



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

Alex Machado Campos

**COMPORTAMENTO PARLAMENTAR ESTRATÉGICO NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS: UM ESTUDO A PARTIR DO FIM DO VOTO SECRETO**

Brasília
2015

Alex Machado Campos

**COMPORTAMENTO PARLAMENTAR ESTRATÉGICO NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS: UM ESTUDO A PARTIR DO FIM DO VOTO SECRETO**

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

Orientador: Prof. Dr. Ricardo de João Braga

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2015

Autorização

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

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Campos, Alex Machado.

Comportamento parlamentar estratégico na Câmara dos Deputados
[manuscrito] : um estudo a partir do fim do voto secreto / Alex Machado Campos.
-- 2015.

124 f.

Orientador: Ricardo de João Braga.

Impresso por computador.

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

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Deputado federal,
comportamento, Brasil. 3. Prática parlamentar, Brasil. 4. Voto secreto, Brasil. I.
Título.

CDU 342.534(81)

**COMPORTAMENTO PARLAMENTAR ESTRATÉGICO NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS: UM ESTUDO A PARTIR DO FIM DO VOTO SECRETO**

Trabalho de Conclusão do Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo

Aluno: Alex Machado Campos

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ricardo de João Braga
Presidente – Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOR)

Prof. Dr. Antônio Teixeira Barros
Examinador Interno – Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOR)

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Examinador Externo – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UNB)

Examinador suplente
Instituição

Brasília, 11 de agosto de 2015

Dedico este trabalho a todos que se entregam à difusão do saber e à democratização da cultura, concientes do seu efetivo papel de transformadores sociais. No dizer do sociólogo pernambucano

Gilberto Freyre: *“O saber deve ser como um rio, cujas águas doces, grossas, copiosas, transbordem do indivíduo, e se espriem, estancando a sede dos outros. Sem um fim social, o saber será a maior das futilidades”*.

Agradecimentos

À minha amada mãe, Miriam, professora e educadora obstinada, amiga e confidente, por ter me despertado, lá trás, o gosto pelo conhecimento. Ao meu inesquecível pai, José Ferreira Campos, *in memoriam*, amigo e companheiro, mestre e humanista, de sabedoria ímpar, por ter me forjado em apurado senso crítico e me orientado para os grandes desafios da vida. Às minhas irmãs, Mônica e Mirella, pelo amor desses incondicionais, que nos fazem topar qualquer empreitada. Aos amores da minha vida – porto seguro da minha existência – Aninha, Brunão e Clarinha, pelo apoio, paciência, amor, carinho e colaboração, nesses anos de dedicação ao mestrado. Aos meus amigos e sócios, Luís Peres e André Ávila, que não só me apoiaram incondicionalmente no projeto, mas foram partícipes de profundas e profícuas discussões teóricas. Aos amigos Jáder Carneiro, *in memoriam*, Ricardo Martins e Eduardo Holanda, irmãos de jornada, pelo incentivo, apoio e colaboração. Ao querido amigo e orientador – orientador mesmo; de verdade – Ricardo Braga, que carrega a um só tempo a densidade humana e a acadêmica, pela compreensão e orientações que me levaram à concretização deste projeto. Minha gratidão especial ao CEFOR. Agradeço, por fim, a Deus e à espiritualidade maior pela oportunidade de estudo e de trabalho ao lado de tantas pessoas de bem.

Os interesses do homem como indivíduo nem sempre coincidem com os interesses desse mesmo homem como ser coletivo (...)

Lúcio Costa

Resumo

O objetivo do presente estudo é explorar aspectos e circunstâncias que circundam a dinâmica do comportamento parlamentar no âmbito de processos decisórios envolvendo matérias que extinguem privilégios e prerrogativas dos mandatos parlamentares. Ao assumir como premissa a proposta teórica de que deputados fazem escolhas racionais e votam estrategicamente, sem perder de vista a vertente teórica do neoinstitucionalismo, propõe-se estudo de caso da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 349/2001, que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 76/2013, a qual aboliu o voto secreto nas deliberações do Congresso Nacional destinadas à análise de veto presidencial e à cassação de mandato parlamentar. A análise encontrou suporte teórico nos estudos clássicos sobre o comportamento parlamentar realizados em face da experiência do Congresso Norte-Americano, bem como nos estudos legislativos já empreendidos no Brasil. Por meio de estudo de caso de natureza exploratória, foram investigados fatores relacionados à aprovação da matéria na Câmara dos Deputados e analisados aspectos que de algum modo permitissem compreender a dinâmica das decisões dos deputados que resultam no fim de uma prerrogativa parlamentar ou na extinção de um privilégio. A partir do método *process tracing* foram analisados pronunciamentos, peças e pareceres produzidos no curso da tramitação da matéria. Também foram resgatados documentos históricos associados à proposição e analisada a repercussão do tema na mídia impressa. Realizaram-se ainda entrevistas com servidores da Câmara dos Deputados que, de algum modo, vivenciaram um dos turnos de votação da PEC nº 349/2001. Identificou-se que a PEC mencionada foi alçada à agenda de votações da Câmara dos Deputados e veio a ser aprovada, basicamente, em razão da conjugação de quatro aspectos: a ocorrência de eventos críticos ou de contextos políticos nos períodos que precederam a votação de cada um dos turnos da proposição; o bombardeio de notícias de tais eventos críticos nos principais jornais do país, no período que antecedeu cada um dos turnos de votação; o sentido de preservação das carreiras (conexão eleitoral) cultivado no seio da Câmara e a ação estratégica dos presidentes da Câmara dos Deputados, em períodos distintos.

Palavras-Chave: Câmara dos Deputados; Comportamento Parlamentar; Escolha Racional; Voto Estratégico; Conexão Eleitoral; Voto Secreto.

Abstract

The purpose of this study is to explore aspects and circumstances surrounding the dynamics of parliamentary conduct regarding the decision-making process involving matters that extinguish privileges and prerogatives of the parliamentary term. By assuming the theoretical proposal premise that representatives make rational and strategic choices, without losing sight of the theoretical aspect of neo-institutionalism; this paper proposes the case study of the Proposed Amendment to the Constitution (aka, PEC) n° 349/2001, which culminated with the passing of the Constitutional Amendment n° 76/2013, which abolished the secret vote in the National Congress resolutions that are subject to presidential veto analysis and the forfeiture of parliamentary office. The analysis found theoretical support in classical studies about representatives' conduct in the US Congress experience, as well as legislative studies already arisen in Brazil. Through a case study with exploratory purpose, factors related to approval of the matter in the House of Representatives were investigated and the aspects analyzed did not allow us to understand the dynamics of the representatives' decisions, which result to the end of a parliamentary prerogative or the extinction of a privilege. From the process tracing method, pleadings and statements were analyzed as well as courses that happened during the process of conduction of the matter. In addition, historical documents associated with the proposition were retrieved, with repercussion in the media, interviews and articles. Also, interviews were conducted with employees of the House of Representatives, which never participated in one of the voting rounds of the PEC 349/2001. It was identified that the referred PEC was raised to the voting agenda of the House of Representatives and was approved, basically, due to the combination of four aspects: (a) the occurrence of critical events or political contexts in the periods preceding the vote of each one of the terms shifts; (b) the alarming impact of such critical events in the major newspapers of the country, right before each one of the rounds of voting; (c) the sense of preservation of careers developed within the House of Representatives and (d) the strategic action of the presidents of the House of Representatives, in different periods.

Keywords: House of Representatives; Parliamentary behavior; Rational Choice; Strategic voting; Electoral connection; Secret vote.

LISTA DE QUADROS

1. Voto secreto no parlamento – 20 países europeusp. 70
2. Evolução constitucional do instituto do voto secreto no Brasil p. 72
3. Entrevistas com servidores da Câmara dos Deputadosp. 90
4. Notícias sobre a PEC nº 349/01, votação em 1º Turno p. 95
5. Notícias sobre a PEC nº 349/01, votação em 2º Turnop. 96

LISTA DE SIGLAS

Siglas dos Partidos:

DEM – Democratas
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN - Partido da Mobilização Nacional
PP - Partido Progressista
PPS - Partido Popular Socialista
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
PTB Partido Trabalhista Brasileiro
PFL – Partido da Frente Liberal

Siglas de proposições e normas:

PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PL - Projeto de Lei
EC – Emenda Constitucional

Outras siglas utilizadas:

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CRFB/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
STF - Supremo Tribunal Federal
RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SILEG - Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 O TEMA E OS ASPECTOS TEÓRICOS.....	17
1.1 Situando o tema	17
1.2 Abordagem do tema e o repertório teórico aplicado	22
1.2.1 Racionalidade, estratégia, neoinstitucionalismo e processos decisórios.....	25
1.2.2 A Conexão eleitoral e os estudos estadunidenses	31
1.2.3 As teorias distributivista, partidária e informacional e a lógica da ação congressual.....	34
1.2.4 Os estudos sobre o comportamento parlamentar no Brasil.....	38
1.3 Conclusão do capítulo	43
CAPÍTULO 2 O ESTUDO DE CASO COMO OPÇÃO METODOLÓGICA	45
2.1 Da pesquisa qualitativa ao estudo de caso	45
2.2 Detalhamento dos aspectos metodológicos	49
2.3 Hipóteses exploratórias	50
CAPÍTULO 3 INSTITUTO DO VOTO SECRETO: ASPECTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS ...	62
CAPÍTULO 4 PEC Nº 349/2001: CONTEÚDO E TRAMITAÇÃO	73
4.1 O conteúdo da proposta	73
4.2 Tramitação da PEC nº 349/2001	77
CAPÍTULO 5 OUTROS DADOS: ENTREVISTAS E PESQUISAS NOS PRINCIPAIS JORNAIS	87
5.1 Entrevistas: chefes de gabinetes e assessores de plenário	87
5.2 Pesquisas: O Globo, Estado de São Paulo e Folha de São Paulo	94
CAPÍTULO 6 ANÁLISE E CONCLUSÕES EM VISTA DAS HIPÓTESES	97
CONCLUSÃO	110
REFERÊNCIAS	114
APÊNDICES.....	122

INTRODUÇÃO

No ambiente congressional, é possível identificar a aprovação de inúmeras legislações que extinguem privilégios dos parlamentares e suprimem prerrogativas de seus mandatos.

Apenas para exemplificar, estabelecemos a promulgação da Constituição de 1988 como um marco temporal hipotético, e encontramos, desde então, diversas matérias com o perfil descrito. Todas elas foram transformadas em norma jurídica, de estatura constitucional ou não.

No rol estão: (i) a Lei Complementar nº 135/2010, denominada de Lei da Ficha Limpa, que instituiu novas hipóteses de inelegibilidade; (ii) a Emenda Constitucional nº 70/2013, que estabelece o fim do voto secreto nas deliberações de veto e cassação de mandato; (iii) a Emenda Constitucional nº 50/2006, que extinguiu a parcela indenizatória por convocação extraordinária; (iv) o Decreto Legislativo nº 210/2013, que acabou com os chamados 14º e 15º salários dos congressistas; (v) a Lei nº 9.840/99, que instituiu normas de combate à corrupção eleitoral (punindo a subtração de sufrágio); (vi) a Emenda Constitucional nº 35/2001, que estabeleceu o fim da licença para processar criminalmente parlamentar; (vii) a Lei nº 9.504/97, que instituiu rol de condutas vedadas aos agentes públicos nas eleições; (viii) a Lei Complementar nº 64/90, denominada Lei de Inelegibilidades, instituindo rol de hipóteses de inelegibilidade; (ix) a Lei nº 8.429/92, denominada de Lei de Improbidade Administrativa; (x) a Emenda Constitucional de Revisão nº 6/94, a qual impede que a renúncia interrompa o processo de cassação parlamentar; (xi) Emenda Constitucional nº 50/2006, que alterou a constituição para, entre outras coisas, diminuir o recesso parlamentar.

Ao invés de se traduzir em aparente contradição, já que é disseminada a ideia de que deputados são autorreferenciados e de que agem invariavelmente voltados apenas à realização dos seus próprios interesses, a constatação de que matérias com tais características são aprovadas na Câmara dos Deputados – com regular frequência, desde a Constituição de 1988 – reacende o debate sobre os aspectos que circundam a dinâmica do comportamento congressional.

O tema põe luz sobre a discussão relativa à ação estratégica contida nas escolhas parlamentares.

E o que leva então deputados a aprovarem projetos que extinguem privilégios e prerrogativas dos próprios mandatos?

Estudos sobre o comportamento parlamentar, como se verá adiante, mostram que os processos decisórios no ambiente parlamentar são altamente institucionalizados e sofrem

influência de inúmeros fatores. Os mesmos estudos mostram ainda que deputados agem estrategicamente e atuam fazendo cálculos, de modo que a sua atuação pode resultar tanto na aprovação de políticas de custos difusos com benefícios concentrados (paroquialismo) quanto na aprovação de políticas de alcance e benefícios difusos (universalismo) (ARNOLD, 1990).

Nesse espectro, constiui dado verificável o fato de que deputados aprovam matérias que aparentemente possam repercutir, desfavoravelmente, em suas carreiras ou em seus mandatos. Mas como deputados, a quem a população atribui perseguir, predominantemente, interesses particularistas ou benefícios concentrados, são capazes de produzir políticas de benefícios difusos ou coletivos, mesmo que tais políticas afetem de algum modo os seus interesses? Mais: como se situa o fenômeno diante de um ambiente onde a reeleição e a preservação da carreira política são tomadas como matriz fundamental para a compreensão do comportamento parlamentar (MAYHEW, 1974; ARNOLD, 1990; WEINGAST; MARSHALL, 1988; MAINWARING, 2001)?

Tais fenômenos já vêm sendo discutidos com profundidade por inúmeros autores. Os estudos que eclodem desses debates relacionam aspectos como a ação estratégica dos atores congressuais, a racionalidade das decisões, o auto-interesse do parlamentar na arena legislativa (continuidade das carreiras), interferência de regras e instituições, bem como aspectos associados ao concerto institucional brasileiro.

Se fosse possível resumir fenômeno tão complexo, poder-se-ia afirmar que o auto-interesse se reflete na busca de benefícios próprios voltados à, no mínimo, manutenção da carreira política. Partindo dessa premissa, o presente estudo caminha na direção de demonstrar que o auto-interesse, manifestado no âmbito das organizações legislativas, ocorre mesmo diante de matérias que promovem interesses difusos, ainda que tais matérias possam representar a supressão de prerrogativas e privilégios do mandato, em movimento aparentemente contraditório, que acentua, contudo, como a arena parlamentar se desenvolve em um ambiente de cálculos e de antecipações projetados pelos seus atores, os deputados.

Em uma reflexão inicial, que se inspire no senso comum como parâmetro, a opinião dominante sobre a política, cultivada no imaginário do cidadão brasileiro, é a de que o parlamentar age, via de regra, focado unicamente em interesses pessoais e eleitorais. O mesmo cidadão que compartilha essa crença, situada no padrão médio de opinião, não costuma acreditar que grande parte dos deputados seja capaz de votar em matérias que de algum modo lhes

desfavoreçam. Por fim, esse mesmo conjunto de cidadãos também não acredita, via de regra, que a maior parte dos políticos atue voltado aos interesses da população.

Embora sustentada por dados da realidade, tal conclusão, que constitui pensamento predominante, não pode ser validada cientificamente, vez que reducionista e incapaz de alcançar a complexidade dos aspectos imbricados no comportamento observável na arena parlamentar.

Contudo, é esse senso comum aqui criticado que, ao menos, conduz a discussão a ser aqui travada ao núcleo de um debate que, cercado de variáveis, põe o parlamentar, em inúmeros momentos da vida congressual, diante de um dilema íntimo incontornável: acatar propostas que lhes desfavoreçam de algum modo ou ameaçar a reputação que conseqüentemente trará repercussões à continuidade de suas carreiras.

Merece destaque também o fato de que, no caso da abolição (parcial) do voto secreto nas votações do Congresso Nacional, objeto de estudo desta dissertação, a própria dinâmica estratégica das decisões congressuais estava em jogo, na medida em que a possibilidade de “votar secreto” (em determinadas deliberações) costuma ser fator estratégico para tomada da decisão.

A investigação de fatores que eventualmente permitam a compreensão do fenômeno constitui o cerne deste estudo de caso. Além disso, busca-se promover o registro dos aspectos históricos, sociais e institucionais que cicundaram a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 349/2001, a qual culminou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 76/2013, e veio abolir o voto secreto nas deliberações do Congresso Nacional destinadas à análise de veto presidencial e à cassação de mandato parlamentar.

Vislumbra-se que a proposição objeto do estudo de caso pode ser um ponto de partida para análise de características, causas e circunstâncias relacionadas à aprovação de outras matérias semelhantes no âmbito da Câmara dos Deputados; matérias que igualmente resultaram na extinção de privilégios e de prerrogativas parlamentares, a exemplo do fim da ajuda de custo aos parlamentares no início e no fim de cada sessão legislativa - ajuda conhecida como 14º e 15º salários - e da diminuição do recesso parlamentar.

Nesse sentido, admite-se, como hipótese de trabalho, a ideia de que alguns fatores estiveram associados à aprovação da PEC nº 349/2001, no âmbito da Câmara dos Deputados: (i) a visibilidade do tema na mídia, (ii) a pressão exercida por movimentos sociais e pela sociedade, diretamente, por intermédio das mídias sociais, (iii) a intervenção estratégica de líderes de coalizão, (vi) a ocorrência de um contexto político precipitador, (v) a alteração da proposta

original e (vi) a proximidade das eleições gerais – revelando, nesse último caso, a preocupação do parlamentar com manutenção da sua carreira política.

Ao adotar como premissa teórica a ideia de que deputados agem de forma estratégica e de que estão permanentemente submetidos a limites institucionais, propõe-se que a conjugação dos fatores acima relacionados podem estar comumente presentes na deliberação de proposições como a analisada na presente pesquisa, o que permitiria melhor compreender a dinâmica do processo decisório no âmbito da Câmara dos Deputados, revelando, por conseguinte, em que contexto se processam as escolhas parlamentares.

Adiante, o trabalho foi dividido em seis capítulos. O primeiro compreende a abordagem do tema e o repertório teórico aplicado ao fenômeno. Dele se podem extrair as balizas teóricas que sustentam ou iluminam as discussões propostas no estudo de caso. O segundo capítulo detalha os aspectos metodológicos utilizados no âmbito da dissertação, dos levantamentos processados pelo autor junto aos bancos de dados e documentos existentes no âmbito da Câmara dos Deputados, às entrevistas realizadas com servidores que atuam em lideranças partidárias. Já no terceiro capítulo, o instituto do voto secreto é estudado sob o ponto de vista teórico e histórico, como uma espécie de contributo à formação de uma história do voto secreto nos parlamentos. No quarto capítulo, é o próprio conteúdo da Proposta de Emenda à Constituição nº 349/2001 que é examinando, bem como a sua tramitação até aprovação pelo plenário da Câmara dos Deputados.

No penúltimo capítulo, quadros ilustrativos trazem o resumo das entrevistas realizadas com servidores da Câmara dos Deputados e a síntese das notícias publicadas pelos três principais jornais do país nos dias que antecederam as votações de primeiro e segundo turno da PEC.

Por fim, no sexto capítulo, os dados colhidos são analisados à luz das hipóteses exploratórias elencadas.

CAPÍTULO 1

O TEMA E OS ASPECTOS TEÓRICOS

1.1 SITUANDO O TEMA

O debate público sobre a moralização (talvez “qualificação” fosse a expressão conceitualmente mais adequada) da atividade política é crescente na sociedade Brasil, ilustrando, assim, a importância dessa dimensão da política para a vida democrática. Há uma espécie de

sentimento social voltado à necessidade de qualificação das carreiras e uma preocupação ainda maior com o fim de certas práticas no ambiente da política. Esse fenômeno, que se enxerga, inicialmente, a partir de uma constatação empírica, tem repercutido em alguma medida na elaboração de legislações voltadas à materialização desse sentimento.

Entre as mudanças reivindicadas, algumas resultaram em legislações que representaram o fim de privilégios, a qualificação da carreira política e o fim de prerrogativas dos parlamentares, conquanto tenham sido aprovadas a partir de cálculos (dos deputados) que não necessariamente levaram em conta o compromisso dos parlamentares com o mérito das bandeiras contidas nas propostas analisadas.

Como já se mencionou na parte introdutória desta pesquisa, o parlamentar age, de uma maneira geral, de forma estratégica, havendo ainda uma crença social de que a maioria dos deputados busca satisfazer os seus interesses pessoais e eleitorais. Essa mesma crença, cultivada invariavelmente pelo cidadão comum, costuma não acreditar que deputados sejam capazes de votar em matérias que lhes sejam desfavoráveis.

Essa percepção comum, embora distorcida, vez que não explica por que determinados resultados legislativos são obtidos, é coerente com pesquisas de opinião que tentam medir o nível de credibilidade das instituições legislativas. Pesquisas que apuram o nível de confiança e de credibilidade das pessoas nas instituições brasileiras indicam que o Poder Legislativo figura entre as instituições que menos inspiram confiança e credibilidade nos cidadãos.

Pesquisa recente realizada pelo Datafolha (2015), mostra que só 9% dos brasileiros consideram ótimo ou bom o desempenho de deputados e senadores. A mesma pesquisa aponta que para 50% dos brasileiros a atuação dos congressistas é ruim ou péssima.

Pesquisa realizada em 2014 pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope)¹ lista o Congresso Nacional nas últimas posições na medição de confiança e credibilidade entre 18 instituições pesquisadas. O Congresso Nacional assume a 17ª posição, com 35 pontos, e os partidos políticos, a 18ª, atingindo 30 pontos (IBOPE, 2014).

¹ Desde 2009 o Ibope pesquisa a opinião dos brasileiros sobre suas instituições. O Instituto criou um indicador, o Índice de Confiança Social - ICS, que dá peso às respostas, variando de 0, quando não há nenhuma confiança, a 100, quando o entrevistado diz ter muita confiança na instituição. Entre as 18 instituições avaliadas na pesquisa IBOPE (2013) estão as seguintes: Corpo de Bombeiros (77); Igrejas (66); Forças Armadas (64); Meios de Comunicação (56); Empresas (51); Organizações da Sociedade Civil (49); Polícia (48); Bancos (48); Escolas Públicas (47); Poder Judiciário, Justiça (46); Presidente da República (42).

Pesquisa do mesmo instituto, realizada em 2006, identificou que a maioria absoluta da população brasileira considera a classe política desonesta (82%), egoísta (81%) ou interessada em promover os próprios interesses (87%). Quase 80% da população brasileira desconfia do Congresso Nacional e menos de 16% considera ótimo ou bom o desempenho da instituição nas últimas décadas (CESOP, 2006; DATAFOLHA, 2010).

Do primeiro presidente eleito após a Constituição 1988 (Fernando Collor) à era Lula-Dilma, pode-se listar uma sequência de escândalos que envolvem agentes políticos e uma quantidade tão expressiva quanto envolvendo deputados federais (ANASTASIA e SANTANA, 2008).

Dentre os principais escândalos envolvendo deputados federais pós Constituição de 1988 destacam-se, entre outros: **i)** na 49ª Legislatura: entre 1993 e 1994, a CPI Mista do Orçamento, que investigou 43 parlamentares – entre eles cinco senadores – e recomendou a cassação de 18 deputados sob acusação de favorecimento pessoal, resultante do desvio do Orçamento da União; **ii)** na 50ª Legislatura: em 1997, dois deputados do PFL, João Maia e Ronivon Santiago, renunciaram ao mandato depois de terem confessado, em uma conversa telefônica grampeada, que receberam o equivalente a \$170.000,00 dólares para aprovar a emenda constitucional que permitiu a reeleição presidencial; na oportunidade, o governo Fernando Henrique Cardoso conseguiu evitar a instalação de CPI para investigar a venda de votos por parte de outros deputados; **iii)** 51ª Legislatura: em 2004, surgiram na imprensa as primeiras denúncias de que deputados recebiam dinheiro do governo federal em troca de apoio parlamentar; o escândalo conhecido como “Mensalão” ganharia corpo oito meses depois, quando a denúncia foi formalizada por um dos líderes dos partidos da base aliada, Roberto Jefferson (PTB-RJ); na oportunidade, o Congresso formou duas CPIs Mistas da Câmara e do Senado para investigar as denúncias, cujo relatório conjunto resultou na citação de 19 deputados: três foram cassados, quatro renunciaram ao mandato e 12 foram absolvidos pela Câmara; em agosto de 2007, o Supremo Tribunal Federal acolheu denúncia do Ministério Público e iniciou ação penal contra os 19 deputados citados pela CPI e mais 21 acusados; as denúncias envolveram formação de quadrilha, corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, falsidade ideológica e peculato. Nove ex-deputados federais foram condenados e cumpriram pena. **iv)** 52ª Legislatura: o presidente da Câmara dos Deputados, Severino Cavalcanti (PP-PE), eleito para o biênio 2005-2006, ficou apenas sete meses no cargo; foi obrigado a renunciar ao mandato depois de um empresário

denunciar que pagara cerca de R\$ 120.000,00 em propinas para renovar a concessão para explorar restaurantes, desde 2002, quando o deputado ocupava o cargo de Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados (OLIVEIRA MAYLA, 2009). v) 54ª Legislatura: em 2014, a Operação Lava Jato, deflagrada pela Polícia Federal, investiga grande esquema de lavagem e desvio de dinheiro que envolve a maior estatal do país (Petrobras), as maiores empreiteiras do Brasil, partidos políticos e congressistas de diversos partidos, com destaque para filiados do Partido Progressista (PP), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Esses são apenas os mais conhecidos casos, de uma lista alentada de escândalos.

É inescapável que o reiterado envolvimento de detentores de mandato nesses escândalos – entre outros fatores – tenha resultado em aumento da crença, situada no início deste capítulo, de que deputados promovem apenas os seus interesses e que tenha também incentivado, em alguma medida, as mobilizações de setores organizados da sociedade civil que defendem, no contexto da atividade política, padrões éticos e comportamentos mais consentâneos com a ideia de república. Esse movimento, por conseguinte (ainda que não possa ser cientificamente mensurado), tem influenciado o aperfeiçoamento e o surgimento de leis que, de algum modo, vêm introduzindo regras institucionais em consonância com os anseios de tais movimentos.

As reivindicações e anseios da sociedade civil, da opinião pública e de grupos organizados têm chegado cada vez mais rápido ao conhecimento dos congressistas, especialmente por meio de ferramentas tecnológicas que permitem a comunicação quase que instântanea. Na mesma velocidade, há a compreensão de que essas mesmas ferramentas podem funcionar como veículo de disseminação de mensagens negativas da imagem do congressista. Esse é um aspecto, dentre vários, que deve ser considerado quando se analisa o porquê de determinados resultados legislativos.

Nesse contexto, observa-se que no curso dos últimos 27 anos, desde a vigência da Constituição de 1988, congressistas aprovaram legislações que pugnaram pela mudança de comportamento no exercício do mandato e/ou qualificação das carreiras políticas. Ao mesmo tempo, parte dessas legislações resultou na extinção de privilégios e de prerrogativas parlamentares, a exemplo do fim da ajuda de custo aos parlamentares no início e no fim de cada ano (sessão legislativa), da ajuda conhecida como 14º e 15º salários.

Contudo, a simples relação causal “escândalos, insatisfação ou mobilização popular → resultados legislativos”, apesar de estar inserida nas análises sobre a lógica congressional (ARNOLD, 1990), não explica tudo, tampouco fornece informações mais precisas sobre a dinâmica e os fatores que interagem com o processo decisório, moldando o comportamento parlamentar.

Dentro dessa abordagem, um conjunto de leis é representativo do fenômeno que se pretende investigar. Todas, de algum modo, se encaixam em um dos seguintes perfis: extinguem privilégios ou prerrogativas dos mandatos parlamentares, ou constituem, de alguma forma, obstáculo à continuidade na carreira política.

Em todos os casos, percebe-se que, ao contrário do que possa achar a maior parte da população, e como já destacado no tópico anterior, deputados demonstram ser capazes de aprovar políticas de caráter universal em detrimento das políticas paroquialistas (ARNOLD, 1990; CARVALHO, 2003), ainda que as novas regras lhes sejam, supostamente, desfavoráveis.

Os processos que envolvem o surgimento desses tipos de normas – e aí se incluem os aspectos institucionais, o papel da imprensa, a presença estratégica de grupos organizados, a interferência de líderes de coalizão², a influência do governo, a preocupação com a manutenção da carreira – ilustram a complexidade dos processos decisórios no âmbito do Poder Legislativo e o modo pelo qual o parlamento produz repostas a determinadas demandas sociais, revelando que nem sempre a motivação para o comportamento parlamentar é o mérito da proposição, mas, comumente, um conjunto de incentivos e regras mesmo que interesses sejam aparentemente contrariados.

A Lei da Ficha Limpa (BRASIL, 2009), tomada aqui apenas a título de exemplo, e alvo de artigo deste autor (2013), também é representativa do fenômeno. Embora se argumente que a Lei da Ficha Limpa possa não ser considerada uma legislação que contrariou interesses de todos os parlamentares, o fato é que circunstâncias e acontecimentos que permearam a tramitação do projeto na Câmara dos Deputados demonstram que mesmo os deputados que não tinham circunstâncias pessoais que lhes inibissem o posicionamento favorável ao projeto (uma condenção por improbidade por órgão colegiado, por exemplo, que lhe deixaria inelegível), ainda assim, eram pressionados por vereadores, prefeitos e deputados estaduais, que eventualmente

² Conceito de Arnold (1990). Os líderes de coalizão, na acepção do autor, são aqueles investidos de capital político ou regimental capazes de promover manobras legislativas visando à formação de coalizões (ou desmobilização delas) em torno de um tema ou matérias que lhes interessem.

pudessem estar alcançados ante a vigência da lei. No caso da Lei da Ficha Limpa, não somente a iminente restrição à renovação de mandatos dos próprios pares, mas também a inviabilização de candidaturas de eventuais apoiadores, tornaram a aprovação da lei um incômodo para os deputados. Não obstante, a matéria foi aprovada com o apoio quase unânime dos congressistas.

Assim, como na Lei da Ficha Limpa, a legislação que será objeto do estudo também reúne elementos característicos ou peculiaridades que a coloca em um conjunto distinto de pesquisa, em que o traço marcante é o potencial efetivo da proposição de vir a se tornar uma norma que suprima um privilégio do parlamentar ou uma prerrogativa, ou ainda constitua um óbice à contituidade da carreira.

Estabelecer relações entre possíveis fatores causais, conforme hipóteses de caráter exploratório a serem formuladas, e compreender a dinâmica decisória dos contextos em que esteve inserido o resultado legislativo investigado, é central neste trabalho. Não trata o trabalho de defender ou compreender um padrão, algo extremamente tortuoso quando ao assunto é comportamento parlamentar. A ideia é promover associações possíveis a partir de fenômenos observáveis no bojo do estudo realizado.

A compreensão do fenômeno, por sua vez, é aqui discutida no campo da ciência política que foca a dinâmica dos processos decisórios internos do Poder Legislativo considerando o funcionamento e a organização do parlamento (as instituições), os cálculos e as escolhas estratégicas dos seus agentes (escolha racional e ação estratégica), e a perspectiva eleitoral ou de continuidade das carreiras inseridas no âmbito desses cálculos e escolhas (a conexão eleitoral).

Também deve ser levado em conta, nessa discussão, o arranjo político-institucional brasileiro, plasmado com o advento da Constituição da República de 1988, intitulado como “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988), modelo simbolizado por uma mescla singular entre presidencialismo, representação proporcional, multipartidarismo, e governos sustentados por coalizões partidárias.

A discussão dos aspectos teóricos em face do objeto de estudo, bem como as conclusões que sobrevêm da pesquisa, interessam, por certo, ao Poder Legislativo. Os resultados obtidos podem abrir caminho para pesquisas mais aprofundadas sobre o tema, permitindo que, mais adiante, seja ampliada a compreensão quanto à lógica do comportamento parlamentar e congressual no Brasil.

1.2 ABORDAGEM DO TEMA E O REPERTÓRIO TEÓRICO APLICADO

A constatação de que matérias são aprovadas na Câmara dos Deputados, ainda que representem o fim de privilégios e prerrogativas, ilustra como os fenômenos que envolvem o Poder Legislativo podem ser complexos e multifacetados. A rigor, o que se percebe é que deputados podem aprovar matérias que lhes defavoreçam porque calculam que a não aprovação de dada matéria, em dada circunstância, pode impingir reputação que não se caoduna com os seus planos de continuidade da carreira.

Tal compreensão remete às pesquisas sobre o tema: de uma parte, aos estudos que se dedicaram a compreender a lógica do comportamento parlamentar a partir dos estudos do neoinstitucionalismo sob o enfoque da escolha racional, com destaque para Teoria da Conexão Eleitoral e da Teoria Política Positiva, de Riker (1973); de outra parte, aos trabalhos acadêmicos nacionais que, apoiados em tais paradigmas teóricos, tentaram explicar a relação desse comportamento com a sistemática dos processos decisórios no âmbito da Câmara dos Deputados.

Nessa seara, surgem diversas questões, algumas intuitivas, que aguçam e problematizam a pesquisa. Uma delas, contudo, precisa desde já ser, senão desconstruída, ao menos contextualizada a fim de que a pesquisa alcance o seu propósito científico.

Trata-se da adoção de uma espécie de generalização do comportamento parlamentar, assumida no presente trabalho como um fenômeno observável. Assume-se que deputados agem e atuam estrategicamente, fazendo cálculos e projetando cenários. Tomam-se, aqui, portanto, os resultados legislativos como decorrência desse fenômeno. Assim, admite-se que o resultado final da deliberação é a projeção de uma construção complexa dos comportamentos estratégicos individuais. O comportamento parlamentar individualizado é considerado, assim, um fato representativo do todo na medida em que é visto como manifestação estratégica da vontade.

Não se despreza, nem se desconhece, todavia, a diversidade de posicionamentos que até contrariam ou refutam a assunção das premissas generalizadas e adotadas neste estudo. Em entrevista realizada (para fins desta pesquisa) com a assessoria de plenário do PC do B, na Câmara dos Deputados, foi possível verificar que deputados daquela agremiação adotaram posicionamentos individuais em matérias específicas, mesmo contra orientação do seu partido e/ou enfrentando a crítica do seu eleitor. Relatos semelhantes foram colhidos junto a servidores que atuam em lideranças partidárias de outras agremiações. O autor da pesquisa, como assessor de plenário da Liderança da Minoria, em 2009/2010, também obseou o posicionamento de

parlamentares que, de alguma maneira, corroboram fenômeno diverso do que será objeto do presente estudo.

Assim, é forçoso reconhecer que há um universo de parlamentares que assumem e exercem uma dimensão coletiva e universal da atividade política, guiados, em alguma medida, pelo espírito público ou por convicções ideológicas, características que os distanciam da lógica processada nesta pesquisa, que admite, a partir de estudos consagrados, que legisladores fazem cálculos e arranjos visando, via de regra, à manutenção de suas carreiras e interesses.

Ocorre que não seria rigorosamente científico desprezar, muito menos diminuir, esse universo de parlamentares em que o perfil de conduta não se coaduna com a premissa aqui assumida. É possível, sim, identificar deputados, em inúmeras legislaturas, que não se amoldam ao perfil comportamental assumido pela pesquisa. E esse registro deve ser feito já neste ponto para que se siga adiante com a análise.

Ocorre que esse universo de parlamentares – que não atuam visando necessariamente à manutenção da carreira ou fazendo permanentes cálculos eleitorais – não traduz um perfil majoritário da atuação parlamentar, tampouco é relevante para o objeto estudado, pois é incompatível em um contexto de pesquisa cuja expressão da análise trata as unidades de forma indistinta.

O debate remonta uma dualidade ou tensão clássica da relação “ação individual e resultados coletivos”. Suscita a abordagem problemática entre a passagem do nível individual para o plano agregado coletivo, o que, traduzido nas palavras de Reis (2000), seria a relação entre o “micro” e o “macro”, em que o primeiro corresponde, no limite, às ações dos atores individuais agindo racionalmente em busca de seus objetivos e o segundo ao nível da manifestação das vontades agregadas.

A discussão é clássica. É debatida de forma densa por Olson (1999) e por Downs (1999), cada um a partir do seu plano teórico, em face daquilo que se convencionou conceituar de “paradoxo da ação coletiva”. Nele, o comportamento racional dos atores no plano “micro” desponta, em tese, como propulsor de resultados irracionais no plano “macro”, frustrando, objetivos agregados coletivos. Ocorre que o paradoxo caminha, não raras vezes, para a obtenção de resultados agregados que simbolizam vitórias e virtudes coletivas. Em outras palavras, há resultados que são alcançados no nível agregado da vontade coletiva que não correspondem às vontades dos indivíduos analisados de forma isolada.

Em Downs (1999), o comportamento racional refere-se comumente ao comportamento dirigido a fins egoístas. Para o autor, homens são sempre egoístas, mesmo na política, e agem individualmente acreditando que estão sendo socialmente racionais. Para ele, o axioma do interesse individual é uma premissa que tem balizado toda teoria econômica e permitido as análises de cunho político-social.

Em síntese, o debate central da relação necessária entre racionalidade individual e racionalidade coletiva é adotado aqui, especialmente sob o enfoque da *public choice e do neoinstitucionalismo da escolha racional*, como ponto de partida para uma compreensão mais abrangente das decisões produzidas no âmbito do Poder Legislativo. Não se pode perder de vista, claro, as peculiaridades que fazem das organizações parlamentares unidades singulares de análise. O ambiente altamente institucionalizado dessas organizações é o palco para a modulação de resultados e para o refreamento, quando necessário, das tendências individualistas.

Se de um lado a prevalência da racionalidade e da ação estratégica dos atores apontaria para uma direção em que o resultado coletivo se traduziria em agregação pura e simples das vontades individuais, por outro, instituições formais e informais atuam modulando essa tensão ao enquadrarem a representação política em seus intrincados processos de formação das decisões. Para bem compreendê-las (as instituições), no entanto, é preciso observar os usos que os atores sociais e políticos fazem delas, usos que podem, inclusive, conduzir a alterações no enquadramento institucional da atuação política.

Essas constatações, no entanto, não devem ser compreendidas isoladamente, na medida que devem também ser consideradas as experiências acumuladas pelos atores e a história das instituições legislativas. Como afirma Riker (1986), qualquer teoria baseada na relação entre ação racional e instituições sociais deve incorporá-las como reflexo da experiência histórica acumulada ou das experiências socialmente partilhadas.

As percepções iniciais sobre a abordagem dão conta de que o legislador é movido, invariavelmente, por um algum tipo de instinto de sobrevivência. Quando se observa empiricamente a experiência brasileira, em suas várias dimensões, em escala comportamental ampliada, e levando em conta os diversos aspectos que movimentam a atmosfera do Legislativo, verifica-se um nível elevado de pragmatismo na esfera individual que, por sua vez, é pautado por uma dinâmica contínua de cálculos e de antecipações que desembocam no resultado agregado coletivo. Mas apesar desse fenômeno, o que se observa é que resultados legislativos virtuosos

(sob o aspecto coletivo) são processados com alguma frequência, o que denota a complexidade e a diversidade de aspectos que podem envolver a construção de uma decisão legislativa.

1.2.1 Racionalidade, estratégia, neoinstitucionalismo e processos decisórios

O fenômeno referenciado, que comporta tal lógica de cálculos e estratégias, tem sido bem debatido nos estudos sobre o Poder Legislativo. Alguns dos mais importantes trabalhos de pesquisa nessa área já diagnosticaram que parlamentares agem e deliberam, trafegando tanto por matérias que caracterizem interesses particularistas, quanto por aquelas que materializem políticas difusas, de interesses geral e coletivo, movidos invariavelmente pela lógica da reeleição ou manutenção das carreiras (MAYHEW, 2006; ARNOLD, 1990; CARVALHO, 2003).

O ponto de partida dessas discussões se assenta no movimento neoinstitucionalista dos anos de 1970, amplificado pelos debates sobre o comportamento racional do ser humano, que tem seu impulso com os estudos no campo da economia.

A interação entre a Ciência Política e a Economia beneficiou muito a primeira, a partir da importação de métodos formais da última. Essa apropriação de métodos produziu uma profunda reformulação na Ciência Política e, ao mesmo tempo, favoreceu a integração entre os campos de estudos. A nova Ciência Política, conhecida pelo nome de Teoria Política Positiva (RIKER, 1973) orientou os estudos em diversos campos da Ciência Política, entre eles os Estudos Legislativos, em especial, nos Estados Unidos.

O principal aporte dos métodos quantitativos da Economia fez-se perceber com a importação da Teoria dos Jogos como ferramenta de análise da ação individual estratégica e interdependente.

Considerando que parte significativa das questões controvertidas na Ciência Política envolve a decisão dos atores políticos envolvidos em contextos em que as suas ações dependem das ações de outros atores, como também as influenciam, a Teoria dos Jogos ofereceu possibilidades analíticas de estudo da ação estratégica política.

A utilização da metodologia formal para explicar fenômenos sociais, porém, não é aceita de forma pacífica pelos os estudiosos da temática. Inúmeros autores se dedicaram a relacionar limitações do método, dentre os quais, o reducionismo contido no individualismo metodológico e a premissa da racionalidade instrumental, a exemplo de Boudon, Munck, Tsebelis e Bunge (*apud* ALBUQUERQUE, 2007, p. 92)

No entanto, o método continua a ser muito útil no empreendimento de estudos voltados à compreensão da ação política.

Uma questão subjacente ao debate refere-se à forma pela qual a deliberação combina ideias de estratégia e de cálculo, em que medida essas dimensões se compatibilizam entre si ou, em outra direção, se elas se excluem reciprocamente. Na visão de Riker (1986), um dos idealizadores da Teoria Política Positiva, a deliberação, compreendida como dimensão que abriga precipuamente a troca de argumentos, é eixo central do processo decisório. Contudo, ela está diretamente associada a um propósito por controle de procedimentos, à sua modelagem institucional e à cadência com que a decisão é tomada, estando sujeita à desigualdade constante de recursos entre os atores políticos.

Nesse sentido, o cálculo e a estratégia não são peculiaridades apenas dos processos que envolvem negociações, agregação de preferências e consensos e que, em relação aos quais, um determinado ator tenta em seu favor manipular procedimentos e circunstâncias de um processo decisório contando com os recursos de que dispõe. É também, na essência, um componente vivo e absoluto da própria deliberação. Em outras palavras, a simples decisão por iniciar um processo deliberativo traduz, mais das vezes, uma escolha estratégica. Para tanto, um dos recursos mais importantes seria o controle exercido sobre informações estratégicas ou o acesso facilitado a elas (RIKER, 1986).

Dentro dessa abordagem, as análises sobre a vida congressual e o comportamento parlamentar ganham fôlego. As rotinas parlamentares são investigadas no seio do Congresso Americano e os resultados dessas investigações iluminam o debate sobre a lógica da ação congressual, tornando-se paradigmáticos para os estudos que lhes sucederam.

Altamente institucionalizadas, as rotinas parlamentares estão lastreadas em regras que têm normalmente origem nas Constituições e estão disseminadas em normas internas das Casas Legislativas.

A centralidade, portanto, de tais normas funciona como uma espécie de linha mestra da dinâmica decisória na arena parlamentar. Determinados atores congressuais, como partidos, líderes e deputados posicionados em cargos estratégicos no âmbito do parlamento (o presidente da Casa Legislativa, por exemplo) detêm poderes que influenciam o processo decisório. Tais regras refletem não somente a agenda de deliberações, como também favorecem a constituição de

coalizões que terminam por moldar comportamentos e que repercutem, de forma decisiva, no resultado das decisões congressuais.

A forma singular de organização da Câmara dos Deputados é um exemplo clássico de como procedimentos e regras estão no centro das análises sobre as rotinas congressuais. A centralização das decisões nas mãos dos líderes dos partidos políticos e do presidente da Casa Legislativa são exemplos a serem tomados (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; VIEIRA, 2011).

Esses atores estratégicos (*keyplayers*) do processo legislativo alteram e modelam de forma dinâmica os caminhos decisórios na arena parlamentar, seja mediante a definição da agenda de votações e dos temas que serão alvo das deliberações, seja interferindo nas próprias votações, por meio de regras regimentais que lhes conferem um lugar de privilégio em tal dinâmica.

Aos parlamentares em geral, conquanto lhes seja assegurada a possibilidade de tentar influir nas decisões dos líderes e do presidente da Casa, resta, via de regra, fazer escolhas em relação a conjunto de pares pré-definidos e a partir deles emular os cálculos e projetar os custos e benefícios envolvidos em cada votação.

Tais pares envolvidos nas deliberações constitui um fenômeno automático decorrente da regra da maioria que é aplicada em parte significativa das deliberações congressuais, funcionando como espécie de funil dos resultados legislativos. Em outras palavras, deputados se submetem a deliberações em que devem dizer apenas “sim” ou “não”, em plenário ou nas comissões legislativas, em face das matérias sujeitas à deliberação. Em regra os parlamentares não conseguem moldar o processo, ou a maioria dos processos a que estão submetidos. Boa parte deles estão submetidos apenas ao “sim” ou “não”.

Esses aspectos apenas emolduram a importância das instituições no bojo da dinâmica parlamentar. Ao abordar as instituições no contexto da ação congressual deve se ter em mente a relação entre os legisladores e os resultados legislativos, e, por conseguinte, os problemas de cooperação e de incertezas associados aos processos decisórios. As instituições, nesse contexto, vêm em socorro desses problemas, ao projetar cenários que diminuem os custos e as incertezas dos processos e ao criar mecanismos automáticos de cooperação (BRAGA, 2011).

Mas o que são instituições? A melhor compreensão da temática, para os fins desta pesquisa, é aquela trazida por Douglass North (1990), um dos precursores da Nova Economia Institucional e Prêmio Nobel de economia em 1993. Em suas primeiras publicações, o autor tenta demonstrar como o crescimento a longo prazo ou a evolução histórica de uma dada sociedade, é

de alguma forma condicionado pela formação e evolução de suas instituições. Mas é com a obra de 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, que o autor traz a sua grande contribuição, ao teorizar sobre as reduções de custos de transação que instituições promovem para um sistema econômico em termos hipotéticos (GALA, 2003, p. 98).

North esforça-se em demonstrar a dificuldade que agentes econômicos enfrentam por conta da existência da incerteza nos processos decisórios. A partir dessa problematização, ele traz o conceito de instituições, as quais, ao reduzirem os custos de transação, atenuando o problema da incerteza, facilitam a coordenação econômica e social (North, 1990, p. 27).

Mas a referência ao conceito também vem da escola sociológica do neoinstitucionalismo, pelo pensamento de Scott (2008), um dos adeptos dessa escola, que define instituição (no seu sentido estrito) como um conjunto estruturado de regras, símbolos e valores que um determinado sistema social desenvolve com o fim de direcionar os comportamentos individuais e coletivos dos membros desse mesmo sistema, em benefício da própria preservação. Para o mesmo autor, tanto os aspectos reguladores da vida social (regras, valores), quanto os aspectos cognitivo-culturais (sistemas de símbolos), compreendem o conceito de instituição, dividindo-se em instituições formais e instituições informais. As primeiras têm suas regras e valores codificados em documentos formais (leis, regimentos, contratos, regulamentos diversos); as segundas, suas regras e valores estabelecidos de modo informal (regras morais, acordos interindividuais etc.).

A definição de Scott (2008), assim como o pensamento North (1990), são úteis para os fins deste trabalho, pois o ambiente parlamentar (em que a incerteza é componente presente nas deliberações) reúne as características centrais de um modelo institucionalizado, em que regras, valores, codificações, processos formais e informais regulam o comportamento de seus agentes.

Até o início da década de 1970, os estudos legislativos nos EUA foram marcados pela perspectiva sociológica, em que os estudos referentes a grupos, identidades, relações representante-representados, predominaram (POLSBY; SCHICKLER, 2002). Por sua vez, o neoinstitucionalismo retoma as instituições como variável explicativa da dinâmica política e contraditam o movimento comportamentalista muito influente até então.

As três correntes que reivindicam o título do chamado neoinstitucionalismo – o histórico, o da escolha racional e o sociológico – buscaram, cada uma ao seu viés, esclarecer o papel desempenhado pelas instituições na conformação dos resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003).

O axioma neoinstitucionalista adota a perspectiva de que as instituições, de alguma maneira, moldam ou condicionam o comportamento dos indivíduos. As instituições, em um primeiro momento, agiriam constringendo e restringindo, na medida em que regras limitam preferências. Em um segundo momento, as moldariam, considerando o curso forçado de uma dentre várias as ações possíveis (PERES, 2008, p. 63).

Mas é no neoinstitucionalismo, pela ótica da escolha racional – tomado neste trabalho como referencial teórico – que se apoiam os principais estudos que abordam a lógica dos processos políticos e parlamentares contemporâneos.

A base desses estudos adota os pressupostos comportamentais como referência para a compreensão do fenômeno político-parlamentar. Em linhas gerais, para essa visão teórica, os atores de um determinado grupo compartilham um conjunto de preferências e se comportam estrategicamente, de modo utilitário, visando à maximização de suas preferências, em um universo em que estão frequentemente submetidos a um número significativo de cálculos e a uma constante submissão de suas decisões a uma dada estratégia traçada (ELSTER; HYLLAND, 1986).

O enfoque racional associado ao neoinstitucionalismo surge nos estudos sobre a organização dos trabalhos legislativos no Congresso Estadunidense, inspirado, em boa medida, pelo seguinte paradoxo: se as premissas da escola da escolha racional estão corretas, deveria ser difícil, nas palavras de Hall e Taylor:

(...) reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202).

De acordo com os autores, para os adeptos do novo institucionalismo a resposta eram as instituições. Para seus defensores, a existência de maiorias estáveis nas deliberações tinha a ver com as regras de procedimento e mesmo com as comissões do Congresso. Ambas estruturariam as escolhas e a última forneceria as informações levadas aos congressistas (HALL; TAYLOR, 2003).

Nas análises contemporâneas dos processos políticos, a racionalidade institucionalista admite, portanto, que os atores atendam, moral e estrategicamente, a um conjunto de regras formais ou informais adstritas às instituições. As instituições seriam criadas em razão do acordo

voluntário entre atores mutuamente interessados. A sobrevivência da instituição estaria assim condicionada à perspectiva de oferecimento de benefícios a seus atores (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202 a 203). O neoinstitucionalismo, no campo da Ciência Política, ganha musculatura, então, porque passa a enxergar a interferência das instituições na dinâmica dos acontecimentos políticos. Ao induzirem os atores a agirem e a decidirem de determinada maneira, as instituições acabariam explicando boa parte dos fenômenos que se processam na seara da política. (PERES, 2008, p. 63).

Nesse sentido, Pierson (1996, p. 152) realça que “o surgimento do novo institucionalismo na Ciência Política reflete um renovado interesse pelo próprio modo como arranjos relativamente estáveis e rotineiros estruturam o comportamento político”.

Pierson afirma ainda que:

As instituições estabelecem as regras do jogo das lutas políticas influenciando na formação de identidades de grupo, de preferências políticas e de escolhas de coalizão, bem como promovendo o aumento de poder de alguns grupos, em detrimento de outros. As instituições também afetam a atuação do governo, na medida em que interferem nos recursos administrativos e financeiros que viabilizam as intervenções políticas (PIERSON, 1996, p. 152).

Em síntese, no campo da política, a lógica neoinstitucionalista (fundada na escolha racional) admite que os atores compartilham um conjunto de preferências, apoiando-se invariavelmente em combinações calculadas, em estratégias e em sistemas de recompensas mútuas arquitetadas a partir de arranjos intencionais. Os atores se comportam de modo a maximizar seus resultados, mas as suas escolhas estão limitadas ou são moldadas por tais arranjos (SHEPSLE; WEINGAST, 1987).

No contexto da proposição analisada nesta pesquisa, a escola da escolha racional, no âmbito do neoinstitucionalismo, ajuda a explicar por que deputados, ao se comportarem de forma utilitária e estratégica, podem aprovar propostas que aparentemente estão na contramão dos seus interesses. Dito de outro modo, deputados podem escolher um interesse mediato, ou de longo prazo, ou de interesse superior (sua carreira, reeleição), em detrimento de um interesse imediato, de curto prazo ou de menor interesse para o conjunto de suas estratégias.

A revisão de teorias desenvolvidas para compreender o comportamento parlamentar, cujos estudos originários têm sede na experiência americana, ilumina o caminho traçado por esta pesquisa.

1.2.2 A Conexão eleitoral e os estudos estadunidenses

As teorias mencionadas tomam como pressuposto básico a ideia de que os parlamentares miram, como regra, à obtenção de ganhos voltados às suas preferências individuais com o menor custo possível (SHEPSLE; WEINGAST, 1987; WEINGAST; MARSHALL, 1988; GILLIGAN; KREHBIEL, 1987; KREHBIEL, 1991; COX; MCCUBINS, 1993).

O trabalho seminal é de Mayhew (1974), e data da primeira metade da década de 1970. Estudos sistemáticos sobre a lógica do comportamento parlamentar levaram-no à formulação da teoria, cuja denominação consagrada foi cunhada como Conexão Eleitoral. Suas considerações sublinham as características distributivistas da atuação parlamentar, haja vista a relação estreita entre tal atuação e as perspectivas de resultados no campo eleitoral. Sua teoria assume como pressuposto analítico a ideia de que parlamentares estão envolvidos em atividades que assegurem a renovação dos seus mandatos. Para Mayhew, a reeleição tem forte influência no comportamento parlamentar.

Em uma frase: a reeleição é ponto de partida e de chegada para Mayhew. Funciona como um elemento de propulsão da ação congressual e independe do perfil parlamentar – se um líder expressivo ou um deputado sem visibilidade, se cauteloso ou ousado, se do governo ou da oposição. Na visão do autor, baseado nos estudos de caso que empreendeu, parlamentares, invariavelmente, estão envolvidos em atividades ou atuando voltados à reeleição.

Nesse horizonte, o autor sustenta que a dinâmica da Conexão Eleitoral se processa por intermédio de três atividades básicas dentro do Congresso: a autopromoção ou publicidade, a reivindicação de crédito e a tomada de posição.

A publicidade não está no elenco das atividades descritas pelo autor por acaso. Ela é um dos sustentáculos da Conexão Eleitoral. Nas palavras de Mayhew, a publicidade pode ser definida como qualquer esforço para difundir o nome do parlamentar entre os eleitores, de tal forma a criar uma imagem favorável ao parlamentar. Não há, em princípio, uma preocupação com o conteúdo das mensagens veiculadas ou com a profundidade delas. O sucesso da atuação parlamentar está de alguma forma vertido pela construção de uma espécie de marca da carreira.

Nesse contexto, parlamentares mais antigos têm vantagem em relação aos mais novos. Os mais antigos são, por essa mesma razão, mais conhecidos dos eleitores, por serem naturalmente mais beneficiados no âmbito das atividades congressuais.

Novos e antigos deputados, contudo, gastam tempo, energia e dinheiro, tentando se tornar mais conhecidos e todos – uns mais, outros menos – estabelecem rotinas de divulgação do mandato, a exemplo de visitas regulares às bases, dos discursos voltados ao público alvo, da remessa de boletins aos eleitores, bem como do envio de correspondências sobre diversos assuntos, incluindo mensagens de pesar e felicitação por datas ou acontecimentos especiais.

A segunda atividade, denominada por Mayhew de *Credit Claiming* (ou reivindicação de crédito), é definida como a atuação do parlamentar voltada a despertar o imaginário do cidadão, e mesmo dos seus pares, de que a sua atuação lhe empresta níveis de relacionamento e prestígio junto aos governos e aos agentes governamentais estratégicos capazes de lhe ser úteis na solução de problemas e em assuntos de interesse do parlamentar. Tal percepção alimenta a expectativa do eleitor, no sentido de que a manutenção do político na carreira é um caminho rápido e curto para soluções de interesse desse mesmo eleitor no futuro.

Fica bem delineado, na explicação de Mayhew, que as políticas paroquiais estão encaixadas nessa espécie de atividade (do *Credit Claiming*), compondo dessa forma a estratégia do legislador na busca da reeleição. O parlamentar, nesse caso, atuaria articulando junto ao governo e às autarquias a resolução de interesses particularistas em benefício de pessoas, distritos eleitorais de seu interesse e grupos específicos. A crença do eleitor e dos cidadãos de que o parlamentar goza de prestígio com agentes políticos e a aparatos governamentais favoreceria esse ambiente de mútuo interesse em que cidadãos apoiam determinada carreira, alimentando a expectativa de que podem obter favores eventuais.

As conclusões do autor sobre as ações voltadas às ações distributivistas se baseiam na sua experiência empírica no Congresso Americano, onde observou que a atuação do parlamentar está longe de se circunscrever à ação típica de legislador. Grande parte da atuação está voltada a benefícios e favores prestados pelos gabinetes aos eleitores. São pleitos diversos que invocam a atuação do parlamentar junto à burocracia estatal, sem que isso se relacione necessariamente com a atividade legislativa. Como exemplo, está o atendimento de pedidos individuais, de cunho particular, junto a agência e órgãos governamentais

A terceira atividade constitui o que Mayhew chamou de tomada de posição, definida como a manifestação pública do parlamentar em face de um tema ou de uma política pública. A manifestação pode assumir a forma de uma votação, atitude ou posicionamento político em qualquer assunto. No caso, a assunção do posicionamento, não quer dizer necessariamente que o

parlamentar assume, verdadeiramente, compromisso com a realização da política ou com a aprovação da matéria. Um deputado, por exemplo, pode se ausentar da votação de uma matéria em relação a qual tenha adotado posicionamento anterior perante a opinião pública.

Em Mayhew, existe uma forte crença entre os congressistas de que as posições tomadas fazem a diferença. Uma consequência dessa crença é o hábito cultivado pelos parlamentares de observarem as eleições de um outro parlamentar, no intuito de entenderem se as posições assumidas resultaram ou não em sucesso eleitoral. No Congresso Americano, a convicção de que os retornos eleitorais provam o acerto de uma posição tomada, é, segundo Mayhew, compartilhada pelos congressistas.

Tanto a tomada de posição quanto a publicidade, assumidas por Mayhew como atividades que agitam o comportamento parlamentar, são úteis à compreensão dos aspectos subjacentes à aprovação das matérias alvo desta pesquisa.

1.2.3 As teorias distributivista, partidária e informacional e lógica da ação congressual

O estudo de Mayhew (1974) abriu caminho para o desenvolvimento de outras teorias: a distributivista, a partidária e a informacional, todas assumindo como pressuposto analítico a ideia de que parlamentares estão envolvidos em atividades que assegurem a renovação dos seus mandatos.

No modelo distributivista, as comissões têm papel de centralidade dentro dos trabalhos desenvolvidos pelo Legislativo. As comissões constituiriam espaços privilegiados destinados a um jogo permanente de ganhos e de trocas pelos parlamentares (WEINGAST; MARSHALL, 1988). As comissões possibilitariam que os legisladores realizassem ajustes recíprocos ao longo do tempo em relação aos quais, em algum momento, poderiam vir a obter ganhos.

Por outro lado, no modelo partidário, existiria uma mecânica que privilegiaria a estrutura partidária no Legislativo, de forma que os principais cargos e instâncias deliberativas congressuais estariam sob o comando estratégico dos partidos. Nesse sentido, os partidos ofereceriam condições para que os parlamentares projetassem sua atuação a partir dos incentivos que somente a agremiação partidária teria condições de produzir (COX; MCCUBINS, 1993).

Por fim, o modelo informacional também considera as comissões como instâncias centrais destinadas a funcionarem como unidade especializada de produção legislativa. As comissões

seriam capazes de dimensionar os ganhos informacionais (KREHBIEL, 1991). De acordo com Limongi (1994), para a teoria informacional, o importante seria assegurar que as decisões fossem tomadas a partir de um volume de informações que permitisse reduzir as incertezas que circundam os processos decisórios. Ainda de acordo com o autor, a aprovação de políticas coerentes com as preferências dos legisladores é considerada um ganho para essa teoria.

Apesar da aparente concorrência entre os três modelos, Shepsle e Weingast (1994) já tinham concluído que eles na verdade seriam muito mais complementares do que antinômicos, existindo uma espécie de equilíbrio na combinação deles e podendo ser observada (cada um ao seu modo) a sua manifestação de forma isolada ou combinada dentro do processo legislativo.

O mesmo argumento é encontrado em Maltzman (1997) no livro *Competing Principles*, de que nenhuma das versões pensadas para a compreensão das comissões conseguiria explicar isoladamente o complexo ambiente em que essas instituições atuam. Para Maltzman os três modelos seriam complementares, com variações no decorrer do tempo quanto à lógica de explicação de cada um dos modelos. Para o autor, não só as pressões do plenário, mas também aquelas vindas dos partidos e dos distritos eleitorais são determinantes potenciais para a tomada de decisão.

Também ajudam a iluminar esse debate, as discussões erigidas por Arnold (1990), que se dedicou a estudar a lógica da ação congressual no parlamento norte-americano. Nesse estudo, o autor propõe que os congressistas são reincidentes em patrocinar políticas localizadas (ou paroquiais); mas, ao mesmo tempo, capazes de patrocinar leis com interesses difusos, sem características particularistas. O autor sustenta, contudo, que é fácil explicar por que as propostas que concentram benefícios geográficos ou interesses localizados são mais rapidamente percebidas quando se analisa o comportamento parlamentar. Propostas como essas, segundo Arnold, podem ser facilmente mapeadas. O autor ou responsável pela proposta é reconhecido ou identificado pelo eleitor a partir do resultado da política que o parlamentar defendeu ou patrocinou no parlamento. Um exemplo clássico, no caso do Legislativo brasileiro, é a emenda parlamentar individual em face do orçamento da União Federal (PEREIRA; MUELLER; 2002, 2003).

Por outro lado, o autor explica o porquê de as políticas destinadas a benefícios difusos serem mais difíceis de serem identificadas. Basicamente porque o mapeamento eleitoral é improvável de ser detectado nesse caso. Mas, mesmo sem serem individualmente identificadas,

elas são produzidas pelo Legislativo, a despeito de qualquer crítica. O autor defende que as eleições e as regras institucionais legislativas permitem a alternância das preferências dos parlamentares, que acabam produzindo não somente políticas de interesses particulares, mas também de interesses gerais.

Os estudos de Arnold (1990) são úteis à compreensão da lógica do comportamento congressual. A partir deles é possível entender melhor por que políticas difusas alcançam lugar nas deliberações congressuais, ainda que representem de algum modo uma ameaça aos interesses parlamentares.

Arnold (1990), ancorado nas pesquisas de Mayhew, sustenta que a questão eleitoral tende a moldar decisões políticas no âmbito do parlamento, tanto em matérias de fundo particularista quanto de natureza difusa.

Pesquisas também identificaram que a decisão do parlamentar ocorre em um contexto de incertezas e de que o parlamentar seria ainda avesso ao risco, razão pela qual parlamentares apresentam e apoiam propostas de cunho geral para tomar posição e construir uma boa imagem junto ao eleitor. Assim, deputados agiriam não somente para satisfazer suas demandas imediatas ou a de seus eleitores, mas também atuariam de forma estratégica, realizando cálculos, analisando conjunturas em face de cenários futuros, a partir da mensuração de o quanto a sua decisão pode repercutir na avaliação sobre o seu desempenho legislativo ou reputação pessoal (KHREBIEL, 1991). Aqui, tanto a tomada de posição quanto a publicidade, assumidas por Mayhew como atividades que agitam o comportamento parlamentar, são úteis à compreensão dos aspectos subjacentes à dinâmica congressual.

O caso da Emenda Constitucional nº 76/2013 (BRASIL, 2009), a qual aboliu o voto secreto nas deliberações do Congresso Nacional destinadas à análise de veto presidencial e à cassação de mandato parlamentar, parece ilustrar essas perspectivas. Ao não apoiar a PEC que culminaria com a edição da emenda constitucional, deputados poderiam projetar uma imagem perante o público de que estariam defendendo a manutenção de uma prerrogativa contrária aos anseios moralizantes da população. A possibilidade de que uma imagem tão negativa ficasse associada à sua atuação pode ter contribuído decisivamente para que, mesmo um parlamentar que não concordasse com a aprovação da PEC, votasse a favor da matéria. Supõe-se que a mancha na imagem do parlamentar possa impor (na sua avaliação) custos à sua reeleição, na medida em que pode fornecer munição para campanhas depreciativas por parte de adversários ou da imprensa ou

ainda contribuir para desconstrução do conceito que tenha angariado junto à população e, mais especificamente, junto aos seus eleitores.

Parafraseando Arnold (1990), legisladores não agem somente respondendo a pressões e a interesses específicos, eles também agem antecipando políticas que podem se tornar potencialmente relevantes para as suas estratégias eleitorais. Em outras palavras, legisladores escolhem entre uma ou outra posição política ao sopesar as preferências políticas em potencial dos cidadãos e ao projetar a possibilidade de os cidadãos incorporarem tais preferências políticas em suas perspectivas de voto durante as eleições parlamentares (é o que o autor conceitua como preferência potencial). Por fim, ainda de acordo com o autor, legisladores não apenas antecipam quais iniciativas podem vir a ser politicamente relevantes, mas também antecipam em que medida seus votos em matérias consideradas não fundamentais (para sua reeleição) podem vir a ser utilizados por eventuais adversários para atingi-los politicamente.

Em trabalho mais recente, Mayhew (2006) reformulou seu ponto de vista inicial, ao reconhecer que o comportamento parlamentar possui características bem mais complexas do que aquelas por ele defendida nos seus primeiros estudos, nos quais resumia a lógica das políticas congressuais a um jogo pragmático de transações que visavam à maximização de resultados pontuais de benefícios concentrados. O autor reconsidera sua visão e admite ser razoável que legisladores mudem de preferências como resultado da interação e comunicação legislativa, produzindo políticas de caráter e alcance difuso ou coletivo. Pela revisão de sua hipótese, as preferências políticas não seriam fixas, pois o processo político abrange a possibilidade da persuasão sobre as ações preferidas e em curso.

Ainda em Arnold (1990), para compreensão da lógica da ação congressual, é preciso considerar a atuação de determinados atores estratégicos na arena parlamentar. Tais atores são alçados à condição de privilégio no âmbito dos parlamentos por meio de regras regimentais e constitucionais. A condição de privilégio de que se investem, depende do cargo que ocupam dentro do Congresso e são facilmente identificáveis as ações, no âmbito das deliberações, que denotam a importância de sua atuação. O melhor exemplo é a designação da pauta de votação, no âmbito da Câmara dos Deputados, pelo presidente dessa Casa.

Esses atores são, em Arnold (1990), os líderes de coalizão. Na acepção do autor, líderes de coalizão são aqueles investidos de capital político ou regimental capazes de promover

manobras legislativas visando à formação de coalizões (ou desmobilização delas) em torno de um tema ou matérias que lhes interessem.

O conceito de líder de coalizão, em Arnold (1990), não diz respeito apenas àqueles atores congressuais que lideram coalizões em face de interesses governistas, mas aos líderes que de algum modo, estando dentro ou fora do parlamento, não estão obrigados a escolhere entre pares de alternativas, como muito comumente acontece com a maioria dos legisladores quando convocados a deliberar em plenário. São os líderes de coalizão que definem as próprias alternativas. Esse conceito abrange, para Arnold (1990), líderes de comissões, líderes partidários, membros do *staff* do Congresso, o presidente, membros do *staff* do presidente, ministros, burocratas, líderes de grupos de interesses.

Nesse contexto, estão abrangidos os presidentes das casas legislativas, os presidentes de comissões, membros da mesa diretora, líderes partidários, do governo e da oposição, ou seja, todos que de algum modo desempenham papel de destaque na arena congressual. Certo é que a partir das prerrogativas de que dispõem, operam e conformam regras existentes no sentido de arregimentar coalizões ou dissuadi-las.

É no contexto dessas considerações teóricas sobre a dinâmica da ação congressual que legisladores realizam cálculos do custo-benefício de seus posicionamentos e, ao firmarem posição a partir de análises estratégicas, podem aprovar matérias legislativas ainda que elas lhes afetem negativamente.

Se fosse possível resumir, a partir de tais referenciais, como deputados agem e se comportam, duas afirmações enfeixariam o propósito: deputados atuam voltados à continuidade dos seus mandatos, na medida em que a questão eleitoral tende a desenhar as decisões no âmbito do parlamento; deputados estão submetidos a um ambiente altamente institucionalizado, em que a atuação de atores estratégicos molda ou direciona o resultado final das deliberações.

De forma que as táticas dos deputados podem mudar (cálculos e antecipações) no curso das deliberações, até em função das regras a que estão submetidos; mas as estratégias permanecem, ainda que isso represente a supressão de uma prerrogativa ou de um privilégio para o parlamentar.

Preservar a imagem e pavimentar os caminhos que promovam a manutenção da carreira, funcionam como combustível da atuação parlamentar.

1.2.4 Os estudos sobre o comportamento parlamentar no Brasil

Ao considerar a ascendência da teoria da Conexão Eleitoral como instrumento teórico-analítico do comportamento parlamentar, é preciso salientar que, no caso do Congresso Brasileiro, em particular da Câmara dos Deputados, estudos desenvolvidos no campo legislativo apontam para as peculiaridades da experiência brasileira.

As ressalvas consignadas por Mainwaring (2001), nesse contexto, aperfeiçoam o caminho analítico dos que pretendem aplicar a teoria da Conexão Eleitoral ao caso brasileiro. O autor sublinha que no caso do Brasil não há, necessariamente e tão somente, uma busca pela reeleição como pensada na teoria de Mayhew. Há, sobretudo, uma busca incansável pela perpetuação da carreira política, o que inclui não somente a renovação do próprio mandato parlamentar, mas também a projeção do mandato em vista da ocupação de cargos no âmbito do Poder Executivo – mandatos e pastas estratégicas em ministérios e secretarias de estado.

Quanto à aplicação das teorias estadunidenses (distributivista, partidária e informacional) à realidade brasileira, uma revisão feita por Carvalho (2003) alcançou conclusões mais aproximadas da vivência parlamentar no âmbito da Câmara dos Deputados.

A obra tornou-se literatura básica nos cursos de ciência política no país, pois esmiuça – refugindo do senso comum – o comportamento dos deputados brasileiros, permitindo, a um só tempo, uma compreensão ampliada sobre os aspectos de nossa democracia, sua estreita relação com a representação parlamentar, características centrais da política no Brasil e o padrão de comportamento parlamentar a partir das análises que empreende.

O autor conjuga, de forma metodologicamente apurada, teoria e dados empíricos para, em síntese, refutar o argumento predominante de que as normas eleitorais brasileiras patrocinarão unicamente comportamentos individualistas dos deputados federais, já que parlamentares buscarão, no âmbito do Legislativo, atuar em favor de políticas destinadas aos seus redutos eleitorais. Dito de outra forma: Carvalho (2003) refuta o senso comum que imagina predominar na Câmara dos Deputados um comportamento vertido apenas por práticas paroquialistas (ou clientelistas) de custos difusos para o conjunto da sociedade brasileira.

Tal percepção, enfrentada por Carvalho (2003), compartilhada por analistas nacionais e estrangeiros, decorreria da pulverização do poder, fruto do modelo institucional instalado no país, uma vez que o sistema eleitoral e partidário adotado no Brasil (proporcional de lista aberta

conjugado com multipartidarismo) estaria no cerne da predominância do voto personalizado e do comportamento individualista e particularista na arena parlamentar.

Ainda para esses analistas, dentre eles Mainwaring (1999), a produção de políticas particularistas no Legislativo brasileiro se sustentaria pela mesma perspectiva distributivista pela qual se pautariam congressistas estadunidenses, favorecendo, assim, um ambiente de baixa institucionalização dos partidos políticos, de políticas paroquiais e, sobretudo, de prevalência da personalização do voto. Por essa visão, tanto o sistema brasileiro quanto o americano produziram mecanismos de incentivos à construção da reputação pessoal dos parlamentares.

Para Carvalho (2003), a importação do modelo distributivista para o caso brasileiro produziu conclusões segundo as quais os parlamentares seriam movidos apenas pela lógica da reeleição e que, orientados por um sistema eleitoral baseado no voto personalizado, voltariam suas atenções no parlamento somente para políticas e destinação de recursos voltados para suas bases eleitorais.

Essa visão, entretanto, foi parcialmente contestada pelo autor. Para ele, as especificidades do nosso sistema eleitoral tornariam inconsistentes os argumentos esposados na tese, até então predominante, que tenta explicar a atuação do parlamentar no Legislativo Brasileiro a partir de um único comportamento.

O autor defende que a adoção de um modelo interpretativo do comportamento parlamentar no Brasil a partir da experiência americana, conquanto admita semelhanças em face da teoria distributivista, não explica os diversos perfis verificados a partir de suas pesquisas empíricas.

A distinção básica e substancial proposta por Carvalho (2003), entre o sistema eleitoral brasileiro e o americano, funda-se na constatação de que nos Estados Unidos o sistema eleitoral vigente é majoritário uninominal de maioria simples, enquanto no Brasil o sistema proporcional de lista aberta permite a eleição de representantes a partir de bases geográficas diversas já que o distrito eleitoral é muito grande (o estado) e há diversas estratégias eleitorais que podem obter sucesso.

O modelo brasileiro, ante essa peculiar circunstância, produziria, na opinião de Carvalho (2003), quatro tipos de representantes, hauridos, conforme tipologia adaptada da proposta de Barry Ames (2001), de distritos informais diversos, os quais, tendo em vista o estímulo da reeleição, conceberiam perfis distintos de comportamento parlamentar.

Nesse cenário, Carvalho levanta a hipótese – tendo por premissa os argumentos distributivistas e a teoria da escolha racional, aliados ainda ao fenômeno da reeleição e à identificação individual do parlamentar como objeto primordial de sua análise - de que as características da nossa legislação em “diálogo” com as peculiaridades do sistema eleitoral produzem comportamentos legislativos diversos, sendo o comportamento particularista a explicação para apenas um determinado grupo de legisladores.

Ao decorrer da pesquisa, Carvalho comprova o aspecto central de sua hipótese a partir de evidências atitudinais e comportamentais, invocando a conexão eleitoral como uma das explicações para se compreender o funcionamento e os diversos (a rigor quatro) tipos de comportamentos observáveis no Legislativo.

Com base nesses estudos, que abrangeu especialmente a análise da concentração e da dispersão dos votos, clivagem capital/interior, e a associação à tipologia de “distritos informais” encontrada por Barry Ames (2001), Carvalho chegou à conclusão de que, no Brasil, os parlamentares brasileiros se elegem a partir de quatro tipos de “distrito”: (a) os concentrados/dominantes, que se caracterizam pelos distritos em que os eleitos são sufragados de forma majoritária em determinado reduto eleitoral – a exemplo dos Estados Unidos; (b) fragmentados/dominantes, configuração em que o parlamentar alcança a vitória eleitoral sendo o majoritário em vários municípios, não necessariamente contíguos; (c) concentrados/partilhados, em que o eleito é votado em área específica (a exemplo das regiões metropolitanas), disputando neste universo restrito com outros tantos candidatos, não sendo, para tanto, o majoritário; e o (d) fragmentados/partilhados, que assim se denomina pelo fato de o eleito obter o sucesso eleitoral de forma dispersa por todo o estado, não sendo majoritário em nenhum município.

A explicação para um comportamento individualista ou particularista dos parlamentares, “à moda” estadunidense só se aplica no Brasil, conforme concluiu, em apenas uma parcela dos integrantes da Câmara dos Deputados, em torno de 50% - os concentrados/dominantes.

Por meio de inúmeros caminhos e instrumentos, como proposições, discursos, pesquisas de opinião, Carvalho demonstra de forma robusta a interconexão entre o comportamento dos deputados e a origem dos seus mandatos.

Nesse contexto, chega a evidência de que os deputados de base não dominante tendem a se pautar por princípios e políticas universalistas, enquanto os deputados de base dominante

tendem a se pautar por interesses e políticas paroquiais. Sugere, por fim, ser inadequado atribuir um único modelo teórico para compreender o Legislativo brasileiro.

Não obstante as conclusões de Carvalho, merece realce neste ponto que é possível observar que parlamentares com perfis distintos podem adotar posições semelhantes, ao tempo em que deputados com perfis semelhantes podem adotar posições distintas. É que os comportamentos podem ser modelados pelos processos e pelas circunstâncias vivenciadas pelo parlamentar em cada deliberação (MALTZMAN, 1997). Isso explica determinados resultados legislativos, em dadas circunstâncias específicas, mesmo na contramão das conclusões de Carvalho.

Noutra perspectiva teórica, que parte das discussões quanto à governabilidade em países parlamentaristas e presidencialistas, autores como Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (1999) inauguram discussões sobre o arranjo institucional brasileiro, ampliando a compreensão sobre a lógica da nossa ação congressional.

Abranches (1988) cunha a expressão “presidencialismo de coalizão” para explicar a modelagem institucional brasileira resultante de uma mescla singular entre presidencialismo, representação proporcional, multipartidarismo e governos sustentados por coalizões partidárias. No “presidencialismo de coalizão”, a influência do Poder Executivo na conformação dos interesses dentro do Congresso Nacional funciona como elemento principal para arregimentação de maiorias necessárias à governabilidade.

E é no contexto do “presidencialismo de coalizão” que a compreensão da lógica congressional brasileira se processa, de forma que as dinâmicas decisórias devem ser examinadas à luz de tal arrumação institucional e em associação a fatores causais como aqueles que são objeto desta pesquisa: intervenção de líderes de coalizão, visibilidade de um tema na mídia, a manutenção das carreiras, a ocorrência de um contexto político precipitador, a pressão exercida pela sociedade diretamente ou por intermédio de grupos organizados.

Em ampliação ao debate, Figueiredo e Limongi (1999) defendem que a lógica segundo a qual deputados atuam apenas para destinar benefícios às suas bases, buscando a reeleição, não explica por completo o comportamento de legisladores brasileiros, uma vez que o arranjo político brasileiro não reproduziria fatores institucionais e motivacionais - como no caso norte-americano, de sistema eleitoral majoritário em distritos – que levariam os parlamentares a basearem suas carreiras tão apenas em vínculos eleitorais e paroquiais.

Os autores chamaram a atenção para as diferenças cruciais entre aspectos institucionais e políticos entre um e outro parlamento. O primeiro, o modelo de representação brasileiro, que emula diferentes estratégias eleitorais; o segundo, a centralidade de normas institucionais que disciplinam a dinâmica decisória na arena parlamentar brasileira, que confere a atores específicos – partidos, líderes e deputados posicionados em cargos estratégicos no âmbito do parlamento – poderes que interferem no processo decisório; o terceiro, o poder do presidente da República em face do Legislativo, que interfere na agenda parlamentar e conforma coalizões que afetam a lógica das decisões congressuais.

A conclusão dos autores aponta, portanto, na direção de sugerir que a forma peculiar de organização da Câmara dos Deputados leva a uma centralização das decisões nas mãos dos líderes dos partidos políticos e do presidente da Casa Legislativa, o que, associado ao poder de iniciativa e de agenda do presidente da República, produz, no contexto da formação de coalizões, um controle da ação parlamentar, fazendo que a Casa não fique refém do individualismo e do paroquialismo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

1.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

A perspectiva teórica que pavimenta a investigação do fenômeno objeto deste trabalho leva em conta, portanto, quatro vertentes que associadas ajudam a compreender a dinâmica do comportamento parlamentar: o alto grau de institucionalização dos processos decisórios internos do Poder Legislativo; a racionalidade das motivações e as estratégias associadas; a perseguição contínua pela manutenção da carreira e o arranjo intitucional brasileiro.

Como já se mencionou no início do trabalho, matérias são aprovadas na Câmara dos Deputados, ainda que representem o fim de privilégios e prerrogativas. Até aqui, apoiado nos estudos teóricos do *neoinstucionalismo da escolha racional*, o que se admite é que deputados fazem escolhas racionais e estratégicas, tendo a continuidade da carreira como elemento de estímulo permanente na tomada de decisão.

Deputados podem aprovar matérias que lhes desfavoreçam porque, em tese, calculam que a não aprovação de uma matéria, em determinada circunstância, pode imputar à sua imagem conceito que venha a ameaçar os planos de reeleição (continuidade da carreira).

Não se perder de vista, contudo, as peculiaridades que fazem das organizações parlamentares unidades singulares de análise. O ambiente altamente institucionalizado dessas

organizações abre caminho para que resultados sejam moldados e que tendências individualistas sejam refreadas.

Nesse sentido, se de uma parte a preponderância da ação racional e estratégica dos atores apontaria para uma direção em que o resultado coletivo se traduziria em agregação pura e simples das vontades dos indivíduos, por outra parte, as instituições, sejam elas formais e informais, atuam equilibrando essa tensão ao conduzirem os parlamentares a decisões que, se não anulam as tendências individualistas, ao menos as refreiam. Estratégias são modificadas de acordo com a conjuntura e com as regras do jogo.

Por sua vez, a forma singular de organização da Câmara dos Deputados sugere uma centralização das decisões nas mãos de atores específicos – líderes dos partidos políticos e do presidente da Casa Legislativa – que, associado ao poder de iniciativa e de agenda do presidente da República, produz, no contexto da formação de coalizões, um controle sobre a ação parlamentar.

Essas discussões iluminam a reflexão acadêmica que se desenvolve em face da proposição a ser analisada que, aprovada aparentemente em desfavor do interesse parlamentar, sugere a edição de norma de caráter difuso (universal), em tema tão sensível quanto reivindicado pela população, em vista da moralização da atividade política ou, simplesmente, por ética na política.

Nesse contexto, percebe-se que a lógica da manutenção das carreiras e a preocupação com a imagem do mandato, que agitam, via de regra, a ação estratégica dos deputados, seja pela perspectiva da reeleição, seja pelas aspirações futuras de ocupação em cargos no Executivo, agem não somente no sentido de conduzi-los à aprovação de políticas paroquiais e individualistas, mas também no sentido de viabilizar a aprovação de políticas tidas por virtuosas e de benefícios difusos (com características universalistas), ainda que na contramão dos seus interesses (ARNOLD, 1990; CARVALHO, 2003).

Travejadas as questões teóricas subjacentes à provocação inicial deste trabalho (o que leva deputados a aprovarem projetos que extinguem privilégios e prerrogativas dos próprios mandatos), o que se pretende neste trabalho é buscar respaldo empírico que permita identificar fatores causais como possibilidades a serem futuramente testadas, permitindo-se assim estabelecer, oportunamente, relações que forneçam possíveis padrões de comportamento dos legisladores em matérias com as características já descritas.

Para tanto, buscou-se identificar possíveis fatores associados à tramitação da proposição. Dois aspectos foram fundantes nessa perspectiva: a experiência empírica vivenciada pelo autor no âmbito da Câmara dos Deputados, que permitiu a observação de fatores que simplesmente foram atribuídos ante a sua relação aparentemente causal em face do objeto de pesquisa; parte da Teoria estudada neste capítulo. Esses aspectos funcionaram como guia para o trabalho de natureza exploratória.

A análise associada de tais aspectos pode ajudar a explicar a lógica que molda o voto estratégico parlamentar. Os fatores analisados foram os seguintes: se a aprovação da proposta contou com o apoio do Poder Executivo; se, em razão do propósito permanente de perseguir a continuidade da carreira, deputados ficam mais sensíveis a aprovarem matérias na segunda metade da legislatura; se houve visibilidade do tema na mídia; se a pressão exercida pela sociedade e pelos grupos organizados favoreceu a deliberação da proposta; se houve a intervenção estratégica de líderes de coalizão; se a proposta original foi alterada, abrindo caminho para construção de uma maioria; se é observável a ocorrência de um contexto político considerado precipitador.

CAPÍTULO 2

O ESTUDO DE CASO COMO OPÇÃO METODOLÓGICA

2.1 DA PESQUISA QUALITATIVA AO ESTUDO DE CASO

Na fase inicial desta pesquisa, cogitou-se estudar um conjunto de proposições que pudesse ao final, por intermédio de método de apuração qualitativa, projetar um rol de aspectos semelhantes associados à deliberação de matérias que extinguem privilégios e prerrogativas de mandatos parlamentares ou que, de algum modo, pudessem constituir obstáculo à continuidade na carreira política.

A identificação de eventual padrão de comportamento, no entanto, na deliberação de qualquer tema na arena congressual mostra-se extremamente penoso quanto complexo para o trabalho do pesquisador, pela possibilidade quase infindável de aspectos e variáveis a serem considerados no universo de pesquisa. Por essa razão, limitou-se a pesquisa a um único estudo de caso, a fim de que tal trabalho de investigação pavimentasse o caminho para estudos mais aprofundados e representativos do fenômeno que pretende compreender.

Em trabalho anterior realizado em torno do caso da Lei da Ficha Limpa (CAMPOS, 2013), aspectos peculiares da dinâmica do comportamento legislativo foram identificados e havia, portanto, pretensão do autor em ampliar a pesquisa, mapeando proposições emblemáticas e representativas do fenômeno já estabelecido, desde o advento da Constituição de 1988.

O período da investigação inicial abarcava as Legislaturas desde então (da 49^a a 54^a) e, por conseguinte, englobava os mandatos de todos os Presidentes da República eleitos nesse intervalo – Fernando Collor, Fernando Henrique, Lula e Dilma Rousseff.

As matérias escolhidas para o projeto de pesquisa abrangiam proposições que resultaram em normas cujos conteúdos ou representassem o fim de privilégios e prerrogativas dos parlamentares ou caracterizassem possível obstáculo à continuidade na carreira política.

Ao escolher matérias transformadas em normas jurídicas, a pesquisa buscava alcançar uma dimensão mais sólida do posicionamento parlamentar, que se adstringia, a rigor, a uma lógica racional de comportamento (HALL; TAYLOR, 2003).

Já naquela oportunidade, partia-se da premissa de que o cálculo do deputado para tomada de decisão, quando premido pela circunstância de que uma matéria teria potencial efetivo de se transformar em norma, assume uma perspectiva de efeitos concretos; seu posicionamento leva em conta o peso que a iminente possibilidade da aprovação pode assumir. Em outras palavras: o deputado decide e se posiciona, sabendo das consequências práticas e reais do seu voto.

Por outro lado, assumia-se ainda a premissa de que existe uma tendência de o deputado adotar um posicionamento “livre”, “sem compromisso” com o resultado final, em um cenário em que uma dada matéria, submetida à deliberação, tem baixo potencial de vir a se tornar uma norma. Em uma análise que adota a racionalidade como ponto de partida, diante de uma estrutura de perdas e ganhos, as perdas não são computadas. Dito de outra forma: se o deputado sabe, por exemplo, que uma matéria aprovada na Câmara dos Deputados será rejeitada pelo Senado, ou ainda que será vetada pelo Presidente da República, seu posicionamento pode não se apoiar em razões semelhantes àquelas adotadas pelo parlamentar que se posiciona diante de uma matéria que tem potencial concreto de se tornar uma norma. Ele vota sem compromisso com a efetivação da política ou, de outro modo, vota ciente de que a política não será implementada, daí porque não há custos em aprová-la, especialmente quando se trata de matérias que atentariam contra prerrogativas ou privilégios parlamentares.

Tais premissas estão apoiadas em constatações empíricas, observáveis nas deliberações da Câmara dos Deputados, quando o autor deste trabalho atuou em plenário, em 2009/2010, assessorando o então Líder da Minoria.

Ao selecionar, em resumo, matérias que alcançaram a condição de norma jurídica, o estudo estava centrado em propostas que obtiveram efetivo êxito no processo de deliberação parlamentar, partindo do pressuposto de que, nesses casos, os deputados sopesaram com maior grau de responsabilidade não só o impacto de seus posicionamentos em relação às expectativas projetadas pelo eleitorado e pela sociedade, mas também em relação às estratégias projetadas para carreira parlamentar.

Contudo, analisar uma a uma as proposições escolhidas inviabilizaria o trabalho de mestrado, não apenas pelo enorme conjunto de documentos e evidências a serem examinados, bem porque não se conseguiria no período estabelecido para conclusão da pesquisa aprofundar cada variável eleita em face de cada uma das proposições.

Em artigo publicado sobre estudo empreendido em face da Lei da Ficha Limpa (CAMPOS, 2013), identificou-se claramente que o projeto de lei complementar que culminou com a edição da norma foi alçada à agenda política, basicamente, em razão de quatro aspectos: a intervenção estratégica de líderes de coalizão, a visibilidade do tema na mídia, a pressão exercida pela sociedade e um contexto político precipitador – como exemplo, a pressão exercida pela opinião pública no contexto da prisão do governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, em fevereiro de 2010. Observou-se, ainda, que a matéria ingressou na agenda de deliberações no último ano da legislatura, revelando a preocupação do parlamentar com a reeleição ou com a reputação de sua carreira. A conjugação de tais fatores teria funcionado como um espécie de *input*, não somente para a precipitação da agenda, mas também para o recrutamento de apoio dentro do Congresso Nacional (CAMPOS, 2013).

Enfim, a lógica da ação parlamentar, no caso do projeto que resultou na Lei da Ficha Limpa, teria levado em conta esses fatores. Tais aspectos, por sua vez, teriam alterado a estrutura de custo/benefício processada pelos parlamentares no momento da deliberação e teve como objetivo a reeleição, a preservação da reputação e ainda a manutenção da carreira política.

Conforme já acentuado, a dinâmica do comportamento legislativo observada no caso da Lei da Ficha Limpa suscitou o autor à ampliação da investigação, na medida em que os questionamentos e apontamentos levantados naquela pesquisa foram resultado do trabalho de

observação direta do autor e da análise dos documentos constantes na tramitação do projeto. A pesquisa, tendo aberto caminho para novas pesquisas, ensejava outras estratégias e foco em novos casos.

O trabalho poderia ser estendido a outras proposições, tendo por desafio identificar se determinados fatores e aspectos eram replicáveis nas deliberações de proposições que tivessem o mesmo perfil descrito.

No início da pesquisa, foram selecionadas as seguintes normas: (i) a Lei Complementar nº 135/2010, denominada de Lei da Ficha Limpa, que instituiu novas hipóteses de inelegibilidade; (ii) a Emenda Constitucional nº 70/2013, que estabelece o fim do voto secreto nas deliberações de veto e cassação de mandato; (iii) a Emenda Constitucional nº 50/2006, que extinguiu a parcela indenizatória por convocação extraordinária; (iv) o Decreto Legislativo nº 210/2013, que acabou com os chamados 14º e 15º salários dos congressistas; (v) a Lei nº 9.840/99, que instituiu normas de combate à corrupção eleitoral (punindo a subtração de sufrágio); (vi) a Emenda Constitucional nº 35/2001, que estabeleceu o fim da licença para processar criminalmente parlamentar; (vii) a Lei nº 9.504/97, que instituiu rol de condutas vedadas aos agentes públicos nas eleições; (viii) a Lei Complementar nº 64/90, denominada Lei de Inelegibilidades, instituindo rol de hipóteses de inelegibilidade; (ix) a Lei nº 8.429/92, denominada de Lei de Improbidade Administrativa; e (x) a Emenda Constitucional de Revisão nº 6/94, a qual impede que a renúncia interrompa o processo de cassação parlamentar; (xi) Emenda Constitucional nº 50/2006, que alterou a constituição para, entre outras coisas, diminuir o recesso parlamentar.

No entanto, e como já destacado, mostrou-se tecnicamente mais apropriado verter as energias da pesquisa para o estudo de um único caso, reconhecendo-se que o aprofundamento em torno de uma única matéria consolidaria a caminhada para pesquisas futuras mais consistentes, a partir dos resultados alcançados com o presente estudo.

Por sua vez, o estudo de caso se mostrou instrumental metodológico adequado, porque é indicado quando a abrangência do controle exercido pelo pesquisador sobre os eventos comportamentais investigados é facilmente visualizada. Em outras palavras, o pesquisador, ante o seu lugar privilegiado de observação em relação ao objeto de pesquisa, é não só partícipe do evento investigado, como também consegue, com facilidade, ter acesso a pessoas que vivenciaram ou participaram diretamente do evento.

É ainda apropriado o estudo de caso como ferramenta metodológica quando se pretende investigar um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, em especial: quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos; quando se pretende respostas a vínculos causais em intervenções da vida real que são complexas demais para estratégias experimentais ou aquelas utilizadas em levantamentos (YIN, 2010).

Nesse sentido, escolheu-se a PEC nº 349/2001, que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 76/2013, a qual aboliu o voto secreto nas deliberações do Congresso Nacional destinadas à análise de veto presidencial e à cassação de mandato parlamentar.

Pesou na escolha o fato de autor ter atuado em plenário, em setembro de 2013, assessorando o segundo-secretário da Câmara dos Deputados, quando em 2º turno, a PEC nº 349/2001 foi aprovada. Por sua vez, em setembro de 2006, o autor chefiava o gabinete de um deputado federal de Pernambuco, quando em 1º Turno, a PEC nº 349/2001 foi aprovada, oportunidade em que acompanhou, ao lado do referido parlamentar, as discussões travadas em torno da matéria.

Deve-se pontuar que a matéria foi aprovada no Senado Federal e depois promulgada. Mas os aspectos envolvidos desde a aprovação da PEC na Câmara dos Deputados até a sua promulgação pela Mesa do Congresso Nacional não são objeto deste estudo.

A análise empreendida neste trabalho se adstringe ao comportamento dos deputados federais, na linha dos estudos estadunidenses e mesmo na linha dos estudos empreendidos no Brasil, que têm se dedicado, majoritariamente, a investigar o comportamento desses parlamentares. Nessa direção, serão analisadas as restrições institucionais impostas aos deputados e as dinâmicas dos processos políticos processadas no âmbito da Câmara dos Deputados.

É, assim, um estudo de comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados. Nele, assume-se como premissa que o cálculo do deputado na tomada de decisão assume uma perspectiva de efeitos concretos, na medida em que o parlamentar considera, potencialmente, a circunstância de que uma matéria pode vir se transformar, de forma concreta, em norma. O deputado leva em conta o peso que a iminente possibilidade da aprovação pode assumir. Em outras palavras: o deputado decide e se posiciona, sabendo das consequências práticas e reais do seu voto. Considera, entre outras coisas, que a matéria será aprovada pelo Senado Federal e que a sua decisão terá impacto na realidade. Por essa razão, a escolha de uma proposição que foi transformada em norma jurídica, entre inúmeras que sequer foram levadas à deliberação.

2.2 DETALHAMENTO DOS ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa está estruturada, inicialmente, para executar trabalho de natureza exploratória, bem como a análise de natureza descritiva. A abordagem busca identificar, tendo em conta os marcos teóricos até aqui delimitados, aspectos motivacionais e fatores causais associados à deliberação da PEC nº 349/2001, enfrentando a seguinte questão: o que leva deputados a aprovarem projetos que extinguem privilégios e prerrogativas dos próprios mandatos?

Para tanto, a pesquisa se valerá essencialmente dos documentos históricos e de produção legislativa associados à tramitação da matéria. Por meio do método de *process tracing* (TANSEY 2007), são analisados documentos estratégicos em face da tramitação, a exemplo dos documentos produzidos pela Comissão Especial destinada a analisar mérito da proposição e pelo plenário da Câmara dos Deputados. Utiliza-se, ainda, a técnica do *elite interviewing*, na medida em que atores estratégicos são identificados, possibilitando a compreensão ou, como explicita Tansey (2007), a reconstrução de uma cadeia de eventos ou conjunto de eventos.

Para rastrear a tramitação das matérias e resgatar as suas trajetórias, são analisados inicialmente dados do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (Sileg). Apreciam-se também documentos legislativos publicados no Diário da Câmara dos Deputados e aqueles sob a guarda e o arquivo do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (Cedi). São levadas em conta ainda informações oriundas de atas de reuniões, notas taquigráficas e áudios de sessões plenárias da Câmara dos Deputados e de suas Comissões.

Também são levantadas, junto à Agência Câmara e ao Banco de Notícias constante da Biblioteca da Câmara dos Deputados, notícias relativas às matérias investigadas por todo o período da tramitação da PEC e mais detidamente nos oito dias que antecederam a aprovação da proposta sob investigação³.

Todo material acessado e analisado viabiliza a estruturação de um banco de informações, o qual dará suporte ao método de pesquisa escolhido de natureza exploratória.

2.3 HIPÓTESES EXPLORATÓRIAS

³ A Biblioteca da Câmara dos Deputados dispõe, em seu acervo, das microfilmagens das edições diárias de O Globo, desde 1987; de O Estado de São Paulo, desde 1963; e da Folha de São Paulo, desde 1988.

Para investigar o fenômeno objeto desta pesquisa, busca-se identificar possíveis fatores determinísticos ou hipóteses de caráter exploratório associados à tramitação da proposição.

Estabeleceu-se, como se verá adiante, um rol de hipóteses de trabalho que servirá como espécie de farol (marcos) para o trabalho de exploração a ser perpetrado.

Não há pretensão, portanto, de testar rigorosamente tais hipóteses exploratórias a ponto de, com segurança, refutá-las ou aceitá-las. O rol de hipóteses mencionado é composto de elementos colhidos na literatura. Elas serão observadas diante de um objeto específico (a PEC que culminou com o fim do voto secreto, suprimindo prerrogativa parlamentar), constituindo, assim, um passo que venha a sustentar avanços posteriores diaste das mesmas hipóteses.

Em síntese, não se trata de testes de hipóteses com significância para universos e amostras de fenômenos, mas sim de pesquisas com a finalidade de extrapolações teóricas, passíveis de avaliação posterior.

A premissa adotada toma como paradigma a ideia de que os deputados agem racional e estrategicamente e atuam, como regra, motivados pela perspectiva da continuidade da sua carreira política – a conexão eleitoral adaptada à realidade brasileira, segundo Mainwaring (2001). Legisladores comportam-se ainda premidos por fatores institucionais associados à lógica decisória do Legislativo (coalizões partidárias, poder de agenda, condução estratégica dos líderes e do presidente da Casa Legislativa, normas regimentais etc.).

Em síntese, os marcos investigativos encontram apoio na teoria da escolha racional, sob o enfoque do neoinstitucionalismo e na dinâmica dos processos decisórios a que estão submetidas as decisões congressuais.

Com base na experiência empírica vivenciada pelo autor desta pesquisa no âmbito da Câmara dos Deputados, alguns fatores foram simplesmente atribuídos ante a sua característica determinística em face do objeto de pesquisa. Outros aspectos ou fatores foram hauridos das abordagens e dos estudos já empreendidos no âmbito do Poder Legislativo, funcionando como espécie de guia ao trabalho de natureza exploratória. Conjugados, tais aspectos ajudam a compreender a dinâmica que molda o comportamento parlamentar.

Os fatores analisados foram os seguintes: se a aprovação da proposta contou com o apoio do Poder Executivo; se, em razão do propósito permanente de perseguir a continuidade da carreira, deputados ficam mais sensíveis a aprovarem matérias na segunda metade da legislatura; se houve visibilidade do tema na mídia; se a pressão exercida pela sociedade e pelos grupos

organizados favoreceu a deliberação da proposta; se houve a intervenção estratégica de líderes de coalizão; se a proposta original foi alterada, abrindo caminho para construção de uma maioria; se é observável a ocorrência de um contexto político considerado precipitador.

Abaixo, seguem relacionadas, em cada subseção, as hipóteses exploratórias estabelecidas, com as respectivas razões que justificam a sua submissão ao trabalho de pesquisa.

2.3.1 Influência do Poder Executivo

Neste espectro, o propósito é investigar se a aprovação da proposta contou, ou não, com a influência do Poder Executivo, ainda que não tenha sido por ele apresentada.

A importância desse aspecto para construção da pesquisa encontra apoio na literatura, uma vez que o arranjo institucional brasileiro está calcado em uma relação de prevalência dos assuntos do Poder Executivo na agenda do Legislativo. Observar, portanto, se a matéria foi apoiada pelo Poder Executivo, é central para os fins da pesquisa.

Em texto publicado em 1995, Figueiredo e Limongi demonstraram que a grande maioria das iniciativas do Executivo era aprovada pelo Legislativo. Os autores mostraram ainda que os dados disponíveis indicavam que a ocorrência do fenômeno se daria porque o Congresso Nacional empresta tratamento especial às matérias enviadas pelo Executivo ao Legislativo.

As matérias do Executivo, por exemplo, são aprovadas em menos tempo do que aquelas originadas no próprio Poder Legislativo. Pesquisa de Moisés (2011) aponta que uma iniciativa parlamentar leva em média 964,8 dias para ser aprovada – quase todo o tempo de um mandato de deputado federal –, portanto, três vezes e meia mais que uma iniciativa do Poder Executivo, que leva em média 271,4 dias.

E mais. Por iniciativa própria, o Executivo, por meio da aprovação de requerimentos de urgência, ou por oposição de urgência constitucional aos seus projetos, acelera a tramitação das matérias que submete ao Legislativo. Há claros sinais, portanto, de privilégios do Executivo na arena congressual.

Ainda de acordo com os autores Figueiredo e Limongi (1995), o sucesso legislativo do Poder Executivo está ligado intimamente à disciplina partidária observável no Congresso Nacional. O governo obteria sucesso legislativo porque contaria com o apoio de coalizão de partidos, que atuariam de forma disciplinada. Os autores anotam ainda que “formar o governo”

por meio da destinação de ministérios é a maneira pela qual o presidente também assegura o sucesso legislativo de suas iniciativas.

Por sua vez, por conta das disposições constantes na própria Constituição da República, o presidente é o legislador por excelência, na medida em que a Constituição lhe confere a prerrogativa de editar medidas provisórias, com força de lei desde a sua edição, e ainda lhe assegura a competência privativa para iniciar a tramitação de matérias estratégicas, como orçamento e funcionamento da administração.

Em síntese, o controle presidencial sobre a agenda legislativa está na própria raiz do arranjo institucional que viabiliza a governabilidade do Brasil. Portanto, levar em conta esse fator é fundamental para compreensão dos aspectos que envolveram a aprovação da PEC nº 349/2001.

2.3.2 Aprovação da matéria na segunda metade da Legislatura – voto retrospectivo e reeleição

De acordo com as premissas teóricas aqui assumidas, legisladores atuam, via de regra, motivados pela reeleição (MAYHEW, 1974), ou melhor, pela perspectiva de continuidade de suas carreiras, segundo a visão adaptada à realidade brasileira feita por Mainwaring (2001).

Se então deputados agem em vista da continuidade de seus mandatos ou de suas carreiras, é recomendável identificar se a proximidade do pleito eleitoral foi um fator que interferiu ou contribuiu para construção da escolha processada pelo legislador na matéria sob exame.

O tema dialoga com os estudos e teorias sobre o Voto Retrospectivo. Pela teoria, a percepção dos eleitores está dominada pela experiência passada, limitada ao último ano de atuação do governo, o que se convencionou chamar de "miopia política" do eleitor. Ainda de acordo com os defensores do fenômeno, a melhoria no desempenho econômico no período que antecede as eleições será priorizada pelo eleitor quando ela tiver que decidir o seu voto não considerando, via de regra, o desempenho do governo no período restante (KEECH, 1995).

Nesse pensamento, fica implícito que os governantes se preocupam predominantemente com o curto prazo e com o impacto de suas decisões no cenário da reeleição. Keech (1995), mesmo assumindo que há um contingente de eleitores que possuem uma memória mais longa e que avaliam eventos passados mais distantes, realça que os eleitores em qualquer eleição atribuem um peso muito reduzido aos eventos ocorridos no início de um mandato.

A teoria da "miopia política" do eleitor foi questionada como argumento consistente, porque lhe faltava um "quê" de racionalidade, à luz da teoria racional do comportamento, que prosperou nos campos da economia e da ciência política. Por conseguinte, o modelo sobre o comportamento eleitoralmente motivado dos governantes também restou enfraquecido (BORSANI, 2001).

Contudo, no final da década de 1980 começam a ser elaborados modelos que passam a considerar a racionalidade no processo decisório dos eleitores submetida a certos limites, entre eles, à capacidade dos governantes de manipular as variáveis econômicas com fins eleitorais. Em uma frase: a assimetria das informações como desafio à decisão do eleitor. É que os governantes estão mais informados do que os cidadãos e tiram proveito desse fato mostrando-se o mais competente possível; por exemplo, instrumentalizando políticas com o fim de alcançar resultados favoráveis antes das eleições, mesmo diante de eleitores considerados racionais e que tenham memória viva das situações passadas (ROGOFF E SIEBERT, 1988; PERSSON E TABELLINI, 1990 apud BORSANI, 2001).

As discussões travadas sobre o voto retrospectivo, conquanto voltadas comumente às políticas adotadas por governos em vista dos processos eleitorais, em tudo se aplica à compreensão do comportamento parlamentar no que diz respeito à formação das agendas no âmbito do parlamento e a preocupação do seus integrantes com a memória recente do eleitor no momento de decidir o voto. Esta problematização entre voto retrospectivo e reeleição pode ajudar a explicar por que matérias de cunho moralizante – como as que suprimem privilégios e prerrogativas de congressistas – têm mais chances de serem pautadas e aprovadas na segunda metade da legislatura, ou seja, próximo do período eleitoral.

2.3.3 Visibilidade da matéria na imprensa

Não há divergência quanto à influência dos *media* nos processos de construção das agendas e realidades políticas. O jornalismo, segundo Bourdieu (1989), atua sob a lógica do poder simbólico, tendo por resultado a estruturação de agendas que povoam não somente o universo coletivo social, mas, sobretudo, o universo político.

A mediatização da política é assunto que tem merecido crescente atenção do estudiosos da Ciência Política ante a característica quase simbiótica entre a política e os meios de

comunicação, que se desenvolveram de tal forma que dependem cada vez mais um do outro (RODRIGUES, 2010).

Para Bühlmann, Merkel e Wessels, a mediatização da política altera o funcionamento interno da democracia, contribuindo para o seu equilíbrio. Nesse sentido, as funções da imprensa seriam: a) promover fórum de discussões da diversidade de ideias; b) dar voz à opinião pública; c) servir como observatório do cidadão, para exergar a conjuntura política e a atuação do seus atores; d) e atuar como uma espécie de cão de guarda, que late diante do mau comportamento, da corrupção e dos abusos de poder. (BÜHLMANN; MERKEL; E WESSELS, 2007 apud RODRIGUES, 2010).

Por sua vez, pela teoria do agendamento os meios de comunicação escolhem os assuntos que merecerão destaque, de modo que acabam dispensando atenção a alguns assuntos e a outros não (MCCOMBS E SHAW, 1972).

Em linha semelhante, Sousa (2009) afirma que os meios de comunicação são as principais fontes de informação que a sociedade possui e avança para dizer que, no processo de debate político, a mídia possui papel de relevo, já que detém o controle da agenda e o poder de estabelecer o que tem ou não visibilidade para o público.

A dimensão pública da atuação dos *media* tem ganhado tanto relevo a ponto de um tema, quando não veiculado por eles, não ser lançado como prioridade em determinada agenda, seja política ou social (RODRIGUES, 2002).

De acordo com o trabalho fundante de McCombs e Shaw (1972), a agenda mediática influencia a agenda pública e a agenda política e que a agenda política também influencia a agenda mediática.

Nelson Traquina (2000), por seu turno, acentua a importância da luta política democrática no contexto do estabelecimento das agendas e explicita as diferentes agendas políticas entre si, a exemplo das agendas específicas de um partido.

Conquanto não se discuta a importância acentuada que as notícias têm na formação das agendas, incluindo as agendas políticas, o que abrange a agenda do Congresso Nacional, as questões que se apresentam são as seguintes: como mensurar os efeitos da visibilidade de um tema eleito pelos *media* sobre uma determinada pauta legislativa? Até que ponto pode-se

estabelecer uma relação entre a visibilidade de um tema e a aprovação de uma matéria pertinente a esse tema no parlamento?

Provavelmente índice algum conseguiria mensurar tais impactos, ante a quantidade e a complexidade dos fatores relacionados entre si. Contudo, estabelecer tão somente se um tema é visível ou não, em determinado período, pode ser útil para uma análise de propósito exploratório.

Na literatura pesquisada, não se identificou um modelo ou índice que permita estabelecer padrões objetivos de visibilidade. A questão é: como não se pode medir a visibilidade de um tema na mídia, como estabelecer relações causais que evidenciem que uma matéria alcançou a pauta de deliberações do Congresso Nacional como decorrência da (super) exposição do tema na mídia?

Qualquer explicação sobre essa relação seria no mínimo polêmica, apesar de certa concordância entre os teóricos de que a mediatização da política constitui um fenômeno.

Pesquisa realizada por Figueiredo e Limongi (1996) demonstra que, na opinião dos deputados federais, o grupo externo que tem mais influência na Câmara dos Deputados é a imprensa. Para 82% dos deputados, a imprensa tem grande influência, enquanto 53% acreditam que essa influência é maior por parte do presidente da República. Apenas 18% disseram que a sociedade civil tem muita influência.

Por sua vez, os estudos sobre agendamento, de uma maneira geral, destacam a capacidade dos jornais de grande circulação de promover o agendamento de discussões e ações a longo prazo. Pesquisas também apontam que a credibilidade da imprensa escrita é maior em relação aos outros veículos de comunicação. Pesquisa do Instituto Ibope, realizada entre 1989 e 1997, demonstra que a opinião pública brasileira confia mais nos jornais e nas emissoras de rádio do que nas redes de televisão, apesar de a televisão vir ocupando, cada vez mais, a preferência do público (JORGE, 2003).

Nesse sentido, merece realce a influência que determinados jornais de grande circulação nacional exerce sobre os congressistas.

Segundo Kucinski (1998), a Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo são os veículos que formam a agenda jornalística nacional, fortalecida pela televisão. Pesquisa do Instituto FSB, organização formada por profissionais de Ciência Política e Comunicação (2008),

revelou também que os três jornais são os mais consultados por políticos. De 246 dos 513 deputados, 84,7% liam a Folha, 48,6 %, O Globo e 32,9%, O Estado de São Paulo. A pesquisa também verificou que 70% dos deputados se informam por jornais lidos diariamente.

Calculado nessa premissa, optamos por investigar o noticiário, em jornais, nos sete dias que antecederam a aprovação, em plenário, da PEC nº 349/2001, no primeiro e no segundo turno. Circunscrevemos a pesquisa aos jornais O Globo, O Estado de São Paulo e Folha de São Paulo, justo pela influência que, em tese, exercem sobre os deputados federais.

2.3.4 A ocorrência de um contexto político precipitador

A ascensão de um tema à condição de agenda ocorre justamente quando o entendimento sobre uma política é revisto ou quando acontecimentos específicos chamam atenção de quem monopoliza a decisão e ainda quando a opinião pública interfere abrindo espaço para mobilização de atores até então distantes do processo decisório. Quando mudanças no cenário político favorecem a precipitação de uma agenda, isso quer dizer que o monopólio dos que exercem o *status quo* sobre determinada questão é enfraquecido e o sistema se torna suscetível à mudança, já que a atenção dos líderes e do público pode elevar a condição de embate político de novos atores e também de novas ideias (BAUMGARTNER E JONES, 1993 apud CAPELLA, 2012, P. 15).

Nesse sentido, é muito comum no âmbito do Congresso Nacional que um acontecimento de ampla repercussão política e social possa figurar como um elemento precipitante de uma agenda no âmbito do Legislativo, funcionando como *input* para iminente deliberação.

Ao realizar o cruzamento de informações constantes do processo legislativo, de pronunciamentos, de notícias e de documentos relacionados à tramitação da matéria pesquisada, busca-se identificar a ocorrência de acontecimentos ou contextos políticos, econômicos e sociais que possam ter influenciado a precipitação de uma agenda deliberativa na Câmara dos Deputados. Admite-se que tais contextos precipitantes estão presentes na lógica processada pelo Congresso Nacional ao eleger temas que vão à deliberação.

2.3.5 Interferência decisiva de líderes de coalizão

Regras existentes no seio das organizações legislativas podem conferir a determinados atores congressuais poderes e prerrogativas que os posicionam estrategicamente em relação ao

restante dos legisladores. Esses atores, na medida dessas prerrogativas, podem alterar o curso dos acontecimentos congressuais, precipitando ou impedindo a concretização de resultados legislativos.

Esses atores, alçados por tais regras à condição de peças centrais no âmbito dos parlamentos são facilmente identificados na tramitação de propostas legislativas tamanha a condição de privilégio que se investem a depender do cargo que ocupam dentro do Congresso.

Os presidentes das casas legislativas, os presidentes de comissões, membros da mesa diretora, líderes partidários, do governo e da oposição, todos de algum modo desempenham papel de destaque na arena congressual. A partir de suas prerrogativas operam e conformam regras existentes no sentido de arregimentar coalizões ou dissuadi-las.

São também identificáveis outros atores estratégicos que, mesmo desprovido de poderes ou prerrogativas regimentais, podem igualmente interferir na produção de resultados legislativos. Aqui tem-se o exemplo dos ministros de estado, dos chefes de agências governamentais e das assessorias especializadas de setores econômicos estratégicos (ARNOLD, 1990).

A identificação desses atores estratégicos do processo legislativo foi feita por Arnold (1990), atribuindo a eles a denominação de líderes de coalizão. Na acepção do autor, líderes de coalizão são aqueles investidos de capital político ou regimental capaz de promover manobras legislativas visando à formação de coalizões (ou desmobilização delas) em torno de um tema ou matéria que lhes interessem.

O conceito de líder de coalizão, em Arnold (1990), não diz respeito apenas àqueles atores congressuais que lideram coalizões em face de interesses governistas, mas aos líderes que, de algum modo, estando dentro ou fora do parlamento, não estão obrigados a escolher entre pares de alternativas, como muito comumente acontece com a maioria dos legisladores quando convocados a deliberar em plenário. São os líderes de coalizão que definem as próprias alternativas. Esse conceito abrange, para Arnold (1990), líderes de comissões, líderes partidários, membros do staff do Congresso, o presidente, membros do staff do presidente, ministros, burocratas, líderes de grupos de interesses, entre outros.

Na Câmara dos Deputados, por exemplo, a ascendência dos líderes partidários é inequívoca e parte da literatura que estuda o comportamento legislativo no Brasil indica a

propensão dos deputados a seguir a orientação das lideranças partidárias (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001).

De acordo com Figueiredo e Limongi, o Poder Legislativo é uma instituição que se caracteriza, a priori, pela igualdade entre os seus membros e pela dinâmica do princípio majoritário. No entanto, os autores identificam que os recursos e direitos dos parlamentares são distribuídos desigualmente, preponderando, ainda, o princípio da orientação partidária (2001, p. 28).

Apenas para acentuar a importância dos líderes partidários na Câmara dos Deputados, destacam-se algumas de suas prerrogativas: indicar à Mesa os membros da bancada para compor as comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los (RICD, art. 9º); participar dos trabalhos de qualquer comissão, podendo encaminhar a votação e requerer sua verificação (RICD, art. 9º); indicar membros da bancada para concorrerem aos cargos da Mesa e dos demais colegiados internos (RICD, art. 9º); participar do Colégio de Líderes e elaborar a agenda mensal de proposições a serem incluídas na pauta (RICD, arts. 17, I, “s”, e 20); solicitar regime de urgência para proposições (RICD, art. 155); requerer adiamento de discussão ou votação em plenário.

Também o relator, deputado designado para analisar e emitir parecer em nome de comissão ou do plenário, detém prerrogativa estratégica no processo legislativo, na medida em que emite, sem maiores restrições, sua opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição, total ou parcial, de uma matéria ou sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emenda (RICD, art. 129, II).

Não obstante a existência desses e outros atores (*players*) do processo legislativo, é de se destacar a influência estratégica de dois atores privilegiados no âmbito da Câmara dos Deputados: o presidente da República e o presidente da Casa.

O primeiro, além de ter iniciativa privativa para iniciar o processo legislativo em determinadas matérias, tem ainda a competência para editar medidas provisória com força de lei desde a sua edição e a prerrogativa de conferir urgência à tramitação legislativa de matérias de sua autoria (CF, art. 61, § 1º; art. 62 e art. 64, § 1º).

Mas é o presidente da Câmara dos Deputados o *player* de maior relevância na dinâmica decisória da Casa. Os poderes que detém esse ator resume a sua importância. Nele está materializada a concentração de capacidade decisória e, portanto, de influência na tramitação das

matérias. Ao analisar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados são identificadas inúmeras prerrogativas atribuídas ao presidente da Casa, tais como: o poder de agenda, poderes relativos ao comando das sessões deliberativas do plenário, o poder de interpretação e aplicação das normas no âmbito da Casa e das deliberações em plenário, o poder de indicação (indicação de relatores, por exemplo, ou membros de comissões especiais), e os poderes disciplinares e administrativos. (VIEIRA, 2011).

Destaca-se aqui o peculiar poder de agenda do presidente da Câmara dos Deputados. Segundo Vieira (2011), ao presidente compete formalmente designar a Ordem do Dia das sessões ordinárias e extraordinárias. Está nas suas mãos ainda margem considerável de discricionariedade para pautar matérias e também relevante poder de veto sobre sua inclusão na Ordem do Dia.

A iniciativa de pautar uma matéria (poder de agenda) permite que o presidente “manipule” as preferências do colegiado, dentro de certos parâmetros, e o estimule à cooperação. A lógica colegiada-centralizada dos processos decisórios demonstra que a centralização exercida, por exemplo, pelo presidente da Câmara dos Deputados, é um dos caminhos possíveis para dar um rumo às ações do plenário (BRAGA, 2011).

Merece ênfase ainda na esfera da Câmara dos Deputados, a regra de procedimento que permite conferir regime de urgência a uma determinada proposição, conferindo-lhe preferência na tramitação e diminuição de tempo em seu processamento. A urgência é conferida a uma proposição depois (art. 155, RICD) que um requerimento específico, com esse propósito, é aprovado em plenário. Mas quem pauta (submete ao plenário) o requerimento é o presidente da Câmara dos Deputados, conduzindo o processo deliberativo a um tema ou assunto. Esse é um processo indutivo de cooperação ante o posicionamento estratégico do detentor do poder de agenda, que conta com a reação racional dos demais envolvidos no processo decisório. Nesse sentido, Braga (2011) explica que :

O controle do momento da votação, no entanto, gera outros efeitos. Acelerar a votação de uma matéria, levando-a diretamente para as instâncias finais (no caso brasileiro o Plenário), é tanto um mecanismo para abreviar o tempo de espera (que pode ser um elemento importante ao processo político), quanto uma forma de suprimir instâncias institucionais que poderiam trazer reverses ao projeto.

O pedido de urgência, no caso brasileiro, vence possíveis resistências que minorias contrárias colocariam à tramitação caso estas estivessem postadas em pontos de veto. Pode-se imaginar o exemplo de uma comissão que tenha preferências extremadas e dissonantes do Plenário e “engavete” ou atrase excessivamente um projeto sob sua competência. O uso de um mecanismo como a urgência permite romper as resistências ao retirar do fluxo da tramitação os pontos de veto (BRAGA, 2011, p. 92).

Assim, no âmbito da pesquisa é relevante que se identifique se a ação estratégica de *key players* ou líderes de coalizão repercutiu decisivamente nas etapas de precipitação do tema na agenda legislativa e sua submissão ao processo de deliberação.

2.3.6 Pressão da sociedade e de grupos organizados

No dia a dia da Câmara dos Deputados é possível observar que inúmeras demandas alcançam a agenda legislativa por interferência ou atuação de grupos de interesse ou de pressão. Identifica-se, cada vez mais, a presença de grupos que representam interesses dos mais distintos, das políticas afirmativas (cotas, gênero, minorias) às que traduzem interesses de segmentos econômicos, profissionais, ambientais, entre outros.

O conceito adotado sobre grupos de interesse e de pressão para os fins desta pesquisa é aquele adotado por Farhat (2007). Para o autor, grupo de interesse é todo grupo de pessoas físicas e/ou jurídicas, formal ou informalmente associadas em vista de propósitos comuns, interesses, aspirações ou direitos e que se distinguem dos restantes dos cidadãos. Por sua vez, os grupos de pressão são aqueles grupos de interesses dotados de recursos humanos e materiais necessários – com disposição de utilizá-los de forma ativa – para a consecução dos seus objetivos, no sentido de vê-los alcançados.

O grupo de pressão seria assim uma espécie do gênero “grupo de interesse”, atuando na sociedade em diversas frentes (particularmente naquela frentes fundamentais à materialização dos seus interesses) o que inclui, particularmente, sua atuação junto a instituições estatais – como o Poder Legislativo ou Poder Executivo –, com o firme propósito de alterar ou manter o *status quo* atrelado aos interesses que patrocina (BONAVIDES, 2006).

Em síntese, um grupo de interesse é formado por pessoas que acreditam nas mesmas idéias e interesses, buscando assim um objetivo comum. Compartilham basicamente filosofias e aspirações.

Quando, porém, esse grupo se comporta de maneira tática, estratégica e planejada, com o intuito de influenciar diretamente o Poder Público, aí se enxerga a existência de um grupo de pressão. Essa é a característica marcante dos grupos de pressão, que assumem uma atitude direta de influência e de pressão sobre as autoridades públicas e sobre as esferas dos Poderes Executivo e Legislativo. Segundo Farhat (2007), a diferença entre os dois grupos pode ser transitória. Pode

ocorrer uma alteração na atitude do grupo de interesse, que passa a atuar de forma ativa no campo político em defesa de suas idéias, momento em que deixa de ser grupo de interesse e passa a ser de pressão.

No arranjo institucional brasileiro, percebe-se a influência desses grupos no contexto da tomada de decisão em diversas esferas (no Legislativo, especialmente). No caso da Lei da Ficha Limpa, por exemplo, a atuação da CNBB e do Movimento de Combate à Corrupção foi considerada determinante, segundo atores que vivenciaram e atuaram decisivamente no processo legislativo que resultou na edição da Lei (CAMPOS, 2013).

Diante dessas evidências e conceituações, admite-se como hipótese a ideia de que grupos de interesse ou de pressão influenciaram nas deliberações da PEC nº 349/01.

2.3.7 Alteração na proposta original

Uma forma de minimizar os efeitos não pretendidos pelos legisladores ao aprovarem legislações que supostamente lhe desfavoreçam é atuar na articulação de mudanças que atenuem os efeitos da proposta original submetida à deliberação. Se é inevitável deliberar sobre a proposição, a dinâmica de cálculos e antecipações processada pelos deputados no ambiente congressual pode projetar a necessidade de mudanças no texto inicial de uma proposta, a fim de que ela comporte texto que atenuem eventuais perdas para as estratégias dos deputados. De forma que a observância desse aspecto no curso da investigação pode trazer subsídios concretos às análises sobre os fatores que de fato contribuem para aprovação de uma matéria.

A experiência vivenciada pelo autor deste trabalho em mais de 10 anos de atuação em diversos órgãos e áreas da Câmara dos Deputados (comissões, Mesa Diretora, lideranças e plenário) respalda a ocorrência do fenômeno.

CAPÍTULO 3

INSTITUTO DO VOTO SECRETO: ASPECTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS

Nos estudos empreendidos para os fins deste trabalho sobre a origem do instituto do voto secreto nos parlamentos, desde os seus sinais mais remotos, não foi possível identificar uma história propriamente registrada ou exatamente contada sobre quando, como e onde surgiu a instituição do voto secreto.

De forma que não há, em síntese, uma história consolidada sobre o voto secreto nos parlamentos. Há fragmentos históricos associados à origem das prerrogativas parlamentares, do Direito Parlamentar, assuntos relacionados à Teoria dos Mandatos e à evolução da instituição parlamento.

Os estudos existentes promovem, portanto, uma construção teórica sobre a própria índole e origem do Poder Legislativo, sobre como a Teoria dos Mandatos implica ou não na conformação do instituto, reunindo, a partir de tal construto, fatos históricos pontuais que acabam por emoldurar as circunstâncias e os contextos em que surgiu o instituto do voto secreto nos parlamentos.

Invariavelmente se diz que o voto secreto nas deliberações do Poder Legislativo surgiu no final do Século XVII como mecanismo de defesa ou proteção parlamentar diante das pressões exercidas pelo poder absoluto dos monarcas.

Nesse cenário histórico, em que a Democracia Representativa ensaiava os seus primeiros passos, tendo como berço a Inglaterra, as contenções ao absolutismo dos monarcas começaram a ser forjadas e, com elas, mecanismos e instrumentos que foram pouco a pouco assegurando a independência daqueles que eram a própria expressão do regime representativo: os detentores do mandato parlamentar.

Ao estudar o tema enxerga-se uma relação necessária de instrumentalidade entre representação política e mandato parlamentar, pois as questões relativas à proteção do mandato parlamentar agitam, como decorrência, o debate quanto ao próprio conceito de representação nos regimes democráticos.

O parlamento é considerado o esteio da democracia representativa e canal pelo qual se manifesta a representação da soberania por intermédio da participação dos cidadãos. Ainda que o parlamento como instituição tenha surgido antes dos sistemas democráticos como hoje conhecemos, fato é que o princípio democrático nos dias atuais está completamente vinculado à ideia de parlamento ou de democracia representativa.

O conceito de representação política, por sua vez, concebido no seio do constitucionalismo liberal, surgiu na história como resposta à problemática do rito de passagem dos interesses particulares ao interesses gerais (URBANO, 2009).

A representação, nas palavras de Hanna Pitkin (2006), ao tornar presente um sujeito ausente mediante a ação de um sujeito fisicamente presente, indica uma multiplicidade de

funções com aplicações na esfera pública, como o de manifestar, reproduzir, simbolizar e mesmo substituir o interesse de quem se está a representar.

Ainda nas palavras da autora, o conceito de representação é altamente complexo e, desde muito cedo na história, altamente abstrato. A representação seria, em grande parte, um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano.

Nesse sentido, a implantação dos sistemas representativos (parlamentares) na sequência das revoluções burguesas dos finais do século XVIII foi precedida e associada a um problema: a questão da legitimação política.

Na opinião da portuguesa Maria Benedita Urbano (2009, p. 93), o problema da legitimação política se colocou como questão central no âmbito das discussões sobre os regimes representativos. O princípio da representação suscitou a questão da diferença entre governantes e governados, cabendo somente aos primeiros, em pequeno número, conduzir os assuntos públicos, discutindo-se desde cedo, então, o problema de saber quem governa e porquê.

Para além desse dilema, impôs-se uma outra questão não menos controversa: tentar descobrir o tipo de relação que deveria se estabelecer entre representantes e representados após o momento eleitoral.

O que se pretendia saber era se aqueles que governavam estavam obrigados a atuar de uma dada maneira; especificamente saber se eles estavam vinculados, ou não, à vontade daqueles que representavam – em outras palavras, pretendia-se estabelecer qual seria a natureza da ligação entre o titular do poder (o povo) e o governante.

O cerne dessa discussão reside na polémica sobre mandato e independência. Trata-se de debate teórico sem aparente solução e que pode ser sintetizado por um dilema: o representante deve fazer o que os seus eleitores querem ou o que ele, representante, entende ser o melhor para esse mesmo eleitor? No debate contido na teoria política essa dicotomia revela preocupações relevantes: a relação entre os representantes na legislatura, o papel dos partidos políticos, a proporção em que os interesses locais e parciais se moldam no bem nacional, o problema da deliberação e sua relação com o voto, e como se dá essa relação com o exercício do governo (PITKIN, 2006).

Desse debate surgiram duas concepções clássicas. De um lado a concepção que constituiu o esquema clássico do regime representativo como o conhecemos nos dias de hoje. Nesse esquema, valorizava-se a autonomia do sistema representativo e, portanto, do parlamento e dos

seus integrantes (os parlamentares). Partindo dessa premissa, compreendia-se que a essência da representação tinha sede na interpretação e até na criação da vontade popular por parte do representante, cabendo a ele elaborar um interesse geral que abstraísse os interesses particulares. O corolário dessa concepção é a independência do representante em face do representado, podendo o primeiro atuar de forma absolutamente autônoma. Essa seria a concepção que sustenta as primeiras noções de **mandato representativo** (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004).

A segunda concepção sustentava uma maior aproximação entre representantes e representados. Para essa visão os representantes deveriam interpretar a vontade popular de maneira objetiva, presente a ideia de mediação, de responsividade e de controle da atuação dos representantes. A dimensão de responsividade dos eleitos abrangeria a publicidade das sessões parlamentares, a dissolução antecipada do parlamento ou do mandato parlamentar e, ainda, a utilização de mecanismos de participação direta, como o referendo. Essas eram as premissas dos que defendiam o **mandato imperativo**.

Entre as duas concepções (que debateram a natureza da relação entre representantes e representados), prevaleceu, no Estado Liberal, a concepção que defendia a representação desvinculada da vontade direta do eleitor, estabelecendo-se que a vontade da nação deveria ser o resultado da discussão parlamentar, ou seja, sedimentou-se a concepção do **mandato representativo**.

Os principais movimentos constitucionais modernos – o norte-americano, o francês e o britânico –, conquanto unidos por contextos históricos e institucionais distintos, adotaram a concepção do mandato representativo como base da lógica representativa conformada em cada um desses países.

A experiência constitucional estadunidense, contudo, foi aquela em que mais intensamente se discutiu as duas concepções. Ali, duas peculiaridades devem ser destacadas: a inexistência de uma ruptura com um regime absolutista anterior; e o distanciamento do parlamentarismo como forma de governo. Esses aspectos explicam de algum modo por que as atenções se voltaram às discussões sobre as relações entre representante e representado.

De um lado estavam os Federalistas, Madison, Hamilton e Jay (1993), os quais sustentavam que o efeito da representação política, em uma república, seria o de filtrar e ampliar as opiniões do povo, que são depuradas por uma assembleia escolhida pelos cidadãos, cuja sabedoria se prestaria a melhor discernir o verdadeiro interesse do país e cujo patriotismo e

justiça seriam mais propensos a permitir que sacrificassem os seus interesses e as considerações temporárias ou parciais da vontade do povo em favor de um sentido coletivo e permanente da política. Na opinião dos autores, o mais provável é que a voz pública, manifestada pelos representantes do povo, seja mais consoante com o bem público. Eles se mostravam, portanto, favoráveis a uma autonomia dos representantes.

De outro lado, os anti-federalistas defendiam uma aproximação entre governados e eleitos, de tal forma que sustentavam uma legislatura de dois anos, a qual levaria os parlamentares a cumprir sua missão em relação aos eleitos sob a ameaça de uma sanção a curto prazo (a não reeleição) no caso em que sua atuação não correspondesse a vontade dos eleitores.

Essa visão, contudo, não prevaleceu. Nos Estados Unidos, muito semelhante ao que se processou em outros governos representativos (que se estabeleceram a partir dos séculos XVIII e XIX), optou-se por conferir independência aos parlamentares. Razão pela qual não se implantou naquele país o mandato imperativo, tampouco a revogação do mandato parlamentar.

Já na França, em uma primeira fase da Revolução Francesa, predominou a concepção de controle pelo povo das atividades de todos que exercessem o poder público, em particular, dos parlamentares. A publicidade das sessões parlamentares, com a possibilidade de participação do povo nas sessões em que poder político era exercido, e a publicidade do voto dos parlamentares, constituíam meios para concretização do controle sobre as atividades dos representantes – uma tendência à defesa do mandato imperativo. O modelo encontrava suas raízes teóricas no pensamento de Rousseau, que defendia a democracia direta. O mandato imperativo funcionaria como uma forma de garantir que os representantes exprimissem a vontade do próprio povo. A tendência inicial acabaria por ser derrotada, na medida em que a teoria burguesa da soberania nacional se consolida, tendo nas ideias de Montesquieu e Sieyès uma síntese da afirmação do mandato representativo. Esses pensadores defendiam que os parlamentares deviam representar, no parlamento, a vontade da nação. Dentro desta concepção de soberania nacional decorreram três consequências fundamentais: (i) os parlamentares representariam a nação e não os eleitores diretamente; (ii) os representantes não poderiam ter seus mandatos revogados pelos eleitores; (iii) os representantes realizariam suas tarefas parlamentares libertos de instruções de seus eleitores (URBANO, 2009).

Por sua vez, na experiência constitucional britânica prevaleceu também a concepção de mandato representativo. Mesmo antes das ideias Edmund Burke – o qual defendia que os eleitos

deveriam representar os interesses dos eleitores e não a vontade deles – a autonomia dos representantes em relação ao mandato já tinha se consolidado na Inglaterra, pois predominou o pensamento de que povo não era capaz de decidir o que era melhor para ele (GUIZOT, 2008).

Mas o debate entre mandato imperativo e mandato representativo somente vem à baila no momento em que o constitucionalismo moderno começa a ser conhecido. O mandato exercido por representantes (eleitos ou não) das instituições parlamentares pré-modernas (e aí estão incluídas as assembleias do período medieval) é tido – com razoável consenso – como imperativo, ou de representação jusprivatística, em que se estabelecia uma relação de representação jurídica entre três sujeitos: o monarca, os grupos e o parlamento (CANOTILHO, 2003; MIRANDA, 1992).

O alcance dessa espécie de mandato implicava que o conteúdo e a extensão do mandato eram fixados de forma antecipada pelos mandantes, de forma que os representantes se limitavam a transmitir aos monarcas as instruções recebidas. Além disso, prevalecia o poder do representado de controlar e de penalizar o representante com a destituição do mandato, cabendo ao último o dever de submeter às vontades do primeiro. Tratava-se, na essência, de uma relação tipicamente jurídica entre representante e representado, caracterizada por uma espécie de delegação em que o representante é um mero executor. Não é razoável, portanto, falar em representação política. Os mandatários representavam regiões ou pessoas e as assembleias não tinham a função legislativa como conhecemos nos dias de hoje. As assembleias discutiam assuntos pontuais e tinham muito mais um caráter consultivo.

Já o mandato livre ou representativo surge com o estabelecimento do constitucionalismo moderno. Nesse cenário, os parlamentos liberais se colocaram como instituições com inquestionável poder deliberativo, independentes e autônomas não só em relação aos monarcas mas em relação também aos representados. O mandatário deixa de ser mero delegatário do interesse localizado para ser emissário de um interesse geral e coletivo. O representado passou a ser toda nação e não mais segmentos. De modo que os mandatários das instituições parlamentares modernas passaram a ter um mandato livre, em que se afirma a liberdade do representante para tomada de decisão. O novo modelo impôs então – pela sua própria índole – um regime em que os parlamentaristas já não poderiam ter seus mandatos destituídos, vez que representavam o interesse da nação (BOBBIO, 2005).

O desaparecimento do mandato imperativo e a adoção sucedânea do mandato representativo deve ser compreendido tendo em conta aspectos políticos, históricos, jurídicos, econômicos e até ideológicos que influenciaram a nova concepção liberal da representação. Tal transição de um modelo para outro não ocorreu de forma semelhante nos diversos países em que o mandato livre se estabeleceu. Enquanto os mandatários ingleses conheceram os primeiros passos da liberdade dos mandatos no século XVII (em 1653, com o *Agreement of the People ACT*), os franceses só conheceram a desvinculação dos mandatos com a constituição de 1791 (ROYO, 1998).

Cinco aspectos fundamentais estão associados ao fim do mandato imperativo: (i) com o surgimento dos parlamentos modernos, a vocação deliberante dessas novas assembleias não se coadunava com uma sistemática em que os debates seriam tolhidos por instruções; (ii) a partir das revoluções liberais, a designação dos representantes passou a se viabilizar por meio de processo eleitoral, que por sua vez funcionava como mecanismo de legitimação do poder e de legitimação política; (iii) a prática do mandato imperativo não se adequava a uma visão de unidade da nação (interesse de todos), seja sob a perspectiva da teoria da soberania nacional, seja da soberania popular; (iv) a lógica do mandato imperativo correspondeu a um conceito de sociedade que se extinguiu com o surgimento das revoluções liberais; (v) por fim, pode-se dizer ainda que o Estado constitucional liberal promoveu um processo de ‘coletivização’ do modelo representativo (URBANO, 2009).

As discussões travadas em torno do modelo de representação (imperativo ou livre) enfeixam o debate teórico sobre o voto secreto no parlamento. Estabeleceu-se, historicamente, de um lado uma relação entre o mandato imperativo e o caráter aberto das votações nas assembleias parlamentares; e do outro uma conexão entre voto secreto e o mandato representativo.

Na primeira, o voto aberto estaria na essência de um modelo que enxerga o mandato como mera delegação, por meio de instruções, da representação segmentada, fatores que obrigariam o mandatário à publicidade de seus atos e votos, a fim de que o representado pudesse responsabilizá-lo ou revogar o seu mandato.

Na segunda, o voto secreto estaria na base de um modelo em que o mandato livre, para ser plenamente exercido, deveria ser coberto por sigilo de determinados escrutínios, de modo a assegurar ao mandatário-representante independência em relação ao representado, ao monarca e mesmo em relação ao seu partido ou aos outros membros do parlamento.

Como se depreende, as discussões aqui travadas – entre mandato imperativo e mandato livre, que por sua vez remete à relação entre eleitos e eleitores, bem como à natureza dos mandatos – emolduram o debate sobre a adoção do voto aberto ou secreto das deliberações parlamentares, ao abrigo de um debate ainda mais amplo: os mecanismos de proteção do mandato parlamentar.

Mesmo antes das revoluções liberais, os mecanismos de proteção da atuação do representante foram sendo pouco a pouco consolidados em cada um dos países em que as assembleias parlamentares iam se fortalecendo como instituições.

Já em 1407, na Inglaterra, como decorrência de um polêmico debate surgido entre a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns, em relação ao poder de iniciativa para discutir subsídios e impostos, três princípios, que remetem à proteção da atuação do representante, foram reconhecidos e permaneceram válidos desde então: a iniciativa parlamentar; a iniciativa exclusiva dos Comuns em matéria de subsídio e o direito das Câmaras frente ao rei, de que esse não teria conhecimento do tema das deliberações até que as Câmaras chegassem a uma decisão e estivessem em condição de apresentar, diante do rei, uma decisão que manifestasse o desejo genuíno do parlamento reunido (GUIZOT, 2008).

À luz do que já foi aqui debatido, os mecanismos de proteção do mandato parlamentar capturaram a atmosfera onde o parlamento e o constitucionalismo moderno passaram a ter centralidade. A decorrência lógica dessa premissa passou pela necessidade de afirmação da autonomia e primazia dos parlamentos em vista dos monarcas e, conseqüentemente, pelo fortalecimento dos seus membros individuais, que passaram a contar – em cada país, em momentos e formatos diferentes – com um conjunto de proteções as quais consolidavam o novo espaço político ocupado pela instituição. É certo que como decorrência do processo de afirmação dos parlamentos modernos frente ao poder absoluto dos monarcas reforçou-se a posição individual dos membros do parlamento, que passaram a contar com prerrogativas e garantias, as quais funcionaram como consolidação das conquistas alcançadas. A proteção refletia, sobretudo, a necessidade de tutelar a autoridade e a dignidade daqueles que representariam os interesses da sociedade, por meio de normas e condições excepcionais, especialmente pós eleições.

Desse modo, pode-se dizer que, de forma implícita, o instituto do voto secreto está abrangido pelos estudos voltados a tais mecanismos de proteção do mandato parlamentar, os quais contemplam, por sua vez, as discussões teóricas associadas às imunidades parlamentares. O

fundamento político e jurídico do instituto da imunidade está intimamente relacionado à ideia de independência e autonomia do parlamento, características marcantes do novo sistema político que passou vigorar a partir das revoluções liberais. Natural, portanto, uma vinculação entre princípio representativo e o instituto da imunidade parlamentar.

Nos anos que se seguiram às revoluções liberais, com a conseqüente consolidação da democracia representativa, o voto secreto veio a se estabelecer como prerrogativa (ainda que pontual) em diversos parlamentos. O propósito de sua afirmação foi sempre o de assegurar a independência do representante e a autonomia do parlamento frente ao monarca e, mais modernamente, frente ao Executivo. Mais que a independência e a defesa do parlamentar, o voto secreto foi defendido por muito tempo como garantia de preservação do interesse público nas votações congressuais.

Nos dias de hoje, conquanto evidente uma tendência à publicização da atividade parlamentar, remanesce em muitos parlamentos o instituto do voto secreto em deliberações específicas, predominando, em vários países, o escrutínio secreto nas eleições internas no âmbito do parlamento. Segue, adiante, levantamento realizado sobre o tema pela Comissão dos Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu (2005) junto a 20 países membros.

QUADRO 1	
VOTO SECRETO NO PARLAMENTO - 20 PAÍSES EUROPEUS	
PAÍS	POSSIBILIDADE DE VOTO SECRETO
Alemanha	Apenas nas eleições no âmbito do Bundestag (Câmara dos Deputados).
Bélgica	Para nomeações e indicações sob incumbência do parlamento; concessões de naturalização por parte da Câmara; no Senado, para exclusão de membro de comissões que tenham violado princípio da cofidencialidade.
Dinamarca	Não há votação secreta, mesmo nas sessões secretas.
Espanha	Votações secretas podem ser requeridas por 50 senadores, de um universo de 259 senadores; por um terço dos integrantes de uma comissão ou por um quinto dos membros da Câmara dos Deputados; nas eleições internas também é utilizado o escrutínio secreto.
França	Eleições no âmbito do parlamento.
Finlândia	Eleições no âmbito do parlamento.
Estônia	Em eleições internas e nomeações a cargo do parlamento.
Áustria	O parlamento é composto de duas câmaras, o Conselho Nacional (CN), equivalente à Câmara dos Deputados, e o Conselho Federal (CF), espécie de Senado. O escrutínio secreto pode ser invocado, no âmbito do CN, apenas se a votação nominal for exigida por 20 membros. No CF, quando solicitado por 5 membros, em votação colhida nominalmente.
Polônia	Apenas do Senado, em assuntos pessoais dos seus membros.
Eslovênia	Assembleia Nacional pode decidir sobre a utilização, salvo nos votos abertos especificados na Constituição; pode ser proposta em casos de impeachment do presidente ou caso de voto de confiança no governo; deve ser utilizado pelo Conselho Nacional para eleger o presidente e vice-presidente, ou ainda por proposta do presidente, aprovado pela maioria dos conselheiros nacionais presentes, ou, pelo menos, oito de um comitê.
Eslováquia	Nos casos previstos pela Constituição, por lei, nas eleições internas, indicação de oficiais, ou, ainda, quando assim decidir o Conselho Nacional.
Suécia	Eleições no âmbito do parlamento.
Hungria	A regra é a votação aberta, mas é admitido o voto secreto nos casos em que a lei ou a constituição estabelecer.
Portugal	Para as eleições no âmbito do parlamento, impugnação de mandatos e deliberação relativa à suspensão de processo criminal contra membros do governo.
República Checa	Eleições no âmbito do parlamento; quando os deputados decidirem.

Itália	Em eleições internas e nomeações a cargo do parlamento; também, como opção, para deliberar sobre matérias envolvendo direitos constitucionais fundamentais e legislação eleitoral.
Reino Unido	Não há previsão; exceção, é a eleição do presidente da Câmara dos Comuns quando há mais de um candidato.
Grécia	Nas decisões para autorizar ou não a abertura de processo penal contra parlamentares.
Lituânia	Eleições internas; nomeações feitas pelo parlamento, e em processo de impeachment.
Letônia	Dez ou mais membros do parlamento podem propor que o voto seja secreto.

Fonte: EUROPEAN PARLIAMENT. Working Document on voting by secret ballot in the Member State parliaments Committee on Constitutional Affairs. Committee on Constitutional Affairs. Rapporteur: Marie-Line Reynaud, 2005.

Elaboração: próprio autor.

Nos Estados Unidos, a regra é que não há votações secretas no âmbito do parlamento. Mesmo nas sessões e debates secretos, que são raros, (impedimento do presidente, por exemplo) as deliberações são processadas por voto aberto. Já no Canadá, apenas nas eleições dos presidentes das duas casas do parlamento o voto é secreto (PONTES, 2006).

Os mesmos fundamentos que agitaram os países mencionados levaram o Brasil, muitos anos depois (apenas em 1934), a adotar a votação secreta em determinadas deliberações legislativas. Adiante, reproduz-se um quadro com a evolução histórica do instituto do voto secreto nas constituições brasileiras. Nunca, contudo, o instituto foi adotado como regra geral e ao longo do tempo vozes respeitáveis se insurgiram contra o segredo do voto.

Para além da discussão de independência e defesa do parlamento, invocou-se, ao longo do tempo, que o caráter secreto do voto vinha acentuando a sensação por parte da opinião pública de que os parlamentares gozavam de prerrogativas que obstruíam o controle por parte dos representados (GOMES, 2002).

Em comentário à primeira constituição republicana de 1891, o jurista João Barbalho (1992) já pontuava que a publicidade era a lei dos regimes livres, pois permitiria o conhecimento, por parte do cidadão, do modo como os representantes exerciam suas funções.

Carlos Maximiliano (1948), em comentário à constituição democrática de 1946, defendia que a publicidade ainda é mais necessária em se tratando das palavras e votos de congressistas, que são mandatários diretos do povo.

Nesse mesmo sentido, o jurista Pontes de Miranda (1967), nos seus comentários à constituição de 1967, pontuou que em uma constituição que estabeleceu medidas de responsabilização e que consagrou o regime pluripartidário, mediante a valorização da representação dos partidos nas comissões, não se explicaria o receio da votação aberta. Na opinião do autor, o eleitor é quem deveria votar secretamente e não seu representante.

O então deputado José Eduardo Cardozo, relator da PEC do Voto Aberto na Comissão Especial da Câmara dos Deputados que apreciou o mérito da proposição, destacou em seu parecer (BRASIL, 2004) que “*De instrumento de defesa do interesse da coletividade, o voto secreto no Congresso Nacional transformou-se em passaporte para manobras escusas*”.

QUADRO 2	
EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO INSTITUTO DO VOTO SECRETO NO BRASIL	
CONSTITUIÇÃO	DETLAHAMENTO
1824	Não há alusão ao voto secreto. Contudo há previsão de sessões secretas, mas como exceção, nos casos em que o bem do Estado exigir.
1891	Também não há alusão ao voto secreto em votações na Câmara ou Senado Federal. Primeira Constituição Republicana
1934	A primeira referência à votações secretas no âmbito do Poder Legislativo surge com a constituição de 1934. Art. 38 O voto será secreto nas eleições e nas deliberações sobre vetos e contas do Presidente da República. (...) Art 52 - O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da REPÚBLICA ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta. (...) § 3º - Se a vaga ocorrer nos dois últimos anos do período, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, trinta dias após, em sessão conjunta, com a presença da maioria dos seus membros, elegerão o Presidente substituto, mediante escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos. (...) Das Atribuições do Senado Federal Art 90 - São atribuições privativas do Senado Federal: a) aprovar, mediante voto secreto , as nomeações de magistrados, nos casos previstos na Constituição; as dos Ministros do Tribunal de Contas, a do Procurador- Geral da REPÚBLICA, bem como as designações dos Chefes de Missões diplomáticas no exterior;
1937	Não há alusão ao voto secreto em votações na Câmara ou Senado Federal. Constituição outorgada. Criação do Conselho Federal, em substituição ao Senado Federal. Eleição indireta dos membros do Parlamento. Art 40 - A Câmara dos Deputados e o Conselho Federal funcionarão separadamente, e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. Em uma e outra Câmara as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.
1946	Surge, uma vez mais, o instituto do voto secreto nas deliberações de determinadas matérias no âmbito da Poder Legislativo. Constituição democrática. Eis os dispositivos: Art. 43. O voto será secreto nas eleições e nos casos estabelecidos nos arts. 45, § 2º, 63, nº I, 66, nº VIII, 70, § 3º, 211 e 213. Ou seja, para resolver sobre prisão em flagrante de parlamentar (art. 45), escolha de autoridades pelo Senado Federal (art. 63, I); julgamento das contas do Presidente da República (art. 66, VIII); deliberar sobre veto presidencial (art. 70, § 3º); deliberar sobre decreto presidencial que instituir estado de sítio (art. 211); e deliberar sobre suspensão das imunidades dos Congressistas em caso de estado de sítio;
1967	A Constituição de 1967, concebida em período de exceção, manteve o voto secreto em determinadas deliberações, inclusive sessão convocada para apreciação de veto presidencial. Eis as situações: Art 34 (...) § 3º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que, por voto secreto , resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa; § 4º - A incorporação, às forças armadas, de Deputados e Senadores, ainda que militares, mesmo em tempo de guerra, depende de licença da sua Câmara, concedida por voto secreto . (...) Art 45 - Compete ainda privativamente, ao Senado: I - aprovar, previamente, por voto secreto , a escolha de magistrados, quando exigido pela Constituição; do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios, dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente quando determinado em lei, e de outros servidores; Art 62 (...) § 3º - Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dele conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos Deputados e Senadores presentes, em escrutínio secreto . Neste caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República. (...) Art 154 - Durante a vigência do estado de sítio e sem prejuízo das medidas previstas, no art. 151, também o Congresso Nacional, mediante lei, poderá determinar a suspensão de garantias constitucionais. Parágrafo único - As imunidades dos Deputados federais e Senadores poderão ser suspensas durante o estado de sítio, pelo voto secreto de dois terços dos membros da Casa a que pertencer o congressista.
1988	Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) III - aprovar previamente, por voto secreto , após arguição pública, a escolha de: a) magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; c) Governador de Território; d) presidente e diretores do banco central; e) Procurador-Geral da República; f) titulares de outros cargos que a lei

(texto original promulgado)	<p>determinar; XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato; (...)</p> <p>Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. (...)</p> <p>§ 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa. (texto alterado posteriormente pela Emenda 35/2001, modificando o texto do dispositivo original e suprimindo voto secreto para eventual sustação do processo penal contra parlamentar);</p> <p>Art. 55. (...) § 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. (texto alterado posteriormente pela Emenda 76/2013, suprimindo o voto secreto para este tipo de deliberação);</p> <p>Art. 66 (...) § 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto. (texto alterado posteriormente pela Emenda 76/2013, suprimindo o voto secreto para este tipo de deliberação).</p>
------------------------------------	---

Fonte: Constituições de Basileiras de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e de 1988. / **Elaboração:** próprio autor.

O que se percebe é que historicamente foi se consolidando uma posição voltada ao fortalecimento da transparência nos negócios públicos, de modo a se permitir uma fiscalização mais efetiva dos representantes. Tal posição estaria mais alinhada à lógica do funcionamento das instituições democráticas contemporâneas.

A proposta do voto aberto no parlamento surge, portanto, como instrumento de resgate do verdadeiro sentido da representação: representar o povo, titular legítimo do poder político, de forma que o posicionamento dos representantes no âmbito da vida pública seja conhecido com publicidade e transparência.

Os defensores da ideia do voto aberto consideravam que a ampliação expressiva do exercício da cidadania e a vigilância exercida pelo cidadão compensariam as distorções que sustentavam a lógica do voto secreto.

Prosperou então a tese do voto aberto. No entanto, um longo caminho foi percorrido no Brasil até que o Congresso Nacional viesse adotá-lo, em novembro de 2013, nas deliberações de vetos presidenciais e cassação de mandato parlamentar, remanescendo o escrutínio secreto em eleições das Mesas de cada uma das casas do Congresso Nacional e nas aprovações relativas à indicação de autoridades a cargo do Senado Federal.

CAPÍTULO 4

PEC N° 349/2001: CONTEÚDO E TRAMITAÇÃO

4.1 O conteúdo da proposta

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 349/2001, que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional n° 76/2013, a qual aboliu o voto secreto nas deliberações do Congresso Nacional destinadas à análise de veto presidencial e à cassação de mandato

parlamentar, propugnava, originalmente, abolir o voto secreto no âmbito do Congresso Nacional, eliminando do texto da Constituição as alusões às hipóteses de voto cerrado.

Os autores sustentavam que o princípio da representatividade popular era incompatível com a votação secreta, devendo-se impor ao representante a transparência de seus atos e consequente prestação de contas ao eleitor.

Ao revolver os debates da época em que a PEC foi apresentada – por meio de matérias jornalísticas veiculadas no período e discursos pronunciados por deputados defensores do voto aberto – extraiu-se que a tônica da discussão permeava os aspectos adiantes descritos.

Os defensores do voto aberto⁴ consideravam que em outras circunstâncias históricas a adoção do voto secreto no processo legislativo e em outros contextos da vida parlamentar foi justificada ante o argumento de que era necessário proteger o detentor do mandato parlamentar das pressões provenientes de diversas instituições detentoras de poder político e administrativo, como o Poder Executivo, bem como das pressões exercidas por organismos dotados de poder econômico. Nessa mesma linha de raciocínio, os parlamentares poderiam ainda ser tensionados por outros colegas, nos casos de processos de cassação de mandato parlamentar, situação em que o voto secreto se destinaria a evitar constrangimentos e viabilizaria a punição do parlamentar infrator diante da infringência de mandamentos legais do decoro e da ética. Em relação ao veto presidencial, ainda de acordo com as mesmas circunstâncias históricas, seria uma condicionante para proteger o parlamentar de eventuais pressões do Poder Executivo. No caso da aprovação de autoridades⁵, o voto secreto se colocaria como medida apropriada a proteger o congressista (senador) de eventuais retaliações a serem praticadas pela pessoa indicada, quando no exercício futuro do cargo; seria medida ainda destinada a não fragilizar o indicado no exercício de suas funções na hipótese em que sua aprovação ocorresse por apertada maioria .

Não obstante as razões até então vigentes a sustentar o instituto, os defensores do voto aberto consideravam que a ampliação expressiva do exercício da cidadania no acompanhamento dos trabalhos do Congresso Nacional dissuadiu todas as pressões que atuavam no sentido contrário à independência e à autonomia dos parlamentares na formação de sua vontade. Para eles a vigilância exercida pelo cidadão compensaria eventuais distorções.

⁴ Foram qualificados como defensores do voto aberto, o autor, o relator da matéria, os deputados que integraram a Comissão Especial destinada a proferir parecer em face da PEC nº 349/01, os integrantes da Frente Parlamentar em Defesa do Voto Aberto e os que em plenário ou comissões assumiram posição favorável à matéria, assim identificados na análise da tramitação da matéria por meio de discursos e notas taquigráficas.

⁵ Função exclusiva do Senado Federal, nos termos do art. 52 da Constituição Federal.

Por sua vez, o clamor da sociedade por transparência e publicidade, a permitir fiscalização mais eficientes dos representantes, caminhou fortemente na direção de tornar as deliberações do Congresso Nacional abertas e públicas, em condição mais consentânea ao funcionamento das instituições democráticas contemporâneas.

A matéria versada na PEC nº 349/2001 alcançou, em sua longa trajetória legislativa, grande repercussão social e política em pelo menos dois momentos críticos – com desdobramentos práticos na agenda do Poder Legislativo. Um, em setembro de 2006, quando a Câmara dos Deputados deixou de cassar deputados que estiveram envolvidos no caso do Mensalão e instaurou processos de decoro contra 67 parlamentares envolvidos no escândalo dos Sanguessugas. O outro, em setembro de 2013, quando o deputado Natan Donadon (condenado pelo Supremo Tribunal Federal e já preso) deixou de ser cassado pelo plenário da Câmara dos Deputados. Notadamente, esses fatos precederam a votação de cada um dos turnos exigidos para aprovação da matéria na Câmara dos Deputados.

Nesses dois episódios a proposta ganhou força. Pode-se projetar – e o nosso estudo aprofundará esse debate – que esses foram fatores precipitantes da votação. Em um primeiro olhar enxerga-se que deputados, líderes partidários e o presidente da Casa foram conduzidos a uma circunstância em que se tornou inevitável (*point of no return*) a deliberação da matéria.

O fim do voto secreto em sessões deliberativas do Congresso Nacional, como se sabe, não foi irrestrita. De modo que não foram todas as deliberações do Congresso Nacional que restaram alcançadas pelos efeitos da emenda constitucional. Apenas as sessões que deliberam sobre vetos e as destinadas à cassação de mandato parlamentar restaram abrangidas pelo escopo da emenda.

Merece realce, desde já, que a apreciação dos vetos presidenciais apostos a projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional constituía a única circunstância do processo legiferante (de produção de normas propriamente dita), em si, em que a deliberação se processava mediante voto secreto, nos termos do texto original da CRFB/1988 e que passou a se realizar, desde a promulgação da EC nº 76/13, mediante o voto público e aberto, conforme a nova redação conferida ao § 4º, do art. 66, da Constituição Federal.

Como mencionado em tópico anterior da pesquisa, o estudo analisará à tramitação da PEC nº 349/2001 apenas na Câmara dos Deputados. As menções à tramitação da proposta do Senado Federal têm o propósito específico de permitir uma compreensão mais apurada da conformação

final do texto promulgado pelo Congresso Nacional, uma vez que o texto aprovado pela Câmara dos Deputados foi fatiado no Senado.

Como já mencionado, a PEC nº 349/01 se originou na Câmara dos Deputados a partir de iniciativa parlamentar. Nessa Casa precisaria para ser aprovada, conforme disposição constitucional, de 308 votos, em dois turnos de votação; no Senado Federal, também em dois turnos, de 49 votos. Levada à votação na Câmara dos Deputados, em 1º turno, a proposta, nos termos do substitutivo apresentado pelo relator, obteve em plenário o voto de 388 deputados, já em segundo turno, anos depois, obteve o voto de 452 parlamentares.

Aprovada na Câmara dos Deputados em segundo turno, a proposta foi remetida ao Senado Federal, em 04/09/13, e aprovada, em 26/11/13, em segundo turno naquela casa, com mudanças. Ao votar a PEC em último turno, os senadores decidiram que as deliberações para a aprovação de autoridades – função exclusiva do Senado Federal – continuariam reservadas e que nas eleições das mesas diretoras das duas casas o voto permaneceria secreto. Também foi excluída a parte do texto que vedava, de forma irrestrita, as votações secretas no Congresso Nacional, bem como sua abrangência no âmbito das assembleias legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das câmaras de vereadores.

Os debates no Senado revelaram opiniões divididas e o fatiamento da proposta ocorreu por meio de destaques ao texto. O fatiamento tem sido utilizado no Congresso Nacional para permitir a promulgação da parte consensual refletida pelas vontades manifestadas pelos plenários de cada uma das Casas.

Esse tipo de procedimento – promulgação apenas da parte consensual de uma proposta de emenda à Constituição – já foi debatido pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 2.031, 2.666, 3.367 e 3.472, e considerado técnica que não ofende mandamento constitucional⁶.

⁶ Transcreve-se trecho do voto do Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE na ADIN nº 2031, que sintetiza o entendimento da Suprema Corte sobre a temática: “Resta o problema, que é interessante, novo na jurisprudência do Tribunal, sobre a supressão na Câmara dos Deputados de partes de dispositivos do texto aprovado pelo Senado Federal, onde se iniciou a tramitação da proposta de emenda. O eminente Relator colocou com precisão o princípio a observar, dada a necessidade da aprovação em dois turnos da emenda por ambas as Casas do Congresso. A supressão em princípio é possível, desde que recaia sobre uma norma autônoma (norma eu disse e não dispositivo, que pode conter várias normas); esse o caso típico do § 1º da questionada Emenda Constitucional 21, ora impugnada: ali se prescrevia segundo o texto do Senado, que o Presidente da República poderia reduzir ou restabelecer alíquotas. Nessa alternativa havia duas normas jurídicas diversas: uma, autoriza redução da alíquota por ato do Executivo; outra, autoriza o restabelecimento da alíquota maior, antes reduzida também por ato do Executivo. Das duas normas autônomas, a segunda não foi aprovada pela Câmara. E não há retorno no processo, de elaboração da emenda constitucional, porque não incide a regra do processo legislativo ordinário, que é a da prevalência da Câmara de origem, que delibera sobre todas as alterações introduzidas na Câmara revisara e impõe o seu voto. Na emenda constitucional o que há é a necessidade de absoluta

Como já mencionado, a deliberação definitiva do voto aberto no Congresso Nacional ganhou força quando, após a votação secreta, em agosto de 2013, a Câmara dos Deputados manteve o mandato do deputado Natan Donadon, condenado por peculato e formação de quadrilha pelo Supremo Tribunal Federal e preso no Complexo Penitenciário da Papuda, em Brasília. Depois desse episódio, o deputado Henrique Eduardo Alves, então presidente da Câmara dos Deputados, afirmou que não voltaria a colocar processo de cassação em votação no plenário até que fosse aprovado o fim do voto secreto para processos de perda de mandato.

A afirmação se deu em contexto em que o presidente da Câmara dos Deputados aguardava a promulgação da proposta para que pudesse levar a plenário os casos de deputados condenados pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Penal 470 (Mensalão); eram eles os deputados Valdemar Costa Neto (PR-SP), João Paulo Cunha (PT-SP) e José Genoíno (PT-SP), além de Pedro Henry (PP-MT), todos condenados à prisão e à perda dos direitos políticos pelo STF. Em entrevista à Agência da Câmara, o presidente da casa afirmou que:

“(...) espera uma posição do Senado sobre a questão. Eu espero que, quando chegar essa situação constrangedora, mas devedora do nosso dever, que a questão do voto aberto já tenha sido votada pela Câmara e pelo Senado e promulgada a PEC” (AGÊNCIA CÂMARA, 21/11/2013 - <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias>, ACESSO em 31/01/2015)

Coincidentemente, depois da promulgação da proposta de emenda constitucional, renunciaram os mandatos os deputados Valdemar Costa Neto (PR-SP), José Genoíno (PT-SP) e Pedro Henry (PP-MT). O deputado João Paulo Cunha (PT-SP), por sua vez, teve o mandato cassado em plenário.

A renúncia aos mandatos por parte de três deputados, assim que o Congresso Nacional altera a constituição e estabelece o voto aberto nas deliberações de cassação de mandatos, demonstra que a nova ordem constitucional modificou de imediato a lógica dos cálculos feita por deputados e senadores no momento das votações. Em outros termos, o novo texto inaugurou nova dinâmica nos processos decisórios no Congresso Nacional em relação aos vetos presidenciais e à cassação de mandatos, que passaram a ter votação por escrutínio aberto.

consonância na aprovação de todas as normas constantes da proposta pelas duas Casas, em dois turnos de votação de cada uma. Se a norma é autônoma, pode a Câmara aprovar uma e rejeitar a outra, sugerida pelo texto do Senado”.

É em face de tal proposição que aprofundaremos as discussões quantos aos aspectos envolvidos nas decisões de deputados que culminam com a aprovação de propostas que extinguem privilégios e prerrogativas dos seus próprios mandatos.

4.2 Tramitação da PEC N° 349/2001

Como já se destacou em tópico anterior, para desenvolver a pesquisa aqui proposta, promovemos a reconstrução da trajetória da proposição, analisando dados constantes do Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados (Sileg), documentos legislativos publicados no Diário da Câmara dos Deputados, atas de reuniões, bem como notas taquigráficas e áudios das sessões plenárias da Câmara e das comissões envolvidas, e, ainda, notícias publicadas, no período, pela Agência Câmara e pelos jornais O Globo, O Estado de São Paulo e Folha de São Paulo.

De forma que as informações anotadas, adiante, em face da tramitação da PEC n° 349/01 levaram em conta a análise conjugada de tais documentos e evidências.

A proposição sob análise foi subscrita por 189 parlamentares e formalmente apresentada em 09/05/2001. O deputado Luiz Antônio Fleury, idelizador do texto, foi o primeiro signatário da proposta, que modificava a redação dos artigos 52 (incisos III, IV e XI), 53 (§ 3º), 55 (§ 2º) e 66 (§ 4º) da Constituição Federal.

A PEC n° 349/2000, em síntese, buscava extinguir a votação secreta em todas as suas hipóteses constitucionais. Propugnava que o voto aberto fosse implementado, no âmbito do Congresso Nacional, nas seguintes hipóteses: aprovação de autoridades pelo Senado Federal; em votações para cassação de mandato parlamentar; e deliberações de veto presidencial.

A referência feita ao § 3º do art. 53 da Constituição Federal (CF), também contida na proposta, perdeu a razão de ser logo após a apresentação da PEC, uma vez que houve alteração do dispositivo por força da Emenda Cosntitucional (EC) n° 35/2001⁷.

Vale acentuar, desde já, que a proposta foi apresentada no curso da 51ª Legislatura (1999-2003), portanto, na segunda metade do último mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

⁷ Previa o texto original da Constituição que, no caso de flagrante de crime inafiançável cometido por congressista, os autos seriam remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo **voto secreto** da maioria de seus membros, resolvesse sobre a prisão e autorizasse, ou não, a formação de culpa. A EC n° 35/2001 alterou por completo o art. 53 da CF, para dispor que desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não podem ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, caso em que os autos são remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

À proposição foram apensadas outras Propostas de Emenda à Constituição com objetivos semelhantes (nºs 350, de 2001, 352, de 2001, 361, de 2001, 390, de 2001, 403, de 2001 e 39, de 2003)⁸.

Em 28/05/2001, a proposta foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para que o colegiado se pronunciasse sobre a sua admissibilidade.

De acordo com o art. 202, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à CCJC, que deve se pronunciar sobre a sua admissibilidade. É nessa oportunidade que a CCJC aprecia se os requisitos constitucionais para apresentação da PEC restam observados, como por exemplo: se as assinaturas que subscrevem a proposta são válidas com número mínimo exigido de subscritores⁹; se há afronta às cláusulas pétreas previstas no §4º do art. 60 da Constituição Federal¹⁰; se o país não está sob a vigência de estado de defesa, estado de sítio ou intervenção federal, nos termos do § 1º do art. 60 da Constituição Federal.

Ainda de acordo com o RICD, § 2º, art. 202, admitida a proposta, o presidente da Câmara dos Deputados designa Comissão Especial para o exame do mérito da proposição.

Em 18/06/2001, foi designado para relatar a PEC nº 349/01, na CCJC, o deputado Vicente Arruda (PSDB-CE), que apresentou parecer pela admissibilidade da proposta e seus apensos, em 14/11/2001.

Mas somente quase um ano depois, em 30/10/2002, o parecer pela admissibilidade da proposta foi aprovado por unanimidade na Comissão, ou seja, no final daquela legislatura e no fim do mandato do presidente FHC.

Logo em seguida, a proposta foi arquivada, nos termos do art. 105 do RICD (2014), o qual estabelece que finda a legislatura as proposições, via de regra, devem ser arquivadas. No entanto, iniciada a 52ª Legislatura, a proposta foi desarquivada por iniciativa do seu primeiro subscritor, o deputado Luiz Antonio Fleury.

⁸ A apresentação de cinco propostas de emenda à constituição versando sobre o fim do voto secreto ou propugnando o voto aberto no Congresso Nacional esteve relacionada com o escândalo, que ocorrera em fevereiro de 2001, relativo à violação do painel eletrônico do Senado, na votação secreta que levou à cassação o senador Luiz Estevão (PMDB-DF). Na ocasião, o Conselho de Ética do Senado decidiu pela cassação dos senadores Antônio Carlos Magalhães (ACM) e José Roberto Arruda. Arruda afirmou ter recebido lista com os votos dos parlamentares de servidores do Senado e a entregou para ACM. Antes da cassação, no dia 30 de maio do mesmo ano, os dois renunciaram.

⁹ Nos termos do art. 60 da Constituição Federal, a proposta de emenda à constituição deve ser apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembléias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros.

¹⁰ São as cláusulas pétreas: tendência para abolição da forma federativa do estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais.

Cumprе ressaltar que a proposta foi desарquivada sob a égide de um novo governo no plano federal. Naquela oportunidade, assumia a presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), que encarnava, em sua figura de líder operário e militante dos direitos dos trabalhadores, a esperança de mudança em diversos setores da vida social, econômica, política e institucional do país.

Mas só depois de seis meses, após o desарquívamento, em 02/09/2003, por ato da presidência, foi criada a Comissão Especial destinada a se manifestar sobre o mérito da proposição. A comissão, contudo, não chegou a ser instalada. Mais dez meses se passaram até que em 23/06/2004 nova Comissão Especial fosse criada por ato da presidência.

A comissão foi finalmente instalada em 08/07/2004 com a presença dos deputados Bosco Costa (PSDB-SE), Chico Alencar (PSOL-RJ), Costa Ferreira (PSC-MA), Eliseu Padilha (PMDB-RS), Francisco Turra (PP-RS), João Paulo Gomes da Silva (PSB-MG), José Ivo Sartori (PMDB-RS), José Roberto Arruda (PFL-DF), Juíza Denise Frossard (PPS-RJ), Luiz Antonio Fleury (PMDB-SP), Marcelo Ortiz (PV-SP), Nilson Mourão (PT-AC), Orlando Desconsi (PT-RS), Paulo Afonso (PMDB-SC), Renildo Calheiros (PCdoB-PE), Roberto Magalhães (PFL-PE), Romel Anizio (PP-MG), Ronaldo Caiado (PFL-GO), Rubens Otoni (PT-GO), Sigmaringa Seixas (PT-DF) e Zenaldo Coutinho (PSDB-PA), na condição de - titulares; e Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP), Átila Lira (PSDB-PI), Jamil Murad (PCdoB-SP), João Leão (PP-BA), Márcio Reinaldo Moreira (PP-BA), Mário Assad Júnior (PSB-MG) e Onyx Lorenzoni (PFL-RS), como suplentes.

A deputada Juíza Denise Frossard (PPS-RJ) foi eleita presidente da Comissão e o deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP) designado, por acordo, relator. Havia um equilíbrio entre parlamentares de governo e oposição, embora todos defendessem que o voto aberto, ainda que não irrestritamente, viesse a vigorar.

A comissão só voltou a se reunir, com poder de deliberação, cinco meses depois, em 15/12/2004, após várias reuniões convocadas e frustradas por falta de quórum, quando o deputado José Eduardo Cardozo submeteu seu parecer à apreciação do colegiado. O parecer foi aprovado, com substitutivo, por unanimidade, após discussões que se restringiram a reforçar as razões sustentadas pelo relator.

No substitutivo, o relator trouxe duas inovações: **(i)** a inclusão do princípio da vedação do voto secreto em todas as deliberações a serem tomadas pelo Congresso Nacional, pela Câmara

dos Deputados e pelo Senado Federal; e **(ii)** a inserção de regra explícita para instituir o voto aberto como princípio não só nas deliberações tomadas pelo Legislativo Federal, mas também pelas Assembleias Legislativas, pela Câmara Distrital e pelas Câmaras Municipais.

Para o relator, o sentido era **tornar expresso** no texto constitucional **o princípio da vedação do voto secreto** a fim de que, mesmo fora das hipóteses especificamente tipificadas no texto constitucional em que se propunha o fim do escrutínio secreto, ficasse vedada a existência de qualquer norma regimental que porventura viesse a admitir tal alternativa.

Eis uma passagem do parecer aprovado que ilustra os argumentos alinhavados em defesa do voto aberto:

Ademais, o argumento de que o voto secreto no parlamento garantiria a independência do parlamentar, na medida em que eliminaria a possibilidade de que este viesse a sucumbir diante de pressões de outras autoridades ou da própria sociedade é inaceitável nas modernas democracias. Nos dias atuais um parlamentar possui plenas garantias jurídicas que permitem a ele exercer seu mandato com independência, liberdade de consciência e respeito àqueles que o elegeram. Aliás, o conhecimento público de suas opiniões e de seus votos, é a melhor garantia contra quaisquer atitudes arbitrárias e ilegítimas a que eventualmente pudesse estar sujeito. Por isso, se no passado era justificada, no atual estágio de evolução democrática em que vivemos a perpetuação do voto secreto se apresenta como inaceitável, comprometendo inclusive a credibilidade do Poder Legislativo perante a sociedade. Assim, a aprovação de uma das presentes Propostas de Emenda à Constituição e conseqüente instituição do voto aberto como regra geral nas deliberações legislativas servirá para resgatar o verdadeiro sentido de representação que o Parlamento encarna. Uma vez que todo o poder emana do povo (princípio da soberania popular – CF, art. 1.º, par. único), este deve saber, sempre, de forma clara e transparente, como votou o seu representante tendo em vista os textos que nortearão a condução dos negócios públicos e as relações sociais, afinal o verdadeiro sentido da representação política está na possibilidade de controlar o poder político atribuída ao eleitor, que não pode exercê-lo pessoalmente (BRASIL, 2004).

Ja naquele momento, quando apreciavam o mérito da proposição, os deputados discutiam a conveniência de abranger, ou não, as eleições das Mesas das duas Casas entre as hipóteses em que o voto secreto se aplicaria. Essa foi uma preocupação manifestada na sessão de apreciação do parecer pelos deputados Alexandre Cardoso e José Bonifácia Andrada. O debate se cingiu ao direito de grupos minoritários utilizarem o mecanismo do voto secreto para exercerem plena independência.

Aprovada na Comissão Especial, a matéria foi submetida a espécie rejeição política¹¹ por longo interregno, vez que só veio ao centro dos debates na Câmara dos Deputados 18 meses

¹¹ A rejeição política é conceituado por fenômeno de descarte de uma matéria por meio de mecanismos informais que passam ao largo das regras constitucionais e regimentais de rejeição e arquivamento das proposições, como conceito útil para a

depois, em 05/09/2006, quando foi votada, em primeiro turno, no plenário da Câmara dos Deputados. Nesse período, o parlamento brasileiro vivenciou dois escândalos sem precedentes na história.

O contexto histórico que antecedeu a aprovação da PEC em 1º turno incluiu não só a não cassação de parlamentares envolvidos no caso do mensalão como também a repercussão da CPMI dos Sanguessugas.

No final de 2005 e início de 2006, as comissões parlamentares mistas de inquérito (CPMIs) dos Correios e da Compra de Votos concluíram pelo envolvimento de 19 deputados no suposto esquema do "mensalão". Três deputados foram cassados pelo plenário da Câmara dos Deputados, doze foram absolvidos e quatro renunciaram.

Foram cassados os deputados Roberto Jefferson (PTB-RJ), José Dirceu (PT-SP) e Pedro Corrêa (PP-PE). Os dois primeiros foram cassados no segundo semestre de 2005, enquanto Pedro Corrêa cassado em março de 2006. Foram absolvidos os deputados Vadão Gomes (PP-SP), Josias Gomes (PT-BA), João Magno (PT-MG), João Paulo Cunha (PT-SP), José Mentor (PT-SP), Pedro Henry (PP-MT), Professor Luizinho (PT-SP), Roberto Brant (PFL-MG), Romeu Queiroz (PTB-MG), Sandro Mabel (PL-GO), Wanderval Santos (PL-SP) e José Janene (PP-PR). Renunciaram o mandato os deputados José Borba (PMDB-PR), Paulo Rocha (PT-PA), Carlos Rodrigues (PL-RJ) e Valdemar Costa Neto (PL-SP).

Deputados que integravam o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados chegaram a renunciar seus postos no colegiado, naquele ano de 2006, em protesto às absolvições ocorridas em plenário

Por sua vez, a instalação da CPMI das Sanguessugas em junho daquele ano pôs ainda mais luz nas discussões sobre o fim do voto secreto. A comissão investigou denúncias de que parlamentares recebiam propina para apresentar emendas destinadas à compra de ambulâncias. A comissão foi instaurada pelo Congresso em 14 de Junho de 2006 e pelo menos 90 parlamentares foram investigados. A CPI foi instaurada após a Polícia Federal desencadear, em maio do mesmo ano, a Operação Sanguessuga, que prendeu parlamentares, assessores e servidores públicos acusados de utilizar milhões do Orçamento da União Federal na compra de ambulâncias superfaturadas. Investigações da Polícia Federal descobriram que a empresa Planam, com sede no Moto Grosso, superfaturava o preço das ambulâncias e adiantava o pagamento de propina para

parlamentares que apresentavam emendas ao Orçamento para a compra de ambulâncias pelas prefeituras.

Em 22/08/2006, duas semanas portanto antes da votação do primeiro turno da PEC nº 349/01, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara instaurou processos de cassação contra 67 deputados federais acusados de envolvimento com a máfia das ambulâncias. Outros dois deputados – Coriolano Sales (PFL-BA) e Marcelino Fraga (PMDB-ES) – ficaram de fora, pois renunciaram aos seus mandatos.

Nessa mesma data, deputados integrantes da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) das Sanguessugas e da Frente Parlamentar Pelo Fim do Voto Secreto (constituída por mais de 200 parlamentares) fizeram, no plenário da Câmara, um ato político contra a corrupção e pediram a apuração rápida e transparente das denúncias sobre as fraudes na compra de ambulância. Os deputados conseguiram suspender a sessão por alguns instantes e pediram ao presidente Aldo Rebelo a inclusão da PEC nº 349/01 na pauta do plenário. Revezando-se na tribuna da Câmara, parlamentares pressionaram os líderes no sentido de chegar a um acordo que permitisse a desobstrução da pauta de votações, trancada por medidas provisórias.

O então presidente da Câmara, Aldo Rebelo, em entrevista à Agência Câmara no dia 28/08/2006 (uma semana antes da votação da PEC) noticiou que os líderes partidários demonstraram disposição para liberar a pauta do plenário, abrindo caminho para votação da PEC nº 349/01.

Merece realce o fato de que o presidente da Câmara vinha realizando esforços concentrados para deliberação das matérias, tendo em vista a proximidade das eleições gerais de 1º de outubro daquele ano e a conseqüente baixa frequência dos deputados à Casa.

Na oportunidade, a decisão política do presidente de pautar a PEC encontrava, contudo, obstáculo em medidas provisórias que trancavam¹² a pauta de votações da Câmara e em projetos para os quais o Poder Executivo havia requerido urgência constitucional na tramitação¹³.

Os líderes, por iniciativa do presidente, acordaram, ainda naquela semana, votações simbólicas para deliberação das medidas provisórias. O líder do governo, a pedido do presidente

¹² CF. Art. 62, § 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando (incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

¹³ CF. Art. 64, § 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

da Câmara, também intermediou a retirada das urgências dos projetos do Executivo, abrindo caminho para a votação de matérias consideradas prioritárias: a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (PLP 123/04) e a PEC nº 349/01.

Ainda na semana que antecedeu o primeiro turno de votação da PEC, o presidente da Câmara dos Deputados, deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP), publicou artigo na Folha de São Paulo, em 29/08/2006, intitulado “Pelo fim do voto secreto”, em que afirmava o propósito de colocar em votação a PEC nº 349/2001. Segue trecho da publicação:

Como presidente da Câmara dos Deputados, **articulei um acordo com os líderes dos partidos para pôr em votação imediata a emenda à Constituição que abole o voto secreto no Congresso Nacional.** Há dois meses, em reunião com todos os líderes dos partidos da Câmara, foi feita uma ampla discussão sobre o tema. Propostas nesse sentido foram apresentadas nos últimos anos e reunidas num projeto do deputado Luiz Antonio Fleury, com um bem fundamentado parecer do relator, deputado José Eduardo Cardozo. A proposta altera a Constituição de 1988, que passa a prever o voto aberto nos casos de cassação de mandato de deputado ou senador, eleição dos integrantes das Mesas Diretores da Câmara e do Senado, escolha de ministros do Tribunal de Contas da União, indicação de diretores do Banco Central, do procurador-geral da República, de embaixadores e, ainda, na apreciação de vetos do Poder Executivo a leis aprovadas pelo Congresso.

A votação do 1º turno da PEC nº 349/2001 ocorreu em 05/09/2006. Na ocasião, a proposta foi aprovada com o apoio de 388 deputados, computadas 4 abstenções.

A Comissão Especial destinada analisar o mérito da PEC só voltou a se reunir no final daquela legislatura, em 22/11/2006, com o fim de elaborar a redação para o segundo turno. O parecer pela redação do segundo turno foi aprovado naquela data por unanimidade.

Em dezembro de 2006, a PEC chegou a ser pautaada por cinco vezes, mas não foi à deliberação em nenhuma das vezes, a última em 20/12/2006.

Iniciada a nova legislatura, a proposta seguiu tramitação, uma vez que, fugindo a regra das proposições que são automaticamente arquivadas ao final da legislatura¹⁴, a PEC nº 349/2001 recebera parecer de todas as comissões em que devia tramitar (CCJC e Comissão Especial), configurando-se uma exceção ao ditame regimental (RICD, art. 105, I).

Em 2007 iniciava o segundo mandato do presidente Lula. Na Câmara dos Deputados, fora eleito para presidi-la o deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP).

¹⁴ Como regra, na Câmara dos Deputados, as proposições são arquivadas ao final da legislatura, nos do art. 105, do RICD, com exceção aquelas: com pareceres favoráveis de todas as Comissões; já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; de iniciativa popular; e de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Daí em diante, um longo caminho de rejeição política se impingiu à PEC. Da aprovação em primeiro turno até a sua votação em segundo turno foram mais de sete anos. Em outras palavras, a PEC ficou “engavetada” por todo o mandato inteiro do presidente Lula, e por mais de três anos do primeiro mandato da presidente Dilma.

Nesse longo interregno, alguns fatos merecem ser destacados. Só no ano de 2007 a proposta figurou na pauta por 107 vezes, por iniciativa do presidente da Câmara, sejam em sessões ordinárias ou extraordinárias. Em muitas sessões, a proposta não foi apreciada, conforme expressa referência constante do sistema de tramitação, por conta do acordo entre os líderes para retirada da matéria de pauta.

No ano de 2008, a proposta não figurou na pauta uma vez sequer. Somente em 17/03/2009, a PEC voltou a constar na pauta de votações da Câmara dos Deputados. Em mais 25 sessões, daquele ano, a PEC constou da pauta do plenário, tendo sido a última em 13/05/2009.

A partir daí, novo ocaso na tramitação é constatado. De maio de 2009 a setembro de 2013, não se observa mais que a PEC tenha figurado na pauta de deliberações da Câmara dos Deputados. Movimentação alguma é anotada na tramitação da proposta a partir desta data. Ou seja, por mais de quatro anos e três meses a PEC permaneceu renegada à rejeição política.

Esse período abrange, ainda que não na totalidade, mandatos de quatro presidentes da Câmara dos Deputados. O ano de 2009, o mandato do deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP). Na sequência, os dois anos de mandato do deputado Michel Temer (PMDB-SP), 2009 – 2010, o mandato do deputado Marco Maia (PT-RS), 2011 – 2012, e o primeiro ano de mandato do deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), 2013 – 2014.

Nesse período diversas iniciativas foram adotadas no sentido de pressionar os presidentes e líderes da Casa a levarem a PEC à votação.

Em 29/09/2007, foi constituída a Frente Parlamentar em Defesa do Voto Aberto, com a participação de mais de 200 parlamentares, tendo como presidente o deputado Ivan Valente (PSOL-RJ). A frente recebeu o apoio de entidades representativas da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Desde então, mais de 80 discursos foram pronunciados em defesa do voto aberto e pela a inclusão da proposta na pauta de votação do plenário. Somente o deputado Ivan Valente pronunciou 16 discursos no período.

Outra iniciativa que merece registro ocorreu em 7/10/2007. Naquela data a Câmara dos Deputados recebeu abaixo-assinado subscrito por mais de 18 mil pessoas defendendo o fim do voto secreto nas decisões do Congresso Nacional.

Nesse período também, deputados de diversos partidos protocolaram requerimentos para inclusão da matéria na pauta de votações.

Apesar das inúmeras iniciativas, foi apenas em setembro de 2013 que a PEC voltou com força a ocupar as discussões no âmbito do Congresso Nacional. E houve uma razão pontual para isso.

A decisão do plenário, em 28/08/2013, de manter o mandato do deputado Natan Donadon (PMDB-RO), condenado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por crime de peculato e formação de quadrilha, reabriu as discussões entre os parlamentares sobre o voto aberto para votações do Congresso Nacional.

A cúpula da Câmara dos Deputados foi pichada um dia após a decisão do plenário que deixou de cassar o deputado condenado Natan Donadon. Em função do resultado da votação, o presidente da Câmara, deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), chegou a anunciar que, enquanto estivesse na presidência da Casa, nenhum processo de cassação seria votado secretamente, prometendo trabalhar na aprovação da PEC do voto aberto.

Na oportunidade, o então presidente da Câmara dos Deputados, deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), em entrevista à Agência Câmara, registrou:

“Eu não vi, nos meus 40 anos de vida pública nesta Casa, um dano maior que esta Casa possa ter sofrido quanto ao da decisão da última quarta-feira [de manter o mandato de Donadon]. Tenho consciência disso, peço desculpas ao povo brasileiro, mas eu não sou ditador desta Casa, sou respeitador do seu Plenário e das suas decisões” (Agência Câmara, 03/09/2013).

Outro fato de repercussão nacional açodou o debate do voto aberto e, por certo, precipitou a votação do segundo turno da PEC nº 349/01.

Acatando mandado de segurança impetrado pelo deputado Carlos Sampaio (PSDB-SP), uma liminar foi concedida pelo ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso, suspendendo a decisão do plenário da Câmara dos Deputados que preservou o mandato do deputado Natan Donadon. O ministro considerou que, no caso de Donadon, por cumprir pena em regime fechado, a decisão deveria ter sido tomada automaticamente pela Mesa Diretora da

Casa, sem ser levada ao plenário. O fato foi amplamente noticiado e ocupou as capas dos principais jornais de circulação nacional.

Na mesma semana, o presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves, levou o assunto à reunião do Colégio de Líderes que acordou, a pedido do presidente, pela inclusão da PEC nº 349/01 na pauta de votação do plenário.

Em segundo turno, dias depois da sessão que absolveu o deputado Donadon, em 03/09/2013, e quase sete anos depois, a PEC nº 349/2001, nos exatos termos em que foi aprovada em 1º turno, foi novamente aprovada, desta feita, por unanimidade, com o voto de 452 deputados.

CAPÍTULO 5

OUTROS DADOS: ENTREVISTAS E PESQUISAS NOS PRINCIPAIS JORNAIS

5.1 Entrevistas: chefes de gabinetes e assessores de plenário

Como já se destacou em tópico anterior, para desenvolver a pesquisa aqui proposta promovemos a reconstrução da trajetória da proposição analisando dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados (Sileg), atas, notas taquigráficas e áudios de sessões e avaliamos ainda notícias veiculadas pela Agência Câmara e pelos jornais O Globo, O Estado de São Paulo e Folha de São Paulo.

Nesse percurso da trajetória legislativa da PEC nº 349/01 foram identificados atores que, por se situarem em posição privilegiada na arena parlamentar, acompanharam de perto acontecimentos relevantes associados à tramitação da proposição sob investigação; atores que pela posição funcional estratégica e experiência no âmbito da Câmara dos Deputados poderiam vir a contribuir com elementos significativos e, portanto, úteis à compreensão do fenômeno ora estudado.

As referências aqui consignadas são relativas aos chefes de gabinetes e assessores de plenário das lideranças partidárias. Tais atores são testemunhas cotidianas das atividades desenvolvidas por líderes partidários e pela bancada, e por isso são partícipes ativos da dinâmica política, detendo, ainda, reconhecida *expertise* no processo legislativo.

Os primeiros – chefes de gabinete – atuam na linha de frente das atividades desenvolvidas pela liderança partidária. Comandam as equipes técnicas, fazem a interlocução entre a liderança e os órgãos intrenos da Casa nos mais variados assuntos. Aos chefes de gabinete também se atribuem tarefas de mediação política de bastidor junto a outras lideranças e órgãos da Casa. Eles atuam principalmente na execução das estratégias traçadas pelo líder partidário e, até em razão disso, estão permanentemente sintonizados com os acontecimentos políticos e legislativos.

Os assessores de plenário, por sua vez, atuam na fase final do processo legislativo, ou seja, na fase mais importante da decisão parlamentar, afinal é o plenário o palco central das atividades do parlamento, onde se sucedem os grandes debates e se manifestam a contraposição dos mais diversos interesses. Tais assessores estão invariavelmente envolvidos no assessoramento dos líderes que atuam em plenário, lançando mão das ferramentas regimentais que viabilizam as estratégias do partido ou do líder. São regimentalistas afiados e ajudam a construir, assessorando os deputados de plenário, as diversas manobras verificadas durante a discussão e votação das matérias; são portanto testemunhas privilegiadas da dinâmica final do processo legislativo.

Tanto chefes de gabinetes quanto assessores de plenário passam a ter um convívio permanente com os parlamentares da bancada que assessoram, fato que lhes colocam na condição de observadores singulares do comportamento parlamentar.

Avaliou-se que, ao invés de colher entrevistas com os deputados que estiveram empenhados na aprovação da matéria ou que de algum modo participaram diretamente de alguma etapa do processo legislativo – como o relator da matéria, por exemplo - buscar depoimentos junto ao conjunto de servidores mencionados traria mais imparcialidade às análises que nos propusemos realizar.

Considerou-se, ainda, que o depoimento dos parlamentares poderia retirar o conteúdo crítico necessário às análises empreendidas, uma vez que os estudos estavam voltados ao próprio comportamento dos parlamentares. Funcionou intuitivamente o receio de que o natural espírito de defesa da instituição e de seus membros viessem a contaminar os depoimentos prestados pelos parlamentares.

Avançou-se, então, na identificação dos servidores que poderiam contribuir, de forma efetiva, com o objeto de pesquisa. O critério adotado para seleção dos servidores a serem entrevistados levou em conta dois aspectos iniciais: se os servidores já trabalhavam na Casa quando do 1º turno de votação da PEC nº 349/01; se os servidores estavam no exercício dos

cargos de chefe de gabinete ou assessor de plenário em algum dos turnos da votação da PEC nº 349/01. Dentro do perfil delineado, foram contactados 12 servidores de diversos partidos, sendo 6 chefes de gabinete e 6 assessores de plenário. Contudo, ao final, apenas 8 servidores foram entrevistados, com atuação em partidos de base governista ou de oposição, sendo 4 chefes de gabinetes e 4 assessores de plenário.

As entrevistas foram previamente agendadas e questionários estruturados foram apresentados aos entrevistados em forma de perguntas abertas. Os entrevistados foram informados sobre aspectos essenciais e formais relativos à tramitação da PEC nº 349/2001 e contextualizados quanto aos fatos históricos associados ao trâmite da proposta.

Do formulário constaram questões que guardaram paralelo com as hipóteses exploratórias lançadas para a consecução da pesquisa. Foram, então, confrontados com os seguintes questionamentos:

(i) Em matérias com essas características – que implicam supressão de prerrogativa parlamentar – quais aspectos, em sua opinião, estão envolvidos para tomada de decisão? Que tipo de fatores podem influenciar a decisão do parlamentar?

(ii) No caso em questão, você acha que o parlamentar age, de uma forma geral, imbuído por propósitos altruístas ou age de maneira estratégica?

(iii) Você enxerga que a atuação do presidente da Casa ou dos líderes foi essencial para que matéria fosse alçada à agenda de votações?

(iv) Você acha que nessa matéria a orientação partidária ou atuação dos líderes foi fundamental para que a proposta fosse aprovada?

(v) A alteração do texto original contribui para aprovação da matéria?

(vi) Nessa matéria, houve influência do Poder Executivo em sua visão?

(vii) Em primeiro turno, a proposta foi aprovada um mês antes das eleições gerais; em segundo turno, num ano pré-eleitoral. Que conclusões você extrai desse fato? Você acha que se a

proposta fosse analisada no início de uma Legislatura mereceria a mesma atenção dos parlamentares?

Ao final das entrevistas, a partir das questões propostas, foram resumidos em um quadro ilustrado adiante os principais aspectos colhidos dos depoimentos, todos relacionados por tópicos. Tais tópicos foram estruturados de forma a iluminar as questões lançadas como hipóteses exploratórias.

QUADRO 3							
RESUMO DE ENTREVISTAS COM SERVIDORES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS							
	Fatores principal	Comportamento parlamentar	Intervenção presidente da Câmara e Líderes	Orientação partidária	Influência do Poder Executivo	Reeleição	Contexto precipitador
Assessor plenário - PCdoB Tempo de CD: 29 anos Formação: Direito e Adm.	* Mídia *Redes sociais *Eleitor	Deputados analisam o impacto do voto para sua imagem	Fundamentais. O presidente tem papel central	Líder manifesta posição da bancada	Não ocorreu diretamente.	Sim	Mensalão, CPI e Caso Donadon
Assessor plenário - DEM Tempo de CD: 23 anos Formação: Letras	* Imprensa *Grupos organizados *Escândalo	Deputados agem estrategicamente; analisam o impactos de suas posições perante a opinião pública	São os atores mais importantes do processo legislativo; fazem a pauta de votação	O líder se posiciona de forma aderente. Percebendo que é inevitável a aprovação ou rejeição da proposta, acompanha o movimento majoritário	Nada ocorre à revelia do Poder Executivo; mas não foi preponderante para a aprovação da matéria	Sim	Mensalão, CPI e Caso Donadon
Assessor plenário - PSB Tempo de CD: 30 anos Formação: Psicologia	* Mídia *Redes sociais *Pressão da opinião pública	Deputados agem pensando na reeleição; preocupados ainda com a repercussão de suas posições na imprensa	A matéria só vai à pauta por determinação do presidente com a colaboração e/ou a pedido dos líderes	O líder influencia, orienta, e atua em sintonia com a pressão exercida pela bancada	Não ocorreu	Sim	Mensalão, CPI e Caso Donadon
Assessor plenário - PMDB Tempo de CD: 21 anos Formação: Direito	* Bombardeio da Mídia *Redes sociais *Pressão da opinião pública	Deputados agem fazendo análise de custo-benefício; votam pensando na continuidade do mandato e no grau de exposição a que serão submetidos ao se posicionarem	A atuação do presidente e dos líderes têm peso fundamental na precipitação da agenda e formação da pauta	Exercem influência permanente	Não ocorreu	Sim	Mensalão, CPI e Caso Donadon
Chefe de Gab. Lid. DEM Tempo de CD: 22 anos Formação: Economia e Ciência Política	* Mídia *Redes sociais *Pressão das ruas	Deputados agem de maneira estratégica. Têm receio de que a opinião pública se volte contra eles. O parlamentar analisa o custo-benefício do seu voto.	Essencial, vez que o presidente da Casa e os líderes têm o poder de fazer a agenda da Casa, nos termos do RICD	Há na Câmara uma espécie de “ditadura dos líderes”. A atuação do líder é sempre relevante; tenta atuar em sintonia com a Bancada	Nesse caso, o Executivo deixou acontecer; não exerceu influência direta	Sim	Mensalão, CPI e Caso Donadon
Chefe de Gab. Lid. PTB Tempo de CD: 22 anos Formação: Economia e Direito	* Imprensa *Pressão da sociedade	Deputados agem de maneira estratégica; fazem cálculos velados e analisam o custo benefício	Tudo depende do presidente e dos líderes. Os resultados são	Os líderes reúnem a Bancada e consolidam a opinião sobre o	O Executivo exerce influência nas votações,	Sim	Mensalão, CPI e Caso Donadon

		das suas posições	fruto da ação desses atores.	tema. A orientação é uma construção que o líder vocaliza	ainda que não fique evidente		
Chefe de Gab. Lid. PRB Tempo de CD: 33 anos Formação: Administração	* Imprensa * Pressão da sociedade * Escândalo	Deputados agem preocupados com a reeleição e com o resultado final de uma votação, avaliando tendência; querem votar com a tendência, para não arcarem sozinho com a crítica da opinião pública	A pauta de votações depende do presidente e do Colégio de Líderes. A CD atua conforme o perfil do presidente.	Os líderes influenciam, mas a orientação é uma expressão do posicionamento coletivo da bancada	O Executivo exerce influência, mas em votações de interesse congressual, atua se omitindo	Sim	Mensalão, CPI e Caso Donadon
Chefe de Gab. Lid. PDT Tempo de CD: 12 anos Formação: Informática	* Mídia * Manifestações * Redes sociais	Deputados agem de maneira estratégica; fazem cálculos e analisam o custo benefício das suas posições	São os condutores do processo decisório	O líder influi, mas tenta manifestar a posição da bancada	Não ocorreu diretamente. Pauta do Legislativo.	Sim	Mensalão, CPI e Caso Donadon

* **Elaboração:** próprio autor.

Merece realce, ainda, o fato de que os entrevistados foram incentivados a responder os questionamentos sobre a PEC levando em conta não apenas a análise concreta da proposição, mas também estimando o seu potencial de ser representativa de um fenômeno mais amplo, que enfeixa os propósitos deste estudo de caso, qual seja: o que leva deputados a aprovarem projetos que extinguem privilégios e prerrogativas dos próprios mandatos?

Na primeira questão apresentada, indagou-se a cada uma dos entrevistados quais seriam os aspectos que estariam envolvidos para tomada de decisão dos deputados em face da PEC nº 349/01 e que tipo de fatores poderiam influenciar tal decisão, considerando o perfil da matéria, supressão de prerrogativa parlamentar.

As alusões mais contundentes foram aquelas que se referiram à repercussão na mídia, na imprensa e na redes sociais, de escândalos e fatos marcantes da vida parlamentar como fatores que mais influenciaram deputados na tomada de decisão. Há também referências pontuais à pressão da opinião pública, dos grupos organizados e dos eleitores.

Contudo, o que se extrai com grande eloquência das entrevistas é a percepção dos servidores de que deputados são muito sensíveis à repercussão dos seus posicionamentos na mídia de um modo geral. Há também frequente menção à atenção que os parlamentares dispensam à repercussão de suas posições nas mídias sociais; é um aspecto mais recente, mas extremamente perceptível de acordo com os entrevistados. Deputados estariam atentos permanentemente aos comentários e impressões de quem “navega” nas redes sociais.

Um caso simbólico que foi testemunhado pelo autor deste estudo na época em que o caso Natan Donadon alcançou grande repercussão – portanto uma semana antes da votação, em 2º turno, da PEC nº 340/01. Um deputado de oposição faria uma cirurgia na sexta-feira, dia 30/08/13, dois dias após a sessão que deliberaria sobre o mandato de Donadon. A votação do

pedido de cassação do deputado Donadon, formulado pelo Conselho de Ética, ocorreu na quarta à noite, dia 28/08/13, e o deputado se ausentou da referida sessão, uma vez que necessitaria realizar exames preparatórios à cirurgia.

Nos dias que se seguiram à sessão, esse mesmo deputado opositor passou dias promovendo explicações à imprensa, aos eleitores e aos familiares, pois a sua ausência teria (na visão desses críticos), favorecido a absolvição do deputado Donadon que, por conta de 24 votos, deixou de ser cassado. Foram 233 votos a favor do parecer pela cassação, 131 votos contra e 41 abstenções. Para que Donadon perdesse o mandato seriam necessários, no mínimo, 257 votos.¹⁵

Esse tipo de cobrança impingida aos parlamentares, segundo a maioria dos entrevistados, tem sido potencializada, de um lado, pela cobertura cada vez mais crítica da mídia em relação ao Congresso Nacional e, do outro, pela instantânea disseminação de conteúdos críticos nas redes sociais.

A segunda questão formulada buscou identificar como os servidores enxergavam o comportamento parlamentar, tomando como paradigma a PEC nº 349/01. A pergunta apresentada se cingiu a questionar se eles atribuíam aos parlamentares, em geral, uma ação política imbuída por propósitos altruístas ou se agiam de maneira estratégica.

As respostas mais comuns foram: “deputados agem estrategicamente”; “deputados analisam o impacto de suas posições perante a opinião pública”; “deputados fazem cálculos velados e analisam o custo benefício das suas posições”; ou, ainda, “deputados votam pensando na continuidade do mandato e no grau de exposição a que serão submetidos ao se posicionarem”. Um dos entrevistados trouxe, ainda, perspectiva peculiar sobre a questão, ao destacar que deputados examinariam a tendência de aprovação de uma proposição em plenário e a partir daí se definiriam para não arcarem sozinhos com as críticas e cobranças públicas dos seus posicionamentos.

A terceira questão formulada pôs em relevo a atuação do presidente da Casa e dos líderes partidários. Os entrevistados foram instados a opinarem sobre a importância da atuação desses atores no sentido de incluir a PEC nº 349/01 na pauta de votações do plenário.

Nesse quesito os entrevistados foram unânimes em afirmar que os líderes partidários e o presidente da Casa são os atores mais importantes do processo legislativo, na medida em que decidem a pauta de votação e estabelecem o ritmo do trabalho na Câmara dos Deputados. De

¹⁵ De acordo com art. 55, § 2º da CRFB, a perda de mandato decidida pelo plenário por maioria absoluta de votos.

forma que se a PEC nº 349/01 alcançou, mais de uma vez, o momento de deliberação é porque recebeu tratamento prioritário do presidente e dos líderes em dado instante de sua tramitação.

Na visão dos servidores, os resultados legislativos seriam fruto da ação central desses atores na condução dos processos decisórios. Um entrevistado acentuou, ainda, que a Câmara dos Deputados trabalha de acordo com o perfil do seu presidente; que o rol de prerrogativas do presidente na Câmara dos Deputados conspira para que ganhe corpo o adágio “O parlamento é presidencialista”.

Quanto à atuação e à influência do líder partidário, os entrevistados destacaram que sua atuação é estratégica. As inúmeras prerrogativas regimentais que detêm permitem que acumulem capital fundamental à arregimentação de maiorias no âmbito da bancada. Porém, advertem que o líder atuaria em sintonia com a bancada consolidando opiniões que expressem também o sentimento da maioria dos deputados que lidera. A orientação do líder seria uma construção entre os seus objetivos individuais e aqueles perseguidos pelos seus liderados. Por fim, haveria na Câmara dos Deputados uma espécie de “ditadura dos líderes”, tamanho o poder de influência que exercem e tamanhas as prerrogativas que possuem.

Em seguida, os entrevistados foram provocados a responder se achavam que, na matéria em apreço, o Poder Executivo teria exercido alguma espécie de influência para aprovação. Ainda que alguns entrevistados tivessem afirmado que, no caso, o Executivo não exercera influência, houve certo consenso de que nada ocorre no Congresso Nacional à revelia do Poder Executivo. Por sua vez, foram quase unânimes em afirmar que em temáticas de índole congressional (assim considerados aqueles temas que dizem respeito às matérias internas do Congresso Nacional, a exemplo de alterações regimentais), o Executivo procura não se envolver diretamente.

Na sequência, os entrevistados foram convidados a refletir sobre fatos e acontecimentos que teriam funcionado como agente precipitador fundamental das votações. Todos lembraram dos fatos de agosto de 2006, quando a Câmara dos Deputados deixou de cassar deputados que estiveram envolvidos no caso do Mensalão e instaurou processos de decoro contra 67 parlamentares envolvidos no escândalo dos Sanguessugas, como também dos acontecimentos de setembro de 2013, quando o deputado Natan Donadon (condenado pelo Supremo Tribunal Federal e já preso), deixou de ser condenado pelo plenário da Câmara dos Deputados e o STF veio a suspender a sessão que cassou o parlamentar. Esses fatos precederam a votação de cada um dos turnos exigidos para aprovação da matéria na Câmara dos Deputados.

Por fim, após contextualização histórica dos acontecimentos que antecederam as votações da PEC nº 349/01 e lembrado o fato de que o 1º turno de votação da PEC ocorrera um mês antes das eleições gerais de 2006 e de que o 2º turno um ano antes das eleições, os entrevistados foram instados a refletir sobre a relação entre as votações dos turnos e a proximidade do processo eleitoral.

Todos os entrevistados afirmaram que o aspecto “reeleição” é fator dos mais relevantes na dinâmica decisória da Câmara dos Deputados e que, nos dois turnos de votação, esse aspecto esteve no centro das motivações que explicam o comportamento parlamentar. Deputados ficariam muito mais sensíveis a aprovarem uma matéria na segunda parte do mandato em função da proximidade com o período eleitoral.

Para alguns dos entrevistados, a proximidade da eleição sempre influencia as votações na Câmara dos Deputados, mas nas situações em que predomina um escândalo ou fato negativo associado à imagem do Poder Legislativo, a motivação não se restringira ao fator “reeleição” diretamente, mas ao fator “reputação” que, indiretamente, se relaciona a aspecto que repercute na continuidade da carreira do parlamentar.

5.2 Pesquisas: O Globo, Estado de São Paulo e Folha de São Paulo

Já se destacou em capítulo anterior a importância que a repercussão das notícias e a pauta da imprensa têm na formação das agendas do Congresso Nacional. Os estudos sobre agendamento também já mencionados anteriormente realçam a capacidade dos jornais de grande circulação de promover o agendamento de discussões e ações a longo prazo.

Conquanto não seja possível estabelecer uma relação necessária, absoluta, entre a visibilidade de um tema e a aprovação de uma matéria legislativa, observa-se contudo que tal aspecto é variável claramente verificável no conjunto de fatores que motivam as decisões dos parlamentares.

Por sua vez, também foi acentuado em tópico anterior que pesquisas apontam a credibilidade da imprensa escrita dentro do Congresso Nacional frente a outros veículos de comunicação.

Considerando ainda que a Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo são os veículos de imprensa mais prestigiados pela comunidade política e os mais consultados por deputado e senadores, projetando, assim, a estruturação de uma agenda jornalística nacional,

promoveu-se o levantamento, em cada uma das datas selecionadas, das notícias que de algum modo estiveram relacionadas à tramitação ou à aprovação da PEC nº 349/01, nos sete dias que antecederam as sessões de cada um dos turnos de votação da proposta e, ainda, do dia da votação e um dia depois.

Foram anotadas, em dois quadros, as datas em que matérias com impacto sobre as votações foram noticiadas em cada um dos jornais e indicados os locais, no corpo do periódico, em que as matérias relacionadas com a votação foram publicadas.

QUADRO 4

NOTÍCIAS SOBRE A PEC Nº 349/01, SETE DIAS ANTES DA VOTAÇÃO EM 1º TURNO, NO DIA DA SESSÃO E UM DIA DEPOIS DA APROVAÇÃO			
DATA/JORNAL	O Globo	Folha de São Paulo	Estado de São Paulo
29/08/06 (terça-feira)	* Não há notícia sobre o tema.	Artigo do presidente da Câmara, Aldo Rebelo, manifestando seu propósito de pautar a PEC na semana subsequente.	Capa – Caso Sanguessuga
30/08/06 (quarta-feira)	* Não há notícia sobre o tema.	* Não há notícia sobre o tema.	Capa – Caso Sanguessuga - voto aberto – 1º caderno
31/08/06 (quinta-feira)	Contracapa - coluna política (Tereza Cruvinel) - voto aberto	* Não há notícia sobre o tema.	Colunista – Dora Kramer voto aberto
01/09/06 (sexta-feira)	* Não há notícia sobre o tema	* Capa – Caso Sanguessuga	Matéria – Caso Sanguessuga
02/09/06 (sábado)	* Não há notícia sobre o tema	Matéria - Caso Sanguessuga	* Não há notícia sobre o tema
03/09/06 (domingo)	Matéria – Caso Sanguessuga	* Não há notícia sobre o tema	* Não há notícia sobre o tema
04/09/06 (segunda-feira)	Notícia constante das páginas centrais do 1º caderno - voto aberto	Notícia constante das páginas centrais do 1º caderno. voto aberto	Matéria – Caso Sanguessuga
05/09/06 (terça-feira) DIA DA VOTAÇÃO	Capa do Jornal – voto aberto	Capa do 1º caderno do jornal.	Capa do 1º caderno do jornal- voto aberto
06/09/06 (quarta-feira)	Capa do Jornal – voto aberto	Capa do Jornal – voto aberto	Capa do Jornal – voto aberto

* Elaboração: próprio autor. ** Fonte: ver Apêndice 2.

Como se depreende do quadro 3, antes da votação em 1º turno, predominaram matérias cujo conteúdo noticiava o escândalo dos Sanguessugas. Em 22/08/2006, duas semanas, portanto, antes da votação do primeiro turno da PEC nº 349/01, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara havia instaurado processos de cassação contra 67 deputados federais acusados de envolvimento com a máfia das ambulâncias a partir de trabalho realizado por uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), que ficou conhecida com CPMI das Sanguessugas.

Para se ter ideia da associação entre os temas (Sanguessugas e voto aberto) membros daquela CPMI e da Frente Parlamentar Pelo Fim do Voto Secreto, em 22/08/2006 (mesmo dia em que o Conselho de Ética instaurou processos contra os parlamentares envolvidos no caso dos Sanguessugas) fizeram no plenário da Câmara um ato político contra a corrupção e pediram ao presidente Aldo Rebelo a inclusão da PEC nº 349/01 na pauta do plenário.

Um semana depois o presidente da Câmara dos Deputados veio a publicar artigo no jornal Folha de São Paulo em que defendeu o fim do voto secreto e noticiou seu propósito de pôr em votação a PEC nº 349/01.

Já em 2º turno, predominaram nos dias que antecederam a deliberação as matérias que reforçavam a decisão do plenário da Câmara dos Deputados de manter o mandato do deputado Natan Donadon (PMDB-RO), condenado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por crime de peculato e formação de quadrilha.

Editoriais, columnistas e matérias se revezaram em publicizar o paradoxo da decisão. Os jornais ainda noticiaram a pichação da cúpula da Câmara dos Deputados um dia após a decisão; também noticiaram o pedido público de desculpas do presidente da Câmara dos Deputados. A discussão ganhou ainda mais destaque, nos jornais pesquisados, quando o STF suspendeu liminarmente, a partir de um mandado de segurança, a sessão que deixou de cassar o mandato de Donadon. No dia da votação do 2º turno da PEC nº 349/01 os três jornais deram enorme destaque, na capa, à decisão do STF.

QUADRO 5

NOTÍCIAS SOBRE A PEC Nº 349/01, SETE DIAS ANTES DA VOTAÇÃO EM 2º TURNO, NO DIA DA SESSÃO E UM DIA DEPOIS DA APROVAÇÃO			
DATA/JORNAL	O Globo	Folha de São Paulo	Estado de São Paulo
27/08/13 (terça-feira)	* Não há notícia sobre o tema	* Não há notícia sobre o tema	* Não há notícia sobre o tema
28/08/13 (quarta-feira)	* Não há notícia sobre o tema	Alusão (discreta) à sessão de deliberação do Caso Donadon	* Não há notícia sobre o tema
29/08/13 (quinta-feira)	Capa – Caso Donadon	Capa – Caso Donadon	1º caderno – Caso Donadon
30/08/13 (sexta-feira)	Capa do Jornal – PEC	Capa do Jornal - PEC	Capa do Jornal - PEC
31/08/13 (sábado)	Capa – Caso Donadon	Opinião – Dois artigos	1º caderno – Caso Donadon
01/09/13 (domingo)	Capa – Caso Donadon	Editorial – Caso Donadon	Capa do Jornal - PEC
02/09/13 (segunda-feira)	Contracapa - Caso Donadon	Painel do leitor (mural)	* Não há notícia sobre o tema

03/09/13 (terça-feira) DIA DA VOTAÇÃO	Capa do jornal – Caso Donadon (decisão do STF cancela sessão)	Capa do jornal – Caso Donadon (decisão do STF cancela sessão)	Capa do jornal – Caso Donadon (decisão do STF cancela sessão)
04/09/13 (quarta-feira)	Capa do Jornal - PEC	Capa do Jornal - PEC	Capa do Jornal - PEC

* **Elaboração:** próprio autor. ** Fonte: ver Apêndice 2.

É útil registrar que antes da sessão que deixou de cassar o deputado Donadon quase não se noticiou sobre a deliberação do seu processo de cassação. O assunto não mereceu atenção da imprensa, tampouco havia receio de que a Câmara deixasse se cassar o deputado condenado pelo o STF. Tamanho silêncio que antecedeu a votação ajudou a dar fôlego à repercussão sem precedentes do caso, precipitando a votação do 2º turno da PEC nº 349/01. O fim do voto secreto no Congresso Nacional, até então fora da ordem do dia das discussões da Câmara, virou prioridade absoluta do então presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves.

CAPÍTULO 6

ANÁLISE E CONCLUSÕES EM VISTA DAS HIPÓTESES EXPLORATÓRIAS

A contribuição do método *process tracing* em um trabalho como o que se desenvolveu ao longo desses cinco capítulos é a de permitir a observação de uma cadeia de eventos que, relacionados entre si, considera o contexto em que estão inseridos. A compreensão das relações entre os aspectos da cadeia constituiu o eixo central do trabalho de análise.

A partir da documentação reunida e do roteiro histórico traçado em vista da PEC nº 349/01 foram identificados momentos considerados críticos do processamento da matéria e observados, com rigor, instantes fundamentais do processo legislativo, como: a origem da matéria e a sua apresentação em plenário, o trabalho da CCJC e da Comissão Especial, os relatórios apresentados; e as sessões de deliberação da PEC, em dois turnos de votação. Ao trabalho mais objetivo, de reunião de documentos e de áudios, foram acrescentados farto material jornalístico e entrevistas com servidores da Câmara dos Deputados.

De forma que o objetivo deste capítulo é concatenar todo material e formular conclusões a partir da conjugação dos elementos colhidos e das hipóteses exploratórias propostas. A senda analítica será ainda percorrida levando em consideração os marcos teóricos fincados no início do trabalho e a experiência empírica do autor do estudo.

Para levar a cabo a investigação, buscou-se identificar prováveis fatores determinísticos associados à tramitação da proposição. Chamamos tais fatores de hipóteses de caráter exploratório. O rol de hipóteses não se prestou a testes rigorosos visando à sua refutação ou aceitação; serviu, no entanto, como roteiro de trabalho, farol para o estudo. A definição do rol foi estabelecido a partir de elementos colhidos na literatura ou a partir da visão do autor em razão de sua experiência na Câmara dos Deputados. As hipóteses foram confrontadas e observadas em face da PEC que culminou com o fim do voto secreto, suprimindo prerrogativa parlamentar.

Realçamos que a premissa adotada tomou como paradigma a ideia de que os deputados agem racional e estrategicamente e atuam, como regra, motivados pela perspectiva da continuidade da sua carreira política. Adotamos ainda a premissa de que os legisladores se comportam premidos por fatores institucionais associados à lógica decisória do Poder Legislativo (Poder Executivo, coalizões partidárias, poder de agenda do presidente e dos líderes partidários, normas regimentais etc.).

Feitas essas considerações, passamos a análise.

As hipóteses exploratórias analisadas foram as seguintes: se a aprovação da proposta contou com o apoio do Poder Executivo; se, em razão do propósito permanente de perseguir a continuidade da carreira, deputados ficam mais sensíveis a aprovarem matérias na segunda metade da legislatura; se houve visibilidade do tema na mídia; se a pressão exercida pela sociedade e pelos grupos organizados favoreceu a deliberação da proposta; se houve a intervenção estratégica de líderes de coalizão; se a proposta original foi alterada, abrindo caminho para construção de uma maioria; se é observável a ocorrência de um contexto político considerado precipitador.

Registramos, inicialmente, a importância metodológica de dois instrumentos de pesquisa: as entrevistas realizadas com servidores da Câmara dos Deputados e o banco de dados estruturado a partir dos jornais O Globo, Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo, como também do banco de notícias da Agência Câmara.

As entrevistas, de um modo geral, revelaram-se instrumento valioso para verificação de inúmeros aspectos da vida parlamentar, inclusive quanto à possibilidade de apreender peculiaridades observadas por atores privilegiados do dia a dia da vida legislativa.

Conquanto as entrevistas tivessem sido resumidas em um quadro, delas foram extraídas diretamente de sua fonte original (os formulários de resposta), os aspectos centrais que

interessavam à proposta de trabalho. Diversas particularidades vieram à tona durante os diálogos com os sevidores, em especial, relatos sobre o comportamento individual de parlamentares, que vieram a confirmar o caráter reativo de seus votos e posições em razão de fatores, como: forte exposição de um tema na mídia, repercussão dos posicionamentos nas redes sociais, preocupação com a imagem e reeleição.

Para além dos dados valiosos colhidos durante as entrevistas, que validaram uma série de impressões colhidas pelo autor a partir da análise de áudios, notas taquigráficas e atas, o farto material jornalístico colhido permitiu amadurecer conclusões essenciais. A relevância desses dados se não pode ser aferida a partir de instrumentos objetivos, pode ser mensurada ao estabelecermos relações e enxergarmos implicações recíprocas entre o tema no Congresso e sua forte exposição na mídia.

A primeira das hipóteses relacionadas teve o propósito de analisar se o Poder Executivo exerceu alguma espécie de influência na tramitação da PEC ou colaborou, de algum modo, para que viesse a ser aprovada.

Como dissemos em capítulo próprio, as disposições constantes na CRFB fazem do presidente da república um legislador por excelência, na medida em que tem a prerrogativa de editar medidas provisórias (com força de lei desde a sua edição) e a competência privativa para iniciar o processo legislativo em matérias consideradas estratégicas, como orçamento e funcionamento da administração. Por sua vez, o controle presidencial sobre a agenda legislativa é um fenômeno reconhecido pela lieteratura como característica marcante do arranjo institucional brasileiro, constituindo um dos apectos fundantes na construção de maioria estáveis e, portanto, da governabilidade.

À luz dessa característica, observou-se que o Poder Executivo não dispensou, durante os 12 anos de tramitação da proposta, a energia que costuma dispensar a matérias que recebem a sua chancela ou invocam o seu interesse. Nesse período, passaram na presidência da Câmara dos Deputados 9 deputados representantes da coalizão governista; presidentes que ou receberam o apoio político do Poder Executivo ou eram filiados ao próprio partido do presidente da República, fatos que justificam a ascensão desses deputados ao maior posto a ser ocupado por um deputado na Câmara dos Deputados.

Em 2001 (biênio 2001-2002), quando a proposta foi apresentada em 09/05/2001, presidia a Câmara dos Deputados o deputado Aécio Neves (PSDB-MG); o presidente da República de

então era FHC. No biênio subsequente (2002-2003), presidiu a Casa o deputado Efraim Morais (PFL-PB), ainda durante o mandato do presidente FHC. Na era Lula, o primeiro presidente (biênio 2004-2005) foi o deputado João Paulo Cunha (PT-SP). Em 2005, com uma passagem rápida e tumultuada à frente da presidência da Câmara, presidiu a Câmara o deputado Severino Cavalcanti (PP-PE), que veio a renunciar ao cargo e ao mandato naquele mesmo ano. Ainda em 2005, foi eleito para o posto, a fim de concluir o mandato iniciado pelo antecessor, o deputado Aldo Rebelo (PcdoB-SP). Na sequência, e já no segundo mandato do presidente Lula, presidiram respectivamente a Câmara dos Deputados, (biênio 2007-2008) o deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP) e (biênio 2009-2010) o deputado Michel Temer (PMDB-SP). Por fim, no primeiro mandato da presidente Dilma presidiram a Câmara os Deputados, (biênio 2011-2012) o deputado Marco Maia (PT-RS) e (biênio 2013-2014) o deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN).

Desses, apenas os deputados Aldo Rebelo e Henrique Eduardo Alves conseguiram levar à votação a PEC nº 349/01, seja no primeiro ou no segundo turno de votação. A pergunta que eclode dessa constatação é a seguinte: faltou aos outros presidentes apoio político do Poder Executivo para que a PEC do Voto Aberto fosse levada à pauta de votações? Ou ainda: teria o Poder Executivo apoiado decisivamente os deputados Aldo Rebelo e Henrique Eduardo Alves no sentido de viabilizar apoio político à votação da matéria, em setembro de 2006, na votação do 1º turno e, em setembro de 2013, quando da votação em 2º turno?

Pelo que podemos observar de toda tramitação legislativa e dos acontecimentos que culminaram com a deliberação da PEC em cada um dos turnos de votação, nada leva a crer que o Poder Executivo tenha emprestado apoio decisivo aos presidentes da Câmara que levaram à votação a PEC, tampouco pôde-se verificar fatos objetivos que possam evidenciar uma ação planejada do Poder Executivo no sentido de trabalhar contra a aprovação da proposta.

É preciso considerar, porém, que a desatenção do Executivo em relação à proposta pode ter sido estratégica e motivada por interesses que não podemos identificar – preservar mandatos de aliados, por exemplo.

É necessário registrar, ainda, que no final de agosto de 2006, negociações foram estabelecidas com a liderança do governo a fim de que urgências constitucionais, apostas em projetos em trâmite na Câmara, fossem retiradas, abrindo caminho para a desobstrução da pauta e votação do 1º turno da PEC nº 349/01. Analisando o contexto histórico da suposta colaboração do

Executivo, verificamos que a iniciativa se deu muito mais por apelo do então presidente Aldo Rebelo do que propriamente por uma ação política estratégica do Governo Lula.

Em uma análise mais sistemática dos fatos, o mais provável é que esse não tenha sido mesmo um tema que mereceu do Poder Executivo maior atenção, uma vez tratar-se de matéria de índole eminentemente legislativa; matéria muito mais afeita aos interesses congressuais do que aquelas que costumam exigir empenho do Poder Executivo. É de se supor, ainda, que o Poder Executivo não pretendeu associar o tema – com potencial poder de desgaste - à sua imagem.

O que se percebeu claramente é que todo movimento associado à PEC, desde a sua apresentação, esteve no centro dos debates no âmbito do Poder Legislativo. As questões subjacentes à aprovação tocaram interesses diretos dentro da Câmara dos Deputados, o mais explícito entre eles, a pressão de grupos majoritários pela preservação de mandatos de deputados aliados. Foi assim no Caso da CPMI dos Correios e do Mensalão, em 2006, quando inúmeros deputados se livraram da cassação em plenário; foi assim em 2013, quando o PT se movimentou para tentar – sem sucesso – preservar os mandatos dos deputados José Genoíno (PT-SP) e João Paulo Cunha, condenados pelo STF, na Ação Penal nº 470 (Mensalão). Na primeira ocasião, em 2006, o voto secreto ajudou a preservar os mandatos; na segunda, em 2013, o voto aberto, já instituído, forçou a renúncia dos dois parlamentares mencionados, demonstrando como a alteração do tipo de escrutínio modificou a dinâmica de cálculos no parlamento.

Por último, merece ser destacado que uma compreensão sobre a matéria sempre ocupou as discussões internas na Câmara dos Deputado: a correlação automática entre o fim do voto secreto e as cassações de mandato. A impressão dos deputados – de certo forma confirmada – foi a de que o voto aberto redundaria em cassações automáticas em plenário sempre que essa fosse a recomendação do Conselho de Ética, posto que deputado algum gostaria de ter o seu nome associado à absolvição de um parlamentar que malferiu as normas de ética e decoro parlamentar. Mais uma vez a demonstração do comportamento estratégico do parlamentar.

Em resumo, não parece adequado atribuir influência direta do Poder Executivo no processo que redundou na aprovação da PEC nº 349/01. Esse foi um tema que constituiu pauta do Congresso Nacional e o interesse do Executivo na matéria, se existiu, ocorreu de forma indireta e sem maior implicação decisiva para sua deliberação.

Em uma segunda etapa do trabalho de análise, achamos mais producente e intuitivo, após manusear o material de pesquisa, reunir três das mais significativas hipóteses exploratórias, a fim

de que fossem mais facilmente percebidas as nuances do comportamento parlamentar e congressual.

A submissão das hipóteses referidas ao fenômeno foi melhor configurada ao percebermos que muitos atos da vida legislativa foram exteriorizados como influência da manifestação imbricada e complexa de fatores como: preocupação com a continuidade da carreira (reeleição), exposição de um tema na mídia e a ocorrência de um contexto político considerado precipitador de uma deliberação legislativa. Porque, enfim, consideramos mais substancial olhar para o fenômeno a partir da conjugação entremeada desses fatores, reunimos esses aspectos em uma só análise.

De acordo com as premissas teóricas aqui assumidas, legisladores atuam, via de regra, motivados pela reeleição ou, de acordo com a visão de Mainwaring (2001), numa adaptação à realidade brasileira, deputados atuam visando à continuidade de suas carreiras seja em vista da renovação dos mandatos, seja em função de postularem cargos no Poder Executivo – secretarias de Estado, ministérios ou mesmo a ascensão ao posto mais alto no Poder Executivo municipal ou estadual. Se então deputados agem em vista da continuidade de seus mandatos ou de suas carreiras, é provável que a proximidade das eleições funcione como fator que favorece a aprovação de uma matéria. Essa é uma das hipóteses.

A outra hipótese, por sua vez, admite a influência dos *media* nos processos de formação de agendas na esfera política. A mediatização da política seria uma realidade ante a característica quase simbiótica entre a política e os meios de comunicação. O Legislativo reagiria à pauta da imprensa.

A última hipótese incluída na análise agregada diz respeito à formação de agendas a partir de um fato ou contexto político considerado precipitador. Assumimos que a ascensão de um tema à condição de agenda ocorre justamente quando o entendimento sobre uma política é reavaliado ou quando acontecimentos chamam a atenção de quem detém o poder decisório.

Como dissemos antes, ao nos debruçarmos sobre os dados colhidos durante a pesquisa, percebemos uma forte correlação entre as hipóteses acima discriminadas. Ao investigarmos a trajetória da PEC nº 349/01 identificamos dois contextos críticos que vocalizam essa nossa impressão de superposição de fatores causais.

Esses contextos críticos tiveram resultados práticos na agenda do Poder Legislativo e alcançaram grande repercussão na mídia nacional. Projetaram, por conseguinte, enorme desgaste da imagem do Poder Legislativo e dos seus integrantes perante a opinião pública.

O primeiro deles, em agosto de 2006 (e duas semanas antes da votação em 1º turno da PEC nº 349) ocorreu quando o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados instaurou processos de decoro contra 67 parlamentares envolvidos no escândalo dos Sanguessugas – durante o primeiro semestre daquele ano, a Câmara dos Deputados já convivía com a desconfiança e o desconforto de ter absolvido deputados envolvidos no caso do Mensalão.

O segundo contexto crítico se deu também em agosto, mas no ano de 2013 (uma semana antes da votação do 2º turno da PEC nº 349/01), quando o deputado Natan Donadon (condenado pelo Supremo Tribunal Federal e preso) deixou de ser cassado pelo plenário da Câmara dos Deputados – dias depois, e também antes da votação do 2º turno da PEC, o STF veio a suspender a sessão que deixou de cassar o deputado Donadon.

Esses dois momentos críticos que, como fizemos questão de acentuar, precederam a votação de cada um dos turnos exigidos para aprovação da PEC, mereceram ampla repercussão da mídia nacional. Nos sete dias que antecederam as sessões de cada um dos turnos de votação e, ainda, no dia da votação, os principais jornais do país promoveram verdadeiro bombardeio de notícias.

O 1º turno de votação da PEC foi antecedido por matérias que noticiavam o escândalo dos Sanguessugas. A associação entre os temas “Sanguessuga” e “Voto Aberto” tornaram-se automáticos naqueles dias. Membros CPMI dos Sanguessugas e da Frente Parlamentar Pelo Fim do Voto Secreto fizeram no plenário da Câmara, em 22/08/2006, mesmo dia em que o Conselho de Ética instaurou processos contra os parlamentares envolvidos no caso dos Sanguessugas, ato político contra a corrupção e pediram ao presidente Aldo Rebelo a inclusão da PEC nº 349/01 na pauta do plenário. Sintomaticamente, uma semana depois, o presidente da Câmara dos Deputados, Aldo Rebelo, publicou artigo no jornal Folha de São Paulo em que defendeu publicamente o fim do voto secreto e anunciou o seu propósito de pôr em votação a PEC nº 349/01.

Ainda que as atenções daqueles dias estivessem voltadas as eleições presidenciais (reeleição do presidente Lula), ocupou grande espaço na mídia nacional o escândalo dos Sanguessugas e o tema esteve permanentemente associado ao voto aberto. Nos meses anteriores,

absoluções ocorridas em plenário referentes do escândalo do Mensalão expuseram deputados daquela legislatura. A Câmara dos Deputados foi pauta – negativa – da imprensa por longo período.

Já em 2º turno, predominaram, nos dias que antecederam a votação, notícias que destacavam o paradoxo da decisão do plenário da Câmara dos Deputados: manter o mandato de um deputado – Natan Donadon (PMDB-RO) – condenado e preso. A Câmara dos Deputados teve sua cúpula pichada. Seu presidente veio a público e apresentou desculpas públicas à nação. Os principais jornais, seus editoriais, seus colunistas, destacavam aquilo que consideravam um absurdo. E a discussão ganhou ainda mais destaque nos jornais pesquisados diante da decisão do STF que suspendeu liminarmente a sessão que não cassou Donadon.

O colunista da Folha de São Paulo Fernando Rodrigues publicou em seu blog, um dia após a “desastrosa” sessão, uma lista com 104 deputados que não votaram na sessão. Muitos desses deputados estavam presentes na Câmara, mas não votaram e acabaram contribuindo para não cassação, temporária, de Donadon. No dia da votação do 2º turno da PEC nº 349/01, os três principais jornais do país destacaram em matéria de primeira chamada, em suas capas, a decisão do STF.

Nesses dois episódios observamos uma conexão indissociável entre as três hipóteses que lançamos: o *input* da reeleição; a pressão exercida pela repercussão na mídia e o contexto precipitador.

A essa altura estamos mais do que convencidos de que deputados fazem cálculos e se antecipam com o intuito de evitar desgastes – ou mais desgastes – à sua imagem ou à sua reputação. Essa preocupação está diretamente associada à sobrevivência da carreira e à renovação do mandato.

Na votação em primeiro turno (setembro de 2006) no contexto de uma semana de esforços concentrados antes das eleições (a última de deliberações antes das eleições gerais) a aprovação da PEC nº 349/01 funcionou como uma espécie de pauta positiva da Câmara dos Deputados não só em resposta aos ataques cada vez mais áridos da mídia em relação à instituição, mas também para revigorar o discurso dos parlamentares no período eleitoral. Por sua vez, em segundo turno, tornou-se insuportável – até para nós servidores da Câmara dos Deputados – conviver com uma situação tão vexatória: a preservação do mandato de um deputado presidiário.

Merece destaque o fato de que na primeira votação do caso Donadon colhia-se no plenário e nos corredores da Casa indícios de que o PT votaria contra a cassação do parlamentar para criar um ambiente favorável à não cassação de seus próprios parlamentares em plenário. É provável, pelo resultado da votação, que deputados do PT tenham votado contra a cassação do deputado Natan Donadon. Entretanto, esses mesmos parlamentares vieram a votar favoravelmente ao fim do voto secreto, em um aparente paradoxo que ilustra a dinâmica comportamental estratégica dos parlamentares. O que se observa é que parlamentares podem contrariar interesses partidários ou suprimir prerrogativas individuais (o sigilo do voto), quando interesses individuais maiores estão em jogo, no caso, a repercussão negativa do episódio Donadon sobre a continuidade de suas carreiras.

A mesma lógica de cálculos processada pelos deputados no primeiro turno de votação da PEC poder ser transportada para votação do 2º turno da proposta, quando os parlamentares, analisando o contexto do desgaste patrocinado pela sessão “Donadon” procuraram neutralizar os efeitos da má repercussão daquela sessão sobre o conceito da instituição e, obviamente, sobre as suas imagens e os seus mandatos.

Se consideramos que a premissa da continuidade das carreiras é fator presente na dinâmica de cálculos dos deputados, é de se supor o potencial lesivo de um posicionamento parlamentar que, na contramão do clamor social, ganha ampla repercussão na imprensa e expõe o parlamentar à crítica pública. O fenômeno pode ainda ser potencializado por meio das mídias sociais, que viralizam (e potencializam) os efeitos dos noticiários.

Se deputados contabilizam perdas e ganhos de suas ações visando à projeção do mandato e à perpetuação da carreira é então perceptiva a análise de que a reiterada exposição de um tema na mídia é fator que pode alterar a dinâmica de cálculos e antecipações dos deputados.

Mas nem sempre a reiteração de um tema – ou sua forte exposição – na mídia é razão suficiente para que uma matéria passe a ser considerada pelos deputados, de forma consistente, em seus cálculos. Preservação dos mandatos e o movimento da mídia estão entre os aspectos serem considerados para revisão de um posicionamento. Mas nem sempre o segundo aspecto é determinante (o primeiro sempre é).

Ocorre que um contexto crítico ou um acontecimento de relevo no cenário político pode elevar o segundo aspecto (exposição de um tema na mídia) à condição de preponderância na dinâmica de cálculos dos deputados. É o que temos chamado aqui de um contexto político

precipitador; um contexto que, pelo apelo público e enorme notoriedade, conspira para precipitar a formação de uma agenda.

Consideramos, assim, que a ocorrência de um evento considerado crítico pode deflagrar a aglutinação de fatores – a mobilização da mídia, incentivo à adesão parlamentar ante o receio de prejuízo à imagem e à carreira, ação estratégica de líderes de coalizão – que viabilizem as condições necessárias à deliberação de uma proposta, ainda que ela venha a extinguir privilégios e prerrogativas dos mandatos parlamentares.

Em síntese, as três hipóteses exploratórias idealizadas e sobrepostas para permitirem uma análise mais consentânea ao mundo real da atividade parlamentar são enxergadas como fatores plenamente observáveis em face da tramitação e aprovação da PEC nº 349/01.

Antes de avançarmos naquela que consideramos a hipótese (atuação de líderes de coalizão) que mais lançou luz sobre o fenômeno que nos propusemos a investigar, reunimos em mais um grupo de análise duas outras hipóteses: a alteração da proposta original e a pressão exercida por grupos organizados.

Consideramos inicialmente, a partir de experiência vivenciada pelo próprio autor, que uma estratégia comumente adotada em plenário (e mesmo nas comissões) é atuar na articulação de mudanças do texto da proposição original – para supressão ou conformação do texto. O propósito é viabilizar a construção de maiorias e minimizar os efeitos não pretendidos pelos legisladores.

A hipótese foi absolutamente refutada no caso em estudo, vez que o texto original da PEC nº 349/01 foi aprovado na Câmara dos Deputados, em dois turnos, com texto alterado, para tornar inequívoca a adoção do voto aberto não só para todas as votações no âmbito do Congresso Nacional, como também para todos os legislativos do país. Ou seja, o texto original da proposta foi alterado na Câmara dos Deputados não para mitigar a proposta original, mas para torná-la ainda mais amplo no que diz respeito à aplicação do voto aberto.

Como se destacou em capítulo próprio, o texto original, ainda que pretendesse abolir o voto secreto em todas as hipóteses constitucionais previstas, não estendia automaticamente essa vedação aos demais legislativos do país (municipal, estadual e o distrital), e também abria brecha para que os regimentos das casas legislativas viessem a estabelecer novas hipóteses de voto secreto.

O substitutivo apresentado pelo deputado José Eduardo Cardozo, relator da matéria, tornou o texto ainda mais duro e rigoroso ao prever o princípio da vedação do voto secreto em todas as deliberações a serem tomadas pelo Congresso Nacional, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal; e ao estabelecer regra explícita para instituir o voto aberto como princípio, não só nas deliberações tomadas pelo Legislativo Federal, mas também pelas Assembleias Legislativas, pela Câmara Distrital e pelas Câmaras Municipais.

Em resumo, não houve flexibilização do texto original de modo a conformar interesses que viabilizassem à construção de um entendimento. Essa conclusão refuta a hipótese inicial de que a alteração do texto original foi motivo que contribuiu para aprovação da PEC.

Admitimos ainda como hipótese exploratória a ideia de que grupos organizados ou de pressão possam ter influenciado ou contribuído para que a PEC nº 349/01 fosse levada à deliberação e aprovada no plenário da Câmara dos Deputados.

Na qualidade de servidor da Câmara dos Deputados é possível observar no dia a dia a ação política de inúmeros grupos organizados ou de pressão que culminam com a elevação de determinadas demandas ao cume da agenda legislativa. A ação dos grupos organizados da sociedade civil, desde a origem, na mobilização política que culminou com aprovação da Lei da Ficha Limpa é um exemplo dessa observação. Há outros tantos exemplos dignos de registro.

Todavia, no estudo da trajetória percorrida pela PEC nº 349/01 até a sua aprovação no plenário da Câmara dos Deputados, não é possível atribuir – como ocorreu no caso da Lei da Ficha Limpa – uma ação marcante desses grupos nas movimentações que objetivamente levaram a proposta às deliberações de 1º e 2º turno. Não se despreza aqui, tampouco deixa de se registrar, que foram identificadas oportunidades em que a ação de grupos organizados se fez sentir durante a longa tramitação da proposta. Porém, nenhuma dessas ações tiveram a força de projetar, ou mesmo mobilizar, fatores que pudessem acelerar a inclusão da PEC em pauta. Mesmo nas ocasiões em que o tema foi precipitado por um acontecimento e teve sua repercussão potencializada pela ação da mídia, não se identificou a ação associada e decisiva de grupos organizados da sociedade civil. Ou seja, esse não foi um fator que pode ser considerado fundamental quando analisamos as razões que podem ter contribuído para deliberação e aprovação da proposta. A contribuição, se ocorreu, se processou de forma subliminar na dinâmica de cálculos adotada por deputados.

Deixamos propositalmente para o final a análise da hipótese exploratória segundo a qual atores estratégicos dentro das organizações legislativas, em razão de suas prerrogativas, podem alterar o curso dos acontecimentos congressuais, facilitando ou dificultando a construção de resultados legislativos.

Esses atores são alçados à condição de privilégio no âmbito do Poder Legislativo a partir de regras regimentais existentes no seio dessas organizações, que os posicionam estrategicamente em relação ao restante dos legisladores. A partir de suas prerrogativas operam e conformam regras existentes no sentido de arregimentar coalizões ou dissuadi-las. São eles, como já mencionamos em capítulo próprio, os presidentes das casas legislativas, os presidentes de comissões, membros da mesa diretora, líderes partidários, do governo e da oposição – são os chamados líderes de coalizão, na definição de Arnold (1990).

No curso da tramitação da PEC nº 349/01 foram identificados inúmeros atores que, investidos de prerrogativas, tiveram a chance de promover alterações significativas na trajetória percorrida pela proposta em análise. Foram relatores, presidentes de comissões (CCJC e Comissão Especial) e, principalmente, ao longo de três legislaturas, diversos líderes partidários e 9 presidentes da Câmara dos Deputados.

No entanto, chamaram atenção no curso da tramitação da PEC as participações dos deputados Aldo Rebelo (PCdoB) e Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), respectivamente, presidentes da Câmara dos Deputados nos anos de 2006 e 2013, anos em que ocorreram a votação do 1º e 2º turnos da PEC. É de se registrar também a participação dos líderes partidários que exerceram a função quando a matéria foi votada em 1º e 2º turno.

As referências à participação desses atores surgem porque ao longo de 12 anos de tramitação sobressalta o contexto em que (justamente) esses atores se viram envolvidos em cenários políticos que demandaram deles pronta decisão.

Se consideramos que entre 9 presidentes da Câmara dos Deputados, todos com a prerrogativa de levar adiante ou precipitar a deliberação da PEC¹⁶, apenas dois participaram decisivamente dos processos políticos que resultaram na aprovação da proposta, então é de se

¹⁶ Ao presidente cabe organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda da Câmara com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados; designar a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal; convocar as sessões da Câmara; convocar e reunir, periodicamente, sob sua presidência, os líderes e os presidentes das comissões permanentes para avaliação dos trabalhos da Casa, exame das matérias em trâmite e adoção das providências julgadas necessárias ao bom andamento das atividades legislativas e administrativas (art. 17, do RICD).

concluir que a ocorrência ou confluência de determinados fatores exigiu desses dois atores postura decisional diferente daquela adotada pelos outros 7 presidentes.

Consideramos, então, na linha do que já defendemos antes, que a ocorrência de eventos críticos deflagaram a aglutinação de aspectos que precipitaram a deliberação da PEC nº 349/01, no primeiro e no segundo turno. Esses eventos críticos (conceituamos de contexto político precipitador), que foram capazes de mobilizar a atenção da mídia e de incentivar a adesão parlamentar ante o receio de prejuízo à imagem e à carreira, também serviram de *input* à atuação dos atores mencionados.

Já discriminamos anteriormente os dois eventos críticos, mas os reiteramos aqui para clarificar a natureza da hipótese sob análise.

O primeiro evento crítico, no contexto do 1º turno de votação da PEC, foi a instauração de processos de decoro contra 67 parlamentares envolvidos no escândalo dos Sanguessugas em um ambiente em que a Câmara dos Deputados já convivía, durante o primeiro semestre daquele ano, com a desconfiança pública proveniente da absolvição de deputados envolvidos no caso do Mensalão. Nos dias que seguiram, os principais jornais do país associavam a temática ao fim do voto secreto e o então presidente, Aldo Rebelo, fez publicar artigo na Folha de São Paulo antecipando sua decisão de articular o colégio de líderes com o propósito de levar à deliberação a PEC nº 349/01. A PEC foi aprovada uma semana depois em primeiro turno.

O outro evento crítico, no contexto do 2º turno de votação da PEC, foi o episódio do deputado Natan Donadon que, condenado pelo STF e já preso, deixou de ser cassado pelo plenário da Câmara dos Deputados. O caso ganhou ainda mais repercussão quando dias depois o STF suspendeu aquela sessão. Os fatos mereceram integral atenção da mídia. O presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves, pediu desculpas públicas. Dias depois a PEC foi aprovada em segundo turno.

Os dois episódios alcançaram grande repercussão na mídia nacional. Projetaram, por conseguinte, enorme desgaste da imagem do Poder Legislativo e dos seus integrantes perante a opinião pública.

Líderes partidários e presidentes da Câmara foram então conduzidos ao “*point of no return*” da deliberação da matéria. Mais que qualquer outro deputado, líderes partidários e presidentes da Câmara zelam pela preservação da imagem e lutam pela perpetuação da carreira.

Líderes partidários e o presidente da Câmara certamente consideram ainda mais variáveis em suas decisões do que os deputados em geral. Na condição de atores privilegiados na arena parlamentar – e até em razão das prerrogativas especiais de que dispõem – estão constantemente submetidos a *inputs* ou incentivos dos mais diversos. Se todos os deputados são convocados a revisar posicionamentos em função da pressão exercida pela mídia, grupos organizados e redes sociais, sempre na perspectiva de proteger reputação e preservar a continuidade da carreira, os líderes partidários e o presidente da Casa estão ainda mais expostos e mais sensíveis a tais pressões. O presidente da Casa, em particular, é ainda mais cobrado, seja pelo papel institucional que exerce, seja pela visibilidade que passa a obter quando ascende à condição de condutor maior do processo legislativo federal. Esses atores são também pressionados pelos partidos e forças políticas em permanente tensão no parlamento e devem responder aos apelos não apenas deles – deputados e partidos – mas sobretudo dos inúmeros atores institucionais, da mídia e dos eleitores em seus redutos. Eles assumem um papel e uma responsabilidade diferentes dos outros parlamentares em matérias com cunho institucional ou de repercussão nas ações de governo.

Realçamos que durante 12 anos, mobilização alguma, evento algum – com exceção daqueles que pontuamos – foi capaz de gerar ambiente para deliberação da PEC. Mesmo uma Frente Parlamentar constituída mediante a adesão de mais de 200 parlamentares e até mesmo o entusiasmo e a mobilização de deputados com destacada atuação no Congresso Nacional não foram suficientes para, em diversas ocasiões, levar a PEC nº 349/01 à pauta de votações do plenário da Câmara. Nesse período não faltaram iniciativas no sentido de pautar a proposição. A proposta tramitou na Câmara dos Deputados por mais de uma década, tendo entre um turno e outro “adormecido” por sete anos. A rigor, a proposta figurou da pauta dezenas de vezes nesse intervalo, mas sempre teve frustrada as tentativas de deliberação.

Essas considerações apenas emolduram as conclusões de que os líderes partidários e, em particular, o presidente da Câmara têm prerrogativas especiais que podem precipitar e alterar, a qualquer tempo, a dinâmica decisória. O que se depreende é que o empoderamento atribuído ao presidente da casa legislativa e aos líderes fazem desses atores os condutores, por excelência, do processo legislativo. Na tramitação da PEC nº 349/01, a ação pontual desses atores definiu, em momentos distintos e cruciais, o destino da proposição. Quando aturaram no mister de aprovar a proposta – atendendo aos *inputs* a que estiveram submetidos - realizaram seu intento com amplo apoio dos deputados.

CONCLUSÃO

No início deste estudo nos propusemos a investigar e a compreender fatores causais relacionados ao comportamento parlamentar no contexto em que deputados são levados a aprovar projetos que extinguem privilégios e prerrogativas dos seus próprios mandatos.

As pesquisas empreendidas neste estudo de caso buscaram compreender duas dimensões dos processos políticos associados à aprovação da PEC nº 349/2001: a lógica do comportamento parlamentar e as peculiaridades e circunstâncias dos processos decisórios que moldaram as preferências dos parlamentares no caso.

Hávamos identificado inúmeras legislações, após a promulgação da CRFB 1988, que preenchem o perfil descrito e chegamos a pesquisar em trabalho anterior, com objetivo semelhante, o projeto de lei complementar que resultou na aprovação da Lei da Ficha Limpa.

Inicialmente, consideramos investigar um conjunto de proposições (pós 1988) que invocavam, na essência, o mesmo questionamento. Mas o trabalho revelou-se praticamente inviável e a opção pelo estudo de um único caso veio em socorro ao nosso propósito acadêmico. Elegemos então a PEC nº 349/01, que propunha o fim do voto secreto das deliberações do Congresso Nacional.

Na trajetória de pesquisa, realizamos entrevistas, destrinchamos o caminho legislativo da proposta e analisamos as notícias publicadas nos principais jornais do país. Elegemos marcos teóricos fundamentais à compreensão do fenômeno legislativo. A premissa adotada foi a de que deputados agem racional e estrategicamente e atuam, via de regra, em atividades que lhes assegurem a perpetuação da carreira. Legisladores se comportariam ainda premidos por fatores institucionais associados à lógica decisória do Poder Legislativo, como o poder de agenda do Executivo, a força das coalizões partidárias, as regras regimentais, as prerrogativas de líderes partidários e do presidente da Câmara dos Deputados. Em síntese, estivemos apoiados fundamentalmente na teoria da escolha racional, sob o enfoque do neoinstitucionalismo, na teoria política positiva e na dinâmica dos processos decisórios observada no Poder Legislativo.

A partir dessas premissas podemos observar que os processos decisórios no parlamento são altamente institucionalizados e que estão sujeitos à influência de inúmeros fatores. Concluimos então ser relativamente ingênuo tentar mapear todas as variáveis contidas na análise

de um fenômeno político. Mas ainda assim nos propusemos a identificar peculiaridades e causas associadas à aprovação da PEC nº 349/01.

Detectamos claramente que deputados agem estrategicamente e atuam fazendo cálculos, de modo que a sua atuação pode resultar na aprovação de políticas ou de legislações que em tese lhes prejudiquem ou lhe venham suprimir prerrogativas e/ou privilégios. É fato objetivo que deputados votam em matérias que aparentemente possam repercutir desfavoravelmente em suas carreiras ou em seus mandatos, mas o auto-interesse dos parlamentares está de alguma maneira sempre manifestado no seu posicionamento.

Ocorre que deputados projetam cálculos e se antecipam nessa projeção. Em um cenário em que sopesam perdas e ganhos, sempre em vista da preservação da imagem e da repercussão de um posicionamento na continuidade de suas carreiras, podem sacrificar interesses e prerrogativas.

Procurou-se então investigar fatores relacionados à aprovação de matéria na Câmara dos Deputados e, analisar, mais especificamente, aspectos que de algum modo estiveram associados às decisões dos deputados que resultaram no fim do voto secreto.

Ao destacar fatos relevantes associados à deliberação da matéria, identificou-se que a PEC nº 349/01 foi alçada à agenda de votações da Câmara dos Deputados, basicamente, em razão da conjugação de quatro aspectos: a ocorrência de eventos críticos ou de contextos políticos nos períodos que precederam a votação de cada um dos turnos da proposição; o bombardeio de notícias de tais eventos críticos, nos principais jornais do país, no período que antecedeu cada um dos turnos de votação; o sentido de preservação das carreiras cultivado no seio das casas legislativas e a ação estratégica dos presidentes da Câmara dos Deputados, em setembro 2006 e setembro de 2013.

Concluimos que as ocorrências de dois contextos críticos acabaram produzindo resultados práticos na agenda do Poder Legislativo, na medida em que alcançaram grande repercussão na mídia nacional e projetaram, por conseguinte, enorme desgaste da imagem do Poder Legislativo e dos seus integrantes perante a opinião pública.

O primeiro deles, em agosto de 2006 (e duas semana antes da votação em 1º turno da PEC nº 349) ocorreu quando o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados instaurou processos de decoro contra 67 parlamentares envolvidos no escândalo dos Sanguessugas – durante o primeiro

semestre daquele ano, a Câmara dos Deputados já convivia com a desconfiança e o desconforto de ter absolvido deputados envolvidos no caso do Mensalão.

O segundo contexto crítico se deu também em agosto, mas no ano de 2013 (uma semana antes da votação do 2º turno da PEC nº 349/01), quando o deputado Natan Donadon (condenado pelo Supremo Tribunal Federal e preso) deixou de ser cassado pelo plenário da Câmara dos Deputados – dias depois e também antes da votação do 2º turno da PEC, o STF veio a suspender a sessão que deixou de cassar o deputado Donadon.

Esses dois momentos críticos precederam a votação de cada um dos turnos exigidos para aprovação da PEC, com ampla repercussão nacional. Concluímos ainda que a reiteração do tema na mídia – sua forte exposição – não é razão por si só suficiente para que uma matéria passe a ser considerada pelos deputados, de forma consistente, em seus cálculos. Consideramos que a preservação dos mandatos e o movimento da mídia estão entre os aspectos a serem considerados para revisão de um posicionamento. Mas nem sempre o segundo aspecto é determinante e o primeiro sempre está na base dos cálculos.

Observou-se, então, que a conjugação de tais fatores prepararam o ambiente para atuação decisiva e estratégica de atores principais do processo legislativo: o presidente da Câmara dos Deputados e os líderes partidários.

Concluímos que esses atores teriam sido conduzidos ao “*point of no return*” da deliberação da matéria, revelando uma dinâmica em que sobretudo esses *atores* levam em conta a reputação e a preocupação com a manutenção da carreira política. Mais que qualquer outro deputado, líderes partidários e presidentes da Câmara zelam pela preservação da imagem e lutam pela perpetuação da carreira.

Chegou-se à evidência de que o parlamentar age não só para satisfazer as demandas imediatas dos eleitores, mas também realiza e antecipa cálculos de acordo com os cenários futuros, levando em consideração o quanto a sua decisão poder repercutir na sua reeleição, mas também na avaliação sobre a sua performance legislativa ou reputação pessoal.

Nesse sentido, enxergou-se que a preocupação com a reeleição, manutenção e reputação da carreira política constituiu o fio do condutor da resposta devolvida pelos congressistas ao apelo público vocalizado pela mídia e redes sociais.

Enfim, a lógica da preferência parlamentar, no caso do voto aberto, levou em conta todos esses aspectos e circunstâncias. Tais aspectos por sua vez alteraram a estrutura de custo/benefício processada pelos parlamentares, tendo como paradigma a reeleição, manutenção e reputação da carreira parlamentar mesmo para os principais atores do processo legislativo.

Em breve síntese, diríamos que parlamentares ao votarem pela supressão de prerrogativas e de direitos não o fazem de forma deliberada; deputados levam em conta, sobretudo, e por impulso estratégico, outros objetivos que consideram ainda mais amplos e mais significativos para suas carreiras; ou ainda são levados a fazer escolhas que não gostariam de fazer porque determinados atores moldam seu horizonte de decisões.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S.. “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, 1988.
- ALBUQUERQUE, R. B.. Limites e possibilidades da formalização das Ciências Sociais: alcance da Teoria dos Jogos na Ciência Política. Dissertação de mestrado – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência Política. Recife, 2007.
- ANASTASIA, F. e SANTANA, L. Sistema Político. AVRITZER, L et al. (orgs.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 363-371.
- ANASTASIA, F. M.; CARLOS, R. F.. “Accountability: Representação e Estabilidade Política no Brasil”, in F. Abrúcio e R. Loureiro (orgs.), O Estado numa Era de Reformas. Os Anos FHC. Brasília, MP/Seges, 2002, p. 25-74.
- AMES, B. The deadlock of democracy in Brazil: interests, identities and institutions in comparative perspective. Ann Arbor: Michigan Univ. Press, 2001.
- ARNOLD, R. D. The Logic of Congressional Action. New Haven: Yale University Press, 1990.
- BARBER, J. D. The lawmakers: recruitment and adaptation to legislative life. Westport: Greenwood Press, 1965.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.. Dicionário de política. 5ª ed. São Paulo: Editora UNB, Imprensa Oficial, 2004.

BOBBIO, N. Liberalismo e democracia. São Paulo: Brasiliense, 2005.

_____. Estado, governo, sociedade - para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2003

BONAVIDES, P. A. P.. História Constitucional do Brasil. 8. ed. Brasília: OAB Editora, 2006.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BORSANI, H. Eleições e Desempenho Macroeconômico na América Latina (1979-1998)*. Revista Dados, vol. 44, nº.3. Rio de Janeiro, 2001. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582001000300002>. Acesso em 1º de abril de 2015.

BRAGA, R. J. O processo decisório legislativo na criação e reforma do BACEN e do CMN em 1964 e 1994: incerteza, cooperação e resultados legislativos. Tese de doutorado - UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 19 maio 2013.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Notas Taguigráficas das Sessões Plenárias de 4/05/2010, 5/05/2010 e 11/05/2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/plenario/notas/ordinari/V300507.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2013.

_____. Regimento interno da Câmara dos Deputados: Resolução nº 17, de 1989. 9. ed. Brasília, 2014.

_____. Projeto de Lei de nº 168, de 22 de outubro de 1993. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao>>. Acesso em: 19 maio 2013.

_____. Projeto de Lei de nº 518, de 29 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao>>. Acesso em: 19 maio 2013.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 349, de 2001. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao>>. Acesso em: 23 junho 2014.

BRASIL. Parecer (2004). Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 349-A, de 2001, que "altera a redação dos arts. 52, 53, 55 e 66 da Constituição Federal para abolir o voto secreto nas decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal". Parecer do relator aprovado na comissão, 15 dez.

2004. Versão eletrônica disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=67015723C3E5B08D3E6F789C19D68E2F.proposicoesWeb1?codteor=259582&filename=TramitacaoPEC+349/2001. Acesso em 12/12/2014.

Brasil. Câmara dos Deputados. Combatendo a corrupção eleitoral. Brasília, DF, 1999. Disponível em:http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1942/combateendo_corrupcao_eleitoral.df>. Acesso em: 19 maio 2013.

CAMPOS, A. M.. Ficha Limpa e a resposta congressual: Comportamento legislativo e processo decisório. E-legis, Brasília, n. 12, p. 70-93, set/dez 2013.

CANOTILHO, J. J. G.. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª ed., Coimbra, 2003.

CAPELLA, A. C. N.. A política de acesso à agenda governamental. 8º Encontro da ABCP - 01 a 04/08/2012 Gramado/ RS, área temática: Estado e Políticas Públicas - Universidade Estadual Paulista – UNESP, 2012.

CARVALHO, N. R.. E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo. Rio de Janeiro: Revan. 2003.

CARLOS MAXIMILIANO, P. S.. Comentários à Constituição Brasileira 1946 (Volume 1) Editora: LIVRARIA FREITAS BASTOS, Rio de Janeiro, 1948.

CAVALCANTI, J. B. U.. Constituição Federal Brasileira: Comentários. Brasília: Senado Federal, 1992.

DOWNS, A. Uma teoria econômica da democracia. Tradução: Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. (Clássicos; 15)

ELSTER, J. E HYLLAND, A. Foundations of Social Choice Theory. Cambridge University Press, 1986.

EUROPEAN PARLIAMENT. Working Document on voting by secret ballot in the Member State parliaments Committee on Constitutional Affairs. Committee on Constitutional Affairs. Rapporteur: Marie-Line Reynaud, 2005.

FARHAT, S.. Lobby: o que é, como se faz - ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Peirópolis, 2007.

FSB COMUNICAÇÕES. Pesquisa “Deputados Federais, Mídia e Conjuntura Política – uma pesquisa como você ainda não leu, viu nem ouviu.” Brasília, dez. 2007/jan. 2008.

_____. Pesquisa de opinião no congresso nacional. Brasília, 2009.

FERREIRA JUNIOR, N.A; PERLIN, G. D. B. e ROCHA, A. B. Reforma política no parlamento brasileiro: considerações a partir da rejeição política do projeto de lei 1210 de 2007. E-legis, Brasília, n.9, p. 24-51, 2º semestre de 2012.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F.. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. 2.^a ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 29, p. 175-200, 1995.

_____. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 5, out. 1996.

FLEISCHER, D. Os partidos políticos. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2.^a ed., revisada e ampliada, 2007.

GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North. Artigo. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003.

GOMES, W.; MAIA, R. C. M. Comunicação e democracia: problemas e perspectivas. São Paulo: Editora Paulus, 2008.

GOMES, C. A.. Conceito e fundamento das imunidades parlamentares, *in Imunidades parlamentares*: colóquio parlamentar, Lisboa, 2002.

GUIZOT, F.. A história das origens do governo representativo na Europa. 1.^a edição brasileira. Tradução de Vera Lucia Joscelyne. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

HINICH, M.; MUNGER, M. Analytical Politics. United Kingdom: Cambridge University Press, 1997.

JORGE, V. L. Meios de comunicação de massa e poder legislativo: uma análise da cobertura do congresso nacional pelos jornais brasileiros, 1985 a 1990. Tese (Doutorado em Comunicação) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2003.

KEECH, W. R.. Economic politics: The costs of democracy. Cambridge, New York and Melbourne: Cambridge University Press, 1995.

KHREBIEL, K. Information and Legislative Organization. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991.

KIEWIET, R. e McCUBBINS, M. (1993), The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process. Chicago, The University of Chicago Press.

LIMONGI, F.. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. Boletim Informativo Bibliográfico, nº 37, p. 3-38, 1994.

LIMONGI, F.. Estudos legislativos. Publicação. Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política. São Paulo: ANPOCS, 2010, Págs. 163-190.

LÜCHMANN, L. H. H.. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre / Lígia Helena Hahn Lüchmann. Campinas, SP: (s. n.),

2002. Orientador: Rachel Meneguello. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

HAMILTON, A; MADISON, J.; e JAY, J. Os Artigos Federalistas, 1787-1788. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARTINS, R. C. R.. O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010. 224 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IESP/CEFOP, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Brasília, 2011.

MAYHEW, D. R. Congress: The Electoral Connection. New Haven: Yale University Press, 1974.

MAYHEW, D. R. Congress as Problem Solver. Yale University. Promoting the General Welfare: New Perspectives on Government Performance, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006.

MAINWARING, S.; MENEGUELLO R.; POWER, T.. Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases; tradução de Valéria Carvalho Power. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MAINWARING, S.. Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Porto Alegre: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MALTZMAN, F. Competing principles: committees, parties and the organization of Congress. Ann Arbor, MI: Univ. Michigan Press, 1997.

MCCOMBS, M.; SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. The Public Opinion Quarterly, 36(2), 1972.

MCCOMBS, M. E.; BELL, T. The agenda-setting role of mass communication, in STACKS, D. e SALWEN, M. (Eds.): An Integrated Approach to Communication Theory and Research. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1995.

MENEGUELLO, R. Pesquisa: “A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas”. Unicamp, em bancos depositados no Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs, da USP, e no Centro de Estudos de Opinião Pública – CESOP, da Unicamp, 2006; Folha de São Paulo, com base em dados de pesquisa do Instituto Datafolha, 2010.

MILL, J. S. Thought on the Parliamentary Reform. Londres: J. W. Parker and Sons, 1859.

MIRANDA, J. Ciência Política – Formas de Governo, Lisboa, 1992.

MIRANDA, P.. Comentários à Constituição de 1967, Tomo IV. São Paulo: RT, 1967.

MOISÉS, J. A. (Org.). O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/textos/livropapeldocongresso.pdf>>. Acesso em: 21 de maio de 2013.

MÜLLER, F.. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. 3. ed. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NORTH, D. Institutions, Institutional Change and Economic performance, Cambridge University Press, Cambridge, 1990

OLIVEIRA MAYLA, D. M. F. O. A política como profissão. Uma análise da circulação parlamentar na Câmara dos Deputados (1946-2007). Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2009.

OLSON, M. A lógica da ação coletiva. Tradução: Fábio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. (Clássicos; 16)

PERES, P. S.. *Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais - vol. 23 no. 68, 2008.

PIERSON, P. The new politics of the welfare State. World Politics, 48 (2), 1996. P. 143-179.

PITKIN, H. F. “Representation”. Tradução de Wagner Pralon Mancuso e Pablo Ortellado, professores da Escola de Artes e Humanidades da USP. Lua Nova, São Paulo, 67: 263-269, 2006.

IBPOE (2006). PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA. Corrupção na política: eleitor vítima ou cúmplice – pesquisa nacional. <http://www.ibopec.com.br/pt-br/conhecimento/relatoriospesquisas/Lists/RelatoriosPesquisaEleitoral/OPP%20060005%20-%20Corrupcao%20na%20politica%20eleitor%20victima%20ou%20cumplce.pdf>. Acesso em: 28 out 2013.

PEREIRA, C. e MUELLER, B. Partidos Facos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

_____. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

POLSBY, N. “The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. American Political Science Review, v 62, 1968. P.144–68.

PONTES, R. C. M.. Voto secreto nos parlamentos. Estudo da Consultoria Legislativa - Câmara dos Deputados, Brasília, 2006.

RAGIN, C. Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques, Benoît Rihoux, 2009.

REIS, Fábio W. Política e Racionalidade – Problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

RIKER, William H. The art of political manipulation. New Haven/Londres, Yale University Press, 1986.

———. An introduction to positive political theory. Prentice-Hall, INC., Englewood Cliffs, New Jersey, 1973.

RODRIGUES, M. R. Imprensa e congresso ou como a mídia pauta a política. Publicação oficial da Câmara dos Deputados, 2002.

RODRIGUES, M. R. . O papel da imprensa na qualidade democrática – Uma análise de possibilidades nos principais jornais nacionais. Tese de doutorado, UERJ, Rio de Janeiro, 2010.

ROGERS, E. M.; DEARING, J. W; and BREGMAN, D. The anatomy of agenda-setting research. *Journal of Communication*, 43(2) 1993. Págs. 68-84

ROYO, J. P.. Curso de Derecho Constitucional. Madrid-Barcelona, 1998.

SAMUELS, David. Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil. New York: Cambridge Univ. Press, 2003.

SANTOS, L. C. A.; NÓBREGA NETTO, M. G.; CARNEIRO, A. C. S. . Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Vestcon, 2007.

SOUSA, J. P. 2009. Construindo uma Teoria da Notícia. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt>. Acesso em: 27 jun. 2009.

SHEPSLE, K. A. e WEINGAST, B. “The Institutional Foundations of Committee Power”. *American Political Science Review*, 81, 1987, pp. 85-104;

SCOTT, W.R. *Institutions and Organizations - Ideas and Interests*. Sage Publications, Los Angeles (2008).

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

TRAQUINA, N. O Poder do Jornalismo. Análise e Textos da Teoria do Agendamento. Coimbra: Minerva – 2000.

TSEBELIS, G.. Processo Decisórios em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. n. 34. V. 12, São Paulo: Anpocs, 1997.

URBANO, M. B. M. P.. Representação política e Parlamento – Contributo para uma Teoria Político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar. Tese de doutorado – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2009.

VIEIRA, F. S.. Para além das urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados. NICOLAU, J.; BRAGA, R.. (Orgs.). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011, p. 93-120.

WERNECK, V. L.. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

WERNECK, V. L. (org). A democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG - Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2003.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento de métodos. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE 1

FORMULÁRIO DE ENTREVISTA

<p>CÂMARA DOS DEPUTADOS</p> <p>CENTRO DE FORMAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS</p> <p>MESTRADO EM PODER LEGISLATIVO</p>

MESTRANDO: **ALEX MACHADO CAMPOS**

ENTREVISTA – DATA ____ / ____ / ____

ENTREVISTADO: CHEFE DE GABIENTE OU ASSESSOR DE PENÁRIO

DADOS ESSENCIAIS

TEMPO DE CASA: _____ FORMAÇÃO: _____

* ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA SUBSÍDIO AO TRABALHO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO, TENDO POR ESCOPO A ANÁLISE DO COMPORTAMENTO PARLAMENTAR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM FACE DA TRAMITAÇÃO DA **PEC nº 349/01** (1º SUBSCRITOR, DEP. LUIZ ANTONIO FLEURY - PTB/SP) QUE CULMINOU COM EDIÇÃO DA **EC Nº 76/13**, A QUAL ABOLIU O VOTO SECRETO NAS DELIBERAÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL DESTINADAS À ANÁLISE DE VETO PRESIDENCIAL E À CASSAÇÃO DE MANDATO PARLAMENTAR.

* MÉTODO: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA TRAMITAÇÃO DA PEC; ESCLARECIMENTOS PONTUAIS QUANTO À ALTERAÇÃO DOS TEXTOS APROVADOS; QUESTÕES FECHADAS E ABERTAS.

ENTREVISTA

1) Chefiava o gabinete de alguma liderança partidária – ou assessorava a liderança em plenário – no período em que a PEC nº 349/2001 (que resultou no fim do voto secreto nas deliberações do Congresso Nacional destinadas à análise de veto presidencial e cassação de mandato parlamentar) foi aprovada em primeiro turno no Plenário da Câmara dos Deputados (05/09/2006)?

() SIM () NÃO Obs: _____

2) Chefiava o gabinete da liderança partidária – ou assessorava a liderança em plenário – no período em que a PEC nº 349/2001 (que resultou no fim do voto secreto nas deliberações do Congresso Nacional destinadas à análise de veto presidencial e cassação de mandato parlamentar) foi aprovada em segundo turno no Plenário da Câmara dos Deputados (03/09/2013)?

() SIM () NÃO Obs: _____

3) Acompanhou, de algum modo, uma das votações da PEC?

SIM NÃO Obs: _____

*** Se acompanhou uma das votações, segue a entrevista.**

4) Você conhecia o texto original da proposta e sabe qual foi o texto final aprovado pela Câmara dos Deputados?

SIM NÃO Obs: _____

5) Lembra dos contextos em cada um dos turnos em que a proposição foi aprovada?

SIM NÃO Obs: _____

*** caso a resposta seja não, o entrevistador explicita de maneira sucinta: i) o 1º turno se deu no contexto da CPI do Mensalão, quando dos 12 deputados que tiveram recomendação de cassação aprovada no conselho de ética, em voto aberto, só três foram cassados no Plenário; ii) a votação do 2º turno da PEC 349/01 (03/09/13) ocorreu uma semana depois da absolvição (28/08/13) do deputado condenado pelo STF, Natan Donadon.**

6) Em matérias com essas características – que implicam supressão de prerrogativa parlamentar – quais aspectos, em sua opinião, estão envolvidos para tomada de decisão? Que tipo de fatores podem influenciar a decisão do parlamentar?

7) No caso em questão, você acha que o parlamentar agiu, de uma forma geral, imbuído por propósitos altruístas ou agiu de maneira estratégica?

8) Você enxerga que a atuação do presidente da Casa ou dos líderes foi essencial para que matéria fosse alçada à agenda de votações?

9) Você acha que nessa matéria a orientação partidária ou atuação dos líderes foi fundamental para que a proposta fosse aprovada?

10) A alteração do texto original contribui para aprovação da matéria?

11) Nessa matéria, houve influência do Poder Executivo, em sua visão?

12) E a mídia, opinião pública, exerceram alguma influência nesse processo?

13) Em primeiro turno, a proposta foi aprovada um mês antes das eleições gerais; em segundo turno, num ano pré-eleitoral. Que conclusões você extrai desse fato? Você acha que se a proposta fosse analisada no início de uma Legislatura mereceria a mesma atenção dos parlamentares?

APÊNDICE 2

FONTE PARA LEVATAMENTO DE NOTÍCIAS NO PERÍODO OBJETO DA PESQUISA
--

Jornal: O Globo

<http://acervo.oglobo.globo.com>

Jornal: Folha de São Paulo

<http://acervo.folha.uol.com.br/?cmpid=menulate>

Jornal: Estado de São Paulo

<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20060829-41223-nac-1-pri-a1-not>