



FICHA LIMPA E A RESPOSTA CONGRESSUAL: COMPORTAMENTO LEGISLATIVO E PROCESSO DECISÓRIO

“FICHA LIMPA” AND THE CONGRESSIONAL RESPONSE: LEGISLATIVE BEHAVIOR AND DECISION-MAKING PROCESS

Alex Machado Campos*

Resumo: O artigo expõe análise, no âmbito da Câmara dos Deputados, sobre o comportamento parlamentar e sobre os processos decisórios subjacentes à tramitação do projeto de lei que culminou com a edição da Lei Complementar nº 135/2010, intitulada Lei da Ficha Limpa. Para tanto, busca, nas pesquisas e estudos sobre o comportamento legislativo, substrato teórico que auxilie à compreensão dos aspectos relacionados ao comportamento congressional, bem como à dos processos decisórios associados à deliberação da matéria. Apoiado na premissa neoinstitucionalista, sob a ótica da escolha racional, conclui-se que determinadas circunstâncias e fatores (a exemplo da influência da mídia, da pressão popular, da atuação de atores estratégicos no processo legislativo) tenderam a moldar a dinâmica decisória que viabilizou a construção das maiorias necessárias à aprovação do projeto. Tais circunstâncias parecem ter alterado a relação custo/benefício que estrutura, como tendência, a lógica da preferência parlamentar – conexão eleitoral ou preocupação com a reputação da carreira política.

Palavras-chave: Ficha Limpa; Comportamento Parlamentar; Conexão Eleitoral; Neoinstitucionalismo; Processo Decisório.

Abstract: This paper presents analysis, within the realm of the House of Representatives, on legislative behavior and the decision making processes that are essential to the proceedings of the bill proposal, which led to the enactment into Statutory Law number 135/2010, titled Law of “Ficha Limpa”. As such the paper examines, within the legislature behavior research, the theoretical substratum that supports the comprehension of related aspects to the legislature behavior and of the decision making processes associated to the deliberation of the bill proceedings. Supported by a neo-institutionalism foundation, and under the rational choice perspective, this paper concludes that certain circumstances influenced the decision-making dynamics that enabled the majority required for the passing of the bill. Examples of such circumstances would be media, popular pressure, changes in the original proposed reading, and

* Alex Machado Campos, servidor da Câmara dos Deputados; assessor técnico-jurídico; especialista em Direito Administrativo e em Instituições e Processos Políticos do Legislativo. Aluno do Programa de Mestrado em Poder Legislativo do CEFOR/ Câmara dos Deputados (alexcampos2515@gmail.com).

work of key actors in the bill proceedings. These circumstances changed the cost-benefit equation system that supports the legislative preference, that is, concerns with re-election or reputation within their political career. This perspective became a decisive factor in the decision-making of the representatives.

Keywords: Ficha Limpa; Legislative Behavior; Electoral Connection; Legislative Process; Neo-institutionalism; Decision-making Processes.

1 Introdução

A análise descrita no presente artigo visa compreender dois fenômenos associados ao processo de aprovação da Lei da Ficha Limpa (BRASIL, 2010). O primeiro, a lógica do comportamento parlamentar em matérias como a do Ficha Limpa, com enorme apelo popular e forte exposição na mídia. O segundo, a dinâmica dos processos decisórios relacionados à demanda popular submetida à deliberação legislativa.

Para tanto, além do trabalho de análise de tramitação do projeto de lei no âmbito da Câmara dos Deputados, foram promovidas ainda entrevistas com deputados federais que tiveram a oportunidade de vivenciar a experiência legislativa do Ficha Limpa.

A Lei da Ficha Limpa teve seu nascedouro em projeto de iniciativa popular entregue à Câmara dos Deputados, em 29 de setembro de 2009, e foi subscrita por mais de um milhão e trezentos mil eleitores, depois de ampla mobilização da sociedade civil em todo país.

A iniciativa foi capitaneada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, que agrega em seu entorno quarenta e seis outras entidades da sociedade civil que se dedicam aos temas de combate à corrupção e de defesa da lisura no processo eleitoral.

O movimento pretendia instituir a chamada Ficha Limpa obrigatória para os candidatos nas eleições em todos os níveis e, originariamente, buscava ampliar as hipóteses de inelegibilidade e aumentar o prazo para sua cessação. Com isso esperava inviabilizar a pretensão de candidatos com vida pregressa tida por reprovável, a exemplo dos que tivessem as contas rejeitadas, que renunciassem os seus mandatos e que fossem condenados judicialmente, em primeira instância, pelo cometimento de determinados crimes.

Pode-se dizer que a iniciativa é produto de uma sequência alentada de escândalos, tendo a corrupção como o vetor de todos eles. Para Huntington (1975), a corrupção é um sintoma de mau funcionamento das instituições, que acaba por criar sistemas de incentivo para que o comportamento se torne usual na política. Tradução do uso do bem público para realização do interesse privado, a corrupção é um dos riscos externos associados às decisões políticas, que pode repercutir de forma negativa na dinâmica e nos resultados dos sistemas políticos (ANASTASIA; SANTANA, 2008, p. 363).

De Collor a Lula, a lista de escândalos é extensa: os Anões do Orçamento, a CPI do Banestado, a CPI dos Bingos, a Emenda da Reeleição, a CPI dos Correios, o Mensalão, o Mensalinho, o Escândalo das Sanguessugas, o Escândalo dos Cartões Corporativos, para não citar outros (Idem, p.363).

O fato é que o reiterado envolvimento de detentores de mandato nesses escândalos passou a despertar a insatisfação da opinião pública, desencadeando mobilizações de setores organizados da sociedade civil em defesa da moralização da atividade política.

Parte desses mesmos setores organizados – entre eles a CNBB – foram responsáveis, dez anos antes, pela apresentação de projeto de lei, também de iniciativa popular, que resultou na edição da Lei nº 9.840/1999 (BRASIL, 1999), de idêntico cunho moralizador, que alterou o Código Eleitoral para instituir medidas de enfrentamento à corrupção eleitoral.

A referida lei veio integrar o esforço institucional para combater uma das mais graves distorções da democracia brasileira: a captação ilícita de sufrágio (a “compra” de votos).

A sociedade civil enxergou a possibilidade de avançar no combate à corrupção promovendo a alteração das regras do jogo. O esforço foi recompensado com a edição da Lei nº 9.840/1999, de combate à corrupção eleitoral.

A Lei da Ficha Limpa cumpriu idêntico roteiro.

A necessidade de institucionalizar o acesso à carreira política, de criar regras mesmo de “assepsia” da atividade, tornou-se então, com a apresentação ao Congresso Nacional do projeto de lei da Ficha Limpa, uma agenda da sociedade.

Na opinião de Fátima Anastasia e Luciana Santana (2008, p. 367), as instituições políticas podem de fato contribuir para combater a corrupção porque tendem a favorecer a dissuasão da prática, na medida em que efetivam instrumentos de punição que tornam proibitivos os custos da corrupção.

Com o forte apelo de moralizar a vida pública, o movimento pela institucionalização da Ficha Limpa ganhou corpo. A imprensa fez coro ao lado da sociedade civil, que por sua vez abarrotou as caixas de e-mails dos parlamentares¹, especialmente nas fases finais de deliberação congressional.

Em junho de 2010, foi promulgada a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa). Apesar das alterações promovidas pelo Congresso Nacional na proposta original apresentada, a impressão foi a de que um novo momento da vida pública brasileira se descortinava, ao despertar o interesse e a participação do cidadão comum pela vida pública.

A matéria versada no PLP nº 518/2009, a partir do qual se originou a Ficha Limpa, alcançou grande repercussão social e política e tramitou rapidamente na Câmara dos Deputados.

¹ O Deputado André de Paula, então Líder da Minoria, como também o Deputado Índio da Costa, relator do grupo de trabalho destinado a examinar o PLP nº 518/09 (Ficha Limpa), confirmam a ocorrência em entrevista concedida para os fins deste artigo.

Em apenas 248 dias, o projeto teve seu conteúdo transformado em lei², por acatamento de emenda substitutiva global ao PLP nº 168/1993, proposição que carrou no curso do processo legislativo as discussões sobre a instituição da Ficha Limpa.

A rapidez na tramitação da proposta pode ser avaliada quando confrontada com pesquisas recentes, como a realizada por José Álvaro Moisés (2011), a qual concluiu que um projeto de lei subscrito por parlamentar leva em média 964,8 dias para ser aprovado, e que um de iniciativa do Poder Executivo leva em média 271,4 dias.

Esses dados parecem sinalizar que o projeto de lei da Ficha Limpa despertou a atenção do Poder Legislativo, que, em tese, dispensou, em termos de tempo de tramitação, até maior prioridade do que costuma dispensar a projetos de iniciativa do Poder Executivo.

Reforça a tese o fato de o PL nº 1.517/99, já antes referido, também de iniciativa popular, e que desaguou na edição da Lei nº 9.840/1999 (de combate à corrupção eleitoral) ter se transformado efetivamente em lei em apenas 41 dias após a sua apresentação³.

A primeira impressão, em síntese, é a de que a mobilização da sociedade civil, lançada em iniciativa popular de lei, parece ter a força de persuadir o Poder Legislativo.

Em outras palavras, essas primeiras observações parecem demonstrar que o peso e a marca da “iniciativa popular” explicariam, por si só, o porquê de matérias com essa característica tramitarem de forma tão célere, de serem aprovadas em tão curto espaço de tempo, e de terem contado com largo apoio para aprovação em Plenário. No caso do PLP nº 518/2009 (Ficha Limpa), sua redação final foi aprovada em votação simbólica, com a presença em Plenário de 454 deputados. Já a Lei nº 9.840/1999 foi aprovada com a presença de 451 parlamentares, também em votação simbólica.⁴

Nesse sentido, a crença aceita pelo senso comum, de que a força da chancela popular é suficiente para explicar a complexidade dos processos inerentes à aprovação do Ficha Limpa, constitui simplificação não condizente com a realidade. É que, analisando os diversos fatores associados à tramitação do projeto na Câmara dos Deputados, é possível enxergar outros aspectos que, ao lado da chancela popular, podem ser tomados como essenciais à aprovação da matéria.

A partir das observações já formuladas e tomando como estudo de caso a Lei da Ficha Limpa, lançar-se-á luz sobre dois aspectos: o primeiro, a dinâmica do comportamento parlamentar em relação a matérias com o perfil descrito; o segundo, os fatores associados aos processos decisórios sob análise.

As questões que surgem em tal contexto são as seguintes: a resposta congressual no

² Cf. ficha de tramitação no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>.

³ Cf. ficha de tramitação do PL nº 1.517/99, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>.

⁴ Cf. ficha de tramitação do PLP nº 518/2009 e do PL nº 1.517/99, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>.

caso da Lei da Ficha Limpa evidencia que tipo de comportamento parlamentar? Quais foram as circunstâncias que moldaram as preferências dos parlamentares no caso?

Adotando como perspectivas teóricas o neoinstitucionalismo (HALL; TAYLOR, 2003) sob a ótica da escolha racional (SIMON, 1976), e a lógica da reeleição ancorada no trabalho seminal de Mayhew (1974), foram analisados fatores e circunstâncias – a exemplo da influência da mídia, da pressão popular, da atuação de atores estratégicos no processo legislativo – que teriam moldado a dinâmica decisória subjacente à aprovação do projeto.

A partir dessas percepções, buscou-se substrato teórico que auxiliasse não só a compreensão dos aspectos relacionados ao comportamento congressional, mas também dos processos decisórios associados à deliberação da matéria. Foi na produção acadêmica estadunidense, nos estudos aprofundados sobre a organização e o comportamento dos trabalhos legislativos, que se encontrou diretriz para análise, por meio da revisão teórica dos modelos distributivista (MAYHEW, 1974; JACOBSON, 1992), partidário (McCUBBINS; KIEWIET, 1991; McCUBBINS; COX, 1993) e informacional (KHREIBEL, 1991).

Todavia, tais aportes teóricos foram debatidos sem perder de vista a “lógica da ação congressional” defendida por Arnold (1990), que explica o porquê de o Legislativo também ser capaz de produzir políticas com interesses difusos sem traços particularistas.

Pretende-se ao final do artigo oferecer conclusões que ajudem a explicar a lógica das preferências parlamentares em matérias que combinem a um só tempo: a chancela da iniciativa parlamentar, o forte apelo popular e a grande exposição na mídia. Em outra vertente, busca-se aprofundar os estudos sobre a dinâmica decisória no âmbito do Poder Legislativo.

2 Ficha limpa: visão a partir do neoinstitucionalismo

As rotinas parlamentares são altamente institucionalizadas; estão lastreadas em regras que têm origem na Constituição Federal e que se reproduzem e se disseminam pelas normas internas das Casas Legislativas. As instituições, portanto, dão a tônica da dinâmica parlamentar.

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

A definição Richard Scott é útil para os fins desse artigo, pois o ambiente parlamentar reúne as características centrais de um modelo institucionalizado, em que regras, valores, codificações, processos formais e informais, regulam o comportamento de seus agentes.

O neoinstitucionalismo retoma as instituições como variável explicativa da dinâmica política, contraditando o movimento comportamentalista muito influente nos anos 60 e 70.

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

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

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

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

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

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

Nas análises contemporâneas dos processos políticos, a racionalidade institucionalista admite que os atores atendam, moral e estrategicamente, a um conjunto de regras formais ou informais adstritas às instituições. As instituições seriam criadas em razão do acordo voluntário entre atores mutuamente interessados. A sobrevivência da instituição estaria assim condicionada à perspectiva de oferecimento de benefícios a seus atores (IDEM, 2003, p. 202 a 203).

O neoinstitucionalismo, no campo da Ciência Política, ganha fôlego então porque passa a enxergar a interferência das instituições na dinâmica dos acontecimentos políticos. Ao

induzirem os atores a agirem e a decidirem de determinada maneira, as instituições acabariam explicando boa parte dos fenômenos que se processam na seara da política. (PERES, 2008, p. 63).

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

Pierson afirma ainda que:

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

Em síntese, no campo da política, a lógica neoinstitucionalista (fundada na escolha racional) admite que os atores de determinado contexto compartilhem um conjunto de preferências, apoiando-se invariavelmente em arranjos calculados e em sistemas de recompensas mútuas; os atores se comportam, ainda, de modo inteiramente utilitário para maximização dos resultados das suas escolhas (SHEPSLE; WEINGAST, 1987).

No contexto do PLP nº 518/2009 (Ficha Limpa), o pensamento neoinstitucionalista ajuda a enxergar alguns aspectos. Pelo menos um deles merece ser destacado: sua utilização no contexto do Poder Legislativo.

Conforme se afirmou no início deste tópico, a dinâmica parlamentar é altamente institucionalizada, fundada em valores e normas que acabam regulando ou canalizando o comportamento de seus agentes. Mas não só dos seus próprios agentes. O alto grau de institucionalização dos padrões legislativos também interfere no comportamento e na relação entre representantes e representados, uma vez que as instituições medeiam essa relação em vários aspectos.

A iniciativa popular de leis, que está abrangida no objeto desse estudo, serve como exemplo. Para ganhar vida na esfera legislativa, um projeto de lei de iniciativa popular deve se submeter a regras rigorosas para que possa ser admitido formalmente. As balizas para sua admissão estão inscritas na Constituição Federal, a qual exige subscrição mínima de eleitores e distribuição espacial de assinaturas. Eis o que prevê o texto constitucional:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988, art. 61, §2º).

O PLP nº 518/2009 (PLP da Ficha Limpa), que é produto de uma iniciativa popular de

lei, reforça a conclusão de que as instituições estão entre os cidadãos e os seus representantes. Tal percepção se acentua quando levada em consideração uma peculiaridade: a não recepção formal do projeto de lei de iniciativa popular.

A exemplo de outros projetos de iniciativa popular apresentados à Câmara dos Deputados, o Ficha Limpa esbarrou nas “instituições” e nas regras (ou na falta delas) mesmo após a entrega formal, à Casa, de milhares de assinaturas que seriam exigidas para sua admissão como tal.

Para que a matéria pudesse ganhar vida legislativa teve de ser subscrita por parlamentares⁵. Isso ocorreu porque a falta de regulamentação regimental e a inviabilidade técnica de promover a conferência das assinaturas têm impedido que projetos de lei de iniciativa popular sejam recebidos pela Câmara dos Deputados (SILVA, J.A., 2003, p. 108). Assim, para que possam ostentar a condição de proposição regularmente válida, esses projetos têm sido subscritos por parlamentares desde a promulgação da Constituição de 1988 (SANTOS, NÓBREGA NETTO; CARNEIRO, 2007, p. 435).⁶

O PLP nº 518/2009 cumpriu esse mesmo roteiro e foi formalmente apresentado⁷ em Plenário, em 29/09/2009, subscrito pelos deputados Antônio Carlos Biscaia, Carlos Sampaio, Chico Alencar, Domingos Dutra, Duarte Nogueira, Felipe Maia, Hugo Leal, Humberto Souto, Ivan Valente, Jô Moraes, Marcelo Ortiz, Mendonça Prado, Nilson Mourão, Odair Cunha, Osmar Serraglio, Paulo Rubem Santiago, Rafael Guerra, Rita Camata, Rodrigo Rolemberg, Rodovalho, Vieira da Cunha e Zenaldo Coutinho.

Os subscritores do projeto Ficha Limpa assumiram desde o primeiro momento posicionamento favorável à proposta nos termos em que ela foi apresentada pela sociedade civil. Alguns deles já apoiavam o movimento Ficha Limpa, a exemplo dos Deputados Chico Alencar, Ivan Valente e Antônio Carlos Biscaia – do noticiário da época se extrai tais informações. Segundo o então Líder da Minoria, André de Paula, os deputados que subscreveram a proposta tinham, em sua maioria, o seguinte perfil: atuação voltada a temáticas coletivas e universalistas; eram egressos de capitais ou grandes centros urbanos; e tinham mandatos marcados pela tomada de posição. Isso ajuda a compreender, ao menos em parte, a razão pela qual figuram como subscritores do projeto os deputados acima relacionados.

⁵ Cf. ficha de tramitação do PLP nº 518/2009, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

⁶ A exemplo das seguintes proposições: a) PL nº 2.710, de 1992 – cria o Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) e o Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP), e dá outras providências. Situação atual: transformado em norma jurídica – Lei nº 11.124, de 2005; b) PL nº 4.146, de 1993 – dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Explicação da ementa: caracterizando chacina realizada por esquadrão da morte como crime hediondo (projeto chamado Daniela Perez ou Gloria Perez). Situação atual: transformado em norma jurídica – Lei nº 8.930, de 1994; c) PL nº 1.517, de 1999 – modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral). Explicação da ementa: incluindo a possibilidade de cassação do registro de candidato que doar, oferecer ou prometer bem ou vantagem pessoal em troca do voto. Situação atual: transformado em norma jurídica – Lei nº 9.840, de 1999. Cf. Informações fornecidas pela Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/>

⁷ Cf. ficha de tramitação do PLP nº 518/2009, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>.

O projeto depois de subscrito pelos parlamentares foi ainda apensado⁸, em 05/10/2009, ao PLP nº 168/1993, de autoria do Poder Executivo, e com ele tramitou anexado até a aprovação da matéria 248 dias depois, cumprindo e enfrentando mais uma formalidade no âmbito do processo legislativo. Ou seja, numa clara demonstração de que as instituições agem e interagem de forma sistemática no processo legislativo, alterando ou direcionando comportamentos e decisões.

Como se verá adiante, segundo as teorias que explicam a organização dos trabalhos legislativos, as instituições têm papel central na produção de incentivos e na formatação das estratégias individuais no âmbito do parlamento.

3 Ficha Limpa e o comportamento legislativo

Apesar da aridez do seu conteúdo e da “maratona” institucional que enfrentou – o não reconhecimento formal como projeto de iniciativa popular e sua submissão às intrincadas regras do processo legislativo –, o projeto de lei da Ficha Limpa foi aprovado em um espaço de tempo considerado curto (MOISÉS, 2011), sinalizando que a matéria despertou a atenção do Poder Legislativo, independentemente de sua arquitetura formal.

Essa aparente contradição apenas ilustra como os fenômenos envolvendo o Poder Legislativo podem ser complexos e multifacetados, fazendo despertar o interesse pela lógica do comportamento parlamentar e pelo desdobramento dessa lógica nos processos decisórios.

Nesse sentido, o conteúdo teórico até aqui revisado (o neoinstitucionalismo da escolha racional) traveja as discussões revolvidas no seio dos estudos sobre a política estadunidense, a partir da qual foram desenvolvidas teorias explicativas para entender o comportamento parlamentar.

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

No núcleo base dessas teorias – distributivista, partidária e informacional –, está o trabalho de Mayhew (1974), que assume como pressuposto analítico a ideia de que parlamentares estão envolvidos em atividades que assegurem a renovação do seu mandato. Para Mayhew, a reeleição pode ter forte influência no comportamento parlamentar.

O modelo distributivista atribui às comissões o papel de centralidade dentro dos trabalhos desenvolvidos pelo Legislativo. As comissões constituiriam espaços privilegiados destinados a um jogo permanente de ganhos e de trocas pelos parlamentares (WEINGAST;

⁸ De acordo com o art. 142 do RICD, proposições da mesma espécie que versem sobre matéria correlata podem ser apensadas e tramitar em conjunto por despacho da presidência.

MARSHALL, 1988). As comissões possibilitariam que os legisladores realizassem ajustes recíprocos ao longo do tempo em relação aos quais, em algum momento, poderiam vir a obter ganhos.

O modelo partidário enxerga, por outro lado, a existência de uma agenda partidária no Legislativo e percebe que os principais cargos e instâncias deliberativas congressuais estão sob a ação estratégica dos partidos. Nesse sentido, os partidos ofereceriam condições para que os parlamentares projetassem sua atuação a partir dos incentivos que só a agremiação partidária teria condições de produzir (COX; MCCUBINS, 1993).

Por fim, o modelo informacional também considera as comissões como instâncias centrais destinadas a funcionarem como unidade especializada de produção legislativa; as comissões seriam capazes de dimensionar os ganhos informacionais (KREHBIEL, 1991). De acordo com Limongi (1994), para teoria informacional o importante é assegurar que as decisões sejam tomadas a partir de um volume de informações que permita reduzir as incertezas que circundam os processos decisórios. Ainda de acordo com o autor, a aprovação de políticas coerentes com as preferências dos legisladores é considerada um ganho para essa teoria.

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

Na literatura brasileira, uma revisão feita por Carvalho (2003) alcançou conclusões semelhantes e ainda mais contundentes. A partir do seu plano de estudo, ele examina a dimensão espacial do voto no Brasil (configuração geográfica do voto) e avalia o grau de concentração e dispersão e sua correlação com os padrões de dominância exercida pelos deputados nas regiões em que são votados. O autor chega à conclusão de que, no caso do Legislativo brasileiro, o emprego teórico das três linhas clássicas comporta solução interativa, na qual a combinação dos modelos partidário e distributivo explica, de forma mais aderente à realidade, o padrão de comportamento dos deputados federais: uma parte comprometida com políticas mais particularistas, outra voltada às políticas mais universalistas.

Mas ao refazer o caminho percorrido pelo projeto de lei da Ficha Limpa e tentar compreendê-lo sob a perspectiva de um dos modelos, percebe-se que é na raiz dessas teorias que o presente estudo encontrou as melhores bases para análise do fenômeno Ficha Limpa. Tal conclusão se mostra possível justamente em razão do trabalho seminal de Mayhew (1974), que foi posteriormente adaptado por Mainwaring (2001) para o caso brasileiro, relativo ao avanço na carreira política.

De acordo com a sua teoria, a lógica da reeleição está presente na ação congressual e se operacionalizaria por intermédio de três atividades básicas dentro do Congresso: a autopromoção ou publicidade, a reivindicação de crédito e a tomada de posição.

Entre as atividades descritas por Mayhew como raiz da conexão eleitoral, a da tomada de posição é a que mais interessa aos objetivos deste artigo.

A tomada de posição em Mayhew é definida como a manifestação pública do parlamentar em face de um tema ou de uma política pública. A manifestação pode assumir a forma de uma votação nominal ou de um posicionamento político em um dado assunto. A síntese é que o parlamentar assume a posição visando agradar o seu público alvo.

Essa conceituação do autor (em relação ao que chama de tomada de posição) é muito útil à compreensão dos aspectos subjacentes à aprovação da Lei da Ficha Limpa.

O PLP nº 168/1993⁹, de autoria do Poder Executivo, e que reuniu em seu entorno 13 proposições de mérito relacionadas entre si, continha em seu núcleo base cláusula polêmica e semelhante à sugerida pelo texto do projeto Ficha Limpa: a que consideraria a condenação em primeira instância como suficiente para decretação da inelegibilidade.

Quando aprovada, contudo, a Lei da Ficha Limpa já não mais abrangia a hipótese inicial de condenação em primeira instância. O texto final sedimentou o entendimento de que a inelegibilidade só poderia ser decretada, no caso dos crimes ali elencados, como resultado de decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da justiça¹⁰.

O PLP nº 168/1993 se arrastou no Congresso durante 16 anos e só ganhou velocidade na tramitação legislativa após o apensamento do PLP nº 518/2009 (Ficha Limpa)¹¹. A chancela do Poder Executivo, nesse caso, não foi capaz de alçar a proposição a uma condição de privilégio na arena legislativa, como costuma ocorrer com as propostas oriundas daquele poder (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; SANTOS, 2003).

Quando se considera que a agenda da Câmara dos Deputados é montada, basicamente, por iniciativa do Executivo (destaque aqui para as medidas provisórias), por determinação do presidente da Casa e ainda pelo consenso políticos dos líderes partidários, pode-se dizer que a matéria, nos 16 anos em que permaneceu parada em seu processamento legislativo, não foi prioridade nem do governo, nem dos partidos.

Ou seja, só com o advento do projeto de lei de iniciativa popular, assinado por mais de um milhão e trezentos mil eleitores, é que a matéria tomou lugar na **agenda** do Congresso Nacional.

A ascensão de um tema à condição de agenda ocorre justamente quando o entendimento sobre uma política é revisto, quando acontecimentos específicos chamam atenção de quem monopoliza a decisão e ainda quando a opinião pública interfere abrindo espaço para mobilização de atores até então distantes do processo decisório (BAUMGARTNER;

⁹ Cf. ficha de tramitação do PLP nº 168/1993, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>.

¹⁰ Cf. Lei Complementar nº 135/2010. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2010/leicomplementar-135-4-junho-2010-606575-publicacaooriginal-127428-pl.html>.

¹¹ A matéria foi aprovada em 248 dias. Cf. ficha de tramitação do PLP nº 518/2009, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>.

JONES,1993 apud CAPELLA, 2012, P. 15).

Quando mudanças no cenário político favorecem a precipitação de uma agenda, isso quer dizer que o monopólio dos que exercem o *status quo* sobre determinada questão é enfraquecido, e o sistema se torna suscetível à mudança, já que a atenção dos líderes e do público pode elevar a condição de embate político de novos atores e também de novas ideias (BAUMGARTNER; JONES,1993 apud CAPELLA, 2012, P. 15).

Nesse sentido, um acontecimento de ampla repercussão política é precipitante no caso do projeto de lei da Ficha Limpa.

A proposta foi apresentada em setembro de 2009, mas não teve melhor sorte legislativa naquele ano. No início de 2010, porém, a proposição começa de fato a ganhar fôlego na sua tramitação. Já no início da sessão legislativa (em 09/02/2010), o então presidente, Deputado Michel Temer, a partir de iniciativa do Colégio de Líderes, criou um grupo de trabalho informal destinado a analisar o PLP nº 518/2009, oriundo de iniciativa popular.

O grupo de trabalho, que contou com um representante de cada partido, foi coordenado pelo Deputado Miguel Martini (PHS-MG), e teve como relator o Deputado Índio da Costa (DEM-RJ). Nas palavras do relator do grupo, a sua criação foi encarada como um esforço para tentar construir um texto de entendimento.

O período de criação do grupo coincidiu com a decretação da prisão preventiva do então governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, acusado de tentar obstruir instrução criminal, decorrente de ação policial¹² deflagrada, que revelou um esquema de arrecadação e pagamento de propina com o envolvimento de agentes públicos e fornecedores do Governo do Distrito Federal (GDF). O governador, deputados distritais e outros integrantes do GDF foram flagrados, em imagens, recebendo maços de dinheiro. O episódio escandalizou o país e constituiu fato inédito na história da República.

Na opinião de André de Paula (DEM-PE)¹³, o escândalo precipitou os debates sobre o Ficha Limpa.

A prisão do governador Arruda acentuou o sentimento pela moralização da vida pública. Somou-se a outros escândalos que envergonharam o nosso país. O episódio foi grave. Respingou na imagem da classe política e na do Congresso também. A partir dali nós (deputados) não tínhamos outra escolha a não ser agilizar a apreciação da Ficha Limpa. A questão da ética virou, naquele momento, comoção nacional. Recebi milhares de e-mails todos os dias até a aprovação da matéria, e havia uma enorme expectativa de que a lei já pudesse alcançar as eleições de 2010 (fragmento da entrevista realizada com ex-deputado André Paula).

De outro lado, o apelo da matéria nas diversas mídias foi também intenso por longo período, mesmo antes do escândalo. Entre outubro de 2007 a junho de 2010, mais de 700

¹² Operação Caixa de Pandora, da Polícia Federal. Fonte: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2010/02/11/maioria-no-stj-decide-decretar-prisao-preventiva-de-arruda-por-suborno.htm>. Acesso em 30/05/2013

¹³ Entrevista realizada com o Deputado André de Paula, em 02/05/2013.

veiculações na imprensa escrita, sobre o movimento ou sobre o projeto Ficha Limpa, foram noticiadas pelos jornais Correio Braziliense, Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, e pelas revistas Isto é, Veja e Época, constantes de editoriais e matérias jornalísticas (2010)¹⁴.

Por sua vez, o Deputado Índio da Costa, relator do grupo de trabalho destinado a examinar o PLP nº 518/2009 (Ficha Limpa), reiterou, por ocasião de entrevista realizada para os fins deste artigo, a importância da mobilização da sociedade civil, que exercera contínua pressão em todas as fases de tramitação da proposta.

O papel exercido pela mídia também foi por ele destacado, uma vez que as manobras regimentais contra o projeto eram invariavelmente repercutidas, constringendo os seus principais opositores. A forte influência das redes sociais por meio da *internet* também foi enfatizada pelo parlamentar, que ressalta a repercussão das milhares de mensagens eletrônicas recebidas pelos parlamentares diariamente. Apenas para ilustrar, em sua fase final, o projeto já tinha amalhado mais de um milhão e setecentas mil assinaturas¹⁵.

Num primeiro momento, segundo relato de André de Paula, nem os parlamentares favoráveis ao projeto, nem a sociedade civil (autora da proposta) tinham segurança e certeza quanto à aprovação do Ficha Limpa. Ainda de acordo com André de Paula, líderes importantes, como o do PMDB, Henrique Eduardo Alves, e muitos deputados resistiam à proposta como inicialmente concebida.

Tal percepção vem à tona se admitida a ideia de que, votando a favor da aprovação do Ficha Limpa, os parlamentares contrariariam, em tese, os seus próprios interesses, na medida em que a proposta, se transformada em lei, tendia a restringir a participação, nas eleições subsequentes, de parlamentares daquela Legislatura.

Um episódio simboliza, já durante a tramitação em 2010, a clara resistência de setores do Congresso em face do projeto de lei da Ficha Limpa. Em 28 de abril, requerimento de urgência¹⁶ apresentado pelo Líder do Democratas, Deputado Paulo Bornhausen, foi submetido ao Plenário na tentativa de incluir automaticamente o PLP nº 168-A/93 na Ordem do Dia¹⁷. Entretanto, o PT e o PMDB, entre outros partidos da base governista, impediram a votação do requerimento, adiando o início das discussões em Plenário.

O Líder do PTB, Deputado Jovair Arantes, protagonizou momentos de claro enfrentamento ao projeto, quando por exemplo articulou, em conjunto com o PMDB, a não deliberação, na sessão de 28/04/2009, do requerimento que conferia o regime de urgência à proposta. Atuou também na sessão de 04/05/2009, após a aprovação do regime de urgência da matéria, subscrevendo requerimento para adiamento da discussão¹⁸.

¹⁴ <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/bibliarq/biblioteca-e-arquivo>.

¹⁵ Fonte: sítio eletrônico do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. <http://www.mcce.org.br/site>. Acesso em 30.05.2013.

¹⁶ Cf. art. 155 do RICD.

¹⁷ Fase da sessão ordinária deliberativa em que são votadas e discutidas as matérias incluídas na pauta (cf. arts. 82 a 86 do RICD).

¹⁸ Cf. imagens da sessão, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

Pouco a pouco, contudo, os parlamentares iam sendo convencidos de pontos controvertidos da proposta. A consolidação do entendimento de que as condenações em primeira instância não implicariam em inelegibilidade foi considerada um passo fundamental à paulatina formação do consenso – confirmam Índio da Costa e André de Paula. Na mesma linha, a introdução do elemento dolo, no texto da proposta, como condicionante às inelegibilidades decorrentes de contas rejeitadas e de suspensões de direitos políticos, também fora tida como alteração facilitadora à adesão dos deputados.

De acordo com Índio da Costa, os opositores ao projeto se ancoravam no argumento da inconstitucionalidade da proposta, ante a alegada ofensa ao princípio constitucional que assegura a presunção da inocência até trânsito em julgado das decisões¹⁹.

Mas as dúvidas foram sendo vencidas nos corredores da Câmara, no Plenário, nos gabinetes. Se de um lado uma melhor compreensão do projeto amealhava novas adesões, de outro a mobilização na *internet* e nas redes sociais forçava os deputados a uma tomada de posição, relembra André de Paula.

Àquela altura, a designação do Deputado José Eduardo Cardozo como relator do projeto funcionou como uma espécie de amálgama pró Ficha Limpa. Sua condição de jurista e de deputado integrante da base governista dispersou, por um lado, os argumentos técnicos-jurídicos lançados pelos opositores e, do outro, inspirou a confiança da base aliada.

De forma que na sessão extraordinária do dia 04/05/2010, a urgência do projeto foi aprovada, e o debate, que se iniciou já naquela data, foi deslocado da CCJC para o Plenário. O requerimento foi aprovado em votação simbólica²⁰.

Mas se no início o Ficha Limpa angariou forte desconfiança e por isso sofreu oposição de parlamentares e líderes partidários, em 11/05/2010, na votação do último destaque para alteração do seu substitutivo em Plenário, o painel registrava o apoio de 415 deputados a favor da manutenção da expressão destacada. O resultado disso foi a aprovação da matéria definitivamente, sem nenhuma alteração do substitutivo produzido pelo relator da matéria, Deputado José Eduardo Cardozo.

Enfim, a inquietação popular, a mobilização da sociedade civil, a pressão exercida pela opinião pública no contexto da prisão do governador do Distrito Federal, assim como a forte exposição do tema na mídia – ao lado das conformações do texto – parecem ter funcionado como espécie de *input* no caso do Ficha Limpa, não só para a precipitação da nova agenda, mas também para o recrutamento de apoio dentro do Congresso.

Não custa lembrar que a matéria foi aprovada em junho de 2010, justamente no ano das eleições gerais.

Questionados se os deputados teriam levado em conta a proximidade das eleições, a

¹⁹ Cf. art. 5º, LVII, da Constituição Federal.

²⁰ Cf. art. 185 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

renovação do mandato e a reputação pessoal como critérios para tomada de posição favorável ao Ficha Limpa, Índio da Costa e André de Paula responderam afirmativamente.

No entanto, acenaram com um “não” quando perguntados se tal dinâmica explicaria o comportamento de todos os membros da Câmara. Para os deputados, se por um lado é razoável atribuir como modelo explicativo a lógica da reeleição no contexto do Ficha Limpa, por outro, essa mesma lógica da reeleição não se prestaria a explicar o comportamento de todos os parlamentares. André de Paula cita como exemplo, o Deputado José Eduardo Cardoso (PT-SP). Na condição de relator da matéria (do PLP nº 168/93 e apensados, entre os quais o do Ficha Limpa), ele sequer foi candidato à reeleição²¹, apesar de seguramente ser um dos atores congressuais mais importantes no caso do Ficha Limpa. André de Paula acredita, porém, que em todos os casos, a preocupação com a reputação e a sua influência sobre a manutenção da carreira foi fator determinante.

Esses aspectos trazem ao debate as discussões erigidas por Arnold (1990), que dedicou-se a estudar a lógica da ação congressual no parlamento norte-americano.

Nesse estudo, o autor propõe que os congressistas são reincidentes em patrocinar políticas localizadas (ou paroquiais), mas ao mesmo tempo capazes de patrocinar leis com interesses difusos, sem características particularistas.

O pensamento do autor ajuda a compreender a lógica da atuação congressual no caso da Lei da Ficha Limpa.

Segundo o autor, é fácil explicar por que as propostas que concentram benefícios geográficos ou interesses localizados são as mais rapidamente percebidas quando se analisa o comportamento parlamentar. Propostas como essas, segundo Arnold, podem ser facilmente mapeadas. O autor ou responsável pela proposta é reconhecido ou identificado pelo eleitor a partir do resultado da política que defendeu ou patrocinou no parlamento.

Um exemplo clássico, no caso do Legislativo brasileiro, é a emenda parlamentar individual em face do orçamento da União Federal (PEREIRA, 2002; MUELLER, 2003).

De outra parte, o autor explica que as políticas destinadas a benefícios difusos são mais difíceis de serem explicadas, já que o mapeamento eleitoral é improvável de ser detectado.

O autor defende, contudo, que as eleições e as regras institucionais legislativas permitem a alternância das preferências dos parlamentares, que acabam produzindo não só políticas de interesses particulares, mas também de interesses gerais.

Arnold, ancorado na lógica distributivista, reconhece a existência de muitas propostas que se traduzem em concentração de benefícios para grupos de interesse e para localidades geográficas específicas. Porém, entende que o cálculo eleitoral não acolhe apenas a dinâmica das transações que resultam em políticas locais ou setorializadas, também comporta uma margem

²¹ Cf. Candidaturas 2010, no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. <http://divulgacand2010.tse.jus.br/divulgacand2010/jsp/index.jsp>.

de manobra que permite a acomodação de preferências e o ordenamento de prioridades. Para o autor, isso explicaria por que não existem apenas políticas particularistas, já que os legisladores não agem somente respondendo a pressões e a interesses específicos, pois também agem antecipando políticas que podem se tornar potencialmente relevantes para as suas estratégias eleitorais. Ainda de acordo com o cientista político, os legisladores não só antecipam quais iniciativas podem vir a ser politicamente relevantes; antecipam igualmente em que medida seus votos em matérias consideradas não fundamentais (para sua reeleição) podem vir a ser utilizados, por eventuais adversários, para atingi-los politicamente.

As reflexões sugeridas por Arnold, com algumas adaptações, ajudam a compreender melhor o caso da Ficha Limpa. Ao rastrear a tramitação do projeto, examinando as notas taquigráficas e as imagens das principais sessões destinadas aos debates e votações da matéria, o que se percebe é a instalação de um cenário político em que, premido pelas circunstâncias, os parlamentares calcularam o custo/benefício do não posicionamento em favor da matéria. Ademais, calcularam também o impacto negativo do adiamento do debate às vésperas das eleições. Portanto, aritmética eleitoral esteve presente no horizonte das reflexões.

Atrelada a essa análise, está a observação de Khrebiel (1991) de que a decisão do parlamentar ocorre em um contexto de incertezas e de que ele é avesso ao risco, razão pela qual os parlamentares apresentam e apoiam propostas de cunho geral para tomar posição e construir uma boa imagem junto ao eleitor.

Em resumo, o parlamentar age não só para satisfazer as demandas imediatas dos eleitores, mas realiza cálculos de acordo com os cenários futuros, levando em consideração o quanto a sua decisão pode repercutir na avaliação sobre a sua performance legislativa ou reputação pessoal.

Em trabalho mais recente, Mayhew (2006) reformulou seu ponto de vista inicial ao reconhecer que o comportamento parlamentar possui características bem mais complexas do que aquelas por ele defendida, nas quais resumia a lógica das políticas congressuais a um jogo pragmático de transações com vistas à maximização de resultados. O autor passa a considerar ser razoável que os indivíduos mudem preferências como resultado da interação e comunicação legislativa. Pela revisão de sua hipótese, as preferências políticas não seriam fixas, pois o processo político abrange a possibilidade da persuasão sobre as ações preferidas e em curso.

Tais conclusões, que vão de Mayhew a Arnold, perpassando pelas ponderações de Carvalho no caso brasileiro, ajudam a melhor compreender a lógica do comportamento parlamentar em relação ao projeto que resultou na edição da Lei da Ficha Limpa.

4 Ficha Limpa e processo decisório

Pela ótica racional, a tomada de decisão é uma ação voltada à consecução de objetivos e acionada pela ocorrência de um problema, e a dinâmica da escolha constitui um processo

regulado por normas a fim de que a organização seja capaz de responder racionalmente por meio de um código ou comportamento.

Esta é a premissa adotada por Simon (1976), que se desdobra para sintetizar que, diante da limitação cognitiva da mente humana e da complexidade dos problemas que ela é capaz de enfrentar, a tomada de decisão requer simplificações. O autor afirma que os tomadores de decisão adotam estratégias reducionistas, que visam à simplificação dos problemas – ainda que complexos. Eles preferem uma solução tida por satisfatória a uma outra considerada ótima. Em outras palavras, a decisão é guiada pela busca de alternativas suficientes, e não pela busca das alternativas melhores.

O modelo racional de tomada de decisão é assim um modelo sistematizado e estruturado, no qual regras e procedimentos devem ser seguidos para que se possa atingir um resultado considerado bom.

Este tipo de modelo explica bem os mecanismos dos processos decisórios em organizações como os colegiados parlamentares, cuja estrutura é altamente burocratizada e as regras formais são dirigentes na organização.

Ademais, a lógica do Legislativo tende à simplificação das decisões e à observância de regras que favoreçam à construção de resultados tomados como possíveis ou apenas suficientes. Isso ocorre por causa da multiplicidade de problemas e da incapacidade de responder a todos eles a modo e a tempo do público demandante (os representados / os cidadãos) e também por causa da miríade de circunstâncias a que o Legislativo está constantemente submetido

Nos estudos legislativos, pesquisas têm se dedicado a desvendar, à luz do caso concreto, a dinâmica das preferências políticas dos legisladores (suas decisões) e como elas se formam e se transformam ao longo do processo político.

No caso do Brasil, a compreensão desses aspectos exige, antes de mais nada, que o observador entenda o funcionamento do Congresso Nacional. Em princípio, a palavra que resume a estrutura formal do processo decisório brasileiro é “centralização”.

Se, de um lado, *players* da arena parlamentar acumulam prerrogativas e poderes hauridos diretamente da Constituição e do Regimento Interno – a exemplo dos presidentes das casas legislativas e dos líderes partidários –, do outro, um rol significativo de limitações impedem a participação dos demais deputados nas diversas fases do processo legislativo. Do tempo na tribuna às restrições de iniciativa, do limitado acesso a fóruns estratégicos à quase inexistência do poder de veto, os deputados em geral podem ser considerados meros espectadores das estratégias decisórias.

Toma-se como referência alguns exemplos. O primeiro deles, a pauta de votações ou a agenda da Casa. A definição dos trabalhos legislativos é altamente centralizada e é resolvida quase que totalmente pela Mesa Diretora e pelo Colégio de Líderes.

A centralização do processo decisório pode ainda ser medida pela importância conferida

ao plenário, principal palco das deliberações congressuais. Na Câmara dos Deputados, a maioria dos projetos convertidos em lei são retirados das comissões e vão direto ao plenário para deliberação após a aprovação de um requerimento de urgência – as comissões no Brasil, conquanto tenham seu lugar de relevo no processo legislativo, não têm a mesma importância que no Congresso americano (MARTINS, 2011).

Os partidos políticos por sua vez são considerados instituições que estruturam o processo decisório no Congresso Nacional. Estão dotados de uma série de competências desempenhadas comumente pelos seus líderes. As lideranças indicam relatores de matérias, membros de comissões, vice-líderes e elegem quais os projetos contam com o seu apoio na definição da pauta. No plenário, os líderes não são deputados comuns. Podem, pessoalmente, em qualquer tempo da sessão, fazer comunicações destinadas ao debate em torno de assuntos de relevância nacional²²; podem ainda encaminhar votações²³; subscrever emendas que representem determinado número de deputados²⁴; e garantir apoio mínimo para que votação nominal possa ser processada²⁵. Nas comissões atuam livremente, participando de seus debates e orientando suas bancadas. O líder partidário é, portanto, peça fundamental na arena legislativa, o que reafirma a importância dos partidos e de seu poder de influência no processo decisório na Câmara dos Deputados.

Elencados esses aspectos, o que se confirma é que a organização dos trabalhos legislativos é marcada pelo alto grau de centralização de poder nas mãos de uns poucos atores congressuais, o que afeta diretamente a estrutura de incentivos submetida aos deputados em geral e facilita a coordenação das ações voltadas à construção de maiorias.

Esses mesmos aspectos sugerem ainda que regras, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais resultem em constrangimentos e limites impostos ao legislador comum, o que acaba por explicar os próprios resultados do comportamento e das decisões legislativas (LIMONGI, 1994).

Na opinião de Leany Barreiro de S. Lemos (2001)

Regras e princípios são instrumentos facilitadores dos ganhos, ao distribuírem aos parlamentares direitos de acordo com a intensidade de suas preferências. Cada congressista oferece concessões em políticas que são percebidas pelo seu eleitorado como menos importantes, enquanto colhe benefícios desproporcionais em temas de especial importância para seus eleitores. Há, portanto, uma assimetria intencional na distribuição de direitos, que, por sua vez, gera vieses intencionais na provisão de benefícios políticos.

Em resumo, os aspectos estruturais do sistema decisório ajudam a explicar a produção de resultados políticos, de forma que associar preferências e instituições é um mecanismo útil à

²² Cf. art. 66, § 1º, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

²³ Cf. art. 10, III, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

²⁴ Cf. art. 120, II, b, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

²⁵ Cf. art. 185, § 3º, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

compreensão dos resultados obtidos pelo processo decisório (KHREBIEL, 1991; HINICH E MUNGER, 1997; LIMONGI, 1994; SANTOS, 1995).

A complexidade do debate teórico aqui revisitado constitui manancial rico à compreensão dos aspectos que envolveram a deliberação do projeto que resultou na Lei da Ficha Limpa.

Apesar do enorme apelo popular da matéria e da exposição do tema na mídia, o projeto ingressa em 2009 na Câmara dos Deputados sem que a ampla maioria dos deputados tenha a plena consciência do efetivo conteúdo da proposição.

No início de 2010, contudo, precipitados pelo escândalo envolvendo o governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda – ex-deputado federal e envolvido em crise ética anterior no Senado Federal (quebra do sigilo do painel do Senado) –, o presidente da Câmara e o Colégio de Líderes resolvem criar um grupo de trabalho destinado a debater o PLP nº 518/2009 (Ficha Limpa).

É só a partir daí que a proposta ganha musculatura. Ou seja, foram os líderes partidários e o presidente da Casa que trouxeram o tema para ordem do dia da agenda parlamentar.

Segundo André de Paula, o Presidente Michel Temer atuou institucionalmente. Agiu por convicção pessoal, atento à pressão da opinião pública. André de Paula avalia que o presidente quis também marcar a sua gestão. Os líderes, por sua vez, teriam agido pressionados pela sociedade civil e pela mídia.

De acordo com o Deputado Índio da Costa, designado relator do referido grupo de trabalho, a criação do grupo foi o resultado de uma combinação de circunstâncias, mas contou decisivamente com a participação do então presidente Michel Temer. E este fez questão de levar o debate adiante, mesmo com a resistência de alguns líderes (a exemplo de Jovair Arantes, do PTB) e de integrantes dos seus próprios partidos, como também de outros atores congressuais das hostes governistas.

Com a criação do grupo e a imediata colaboração da sociedade civil, o debate é então deflagrado na Câmara dos Deputados. Audiências públicas foram realizadas em várias capitais do país, e um novo texto foi negociado. O grupo produziu um substitutivo – que depois veio a ser recepcionado em Plenário como emenda – que alterou questões consideradas polêmicas da proposta original, entre as quais a decretação da inelegibilidade a partir de decisões judiciais em primeira instância.

Nessa etapa, quase que a totalidade dos deputados ainda não tinha sido chamada a opinar formalmente sobre a matéria.

A rigor, quando a proposta foi a Plenário pela primeira vez, em 07/04/2013, oportunidade em que recebeu 28 emendas (entre elas, aquela que constituía o texto debatido pelo grupo de trabalho), muitos parlamentares não tinham ainda uma ideia precisa das modificações já promovidas pelo grupo de trabalho e, por isso, alteravam de forma significativa

o projeto original apresentado pela sociedade civil.

A partir dos áudios e das notas taquigráficas²⁶ daquela sessão, é possível constatar que inúmeros deputados se revezaram na tribuna para debater questões já resolvidas pelo substitutivo oriundo do grupo de trabalho. Naquela noite, o Deputado Índio da Costa teve que ocupar mais de uma vez a tribuna para explicar aos deputados que muitas das questões ali suscitadas já estavam pacificadas.

O substitutivo produzido pelo grupo de trabalho, por exemplo, já tinha modificado as disposições que tratavam das condenações em primeira instância e consignado que a decretação da inelegibilidade, quanto aos crimes que relacionava, só se daria mediante condenação de órgão colegiado da justiça. Esse inclusive foi considerado um dos pontos mais polêmicos do projeto de lei da Ficha Limpa; talvez o maior óbice à sua aprovação.

Esse breve relato ilustra inicialmente um aspecto: a condução do processo decisório no Ficha Limpa foi resumida a um núcleo restrito de parlamentares (presidente da Casa, líderes e membros do grupo de trabalho); ilustra também o caráter secundário reservado aos demais congressistas, que só viriam a ser chamados, mais à frente, apenas para dizer sim ou não a uma conjunto sistemático de pares.

Essas peculiaridades dão o tom da centralização dos trabalhos no âmbito Legislativo.

Por outro lado, foram determinados *players* do processo legislativo (o presidente, líderes partidários e o relator do grupo de trabalho) que operaram ação pontual e estratégica destinada a viabilizar a tramitação do projeto e impulsionar a sua aprovação. Tratou-se da sutil e hábil indicação do Deputado José Eduardo Cardoso para figurar como relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e, por conseguinte, no Plenário.

Na ocasião, os Democratas (nas pessoas do seu líder, Deputado Paulo Bornhausen, e do Deputado Índio da Costa), em colaboração com presidente Michel Temer, enxergaram a inviabilidade política de que um Democrata, na verdade um opositor, relatasse a matéria na CCJC e no Plenário. Naquele momento, a figura do deputado Índio da Costa era central; seu protagonismo nos debates sobre o Ficha Limpa o credenciava à missão da relatoria, afirma André de Paula.

“Eu poderia ser o relator da proposta em Plenário. O líder do meu partido, entretanto, ponderou que a atuação de um deputado governista poderia viabilizar o projeto”, diz Índio da Costa.

Filiado ao PT, jurista e parlamentar de destaque, José Eduardo Cardozo reunia os atributos necessários para figurar como relator. Sua atuação enfraqueceria a mobilização dos opositores ao tempo em que daria segurança à base aliada do governo. Como destacou o Deputado Índio da Costa, a designação do Deputado José Eduardo Cardozo para relatoria contribuiu decisivamente para que o tema ganhasse musculatura e adesão política.

²⁶ Cf. notas taquigráficas da sessão, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, na *internet*.

O Deputado José Eduardo Cardozo foi designado relator em 20/04/2013, e, em apenas 21 dias depois de sua designação, a matéria foi aprovada definitivamente. Nesse período, o tema não foi discutido na CCJC – pois foi deslocado para o Plenário depois da aprovação de requerimento de urgência – e, somente em duas sessões plenárias, questões pontuais foram debatidas antes que o projeto fosse aprovado quase sem discussão, apesar da votação de alguns destaque, em 11/05/2010.

Os detalhes desse histórico legislativo só acentuam a percepção de que grande parcela dos parlamentares só tiveram a chance de referendar o Ficha Limpa, o que reforça a ideia de que a centralização dos trabalhos legislativos e a racionalidade de sua dinâmica tendem a simplificar questões complexas e produzir maiorias.

Ao deputado, individualmente, restou opinar favorável ou desfavoravelmente ao texto a ele apresentado em Plenário. As preferências se materializam nesse caso em função de cálculos sobre a estrutura de custo/benefício posta em debate a cada votação. A escolha é portanto restrita.

5 Conclusão

As pesquisas empreendidas neste artigo buscaram compreender duas dimensões dos processos políticos associados à aprovação da Lei da Ficha Limpa: a lógica do comportamento parlamentar na resposta dada pelo Congresso à sociedade; e as peculiaridades e circunstâncias dos processos decisórios que moldaram as preferências dos parlamentares no caso.

Como se disse anteriormente, o projeto Lei da Ficha Limpa parece ter subvertido a lógica de que os parlamentares agem, em boa medida, só voltados à manutenção de suas carreiras. Assim, aprovando uma lei que endurecia e ampliava as hipóteses de inelegibilidade, os parlamentares votariam, em tese, contra os seus próprios interesses e restringiriam, também em tese, a sua participação ou a de seus pares nas eleições subsequentes.

Ao revisar a literatura sobre os estudos do legislativo, identificou-se que as pesquisas sobre o tema apontam que o parlamentar age não só para satisfazer as demandas imediatas dos eleitores, mas também realiza e antecipa cálculos de acordo com os cenários futuros, levando em consideração o quanto a sua decisão pode repercutir na sua reeleição e também na avaliação sobre a sua performance legislativa ou reputação pessoal.

Tal referencial teórico auxilia a compreensão de como aspectos como a reeleição, manutenção e reputação da carreira política podem ter constituído o fio do condutor da resposta devolvida pelos congressistas à sociedade civil no caso do Ficha Limpa.

Aspectos relacionados à iniciativa popular de lei – como o forte apelo popular e a ampla mobilização da sociedade civil, seja por meio de coleta de assinaturas seja por meio de manifestações pelas redes sociais – sublinham a percepção de que propostas dessa natureza, conquanto não ganhem, como já foi dito, vida formal na Câmara dos Deputados, podem vir a

exercer significativa influência na lógica do comportamento parlamentar. Por conseguinte, podem influenciar na dinâmica do processo decisório da Câmara dos Deputados, moldando as escolhas parlamentares. O fato de a matéria ter tramitado tão rapidamente inspira em parte essa conclusão.

De outro lado a ação da mídia, que promoveu sistemática e acentuadamente a exposição do tema, pode ter funcionado como mecanismo de constrangimento aos opositores do projeto na arena congressual e como espécie de cordão sanitário à fuga dos anseios moralizantes.

Enfim, a inquietação popular, a mobilização da sociedade civil, a pressão exercida pela opinião pública no contexto da prisão do governador do Distrito Federal, assim como a forte exposição do tema na mídia, podem ter funcionado como *input* no caso do Ficha Limpa – não só para a precipitação da agenda, mas também para o recrutamento de apoio dentro do Congresso Nacional.

Enfim, a lógica da preferência parlamentar, no caso do Ficha Limpa, insinua ter levado em conta essas circunstâncias. Tais aspectos, por sua vez, podem ter alterado a estrutura de custo/benefício processada pelos parlamentares, tendo como paradigma a reeleição, manutenção e reputação da carreira parlamentar.

Ao identificar, no caso da Ficha Limpa, a dinâmica do comportamento legislativo, o trabalho procurou mapear e entender os processos decisórios associados à aprovação do projeto. Além disso, confirmou o quanto a organização dos trabalhos legislativos é marcada pelo alto grau de centralização de poder nas mãos de uns poucos atores congressuais, e como isto pode afetar diretamente a estrutura de incentivos apresentadas aos deputados de uma forma geral.

Percebeu-se que a centralização desse poder nas mãos de uns poucos *players*, assim qualificados, facilita a coordenação das ações voltadas à construção de maiorias, na medida em que processos complexos são simplificados no momento das votações.

Em resumo, os aspectos estruturais do sistema decisório ajudam a explicar a produção de resultados políticos. Assim, associar preferências e instituições tem sido mecanismo útil à compreensão dos resultados obtidos pelo processo decisório no campo da política. No caso da lei da Ficha Limpa, nuances de tal dinâmica foram percebidas.

Referências

- ABRANCHES, S.. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**, 1988.
- ANASTASIA, F.; SANTANA, L.. Sistema Político. AVRITZER.. L. ... [et al.] (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 363-371.
- ANASTASIA, F. M.; CARLOS, R. F.. Accountability: Representação e Estabilidade Política no Brasil, in F. Abrúcio e R. Loureiro(orgs.), **O Estado numa Era de Reformas. Os Anos FHC**. Brasília, MP/Seges, 2002 p. 25-74.
- ARNOLD, R. D. **The Logic of Congressional Action**. New Haven: Yale University Press, 1990.

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

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

BRASIL. **Regimento interno da Câmara dos Deputados: Resolução nº 17, de 1989**. 9. ed. Brasília, 2012.

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

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

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

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

CARVALHO, N. R.. **E no Início eram as Bases: Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Editora Revan, Rio de Janeiro, 2003.

CINTRA, A. O. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

HALL, P. e TAYLOR, R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HALL, P. e TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalism. **Political Studies**, 44, p. 936-957, 1996.

HINICH, M e MUNGER, M. **Analytical Politics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

KNIGHT, J. (1992), **Institutions and Social Conflict**. Cambridge, Cambridge University Press.

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

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

LEANY, B. S. L.. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: Uma análise distributivista. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001, p. 561-605.

LIMONGI, F.. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, n. 37, p. 3-38, 1994.

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

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

Institution Press, 2006.

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

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

PEREIRA, C.; MUELLER, B.. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil**. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, C.; MUELLER, B.. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002

PERES, P. S.. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 23. n. 68, 2008.

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

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

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

SARTORI, G.. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

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

Artigo recebido em: 26/07/2013

Artigo aceito para publicação em: 03/12/2013