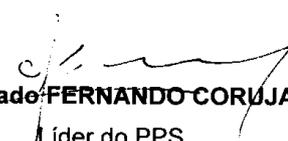


Deputado **BRIZOLA NETO**  
Líder do PDT

Deputado **JOVAIR ARANTES**  
Líder do PTB



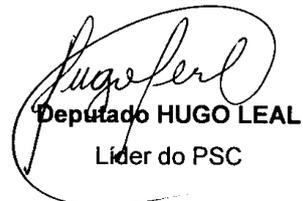
Deputada **SARNEY FILHO**  
Líder do PV



Deputado **FERNANDO CORUJA**  
Líder do PPS



Deputado **DANIEL ALMEIDA**  
Líder do PCdoB



Deputado **HUGO LEAL**  
Líder do PSC

Deputado **IVAN VALENTE**  
Líder do PSOL

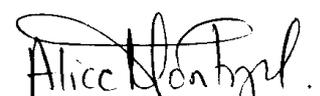
Deputado **ULDURICO PINTO**  
Líder do PMN

Deputado **CLÉBER VERDE**  
Líder do PRB

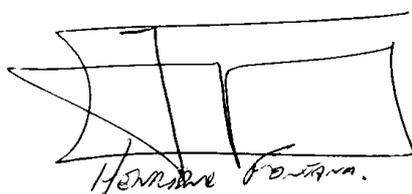


Deputado **CARLOS WILLIAN**  
Líder do PTC

Deputado **IVAN VALENTE**  
Líder do PSOL



Deputada **ALICE PORTUGAL**  
Coordenadora da Bancada Feminina

**HENRIQUE FONTANA**

