



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

Érica Maria Paulino Paiva

**COTA PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR:
ATUAÇÃO PARLAMENTAR E CONEXÃO ELEITORAL NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS**

Brasília
2022

Érica Maria Paulino Paiva

**COTA PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR:
ATUAÇÃO PARLAMENTAR E CONEXÃO ELEITORAL NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS**

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

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins
Área de Concentração: Poder Legislativo
Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília
2022

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

Érica Maria Paulino Paiva

Assinatura:

Data: 28/12/2022

Paiva, Érica Maria Paulino.

Cota para o exercício da atividade parlamentar: atuação parlamentar e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados [manuscrito] / Érica Maria Paulino Paiva. -- 2022.

90 f.

Orientador: Ricardo Chaves de Rezende Martins.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado profissional) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2022.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Atuação parlamentar, Brasil. 3. Poder legislativo, Brasil. 4. Cota para o exercício da atividade parlamentar, Brasil. 5. Representação política, Brasil. I. Título.

CDU 328(81)

Bibliotecária: Débora Machado de Toledo – CRB1: 1303



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título do trabalho de conclusão:

COTA PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PARLAMENTAR: ATUAÇÃO PARLAMENTAR E CONEXÃO ELEITORAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Autor: **Erica Maria Paulino Paiva**

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Política Institucional do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 19 de dezembro de 2022.

Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins
Programa de Pós-Graduação/Câmara dos Deputados

Prof. Dr. João Luiz Pereira Marciano
Programa de Pós-Graduação/Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Senado Federal

Agradecimentos

A Deus, pela dádiva da vida e pelas muitas oportunidades concedidas.

Ao Hermes, Álvaro e Bernardo, razões da minha busca por crescimento, em todos os sentidos.

À Secin, pelo incentivo à capacitação e ao desenvolvimento profissional.

Aos colegas do Nacop e NSG, por tornarem a jornada diária mais leve.

Ao meu orientador, professor Dr. Ricardo Martins, pela generosidade, confiança, incentivo e pelas reflexões que certamente ultrapassaram o âmbito desse trabalho.

Muito obrigada!

The best speech is a nonpolitical speech.
The congressman, p. 96

RESUMO

Este estudo aborda a cota para o exercício da atividade parlamentar na Câmara dos Deputados e sua relação com a atuação parlamentar, especialmente com relação à conexão eleitoral entre os deputados e seus eleitores. Destinada a custear despesas do mandato, a cota está normatizada e possui instrumentos de controle que balizam seu uso na Casa. Trata-se de instituto existente também em outras casas legislativas, amplamente utilizado por parlamentares ao redor do mundo. O objetivo geral do trabalho é investigar de que maneira a existência e a composição da cota parlamentar na Câmara se relacionam com a atuação parlamentar e com a conexão entre o parlamentar e seus eleitores. Os objetivos específicos consistiram em relacionar os componentes da cota com dimensões da atuação parlamentar identificadas na obra de Mayhew (1974) e com outras atividades consideradas eleitoralmente úteis. Além disso, busca-se avaliar os dados de utilização da cota, com base nas relações estabelecidas no objetivo 1 e investigar possíveis diferenças no uso dos recursos entre parlamentares, por número de mandatos. Por fim, busca-se comparar os dados relativos à taxa de reeleição dos deputados na Câmara antes e após sua adoção. A metodologia utilizada se baseou na análise do referencial teórico e dos dados coletados do uso dos recursos da cota no exercício de 2018, para a amostra selecionada, na medida em que se constata que 80% dos componentes da cota se relacionam com atividades consideradas eleitoralmente úteis e que os gastos custeados pelos seus recursos demonstram uma busca por aproximação do parlamentar com o seu eleitorado. Constata-se, ainda, que não há diferença significativa no uso dos recursos entre parlamentares iniciantes no cargo e aqueles com maior número de mandatos. Tampouco se verifica diferença na configuração do parlamento antes e após a adoção da cota na Câmara dos Deputados.

Palavras-Chave: Poder Legislativo. Atuação parlamentar. Cota parlamentar. Representação política.

ABSTRACT

This study focuses on the link between the quota for the exercise of parliamentary activity in the Brazilian Chamber of Deputies and parliamentary action, especially with regard to the electoral connection between deputies and their electorate. The quota is regulated by control instruments that guide its use in the Chamber of Deputies and is intended to cover expenses during the mandate. The quota also exists in other legislative bodies around the world, widely used by parliamentarians in different countries. The general objective of the research is to investigate how the parliamentary quota is related to parliamentary performance and to the connection between parliamentarian and electorate. The specific objectives consist of relating the quota components with some dimensions of parliamentary performance according to Mayhew (1974), in addition to other activities considered electorally useful. This work also aims to evaluate the quota utilization data, based on the links established in objective 1, and to investigate possible differences in the use of resources between parliamentarians, according to the number of mandates. As a specific objective, finally, it is sought to compare data on the reelection rate of deputies in the Chamber of Deputies before and after the adoption of the quota. The methodology used is based on the theoretical analysis of data on the use of resources covered by the quota in 2018. According to the research results, the general and specific objectives were achieved. The research concludes that 80% of the quota components relate to electorally useful activities. In addition, the expenses covered by the quota resources demonstrate the existence of a search for approximation between the parliamentarian and the electorate. The research also leads to the conclusion that there is no significant difference in the use of resources covered by the quota between entry-level and veteran parliamentarians. There was also no difference in the configuration of the parliament before and after the adoption of the quota in the Brazilian Chamber of Deputies.

Keywords: Legislative Power. Parliamentary action. Parliamentary quota. Electoral connection.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Atividades consideradas muito importantes para o futuro eleitoral dos parlamentares.....	27
Gráfico 2 – Índice de Percepção da Corrupção no Brasil x Média global	47
Gráfico 3 – Denúncias Ceap na CD.....	48
Gráfico 4 – Configurações da amostra selecionada.....	54
Gráfico 5 – Evolução da Divulgação da atividade parlamentar	57
Gráfico 6 – Detalhamento dos serviços de divulgação da atividade parlamentar pagos pela Ceap	58
Gráfico 7 – Evolução componente Ceap – Serviços de consultoria.....	61
Gráfico 8 – Detalhamento dos Serviços de consultoria pagos pela Ceap	61
Gráfico 9 – Evolução componente Ceap – Participação em cursos, palestras, congressos e eventos	63
Gráfico 10 – Evolução componente Ceap – Passagens aéreas	64
Gráfico 11 – Evolução componente Ceap – Telefonia.....	66
Gráfico 12 – Evolução componente Ceap – serviços e produtos postais	67
Gráfico 13 – Evolução componente Ceap – Manutenção de escritório de apoio a atividade parlamentar	68
Gráfico 14 – Evolução componente Ceap – Hospedagem	69
Gráfico 15 – Evolução componente Ceap – Outras despesas com locomoção	71
Gráfico 16 – Outras despesas com locomoção, por componente	71
Gráfico 17 – Evolução componente Ceap – Segurança.....	72
Gráfico 18 – Evolução componente Ceap – Assinaturas de publicações.....	74
Gráfico 19 – Uso da cota pela amostra de parlamentares em 2018 – por componente.....	76
Gráfico 20 – Média anual de gastos Ceap por número de mandatos.....	77
Gráfico 21 – Uso da cota entre parlamentares reeleitos e não reeleitos	77
Gráfico 22 – Uso da cota entre parlamentares reeleitos e não reeleitos por componente	78
Gráfico 23 – Índice de reeleição na Câmara dos Deputados (50 ^a a 56 ^a legislatura).....	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores anuais disponibilizados pela Ceap.....	41
Tabela 2 – Quantidade de parlamentares que realizaram gastos com segurança em 2018 por partido político.....	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação das atividades eleitoralmente úteis e os componentes da Ceap.....	51
Quadro 2 – Componentes da Ceap que guardam relação com atividades eleitoralmente úteis	56
Quadro 3 – Exemplos de descrição dos serviços de divulgação da atividade parlamentar pagos pela Ceap	59
Quadro 4 – Temas das publicações em mídias e em redes sociais e as atividades eleitoralmente úteis.....	60
Quadro 5 – Exemplos de descrição dos serviços de consultoria pagos pela Ceap.....	62

LISTA DE SIGLAS E/OU ABREVIATURAS

AMB	Associação dos Magistrados do Brasil
CD	Câmara dos Deputados
Ceap	Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar
Ceaps	Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar dos Senadores
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
COGEP	Coordenação gestão de Cota Parlamentar
DIAP	Departamento intersindical de Assessoria Parlamentar
DEFIN	Departamento de Finanças e Contabilidade
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Ampliado
IPSA	<i>Independent Parliamentary Standards Authority</i>
IPESPE	Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas
LOA	Lei Orçamentária Anual
MRA	<i>Members' Representational Allowance</i>
RPA	Requisição de Passagens Aéreas
RSP	Requisição de Serviços Postais
SECIN	Secretaria de Controle Interno
SDP	Serviço de Desempenho Parlamentar
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crimes</i>
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 ESTRUTURA DA PESQUISA	21
2 PERSPECTIVAS SOBRE O NEOINSTITUCIONALISMO	22
2.1 O NOVO INSTITUCIONALISMO	22
2.1.1 Teoria da Escolha Racional	23
2.1.1.1 Modelo distributivista.....	24
2.1.1.1.1 <i>Representação, Accountability e a lógica distributivista</i>	29
2.1.1.1.2 <i>Críticas, contrapontos e a contemporaneidade da teoria</i>	32
3 COTA PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR	37
3.1 HISTÓRICO.....	37
3.2 OUTRAS EXPERIÊNCIAS NO BRASIL E NO MUNDO	42
3.2.1 Senado Federal	42
3.2.2 Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF)	43
3.2.3 Câmara Municipal de Fortaleza - CE	43
3.2.4 Estados Unidos	44
3.2.5 Reino Unido	45
3.3 CORRUPÇÃO E AS IMPLICAÇÕES SOBRE A CEAP	46
4 METODOLOGIA	50
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	56
5.1 ATIVIDADES ELEITORALMENTE ÚTEIS E A COTA PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR	56
5.1.1 Divulgação da atividade parlamentar	57
5.1.2 Serviços de consultoria	60
5.1.3 Participação em cursos, palestras, congressos e eventos	63
5.1.4 Passagens aéreas	64
5.1.5 Telefonia	65
5.1.6 Serviços e produtos postais	67
5.1.7 Manutenção de escritórios de apoio à atividade parlamentar	68
5.1.8 Hospedagem	69

5.1.9 Outras despesas com locomoção (locação e fretamento de veículos, embarcações e aeronaves, serviços de taxi, pedágio e estacionamento, passagens terrestres, marítimas e fluviais, combustíveis e lubrificantes)	70
5.1.10 Serviços de segurança.....	72
5.1.11 Assinatura de publicações.....	73
5.2 O USO DA COTA PARLAMENTAR POR PARLAMENTARES INICIANTE E REELEITOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	75
5.3 TAXA DE REELEIÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ANTES E DEPOIS DA ADOÇÃO DA COTA PARLAMENTAR.	78
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS	83

1 INTRODUÇÃO

O cerne deste trabalho é buscar compreender como a cota para o exercício da atividade parlamentar na Câmara dos Deputados (Ceap) se relaciona com a atuação parlamentar de seus membros. Em adição, busca-se entender de que maneira seu uso possibilita a aproximação dos representantes a seus representados durante o mandato parlamentar.

Inicialmente, vale pontuar que há, atualmente, uma preocupação com a estabilidade dos regimes democráticos ao redor do mundo. Em outubro de 2016, os autores Roberto Stefan Foa e Yasha Mounk publicaram um artigo no periódico *Journal of Democracy* intitulado “A desconexão democrática”. Com base nos dados obtidos no *World Values Survey* de 1995 a 2014, eles identificaram algumas tendências, entre elas uma avaliação negativa sobre o regime democrático e certo ceticismo quanto às possibilidades de melhoria do sistema por meio da participação política. Identificaram, ainda, um aumento na preferência por regimes não democráticos (FOA; MOUNK, 2016).

No Brasil, em dezembro de 2019, foi realizada pesquisa pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (IPESPE) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) na qual se verificou que 79% dos entrevistados disseram não confiar no Poder Legislativo. Ademais, o estudo mostrou que 51% avaliam a atuação desse Poder como péssima ou ruim; 37% a consideram regular; e apenas 10% a consideram boa ou ótima.

Vale ressaltar que, historicamente, esse índice de confiança no Congresso é baixo. A plataforma Latinobarômetro, responsável por pesquisar e divulgar dados sobre o desenvolvimento da democracia nos países da América Latina, informa que o índice auferido tem variado de 21% a 25% entre os anos de 2016 e 2020 (LATINOBARÔMETRO, 2022).

Considerando o Parlamento como uma instituição basilar em uma democracia, os dados apresentados acima ensejam uma necessidade de se pensar como essa instituição tem se desenvolvido ao longo do tempo de forma a contribuir para a consolidação e fortalecimento do regime democrático no país. E, de fato, tem havido muitos estudos sobre o assunto no campo da Ciência Política.

Estudos dessa natureza podem contemplar inúmeras dimensões e características do Poder Legislativo e do comportamento dos agentes políticos, as chamadas variáveis de pesquisa. Segundo

Santos (2008), os estudos sobre esse Poder, na Ciência Política brasileira, podem ser reunidos em três modelos: arena Executivo-Legislativo, dupla arena e arena eleitoral.

O primeiro modelo considera fortemente o Poder Executivo e suas interações com o Poder Legislativo ao explicar o funcionamento e resultados deste último. Já o modelo de dupla arena procura equilibrar variáveis endógenas e exógenas na busca por entendimento dos dilemas de ação coletiva no Parlamento, ao destacar a importância das instituições próprias do Legislativo, sem, contudo, desconsiderar elementos externos que impactam na organização deste Poder.

O último modelo, por sua vez, está voltado para variáveis que relacionam o Poder Legislativo e o comportamento parlamentar com o eleitorado. No campo de estudos, segundo essa modelagem, incorpora-se a discussão dos meios institucionais de que dispõem os parlamentares para o exercício de sua atividade junto a seus eleitores. O presente estudo se insere nessa modelagem.

Apesar de a busca pelo entendimento do Poder Legislativo ser feita sobretudo a partir da década de 1990, uma questão pouco explorada é a relação do representante com as bases eleitorais ao longo do mandato. Percebe-se uma negligência da observação empírica do vínculo entre os parlamentares e suas bases nos interstícios eleitorais (PAULA, 2010).

Vale ressaltar que o parlamento é uma construção complexa, humana. Além de suas funções precípuas de legislar, representar e fiscalizar – o que já denota sua importância na ordem constitucional brasileira, há uma série de funções acessórias ou contidas naquelas expressas na Constituição. Por exemplo: promover debates; educar para a cidadania; ser arena para a deliberação e para a tomada de decisão coletiva; garantir a manifestação da oposição; questionar e debater a política do governo vigente, entre outras.

Portanto, legislativos podem ser definidos como organizações de multipropósitos (POLSBY, 1975). Sua estrutura, invariavelmente, se apresenta de forma complexa, com vistas a abranger todo esse arcabouço de interesses diversos e, não raramente, conflituosos.

Para compreender o Legislativo como um todo, é necessário desenvolver uma visão sistêmica, conhecer as partes que compõem essa complexa estrutura, para que o “corpo” formado por essas partes seja capaz de cumprir seus objetivos institucionais com vistas a fortalecer o regime democrático em que está inserido. Nesse sentido, surgiu a inquietação que gerou a presente pesquisa acadêmica, a saber, a necessidade de se compreender melhor um instrumento existente na Câmara

dos Deputados, que se propõe a facilitar a atuação do parlamentar no cumprimento de suas funções constitucionais: a cota para o exercício da atividade parlamentar (Ceap).

A Ceap foi instituída na Câmara dos Deputados por meio do Ato da Mesa n ° 43, de 21 de maio de 2009, e, posteriormente, foi alterada por diversas disposições, com o objetivo de custear gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar. Em última análise, ela permitiria ao parlamentar a realização de ações que ele considera importantes ao exercício do seu mandato, sem necessidade de dispor dos meios destinados à própria subsistência. Gastos com divulgação da atividade parlamentar, consultorias e pesquisas, comunicação, locomoção, entre outros, são viabilizados por esse instrumento (BRASIL, 2009).

Tal medida, segundo a Mesa Diretora, buscou, essencialmente, racionalização e eficiência na gestão do gasto público, além de maior transparência e controles mais eficazes, com vistas ao favorecimento de um efetivo controle social. Isso, segundo o Órgão Diretor, resultaria numa repercussão positiva para a Casa (BRASIL, 2009).

Vale ressaltar que essa preocupação em reduzir o risco à imagem da Câmara é compreensível quando se observa que o tema é recorrentemente noticiado em diversos meios de comunicação – na maioria das vezes, com reação negativa por parte da sociedade. Além disso, o crescente acompanhamento desses gastos obtidos por organizações não-governamentais que utilizam inteligência artificial para extração de dados expõe sobremaneira a forma de utilização da cota e torna o assunto ainda mais constante nos noticiários. Denúncias relativas ao uso com finalidades diversas daquelas propostas em seu ato de criação, como a utilização de passagens aéreas sem aparente relação com o mandato parlamentar, ou ainda questionamentos sobre a necessidade de se reembolsar despesas como combustíveis ou alimentação do parlamentar traduzem algumas das repercussões havidas sobre o assunto.

Na justificativa do ato de criação, o legislador argumenta, ainda, que a cota evidenciaria para a sociedade a busca da Câmara por “uma sintonia entre os anseios do povo e as atividades de seus representantes”. E que “a transparência parlamentar representa, ademais, ferramenta não apenas de controle social, mas de aferição e acompanhamento, por parte do eleitor, da produtividade de seu representante” (BRASIL, 2009).

Nota-se que houve um esforço da Casa em aprimorar os controles sobre esse instrumento. Diversas ações da Secretaria de Controle Interno (Secin) e de iniciativa da própria gestão, além de determinações expedidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), fomentaram a adoção de

medidas com vistas à maior transparência e eficiência na utilização da referida cota (BRASIL, 2015a; BRASIL, 2019).

Percebe-se que as análises sobre o tema até o momento buscaram por melhorias na utilização dos recursos e por maior transparência. Não são conhecidos, contudo, estudos que relacionem a cota à atuação parlamentar propriamente dita – lembrando que é nesta última, aliás, que reside o motivo citado para a criação e manutenção desse instituto até os dias atuais.

A partir desse contexto, chegou-se ao seguinte problema de pesquisa: como a existência da cota para o exercício da atividade parlamentar na Câmara dos Deputados se relaciona com a atuação parlamentar e com a conexão entre o parlamentar e seus eleitores? Por meio desse questionamento espera-se avançar no estudo do comportamento parlamentar na Câmara, especialmente no que diz respeito às ações realizadas pelos Deputados por meio do uso da cota.

Vale informar ainda que, neste trabalho, conexão eleitoral é entendida como o vínculo entre os representantes e seus eleitores, com base na premissa de que a reeleição pauta o comportamento dos políticos (MAYHEW, 1974). Por essa lógica, o comportamento do legislador apresenta uma forte dimensão particularista a orientar suas atividades (LIMA, 2019).

Tal premissa fora construída ao se analisar as ações praticadas pelos parlamentares como possíveis determinantes do sucesso eleitoral. David Mayhew as classificou em uma tipologia própria: “*advertising*” (publicidade), “*credit claiming*” (reivindicação de crédito) e “*position taking*” (tomada de posição). Em todas essas ações, percebe-se o foco em realizações individuais e em estabelecer uma conexão com as bases dos parlamentares. O mesmo raciocínio foi seguido na presente pesquisa para identificar, no uso da cota, ações praticadas pelos deputados brasileiros com o mesmo intento.

Para responder à questão fundamental, foram estabelecidos alguns objetivos. O objetivo geral, como já mencionado, é investigar de que maneira a existência e a composição da cota para o exercício da atividade parlamentar na Câmara dos Deputados se relacionam com a atuação parlamentar e com a conexão entre o parlamentar e seus eleitores.

Foram estabelecidos, ainda, os seguintes objetivos específicos:

1. Relacionar os componentes da cota para o exercício da atividade parlamentar com dimensões da atuação parlamentar identificadas na obra de Mayhew (1974) e com outras atividades consideradas eleitoralmente úteis;

2. Avaliar os dados de utilização da cota para o exercício da atividade parlamentar, com base nas relações estabelecidas no objetivo 1;
3. Investigar possíveis diferenças no uso dos recursos da cota para o exercício da atividade parlamentar entre parlamentares, por número de mandatos; e
4. Comparar os dados relativos à taxa de reeleição dos deputados na Câmara antes e após a adoção da cota para o exercício da atividade parlamentar.

Com os objetivos específicos elencados acima, espera-se realizar a organização e análise dos dados obtidos por meio da amostra selecionada, de acordo com o referencial teórico proposto (objetivos 1 e 2). Isso permitirá investigar se parlamentares com maior número de mandatos utilizam mais recursos de componentes da cota que possuem forte relação com atividades consideradas eleitoralmente úteis (objetivo 3). Permitirá, ainda, avaliar se, com o uso da cota, houve diferenças significativas na composição do parlamento, especialmente no que se refere ao aumento de parlamentares reeleitos (objetivo 4).

A questão de pesquisa e os objetivos estabelecidos pretendem, a partir do comportamento individual do parlamentar investido no mandato como uma unidade analítica, possibilitar reflexões teóricas sobre o próprio Poder Legislativo. Dessa forma, o trabalho visa contribuir em alguma medida para o debate sobre o aprimoramento desse Poder.

Portanto, a presente pesquisa observa uma realidade da Câmara dos Deputados, existente há mais de dez anos, e a estuda sob nova perspectiva: não da despesa, mas do propósito para o qual ela foi criada. Trata-se da análise da cota como (mais) um instrumento oportunizado ao parlamentar para que, ao realizar as suas atividades precípua, possa estabelecer uma conexão com aqueles que o elegeram.

O trabalho está fundamentado na teoria do neoinstitucionalismo, a qual entende as decisões políticas como resultado de uma combinação entre as ações individuais dos atores e os processos moldados pelas instituições em que essas decisões ocorrem. Essa compreensão da estrutura e dos processos legislativos pode contribuir para um aprimoramento das práticas políticas no âmbito do Legislativo.

Assim, no âmbito do estudo proposto, busca-se entender a Ceap como um processo institucional da Câmara dos Deputados que guarda relação direta com a atuação dos parlamentares. O comportamento parlamentar, então, é estudado a partir do modelo distributivista, que se insere na vertente da teoria da escolha racional, no âmbito do neoinstitucionalismo. Após pesquisa

bibliográfica, não foram encontrados estudos ou pesquisas sobre o tema, o que denota haver espaço para uma discussão mais profunda no ambiente acadêmico.

A importância da pesquisa para o Mestrado em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados, especialmente para a linha de pesquisa “Processos Políticos do Poder Legislativo”, se dá por sua estreita articulação com o objetivo do curso: estudar a própria instituição, por meio de temas relacionados ao parlamento sob diferentes perspectivas. Desse modo, espera-se que a pesquisa traga benefícios para a Casa advindos de um maior conhecimento sobre um assunto que, além do mais, apresenta forte relação com a imagem da Câmara perante a sociedade.

Quando se estuda um processo e se obtém um melhor conhecimento dele, há a possibilidade de melhorias, não apenas para aquele processo, mas para a própria instituição em que ele ocorre. Em uma época em que há tanta desconfiança e descrédito das instituições democráticas, fortalecer o Poder Legislativo por meio de seus processos pode gerar significativos benefícios para a sociedade e, por conseguinte, para o próprio regime democrático.

1.1 ESTRUTURA DA PESQUISA

O estudo está organizado em seis capítulos. Após a introdução, contendo a questão fundamental, a justificativa e a exposição dos objetivos pretendidos, o segundo capítulo traz os conceitos que dão suporte teórico ao trabalho, analisando o comportamento parlamentar a partir dos pressupostos teóricos do neoinstitucionalismo, com ênfase na vertente da teoria da escolha racional, especificamente no modelo distributivista. O terceiro analisa a cota para o exercício da atividade parlamentar, apontando as mudanças implantadas com base em uma linha histórica desde a sua criação até a configuração atual, já buscando um diálogo com as teorias consultadas. O quarto aborda os aspectos metodológicos empregados para alcançar os objetivos propostos. O quinto capítulo é destinado à apresentação, análise e discussão dos resultados obtidos, oriundos dos dados levantados pelas pesquisas bibliográfica e documental. No sexto, por fim, são realizadas as considerações finais do trabalho, com destaque para a resposta à questão da pesquisa, bem como às possibilidades de alargamento do tema em estudos posteriores.

2 PERSPECTIVAS SOBRE O NEOINSTITUCIONALISMO

O referencial teórico escolhido é o do neoinstitucionalismo, especificamente fundamentado na teoria da escolha racional e com enfoque no modelo distributivista, por enfatizar a atuação individual do parlamentar na busca por manter-se ligado ao seu eleitorado, com vistas à reeleição. A conexão eleitoral, portanto, é considerada como determinante do comportamento legislativo.

2.1 O NOVO INSTITUCIONALISMO

O entendimento do Parlamento, seus complexos processos e comportamentos políticos, passa por uma questão fundamental: qual o papel exercido pelas instituições e pelas pessoas na análise do fenômeno político? Tais atuações são mutualmente excludentes ou coexistem? A mesma questão já havia sido feita por Peres:

As decisões políticas são o resultado direto das preferências de indivíduos que agem isoladamente e de forma egoísta ou são processos induzidos por instituições políticas e sociais que regulam as escolhas coletivas? Em outras palavras: o comportamento dos atores é determinado por alguma racionalidade endógena ou, de maneira inversa, por algum tipo de restrição exógena, configurada pelo arranjo institucional que delimita o contexto da tomada de decisão? Estas têm sido questões centrais na demarcação teórica de dois tipos de abordagem que competiram e dominaram o desenvolvimento da Ciência Política desde os primeiros decênios do século XX, quais sejam, o institucionalismo e o comportamentalismo. (PERES, 2008, p. 53).

Essas abordagens contribuíram para a formação daquela que se tornou a abordagem hegemônica atual na Ciência Política – o neoinstitucionalismo. A grande contribuição advinda do institucionalismo histórico e sociológico resulta da concepção de que a construção, manutenção e adaptação das instituições devem ser levadas em conta quando da análise política, assim como a realidade social em que elas estão inseridas.

Assim, o neoinstitucionalismo coloca novamente as instituições no centro, adicionando traços comportamentalistas à análise. Não se trata de uma abordagem única ou unificada. Hall e Taylor (2003) identificam ao menos três vertentes: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico, todas pretendendo “elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (RIBEIRO,

2012, p. 90). Esta pesquisa se atém principalmente aos pressupostos teóricos da teoria da escolha racional.

2.1.1 Teoria da Escolha Racional

Essa teoria tem sido preponderante nos estudos da Ciência Política. Caracteriza-se, principalmente, por considerar a intencionalidade humana na determinação das práticas políticas, sem desprezar as instituições em que elas ocorrem. Essa análise das ações individuais tem forte influência da Economia, com a ideia de que atores racionais agem em busca de maximização de ganhos individuais.

Para Campos, Borsani e Azevedo (2016), as preferências individuais podem ser compreendidas ao se estudar o comportamento por meio de suas escolhas realmente feitas. A teoria, portanto, é considerada um importante instrumento à disposição das ciências sociais para vincular aspectos teóricos e empíricos.

Em um ambiente de decisão coletiva, no entanto, essa agregação de preferências individuais que conduziriam à otimização dos resultados não se mostra sempre factível, devido às incertezas verificáveis em qualquer ação. De toda forma, a racionalidade é considerada essencial para o estudo dos fenômenos sociais, coletivos – ainda que analisada a partir da ação individual.

Outra grande contribuição da teoria para as ciências sociais é o reconhecimento de que os indivíduos tomam suas decisões em função das regras, formais ou informais, existentes nas instituições em que estão inseridos. A perspectiva da escolha racional, portanto, vê o papel das instituições como elemento modelador e de parametrização das dinâmicas individuais (RIBEIRO, 2012).

Assim, a teoria da escolha racional busca o entendimento da sociedade através de suas instituições e se apresenta por meio de três principais modelos teóricos: o distributivista, considerado o de primeira geração dos estudos legislativos; o partidário e o informacional, que se seguiram ao primeiro. Embora o estudo do comportamento legislativo não raramente utilize pontos de contato existentes em tais modelos, a presente pesquisa será guiada, principalmente, pelo modelo distributivista, que tem em Mayhew (1974) um de seus principais teóricos.

2.1.1.1 Modelo distributivista

O eminente teórico dessa vertente, Mayhew (1974), ao analisar o Congresso norte-americano, considerou que o parlamentar exerce sua atividade tendo como objetivo final a reeleição. Desse modo, a prática política tem estreita relação com a ideia de busca por permanência no poder. Para confirmar essa hipótese, o autor traz uma série de dados que demonstram a alta taxa de reeleição do parlamento norte-americano. Apenas para citar um desses dados, o autor afirma que, em 1971, em média, 20% dos deputados norte-americanos haviam servido por pelo menos 10 legislaturas (MAYHEW, 1974).

Dados mais recentes parecem confirmar o que Mayhew chamou de carreirismo e profissionalização da política. A taxa de reeleição observada nas eleições gerais daquele país tem se mantido acima de 90% há vários anos (KLARNER, 2015). É o que os cientistas políticos têm chamado de declínio da competitividade eleitoral ou estagnação do congresso norte-americano.

Ao observar a realidade brasileira, o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) constatou que, em 2018, 407 deputados concorreram à reeleição (79%), e 246 foram reconduzidos ao cargo (60%) (DIAP, 2019). Sem dúvidas, uma proporção significativa, mas inferior àquela verificada nos Estados Unidos.

Sobre as políticas dos parlamentares, na ótica do modelo distributivista, Ferreira (2020) assevera que:

Assim, dado que a lógica que move o modelo é a busca dos parlamentares por sua própria reeleição, tais políticas se mostram como as preferidas por eles, uma vez que, a partir delas, os deputados conseguem levar benefícios para suas bases e, com isso, agradar seu eleitorado. (FERREIRA, 2020, p.23).

A partir da premissa de que o comportamento parlamentar é moldado pela meta eleitoral, Mayhew identificou atividades realizadas pelos congressistas americanos em busca desse sucesso eleitoral. Como já brevemente referido na Introdução deste trabalho, ele as classificou em uma tipologia própria: “*advertising*”, que seria, resumidamente, a publicização da reputação pessoal; “*credit claiming*”, entendida como a crença gerada entre os eleitores de que algum benefício auferido por eles pode ser associado diretamente a determinado parlamentar; e “*position taking*”, que significa, basicamente, manifestar-se publicamente sobre assuntos polêmicos.

Essa tipologia oriunda da observação empírica do congresso americano verificou-se replicável a outros parlamentos. Em maior ou menor medida, tais dimensões da atuação parlamentar são observáveis durante o mandato parlamentar na forma como os políticos agem enquanto exercem suas funções, nos ambientes em que atuam, nos processos políticos de que participam e nos meios existentes no parlamento com vistas a possibilitar sua atuação enquanto representantes eleitos.

Nesse contexto, *Advertising* pode ser entendida como qualquer esforço para disseminar o nome de um parlamentar de tal maneira a criar uma imagem favorável diante do seu eleitorado. Carrega a ideia de se criar uma “marca” favorável ao político, por meio de divulgação de suas realizações e, subsidiariamente, de suas qualidades, sejam profissionais ou pessoais.

Credit claiming, por sua vez, está relacionado a agir de forma a gerar uma crença de que um ator político relevante é responsável por uma ação governamental considerada desejável pelos atores envolvidos (MAYHEW, 1974). Por meio dessa atuação, existe uma lógica política de que eleitores vão desejar manter no cargo atores que eles julgam ter poder ou influência para atender às suas demandas.

Vale ressaltar que, no Brasil, os estudos na área têm defendido as emendas orçamentárias individuais como a forma mais clássica de *credit claiming*. Os parlamentares individualmente podem propor mudanças à Lei Orçamentária Anual (LOA), visando modificar, incluir ou retirar rubricas do projeto apresentado pelo Executivo anualmente. Tais emendas são facilmente atribuíveis aos parlamentares que as propuseram, contribuindo para o aumento de suas chances de reeleição. Trata-se da chamada “conexão eleitoral à brasileira” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p. 738).

Cumprir destacar que a promulgação da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, tornou obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Isso, aliado à prática atual de indicação de emendas pelo relator da proposta orçamentária, são fatores que têm fortalecido essa modalidade de conexão (BRASIL, 2019).

Já *position taking* diz respeito a declarações do parlamentar sobre assuntos de grande interesse por parte do eleitorado. Assuntos de repercussão nacional, como reforma da previdência, reforma tributária, redução da maioria penal, entre outras, são exemplos de matérias caras à sociedade, que cobra de seus representantes um julgamento de acordo com o que ela espera. Essas declarações podem ser identificadas implícita ou explicitamente em falas, discursos, manifestações ou por meio de votações nominiais dos deputados.

Cumpra destacar que o parlamentar, como um “*position-taker*”, está mais preocupado com o discurso do que com a ação legislativa propriamente dita. É uma linha tênue, mas a demanda das bases eleitorais é principalmente que seu representante se posicione favoravelmente ao que elas consideram a melhor alternativa numa discussão política. Vale lembrar que “a posição política, ela mesma, é mercadoria política” (MAYHEW, 1974, p. 62, tradução nossa).

É verdade que não é fácil medir o efeito dessas atividades no comportamento parlamentar, tampouco fazer declarações determinísticas com base na verificação de sua ocorrência. Mas não há que se descartar sua relevância na análise da atuação parlamentar, inclusive na visão dos próprios parlamentares.

Bezerra (1999) ao analisar o congresso brasileiro identificou duas frentes de atuação do parlamentar durante o exercício do mandato. A primeira claramente relacionada às suas atribuições legislativas, constitucionais. A segunda, por sua vez, concernente às ações voltadas para as bases eleitorais, aqui entendidas como os eleitores e potenciais eleitores do estado do deputado, além de agentes políticos relevantes locais como prefeitos, vereadores e líderes comunitários locais.

A atuação parlamentar sob essa segunda frente envolve, basicamente, o atendimento de demandas de seu estado, município, comunidade ou eleitores junto à Câmara dos Deputados e eventualmente a Órgãos do Poder Executivo. A própria concepção sobre representação parlamentar, portanto, passa a ser associada também a essas atividades pelos atores envolvidos. Embora a atuação constitucional do parlamentar no debate e na produção de leis de âmbito nacional seja considerada ideal, o atendimento às bases surge como uma prática existente e o parlamentar passa a considerá-la, especialmente quando pensa no seu futuro político, conforme Bezerra (1999) destaca:

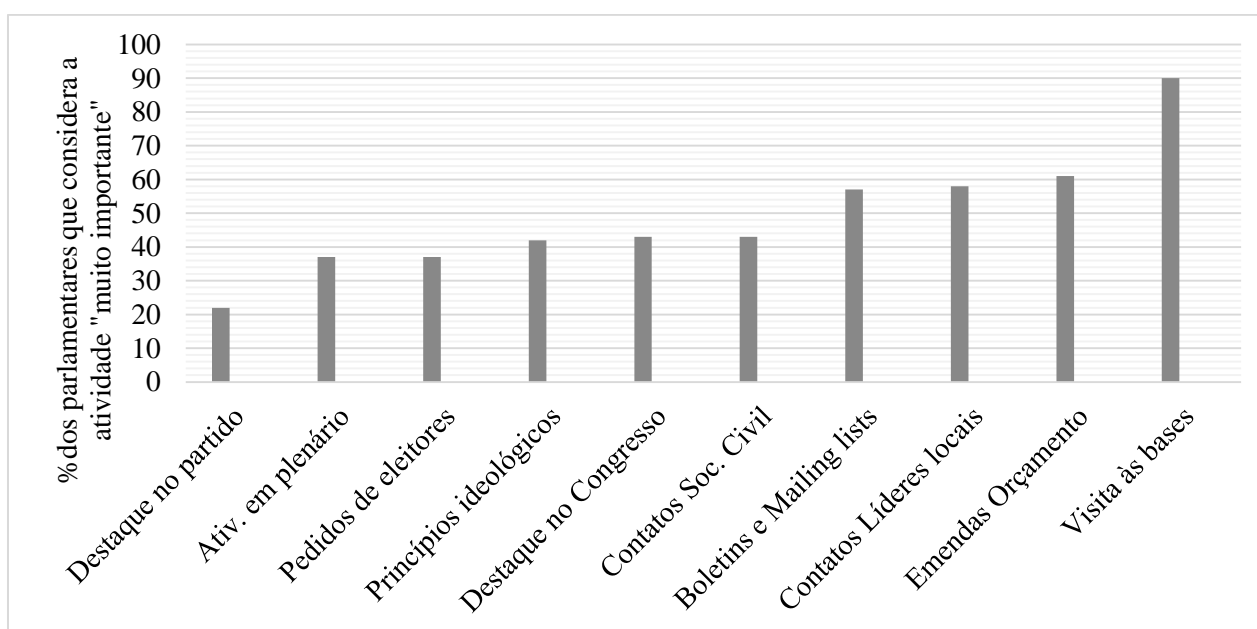
O argumento principal apresentado por parlamentares para justificar essa forma de atuação pode ser resumido na ideia de que eles estão, ao se conduzirem dessa forma, respondendo às expectativas que os municípios e, em última instância, os eleitores têm em relação a eles. Os parlamentares acreditam que lhes cabe proporcionar benefícios para a localidade a que se encontram politicamente vinculados. Quanto a esse aspecto, um deputado (PFL-PE) aponta o risco que existe em não se atender às solicitações que lhe são encaminhadas: ‘Pode dar a impressão àquele município que você não se interessou, que não fez nada pelo município, sempre se espera que o parlamentar faça alguma coisa pelo município. Quer dizer, não é essa atribuição principal do parlamentar, mas essa é a expectativa da população’. (BEZERRA, 1999, p. 43).

Para o parlamentar, passar uma imagem de alguém que se interessa e faz algo pelos eleitores é tido como imprescindível à sua carreira política, uma vez que isso integra a avaliação do eleitorado durante os pleitos eleitorais, pois:

[...] a necessidade de dar assistência às bases é reforçada pela crença, partilhada por parlamentares e seus assessores, de que um bom trabalho como congressista – discussão no plenário, nas comissões, elaboração de projetos de lei etc. – não é suficiente para viabilizar uma eleição. (BEZERRA, 1999, p. 46).

Power e Zucco (2011), durante a 9ª pesquisa legislativa brasileira, trouxeram as percepções dos próprios políticos sobre sua atuação, conforme se depreende do Gráfico 1.

Gráfico 1 – Atividades consideradas muito importantes para o futuro eleitoral dos parlamentares



Fonte: POWER; ZUCCO, 2011, p. 22.

A pesquisa mostra que mais de 60% dos legisladores acreditam que as emendas orçamentárias são uma ferramenta importante para seu sucesso eleitoral. De modo semelhante, 37% e 90% dos congressistas acreditam na importância do atendimento de pedidos do eleitorado e da visita às bases, respectivamente. 43% dos parlamentares consultados ainda destacaram a importância de contatos com a sociedade civil e 58% disseram ser relevante o contato com líderes locais (POWER; ZUCCO, 2011).

Portanto, além das atividades identificadas no Congresso americano, foram observadas atividades que sugerem um contato mais próximo entre o parlamentar e seus eleitores, como contatos com a sociedade civil, com líderes locais, pedidos de eleitores e visita às bases que denotam a busca por uma relação entre representantes e representados, denominada neste trabalho como “aproximação com as bases”.

Assim, é notório que tais atividades se coadunem aos interesses eleitorais dos parlamentares. Além disso, todas trazem em seu bojo a ideia de divulgação da vida parlamentar a seu eleitorado, seja por meio de publicização de uma imagem positiva do político, da destinação de benefícios por meio de emendas orçamentárias, de posicionamentos que agradem suas bases, ou de uma aproximação por meio de atendimento de pedidos, contatos com líderes locais ou visita às bases.

Essa divulgação pode ocorrer de diversas maneiras atualmente. Perfis em redes sociais e canais institucionais de comunicação são exemplos de ferramentas à disposição dos parlamentares com esse objetivo. Esta pesquisa investiga se o uso da cota para o exercício da atividade parlamentar na Câmara dos Deputados seria mais um instrumento de divulgação da atuação parlamentar.

Emerge do que fora dito anteriormente uma questão já identificada por Mayhew em seu estudo: como parlamentares tão obstinados em serem reeleitos são motivados para construir e sustentar instituições legislativas? Dito de outra forma, de que maneira os parlamentos são moldados para acomodar, de um lado, o interesse último do parlamentar de reeleger-se e, de outro, o interesse público em se possuir um Poder Legislativo capaz de cumprir suas funções de legislar, representar e fiscalizar?

A questão apresentada acima é relevante porque, dada a premissa de que os parlamentares querem, em última instância, a permanência no poder, é natural pensar em como a meta eleitoral não se torna um fim em si mesma, tornando o parlamento uma arena de disputa por reeleição pura e simplesmente? Ou seja, como o parlamento se organiza para que os parlamentares se ocupem de questões “maiores”? São perguntas intrigantes que naturalmente surgem quando se leem tais argumentos.

A ênfase na meta eleitoral é atraente por alguns motivos, dentre eles o fato de que a análise sobre o comportamento intencional e individual do parlamentar torna-se o foco, retirando, pelo menos em parte, as influências que ele recebe de outrem, como dos partidos e dos grupos de interesse. Outro motivo seria o fato de que a busca pela reeleição estabelece uma relação de

accountability com o eleitorado, uma vez que “qualquer pensamento sério sobre teoria democrática tem que dar um lugar central para a questão *da accountability*” (MAYHEW, 1974, p. 6, tradução nossa).

2.1.1.1.1 Representação, Accountability e a lógica distributivista

A Constituição brasileira, consagrando o Estado Democrático de Direito, está assentada sobre o princípio da soberania popular, conforme preconiza seu artigo 1º, § único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição federal” (BRASIL, 1988).

Tal soberania, como regra geral, é exercida por meio do instituto da representação, uma vez que as sociedades atuais são, em geral, grandes e heterogêneas. Isso inviabiliza o exercício direto dessa soberania, exceto em situações excepcionais, como o plebiscito e o referendo. Emerge dessa realidade, portanto, que o Poder Legislativo exerce relevante função nas democracias contemporâneas.

Nesse contexto, a Câmara dos Deputados tem um papel essencial, por se tratar de órgão de representação mais imediata do povo. Os deputados são eleitos pelo sistema proporcional em cada estado e pelo Distrito Federal para um mandato de quatro anos. Esse processo contribui para que a composição da Casa seja diversificada e se aproxime, ainda que não totalmente, da diversidade dos segmentos que compõem a sociedade brasileira.

Vale salientar, no entanto, que vem ocorrendo mudanças no instituto da representação, especialmente após o século XX. Manin (2018) destaca o enfraquecimento da confiança dos eleitores nos partidos políticos e o crescente processo de personalização dos candidatos no pleito eleitoral. Em suma, políticos são eleitos mais por suas aptidões e habilidades em usar os meios de comunicação de massa do que por suas ideologias políticas.

Nogueira (2014) também discorreu sobre esse panorama de mudanças no cenário mundial, com diversos impactos no modelo representativo. Com o mundo capitalista se tornando transnacional, hiper mercantilizado e superconectado, viu-se um enfraquecimento dos governos nacionais, com consideráveis abalos institucionais.

No que diz respeito ao Legislativo, especificamente, verifica-se que, embora haja muitas demandas e expectativas direcionadas a esse Poder, há pouco espaço de atuação, seja pela falta de sintonia entre as expectativas sociais e as orientações organizacionais, seja pelo protagonismo do

Poder Executivo nas decisões. Isso impacta a imagem do Poder Legislativo na opinião pública, que o tem como lento e ineficaz. Aliás, uma característica dos tempos atuais é a amplificação dos defeitos do sistema político, o que redundará em repulsa e afastamento da política (NOGUEIRA, 2014).

Embora as evidências apontem para o que se chamou de “crise de representação”, termo amplamente debatido na Ciência Política, chegou-se à conclusão de que o fenômeno é mais próximo de uma reconfiguração do modelo, isto é, um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar (URBINATI, 2006). Não obstante essas alterações, Manin (2018) afirma que há princípios que caracterizam um governo representativo: eleições dos governantes em intervalos regulares; certa independência dos governantes da vontade dos eleitores; liberdade de opinião pública sobre assuntos políticos e oportunidade de debate público para a tomada de decisões políticas.

No que concerne ao princípio da independência relativa dos governantes, ou a não existência de um mandato imperativo, é necessário destacar que não há dispositivos institucionais que obriguem os representantes a cumprirem suas promessas. Isso, no entanto, não significa que não haja uma responsabilidade subjetiva dos parlamentares em relação aos seus eleitores, pois estes podem certificar desvios dos mandatos depois de experimentarem seus efeitos. Os mesmos autores afirmam:

Os governantes são controláveis mediante prestação de contas, caso os eleitores possam discernir se os governantes estão agindo em prol de seus interesses e caso possam sancioná-los apropriadamente, de tal forma que aqueles representantes que agirem em benefício do interesse dos cidadãos vencerão a reeleição e aqueles que não o fizerem, perderão. Representação por prestação de contas ocorre quando (i) os eleitores votam para reterem os representantes somente quando eles agem em favor do interesse dos primeiros, e (ii) o representante escolhe políticas necessárias para ser reeleito. (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 2006, p. 119-120).

Portanto, representação supõe uma relação de *accountability* ao ensejar uma prestação de contas aos eleitores das ações do parlamentar durante o exercício do seu mandato, que, em última análise, pode determinar sua reeleição ou não. As chamadas “atividades eleitoralmente úteis” da teoria distributivista abrangem a ideia de comunicar ao eleitor os feitos do parlamentar durante o seu mandato. Guarda, portanto, pelo menos em um primeiro momento, certa relação com o termo *accountability*, motivo pelo qual é imperioso discorrer, ainda que brevemente, sobre esse tema.

A palavra “*accountability*”, embora bastante presente na literatura e fartamente debatida no Brasil, ainda carece de discussões, sobretudo sobre como o seu significado original poderia ser recepcionado na língua portuguesa. Para além da questão semântica, no entanto, é necessário que se compreenda a ideia que o termo encerra, e, sobretudo, sua importância em um modelo representativo.

O tema quase sempre é associado à ideia de prestação de contas, responsabilização e transparência. O conjunto desses elementos, juntos ou isoladamente, ensejam uma resposta a alguém pela ação (ou omissão) de outrem. Estão contidos, portanto, em um conceito maior, próximo ao que chamamos em português de “responsividade”, palavra ainda pouco usual no cotidiano brasileiro, mas que, essencialmente, significa a resposta a quem, de fato e de direito, demanda algo.

Há diversas definições de *accountability* e a ideia de que envolve a resposta de alguém pela ação (ou omissão) de outrem é uma constante. Para Serra, Carvalho e Carneiro (2012, p. 136), “*accountability* é valor de responsabilização, decorrente de representação”. Já Przeworski, Stokes e Manin (1999) definem que um governo é *accountable* quando os cidadãos têm conhecimento de que o interesse público está sendo respeitado, e podem aplicar sanções ou premiações aos políticos eleitos – a saber, a sua permanência ou a troca por ocasião das eleições.

Schedler (1999) faz suas contribuições ao assunto trazendo duas conotações ao termo: o primeiro, *answerability*, diz respeito à capacidade de os governos responderem aos cidadãos, de prestarem informações sobre os seus atos. O segundo, *enforcement*, diz respeito à capacidade de punição àqueles que violarem deveres públicos.

No congresso do ano de 2000 do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento, formulou-se um conceito amplamente aceito, segundo qual *accountability* se refere ao cumprimento de uma obrigação de um servidor público de prestar contas a um órgão de controle, ao parlamento, ou à sociedade em si (CLAD, 2000).

Reforçando essa ideia, Miguel (2005) declara que “*accountability* diz respeito à capacidade que os cidadãos têm de impor sanções aos governantes, reconduzindo ao cargo aqueles que exerceram bem os seus mandatos e destituindo aqueles que não o fizeram” (MIGUEL, 2005, p. 27). E acrescenta que o seu exercício se dá pelo controle mútuo entre os poderes, mas, principalmente, por meio da prestação de contas que os representantes devem à sociedade e submetendo-se periodicamente ao seu veredicto, por meio do processo eleitoral.

Para Ana Paula Mawad:

Considerando assim a existência de falhas na informação desde o próprio processo eleitoral, a democracia representativa deverá contar com dois aliados: a gestão participativa na formulação de políticas e a *accountability*, na medida em que a prestação de contas aos cidadãos e a possibilidade de responsabilização dos governantes são mecanismos eficazes para minimizar a assimetria da informação nesse processo. (MAWAD, 2001, p. 250).

Jensen e Meckling (1976) destacam que “responsividade” é essencial num relacionamento de agência, quando existe um contrato no qual uma ou mais pessoas (o principal) concordam que um terceiro (o agente) desempenhe uma função em seu nome, exercendo algum poder decisório outorgado pelo principal. Dessa forma, a diferença entre a aproximação do representante com os seus representados promovida pela *accountability* daquela verificada nas atividades elencadas pela teoria distributivista parece estar na motivação.

A resposta dada pela *accountability* aos eleitores é resultado da compreensão de que ela deve ser um valor fundamental nas democracias modernas, próprio da evolução da sociedade, com populações cada vez mais conscientes, mais exigentes com relação ao desempenho do poder público. As atividades praticadas pelos parlamentares nessa busca por aproximação de suas bases têm como objetivo inequívoco sua reeleição, segundo a teoria distributivista.

Mayhew afirma que “a reeleição está na base de tudo, como de fato deveria se quisermos que a relação entre os políticos e o público seja de responsabilidade” (MAYHEW, 1974, p. 17, tradução nossa). Portanto, o elo de responsabilidade é justificado pelo foco na reeleição. Não há dúvida quanto aos benefícios advindos de uma relação de *accountability* desenvolvida entre representantes e representados. O que se discute são as expectativas geradas a partir dessa relação quando se tem o parlamentar como um “despachante” no Congresso, uma vez que a concessão de benefícios particulares parece fomentar a disputa entre políticas particularistas e universalistas, sempre presente no âmbito do Poder Legislativo.

2.1.1.1.2 Críticas, contrapontos e a contemporaneidade da teoria

Para a teoria distributivista, portanto, o comportamento individual do parlamentar investido no mandato é considerado como a principal unidade analítica. Intenta-se retirar, em certa medida, a influência de outros institutos e atores complexos, como partidos e grupos de pressão, da análise política.

Sobre o assunto, Limongi (1994), descrevendo o modelo distributivista, destaca que:

Congressistas, como todo e qualquer indivíduo, têm seus interesses particulares e pautam suas decisões por estes mesmos interesses. Ao decidirem sobre as políticas a serem adotadas, não pensam no bem comum ou qualquer outro valor elevado. Eles até podem fazê-lo, mas, como qualquer outro mortal, procuram maximizar sua utilidade, e esta, para congressistas, depende basicamente da sua reeleição. Mesmo que movido pela busca do bem comum, o congressista terá que se reeleger para poder perseguir este objetivo. Logo, políticos preferirão sempre aquelas políticas que afetam mais diretamente, e de forma positiva e lógica, as suas chances de reeleição. Em uma palavra, congressistas são individualistas e se movem de forma a assegurar sua reeleição. (LIMONGI, 1994, p. 4).

Há de se fazer uma ponderação sobre o fato de que a teoria distributivista fora desenhada a partir da análise da Câmara de Representantes do congresso norte-americano, com o destaque para o fato de que as eleições naquela casa legislativa ocorrem por meio do voto distrital. Portanto, sua transposição para outros órgãos legislativos ao redor do mundo carece de intervenções teóricas em menor ou maior grau para se estudar o comportamento parlamentar nas mais diversas realidades. No Brasil, diversos autores trataram do assunto.

Ames (2003), ao analisar a democracia brasileira, afirma que as instituições políticas geram incentivos para que políticos busquem maximizar seus ganhos pessoais e a defender projetos e recursos para suas clientelas específicas. Para ele, prevalece o fisiologismo nas posições relativas ao interesse público.

Limongi (1994) assevera que, pela teoria distributivista, congressistas querem se reeleger e para tal precisam agradar suas bases eleitorais. O atingimento de tais interesses é facilitado pela forma como se organiza o parlamento, como a existência de comissões com poderes especiais, o que permite que elas substituam o ambiente instável do plenário nos assuntos conflituosos e, por conseguinte, facilitem a ocorrência de barganhas. Apesar de concordar com Mayhew nesses pontos, Limongi faz uma crítica ao dizer que suas ideias são um apelo à simplicidade, uma vez que ele considera haver outros fatores essenciais na análise política: “o mundo da política parece ser governado por racionalidades menos estreitas e simplistas” (LIMONGI, 1994, p. 25-26).

Já Carvalho (2003) destaca que o parlamentar quer gerar uma crença de que é pessoalmente responsável por fazer com que decisões políticas sejam tomadas de forma favorável ao que esperam suas bases eleitorais. Esse autor relacionou, ainda, ações que os deputados federais poderiam considerar eleitoralmente úteis. Elas ampliam aquelas já elencadas por Mayhew (1974) e reforçam

a ideia de que são tomadas com o intuito de manter uma conexão com o eleitorado, como visitas do parlamentar aos municípios em que foi votado, nomeação de correligionários, atenção às demandas de líderes locais, apoio do chefe do Executivo local, entre outras.

O autor criticou o que chamou de minimização, no modelo distributivista, da relevância do sistema partidário e da estrutura institucional interna do Congresso para o adequado entendimento dos resultados políticos no Legislativo. Porém, Carvalho concorda com Mayhew, ao qualificar o momento eleitoral como o elemento-chave para a explicação da produção e organização legislativa. Por essa perspectiva, a conexão eleitoral é mais decisiva para o entendimento da lógica do Congresso, à frente mesmo da conexão partidária e informacional (CARVALHO, 2003).

Pereira e Rennó (2001), por sua vez, destacam que o parlamentar usa os meios disponíveis na Câmara dos Deputados para conseguir benefícios junto ao seu eleitorado, de tal forma que aumente suas chances de reeleição. Para os autores, uma boa relação com o prefeito, vereador e líderes comunitários ajuda os parlamentares a aproximarem-se do eleitor.

Vale citar o trabalho de Barros e Bernardes (2007), que analisam a mídia legislativa da Câmara dos Deputados como estratégia de conexão eleitoral dos parlamentares brasileiros. Interessante a conclusão do trabalho, segundo a qual, a despeito de o estudo não comprovar integralmente a hipótese da influência da conexão eleitoral no uso das mídias legislativas pelos deputados federais, pode ser identificada, nos veículos de comunicação estudados pelos autores, a busca dos parlamentares por proximidade às suas bases eleitorais e a necessidade de se discutir o papel dessas mídias no regime democrático.

Em trabalho mais recente, Nunez e Barros (2019) categorizam as notícias publicadas pelo Portal Senado Notícias para tentar relacioná-las às três atividades consideradas eleitoralmente úteis pelos congressistas, segundo a teoria da conexão eleitoral. Os autores percebem, no conteúdo das publicações, estratégias dos parlamentares no sentido de promover essa conexão.

Em pesquisa sobre como agem os deputados federais em busca de reeleição, Cunha (2017) constata que gabinetes e parlamentares concentram a maior parte de suas ações para atender às suas bases eleitorais. Além disso, conclui que os parlamentares, atuando dessa forma, buscam maximizar a satisfação dos seus interesses para garantir sua reeleição.

Vale citar também o estudo de Avelino, Izumi e Russo (2020) sobre o conceito de voto pessoal como a parcela do apoio eleitoral resultante do trabalho desenvolvido pelos parlamentares e sua equipe durante o mandato. Interessante notar que, segundo os autores, existe um aumento

significativo no número de estudos sobre esse assunto nas últimas décadas, e de 97% nos últimos dez anos, o que reforça a ideia da atualidade do tema.

Os resultados obtidos pelas duas obras citadas acima parecem ir ao encontro da afirmação de que “a preocupação final não se trata de quão provável seja que legisladores percam seus assentos, mas se há uma conexão entre o que eles fazem no gabinete e suas necessidades de serem reeleitos” (MAYHEW, 1974, p. 37, tradução nossa). Assim, os princípios da teoria distributivista continuam tendo ressonância nos estudos sobre comportamento parlamentar, na área da Ciência Política. Isso ocorre, em grande parte, devido ao fato de que os resultados alcançados por Mayhew em sua análise do congresso norte-americano são verificáveis também em outros parlamentos.

Como resultado, o autor chegou à conclusão de que a organização do congresso contempla notavelmente bem as necessidades eleitorais de seus membros. Um exemplo citado é a existência de verbas de gabinetes e de comissões onde os parlamentares podem atuar mais diretamente junto a grupos organizados. Outra constatação é a de que parlamentares gastam muito tempo e energia para a obtenção de benefícios particulares ao seu eleitorado (MAYHEW, 1974). Verifica-se, portanto, um embate perene entre particularismo e universalismo dentro do congresso.

Uma importante conclusão de Mayhew (inclusive é a resposta a um dos seus objetivos), é que, a despeito das metas eleitorais dos parlamentares, para eles a manutenção do parlamento é um bem coletivo importante. Resta assegurada, portanto, a existência de mecanismos que garantem a continuidade do parlamento.

Cabe ainda discorrer sobre as críticas a essa teoria, em que pese a sua relevância nos estudos da Ciência Política. Apesar de as críticas serem importantes, por promoverem a discussão e a própria evolução no pensamento, percebe-se que elas se resumem em duas: o fato de a teoria ter como partida a realidade norte-americana e o de não contemplar outros fatores que condicionam o comportamento parlamentar.

Quanto à primeira crítica, parece razoável esperar que haja a adaptação de ideias ou teorias às mais diversas realidades, com ajustes necessários diante de realidades sociopolíticas diversas ao redor do mundo. A experiência revela que a simples adoção de ideias, conceitos, políticas públicas por uma realidade diferente daquela em que foram pensadas e discutidas não traz bons resultados. O próprio Mayhew alertou sobre o fato de que suas ideias se baseiam na observação do congresso norte-americano, e que, portanto, a transposição para outras realidades careceria de certa moderação.

No que diz respeito à segunda crítica, é preciso situar a teoria como sendo de primeira geração dos estudos legislativos. Esse conhecimento foi sendo ampliado, com o surgimento do modelo informacional e partidário. Entretanto, suas contribuições não deixam de ser relevantes por não terem sido totalmente suplantadas, mas ampliadas pela análise de outros fatores importantes na análise da prática política.

Ainda fazendo um contraponto a essa segunda crítica, uma das conclusões a que Mayhew chega é justamente a de que os partidos têm a sua importância. Ainda que, para ele, a ação individual se destaque em relação aos demais fatores, e que já se verificasse naquela época um declínio no papel dos partidos, ele considerou que as coalizões e arranjos partidários poderiam influenciar inclusive a tomada de posição dos parlamentares (MAYHEW, 1974).

As suas conclusões apontam, ainda, para a existência de mecanismos protetivos existentes no parlamento capazes de, a despeito das disputas individuais pela permanência no poder, sustentarem o Poder legislativo como um bem coletivo essencial em uma democracia, responsável por funções elevadas de representar, legislar e fiscalizar. Além disso, para ele o congresso tem uma forma peculiar e um corpo extraordinariamente democrático (MAYHEW, 1974).

Portanto, a existência de instrumentos como a cota para o exercício da atividade parlamentar na Câmara dos Deputados à disposição dos parlamentares para que possam exercer a sua função parece encontrar guarida na conclusão de Mayhew de que “o congresso contempla notavelmente bem as necessidades eleitorais de seus membros” (MAYHEW, 1974, p. 81, tradução nossa). Essa é a razão da escolha do modelo distributivista como referencial para se compreender como se dá a atuação parlamentar por meio da Ceap.

3 COTA PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR

3.1 HISTÓRICO

O regime democrático demanda uma série de atividades para a sua manutenção, sendo a atuação parlamentar uma delas. Ela é custeada pela sociedade, por meio de tributos impostos pelo Estado. O art. 39, § 4º, da Constituição Federal preconiza:

O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (BRASIL, 1988).

Além dos subsídios, a Câmara dos Deputados assegura aos seus membros algumas verbas para indenização por gastos relacionados à atividade parlamentar, dentro de limites e regras estabelecidas. A justificativa para a existência de tais verbas é oportunizar a todos os deputados, independentemente de suas condições financeiras, o pleno exercício de seus mandatos políticos. Anteriormente, os recursos eram distribuídos em verba de transporte aéreo, verba indenizatória do exercício parlamentar e cota postal-telefônica.

A verba de transporte aéreo era disciplinada pelo Ato da Mesa nº 42, de 2000, e previa um valor anual para gastos com passagens aéreas. Os valores eram reajustados semestralmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) e os bilhetes eram emitidos mediante entrega de requisição do parlamentar diretamente a empresa previamente credenciada pelo Departamento de Finanças e Contabilidade (Defin) (BRASIL, 2000).

A verba indenizatória do exercício parlamentar foi instituída pelo Ato da Mesa nº 62, de 2001, e estabelecia um valor fixo mensal para “o ressarcimento de despesas com aluguel, manutenção de escritórios, locomoção, dentre outras diretamente relacionadas ao exercício do mandato parlamentar” (BRASIL, 2001). Portanto, havia um grau considerável de subjetividade na concessão dos recursos.

Cumprir informar ainda que o Ato da Mesa nº 62, de 2001, também criou um Núcleo de Fiscalização e Controle da Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar, na estrutura do Departamento de Finanças, com a atribuição de promover auditorias, verificações, conferências,

glosas e demais providências pertinentes para o regular processamento da documentação comprobatória apresentada, de acordo com a legislação vigente (BRASIL, 2001).

Já o Ato da Mesa nº 72, de 2005, disciplinou o uso de uma cota postal-telefônica mensal, normatizada na Casa desde a década de 1970, destinada à cobertura de gastos dos deputados com telefonia e correspondência (BRASIL, 1978; BRASIL, 2005).

Vale ressaltar que, nos três instrumentos descritos acima, era vedado o uso da verba quando o parlamentar fosse afastado para tratar de interesse particular, sem remuneração, ou quando, por algum motivo, o suplente encontrava-se no exercício do mandato. Isso ensejava, em princípio, uma preocupação com o uso dos recursos exclusivamente durante o exercício parlamentar. Todos esses recursos, existentes de forma esparsa na Câmara, foram aglutinados na Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (Ceap), objeto da presente pesquisa.

A Ceap é uma cota única mensal destinada a reembolsar os gastos dos deputados exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar (BRASIL, 2009). Em 2009, foi editado o Ato da Mesa nº 43, que instituiu a cota, tendo sido alterado por diversas normas posteriores. Esse normativo traz um rol de despesas que podem ser indenizadas aos parlamentares:

Art. 2º A Cota de que trata o artigo anterior atenderá as seguintes despesas:

I - passagens aéreas;

II - telefonia;

III - serviços e produtos postais previstos nos contratos firmados pela Câmara dos Deputados, vedada a aquisição de selos e a aquisição e remessa de cartões postais. *(Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 107, de 7/7/2016)*

IV - manutenção de escritórios de apoio à atividade parlamentar, compreendendo:

a) locação de imóveis;

b) condomínio;

c) IPTU e seguro contra incêndio; *(Alínea com redação dada pelo Ato da Mesa nº 49, de 3/9/2015)*

d) serviços de energia elétrica, água e esgoto;

e) locação de móveis e equipamentos;

f) material de expediente e suprimentos de informática;

g) acesso à Internet;

h) assinatura de TV a cabo ou similar;

i) locação ou aquisição de licença de uso de software;

j) contratação de espaço compartilhado de trabalho, na modalidade *coworking*, incluindo os serviços indispensáveis ao funcionamento da unidade. *(Alínea acrescida pelo Ato da Mesa nº 50, de 17/4/2019)*

V - assinatura de publicações;

VI - fornecimento de alimentação do parlamentar;

VII - hospedagem, exceto do parlamentar no Distrito Federal;

VIII - outras despesas com locomoção, contemplando:

a) locação ou fretamento de aeronaves;

b) locação ou fretamento de veículos automotores, até o limite inacumulável de R\$ 12.713,00 (doze mil, setecentos e treze reais) mensais; *(Alínea com redação dada pelo Ato da Mesa nº 183, de 16/5/2017)*

c) locação ou fretamento de embarcações;

d) serviços de táxi, pedágio e estacionamento, até o limite global inacumulável de R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais) mensais; *(Alínea com redação dada pelo Ato da Mesa nº 4, de 25/2/2015, publicado no DCD, Supl., em 26/2/2015, produzindo efeitos financeiros a partir de 1/4/2015)*

e) passagens terrestres, marítimas ou fluviais. *(Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 112, de 15/10/2013, publicado no DCD, Supl., em 16/10/2013, em vigor 30 dias após a publicação)*

IX - combustíveis e lubrificantes, até o limite inacumulável de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) mensais; *(Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 49, de 3/9/2015)*

X - serviços de segurança prestados por empresa especializada, até o limite inacumulável de R\$ 8.700,00 (oito mil e setecentos reais) mensais; *(Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 4, de 25/2/2015, publicado no DCD, Supl., em 26/2/2015, produzindo efeitos financeiros a partir de 1/4/2015)*

XI - contratação, para fins de apoio ao exercício do mandato parlamentar, de consultorias e trabalhos técnicos, permitidas pesquisas socioeconômicas;

XII - divulgação da sua atividade parlamentar, exceto nos 120 (cento e vinte) dias anteriores à data das eleições de âmbito federal, estadual ou municipal, salvo se o Deputado não for candidato à eleição; *(Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 40, de 20/4/2012)*

XIII - participação do parlamentar em cursos, palestras, seminários, simpósios, congressos ou eventos congêneres, realizados por instituição especializada, até o limite mensal inacumulável correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) do valor da menor cota mensal fixada no Anexo deste Ato; *(Inciso acrescido pelo Ato da Mesa nº 48, de 3/9/2015)*

XIV - complementação do auxílio-moradia de que trata o Ato da Mesa n. 104/88, até o limite inacumulável de R\$1.747,00 (um mil, setecentos e quarenta e sete reais) mensais. *(Inciso acrescido pelo Ato da Mesa nº 59, de 17/9/2015, em vigor a partir de 1/10/2015)*

XV - aquisição de *tokens* e certificados digitais. *(inciso acrescido pelo Ato da Mesa nº 240, de 13/6/2022)*

§ 1º As despesas estabelecidas nos incisos I, VII e VIII e XV poderão ser realizadas por assessores, assim entendidos os servidores efetivos, os ocupantes de cargos de natureza especial ou secretários parlamentares vinculados à Câmara dos Deputados. *(Parágrafo único transformado em § 1º pelo Ato da Mesa nº 5, de 25/2/2015, e com nova redação dada pelo Ato da Mesa nº 240, de 13/6/2022, em vigor em 1º/8/2022)*

§ 2º *(Parágrafo acrescido pelo Ato da Mesa nº 5, de 25/2/2015, e revogado pelo Ato da Mesa nº 8, de 3/3/2015, retificado no DCD, Suplemento “A”, de 11/3/2015) (BRASIL, 2009).*

O processo de utilização da cota acontece, principalmente, por meio de reembolso. O deputado realiza as despesas previstas no ato normativo e entrega a nota fiscal na Câmara dos Deputados. Posteriormente, o valor é ressarcido ao parlamentar, que tem três meses para apresentar os documentos fiscais. Há exceção no caso de compra de bilhete aéreo realizada nas companhias

aéreas credenciadas, quando o débito é automaticamente feito no valor da cota. Vale ressaltar, ainda, que o parlamentar decide em que despesa gastar, observados os limites mensais, que podem ser acumulados ao longo do ano. Não há, no entanto, possibilidade de se transferir saldos de um ano para o outro.

Atualmente, existe a Coordenação de Gestão da Cota Parlamentar (Cogep), pertencente à estrutura do DEFIN, cujas atribuições incluem o controle e execução da Ceap. Vale ressaltar também que os processos de trabalho relativos a esse instrumento estão sujeitos à auditoria pela Secin.

Cabe informar ainda que os Atos da Mesa nº 5, de 25 de fevereiro de 2015, e 240, de 13 de junho de 2022, permitiram que alguns gastos de assessores de deputados pudessem ser reembolsados por meio da cota. Referem-se a despesas com passagens aéreas, hospedagem, locação ou fretamento de veículos, aeronaves e embarcações, serviços de táxi, pedágio e estacionamento, e aquisição de *tokens* e certificados digitais (BRASIL, 2015; 2022).

Além disso, os Atos da Mesa nº 21, de 24 de novembro de 2011, 122, de 6 de outubro de 2016 e 188, de 31 de maio de 2017 concederam acréscimos ao valor mensal da cota para deputados que participem de atividade no Parlamento do Mercosul, investidos nos cargos de líder e vice-líder de Partido Político, de Bloco Parlamentar, da Minoria ou do Governo, de presidente ou vice-presidente de Comissão Permanente, representantes de partidos políticos com menos de um centésimo da composição da Câmara dos Deputados e de suplente de secretário da Mesa Diretora (BRASIL, 2011; 2013; 2016). Assim, pode haver variações nos valores disponibilizados a parlamentares investidos nessas funções.

Desde a criação da cota, em 2009, portanto, muitas mudanças ocorreram, de modo a rever, ampliar ou restringir o seu uso. Atualmente, não é possível gasto com bens ou serviços adquiridos de empresa ou entidade da qual o deputado, parente até o terceiro grau ou servidor da Câmara seja proprietário ou detentor de qualquer participação. Não é permitido pagamento realizado a pessoa física, salvo para locação de imóvel, uso de aeronave ou embarcação e serviços de táxi. Não é possível, também, gasto sem apresentação de nota fiscal, exceto em caso de empresa isenta. Tampouco é permitido aquisição de material permanente, de duração superior a dois anos. Ainda, é vetada a locação de bens móveis com cláusulas que possibilitem sua aquisição com recursos da cota, entre outros. Cumpre destacar, ainda, que não é possível realizar gastos de caráter eminentemente eleitoral por meio da cota. Inclusive, nos 120 dias anteriores à data das eleições gerais e municipais,

os deputados que forem candidatos não poderão utilizar recursos da Ceap com o componente “divulgação da atividade parlamentar” (BRASIL, 2012).

Embora haja limitações para uso expressamente eleitoral da cota, conforme discutido nos parágrafos anteriores, essa pesquisa analisa o instrumento a partir da premissa do modelo distributivista, segundo a qual os parlamentares se movem tendo como objetivo final a reeleição. É o que se busca entender por meio da análise dos dados observados. A fim de se demonstrar a magnitude dos valores disponibilizados, a Tabela 1 demonstra os números relativos a 2021.

Tabela 1 – Valores anuais disponibilizados pela Ceap

Unidade da Federação (UF) (A)	Valor máximo mensal unitário por UF(R\$) (B)	Número de deputados por UF (C)	Valor máximo mensal por UF (R\$) (B)X(C) (D)	Valor máximo anual por UF (R\$) (D) X 12
AC	44.632,46	8	357.059,68	4.284.716,16
AL	40.944,10	9	368.496,90	4.421.962,80
AM	43.570,12	8	348.560,96	4.182.731,52
AP	43.374,78	8	346.998,24	4.163.978,88
BA	39.010,85	39	1.521.423,15	18.257.077,80
CE	42.451,77	22	933.938,94	11.207.267,28
DF	30.788,66	8	246.309,28	2.955.711,36
ES	37.423,91	10	374.239,10	4.490.869,20
GO	35.507,06	17	603.620,02	7.243.440,24
MA	42.151,69	18	758.730,42	9.104.765,04
MG	36.092,71	53	1.912.913,63	22.954.963,56
MS	40.542,84	8	324.342,72	3.892.112,64
MT	39.428,03	8	315.424,24	3.785.090,88
PA	42.227,45	17	717.866,65	8.614.399,80
PB	42.032,56	12	504.390,72	6.052.688,64
PE	41.676,80	25	1.041.920,00	12.503.040,00
PI	40.971,77	10	409.717,70	4.916.612,40
PR	38.871,86	30	1.166.155,80	13.993.869,60
RJ	35.759,97	46	1.644.958,62	19.739.503,44
RN	42.731,99	8	341.855,92	4.102.271,04
RO	43.672,49	8	349.379,92	4.192.559,04
RR	45.612,53	8	364.900,24	4.378.802,88
RS	40.875,90	31	1.267.152,90	15.205.834,80
SC	39.877,78	16	638.044,48	7.656.533,76
SE	40.139,26	8	321.114,08	3.853.368,96
SP	37.043,53	70	2.593.047,10	31.116.565,20
TO	39.503,61	8	316.028,88	3.792.346,56
Total	1.086.916,48	513	20.088.590,29	241.063.083,48

Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

Portanto, o valor total disponibilizado aos parlamentares por meio da Ceap é da ordem de R\$ 241,1 milhões (duzentos e quarenta e um milhões e cem mil reais) anuais, o que pode gerar um valor gasto por legislatura próximo a R\$ 1 bilhão (um bilhão de reais). Depreende-se, ainda, da Tabela 1, que, anualmente, cada deputado possui, em média, a título de cota parlamentar, R\$ 469,9 mil (quatrocentos e sessenta e nove mil e novecentos reais) para gastos com seu mandato, a cada ano. Tais valores confirmam a materialidade e relevância do tema na Casa.

Vale ressaltar ainda que, hoje, além dos subsídios, os parlamentares percebem verba de gabinete, para a contratação de secretários particulares, auxílio moradia, quando não ocupam um dos imóveis funcionais da Câmara em Brasília, e diárias para viagens oficiais (BRASIL, 2022).

Em 2016, também foi editado o Ato da Mesa nº 74, que dispôs sobre os produtos gráficos relativos à atuação parlamentar e instituiu uma cota específica para produtos gráficos, entendidos como impressão e reprodução de documentos ou publicações e papelaria oficial (BRASIL, 2016).

3.2 OUTRAS EXPERIÊNCIAS NO BRASIL E NO MUNDO

A cota parlamentar não é exclusividade da Câmara dos Deputados. Há a replicabilidade do instrumento em diversas assembleias legislativas e câmaras municipais espalhadas pelo país. O outro braço do Congresso Nacional, o Senado Federal, também possui a referida verba destinada aos senadores enquanto exercem o seu mandato. São conhecidas, ainda, iniciativas semelhantes em parlamentos ao redor do mundo. Esta seção apresenta um breve relato de algumas experiências análogas àquela existente na câmara federal brasileira.

3.2.1 Senado Federal

Chamada de Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar dos Senadores – Ceaps, é normatizada atualmente pelo Ato da Primeira – Secretaria nº 5, de 2014. O instrumento guarda diversas semelhanças com a cota existente na Câmara dos Deputados, especialmente no que se refere as despesas passíveis de ressarcimento, como aluguel de imóvel destinado à instalação de escritório de apoio à atividade parlamentar, locação de meios de transportes, combustíveis, serviços de consultoria, divulgação parlamentar, entre outros (BRASIL, 2014).

Vale ressaltar que a Ceaps é composta por um valor mensal correspondente à soma do valor da verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar para reembolso de diversas despesas,

algumas exemplificadas no parágrafo anterior, e do valor da verba de passagens aéreas dos Senadores. Esse destaque do valor de passagens aéreas difere do que ocorre na Câmara dos Deputados. Outra diferença ocorre na limitação do uso a cinco trechos aéreos, ida e volta, da capital do estado de origem do Senador a Brasília (BRASIL, 2014).

3.2.2 Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF)

A CLDF também estabeleceu um valor mensal destinado a ressarcir seus deputados por gastos necessários à sua atuação parlamentar. O Ato da Mesa diretora nº 19 de 2017 regulamenta a aplicação da Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar, um valor fixo, por deputado, para despesas com locação e manutenção de imóveis e veículos, combustíveis, divulgação da atividade parlamentar e assessoria. Neste último item há uma diferenciação entre assessoria jurídica e assessoria especializada para apoio ao exercício da atividade parlamentar (BRASÍLIA, 2017).

Assim como na Câmara dos Deputados, existe um Núcleo de Verba Indenizatória (NVI) para “verificar, conferir, propor glosas e demais providências pertinentes ao regular processamento da verba indenizatória” (DISTRITO FEDERAL, 2017).

3.2.3 Câmara Municipal de Fortaleza - CE

Na Câmara Municipal de Fortaleza, existe o Serviço de Desempenho Parlamentar (SDP), uma verba mensal destinada às despesas de custeio dos gabinetes dos vereadores. A previsão legislativa desse instrumento consta em seu Regimento Interno:

Art. 213. Além das assessorias previstas em lei, compete a cada Vereador o gerenciamento de despesas inerentes a seu gabinete, pelo Serviço de Desempenho Parlamentar (SDP), tais como: consultorias, correspondências, telefone, combustível, impressos, publicidade, passagens aéreas e fretamento de veículos automotores.

§ 1º O limite das despesas do presente artigo corresponderá a 75% (setenta e cinco por cento) do que couber mensalmente, a mesmo título, aos Deputados Estaduais, devendo ser reajustados os limites desses serviços por Ato da Mesa Diretora, sempre que a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará assim o fizer.

§ 2º A utilização dos serviços previstos neste artigo deverá ser feita mediante requerimento do Vereador ao setor competente da Câmara, que deverá adotar todas as providências legais necessárias ao desembolso financeiro. (FORTALEZA, 2020).

Além da vinculação existente aos limites estabelecidos para os deputados estaduais, norma interna da Câmara Municipal estabeleceu percentuais máximos específicos para cada item de gasto, uma diferença significativa com relação à Câmara dos Deputados, onde os parlamentares podem distribuir livremente o limite mensal entre a maioria dos gastos permitidos na norma (FORTALEZA, 2015).

3.2.4 Estados Unidos

Os deputados americanos possuem uma verba anual para representação parlamentar (*Members' Representational Allowance – MRA*), destinada a suportar a realização de deveres oficiais e representativos do distrito pelo qual eles foram eleitos (USA, 2022). O Manual dos Membros do Congresso (*Members' Congressional Handbook*) regula o uso desses recursos pelos parlamentares. A orientação é de que sejam realizadas despesas razoáveis, ordinárias e necessárias à atividade representativa, como aquelas relacionadas ao processo legislativo, à interação entre eleitores e o governo federal, às ações tomadas pelo deputado como representante do distrito pelo qual ele foi eleito e aos problemas e programas estabelecidos pela Casa (USA, 2022).

Basicamente, a verba anual pode ser usada para pagamento de pessoal, manutenção de escritório, comunicação e viagens, por meio de reembolso ou pagamento direto ao deputado. A distribuição do valor anual entre esses itens é discricionária do parlamentar.

Vale ressaltar, ainda, as proibições existentes para o uso da verba. Além de ela só poder ser usada para despesas oficiais e de representação, não pode ser usada para pagar quaisquer despesas relacionadas a atividades ou eventos que sejam principalmente de natureza social (incluindo eventos esportivos, atividades em parques temáticos, shows e eventos pessoais). Também não pode ser usada para pagar despesas pessoais, de campanha, de partido político relacionadas a campanha, entre outras (USA, 2022).

É interessante que a norma americana prevê um uso “incidental” de equipamentos e suprimentos de propriedade ou alugados, ou cujo custo seja reembolsado pela Câmara dos Deputados, mas apenas quando tal uso for insignificante em natureza, frequência, tempo consumido e despesas. Como exemplo pode-se citar o uso limitado dos recursos públicos para acessar a Internet, enviar ou receber e-mail pessoal, ou fazer chamadas telefônicas (USA, 2022).

Assim como no Brasil, o valor não é transferível para o ano seguinte. Trimestralmente, os desembolsos são publicados no portal, com todos os recibos de despesas de deputados, comissões, lideranças, servidores e unidades administrativas, para que haja transparência. Ao contrário do que ocorre no Brasil, apenas as comissões podem contratar temporariamente serviços de consultoria (USA, 2022).

Ao analisar o caso americano, é notória a preocupação explícita na norma de que os recursos utilizados pelos deputados por meio desse instituto sejam o mais objetivamente possível associados à função representativa do parlamentar.

3.2.5 Reino Unido

A Câmara dos Comuns do Parlamento britânico também destina verba anual para a atuação dos seus parlamentares. Trata-se da realização de despesas com alimentação, hospedagem, pessoal, moradia, entre outros. Na essência a ideia de conceder ao parlamentar condições para o bom exercício de seu mandato não difere daquela existente no parlamento brasileiro. Diferença significativa pode ser vista, no entanto, com relação à operacionalização desse instrumento.

Criada em 2009, a IPSA - *Independent Parliamentary Standards Authority* ou uma autoridade independente de normas parlamentares, em tradução livre, tem a função de estabelecer e administrar os custos, salários e pensões dos 650 membros eleitos e prestar-lhes apoio financeiro no desempenho das suas funções parlamentares (IPSA, 2022).

A entidade é supervisionada por um Conselho, composto por um ex-deputado, um contador qualificado, um ex-juiz de Tribunal Superior e um quarto, de livre escolha. Também nomeia um diretor de conformidade independente, para investigar possíveis violações às normas. Possui um regulamento para o uso da verba pelos parlamentares e adota uma abordagem com base em risco para manter a eficiência no processamento e pagamento dos reembolsos. Anualmente é publicado um relatório de prestação de contas, além de ser possível fazer consultas sobre o uso dos recursos públicos pelos parlamentares (IPSA, 2022).

Há avaliação dos gastos antes e depois do pagamento das despesas, o que pode ensejar a devolução dos valores recebidos pelos parlamentares, em caso de desconformidade ao regulamento. Além disso, possui um terceiro nível de avaliação chamado de “revisões temáticas” (tradução nossa). Consiste em analisar os gastos totais de todos os deputados em uma categoria específica ou gama de categorias, a fim de identificar discrepâncias significativas ou padrões incomuns. A escolha

de que categoria de gastos será analisada por ocasião das revisões temáticas leva em consideração o risco percebido em certas áreas de gastos, discussões técnicas e indicação dos próprios parlamentares e partes interessadas. As revisões temáticas também podem ser influenciadas por eventos significativos, como eleições gerais (IPSA, 2022).

Vale ressaltar ainda que o recrutamento de pessoal para trabalhar na entidade considera o envolvimento em atividades políticas que possam comprometer a independência no trabalho. São solicitadas informações sobre o exercício de cargo em gabinetes parlamentares, se foram feitas doações significativas a membros ou partidos, se houve qualquer outro envolvimento político ativo que pudesse ser relevante ou se representam determinados grupos de interesse. Havendo qualquer dessas condições, o candidato é removido do processo seletivo (IPSA, 2022).

Portanto, a forma escolhida pelo parlamento britânico para gerenciar a verba de atuação de seus parlamentares traz para o processo um grau de profissionalização e independência que possivelmente favorecem a regulação, o controle e a transparência do uso desses recursos.

3.3 CORRUPÇÃO E AS IMPLICAÇÕES SOBRE A CEAP

Em uma pesquisa cujo objeto são recursos públicos utilizados por agentes políticos, o tema corrupção não pode ser afastado. Apesar de não ser o mote deste trabalho, é necessário abordar o assunto e sua relação com a Ceap.

Embora o termo “corrupção” seja corriqueiramente usado, é difícil se chegar a um conceito único, universal. Em grande parte, isso ocorre porque o fenômeno é impactado por questões institucionais, políticas, sociais, culturais e históricas, e, portanto, sua ocorrência difere em um espectro de ambientes, situações, seja de ordem pública ou privada (HAYASHI, 2012).

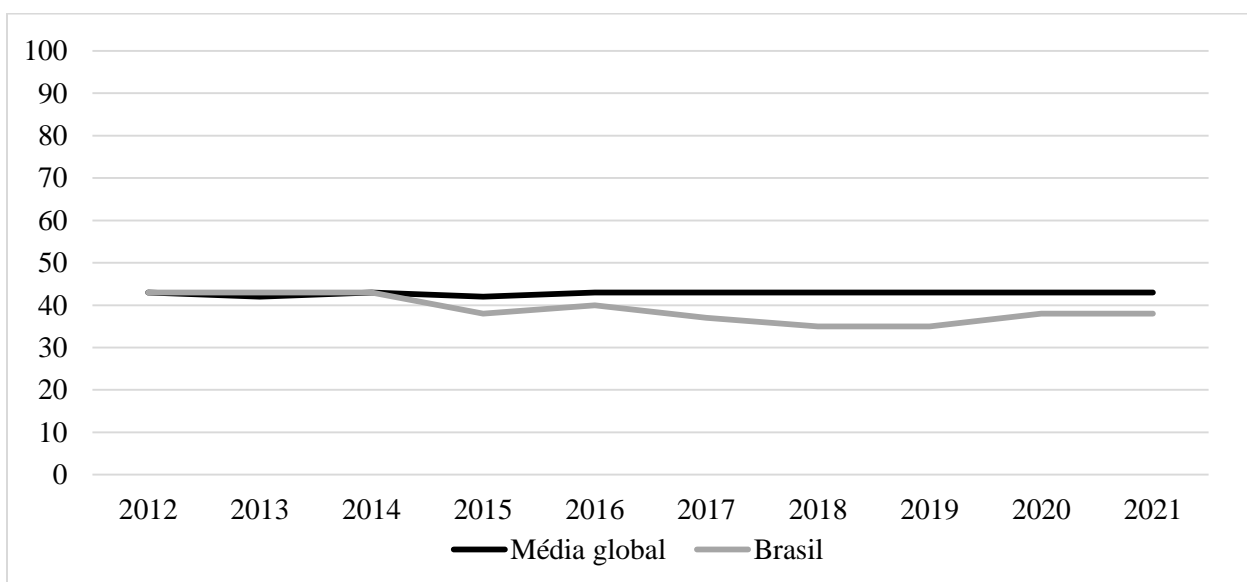
Conceituadas entidades, no entanto, têm feito esforços para se chegar a um conceito. Conforme a UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crimes* – organização internacional de combate às drogas, ao crime organizado transnacional, à corrupção e ao terrorismo:

O conceito de corrupção é amplo, incluindo as práticas de suborno e de propina, a fraude, a apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um funcionário público. Além disso, pode envolver casos de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais e a compra e venda de sentenças judiciais, entre diversas outras práticas. (UNODC, 2022, s. p.).

Já para a Transparência Internacional (TI), organização não-governamental que promove a pesquisa e o desenvolvimento de ferramentas e soluções anticorrupção, trata-se de “abuso de poder para obtenção de ganhos privados ilegítimos, e pode ocorrer tanto no setor público quanto no privado”. Esta entidade, aliás, desenvolveu um indicador sobre o assunto, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC). Produzido desde 1995, o IPC avalia 180 países numa escala de notas entre 0 e 100. Quanto maior a nota, maior é a percepção de integridade do país (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2022).

Em 2021 o Brasil alcançou a nota 38/100, figurando na posição 96 de um total de 180 países. A nota média global é de 43 pontos, e o Brasil tem ficado abaixo da média há alguns anos, conforme o Gráfico 2:

Gráfico 2 – Índice de Percepção da Corrupção no Brasil x Média global



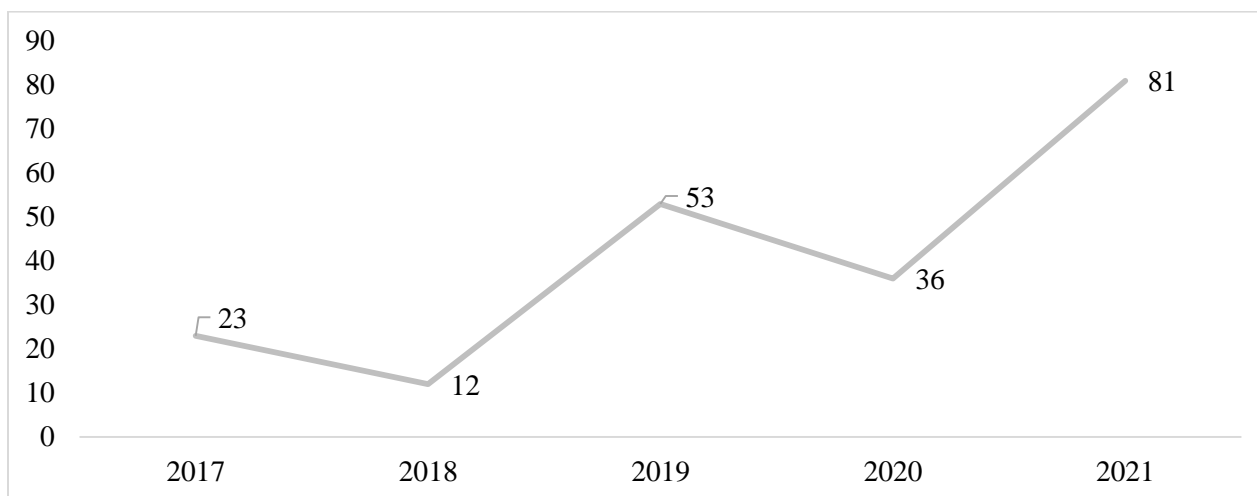
Fonte: Transparência Internacional, 2022.

Diversas iniciativas semelhantes surgiram com o propósito de se obter a quantificação da corrupção por meio de índices. Para Speck, tais tentativas consideram alguns indicadores, entre eles os escândalos relatados na mídia. Dessa forma, os meios de comunicação funcionam como ferramentas nessa quantificação (SPECK, 2000).

Nesse sentido, as denúncias veiculadas pela imprensa relativas à Ceap podem, *per si*, ensejar um alerta. É considerável o número de matérias jornalísticas sobre o assunto, embora essa

constatação seja feita de forma empírica. A própria Câmara, por meio de sua Ouvidoria, recebe denúncias sobre o uso dessa verba, conforme se verifica no Gráfico 3:

Gráfico 3 – Denúncias Ceap na CD



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Brasil (2022).

As denúncias se referem aos itens de despesa fornecimento de alimentação do parlamentar, combustíveis e lubrificantes, divulgação da atividade parlamentar, manutenção de escritório parlamentar, consultoria, passagens aéreas, locação de veículos, fretamento de aeronaves, taxi, pedágio, estacionamento e hospedagem. Questionada sobre a razão do crescimento acentuado em 2021, a ouvidoria informou desconhecer o motivo (BRASIL, 2022).

O TCU também recebe denúncias relativas à cota parlamentar. Entre 2019 e 2022 foram autuados naquele tribunal dez processos de denúncia relativos à cota dos deputados federais e dos senadores, com desfechos diversos. O Acórdão-TCU 3.048/2019 – Plenário, por exemplo, emitiu diversas recomendações à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal sobre o uso das cotas parlamentares (BRASIL, 2022).

Tendo em vista a ocorrência de denúncias no uso da cota, instrumentos de controle têm sido desenvolvidos com vistas ao acompanhamento dos gastos. Um exemplo é a Operação Serenata de Amor, “um projeto aberto que usa ciência de dados com a finalidade de fiscalizar gastos públicos e compartilhar as informações de forma acessível a qualquer pessoa” (OPERAÇÃO SERENATA DE AMOR, 2022).

Idealizada em 2016 por um grupo de cientistas brasileiros, a iniciativa conta com uma campanha de financiamento recorrente para manter o conteúdo hospedado na plataforma *GitHub*. O projeto desenvolveu uma inteligência artificial, o robô Rosie, com a finalidade de analisar os gastos reembolsados pela Ceap, identificar suspeitas e fazer denúncias. Também incentiva a população a questionar os dados, bem como a divulgar as suspeitas nas redes sociais. Após a identificação dos reembolsos suspeitos, uma equipe analisa os dados e destaca aqueles com embasamento suficiente para questionar a Câmara dos Deputados (OPERAÇÃO SERENATA DE AMOR, 2022).

Iniciativas como esta são facilitadas quando a publicidade e a prestação de contas são promovidas pela administração, seja por ofício, ou por determinações dos órgãos de controle, internos ou externos. O princípio da transparência, portanto, constitui um forte elemento de dissuasão de práticas corruptas.

É inegável que reconhecer a corrupção como problema constitui um passo importante na busca pelo seu enfrentamento, por permitir o desenvolvimento de soluções práticas como a citada no parágrafo anterior. A percepção da corrupção gera a descrença no Estado e nas suas instituições, e isso tem um custo político alto, que precisa ser considerado (SPECK, 2000). Portanto, tendo em vista que a corrupção gera reflexos negativos sob os aspectos econômico, social, político e cultural, o tema deve estar inserido em um amplo debate sobre governança (HAYASHI, 2012).

4 METODOLOGIA

Esta pesquisa é de natureza exploratória com abordagem mista, quantitativa e qualitativa. A partir da relação verificada entre os componentes da cota e as atividades consideradas eleitoralmente úteis, foram coletados dados sobre o uso desse instrumento na Câmara dos Deputados, os quais foram tratados estatisticamente com a utilização de tabulações simples. Então, foram feitas análises para identificar prevalências e tecer comparações relacionadas à atuação dos parlamentares e à busca por manterem-se ligados às suas bases, à luz do referencial teórico escolhido. O estudo, considerados os objetivos pretendidos, foi organizado da forma como se segue.

Primeiramente foi realizado levantamento bibliográfico sobre comportamento parlamentar e conexão eleitoral. A partir disso, foi feita revisão de literatura sobre o tema, com destaque para as obras mais relevantes relacionadas ao modelo distributivista, que se insere na vertente da teoria da escolha racional, no âmbito do neoinstitucionalismo. Foram utilizados autores clássicos, mas sempre buscando relacioná-los a estudos mais recentes. Dessa forma, buscou-se o conhecimento teórico referente à contextualização do objeto estudado.

Seguiu-se levantamento inicial de informações sobre a Ceap na Câmara, com um breve histórico de sua criação e modificações ao longo dos anos até a sua configuração atual, além de uma apresentação da magnitude dos recursos movimentados por meio desse instrumento. Também foram trazidos exemplos de parlamentos que adotam instrumento similar. Foi feita, ainda, breve análise sobre o tema corrupção e sua relação com a cota.

Em seguida, na busca por alcançar o primeiro objetivo específico, foi feita relação entre os componentes da cota, previstos no Ato da Mesa nº 43, de 2009, e as atividades de atuação parlamentar definidas por Mayhew (1974) - *advertising, credit claiming e position taking*. Vale ressaltar que a teoria norte-americana se baseou na observação do congresso daquele país, mas, pragmaticamente é observada a replicabilidade das atividades realizadas pelos parlamentares em outros legislativos. Foi feita, portanto, a devida revisão teórica para aplicação ao caso brasileiro e ao objeto de estudo.

Foi incluída, na tipologia, a atividade de “aproximação com as bases” visando agregar os gastos que não se enquadravam diretamente nas três dimensões de Mayhew, mas que teriam, em princípio, potencial para promover essa aproximação entre representantes e representados. Vale lembrar que essa foi uma atividade fortemente considerada pelos próprios parlamentares, conforme visto no Gráfico 1, no capítulo 2 deste trabalho. Eles definiram visita às bases, pedidos dos eleitores,

contatos com a sociedade civil e contatos com líderes locais como atividades muito importantes para seu futuro eleitoral.

Como o trabalho tem por objetivo específico relacionar os componentes da Ceap com dimensões da atuação parlamentar identificadas na obra de Mayhew (1974), no que for possível, e em outras eventuais atividades consideradas eleitoralmente úteis, propõe-se a análise mostrada no Quadro 1.

Quadro 1 – Relação das atividades eleitoralmente úteis e os componentes da Ceap

Componentes Ceap	<i>Advertising</i>	<i>Credit claiming</i>	<i>Position Taking</i>	Aproximação com as bases	Não relacionável
Passagens aéreas				X	
Telefonia				X	
Serviços e produtos postais				X	
Manutenção de escritórios de apoio à atividade parlamentar				X	
Assinatura de publicações			X		
Fornecimento de alimentação do parlamentar					X
Hospedagem				X	
Outras despesas com locomoção (locação e fretamento de veículos, taxi, e passagens terrestres)				X	
Combustíveis e lubrificantes				X	
Serviços de segurança				X	
Consultorias e trabalhos técnicos			X		
Divulgação da atividade parlamentar	X	X	X	X	
Participação em cursos, palestras, congressos e eventos	X		X		
Complementação					X

Componentes Ceap	<i>Advertising</i>	<i>Credit claiming</i>	<i>Position Taking</i>	Aproximação com as bases	Não relacionável
do Auxílio moradia					
Aquisição de <i>tokens</i> e certificados digitais					X

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Portanto, os componentes da cota foram avaliados a partir da possibilidade de promover essas atividades de aproximação com as bases. Gastos realizados no estado pelo qual o parlamentar foi eleito e não diretamente relacionados às dimensões de Mayhew também foram considerados como indicação de aproximação com suas bases.

Vale ressaltar que, como a cota parlamentar tem múltiplos componentes, esta pesquisa contemplou aqueles que puderam ser analiticamente relacionados com as dimensões mencionadas. Os demais (fornecimento de alimentação do parlamentar, complementação do auxílio moradia e aquisição de *tokens* e certificados digitais) não foram objeto de análise.

Embora relevantes para a atuação profissional, o auxílio alimentação – direito largamente concedido no Brasil aos trabalhadores formais – e a ajuda de custo para gastos com moradia não são exclusivos da atividade parlamentar, tampouco sua ausência do rol de despesas reembolsadas pela cota comprometeriam, significativamente, a prática das atividades parlamentares identificadas. Já o item “aquisição de *tokens* e certificados digitais”, incluído por meio do Ato da Mesa nº 240, de 13 de junho de 2022, foi excluído da análise por ainda não haver dados disponíveis para a pesquisa (BRASIL, 2022).

A partir da organização do rol de componentes a serem avaliados, foi feita pesquisa documental relativa às notas fiscais reembolsadas no âmbito da Ceap. Isso permitiu analisar, com base na natureza dos gastos e na discussão teórica, se de fato os gastos se relacionam com a atuação própria do mandato do parlamentar e com as intenções de proximidade com as bases. Metodologicamente, a pesquisa documental ocorreu da forma descrita a seguir.

Inicialmente, foi escolhido o ano de 2018 para se calcular a amostra de dados a ser analisada. Tendo em vista a ocorrência da pandemia do novo coronavírus, que impactou o funcionamento da Câmara em 2020 e em parte de 2021, esses anos não foram selecionados. O ano de 2019, por ser o primeiro ano da atual legislatura, também foi descartado pois poderia refletir um período de ajustes, acomodação ao parlamento, sobretudo pelos parlamentares novatos. O ano de

2022, por ser o ano corrente, tampouco foi escolhido pela impossibilidade de se esperar a sua conclusão para a obtenção dos dados completos. Assim, o ano de 2018, último da legislatura passada, foi o escolhido para ser analisado.

Foi, então, solicitada por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) a lista dos parlamentares que estiveram em exercício no ano de 2018. A solicitação nº 220324-000184 foi respondida por meio de uma tabela em Excel contendo os dados de nome civil do parlamentar, partido político, condição do mandato (titular, suplente etc.), datas de início e fim do mandato e o total de dias que esteve em exercício na Câmara.

Obteve-se assim, portanto, a população do estudo, com um universo de 558 parlamentares em exercício no ano de 2018, entre titulares e suplentes. Desse total, 9,85% representavam parlamentares do sexo feminino; 11,6% dos deputados eram eleitos por estados da Região Norte, 27,5% da Região Nordeste, 16,1% da Região Sul, 35,0% da Região Sudeste e 9,8% da Região Centro – Oeste. Vale destacar ainda que a população contemplava os 28 partidos políticos com representação na Casa, naquele ano específico.

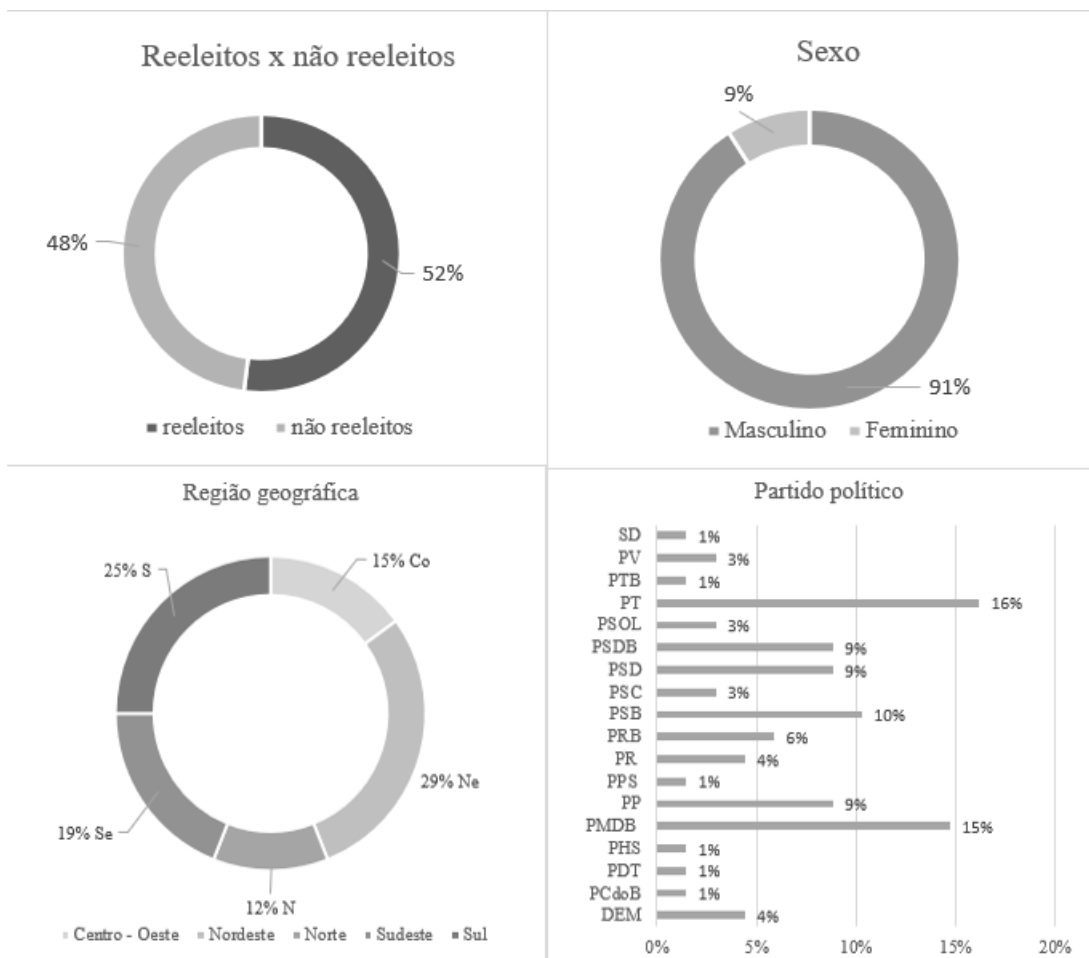
Foi feito então um cálculo do tamanho da amostra (n), considerando um desvio-padrão (DP) de 50%, um nível de confiança (Z) de 90%, e uma margem de erro (E) de 10%. A fórmula utilizada para o cálculo pode ser vista a seguir:

$$n = ((DP \times Z) / E)^2$$

Cumprir informar que, para o nível de confiança de 90%, foi associado o fator de confiança de 1,645. O cálculo acima descrito (MITTAL, 2015) resultou em um valor $n = 67$ parlamentares.

Tendo sido definido o tamanho da amostra, foi utilizada a função de sorteio aleatório do Excel, sem reposição, e selecionados 67 parlamentares dentre aqueles que constavam da lista de parlamentares em exercício no ano de 2018. A amostra selecionada apresentou a configuração demonstrada no Gráfico 4:

Gráfico 4 – Configurações da amostra selecionada



Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base na amostra selecionada.

A partir disso, foi extraída do portal da Câmara dos Deputados, no endereço <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile>, a planilha em *Microsoft Excel* com todas as despesas custeadas pela cota no ano de 2018. Foi feita, então, a organização da planilha, mantendo-se apenas os parlamentares da amostra anteriormente selecionada. Assim, os documentos fiscais dos componentes da cota escolhidos para análise foram organizados e categorizados para obtenção dos resultados auferidos.

Os documentos foram organizados por componentes da cota. A quantidade de dados analisados variou em cada componente, sendo observado um mínimo de 20%, em observância ao princípio de Pareto, o qual supõe que, normalmente, 80% dos efeitos são derivados de 20% das causas (PARETO, 1984).

A análise documental também permitiu avaliar como o uso do instrumento se dá em cada um dos doze componentes aderentes à tipologia proposta. Para cada um deles, foi analisado o comportamento nos últimos anos e, quando possível, detalhamentos extraídos dos documentos que apontaram o propósito final do gasto. Foi possível, ainda, observar como se dá o uso dos recursos entre os deputados, para estabelecer comparações por número de mandatos, com vistas a alcançar o terceiro objetivo específico.

Com base na amostra de parlamentares utilizada, foi observado como se comportaram os parlamentares que haviam sido reeleitos e os demais, que não eram deputados federais na legislatura anterior. Além disso, foi feita também a comparação entre o uso da Ceap por parlamentares com números de mandatos diferentes.

Por fim, foram estabelecidas análises relativas à taxa de reeleição da Câmara, observando como se comportaram os percentuais de parlamentares reeleitos antes da cota e após a sua instituição em 2009. Foi observado o período de 3 legislaturas anteriores e 3 posteriores a essa data. Vale ressaltar que o resultado obtido relacionado a esse objetivo específico foi analisado a partir da premissa de que há diversas variáveis envolvidas em um pleito eleitoral, como coalizões, fundo partidário e eleitoral, financiamentos diversos de campanha, entre outras.

Como fontes primárias, foram utilizados os dados provenientes da página da transparência da Câmara dos Deputados. Como fontes secundárias, informações disponibilizadas por outros órgãos oficiais. A eventual ausência de informações disponíveis foi suprida por meio de solicitações aos órgãos responsáveis pelos dados.

Esse foi o caminho percorrido na busca por responder aos objetivos e à própria questão da pesquisa. Na última parte do trabalho, são apresentadas as conclusões obtidas e reflexões percebidas ao longo do desenvolvimento desse estudo.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 ATIVIDADES ELEITORALMENTE ÚTEIS E A COTA PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR

Como já mencionado anteriormente, esta pesquisa pretende responder à seguinte questão: como a existência e a configuração da cota para o exercício da atividade parlamentar na Câmara dos Deputados se relaciona com a atuação parlamentar e com a conexão entre o parlamentar e seus eleitores? Reescrevendo, há, nesse instituto, características ou elementos capazes de promover essa aproximação entre os representantes e seus representados?

O presente capítulo apresenta a relação entre os dados obtidos sobre o uso da cota parlamentar e o referencial teórico de comportamento parlamentar segundo o modelo distributivista. Dessa forma, os seguintes componentes da Ceap foram analisados como potenciais instrumentos de promoção da atuação parlamentar, por meio de atividades eleitoralmente úteis. Os itens foram reorganizados no Quadro 2.

Quadro 2 – Componentes da Ceap que guardam relação com atividades eleitoralmente úteis

<i>Advertising</i>	<i>Credit claiming</i>	<i>Position taking</i>	Aproximação com as bases
Divulgação da atividade parlamentar; Participação em cursos, palestras, congressos e eventos	Divulgação da atividade parlamentar	Divulgação da atividade parlamentar; Consultoria e trabalhos técnicos; Participação em cursos, palestras, congressos e eventos; Assinatura de publicações	Divulgação da atividade parlamentar; Passagens aéreas; telefonia; serviços e produtos postais; manutenção de escritórios de apoio à atividade parlamentar; hospedagem; outras despesas com locomoção (locação e fretamento de veículos automotores, aeronaves e embarcações; Taxi, pedágio e estacionamento; e passagens terrestres, marítimas e fluviais; combustíveis e lubrificantes); e serviços de segurança

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Ressalva-se que a categorização proposta não reflete a intenção final do parlamentar, altamente subjetiva e de caráter personalíssimo, impossível de ser conhecida por terceiros. Isso posto, observa-se que, dos 15 componentes, 12, ou 80%, possuem algum potencial de aderência às

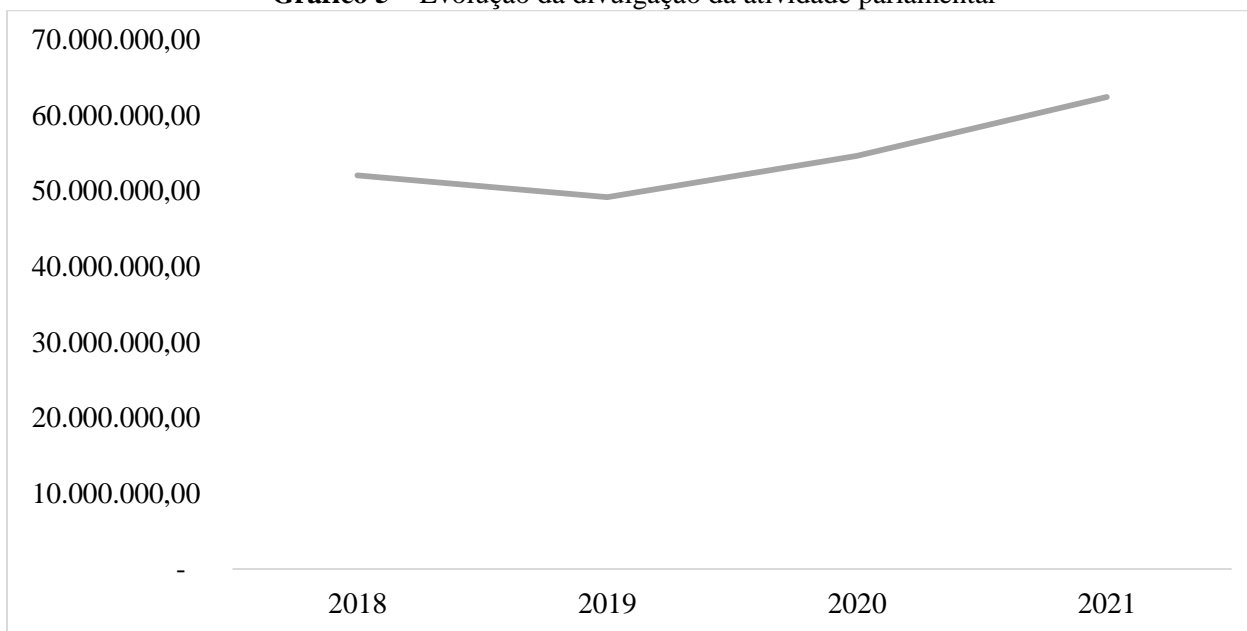
atividades eleitoralmente úteis, de acordo com a metodologia utilizada nesta pesquisa. Os tópicos seguintes trazem a análise de cada um deles.

5.1.1 Divulgação da atividade parlamentar

Este item se refere a despesas realizadas com o intuito de se propagar a imagem e os feitos do parlamentar junto ao seu eleitorado. Alguns exemplos desse tipo de gasto são a produção e edição de textos para imprensa, produção de relatório de notícias, produção de boletins, outdoors, edição de vídeos, gerenciamento de sites, entre outros. A pesquisa analisou se, a partir da amostra selecionada, os documentos fiscais demonstram essa relação com as atividades de *advertising*, *credit claiming*, *position taking* e aproximação com as bases.

Antes de apresentar os dados obtidos, vale demonstrar de que forma esse componente tem se comportado nos anos recentes. Essa informação se depreende do Gráfico 5.

Gráfico 5 – Evolução da divulgação da atividade parlamentar



Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

O Gráfico 5 aponta valores gastos em 2018, último ano da legislatura anterior, e 2019, primeiro ano da atual legislatura, sugerindo um equilíbrio entre esses anos. Vale ressaltar que com a pandemia do coronavírus, a forma de trabalho e a mobilidade das pessoas foram diretamente

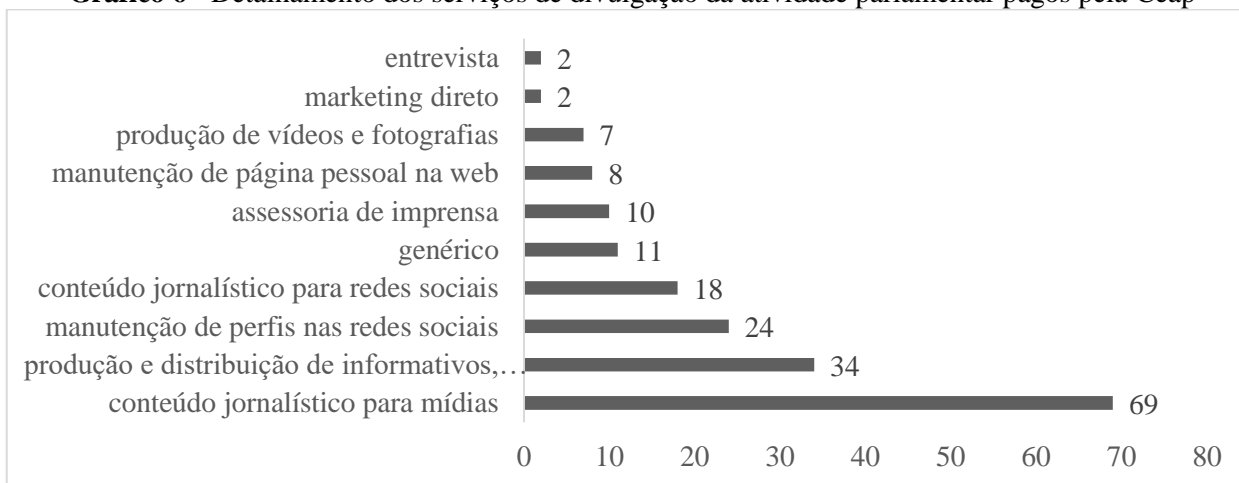
afetadas, inclusive no parlamento. Dessa forma, há que se considerar essas variáveis na análise do período. Apesar dessa realidade, verificou-se um aumento do gasto com esse componente em 2020 e 2021.

Cumprir informar que todos os 67 parlamentares pertencentes à amostra realizaram gastos com divulgação da atividade parlamentar em 2018, o ano analisado. No total, foram analisados 185 documentos fiscais, cujas descrições se enquadravam nas seguintes categorias:

- produção de conteúdo jornalístico para mídias diversas como rádio, TV, jornais, sites;
- produção de conteúdo jornalístico para redes sociais;
- produção e distribuição de informativos, folders e outdoors;
- manutenção de página pessoal na internet;
- manutenção de perfis em redes sociais;
- produção de vídeos e fotografias;
- assessoria de imprensa;
- entrevistas;
- marketing direto; e
- genérica (não houve detalhamento do serviço prestado).

O Gráfico 6 detalha a quantidade de documentos fiscais analisados por categoria:

Gráfico 6 - Detalhamento dos serviços de divulgação da atividade parlamentar pagos pela Ceap



Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

A título exemplificativo, o Quadro 3 demonstra a descrição obtida em alguns documentos fiscais analisados e sua respectiva categoria:

Quadro 3 – Exemplos de descrição dos serviços de divulgação da atividade parlamentar pagos pela Ceap

Descrição constante dos documentos fiscais	Categoria
Produção de 4 programas de rádio mensais de 10 minutos cada para divulgação da atividade parlamentar. Temas: Embargos da União Européia; Cadastro positivo; Saúde Regional; e Paralisação dos caminhoneiros.	Produção de conteúdo jornalístico para mídias diversas como rádio, TV, jornais, sites
Divulgação da atividade parlamentar por meio da produção de vídeos e artes para as redes sociais do deputado	Produção de conteúdo jornalístico para redes sociais
10.000 boletins informativos “Um deputado e um projeto para Santa Maria da Vitória – BA”	Produção e distribuição de informativos, folders e outdoors
Atualização e operação periódica do portal da internet, com produção, formatação e divulgação de conteúdo da atividade parlamentar.	Manutenção de página pessoal na internet
Organização e operacionalização da comunicação do parlamentar nas redes sociais <i>Facebook, Instagram e Twitter</i>	Manutenção de perfis em redes sociais
Divulgação da atividade parlamentar. Atividades fotográficas e similares	Produção de vídeos e fotografias
Assessoria de comunicação do deputado, incluindo relacionamento com a imprensa do Rio Grande do Norte, planejamento estratégico e acompanhamento das ações parlamentares	Assessoria de imprensa
Entrevista na Grande FM, no mês de abril, para divulgação de atividades parlamentares na viabilização de recursos federais para construção do conjunto Dioclécio Artuzi e da quadra de esportes Menodora Fialho de Figueiredo em Dourados/MS	Entrevistas
Coleta e cadastramento de contatos telefônicos, diagramação de mensagens com notícias da página do mandato na internet, envio para os telefones cadastrados	Marketing direto
Serviços de divulgação	Genérica

Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

No Quadro 4, podem ser visualizados alguns exemplos dos temas das publicações exibidas na mídia e em redes sociais dos parlamentares, no período indicado nas notas fiscais, e sua correlação com as atividades eleitoralmente úteis de Mayhew (1974):

Quadro 4 – Temas das publicações em mídias e em redes sociais e as atividades eleitoralmente úteis

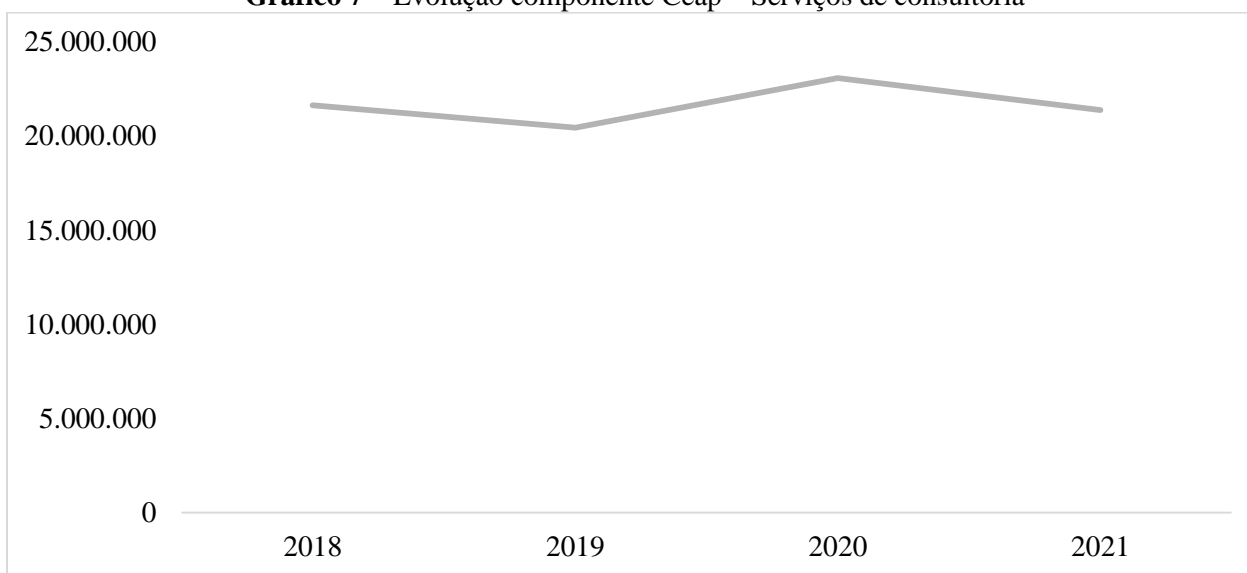
Publicações	Categoria
<ul style="list-style-type: none"> - Matérias divulgadas no Jornal <i>O Vigilante</i>, em março, para divulgação da atividade parlamentar na viabilização de recursos federais para compra de equipamentos da Clínica da mulher e construção de centro de diagnóstico de Dourados/MS. - Divulgação de atividade parlamentar referente a liberação de recursos do Ministério da Saúde para o Município de Cascavel, oriundos de emenda parlamentar do deputado. - “Amigos, também consegui recursos na ordem de 340 mil Reais para a compra de três ambulâncias e quatro kits odontológicos para Mauriti. Os recursos foram empenhados pelo Ministério da Saúde”. - “Conseguí mais verbas junto ao Ministério da Saúde, no valor de 210 mil Reais, para a compra de duas ambulâncias e dois kits odontológicos para Várzea Alegre. O recurso foi empenhado pelo Ministério da Saúde” 	<i>Credit claiming</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Divulgação da atividade parlamentar, onde o deputado aborda sua atividade no parlamento e o tema Reforma da Previdência. Matéria veiculada na Rádio Marabá, dia 26/11/2018, das 7:00h às 7:05h. - Deputado lamenta corte de verba para o CNPq e defende investimentos em educação. - “Estamos trabalhando e discutindo esta pauta (reforma da previdência) com o cuidado necessário para com os trabalhadores brasileiros, o trabalhador do campo e policiais a nível nacional. Temos consciência de que essa reforma é necessária e árdua, porém, defendo a mudança de pontos cruciais como a alteração da idade mínima para mulheres, criação de uma regra de transição para homens com menos de 50 anos e mulheres com menos de 45 e, sem a exigência de 49 anos de contribuição para ter direito ao benefício integral”. 	<i>Position taking</i>
<ul style="list-style-type: none"> - “Feliz Dia do Trabalho a todos os queridos amigos”. - “Parabéns para todas as mulheres de luta! #8demarço #DiaInternacionalDasMulheres”. 	<i>Advertisng</i>

Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

Portanto, as análises desse componente da Ceap indicam uma larga utilização desses recursos pelos parlamentares, em todos os anos, independentemente de trabalho remoto ou presencial. Além disso, o seu uso pode ser claramente relacionado às atividades eleitoralmente úteis observadas no referencial teórico.

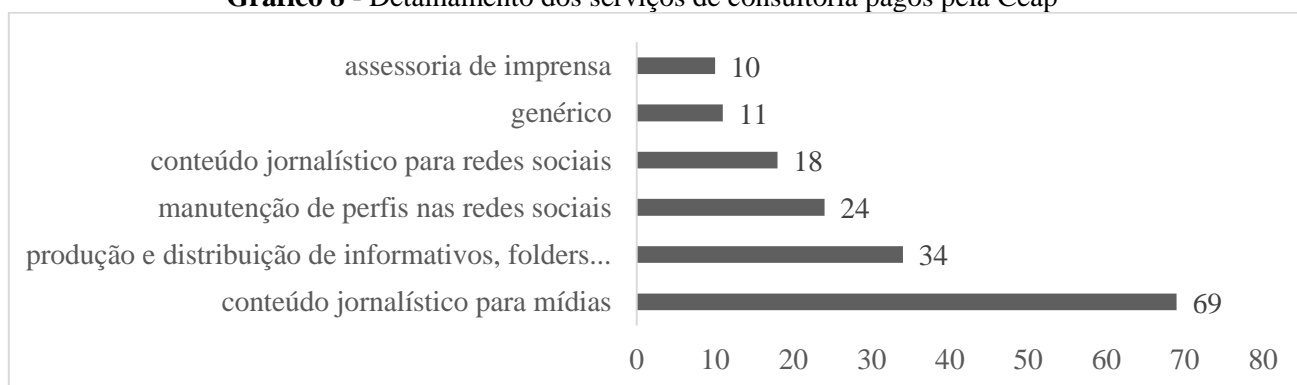
5.1.2 Serviços de consultoria

A despesa com consultoria na Câmara dos Deputados possui o histórico recente apresentado no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Evolução componente Ceap – Serviços de consultoria

Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

Da análise do Gráfico 7, infere-se que se trata de uma despesa com pouca variação ao longo dos anos. Mesmo nos anos da pandemia, o gasto se manteve nos patamares previamente verificados. Em 2018, para a amostra selecionada, houve 280 comprovantes de despesas nesse componente da cota, dos quais 57 (20%) foram analisados. Dessa análise, foi possível classificar os gastos em pesquisa socioeconômica, pesquisa de opinião, elaboração de parecer, realização de estudos e acompanhamento legislativo. Além disso, quando a descrição constante do comprovante não era detalhada, o gasto foi classificado como “genérico”. A quantidade de componentes analisada por categoria pode ser vista no Gráfico 8.

Gráfico 8 - Detalhamento dos serviços de consultoria pagos pela Ceap

Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

O Quadro 5 demonstra a descrição obtida em alguns documentos fiscais analisados e sua respectiva categoria:

Quadro 5 – Exemplos de descrição dos serviços de consultoria pagos pela Ceap

Descrição constante dos documentos fiscais	Categoria
Referente a pesquisa de opinião pública quantitativa com 1850 entrevistas realizada entre os dias 7 e 10/11/2018 nas cidades de Curitiba, Maringá, Apucarana, Paranavaí, Mandaguari, Londrina, Cascavel e Foz do Iguaçu para ouvir a população sobre temas em debate na CD, que são estatuto do desarmamento (PL 3722/2012) e reforma da previdência (PL287/16)	Pesquisa de opinião pública
Pesquisa socioeconômica em microrregiões do norte do Maranhão para apoio a atividade parlamentar	Pesquisa socioeconômica
Suporte técnico com análise, pesquisa, coleta de dados e levantamento de informações referentes a propostas e projetos de lei referentes ao tema incentivo e geração de emprego e renda em diferentes países, para apoio do exercício legislativo do mandato parlamentar	Realização de estudos
Contratação de serviço de consultoria e trabalhos técnicos para apoio ao exercício da atividade parlamentar do deputado	Genérico
Parecer técnico e análise administrativa de possibilidade ou viabilidade de extinção/agrupamento de ministérios por ato do novo presidente eleito. Atribuições do presidente da república/atribuição do parlamento	Elaboração de parecer
Acompanhamento da PEC 253/2016	Acompanhamento legislativo

Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

Com base na análise realizada, percebe-se que as despesas efetuadas para este item da Ceap se relacionam, principalmente, com a intenção de dotar o parlamentar de conhecimento técnico para o exercício da atividade legislativa. Decorre desse fato a escolha do item como instrumento de obtenção de subsídios para *Position taking*, conforme o referencial teórico utilizado.

Vale destacar que na amostra de documentos analisados, 33% traziam descrições genéricas, o que compromete sobremaneira a transparência dos gastos. Foram constatadas ainda outras incorreções, como a aposição de documentos relacionados a consultoria, mas que na verdade se referem a outras categorias de gasto, como divulgação da atividade parlamentar. Por fim, foram frequentes as vezes em que o *link* de direcionamento ao documento fiscal devido não retornava o documento, o que enseja maior cuidado do órgão da Casa responsável pelo gerenciamento dessas

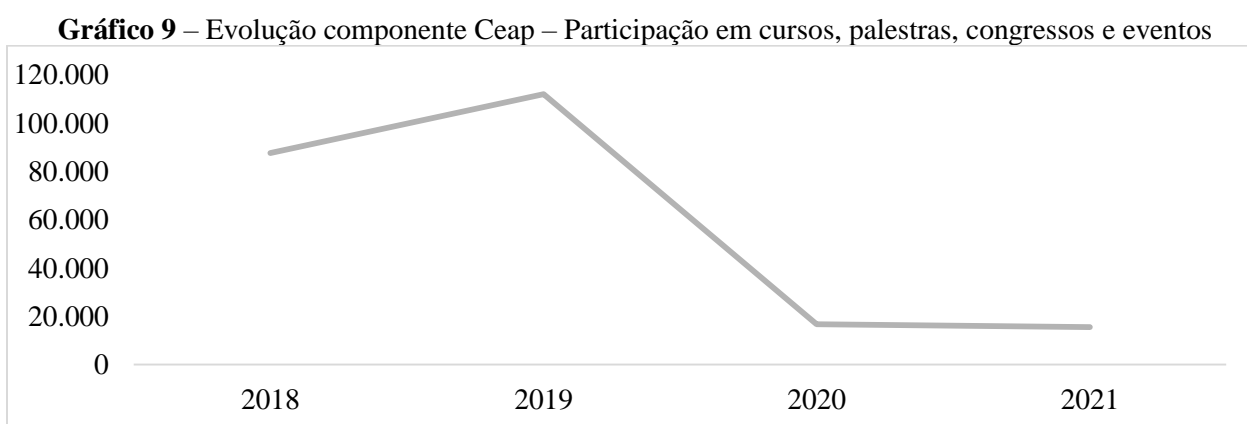
informações, a fim de se assegurar que o gasto realizado tenha sido para a finalidade permitida e que haja a transparência necessária das informações.

Cumprir informar, ainda, que a Câmara dos Deputados também possui uma consultoria legislativa, órgão de assessoramento técnico aos deputados e a outros departamentos da Casa, para elaboração de estudos, notas técnicas, minutas de propostas legislativas e discursos parlamentares. É formada por servidores efetivos da Câmara e dividida em áreas temáticas (BRASIL, 2022).

5.1.3 Participação em cursos, palestras, congressos e eventos

Vale destacar que esse componente foi incluído como relacionável a atividades de *advertising* ou *position taking* porque, em princípio, um parlamentar usa esses espaços como congressos, eventos e correlatos para ser visto ou para posicionar-se sobre algum tema que esteja sendo debatido. A participação em cursos também, em última análise, pode ter impacto sobre sua atividade legislativa na medida em que torna o deputado mais capacitado em áreas relacionadas ao exercício do seu mandato.

A evolução dos gastos nesse componente da cota nos últimos anos pode ser visualizada na do Gráfico 9 abaixo.



Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

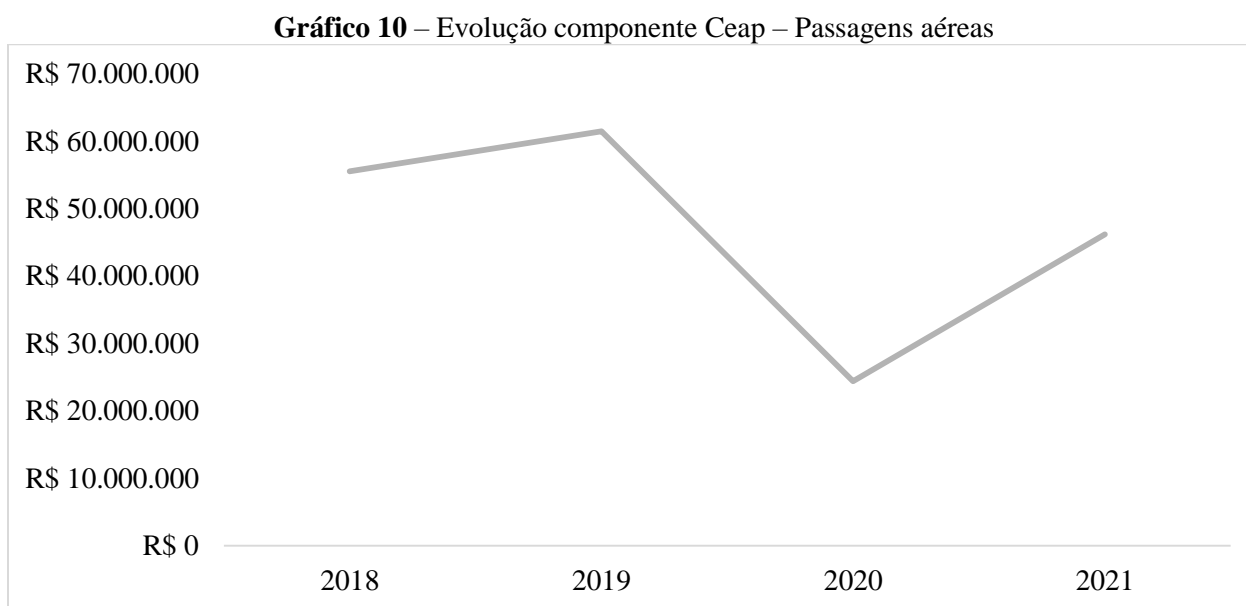
Inicialmente, vale apontar que houve um decréscimo significativo no uso desses recursos pelos parlamentares nos anos de 2020 e 2021, anos da pandemia. Trata-se de uma despesa de pequeno valor no âmbito da Ceap, não largamente utilizada pelos parlamentares. Em 2018, três deputados da amostra destinaram os recursos da cota para esse fim. Refere-se a despesas com

treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial, mentoria de comunicação falada e oratória, com foco em eloquência e estratégia de comunicação; aulas individuais de inglês intensivo; e participação no 17º Congresso de Rádio e Televisão promovido pela Associação Catarinense de Rádio e Televisão.

Percebe-se, portanto, que os recursos são distribuídos entre cursos que promovem a capacitação pessoal e profissional dos parlamentares e a participação em eventos de interesse do parlamentar. Vale ressaltar que essa despesa só pode ser gasta pelo próprio parlamentar, não se estendendo a servidores de seu gabinete.

5.1.4 Passagens aéreas

Inicialmente, vale destacar como tem sido a evolução dos gastos nesse componente da cota nos últimos anos por meio do Gráfico 10:



Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

Algumas informações decorrem da análise do Gráfico 10, acima. Não se verificou diferenças significativas entre os gastos nos anos de 2018 (último ano do mandato parlamentar e ano eleitoral) e 2019 (início de uma nova legislatura). Embora tenham ocorrido gastos nesse componente durante a pandemia, verificou-se uma queda acentuada no uso dos recursos em 2020,

seguida por uma ascensão no exercício de 2021, quando teve início uma retomada das atividades. Portanto, as restrições de mobilidade impostas pela condição sanitária impactaram sobremaneira esse item.

Para a amostra de parlamentares selecionada, verificou-se que em 2018 foram emitidos 8.418 bilhetes de passagens aéreas, o que representa uma média de 10 bilhetes mensais por parlamentar (considerando o ano com 12 meses, sem exclusão de férias ou recesso parlamentar).

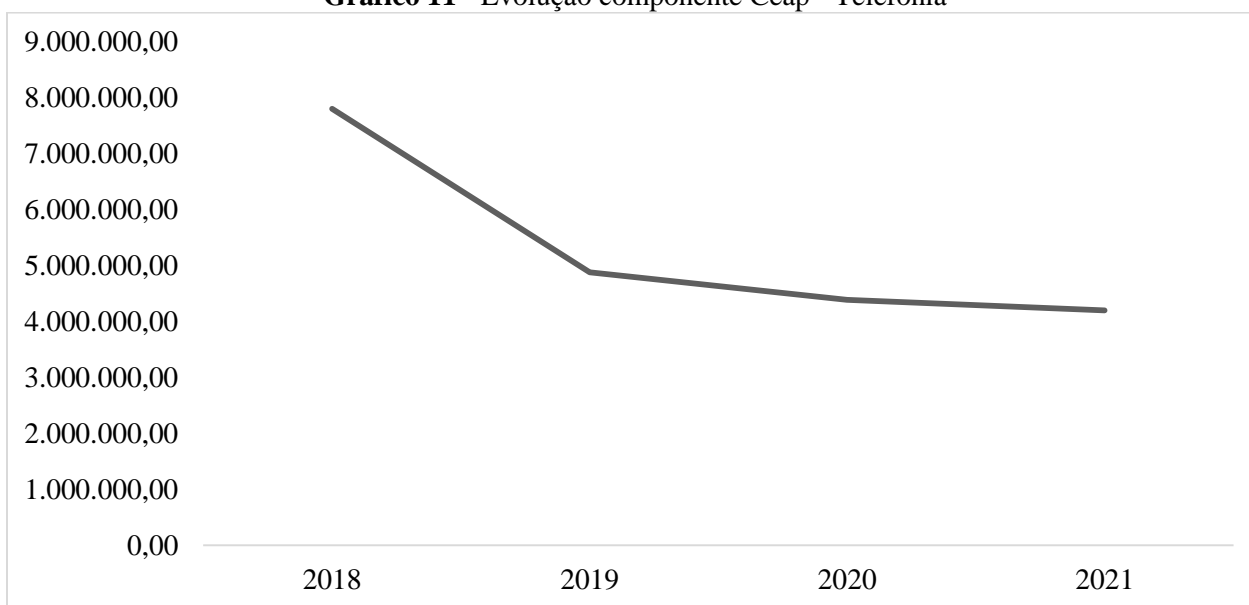
Desse total, 3.026 bilhetes (36%) foram analisados quanto ao destino e à identidade do passageiro. Dessa análise, foi possível verificar que, em média, 88,7% dos bilhetes analisados possuíam como origem ou destino alguma localidade do estado pelo qual o parlamentar fora eleito. Essa informação revela que, a despeito de não haver exigência legal para que as passagens emitidas sejam para o estado da base do deputado, como se verifica em outras Casas legislativas, na Câmara dos Deputados o parlamentar usa esses recursos, com frequência significativa, para visitar a sua base eleitoral.

Cumprе ressaltar que, atualmente, com os recursos tecnológicos disponíveis, a presença física em determinado ambiente pode ser prescindida e o fato de um parlamentar estar presente em determinado local tampouco é condição suficiente para afirmar que estava promovendo aproximação com as suas bases. Essa confirmação poderia vir da agenda do parlamentar, o que não foi objeto desse trabalho. No entanto, o resultado obtido sugere, com base no referencial teórico utilizado, uma busca por aproximação.

Verificou-se ainda que em 87% dos bilhetes analisados os próprios parlamentares constam como passageiros. Embora o Ato da Mesa que regula a cota preveja o uso dos recursos por assessores, a pesquisa mostrou que os deputados costumam ir pessoalmente até as suas bases por meio do uso de passagens custeadas pela cota parlamentar, o que também denota uma busca por uma ligação de forma mais pessoal com as bases eleitorais.

5.1.5 Telefonia

A despesa com telefonia no âmbito da Ceap apresenta a configuração detalhada no Gráfico 11:

Gráfico 11 - Evolução componente Ceap - Telefonia

Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

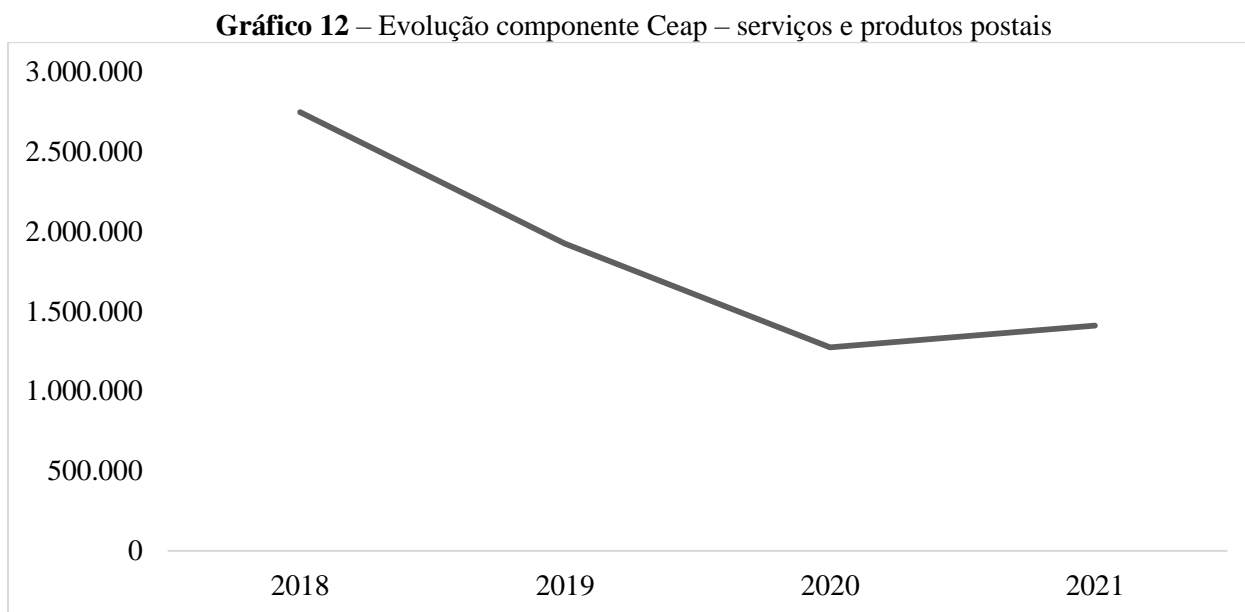
Observando o Gráfico 11, é possível ver que o valor mais alto da série ocorre em 2018, último ano da legislatura passada. Nos anos seguintes a despesa possui um comportamento mais uniforme, não se verificando mudanças significativas nos anos da pandemia, o que de fato não era esperado, dado que os contratos com as companhias de telefone foram mantidos no período, e o uso do telefone, fixo ou móvel, que já é imprescindível atualmente, se torna ainda mais relevante durante períodos de redução de mobilidade.

O componente de telefonia foi considerado aderente à tipologia pelo entendimento de que o seu uso pelo parlamentar favorece que ele mantenha contato com diversos atores, inclusive eleitores, por meio de ligações telefônicas e outros recursos disponíveis atualmente nos *smartphones*. Inclusive esse é um dos componentes sempre presentes quando se analisa recursos destinados à atuação parlamentar, inclusive em outros parlamentos.

Vale ressaltar que, tendo em vista a necessidade de se resguardar a inviolabilidade do sigilo telefônico, as despesas telefônicas são reembolsadas por meio da cota com a apresentação da folha de rosto da conta telefônica, seguida do comprovante de quitação. Assim, não foi possível, para esse componente, a realização de análise mais detalhada.

5.1.6 Serviços e produtos postais

O comportamento dos gastos nesse componente da cota, nos últimos anos, está apresentado no Gráfico 12:



Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

Depreende-se, da análise do Gráfico 12, que o gasto maior ocorreu no último ano da legislatura anterior, e que houve um decréscimo significativo em 2019, primeiro ano da atual legislatura. Nos anos seguintes, a despesa se estabilizou, a despeito da pandemia.

Vale ressaltar que os serviços e produtos postais custeados pela cota são aqueles previstos nos contratos firmados pela Câmara dos Deputados, sendo vedada aquisição de selos e o envio de cartões postais. O parlamentar pode fazer uso de uma requisição de serviços postais (RSP) para envio de encomendas ou correspondências ou pedir um reembolso em caso de realizar a despesa sem a intermediação da Câmara (BRASIL, 2009).

Assim como ocorre com o item de telefonia, os gastos com serviços postais não são discriminados tendo em vista o sigilo de correspondência. Embora não tenha sido possível uma análise mais detalhada, cumpre informar que os parlamentares constantes da amostra, no ano de 2018, usaram R\$ 379 mil da cota para esse fim.

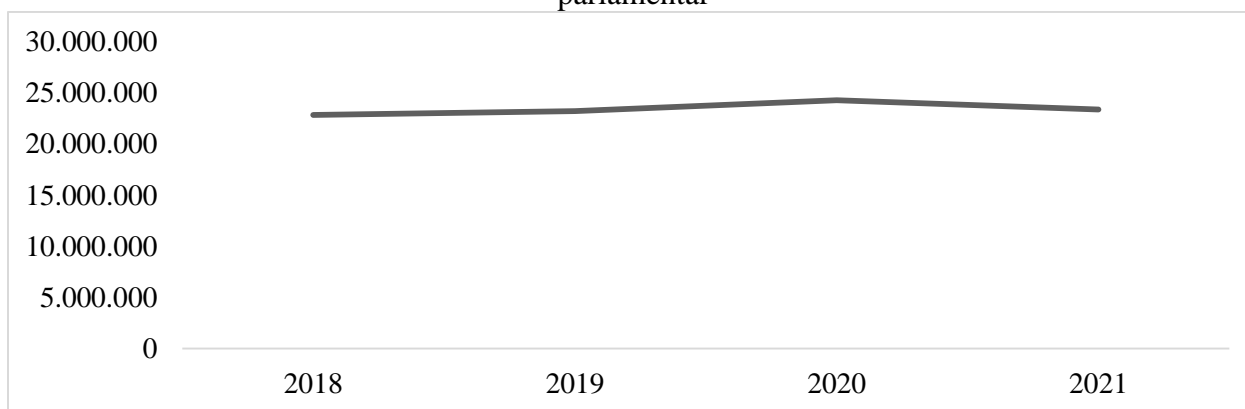
A escolha do componente para compor o rol de despesas aderentes à tipologia proposta se deu em virtude de ser possível ao parlamentar utilizar os recursos para envio de material de divulgação da atividade parlamentar, por exemplo, ou mesmo para manter contato com apoiadores. Tais aplicações apenas poderiam ser confirmadas por meio de indagação ao gabinete do próprio parlamentar, o que não foi possível no escopo desse trabalho.

Ademais, esse componente é comum nas cotas parlamentares de outros parlamentos, e uma das primeiras verbas indenizatórias concedidas aos parlamentares na Câmara dos Deputados. Vale lembrar que a criação da Ceap em 2009 unificou a verba indenizatória, a cota de passagens aéreas e a cota postal-telefônica (BRASIL, 2022).

5.1.7 Manutenção de escritórios de apoio à atividade parlamentar

Esse componente da cota se destina a manter em funcionamento escritório no estado pelo qual o parlamentar foi eleito. O fato de se ter um núcleo funcionando próximo às bases eleitorais do deputado torna esse item de despesa aderente à tipologia. A forma como esse componente se comportou nos últimos anos pode ser vista no Gráfico 13:

Gráfico 13 – Evolução componente Ceap – Manutenção de escritório de apoio a atividade parlamentar



Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

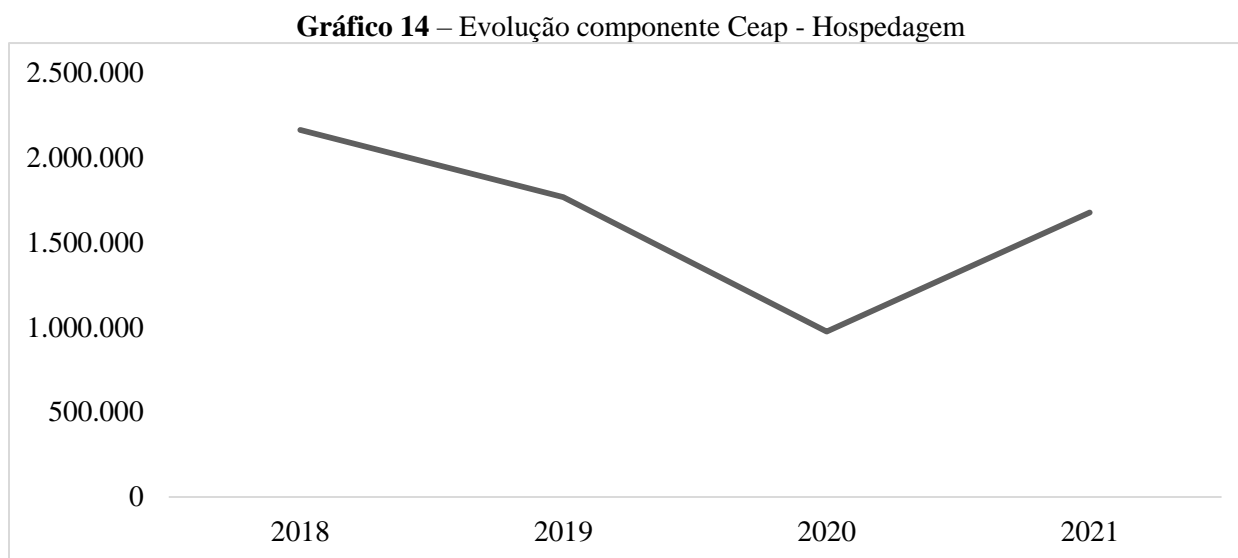
O Gráfico 13 aponta um equilíbrio no valor dessa despesa ao longo dos anos, não tendo havido diferença no gasto durante os anos da pandemia, o que indica a manutenção desses escritórios pelos parlamentares nesse período.

Durante o exercício de 2018, 89,5% dos parlamentares constantes da amostra foram reembolsados por despesas com a manutenção de escritório de apoio a atividade parlamentar, o que demonstra ser um item da cota relevante para os deputados. De 2.430 recibos apresentados, foram analisados 486 (20%). Nessa análise foi observado que as despesas se referem a gastos com aluguel de imóveis, pagamento de taxas condominiais, impostos, energia elétrica, água, seguro de imóveis, hospedagem e manutenção de sistemas e locação de microcomputadores e impressoras.

Vale ressaltar que, em todos os casos analisados, o escritório é mantido no estado pelo qual o parlamentar concorreu à eleição, o que corrobora a justificativa para a previsão desse item no rol das despesas custeadas pela Ceap, a saber, a possibilidade de manter um polo de atuação do parlamentar junto a suas bases eleitorais. Não houve, na amostra analisada, casos de manutenção de escritórios em Brasília, o que é vedado pela norma.

5.1.8 Hospedagem

A despesa com hospedagem no âmbito da Ceap apresenta a evolução apresentada no Gráfico 14:



Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

A análise do Gráfico 14 permite concluir que o ano de 2018, último ano da legislatura passada, trouxe o maior valor da série. O ano de 2020, com severas restrições impostas pela

pandemia do coronavírus teve o menor gasto do período analisado, seguido de um crescimento em 2021. Vale notar a semelhança com o Gráfico 10, relativa a passagens aéreas.

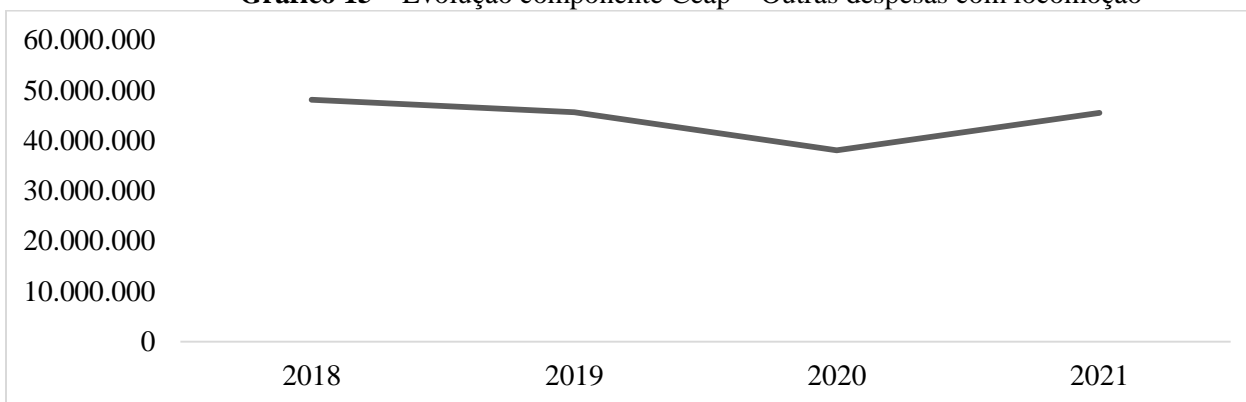
Para a amostra de parlamentares selecionada, verificou-se que, em 2018, foram reembolsadas 1.272 notas fiscais de diárias em hotéis ou pousadas, das quais foram analisadas 256 (20%). Dessa análise verificou-se que 96% dos casos se referiam a hospedagem em território nacional. Também foi constatado que 75% das notas se referiam a hospedagem no estado pelo qual o parlamentar fora eleito, significando uma prevalência significativa na utilização desses recursos.

Vale destacar que 65% diziam respeito à hospedagem do próprio parlamentar e, conseqüentemente, 35% à hospedagem de assessores, conforme faculdade prevista no ato de criação da cota (BRASIL, 2009). Portanto, o parlamentar utiliza os recursos de forma pessoal com frequência. Essas informações revelam que, na utilização dos recursos para hospedagem, há uma predileção do parlamentar pelo uso pessoal no estado de sua base, sem desconsiderar a participação de assessores nesse processo.

5.1.9 Outras despesas com locomoção (locação e fretamento de veículos, embarcações e aeronaves, serviços de taxi, pedágio e estacionamento, passagens terrestres, marítimas e fluviais, combustíveis e lubrificantes)

Uma característica presente na cota parlamentar na Câmara e em outros parlamentos diz respeito à previsão de recursos destinados a favorecer o deslocamento do parlamentar durante o seu mandato. Esse tópico reúne informações sobre esses componentes, exceto passagens aéreas e hospedagem, tratados em tópicos específicos.

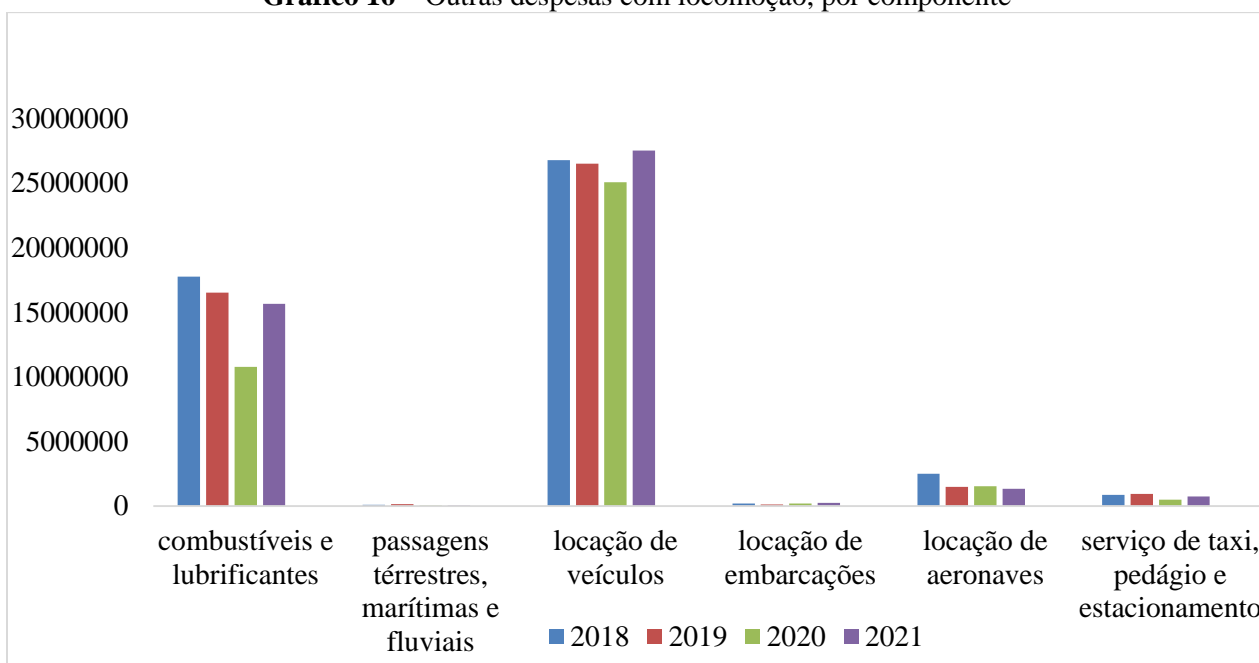
Essas despesas vêm apresentando a seguinte evolução na série histórica analisada:

Gráfico 15 – Evolução componente Ceap – Outras despesas com locomoção

Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

Depreende-se da análise do Gráfico 15 que a despesa tem demonstrado equilíbrio durante os anos analisados. Chamou atenção, especialmente, o fato de não ter havido um decréscimo significativo em 2020, ano mais grave da pandemia, por se tratar de despesas que envolvem deslocamentos. A redução nesse ano foi sutil, já apresentando uma franca recuperação em 2021.

O Gráfico 16 demonstra, para o mesmo período, a evolução dessa despesa por componente:

Gráfico 16 – Outras despesas com locomoção, por componente

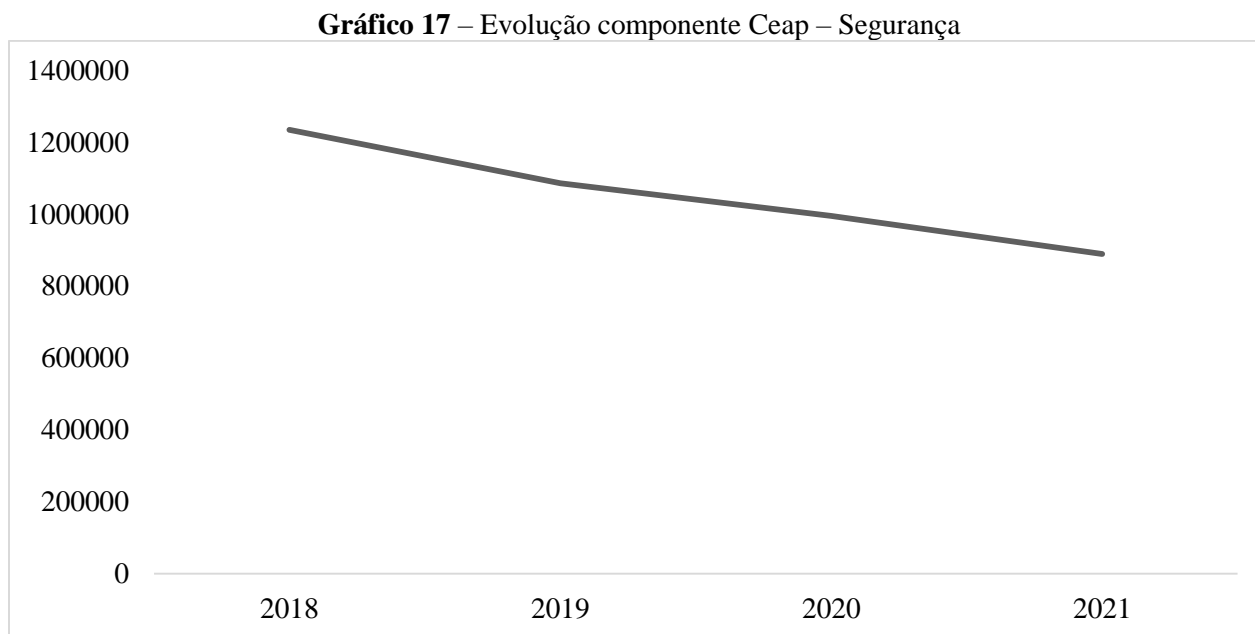
Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

Inferese, do Gráfico 16, que a maior parte dos recursos foi gasta com combustíveis e locação de veículos, no período analisado. Em razão disso, foram analisadas 102 notas relativas a essas despesas. Da análise, constatou-se que 97% dos casos referem-se a despesas com locação de veículos e combustíveis ocorridas no estado de origem do parlamentar, ou no Distrito Federal.

Embora a legislação sobre a cota não obrigue que os gastos ocorram nessas localidades, os resultados demonstram que os parlamentares utilizam majoritariamente os recursos nessas condições. O fato de apenas 3% dos casos se referirem a gastos ocorridos em localidades diversas denota que o uso dessas despesas possui potencial de favorecer o deslocamento do parlamentar junto às suas bases eleitorais, o que reforça a escolha desses componentes como afetos à tipologia proposta.

5.1.10 Serviços de segurança

O comportamento dos gastos nesse componente da cota, nos últimos anos pode ser visualizado no Gráfico 17:



Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados

Por meio da análise do Gráfico 17, é possível visualizar um leve decréscimo nessa despesa ao longo dos anos. É possível obter mais algumas informações a partir da planilha de dados abertos

relativa ao ano de 2018 e à amostra de parlamentares selecionada. De um total de 67 parlamentares, apenas 11 (16%) apresentaram gastos com segurança pessoal nesse ano. Por partido político, essa distribuição se deu na forma da Tabela 2.

Tabela 2 – Quantidade de parlamentares que realizaram gastos com segurança em 2018 por partido político

Partido político	Quantidade de parlamentares
PT	3
PSB	1
PSD	2
PDT	2
PRB	1
PP	2
Total	11

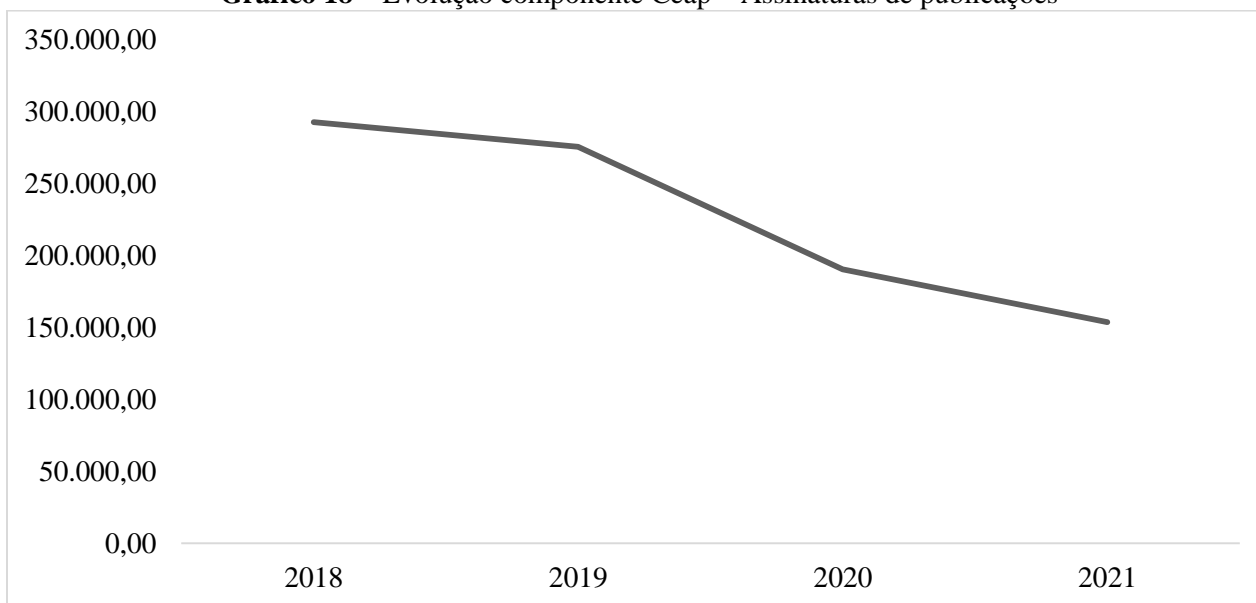
Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Infere-se, da Tabela 2, que 73% dos parlamentares da amostra que usaram recursos para segurança em 2018 são de partidos de espectro ideológico de esquerda (PT, PSD, PSB e PDT) e 27%, de direita (PRB e PP).

Vale ressaltar que os gastos com esse item cobrem despesas como escolta por agente de segurança com e sem armas, e monitoramento de alarme em residência, entre outros similares. O componente de segurança foi considerado aderente à tipologia pelo entendimento de que a concessão de tal recurso ao parlamentar, quando necessário, ocorre para garantir que ele possa manter-se incólume durante o exercício do mandato, inclusive favorecendo seu deslocamento para suas bases e para outras localidades.

5.1.11 Assinatura de publicações

O histórico dos gastos com assinaturas de publicações por meio da cota pode ser visto no Gráfico 18:

Gráfico 18 – Evolução componente Ceap – Assinaturas de publicações

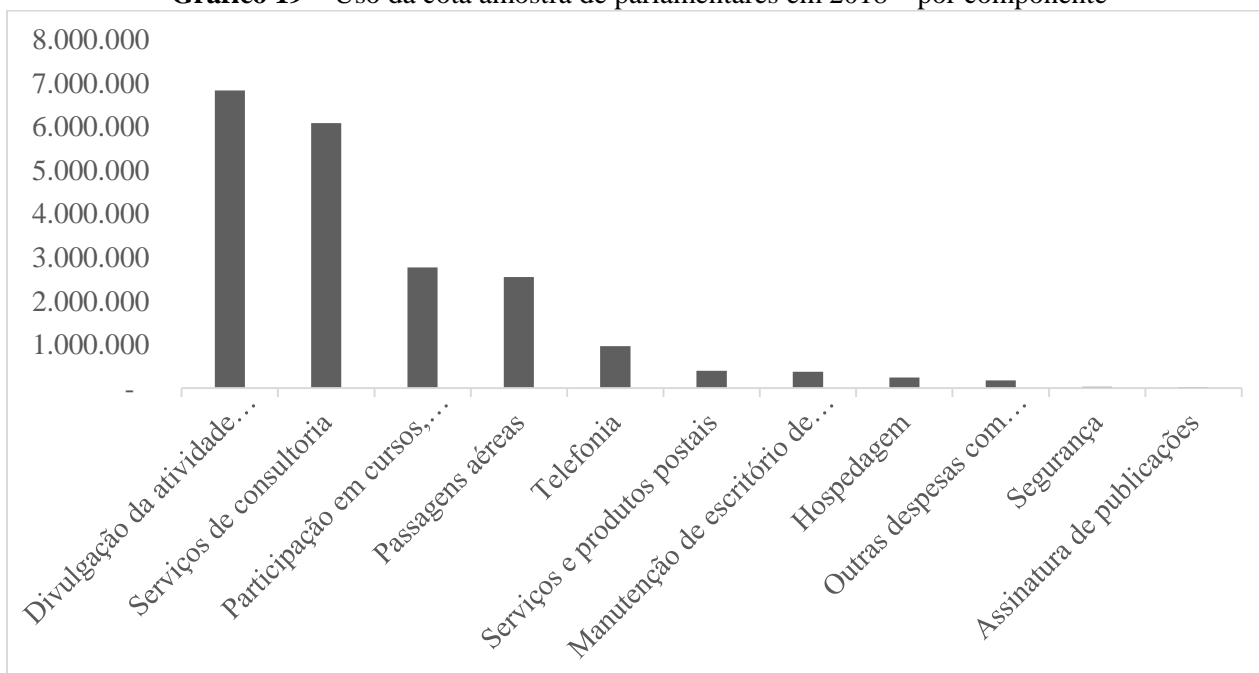
Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

O Gráfico 18 permite ver uma queda acentuada nos gastos com assinaturas de publicações nos anos de 2020 e 2021, anos da pandemia, assim como ocorreu com outros componentes. No ano de 2018, considerado para a amostra selecionada, foram analisados 21 documentos fiscais (20%), de um total de 104.

Dessa análise, foi constatado que os gastos se referiram principalmente a assinaturas de jornais e revistas de grande circulação no país, como Folha de São Paulo, O Globo, Correio Braziliense, O Estado de São Paulo, Carta Capital, Veja, Isto é e Época. Foram contratadas assinaturas tanto na versão impressa quanto na versão digital.

Vale afirmar que a escolha desse componente como aderente à tipologia, especificamente à atividade de *position taking* ocorreu pelo entendimento de que informação é essencial para que o parlamentar possa se manifestar, e que a assinatura de publicações poderia representar um meio para a obtenção de informações relevantes. Dessa maneira, a análise comprovou o uso desses recursos para esse fim.

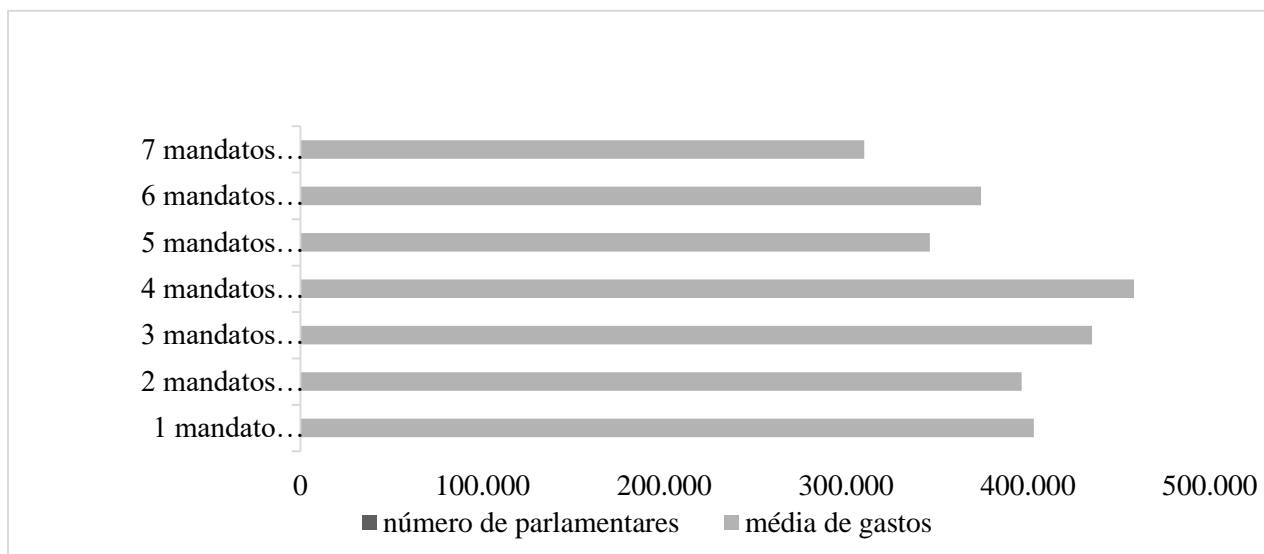
Por fim, cumpre informar que a amostra dos 67 parlamentares gastou aproximadamente R\$ 20,0 milhões no ano de 2018, relativamente aos componentes analisados. A distribuição por componentes pode ser vista no Gráfico 19.

Gráfico 19 – Uso da cota amostra de parlamentares em 2018 – por componente

Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

5.2 O USO DA COTA PARLAMENTAR POR PARLAMENTARES INICIANTE E REELEITOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

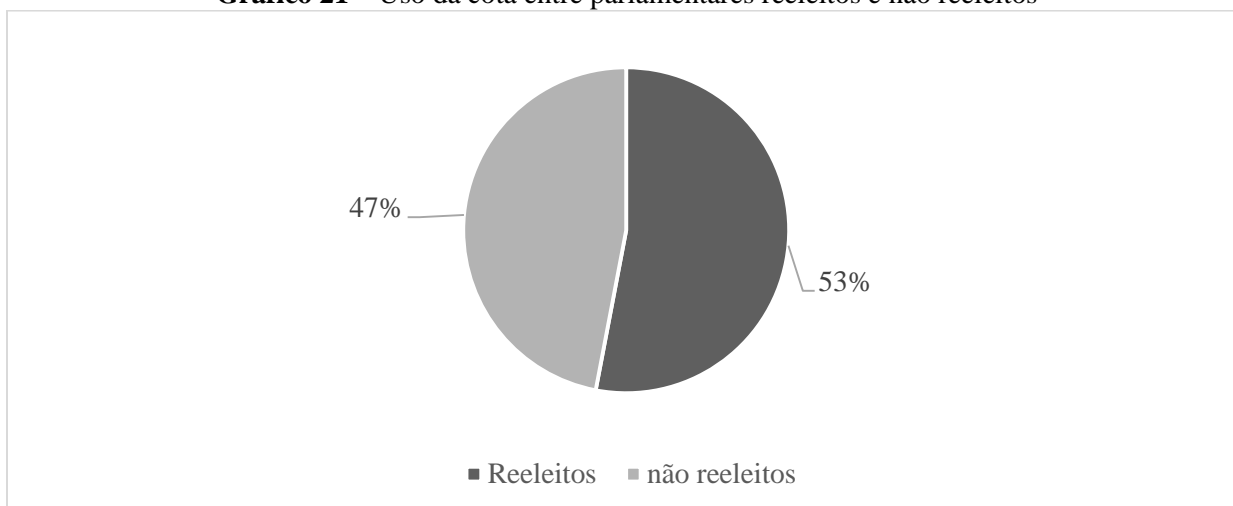
Um dos objetivos deste trabalho consiste em verificar como o uso da cota ocorre entre os parlamentares considerando o número de mandatos que possuem. O Gráfico 20 demonstra os resultados obtidos ao se analisarem os dados:

Gráfico 20 – Média anual de gastos Ceap por número de mandatos

Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

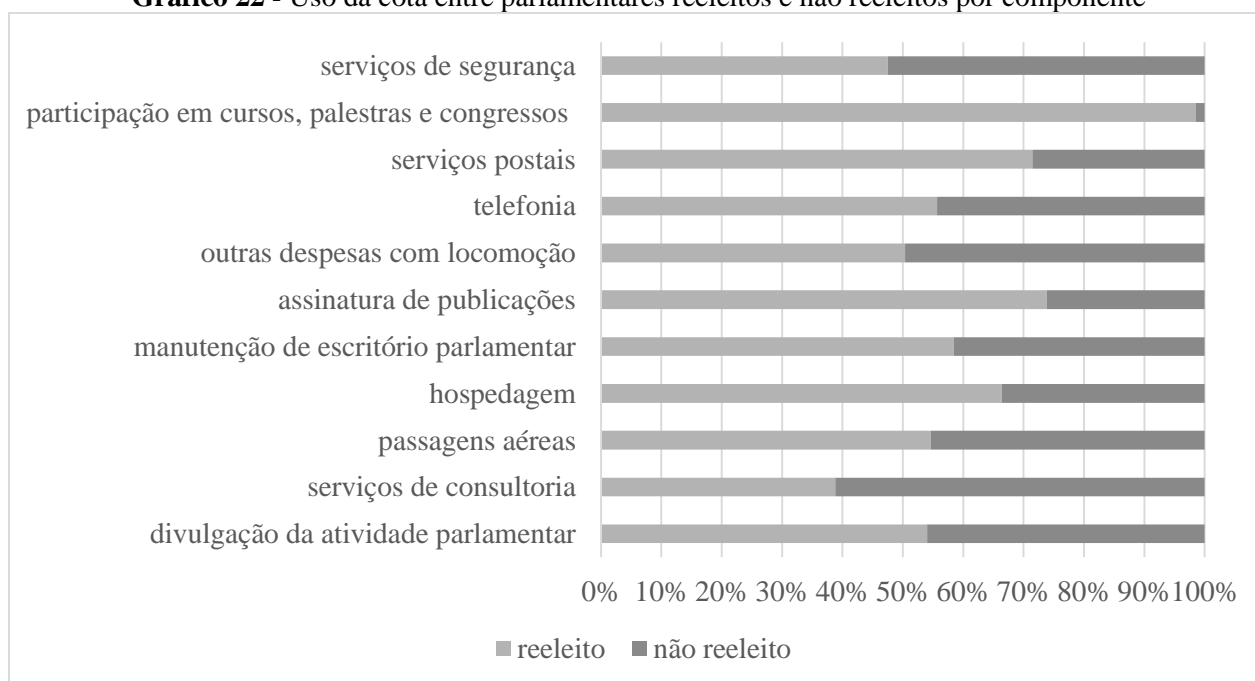
Os dados permitem inferir que não há diferença significativa no uso da cota entre parlamentares com números de mandatos diferentes. A média anual de gastos de cada grupo de parlamentar se manteve próximo de 400 mil reais, independentemente do número de mandatos que eles tinham.

Outra análise feita consistiu em comparar o uso dos recursos entre os que já se encontravam na Câmara na legislatura anterior (foram, portanto, reeleitos), e entre aqueles que não vinham de um mandato na legislatura imediatamente anterior (não reeleitos). Na amostra analisada, verificou-se que 52% dos parlamentares haviam sido parlamentares na legislatura anterior, ou seja, haviam sido reeleitos. O uso da cota no ano de 2018, entre parlamentares reeleitos e não – reeleitos, se apresentou na forma do Gráfico 21.

Gráfico 21 – Uso da cota entre parlamentares reeleitos e não reeleitos

Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

Os dados analisados revelaram que, do total de R\$ 26,6 milhões gastos pelos parlamentares da amostra em 2018 com o uso da Ceap, R\$ 14,0 milhões (53%) foram gastos por parlamentares reeleitos e R\$ 12,6 milhões (47%) por parlamentares não reeleitos. A análise do gasto por componente da cota pode ser visualizada no Gráfico 22.

Gráfico 22 - Uso da cota entre parlamentares reeleitos e não reeleitos por componente

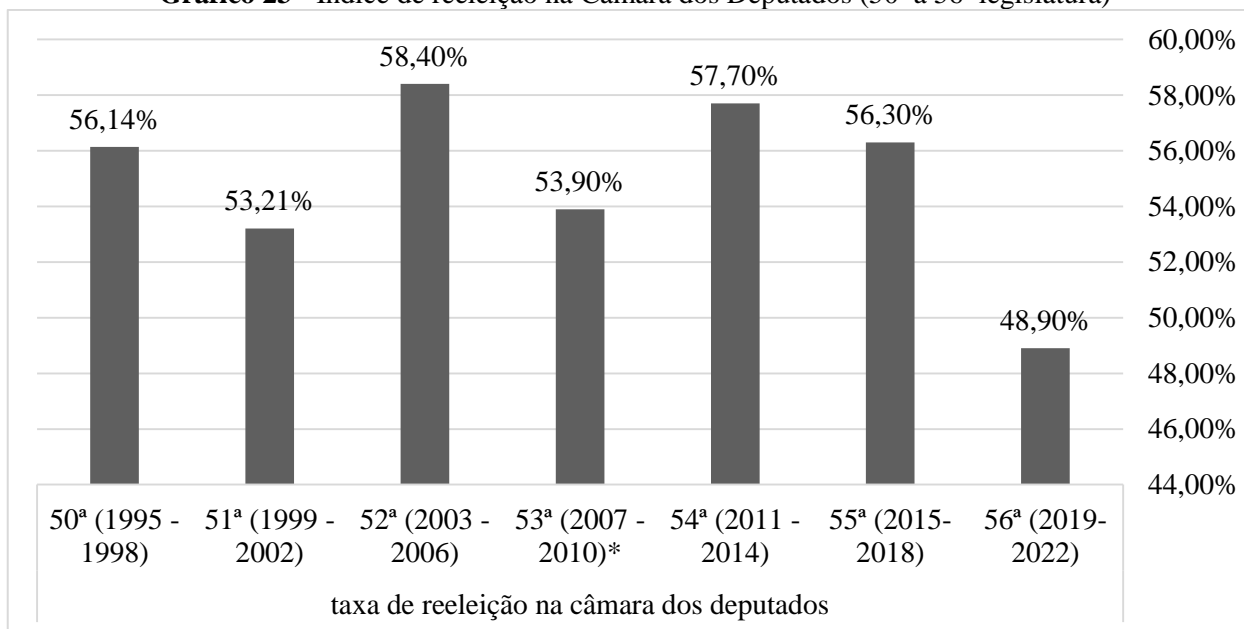
Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados.

Infere-se, dos Gráficos 21 e 22, que não há diferença significativa no uso da cota pelos parlamentares reeleitos e não reeleitos. Em alguns componentes específicos verifica-se uma prevalência no uso dos recursos por um grupo ou outro, mas em geral os parlamentares utilizam uniformemente os recursos da Ceap.

5.3 TAXA DE REELEIÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ANTES E DEPOIS DA ADOÇÃO DA COTA PARLAMENTAR.

Outro objetivo específico desta pesquisa diz respeito a investigar o comportamento da taxa de reeleição na Câmara dos Deputados ao longo das legislaturas, especificamente antes e após a Ceap ser instituída em 2009. A análise consistiu em dividir o número de parlamentares reeleitos em cada legislatura pela composição total da Câmara, que é fixa em 513 deputados. Os cálculos foram feitos a partir das eleições de 1994 e com números do início de cada legislatura. O Gráfico 23 apresenta os resultados obtidos.

Gráfico 23 - Índice de reeleição na Câmara dos Deputados (50ª a 56ª legislatura)



Fonte: Elaborado pela autora (2022), a partir dos dados do Portal de transparência da Câmara dos Deputados. (*) Em 2009, foi instituída a Ceap na Câmara dos Deputados.

Depreende-se do Gráfico 23 que a taxa de reeleição vem oscilando entre 50% e 60% por pelo menos vinte anos. Na 56ª legislatura houve a maior variação da série histórica, em virtude de um recorde na taxa de renovação no mesmo período. Não se verificou, em princípio, qualquer alteração significativa após a instituição da Ceap em 2009, na 53ª legislatura.

Vale lembrar mais uma vez que o resultado do pleito eleitoral é influenciado por diversas variáveis, complexas em sua identificação e no estabelecimento de relações de causa e efeito. A existência de fontes de recursos públicos para financiar as campanhas dos candidatos nas eleições (fundos partidário e eleitoral), financiamento privado de campanha, a projeção e visibilidade alcançadas por alguns candidatos no cenário político, por exemplo, são algumas dessas variáveis.

No entanto, a existência de fatores que impactam os resultados eleitorais não exclui o fato de que valores concedidos a parlamentares titulares possuem influência em uma campanha eleitoral, embora não seja fácil estimar. Mayhew (1974) inclusive vê como privilégios dos titulares em relação aos postulantes do cargo.

Pontua-se, ainda, que a cota representou a unificação e sistematização do uso de recursos que já eram disponibilizados aos parlamentares antes de 2009, em grande parte. Assim, a Câmara dos Deputados já se organizava institucionalmente para atender a essas demandas dos parlamentares. Essas informações devem ser observadas quando se tenta compreender os resultados obtidos na presente pesquisa, e mais especificamente nesta seção.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa teve como objetivo geral investigar de que maneira a existência e a composição da cota para o exercício da atividade parlamentar na Câmara dos Deputados se relacionam com a atuação parlamentar e com a conexão entre o parlamentar e seus eleitores. O trabalho foi orientado a partir dos pressupostos teóricos do neoinstitucionalismo, com ênfase na vertente da teoria da escolha racional, especificamente no modelo distributivista, sob a premissa de que os parlamentares atuam racionalmente com vistas ao atendimento de suas preferências.

Assim, esse objetivo maior foi alcançado por meio da consecução de quatro objetivos específicos: 1) relacionar os componentes da cota para o exercício da atividade parlamentar com dimensões da atuação parlamentar identificadas na obra de Mayhew (1974) e com outras atividades consideradas eleitoralmente úteis; 2) avaliar os dados de utilização da cota para o exercício da atividade parlamentar, com base nas relações estabelecidas no objetivo 1; 3) investigar possíveis diferenças no uso dos recursos da cota para o exercício da atividade parlamentar entre parlamentares, por número de mandatos; e 4) comparar os dados relativos à taxa de reeleição dos deputados na Câmara antes e após a adoção da cota para o exercício da atividade parlamentar.

O primeiro objetivo específico foi alcançado a partir da constatação de que 12 dos 15 componentes de gastos permitidos no âmbito da Ceap possuem relação com atividades eleitoralmente úteis, de acordo com o referencial teórico utilizado. Isso significa que em 80% dos gastos possíveis de serem realizados pelos parlamentares por meio da cota se observa o potencial de promoção de atividades que podem favorecê-los eleitoralmente. Portanto, a possibilidade de se estabelecer uma conexão eleitoral foi constatada na maior parte dos componentes.

O segundo objetivo específico foi alcançado a partir das relações estabelecidas no primeiro. Ao se analisar pormenorizadamente alguns gastos custeados pela cota, pôde-se comprovar o uso dos recursos em atividades diretamente ligadas à atuação do parlamentar e à busca do parlamentar por se manter próximo aos seus eleitores.

Verificou-se que divulgação da atividade parlamentar é o componente que mais se adere à tipologia, pois foram identificados gastos que promoveram *advertising*, *credit claiming*, *position taking* e aproximação com as bases. Pela análise dos documentos fiscais, é notória a intenção de informar ao eleitor sobre os feitos do parlamentar durante o interstício eleitoral, o que pode ser compreendido, em princípio, como uma promoção da *accountability*, a despeito da premissa adotada no âmbito desse trabalho de que o comportamento do parlamentar é guiado pela motivação de

manter-se no cargo. O fato de todos os parlamentares da amostra utilizarem recursos para divulgação da atividade parlamentar e de esses gastos terem crescido nos últimos anos demonstram a relevância desse componente no bojo da Ceap.

Outro fator observado nos documentos fiscais analisados é o fato de ser comum a realização de gastos no estado pelo qual o deputado foi eleito, a exemplo do que ocorreu com passagens aéreas e hospedagem. Embora não seja possível afirmar peremptoriamente, a ida do parlamentar ao seu estado e a realização de despesas nessas ocasiões podem ser vistos como uma intencionalidade de aproximação com seus eleitores. É significativa, portanto, a localização do gasto no âmbito da cota.

Também se verificou que em geral há equilíbrio no uso dos recursos durante o mandato. Ainda que os limites sejam anuais e constantes durante a legislatura, um aumento de gastos nos componentes promotores de atividades eleitoralmente úteis no último ano do mandato seria mais um indicativo de que os gastos são realizados com intenções eleitorais.

Embora os resultados não tenham apontado para esse esforço concentrado no último ano da legislatura, restou evidenciado pela análise dos documentos fiscais que os recursos são usados largamente na promoção de atividades eleitoralmente úteis durante todo o mandato. Vale ressaltar que o próprio legislador, ao proibir gastos com divulgação da atividade parlamentar nos 120 (cento e vinte) dias anteriores à data das eleições reconheceu o caráter eleitoral desses gastos.

Quanto ao terceiro e quarto objetivos específicos, não se verificou diferença significativa no uso da cota pelos parlamentares reeleitos e iniciantes, tampouco na taxa de reeleição na câmara após a adoção da Ceap em 2009. Tais resultados precisam ser interpretados tendo em vista a existência e a complexidade das muitas variáveis determinantes do sucesso eleitoral. A viabilização de campanha por meio de financiamentos diversos, a projeção obtida dentro de um partido político, a própria organização partidária, a visibilidade de um candidato nos meios de comunicação, convencionais ou não, são exemplos de uma complexa estrutura que influenciam os resultados eleitorais. Assim, embora tenham sido obtidas evidências do uso da cota com fins de conexão eleitoral, há muitos outros fatores determinantes dos resultados políticos.

Embora não seja fácil estimar o impacto desses recursos em um pleito eleitoral, verbas disponíveis a políticos eleitos representam uma vantagem diante de postulantes ao cargo. Mayhew observou essa realidade no congresso americano e viu como um privilégio a existência dessas verbas existentes nos gabinetes, unidades que ele chamou de “pequenos impérios pessoais dos membros” (MAYHEW, 1974, p. 84, tradução nossa).

Vale ressaltar que essa questão foi objeto de questionamentos judiciais nos Estados Unidos no início da década de setenta, o que levou o congresso daquele país a proibir alguns dos usos mais questionáveis para tentar reduzir as celeumas jurídicas. O entendimento final firmado foi o de que os eleitores se beneficiam das ações realizadas com esses recursos e que se trata de vantagens inerentes ao cargo, concedidas a qualquer membro eleito (MAYHEW, 1974).

Essa é uma reflexão válida uma vez que a existência de benefícios como a Ceap na Câmara pode, em tese, constituir um privilégio para os seus membros diante de uma disputa eleitoral. Essa discussão exige maturidade política para se fazer uma análise de custo x benefício de se ter instrumentos como esse na Casa, e pode ser fomentada a partir do controle sobre a utilização desses recursos.

Por essa razão a transparência é um valor imprescindível, necessário para que haja o controle social dessas despesas. Durante a realização da pesquisa verificou-se que algumas notas fiscais continham informações genéricas sobre os serviços prestados, além da existência de endereços eletrônicos descritos no portal que não retornavam os comprovantes das despesas, um claro prejuízo à transparência. Vale ressaltar que, no caso específico da cota, o ato de sua criação afirmou que “a transparência parlamentar representa, ademais, ferramenta não apenas de controle social, mas de aferição e acompanhamento, por parte do eleitor, da produtividade de seu representante” (BRASIL, 2009).

A pesquisa mostrou, por meio dos objetivos alcançados, que a Câmara dos deputados mantém institucionalizado um instrumento à disposição dos parlamentares para a realização de atividades que, conforme se evidenciou, têm o propósito de se estabelecer uma conexão eleitoral. Dessa forma, foi possível responder à questão de pesquisa acerca de como a existência da cota para o exercício da atividade parlamentar na Câmara dos Deputados se relaciona com a atuação parlamentar e com a conexão entre o parlamentar e seus eleitores.

REFERÊNCIAS

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. 378p.

AVELINO, G.; IZUMI, M.; RUSSO, G. A. **Conceptualizing the Personal vote**. São Paulo: Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: <http://www.cepesp.io/publicacoes/conceptualizing-personal-vote/>. Acesso em: 31 mar. 2022. 42p.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B. A mídia legislativa como estratégia de conexão eleitoral dos parlamentares brasileiros: o caso da Câmara dos Deputados. 31º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). **Anais [...]**. Caxambu, 22 a 26 out. 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9391>. Acesso em: 13 ago. 2021. 26p.

BEZERRA, M. O. **Em nome das “bases”**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999. 100 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 5, de 25 de fevereiro de 2015**. Altera os arts. 2º, 4º, 5º e 14 do Ato da Mesa nº 43, de 2009, e o inciso I do § 1º do art. 27 do Ato da Mesa nº 45, de 2012. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2015/atodamesa-5-25-fevereiro-2015-780183-publicacaooriginal-146191-cd-mesa.html>. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 21, de 24 de novembro de 2011**. Acrescenta dispositivos ao artigo 1º do Ato da Mesa nº 43, de 21 de maio de 2009. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2011/atodamesa-21-24-novembro-2011-611884-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 40, de 20 de abril de 2012**. Altera o Ato da Mesa nº 43, de 2009. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-40-20-abril-2012-612850-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 42, de 21 de junho de 2000**. Disciplina a concessão de transporte aéreo a Deputados e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2000/atodamesa-42-21-junho-2000-321260-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 43, de 21 de maio de 2009**. Institui a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2009/atodamesa-43-21-maio-2009-588364-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 62, de 5 de abril de 2001**. Institui Verba

indenizatória do exercício parlamentar. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2001/atodamesa-62-5-abril-2001-319648-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 72, de 14 de dezembro de 2005**. Disciplina acota postal-telefônica dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-72-14-dezembro-2005-540319-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 74, de 3 de fevereiro de 2016**. Dispõe sobre os produtos gráficos relativos à atuação parlamentar. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2016/atodamesa-74-3-fevereiro-2016-782329-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 4 jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 84, de 15 de junho de 1978**. Disciplina as despesas de correspondência. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1978. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/1970-1979/atodamesa-84-15-junho-1978-319052-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 122, de 6 de outubro de 2016**. Altera o Ato da Mesa n. 43, de 2009, que instituiu a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar. Brasília, DF: Câmara dos Deputados: 2016a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2016/atodamesa-122-6-outubro-2016-783727-publicacaooriginal-151199-cd-mesa.html>. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 188, de 31 de maio de 2017**. Altera o Ato da Mesa n. 43, de 2009, que instituiu a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2017/atodamesa-188-31-maio-2017-785005-publicacaooriginal-152935-cd-mesa.html>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 240, de 13 de junho de 2022**. Altera o Ato da Mesa n. 43, de 21 de maio de 2009, que dispõe sobre a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2022/atodamesa-240-13-junho-2022-792824-norma-cd-mesa.html>. Acesso em 15 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório de Auditoria nº 04, de fevereiro de 2015**. Relatório de Auditoria na cota para o exercício da atividade parlamentar. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/auditoria-interna/auditoria-contabil-e-operacional/auditoria-04-2014-nucleo-de-auditoria-contabil-e-operacional-nacop-cota-para-o-exercicio-da-atividade-parlamentar>. Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 2, de 1 de dezembro de 2021**. Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de

apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral. Brasília, DF, Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/35212493/publicacao/35215392>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Solicitação de informação**: mensagem 220608-000276. Brasília, DF. 29 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Solicitação de informação**: mensagem 220615-000061. Brasília, DF. 15 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Solicitação de informação**: mensagem 349941. Brasília, DF. 14. jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Solicitação de informação**: mensagem 220712-000370. Brasília, DF. 13 jul. 22.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Ato do Primeiro-Secretário nº 5, de 2014**. Estabelece instruções complementares sobre procedimentos a serem observados para a administração, controle e ressarcimento das despesas realizadas à conta da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar dos Senadores - CEAPS. Brasília, DF: Senado Federal, 2014. Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?10&idNorma=203003>. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU 3.048/2019, Plenário, de 10 de dezembro de 2019**. Monitoramento de determinações exaradas em processo de representação acerca de possíveis irregularidades praticadas por deputados e senadores com o uso das verbas das Cotas para o Exercício da Atividade Parlamentar. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3048%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 14 jun. 2022.

CAMPOS, M.; BORSANI, H.; AZEVEDO, N. Méritos e limites da teoria da escolha racional como ferramenta de interpretação do comportamento social e político. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 52, n. 1, p. 100-112, jan./abr. 2016. Disponível em:

http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2016.52.1.12. Acesso em: 25 set. 2021.

CARVALHO, N. R. **E no início eram as bases:** geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 224p.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESAROLLO (CLAD). **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana.** Caracas: CLAD, 2000. 356p.

CUNHA, L. **Arenas políticas e reeleição:** onde os deputados federais focam sua atuação para se reelegerem. 2017. 89 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília 2017.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Radiografia do Novo Congresso:** 2019-2023. Brasília: DIAP, 2018. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/category/13-radiografia-do-novo-congresso>. Acesso em: 15 set. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Ato da Mesa Diretora nº 19, de 2017.** Regulamenta a aplicação da Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar de que trata o art.30 do Decreto Legislativo no 996, de 2002. Brasília, DF, Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2017. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/documents/5744492/18098758/Ato+da+Mesa+Diretora+n%C2%B0+19+de+2017+-+Republica%C3%A7%C3%A3o.pdf/c949c378-6f19-4a00-969a-4751e319d0ca?t=1491388620000&version=1.1>. Acesso em: 2 jun. 2022.

FERREIRA, V. A. S. **Geografia política do voto:** uma análise dos padrões de votação nas eleições para deputado federal de 2014 a 2018. 2020. 265 f. Dissertação (Mestrado profissional em Poder Legislativo) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília 2020.

FOA, R. S.; MOUNK, Y. A desconexão democrática. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 5, n. 2, p. 1-21, out. 2016. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/JD-v5_n2_01_A_Desconexao_Democratica.pdf. Acesso em: 28 out. 2022.

FORTALEZA. Câmara Municipal de Fortaleza. **Resolução nº 1670, de 21 de dezembro de 2020.** Institui o Regimento Interno da Câmara Municipal de Fortaleza. Fortaleza, CE: Câmara Municipal de Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3697/text>. Acesso em: 2 jun. 2022.

FORTALEZA. Câmara Municipal de Fortaleza. **Ato da Mesa Diretora nº 3, de 6 de janeiro de 2015.** Altera o art. 1º do Ato da Mesa n. 17, de 1 de outubro de 2013 e dá outras providências. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 2015. Disponível em: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2015/4171/4171_texto_integral.pdf. Acesso em: 2 jun. 2022.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPr4fj75gb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 31 mar. 2022.

HAYASHI, F. E. H. O impacto da corrupção sobre o desenvolvimento dos países. *In*: POMPEU, G. V. M.; TUCUNDUVA SOBRINHO, R. C. (Org.). **Direito e sustentabilidade**. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 363-386. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d8ab1a52f058358b>. Acesso em: 7 jun. 2022

INDEPENDENT PARLIAMENTARY STANDARDS AUTHORITY (IPSA). **The Scheme of MPs' Staffing and Business Costs**. Londres: IPSA, 2022. Disponível em: <https://www.theipsa.org.uk/publications/the-scheme>. Acesso em: 15 set. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS (IPESPE). **Estudo da imagem do Legislativo no Brasil**. Brasília: AMB; FGV; IPESPE, 2019. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudo_da_imagem_do_judiciario_brasileiro.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. A theory of the firm: governance Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, Amsterdã, v. 3, n. 4, p. 305-360, out. 1976. Disponível em: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/0304405X7690026X?token=4A0C085F464020CC2983636CA1FD3C9C28A62C9065ECD6B4AFFA10D5114A52170BF32A4D36C60AAB866BC66787F3429F&originRegion=us-east-1&originCreation=20220331140542>. Acesso em: 31 mar. 2022.

KLARNER, C. Democracy in decline: the collapse of the “Close Race” in state legislatures. **Ballotpedia: Encyclopedia of American politics**. Middleton, 2015. Disponível em: https://ballotpedia.org/Competitiveness_in_State_Legislative_Elections:_1972-2014. Acesso em: 31 mar. 2022.

LATINOBARÔMETRO, 2022. [**Homepage**]. Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2022. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: 24 out. 2022

LIMA, A. R. D. **Como Propõe, deputado?** Uma análise do particularismo legislativo no Brasil. 2019. 85 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=jrHuCc8AAAAJ&citation_for_view=jrHuCc8AAAAJ:WbkHhVStYXYC. Acesso em: 25 set. 2021.

LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, jan./jun. 1994. Disponível em:

<http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-37>. Acesso em: 21 maio 2021.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/dPgKJBWVLQHCxmHWw9pqWBD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 set. 2021.

MANIN, B. Metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 5-34, 1995. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs29_01.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

MAWAD, A. P. *Accountability* e Controle Social. **IDAF**: informativo de direito administrativo e responsabilidade fiscal, Curitiba, v. 1, n. 3, out. 2001. Disponível em <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:revista:2001;000608257>. Acesso em: 31 mar. 2022.

MAYHEW, D. **Congress the electoral connection**. London: Yale University Press, 1974. 216 p.

MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/jYssQtnjyqSTTbFQwnQw8YR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 31 mar. 2022.

MITTAL, V. Sample Design for Customer-Focused Research. **Social Science Research Network**, Texas, [s./n.], p. 1-24, 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2638086>. Acesso em: 19 dez. 2022.

NOGUEIRA, M. A. Representação, crise e mal-estar institucional. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 29, n. 1, p. 91-111, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5867/5310> Acesso em: 15 set. 2022.

NUNEZ, S. A. C; BARROS, A. f. do R. A representação da representação: conexão eleitoral e atividade parlamentar no perfil editorial do Portal Senado Notícias. VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VIII COMPOLÍTICA). **Anais [...]**. Universidade de Brasília, 15 a 17 maio 2019, p. 1-21. Disponível em: http://ctpol.unb.br/compolitica2019/GT1/gt1_Nunez_Barros.pdf. Acesso em: 6 set. 2021.

OPERAÇÃO SERENATA DE AMOR. [**Homepage**]. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://serenata.ai/>. Acesso em: 31 mar. 2022.

PARETO, V. **Manual de Economia Política**. São Paulo: Abril cultural, 1984. 187 p.

PAULA, Carolina de. Para diversificar o estudo da conexão eleitoral no Brasil: uma agenda de pesquisa. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 118-133, set.

2010. Disponível em: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=pKcIR3gAAAAJ&citation_for_view=pKcIR3gAAAAJ:YsMSGLbcyi4C. Acesso em: 6 set. 2021.

PEREIRA, C; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/cQsQ7GhP84S53fp64b5V63F/?lang=pt>. Acesso em: 18 abr. 2021.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/XjdpGqs7MqJkhVKh3nPyrgb/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 15 ago. 2021.

POLSBY, N. W. Legislatures. In GREENSTEIN, F. I. POLSBY, N. W. (Org.). **Handbook of political science**. Vol. V. Reading, MA: Addison, 1975, p. 257–319.

POWER, T.; ZUCCO, C. (Org.). **O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. 320 p.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 364 p.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. Eleições e representação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67 p. 105-138, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/WzLctJ6mDBHky5PhBYsHHcQ/?lang=pt#>. Acesso em: 15 set. 2022.

RIBEIRO, F. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. **Pensamento plural**, Pelotas, n. 10, p. 89-100, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/10/04.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

SANTOS, M. L. Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro; uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 66, p. 66-90, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-66>. Acesso em: 15 ago. 2021.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F (Org.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28.

SERRA, R; CARVALHO, S; CARNEIRO, R. Accountability democrática e as ouvidorias. **Revista TCEMG**, Belo Horizonte, edição especial, p. 135-152, 2012. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1684.pdf>. Acesso

em: 31 mar. 2022.

SPECK, B. W. Mensurando a Corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. *In*: HOFMEISTER, W. (Org.). **Os Custos da Corrupção**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 9-45.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. [**Homepage**]. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 15 set. 2022

UNITED STATES OF AMERICA (USA). House of Representatives. **Members' Congressional Handbook**. Washington DC, 2022. Disponível em: <https://cha.house.gov/member-services/handbooks/members-congressional-handbook>. Acesso em: 15 set. 2022.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **UNODC e Corrupção**. Brasília: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime no Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/index.html>. Acesso em: 15 set. 2022.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/4qsH3GhJPTTnmmMhJg8jkhB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2022.