

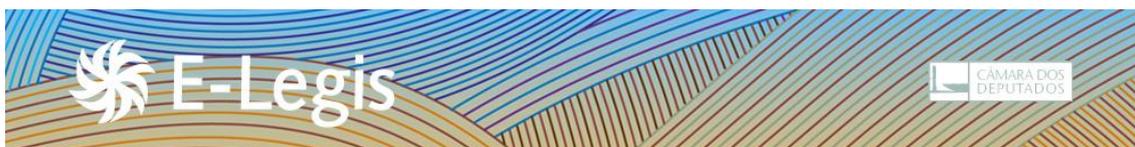


O nono número da E-legis combina artigos voltados para questões legislativas *stricto sensu* e trabalhos voltados para a avaliação dos processos de modernização da estrutura administrativa das Casas Legislativas.

Geralda Miranda abre o número analisando a evolução da estrutura de delegação legislativa no Brasil republicano, identificando a centralidade do Executivo no processo decisório no pós-30 e evidenciando o aumento da capacidade de controle da delegação por parte do Poder Legislativo a partir de 1988 em **Executivo, Congresso e parlamentares na estrutura de delegação legislativa do Brasil republicano**. Na busca do entendimento do fenômeno “rejeição política”, descarte de uma matéria sem o enfrentamento da votação plenária, Nivaldo Adão Ferreira Júnior, Giovana Dal Bianco Perlin, Aldenir Brandão da Rocha apresentam a **Reforma política no parlamento brasileiro: considerações a partir da rejeição política do Projeto de Lei 1210 de 2007**. Em seguida, Adriano Silva leva o leitor a avaliar o processo democrático com o fito de compreender o que leva os eleitores a decidir por um candidato ao invés de outro em **A associação de questões aos partidos políticos e as eleições presidenciais no Brasil**.

Voltando-se para o funcionamento das Casas Legislativas, André Sathler Guimarães, Fabiano Peruzzo Schwartz, Juliana Werneck de Souza e Maria Raquel Mesquita Melo abordam, de acordo com o método histórico-descritivo, os antecedentes e as motivações; os momentos-chave; as facilidades e dificuldades, os resultados alcançados e os desafios futuros da **Gestão Estratégica no Poder Legislativo: o Caso da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**. Finalizando o número, e dentro do escopo dos estudos sobre gestão estratégica, Valério Medeiros discute critérios e parâmetros de avaliação do planejamento estratégico na Câmara dos Deputados, a partir de uma experiência letiva, em **A leitura do desempenho: uma experiência para a discussão de projetos/programas corporativos na Câmara dos Deputados**.

Boa leitura!



E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados

V. 5 N. 9, 2º Semestre de 2012

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v9i9>

Sumário

Editorial



EDITORIAL

Roberto Campos da Rocha Miranda 3

Expediente

EXPEDIENTE

4

Artigos

EXECUTIVO, CONGRESSO E PARLAMENTARES NA ESTRUTURA DE DELEGAÇÃO LEGISLATIVA DO BRASIL REPUBLICANO

6-23

Geralda Luiza Miranda

REFORMA POLÍTICA NO
PARLAMENTO BRASILEIRO:
CONSIDERAÇÕES A PARTIR DA
REJEIÇÃO POLÍTICA DO PROJETO
DE LEI 1210 DE 2007 24-51

Giovana Dal Bianco Perlin,
Nivaldo Adão Ferreira Júnior,
Aldenir Brandão da Rocha

A ASSOCIAÇÃO DE QUESTÕES
AOS PARTIDOS POLÍTICOS E AS
ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS NO
BRASIL 52-64

Adriano da Nobrega Silva

GESTÃO ESTRATÉGICA NO
PODER LEGISLATIVO: O CASO
DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DE MINAS GERAIS 65-83

André Sathler Guimarães,
Fabiano Peruzzo Schwartz,
Juliana Werneck de Souza, Maria
Raquel Mesquita Melo

A LEITURA DO DESEMPENHO: UMA
EXPERIÊNCIA PARA A DISCUSSÃO DE
PROJETOS/PROGRAMAS CORPORATIVOS
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Valério Augusto Soares de Medeiros



Conselho Editorial

Adolfo Costa Araujo Rocha Furtado, Câmara dos Deputados
Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul
André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Fernando Sabóia Vieira, Câmara dos Deputados
Rogério Ventura Teixeira, Câmara dos Deputados

Comissão Editorial

André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados
Natercia Micheletti Viana, Câmara dos Deputados
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados

Avaliadores deste Número

Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes Motta Ribeiro, Câmara dos Deputados
Ana Regina Villar Peres Amaral, Câmara dos Deputados
Fabiano Peruzzo Schwartz, Câmara dos Deputados
Fábio Almeida Lopes, Câmara dos Deputados
Jair Cunha Cardoso Filho, Câmara Legislativa do Distrito Federal
Yan de Souza Carreirão, Universidade Federal de Santa Catarina

Revisão Ortográfica

Anderson Andrade Depizol, Câmara dos Deputados
Barbara de Freitas, Câmara dos Deputados
Cristian José Oliveira Santos, Câmara dos Deputados

Projeto Gráfico

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados
Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados

Fotografias

Júlio César Fernandes Marques – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados



EXECUTIVO, CONGRESSO E PARLAMENTARES NA ESTRUTURA DE DELEGAÇÃO LEGISLATIVA DO BRASIL REPUBLICANO

Geralda Luiza Miranda*

Resumo: Analisa a evolução da estrutura de delegação legislativa no Brasil republicano, identificando a centralidade do Executivo no processo decisório no pós-30 e evidenciando, ao mesmo tempo, o aumento da capacidade de controle da delegação por parte do Poder Legislativo a partir de 1988. A análise orienta-se pela argumentação de Shugart e Carey sobre os fundamentos da delegação legislativa.

Palavras-chave: Delegação legislativa. Processo decisório. Congresso Nacional. Poder Executivo. Poder Legislativo.

Abstract: Analyzes the evolution of legislative delegation's structure in republican Brazil, identifying the centrality of the Executive in the process of decision making in the post 1930's and showing, at the same time, the increasing ability to control the delegation by the Legislative from 1988. The analysis is guided by the argumentation of Shugart and Carey on the grounds of the legislative delegation

Keywords: Legislative delegation. Decision-making process. National Parliament. Executive and legislative branches of government.

1 Introdução

A avaliação da distribuição de prerrogativas legislativas entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo mostra a centralidade deste no processo decisório brasileiro, no pós-30. Embora se apresentando como elementos de continuidade dessa tradição, na medida em que estabelecem ou sancionam uma das mais amplas delegações de poder legislativo ao Executivo

* Mestre e doutora em Ciência Política, professora da Universidade Federal de Minas Gerais (geraldaluiza@fafich.ufmg.br)

da história brasileira, a Constituição de 1988 e as reformas constitucionais das duas últimas décadas apresentam-se, também, como elementos de descontinuidade, conquanto institucionalizam mecanismos mais efetivos de controle da delegação ao Executivo a serem acionados ou não, dependendo dos resultados do jogo político-partidário.

Shugart e Carey (1992, 1998) argumentam que o equilíbrio estabelecido entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na estrutura de delegação legislativa depende, entre outras coisas, do tipo de sistema partidário. Em sistemas políticos com partidos fracos, a capacidade decisória do Poder Legislativo é diminuída pela centralidade adquirida pelo parlamentar individual, implicando maior disposição dos próprios parlamentares para delegar ao Poder Executivo um papel mais proativo no processo legislativo, conformando o que esses autores denominam Modelo do Segredo Ineficiente, que se aplicaria, inclusive, ao Brasil. O argumento desenvolvido neste estudo é o de que, a partir da Constituição de 1988, a delegação legislativa ao Executivo faz-se em bases diferentes que as vigentes no período anterior.

Inicialmente, são discutidos os fundamentos da distribuição de prerrogativas legislativas aos Poderes Executivo e Legislativo. Em seguida, é analisada a evolução das prerrogativas legislativas do Poder Executivo no sistema político do Brasil republicano, mostrando a centralidade adquirida por esse poder, seja por usurpação, seja por delegação do próprio Poder Legislativo. Posteriormente, a distribuição de prerrogativas legislativas entre o Executivo e Legislativo, instituída pela Constituição de 1988, é contrastada com essa trajetória histórica, apontando-se, simultaneamente, as alterações instituídas no período pós-constitucional. Finalmente, são analisadas as alterações nas prerrogativas dos parlamentares e dos partidos, mostrando que, a despeito da forte delegação ao Executivo, o Congresso possui hoje maior capacidade de controle dessa delegação, em virtude do maior poder conferido aos partidos para controlar a atuação de seus membros.

2 Os fundamentos da delegação ao Executivo

As funções que têm sido tradicionalmente atribuídas às assembleias legislativas compreendem a representação de interesses, a deliberação e o compromisso entre forças políticas, o recrutamento de elites, a legitimação ou promoção do apoio público ao governo ou ao sistema político, a tomada de decisões sobre políticas públicas, e, por fim, o controle e fiscalização da administração (ASTIZ, 1975; MEZEY, 1975). A análise das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo tem tido como foco, principalmente, essas duas últimas funções, sendo que, no processo de tomada de decisões, Executivo e Legislativo são vistos como competidores; no controle e fiscalização da administração, o Legislativo adquire preeminência. Obviamente, como ressalta Mezey (1975, p. 47), a disputa entre Executivo e Legislativo pelo poder decisório reflete as ações dos verdadeiros competidores pelo poder político: “partidos, grupos de interesses, funcionários, chefes militares, presidentes e outros

membros da elite.” Mas o que ou qual dos Poderes influencia a estrutura de delegação legislativa?

A influência exercida pelo Legislativo na estruturação da delegação legislativa é vista como função dos seguintes fatores: (i) as limitações que são impostas ao Legislativo pelo Executivo, o que distingue o primeiro em instâncias deliberativas ou consultivas (BLONDEL, 1969); (ii) as prerrogativas que o Executivo transfere ao Legislativo (ASTIZ, 1975); e, por fim, (iii) as funções que o Legislativo cumpre no processo de tomada de decisões e as limitações que impõe ao Executivo, seja por sua simples presença, seja pelas prerrogativas que detém (MEZEY, 1975). Funções e limitações que servem para caracterizá-lo, de acordo com Mezey (1975), em ativo, reativo, consultivo ou legitimador.

O limite da classificação de Mezey (1975) são os sistemas políticos em que um Executivo detentor de fortes prerrogativas emerge antes da constituição de um Legislativo capaz de atuar de forma representativa e com recursos para se institucionalizar, como ocorreu no Brasil (SOUZA, 1983). Nesse caso, pela própria precedência de um Executivo dotado de prerrogativas decisórias importantes, como é comum nos sistemas latino-americanos (COX; MORGENSTERN, 2002)¹, não cabe a imagem de um Legislativo impondo limitações, sendo usurpado ou delegando prerrogativas ao Executivo.

Outro aspecto a ser salientado na análise da influência do Legislativo no processo decisório é que a simples descrição de suas prerrogativas diz muito pouco sobre sua efetiva capacidade. Nesse ponto, a capacidade dos partidos para organizar a ação dos parlamentares emerge como variável de peso (BLONDEL, 1969; MEZEY, 1975). Para Mezey (1975, p. 54),

Os legisladores podem ter a iniciativa de soluções de problemas, mas, se suas proposições não foram concretizadas, o simples ato de sugerir não constitui participação real no processo decisório. Se apenas discursos de apoio são permitidos no legislativo e o governo não permite sequer a discordância privada, então não houve deliberação sobre as proposições. E se os votos contrários não são permitidos ou possíveis, o simples ato de votar sim não significa que o legislativo tenha participado neste aspecto do processo.

O modelo analítico proposto por Carey e Shugart (1998) reúne essas diversas variáveis. No entendimento dos autores, a estrutura da cadeia de delegação legislativa resulta de três fatores: (i) o grau de participação do Executivo na elaboração das regras constitucionais; (ii) a capacidade dos parlamentares para coordenar sua ação legislativa, mais especificamente para resolver problemas de barganha, o que está relacionado com o grau de coordenação parlamentar que podem apresentar, inclusive, sua disciplina nas votações; (iii) as condições que permitem às assembleias controlar a perda de agência na delegação. Essas condições variam, segundo os

¹ Cox e Morgenstern (2002) elaboram uma tipologia da dinâmica de funcionamento do presidencialismo latino-americano: o tamanho da base de apoio do presidente (minoritário ou majoritário), o tipo de estratégia que ele utiliza para angariar apoio da assembleia e o tipo de reação desta. A discussão aqui está centrada nos estímulos presentes na estruturação do processo decisório, e não em sua dinâmica.

autores, com: (a) o grau de convergência entre as preferências do Executivo e do Legislativo; (b) a possibilidade de vetar as iniciativas do Executivo e de modificar a delegação; (c) a existência de atores externos com controle sobre a constitucionalidade².

Se os ocupantes dos cargos executivos dominam o processo de elaboração constitucional, especialmente em situações de violência, há, de acordo com Carey e Shugart (1998), usurpação de prerrogativas legislativas; se sua participação não ocorre em situações de violência, há delegação. Os poderes delegados podem ser ativos ou reativos, e essa distinção relaciona-se com a capacidade do Executivo de alterar o *status quo* e ou reverter as decisões do Legislativo:

Os poderes reativos são aqueles por meio dos quais o executivo pode manter a política pública mesmo se os legisladores preferem um estado diferente [...]. Poderes reativos são, portanto, “conservadores”, no sentido de que permitem ao executivo evitar mudanças que de outra forma ocorreriam. Poderes ativos, por outro lado, são poderes que permitem ao executivo efetuar mudanças que o legislativo não teria iniciado por sua própria iniciativa (CAREY; SHUGART, 1998, p. 4).

Poderes ativos fornecem, portanto, capacidade ao executivo para elaborar leis, competindo com o Legislativo. São definidos por Carey e Shugart (1998, p. 150-156) como “poder de decreto”, que se distingue em poder de agir em situações de emergência e em poder de legislar em áreas e por períodos definidos previamente. Eles podem ser delegados constitucionalmente ou mediante solicitações eventuais à assembleia, e são diferentes da prerrogativa do Executivo de elaborar normas e procedimentos para implementação de leis, comumente denominados decretos. O poder de decreto pode ser avaliado em seu aspecto processual: se o decreto é transformado ou não em lei imediatamente e, em caso positivo, se esta depende ou não da apreciação posterior da assembleia. Nos casos em que o projeto torna-se lei imediatamente, a assembleia tem de enfrentar os custos da não ratificação da iniciativa; nos outros casos, ela fica constrangida em suas alternativas de políticas pelo poder de agenda do executivo. Tendo por referência essa discussão, é avaliada, na próxima seção, a evolução das prerrogativas do Executivo no sistema político do Brasil republicano.

3 A centralidade do Executivo no processo decisório do Brasil republicano

Desconsiderando as Constituições promulgadas por decreto presidencial de 1937 e 1969, e a de 1967, que foi elaborada sob regime de exceção, as quais, como não poderia deixar de ser, centralizaram fortemente a iniciativa do processo decisório no Executivo, a natureza das prerrogativas legislativas constitucionais desse Poder alternou-se entre mais reativa, com as

² Terry M. Moe, como chama a atenção Figueiredo (2001), propõe um modelo que tem por fim avaliar, especialmente, a influência da burocracia e do presidente na formulação e implementação de políticas. Para Moe, o entendimento da estruturação desses processos depende da compreensão do desenvolvimento das motivações e lógica de comportamento do Congresso, da Presidência da República, das cortes, dos grupos de interesse e das agências burocráticas. Para os objetivos aqui pretendidos, o modelo proposto por Carey e Shugart (1998) é mais parcimonioso.

Constituições de 1891 e 1946, e fortemente proativa nas de 1934 e 1988. Uma representação limitada dos interesses³ e a presença de sistemas partidários constituídos por partidos fracos e descentralizados, pouco nacionalizados e institucionalizados, também foram uma constante até a década de 1990, o que explicaria, de acordo com Shugart e Carey (1992, 1998), a forte delegação de prerrogativas legislativas ao Executivo também em contextos democráticos.

As explicações para a delegação de prerrogativas proativas ao Executivo, encontradas na literatura brasileira, variam com o período analisado e a perspectiva utilizada: no regime militar, ela teria sido estimulada pela complexidade das decisões e a urgência com que deveriam ser tomadas (BARROS, 1975) ou pela restrição do debate, fomentada pelas decisões em torno de políticas desenvolvimentistas (MENDES, 1975). Teria sido mantida, em 1988, para “evitar as “deficiências históricas” do Congresso: sua demora e falta de conhecimento especializado para tomar decisões” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 275) ou em virtude da “[i]nércia institucional, ou mais tecnicamente, a natureza *path dependence* de poderes em mãos do Executivo e de lideranças dos grandes partidos a este aliados” (SANTOS, 2006, p. 282). Urgência e complexidade das decisões, ausência de conhecimento especializado e morosidade estão relacionadas com os problemas de barganha que, de acordo com Carey e Shugart (1998), também estimulam a forte delegação ao Executivo, relacionando-se, em maior ou menor medida, com a configuração do sistema partidário.

Até 1930, as prerrogativas legislativas presidenciais estavam limitadas a instrumentos de reação (sanção e veto), mas exigia-se esforço significativo do Congresso para rejeitar o veto presidencial: dois terços de cada Casa legislativa (art. 37, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891). A partir de 1934, coincidindo, portanto, com a emergência do Estado Desenvolvimentista, o Executivo adquire ou usurpa prerrogativas decisórias importantes no âmbito das políticas regulatórias e redistributivistas e, exceto em 1934 e 1946, também no das políticas de caráter distributivista (Souza, 1983).

Em 1934, o Executivo adquire poderes ativos exclusivos, em matérias relacionadas à administração pública e ao orçamento, e compartilhados com a Câmara e o Senado no âmbito das políticas fiscal, monetária e de defesa nacional. Paralelamente, diminui-se o esforço do Congresso para rejeitar o veto presidencial, reduzindo-se para maioria absoluta o *quorum* (art. 45, 50 e 56, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934). Em 1937, o Executivo delega a si mesmo a prerrogativa de iniciar legislação em praticamente todas as áreas e, em caso de exigência e necessidade, ou nos períodos de recesso e de dissolução do Congresso, poderia fazê-lo, e efetivamente o fez, por decretos-leis (art. 13, 14, 64 e 65, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937).

³ Em 1930, a participação eleitoral ficou em 5% da população adulta; em 1945, ela amplia-se para 13,4%, chegando, em 1962, a 20%. Apesar desse aumento, parlamentares comunistas foram cassados e os analfabetos foram excluídos (SANTOS, 2007). Kinzo (2004) diz que o eleitorado em 1960 correspondia a 43% da população adulta; no início da década de 1980, ele quase duplicou, atingindo, em 2002, a cifra de 94% desse universo.

De 1937 a 1946, autarquias, institutos e conselhos substituem a representação parlamentar, funcionando como instâncias de consulta, formulação e deliberação de políticas. Desenvolve-se, então, um corpo burocrático altamente especializado que, sob a coordenação presidencial direta e relativamente imune a interferências políticas e sociais, centraliza todas as decisões (ASTIZ, 1975; BARROS, 1975; SOUZA, 1983).

Em 1946, o Congresso readquire importância no processo decisório. A assembleia delega ao Executivo a exclusividade de iniciativa legislativa apenas na área administrativa, mas permite-lhe compartilhar a iniciativa de leis orçamentárias, financeiras e tributárias. Restringidas as prerrogativas legislativas do Executivo, em relação ao período anterior, amplia-se, como em 1891, seu poder de reagir às iniciativas legislativas: dois terços do Congresso passam a ser exigidos para rejeição do veto presidencial (art. 65, 67, 70, 87, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946). A representatividade do Poder Legislativo amplia-se em relação ao período anterior ao golpe de 1937, mas os partidos e, conseqüentemente, o Poder Legislativo, ainda carecem de recursos para se institucionalizar. As burocracias, instaladas, então, em conselhos, agências estatais e grupos executivos, continuam a deter o monopólio das políticas de desenvolvimento econômico e social (ASTIZ, 1975; BARROS, 1975) ou, como salienta Souza (1983), das políticas regulatórias e redistributivistas. Ficam sob a área de influência dos parlamentares as políticas de caráter distributivista ou, como diz Santos (2007), as de natureza alocativa.

A tendência de isolar as decisões políticas substantivas em órgãos burocráticos encontra seu ponto mais alto durante os governos militares. Naquele período, logra-se maior coordenação entre as diversas agências estatais, administradas por tecnocratas desenvolvimentistas, como dizem Barros (1975) e Mendes (1975), ou, como salienta Martins (1985), por uma burocracia dotada de um *ethos* empresarial. Em 1967, como em 1937, os ocupantes do Executivo usurpam a prerrogativa de iniciar legislação sobre qualquer matéria, sendo que, nas áreas financeira, administrativa e orçamentária, essa prerrogativa torna-se exclusiva. As iniciativas do presidente da República deviam ser apreciadas por cada Casa legislativa em até 45 dias. Findo esse prazo sem apreciação, elas eram consideradas aprovadas. O presidente podia ainda solicitar ao Congresso delegação para legislar sobre matérias específicas e urgência na tramitação de seus projetos, o que significava que os mesmos deveriam ser apreciados em 40 dias (art. 50, 54, 55, 60 e 67, da Constituição do Brasil de 1967).

Com a imposição do bipartidarismo e a Emenda Constitucional n. 1, de 1969, restou aos legisladores a possibilidade de “carimbar” os decretos-leis apresentados pelo Executivo, que entravam em vigor na data da edição, não podiam ser emendados e, caso não fossem apreciados em 60 dias, eram considerados aprovados (art. 55, da Constituição do Brasil de 1967). Além de fortes poderes ativos, os governos militares contaram com forte prerrogativa para reagir às iniciativas congressuais: seu veto só poderia ser sobrestado por dois terços da Câmara e dois

terços do Senado (art. 62, da Constituição do Brasil de 1967; art. 59, da Emenda Constitucional n. 1, 1969).

A Constituição de 1988 manteve os fortes poderes proativos do Executivo instituídos no regime militar, ampliando-se, inclusive, o escopo das áreas sobre as quais suas iniciativas exclusivas podem incidir. Não obstante a forte delegação de prerrogativas legislativas, os instrumentos de reação do Congresso a essas iniciativas e de controle da administração pública foram fortalecidos, inclusive por iniciativas pós-constitucionais.

4 As prerrogativas dos Poderes Executivo e Legislativo na vigência da Constituição de 1988

Os constituintes de 1988, seguindo a estratégia adotada pelos governos autoritários em 1937 e em 1967, dotaram o Executivo com o “poder de decreto provisório”, como dizem Carey e Shugart (1998). A medida provisória, como o decreto-lei, entra em vigor na data da edição, o que limita a manifestação das preferências dos parlamentares e deixa ao Legislativo o ônus de legislar sobre seus efeitos, caso a rejeite. Diferentemente do decreto-lei, que era considerado aprovado se não apreciado em 60 dias, a medida provisória é considerada rejeitada se não apreciada no prazo previsto (art. 62, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Os instrumentos que permitem a reação do Legislativo à medida provisória, além da rejeição explícita, foram ampliados em relação ao instituído no período militar e fortalecidos com a Emenda Constitucional n. 32, de 2001. Em primeiro lugar, são permitidas emendas ao projeto enviado pelo Executivo, o que não era permitido no decreto-lei, embora a possibilidade de ocorrer emendamento seja mais restrita pelo menor prazo de tramitação da medida provisória, tendo em vista os estabelecidos para os outros tipos de iniciativa legislativa. Em segundo lugar, com a Emenda 32, foi proibida a prática do Executivo de reeditar indefinidamente as medidas provisórias, o que tornava nula a previsão de rejeição por decurso de prazo. Passou-se a permitir apenas uma reedição⁴, e o Legislativo obrigou-se a apreciar essas medidas, instituindo o sobrestamento das votações – o “trancamento” da pauta – após o 45º dia de sua edição.

O escopo das matérias sobre as quais o Executivo podia legislar por meio de medida provisória foi deixado inicialmente livre, marcando, assim, uma diferença importante em relação ao decreto-lei, que só podia ser editado sobre matérias específicas. A restrição foi feita também pela Emenda 32. Porém, ao invés de definir claramente as matérias sobre as quais as medidas provisórias podem versar, essa emenda atribui competência legislativa residual ao

⁴ A reedição de medidas provisórias, como bem lembram Amorim Neto e Tafner (2002), não foi prevista no texto constitucional. O precedente foi aberto no Governo Sarney, quando o Congresso permitiu, em 1989, a reedição de uma medida provisória que integrava o Plano Verão e que não havia sido votada. Tentativas do Congresso para limitar ou impedir as reedições foram feitas em 1991 e 1997 (MAINWARING, 1999).

instrumento, permitindo que seja utilizado em todos os casos não enumerados nas vedações pontuais e limitações dispostas no texto constitucional⁵.

No que se refere à prerrogativa de iniciativa exclusiva, a Constituição de 1988, tendo-se por referência a de 1946, ampliou o número de matérias sobre as quais o Poder Executivo pode legislar, mantendo o quadro instituído pelos governos militares: matérias das áreas orçamentária, tributária e administrativa (art. 61). Como em 1937 e em 1967, restringiu-se a possibilidade dos parlamentares distribuírem benefícios a suas clientelas, na medida em que foi reduzido o montante de recursos passíveis de emendamento nas leis orçamentárias, impossibilitado o aumento de despesas na legislação iniciada pelos outros Poderes e, por fim, instituído o contingenciamento de receitas por parte do Executivo (art. 63).

Em relação ao quadro constitucional de 1967, os constituintes de 1988 mantiveram as prerrogativas do Executivo para solicitar delegação para legislar sobre assuntos específicos e tramitação urgente de seus projetos, alegando sua relevância e interesse público (art. 64 e 68). A aprovação automática de projetos em tramitação urgente, caso não apreciados no prazo, como ocorria durante os governos militares, é claro, não é mais prevista. Não obstante, como ocorre na tramitação especial de medida provisória, a urgência na tramitação de projetos de lei ordinária restringe sua apreciação e a possibilidade de emendamento, tanto por parte das comissões legislativas quanto por parte do plenário. Por fim, o Executivo adquiriu, em 1988, a prerrogativa de propor emendas à Constituição (art. 60), prerrogativa dos presidentes mais fortes do mundo (CAREY; SHUGART, 1998) e dos regimes autoritários brasileiros de 1937 e 1967.

Assim, as escolhas dos constituintes de 1988 não divergem muito das preferências dos presidentes que usurparam prerrogativas legislativas importantes nas décadas anteriores. Dois fatores parecem ter estimulado a ampla delegação: (i) evitar os problemas enfrentados durante o período de 1946 a 1964 – a paralisia e a morosidade decisórias –, como argumentam Figueiredo e Limongi (2006), que podem ser incluídos entre os problemas de barganha, mencionados por Carey e Shugart; (ii) as melhores condições para o controle da delegação. Entre estas, destacam-se: (a) a própria democracia, que abre a possibilidade de maior convergência entre as preferências do Executivo e do Legislativo, um fator que estimula o agenciamento; (b) a melhoria dos mecanismos de controle de delegação tradicionais, entre eles, a diminuição do *quorum* para rejeição do veto presidencial, que passou para maioria absoluta do Congresso (art. 66 e 84, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), e o aprimoramento de instrumentos do sistema de controle horizontal.

⁵ As vedações elencadas no §1º do artigo 62 são: matérias relacionadas a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares (ressalte-se que créditos extraordinários são permitidos); iniciativas que visem a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; aquelas reservadas a lei complementar; e as já disciplinadas pelo Congresso ainda pendentes de avaliação quanto a sanção ou veto presidencial.

Entre esses instrumentos, como salienta Figueiredo (2001), destaca-se, em primeiro lugar, o Tribunal de Contas da União, órgão do Poder Legislativo cuja função é fiscalizar os atos financeiros e orçamentários da administração pública. A Constituição de 1988 apresenta diversas iniciativas tendentes a fortalecer a capacidade fiscalizadora desse órgão: (i) a redução, em relação ao instituído em 1946 e 1967, de sua dependência em relação ao Executivo, na medida em que dois terços de seus membros passam a ser nomeados pelo Congresso⁶; (ii) a exigência de concurso público para preenchimento dos cargos, o que imprime maior autonomia e capacitação técnica à burocracia; (iii) a ampliação de suas atividades e dos mecanismos de punição à sua disposição. Em segundo lugar, a Constituição manteve outros instrumentos de controle, tais como, as comissões parlamentares de inquérito, a possibilidade de convocação de ministros e os pedidos de informação. Nesse ponto, cabe destacar a alteração constitucional introduzida pela Emenda Constitucional de Revisão n. 2, de 1994, que amplia a possibilidade de convocação para todas as autoridades subordinadas à Presidência da República.

Assim, considerando que o agenciamento está relacionado com a capacidade dos mandantes de controlar e processar a informação sobre as ações dos agentes (LUIA; MCCUBBINS, 1995), a melhoria da estrutura organizacional e de informações do Congresso também pode ser vista, como ressaltam Carey e Shugart (1998), ao lado da democracia, como um estímulo à delegação ao Executivo em 1988. O aumento do número de audiências públicas, de requerimentos de informação e de convocação de ministros, como relatado por Figueiredo (2001), evidencia a utilização desses instrumentos pelo Congresso.

Mas a efetividade dos instrumentos de controle congressional sobre o Executivo é dependente da capacidade dos partidos para agir de forma concertada. Isto porque os partidos políticos são, como as próprias assembleias, atores coletivos e, enquanto tais, reféns de inúmeros problemas de ação coletiva. Sua capacidade para colocar em funcionamento os mecanismos informacionais e de controle do agenciamento está estreitamente relacionada com a capacidade das lideranças para coordenar a atuação de suas bancadas.

5 Ação individual *versus* Ação partidária no Poder Legislativo brasileiro

A diminuição do poder do parlamentar individual no processo legislativo e, de forma correlata, o aumento do poder das lideranças dos partidos para coordenarem a ação dos membros que os integram foram favorecidos, no período pós-constituente, pelo aumento das prerrogativas das lideranças partidárias no processo legislativo, em geral, e por alterações no processo de deliberação das leis orçamentárias, em particular.

A centralização do processo legislativo nas mãos das lideranças teve início na Assembleia Nacional Constituinte, especificamente no Regimento que regulamentou os trabalhos de

⁶ Constituição (1988), art. 49. Na Constituição de 1946 (art. 76) e na de 1967 (art. 73), a totalidade dos ministros do TCU eram escolhidos pelo Presidente da República.

elaboração da Carta de 1988. As inovações foram incorporadas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989), que revogou o regimento de 1972, bem como assimiladas pelo Regimento Comum, que regula a dinâmica do Congresso Nacional, e pelo Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 17), ambos de 1970, por meio de alterações promovidas via resoluções posteriores à promulgação da Carta em vigor (GOMES, 2006; MIRANDA, 2010).

De forma sucinta, a nova estrutura de delegação legislativa, no âmbito congressional, centraliza o processo decisório nas mãos dos líderes partidários, especialmente os da maioria, o que tem imprimido ao processo legislativo atual uma dinâmica diferente daquela que vigorou no período democrático de 1946-1964: os parlamentares tornaram-se fortemente dependentes dos recursos distribuídos pelos líderes para maximizar suas preferências em torno de políticas e de cargos. Isto porque as lideranças partidárias detêm as prerrogativas de indicação dos nomes para a ocupação de posições de poder dentro das casas legislativas, especialmente nas comissões, e aquelas que as colocam como maximizadoras ou facilitadoras das estratégias legislativas dos parlamentares; por exemplo, representando as bancadas na apresentação de requerimentos diversos, encaminhando votações, constituindo, junto com as presidências, a pauta de votações.

Não há espaço, aqui, para tratar dessas prerrogativas, que, na verdade, já se encontram amplamente analisadas na literatura (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; MIRANDA, 2010). Cabe lembrar, no entanto, que a constituição dos órgãos internos da Câmara e do Senado é feita em duas etapas: a primeira envolve a divisão dos cargos entre os partidos; a segunda, a distribuição dos cargos entre os membros de cada partido. O critério de divisão dos cargos entre os partidos é o da proporcionalidade partidária e encontra-se constitucionalmente garantido. Este foi reforçado, na década de 2000, por duas iniciativas importantes: a adoção da proporcionalidade partidária resultante das urnas para toda a legislatura e a decisão do TSE de que o mandato é do partido e não do parlamentar (MIRANDA, 2009).

A observância da proporcionalidade partidária, dada pelas eleições, para a distribuição dos cargos legislativos, entrou em vigor em 2007. Até então, nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, previa-se que a mudança de partido pelo parlamentar implicava perda do cargo que ele ocupasse em razão da proporcionalidade dos partidos na Casa, exceto se os cargos fossem na Mesa Diretora. No entanto, a mudança de partido não trazia maiores prejuízos, pois bastava ao migrante esperar uma nova distribuição das vagas entre os partidos, o que era feito no início de cada sessão legislativa. Aumentada a proporcionalidade dos partidos que atraíram mais parlamentares, o migrante tinha, novamente, a possibilidade de integrar as comissões mais valorizadas. Na Câmara, a mudança nesse quadro foi feita pela Resolução 34, aprovada em 2005, que estabeleceu apenas uma distribuição da quota dos partidos nas comissões, no início da legislatura, e a perda de cargos em virtude de migrações, inclusive, os

da Mesa Diretora. No Senado, a mudança foi feita pela Resolução 35, aprovada em 2006, que instituiu que a proporcionalidade verificada no ato da diplomação vale para toda a legislatura⁷.

A decisão do TSE de que a posse do mandato é do partido e não do parlamentar foi tomada em 2007, possibilitando às lideranças partidárias reivindicarem a “cadeira” deixada livre pelo migrante e, assim, tornando a regra da proporcionalidade, tal como surgida das urnas, potencialmente mais efetiva⁸. Ao tornar crível a ameaça de perda de mandato, um recurso importante para os partidos, a iniciativa certamente contribui para seu fortalecimento.

Nas decisões de caráter alocativo, isto é, no processo decisório das leis orçamentárias, o poder do parlamentar individual também foi significativamente restringido. Cabe salientar que, nesse âmbito, assim como no processo legislativo em geral, como salientado anteriormente, as prerrogativas do Executivo são substanciais.

A Constituição de 1988 delega ao Poder Executivo a iniciativa exclusiva dos projetos de leis orçamentárias e restringe a participação do Poder Legislativo a emendas que não aumentem despesas. As metas e diretrizes definidas no Plano Plurianual (PPA) orientam a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, por sua vez, submete a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e das leis de crédito anuais. A LOA estima o total de receitas e fixa os limites de despesas para o exercício fiscal subsequente. Os projetos são apreciados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, onde as emendas são recebidas e deliberadas de forma conclusiva (art. 84, 165, 166).

Assim, apesar de diversas emendas à Constituição⁹ vincularem a atuação do Executivo (nos três níveis de governo) e tornarem mais transparentes os gastos, esse Poder continua mantendo prerrogativas-chave no processo orçamentário: exclusividade da iniciativa, contingenciamento das receitas, restrição de despesas, prazos para apresentação e votação dos projetos. Como no processo legislativo geral, suas prerrogativas se conjugam, na deliberação das leis orçamentárias, com as das lideranças partidárias, o que resulta na centralização do poder decisório em detrimento do poder do parlamentar individualmente.

O poder das lideranças manifesta-se na indicação dos nomes que integram a Comissão Mista de Orçamento e, especialmente, os daqueles que ocupam as relatorias e a presidência. Como nas outras comissões, esses cargos são distribuídos aos partidos proporcionalmente à representação, e renovados anualmente. O relator-geral é responsável pelo parecer preliminar que, depois de aprovado na comissão, estabelece os critérios e parâmetros a serem seguidos

⁷ A possibilidade de redistribuição das vagas nas comissões, tendo em vista as mudanças na proporcionalidade partidária, era aberta pelas redações anteriores do artigo 25 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e no § 1º artigo 81 do Regimento Interno do Senado Federal. No primeiro, previa-se que a definição do número de membros efetivos das comissões e a distribuição proporcional das vagas entre os partidos ocorriam no início de cada sessão legislativa; no segundo, previa-se que a substituição de membro que se desligasse do partido ao qual pertencia o lugar na comissão não alteraria, até o encerramento da sessão legislativa respectiva, a proporcionalidade anteriormente estabelecida.

⁸ A decisão do TSE foi formalizada pela Resolução n. 22610/07.

⁹ Emendas n. 03, de 1993; 19 e 20, de 1998; 42, de 2003; 45, de 2004.

pelos relatores-setoriais, no que diz respeito às dotações, à forma de seu remanejamento e programação e aos critérios de preferências para emendas. Essas diretrizes foram instituídas pela Resolução nº 2 do Congresso, aprovada em 1995. Essa resolução, conforme salientam Figueiredo e Limongi (2002, 2008), cerceia a atuação do relator-geral na elaboração do relatório final, que é o documento que consolida os relatórios setoriais, tornando o processo mais transparente e, fato de particular interesse para a presente análise, limitando o paroquialismo que marcava a atuação dos parlamentares no início do período atual, assim como no de 1946-1964. Com essas mudanças, concluem os autores,

(...) o Congresso procurou se capacitar de forma a contribuir mais efetivamente na definição de políticas governamentais mais abrangentes. Isso ocorreu tanto na esfera da macroeconomia quanto na área social. Ou seja, o Congresso limitou o paroquialismo e o localismo para garantir uma participação mais responsável no processo de aprovação do orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 14).

Na verdade, as mudanças nas regras de proposição de emendas parlamentares à LOA perduraram ao longo da década de 2000, como pode ser visto no Quadro 1. São quatro as resoluções do Congresso que dispuseram sobre a estrutura e funcionamento da Comissão Mista de Orçamento e diversas as que alteraram as regras de proposição de emendas parlamentares à LOA no período de 1991 a 2010.

A Resolução nº 1, de 1991, não estabelecia limites para as emendas individuais e não previa emendas coletivas. Logo após o escândalo dos Anões do Orçamento, essa resolução foi alterada pela nº 1/1993, que instituiu o máximo de 50 emendas por parlamentar e permitiu as emendas coletivas de partido, comissões e bancadas estaduais. Em 1995, foi aprovada uma nova resolução (nº 1/1995) que priorizou as emendas coletivas e limitou o número de emendas individuais a 20 por parlamentar. A partir dessa resolução, não se previu mais emendas de partido, mas passou-se a permitir, exceto nas resoluções de 1998, 2000 e 2006, as emendas de bancadas regionais. Em 2006, as Mesas Diretoras da Câmara e do Senado também adquiriram a prerrogativa de propor emendas.

As diversas mudanças nas regras, promovidas pelo próprio Congresso já na primeira metade da década de 1990, denotam, portanto, tendência de limitação da ação individual do parlamentar. Passou-se a exigir a cooperação entre os membros para a maximização de suas estratégias de envio de recursos orçamentários para suas bases, na medida em que se passou a privilegiar as emendas coletivas (de partidos, comissões, bancadas regionais ou estaduais) e se estabeleceram mínimos de assinaturas para sua proposição e *quorum* para sua aprovação.

RESOLUÇÃO		EMENDAS (NÚMERO, REGRAS DE PROPOSIÇÃO E APROVAÇÃO)					
PRINCIPAL	ALTERAÇÕES	INDIVIDUAIS	COLETIVAS				
			BANCADAS ESTADUAIS(**)	COMISSÃO	BANCADAS REGIONAIS	PARTIDOS	MESA DIRETORA
1/1991	1/1993	Não regulamentado Máximo 50	Não regulamentado Máximo três por parlamentar com apoio de um terço da bancada e com cinco subscritores	Não regulamentado Três	Não regulamentado *	Não regulamentado Uma emenda para 10 membros, encabeçada por líder, subscrita pela maioria. Mínimo uma por partido	Não regulamentado *
2/1995	3/1998 3/2000	Máximo 20 * *	10 por estado, aprovadas por ¾ * 15 por estado	Cinco * *	Cinco por região, aprovadas pela maioria Vedadas *	Não regulamentado * *	Não regulamentado * *
1/2001	2/2003 3/2003	Máximo 20 * *	Mínimo 15 e máximo 20, aprovadas por 2/3 Mínimo de 18 e máximo 23, aprovadas por 2/3 deputados e 2/3 senadores Mais três de caráter estruturante por bancada do Senado com mais de 18 membros	Cinco * *	Máximo duas, aprovadas pela maioria Máximo duas, aprovadas pela maioria deputados, maioria senadores *	Não regulamentado * *	Não regulamentado * *
1/2006	1/2006 3/2008	Máximo 25 *	Mínimo 15 e máximo 20 emendas de apropriação e mais três emendas de remanejamento, aprovadas por ¾ dos deputados e 2/3 dos senadores *	Máximo quatro por subárea temática da comissão; máximo oito por comissão. Metade remanejamento; metade apropriação Três de apropriação e três remanejamento para CCTICI(***) do Senado	Não regulamentado *	Não regulamentado *	Máximo quatro de apropriação e quatro de remanejamento para Mesa Câmara; o mesmo para Mesa do Senado *

Fonte: Câmara dos Deputados.

Notas: (*) Sem alteração no que foi estabelecido pela resolução principal; (**) Bancadas maiores possuem alguns privilégios que variam de resolução para resolução;

(***) Comissão Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática.

6 Considerações Finais

A análise aqui desenvolvida mostrou continuidade da centralidade do Poder Executivo na estrutura de delegação legislativa do sistema político do Brasil republicano, a partir da Era Vargas, com relativa diminuição das prerrogativas desse Poder apenas no período de 1946 a 1967. Não obstante a forte continuidade entre o que foi instituído nos regimes anteriores e o que estabelecido a partir da Constituição de 1988, verifica-se maior capacidade institucional e organizacional do Congresso atual de controle do agenciamento ao Executivo. Considerando a argumentação de Shugart e Carey (1992, 1998), essa continuidade não surpreende, pois, de acordo com eles, são justamente a democracia e a maior capacidade de controle do Congresso, evidenciada pela melhoria nos mecanismos de fiscalização instituídos pela Constituição de 1988 (FIGUEIREDO, 2001), pelo recrutamento meritocrático e a crescente profissionalização de seus servidores no período pós-constitucional (FIGUEIREDO, 2001; COSSON, 2010), que estimulam a agenciamento.

Certamente, como mostram Figueiredo e Limongi (1999, 2002, 2006), a concomitância da delegação de prerrogativas legislativas ao Poder Executivo e aos líderes partidários têm resultado na centralização do processo decisório, em virtude da prática recorrente de formação de amplas coalizões governativas. Esse quadro, de acordo com as análises dos autores, permite ao Executivo estabelecer o ritmo e o conteúdo da agenda legislativa.

Esse diagnóstico e a análise da produção legislativa do período 1985-1995 levam Amorim Neto e Santos (2003) a afirmarem que, ao delegarem poderes ao Executivo, os legisladores brasileiros impedem-se de legislar em áreas políticas substantivas e liberam-se para atender os interesses de suas clientelas, configurando, assim, a dinâmica própria do Modelo do Segredo Ineficiente.

Figueiredo e Limongi (2006) também analisam a produção legislativa do período atual, mas a comparam com a do período de 1946-1964. No conjunto das leis sancionadas nos dois períodos democráticos, verificam que a principal diferença ocorre na legislação da área econômica: no período de 1946-1964, Executivo e Legislativo compartilhavam a produção legislativa (33,4% do Executivo, 32,3% do Legislativo); no período atual, o Executivo domina a produção da área (35,7% contra 18,2% do Legislativo). Na área administrativa, o Executivo também domina a produção atualmente, mas como ele também possuía iniciativa exclusiva nessa área no primeiro período, esse domínio não é novidade (38,5% contra 21,5% no primeiro período, 36,8% contra 18,5% no período atual). Na área social, o Legislativo domina a produção legislativa, o que também mostra continuidade com o período anterior (38,8% contra 25,6% do Executivo no primeiro período; 54,7% contra 27,1% no período atual).

O ponto a ser salientado aqui é que essa configuração da produção legislativa e o fato de o Executivo influenciar seu ritmo e conteúdo não implicam, necessariamente, que o sistema funcione nos moldes do Modelo do Segredo Ineficiente. Os estudos de Figueiredo e Limongi (1999), Amorim Neto, Cox, McCubbins (2003) e Amorim Neto (2003) mostram que, no período atual, a disciplina partidária é maior e as coalizões governativas são mais amplas, coesas e efetivas em seu apoio ao Executivo que no período de 1946-1964. Além disso, como se argumentou neste estudo, o Congresso atual possui recursos institucionais e organizacionais significativos para o controle da delegação legislativa, além de se organizar em bases partidárias. Nesse quadro, o parlamentar possui pouco, se algum, poder individual, o que não ocorre no Modelo do Segredo Ineficiente. Essa organização partidária do processo decisório sustenta-se na centralidade adquirida pelas lideranças na distribuição de cargos e na coordenação da atuação dos parlamentares no processo legislativo e orçamentário.

Assim, apesar de o atual escopo da delegação de poderes legislativos ao Executivo apresentar forte continuidade em relação ao instituído na era Vargas e no Regime Militar, há elementos importantes que indicam que a proatividade do Executivo no processo legislativo não deriva de fragilidade institucional ou organizacional do Congresso, mas sim de fatores políticos, especificamente o apoio concertado dos partidos que compõem sua base de apoio congressual.

Referências

- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados (1989-98). *World Politics*, Princeton, v. 55, n. 4, p. 1-46, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. O presidencialismo de coalizão revisitado: Novos dilemas, velhos problemas. In: TAVARES, José A. G. (Org.) *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 83-98.
- ASTIZ, Carlos A. O papel atual do Congresso brasileiro. In: MENDES, Cândido (Org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1975, p. 5-30.
- BARROS, Alexandre de S. C. Representatividade burocrática e eficiência parlamentar: uma contradição? In: MENDES, Cândido (Org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1975. p. 195-217.
- BLONDEL, Jean. Assemblies: role, organization and relative influence. In: _____. *An introduction to comparative government*. New York: Praeger Publishers, 1969, p. 355-390.
- BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1891. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.
- BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.
- BRASIL. Constituição (1937). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. *Constituição do Brasil*. 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. Constituição (1969). *Emenda Constitucional n. 1*, 1969. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 7 de junho de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr2.htm> Acesso dez. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm> Acesso em dez. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 34, de 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescad/2005/resolucaodacamaradosdeputados-34-23-novembro-2005-539492-publicacaooriginal-38609-pl.html>> Acesso em dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 1991 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 1993 - CN*. Altera a Resolução nº 1, de 1991 - CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 2, de 1995 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 1998 - CN*. Regula, a título excepcional, a apreciação do projeto de lei orçamentária anual para o exercício financeiro de 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 2000 - CN*. Regula, a título excepcional, a apreciação do projeto de lei orçamentária para o exercício financeiro de 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 2001 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 2, de 2003 - CN*. Dá nova redação ao art. 25 da Resolução nº 1, de 2001, do Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 2003 - CN*. Altera a Resolução nº 1, de 2001 - CN. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 2006 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das

matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 2008 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: jan. 2011.

CAREY, John; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 37, p.149-184, 1998.

COSSON, Rildo. A profissionalização dos servidores do legislativo e o curso superior de administração legislativa da UNISUL. *E-Legis*, Brasília, n. 5, p. 95-111, 2º Semestre 2010.

COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America's reactive assemblies and proactive's presidents. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina C. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p.689-727, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 249-280.

_____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: Um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew W. Who controls? Information and the structure of legislative decision making. In: SHEPSON K; WEINGAST, Barry (Ed.) *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995. p. 201-233.

KINZO, M. D'Alva. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-41, 2004.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 1999.

MENDES, Candido. O Congresso brasileiro pós-64: um legislativo para a tecnocracia? In: _____ (Org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora,1975, p. 123-156.

MEZEY, Michael L. O poder decisório do legislativo nos sistemas políticos em desenvolvimento. In: MENDES, Cândido (Org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora,1975, p. 43-81.

MIRANDA, Geralda L. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 37, p. 201-224, 2010.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p.281-295.

SANTOS, Fabiano. A república de 46: separação de poderes e política alocativa. In: MELO, Carlos R.; ALCÂNTARA, Manuel S. (Org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 40-72.

SENADO FEDERAL. *Resolução n. 93, de 1970*. Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011..

SENADO FEDERAL. Resolução nº 35, de 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegSFVoIII.pdf>> Acesso em dez. 2011.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SOUZA, Maria C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1983.

Artigo recebido em: 15/02/2012

Artigo aceito para publicação em: 20/06/2012



**REFORMA POLÍTICA NO PARLAMENTO BRASILEIRO:
CONSIDERAÇÕES A PARTIR DA REJEIÇÃO POLÍTICA DO PROJETO DE LEI
1210 DE 2007**

Nivaldo Adão Ferreira Júnior*
Giovana Dal Bianco Perlin
Aldenir Brandão da Rocha

Resumo: Com o objetivo de contribuir para a compreensão da reforma política como um fenômeno complexo, estudou-se a construção, tramitação e rejeição política do Projeto de Lei (PL) nº 1.210, de 2007, da Câmara dos Deputados, por meio do método de estudo de caso e de *process tracing*. Os resultados levaram a discussões sobre as principais variáveis que interferiram na trajetória do PL supramencionado, e à apresentação do conceito de rejeição política, fenômeno de descarte de uma matéria sem o enfrentamento da votação plenária, como recurso útil para a compreensão do processo legislativo.

Palavras-chave: Reforma política. *Process tracing*. Sistemas eleitorais. Processo legislativo.

Abstract: Aiming to contribute to the understanding of political reform as a complex phenomenon, the authors examined the legislative procedures that lead to political rejection of the bill n. 1210/2007 in the Chamber of Deputies Through the method of case-study and process tracing. The results led to discussions on the key variables that influenced PL's 1210/2007 trajectory and the presentation of the concept of political rejection phenomenon as a useful resource for understanding the legislative process.

Keywords: Political reform. Process tracing. Electoral system. Legislative process.

*Nivaldo Adão Ferreira Júnior é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, Assessor de Liderança Partidária, Bacharel em Direito, Especialista em Processo Legislativo, Mestre em Ciência Política (nivaldo.ferreira@camara.gov.br). Giovana Dal Bianco Perlin é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, Assessora de Liderança Partidária, Doutora em Psicologia (giovana.perlin@camara.gov.br). Aldenir Brandão da Rocha é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, Assessor de Liderança Partidária, Bacharel em Direito e Economia, Especialista em Processo Legislativo (aldenir.rocha@camara.gov.br).

1 Introdução

O que leva a temática atual da reforma política a se manter em pauta no parlamento brasileiro, ao mesmo tempo em que permanece estagnada, tem-se configurado problema muito discutido por estudiosos da área. Um caso exemplar desse aparente paradoxo encontra-se presente na trajetória de um projeto de lei que, apesar de continuar em trâmite, não possui chance de voltar à pauta das discussões plenárias: o Projeto de Lei (PL) nº 1.210, de 2007, da Câmara dos Deputados.

O PL nº 1210/2007 alcançou grande apelo político e, em termos legislativos, percorreu quase todo o caminho de tramitação rumo a uma aprovação na Câmara dos Deputados. Apesar de sua rejeição formal não ter ocorrido e o projeto ainda tramitar, o resultado foi sua rejeição política, fenômeno de descarte de uma matéria sem o enfrentamento da votação plenária, o que inviabilizou uma decisão final para a denominada reforma.

Como principais temas, o projeto trazia a proposta de financiamento público exclusivo de campanha e listas fechadas e preordenadas para eleição de cargos proporcionais do Legislativo. Tratava, ainda, de pesquisas eleitorais, fidelidade partidária, proibição de coligações e instituição de federações partidárias, conforme exposto na ementa da proposição:

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

Hoje, sem possibilidades políticas de retornar à pauta de Plenário, e sem condições regimentais de ser arquivado¹, o PL nº 1.210/2007 traduz-se em entulho legislativo, muito embora todos os seus temas tenham sido reapresentados em novas rodadas de propostas de discussão, concentradas em 2009 e em 2011. O que aconteceu, em seu percurso, para que o projeto não lograsse êxito é relevante para a compreensão tanto do debate sobre a reforma política brasileira quanto do processo legislativo em si, principalmente no que diz respeito aos padrões sistêmicos envolvidos.

Para responder a essa problematização, realizou-se estudo de caso sobre o PL nº 1.210/2007. Utilizando o método de *process tracing*, foram analisados documentos relativos à

¹ Algumas proposições, por ter alcançado determinadas fases da tramitação, ou por questões de autoria, não podem ser arquivadas ao final da legislatura. Neste rol, encontra-se o PL nº 1.210/2007. Vide nota de nº 4 e princípio da unidade da legislatura, a seguir.

proposição com o objetivo de identificar mecanismos causais envolvidos na tramitação do projeto de lei e que culminaram com a inviabilidade de sua aprovação. Esta pesquisa faz parte de um estudo mais amplo sobre reforma política e sistema legislativo e apresenta resultados preliminares. O PL nº 1.210/2007 foi escolhido para o estudo de caso por configurar, dentre as recentes proposições que tramitaram na Câmara dos Deputados, a que angariou maior impulso político, tendo sido objeto de debates acalorados nas Comissões, em audiências públicas e no Plenário da Câmara dos Deputados.

De acordo com Bennett e Elman (2006) *process tracing* é uma técnica que rastreia a trajetória de determinado caso para compreender interferências causais entre variáveis contextualizadas historicamente. É apropriada para pesquisas cujos objetos de estudo envolvam padrões complexos de interação entre variáveis múltiplas e interferentes, para fenômenos que incluam *path dependence* ou que atendam ao princípio sistêmico da equifinalidade (BERTALANFFY, 2009; GEORGE; BENNET 2005).

Para acompanhar o processo e reconstruir a trajetória da proposição objeto do estudo, foram analisados dados do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (Sileg), documentos legislativos publicados no Diário da Câmara dos Deputados ou arquivados no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (Cedi), atas de reuniões e notas taquigráficas de sessões plenárias da Câmara e de suas comissões. A reconstrução da história e o mapeamento do trajeto permitiram identificar um ator chave para o surgimento do PL nº 1.210/2007, o Deputado Miro Teixeira, com quem foi realizada entrevista. Especificamente para este fragmento do estudo, lançou-se mão da técnica de *elite interviewing* que, de acordo com Tansey (2007), configura um recurso para complementar dados advindos de outras fontes em pesquisas do tipo *process tracing*. O autor explica que este tipo de entrevista permite o acesso a decisões e ações que estão por trás de eventos ou séries de eventos, colaborando para a reconstrução do processo e identificação de seus pontos críticos.

A construção da história e o rastreamento do percurso do PL nº 1.210/2007, com identificação de pontos críticos, resultou em considerações sobre a reforma política brasileira, com identificação de variáveis de interferência significantes na trajetória do PL nº 1.210/2007 e no processo legislativo.

2 Processo de Reforma Política: teorias e hipóteses

Um consenso sobre o que seja uma reforma política na literatura é achado difícil. Para algumas vertentes teóricas, em sentido *lato*, o termo é utilizado como sinônimo das propostas de mudanças do sistema eleitoral ou partidário que se dedica a pesquisar (AVRITZER; ANASTASIA, 2006.). As definições variam, ainda, de acordo com o contorno da mudança (RABAT, 2003), seu impacto e abrangência no sistema político, no sistema operacional,

(MEIRINHO, 2009, p. 111-112; AVRITZER; ANASTASIA, 2006) e com os objetivos imaginados pelos atores da mudança pretendida (BRUSSI, 2008; BONAVIDES, 1996).

Enfim, conceitos teóricos de reforma política estão em plena construção e, ainda, encontram-se circunscritos ao contorno delimitado por seus próprios focos de estudo. Já os conceitos empíricos, delineados de acordo com os contextos nos quais a reforma se apresenta, são amplamente utilizados e configuram ferramentas para lidar com a plasticidade e a dinâmica inerentes ao próprio fenômeno de reforma. O presente trabalho, diante do seu propósito, utiliza como aporte um conceito empírico de reforma política, que consiste em qualquer mudança no sistema eleitoral, político e/ou partidário considerada como Reforma Política pela própria Câmara dos Deputados e seus atores (deputados, assessores, mídia oficial), assim se expressando em discursos parlamentares, proposições e estudos técnicos.

Falar de reforma política no Brasil é rememorar um debate que já figura na pauta de discussão da academia, da sociedade e do Congresso Nacional há algumas décadas. David Fleischer (2005), por exemplo, aponta que a temática figura como agenda primordial no Congresso desde 1946, sem que, contudo, se alcance uma decisão final do Congresso Nacional para muitas das questões debatidas. Para Perlin e Ferreira Júnior (2012) esse fenômeno é mais uma das características sistêmicas do Parlamento brasileiro: a homeostase dinâmica, ou seja, a capacidade de um sistema permanecer estável sem estar imóvel.

Na história recente, a despeito dessa aparente estabilidade, observam-se alterações legislativas importantes, mas pontuais, das normas que regem o sistema político brasileiro. Algumas proposições foram formatadas e patrocinadas pela classe política, como a emenda à Constituição que permitiu a reeleição para cargos majoritários do Executivo (E.C. 06 de 1994); outras contaram com o envolvimento da sociedade civil, como o *Diretas Já*, pró-democracia e em prol da abertura política no início dos anos 1980, e, recentemente, o projeto de lei da *Ficha Limpa*, viabilizado pela movimentação da sociedade em prol de sua aprovação. Com diversos atores envolvidos e alvos diferentes, nesses momentos se realizaram mudanças importantes nos formatos dos processos políticos.

A maioria das propostas legislativas de alteração do sistema político (nas temáticas partidária, eleitoral, representativa e de redistribuição do poder entre Executivo e Legislativo), contudo, é reiteradamente apresentada às duas Casas do Congresso Nacional em cada nova legislatura sob o rótulo de reforma política. Porém, apesar de fomentar acalorados debates, arregimentar partidários e detratores, não se consegue formar uma maioria forte o suficiente em torno dessas propostas apta a aprovar mudanças. Nesse grupo, encontra-se o Projeto de Lei nº 1.210/2007 (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

Explicações para as dificuldades observadas na tramitação e deliberação das propostas de reforma política baseadas somente na análise numérica dos votos contra ou a favor de cada proposta legislativa ou tema da reforma mostram-se insuficientes. De acordo com Perlin e

Ferreira Júnior (2012), outras variáveis devem ser levadas em consideração, principalmente devido às complexas relações existentes entre componentes e eventos no sistema legislativo. Dessa forma, o Poder Legislativo seria mais bem acessado por meio da compreensão de seus padrões interacionais e variáveis de interferência do que pela mera análise de seus elementos.

A literatura sobre reforma política vem, nos últimos anos, apresentando leituras sobre esses padrões e variáveis. Entre eles está o tempo², fator condicionante da tramitação de propostas de alteração do sistema político, regido por pelo menos três princípios: o da unidade da legislatura, o da vinculação das decisões ao período da sessão legislativa³ e o da anterioridade da lei processual eleitoral.

O princípio da unidade parte da ideia de que a legislatura se encerra em si mesma e que todos os seus objetivos devem ser alcançados dentro de seu período de duração. Como consequência, em regra, toda proposição não apreciada dentro da legislatura deve ser arquivada⁴. Na Câmara dos Deputados, cuja renovação gira em torno de 50% dos membros,⁵ ainda que se afaste a incidência do princípio da legislatura para determinada proposição, pode ocorrer a perda de apelo político ou necessidade de rediscussão da matéria por desinteresse ou desinformação da nova bancada. No primeiro caso, uma matéria de interesse político na legislatura anterior pode ser esquecida pelos novos atores. Já na segunda hipótese, a tramitação da matéria pode ser reiniciada para possibilitar a plena participação de todos os atores.

A vinculação das decisões à sessão legislativa, por seu turno, determina que a matéria constante de projeto de lei rejeitado só poderá ser reapresentada na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta de qualquer das casas do Congresso Nacional (Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/1988, art. 67) e Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, art. 110), o que pressupõe apelo político substancial. Observe-se que a regra impede a reanálise da matéria, ou seja, limita a tramitação não somente de projetos que guardem identidade de objetivos com aquele já rejeitado na sessão legislativa, mas, também a reapreciação da ideia que encerrava o projeto, ou seja, não se pode apreciar, inclusive, projeto com objetivo oposto.

² A doutrina denomina de *timing* a esse fenômeno de necessidade de observação do melhor momento para proposição e deliberação de normas legislativas.

³ Legislatura é o período de quatro anos que coincide com o mandato dos membros da Câmara dos Deputados. Sessão legislativa é cada um dos quatro anos da legislatura.

⁴ Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 105). Regimento Interno do Senado Federal (RISF, art. 332). Em ambos os regimentos, o princípio é flexibilizado por várias exceções.

⁵ Segundo estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, a renovação média das eleições ocorridas entre 1990 e 2006 é de 50,5% (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Esse princípio constitucional é complementado no RICD, que traz a abrangência do conceito de prejudicialidade ao dizer que projeto idêntico⁶ (e não matéria) rejeitado, aprovado ou transformado em diploma legal não pode ser rediscutido na mesma sessão legislativa (RICD, art. 163, I). Da mesma forma, projeto retirado de tramitação pelo autor só poderá ser reapresentado na mesma sessão legislativa mediante aprovação do Plenário da Câmara. Essa distinção entre matéria e projeto é útil para compreender o alcance dos dispositivos constitucional e regimentais mencionados. A maioria absoluta é requerida apenas para matéria rejeitada, portanto, não se aplica no caso das aprovadas ou transformadas em norma jurídica.

Por fim, o princípio constitucional da anterioridade da lei eleitoral determina que norma alteradora do processo eleitoral só produz efeitos para as eleições que ocorram um ano após sua publicação (BRASIL, 1988, art. 16). Esse princípio dificulta a tomada de decisões pelo Congresso nos anos em que há eleições, embora seja possível aprovar normas para pleitos eleitorais posteriores. Porém, a impossibilidade de aplicação dessas normas em eleições próximas pode causar no legislador um sentimento de desnecessidade – ou de falta de urgência – da deliberação imediata das propostas, levando o Congresso a postergar a decisão. Esses fenômenos foram analisados por Meirinho (2009, p. 16), para quem “as reformas são marcadas pela pressão dupla de contextos de curto prazo e de longo prazo que, muitas vezes, levam a soluções contraditórias”.

Um segundo ponto que cabe observar é a dificuldade natural para se aprovar qualquer proposição legislativa em um parlamento bicameral do tipo simétrico, como o caso do Congresso Nacional brasileiro. Segundo Arendt Lijphart (2003), o bicameralismo do tipo simétrico pressupõe a divisão igualitária de poder entre as duas casas legislativas, de sorte que a decisão final do Congresso tenha participação equitativa. Essa regra é parcialmente mitigada para a deliberação da maioria das espécies legislativas, pois vigora entre nós o princípio de diferenciação entre casas iniciadora e revisora, o que permite classificar o bicameralismo brasileiro como do tipo simétrico imperfeito.

A questão de se classificar a Câmara e o Senado em casas iniciadoras ou revisoras funda-se no fato de que, manifestando-se ambas as instâncias pela aprovação da matéria, mas discordando quanto aos termos do projeto, a casa iniciadora – na maioria das vezes, a Câmara dos Deputados (CRFB, art. 64, *caput*) – pode fazer prevalecer a sua opinião, dando a conformação final do projeto. Após tramitar pelo Congresso, um projeto de lei é submetido ainda à análise de constitucionalidade e oportunidade pelo Presidente da República, que pode vetá-lo ou sancioná-lo. Sancionada, a proposição legislativa torna-se norma jurídica.

⁶ No RICD, o termo *idêntico* não significa *necessariamente igual*. Em uma interpretação sistêmica, percebe-se que *idêntico* é sinônimo de *análogo*, ou seja, semelhante, conforme arts. 139, I; 142, *caput*; art. 159, IV e art. 163.

Esse processo, além de moroso, desafia a lógica da tomada de decisões. Note-se que em cada um dos espaços de deliberação dentro do Legislativo – comissões e plenários das casas iniciadora e revisora – há a necessidade de se buscar a construção de consensos em torno da proposição legislativa, pois se tratam de órgãos colegiados que deliberam por tomada de votos de uma maioria.

Uma terceira dificuldade da seara normativa apontada pela doutrina refere-se ao local em que se encontra a matriz da norma que se pretenda aprovar. Não raro, as disposições que regulam eleições, representação, partidos políticos estão cristalizadas na Constituição. O princípio brasileiro da representatividade popular, por exemplo, encontra-se parcialmente previsto no art. 45 da Constituição, que define o sistema eleitoral proporcional, de lista aberta, para a eleição dos membros da Câmara dos Deputados. Para a transformação desse sistema em um modelo majoritário ou misto, faz-se necessária, portanto, a tramitação de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

Os procedimentos previstos pela Constituição e repetidos no RICD para esse processo são mais complexos do que os previstos para os projetos de lei, uma vez que se exige discussão em dois turnos, quóruns qualificados para apresentação, aprimoramento e deliberação da matéria e uma coincidência de vontades na deliberação das duas casas (exigindo-se a identidade textual). Isso se dá porque, para a apreciação de PECs, o sistema é o do bicameralismo simétrico perfeito, ou seja, não há prevalência da opinião de uma casa legislativa sobre outra, e inexistem os conceitos de casas iniciadora e revisora.

Essa dificuldade foi objeto de estudo comparativo entre países ocidentais, no qual se observou a presença do princípio representativo na Constituição de 11 entre 18 países estudados (NOHLEN, 2007). A conclusão do autor é de que nesses casos se exige um acordo entre partidos de situação e oposição para se efetivar qualquer alteração normativa, sendo regra comum a esses países a necessidade de quórum elevado para mudanças constitucionais (em comparação ao exigido na deliberação de leis ordinárias). Nohlen (2007, p. 40), diante desse quadro, conclui que:

[...] teoricamente, as opções disponíveis dentro dos sistemas de representação proporcional circunscrevem-se, no fundamental, a reformas que afectam a mecânica e os detalhes técnicos. Políticamente, as opções de reforma carecem do apoio de todas as forças políticas maioritárias, pois importa não esquecer que apenas as reformas não reduzem as oportunidades dos grandes partidos conseguir obter a necessária aprovação parlamentar.

Além dos aspectos jurídico regimentais, a observação de Nohlen abre caminho para análise da dimensão política das propostas legislativas, em especial as que tencionam o aprimoramento dos sistemas eleitorais, partidários e representativos. Primeiro, a possibilidade

do sucesso ou do fracasso depende, em certo grau, da sede da autoria da proposição. Estudos de Santos (1997) defendem que as propostas do Executivo vencem as fases do processo legislativo mais velozmente e têm uma taxa de sucesso maior do que as propostas dos parlamentares.

Uma segunda variável da dimensão política, explicativa das dificuldades de uma reforma, reside na consideração de quem são os atores afetados pela norma. Manoel Meirinho, a partir da realidade portuguesa, observa que os dois maiores partidos ou blocos de um dado país raramente chegam a um acordo sobre quais propostas de reforma adotar porque buscam sempre seguir o princípio de maximização do poder, segundo o qual os atores políticos buscam alcançar o máximo de votos e mandatos no mercado eleitoral para obter ou a conquista, ou a manutenção do poder.

Esse fato causa temor entre os pequenos partidos, que compreendem que, mesmo quando os grandes partidos levantam bandeira, supostamente, em prol do interesse geral, talvez o desejo seja o de maximização do poder, com conseqüente ameaça de extinção das pequenas agremiações (MEIRINHO, 2009). Esse panorama, segundo dados apresentados por Fleischer (2008), em análise de algumas das propostas apresentadas na Comissão Especial de 2007, parece ser o verdadeiro sentimento para que partidos médios e pequenos rechacem a tentativa de reforma política.

Outro condicionante considerado por Meirinho (op. cit.), com base na teoria da escolha racional, consiste na tendência de o partido só se filiar à ideia de reforma se estiver ameaçado de perder espaço nas próximas eleições. Se o sistema vigente beneficiar o partido no poder, sua propensão a acatar mudanças que ameacem o *status quo* será menor.

Tal fenômeno, analisado ao nível da tomada de decisões individual do parlamentar que tenha um capital político⁷ consolidado e independente de sua legenda, pode gerar diferenças entre a posição deste e a orientação do líder de sua bancada. Se verdadeira essa assertiva, para a deliberação sobre temas de reforma eleitoral, a premissa de Figueiredo e Limongi (2001) de que há disciplina partidária nas votações do Plenário da Câmara não seria completamente aplicável.

A ideia é reforçada pela hipótese de que há receio de fortalecimento do caciquismo partidário. As propostas de lista fechada e de financiamento público de campanha talvez sejam rechaçadas pelo parlamentar não dirigente porque este teme a possibilidade de que a escolha dos candidatos que figurarão como cabeças de chapa nas listas e o direcionamento dos recursos aos candidatos dependam de escolha da cúpula partidária.

Outra forma de se considerar o comportamento individual do parlamentar é supor que parlamentares expressem seus votos não em função de sua convicção ou de sua vontade política, mas seguindo determinações de líderes de bancadas. Essa hipótese é construída a partir de estudos de Figueiredo e Limongi (2001) para explicar comportamentos na arena legislativa.

⁷ O conceito de capital político adotado é o de Bourdieu (2010).

Ainda dentro da dimensão política, a percepção dos atores acerca da real necessidade de se empreender mudanças nos sistemas eleitoral, partidário, representativo, também é variável que interfere no sucesso das reformas. Percebe-se na doutrina que as avaliações que são feitas sobre o funcionamento do atual sistema político-representativo variam enormemente. Em decorrência, são diversos os modelos de reforma propostos, sendo que alguns estudiosos do tema, inclusive, defendem a permanência do sistema nos moldes do que já está estatuído hoje. É o caso de autores como Figueiredo e Limongi (2007), para os quais o atual sistema político brasileiro conjuga um governo eficiente (governabilidade) com alto grau de representatividade, em um cenário de partidos coesos e com forte disciplina partidária.

Santos (2007) também se coloca contra a ideia de indispensabilidade de uma reforma política. Para o autor, existe uma correlação espúria entre as propostas de mudança do sistema eleitoral e o combate à corrupção, como se a simples mudança do sistema proporcional para o misto, ou para o majoritário, por si só, tivesse o condão de evitar a eleição de candidatos pouco probos e éticos. Em consequência, Santos se mostra refratário à necessidade de uma reforma política, pois acredita que o sistema político brasileiro já funciona a contento. A mudança que julga mais relevante resume-se a ajustes institucionais, com ênfase no fortalecimento do Legislativo, revigorando, principalmente, os seus mecanismos de controle.

Mesmo entre os que acreditam na necessidade de uma reforma, há aqueles, como Tavares (2007), que consideram que o número de propostas apresentadas é excessivo e que elas não guardam coerência entre si, atravancando o processo legislativo. O fenômeno seria fruto da “prolixidade exibicionista” de alguns reformistas, muitos dos quais não se dão ao cuidado de avaliar o *timing* das propostas que lançam (TAVARES, 2007). Em Mayhew (1974), compreende-se melhor o fenômeno com a percepção de que o exibicionismo pode ser parte da estratégia para construção, manutenção ou aumento de capital político. Assim, hipoteticamente, o grande número de propostas seria fruto da necessidade de o político se justificar ao eleitorado ou de tentar impressioná-lo, e não fruto da compreensão da necessidade de mudanças nos sistemas em estudo.

Além da variação nas percepções da necessidade de reforma, o contexto institucional seria outro fator de interferência, uma vez que, se as instituições políticas – como o sistema eleitoral ou o sistema partidário – são importantes para a conformação política, o seu funcionamento se dá em um ambiente de interações em que vários fatores condicionam o seu desempenho (FREIRE, 2009). Essa seria uma variável complementar à dimensão cultural, para a qual a cultura política de uma nação dá contornos especiais a institutos legais, fazendo com que sistemas que possuam regras assemelhadas tenham funcionamentos distintos para dois países.

Para Nohlen (2007), o problema das análises realizadas pelos defensores das propostas é o abuso da cláusula *ceterus paribus*, que não leva em consideração todas as demais variáveis sistêmicas que influenciam direta e indiretamente o resultado da atuação de uma instituição. Os estudos sobre a conformação partidária sob determinado sistema eleitoral, segundo o autor, realizam análises unidimensionais, de causa e efeito: “uma causa precisa, o sistema eleitoral; um efeito preciso, o sistema de partidos.” No entanto, essas duas variáveis seriam ao mesmo tempo dependentes e independentes. “Se é certo que o sistema de partidos é uma variável que influencia a escolha do sistema eleitoral, certo é também que a escolha do sistema eleitoral contribui para manter o sistema de partidos existente” (Ibid., p. 91).

Como consequência, há sempre determinado grau de incerteza ao se considerar a aprovação de normas que alterem os sistemas. Uma vez que os sistemas eleitorais são estruturas multidimensionais, ao sofrerem mudanças, exigem certo ajuste entre suas múltiplas interações. Por exemplo, a elaboração de elementos normativos deve se adequar à eficácia governativa; a conjugação desses dois elementos não pode negligenciar a representatividade (MEIRINHO, 2009). Conforme salientam Figueiredo e Limongi (2007), o equilíbrio se constrói na base de *trade off*, ou seja, acatar uma determinada solução, como aumentar a governabilidade, significa diminuir a eficiência do sistema em outra dimensão, talvez na representatividade.

Fleischer (2005) aponta, ainda em relação ao contexto temporal de discussão da norma, os casuísmos como dificuldades inerentes ao processo de reforma. Nesse caso, ao invés do fenômeno provocar uma barreira à criação de consensos, ou de a escassez de tempo ser um problema, tem-se a formação de maiorias em torno de um tema por condições contextuais passageiras, ou seja, os atores se movem por interesses egoísticos, esquecendo-se dos efeitos perversos que suas atitudes podem trazer. Porém, em algumas situações, mudanças de posicionamento ocorrem não por mero casuísmo, mas por alteração de perspectiva dos atores, ou como Nohlen (2007, p. 39-40) estatui:

Habitualmente, as desvantagens são objecto de crítica por parte dos partidos políticos que as sofrem, estimulando um intenso debate público. Porém, dado que as vantagens e desvantagens dos sistemas eleitorais não se encontram determinadas estruturalmente, nem favorecem sempre as mesmas forças políticas, os partidos discriminados tendem a aceitar qualquer mudança que os favoreça, esquecendo os projectos de reforma que defendiam quando se encontravam em uma situação desvantajosa.

As variáveis acima desenhadas compreendem o ferramental teórico utilizado para uma primeira aproximação aos temas da reforma política. O método de *process tracing* permite, contudo, que novas hipóteses possam ser construídas, contribuindo para a continuação do debate.

3 Origens do PL nº 1.210/2007: a questão da Casa iniciadora

O PL nº 1.210/2007 foi apresentado em 30 de maio de 2007, fruto de um amplo acordo com a participação de todos os partidos com assento na Câmara dos Deputados, tendo como primeiro autor o Deputado Régis de Oliveira. Trezentos e sessenta outros deputados subscreveram a proposta na qualidade de coautores. Na mesma data, foi apresentado em Plenário requerimento de nº 1.083/2007, para concessão do regime de urgência à tramitação da matéria, proposto pelas lideranças do DEM, PMDB, PT, PTB, PCdoB, PL (encabeçando o bloco PL/PST/PSL/PMN/PSB), PSDB, PPB, PDT, PPS, PV, PSC, PSOL, ou seja, por todas as agremiações com representação na Câmara dos Deputados. O requerimento foi aprovado pelo expressivo quórum de 378 votos favoráveis, 43 votos contrários, enquanto 4 deputados se abstiveram de votar. Os números apontavam para possível grande interesse político da matéria e para a atmosfera aparentemente favorável à reforma política no Plenário da Câmara em 2007.

O projeto se destaca por ter sido o único (dentre os que detêm abrangência suficiente para ser classificado pelos parlamentares ou pela Câmara dos Deputados como proposta de reforma política) a chegar em plenário. A proposta trazia um conjunto de alterações que atingia mais que os sistemas eleitoral e partidário. Como principal mudança, a proposta ambicionava, no âmbito das eleições proporcionais, instituir o sistema de lista fechada, combinando-o com o financiamento público exclusivo de campanha e a proibição das coligações.

Em substituição às coligações, propunha a união de partidos, aplicável nas eleições proporcionais, sob a forma de federação partidária. Esta se caracterizava por condicionar a sua existência a um mínimo de estabilidade, mediante compromisso de permanência dos partidos na federação por pelo menos três anos após o pleito, tempo em que deveria se preservar a aliança para efeito de atuação parlamentar. A proposta retomava, também, a discussão sobre o mecanismo de cláusula de barreira, propondo a obtenção de, pelo menos, dois por cento do eleitorado nacional para que os partidos adquirissem o direito a funcionamento parlamentar.

O projeto gozou de apelo político e empolgação consideráveis, o que pode ser parcialmente explicado pelo momento de sua apresentação (início da 53ª legislatura), e por ter sido precedido, muito de perto, por uma sucessão de acontecimentos políticos negativos, caracterizada por denúncias de corrupção, compra de votos, desvio de verbas públicas, no episódio denominado de “mensalão”. Esse fato reacendeu a discussão sobre a urgência de uma reforma política, com ênfase no modelo de financiamento de campanha.

Para viabilizar a apresentação à Câmara do PL nº 1.210/2007, as lideranças partidárias, no citado acordo, decidiram por aprovar requerimento de apensação⁸ de 106 propostas legislativas (todas da espécie projeto de lei ordinária) que tramitavam na Câmara em 2007 e

⁸ Segundo o art. 142 do RICD, proposições da mesma espécie que tratam de matéria correlata podem ser apensadas e tramitar em conjunto.

tratavam de algum dos temas componentes do debate da reforma política. Após a apensação, essas proposições deveriam ser todas rejeitadas, como de fato ocorreu na sessão plenária do dia 30 de maio de 2007, para que fosse, em seguida, apresentado o PL nº 1.210/2007, deixando-o como o único projeto de lei a tratar dos temas componentes da reforma política a tramitar em 2007 na Câmara dos Deputados.

Dentre essas proposições estava o Projeto de Lei de nº 2.679/2003. Esse projeto é relevante para a narrativa histórica porque o PL nº 1.210/2007, em verdade, é cópia dos dispositivos do PL 2679/2003. Em outras palavras, a essência do acordo de lideranças era descartar todos os 106 projetos de lei sobre temas da reforma política e, no momento seguinte, resgatar um deles e reapresentá-lo, o que nos leva a concluir que ao menos para o PL 2679/2003 a rejeição regimental não significava uma desaprovação do conteúdo da proposição.

Das 106 proposições escolhidas para ser rejeitadas, várias tramitavam na Casa há vários anos sem que conquistassem o apelo político necessário para serem apreciadas pelas comissões. A maioria delas encontrava-se com a tramitação interrompida por desinteresse político, não sendo classificada pela Câmara dos Deputados como proposta de reforma política e tratando de aspectos pontuais dos sistemas político, eleitoral ou representativo.

Esse era o caso do PL nº 8.039/1986, de autoria do Senador Jamil Haddad⁹, que tratava tão somente de propaganda eleitoral¹⁰. Dentre as proposições rejeitadas em 2007, essa era a mais antiga, tendo sido apresentada à Câmara em 27 de junho de 1986 (antes da vigência da atual Constituição, portanto). A proposição pairou pela Câmara, estagnada, até abril de 1992, quando o relator da matéria emitiu parecer que, sequer, foi apreciado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC¹¹. O próximo momento relevante da tramitação da matéria foi o seu despacho à comissão especial criada em 1992 para analisar o sistema eleitoral e partidário brasileiros. Em razão da Comissão não ter concluído seus trabalhos até o término da 50ª legislatura, em 1995, o PL nº 8.039/1986 foi novamente encaminhado à CCJC, momento em que recebeu e teve aprovado um parecer. Essa matéria não foi depois apreciada em plenário, ficando com sua tramitação paralisada até maio de 2007, quando foi objeto do acordo de lideranças para apensação e rejeição de projetos de lei que tratavam de temas que compõem a questão da reforma política.

⁹ Para esse estudo, desconsideram-se os acontecimentos da tramitação das propostas oriundas do Senado, ocorridas naquela Casa, uma vez que todas as que guardam relação de pertinência com o presente estudo de caso foram rejeitadas e arquivadas na Câmara.

¹⁰ A ementa da proposição era: “Dispõe sobre a proibição de propaganda oficial e dá outras providências.”

¹¹ A Comissão de Constituição Justiça e Cidadania – CCJC – passou a ser denominada assim após a Resolução nº 20, de 2004. Antes, ela se chamava Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR. Contudo, nas fichas de tramitação disponíveis nos sítios eletrônicos da Câmara, a sigla é automaticamente atualizada, motivo pelo qual adotamos apenas CCJC durante a narrativa histórica.

4 Comissões Especiais para a Reforma Política: a construção do PL nº 1.210/2007

As comissões especiais criadas para estudar a temática da reforma política após a Constituição de 1998¹² possuem papel relevante no percurso da construção do PL nº 1.210/2007. Sob a nova ordem constitucional, quatro comissões especiais foram criadas para temas específicos de representação ou sistemas eleitoral e político, e lograram aprovar normas. As duas primeiras, a Comissão Especial de Legislação Eleitoral e Partidária (1992) e a Comissão Especial da Reforma Política e Eleitoral (1995), foram contemporâneas dos debates que culminaram com a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), e, portanto, subsidiaram a Casa no feitiço dessa lei. As comissões, contudo, também discutiram pontos que ainda hoje estão em pauta, como a fragmentação partidária excessiva e o financiamento de campanha.

Um terceiro colegiado, a Comissão Especial da PEC da Reeleição (1996), deliberou acerca da reeleição para os cargos eletivos do Executivo; e, por fim, uma quarta comissão, a Comissão Especial para as eleições de 1998 (1997), com o escopo de regulamentar a lei para as eleições de 1998, se dedicou ao estudo dos temas que seriam incorporados à lei geral das eleições (Lei nº 9.504/97).

A partir de 2001, a Câmara dos Deputados instala comissões com objetivo de estudar a viabilidade de mudanças mais profundas dos sistemas partidário, eleitoral e representativo. Surge, nesse momento, a compreensão construída pela própria Câmara dos Deputados de que o objeto de estudo dessas comissões pode ser denominado de propostas de reforma política. O primeiro exemplo dessa nova fase é a Comissão Especial da Reforma Política – CEREFORM (2001), que tinha por temas principais coligações partidárias e fidelidade partidária. Essa comissão trouxe como principal resultado a apresentação do Projeto de Lei de nº 5.268/01, cuja ementa por si só demonstra a complexidade e a profundidade das discussões que tiveram lugar naquela arena:

Altera o art. 359, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), § 1º do art. 7º, o § 3º do art. 8º, o inciso III do caput do art. 9º, o inciso VI do art. 15, o art. 17, parágrafo único, o art. 19, caput e § 1º, e o art. 21, caput e parágrafo único, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, o § 2º do art. 6º, o § 1º do art. 8º, o § 1º do art. 37, os §§ 1º, 3º e 4º do art. 39, o art. 41-A, os §§ 7º, 8º e 9º do art. 42, o caput do art. 46, o § 3º do art. 47, o caput do art. 58 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, acrescenta o parágrafo único ao art. 13, os §§ 2º a 4º ao art. 21, o parágrafo único ao art. 38 da Lei nº 9.096, de 1995, o § 5º ao art. 2º, o § 3º ao art. 3º, o § 4º ao art. 36, o § 6º ao art. 39, o art. 41-B, os incisos III, IV e V ao § 2º do art. 47, o art. 57-A, à alínea g ao inciso III, do § 3º do art. 58, o inciso III ao art. 88 e o art. 98-A à Lei nº 9.504, de 1997, e revoga o inciso XV do art. 22, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, o parágrafo único do art. 22 da Lei nº 9.096, de 1995, os §§ 1º e 2º do art. 53 e o art. 55 da Lei nº 9.504, de 1997 (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001).

¹² Um breve resumo dessas comissões pode ser encontrado no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/55946.html>>.

A ementa exige do leitor acesso às leis eleitorais, além de dedicação e paciência para a compreensão do objetivo da proposta legislativa, uma vez se propunha alteração em centenas de dispositivos, em várias normas. O alcance da proposição é mais bem percebido por meio da *explicação da ementa*, ferramenta disponível na página eletrônica da tramitação da proposição, cuja leitura nos permite afirmar que a proposição tratava de crimes eleitorais, registro de partidos, financiamento de campanha e fundo partidário, propaganda eleitoral e, por fim, era denominada de proposta de reforma política:

Exige interrogatório do réu em caso de crime eleitoral; inclui requisitos para registro de partido político, criação de estatuto e filiação partidária; estabelece que no ano em que se realizarem eleições será dobrado o valor da dotação orçamentária para o Fundo Partidário; proíbe a captação de sufrágio (compra de voto) até o momento da escolha do candidato em convenção; autorizando o uso de simulador de voto eletrônico para treinar eleitor; dispondo sobre propaganda eleitoral em outdoors e exigindo que as emissoras de rádio e televisão da Câmara dos Deputados e do Senado transmitam, na íntegra, programa de propaganda eleitoral gratuita referente à eleição presidencial. Projeto da Reforma Política. (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001).

O PL nº 5.268/2001 foi distribuído às comissões de Finanças e Tributação – CFT – e à CCJC. A primeira comissão analisaria a proposta, apenas, acerca de sua adequação financeiro-orçamentária (RICD, art. 54), e a segunda comissão, a CCJC, analisaria o mérito e a constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade da matéria.

Na CFT, a matéria foi relatada pelo Deputado Germano Rigotto (PMDB-RS), tendo parecer aprovado pela adequação financeira e orçamentária, em 20/11/2002. Em seguida, a proposição foi imediatamente encaminhada à CCJC. Nesse colegiado, a proposta ficou sem andamentos até 30 de abril de 2004, quando foi designado relator da matéria do Deputado Rubens Otoni. A razão aparente para o esquecimento do projeto de lei pela comissão por dois anos é que, para a Câmara, o PL nº 5.268/2001 ainda não abrangia todas as alterações que se pretendia discutir. Assim, em 2003, enquanto a proposta da CEREFORM adormecia na CCJC, a Presidência da Câmara dos Deputados instalou nova comissão especial para estudo da reforma política, a REFPOLIT 2003.

Essa segunda comissão, cuja relatoria ficou a cargo do Deputado Ronaldo Caiado, concluiu seus trabalhos com a apresentação de um parecer, o Relatório Caiado, que trazia a sugestão de novo projeto de lei. Esse projeto foi apresentado à Mesa e numerado como PL nº 2.679/2003. Mais uma vez, a Câmara retomava, desde o início, as fases do processo legislativo, pois, embora o PL nº 5.268/2001 se encontrasse pendente apenas de apresentação e aprovação de parecer na CCJC para ir a Plenário, a reforma política foi novamente discutida em comissão especial (denominada nas fichas de tramitação por REFOPOLIT 2001), que apresentou novo projeto de lei (PL nº 2.679/2003) e este teve de ser distribuído para análise das comissões temáticas, antes de ter condições de ir a Plenário. Contudo, o PL nº 2.679/2003 é crucial para a

compreensão do atual estágio da reforma política na Câmara, pois é a partir do Relatório Caiado que os temas relativos a uma reforma político-eleitoral em debate ainda hoje (entre eles, lista fechada, financiamento público, suplência de Senador e outros) condensam-se, pela primeira vez, em uma só proposta legislativa.

Como se percebe, os trabalhos legislativos de construção e apreciação de temas complexos nem sempre caminham de forma linear. Para a reforma política, até 2003, já haviam sido constituídas três comissões especiais (1995, 2001 e 2003), cada uma com curso próprio e autônomo. Reiniciava-se, a cada rodada, todo o processo de análise dos temas propostos, partindo-se do ponto inicial a cada comissão, não apenas do ponto de vista do processo legislativo, mas, também, da própria discussão do conteúdo.

Retornando-se à tramitação do PL nº 2.679/2003, temos que, por força de despacho da Presidência que conferia tramitação à matéria, este foi distribuído para análise pela CCJC, justamente a comissão em que permanecia adormecido o PL nº 5.268/2001, fruto da comissão especial para a reforma política de 2001. Na CCJC, o Deputado Rubens Otoni foi designado como relator da matéria, e seu primeiro ato (12 de maio de 2004) consistiu na solicitação de tramitação conjunta dessa proposição com o PL nº 5.268/200, da qual também era relator pela CCJC. O requerimento foi acatado em 23 de junho de 2004 e as proposições de duas comissões especiais para a reforma política (2001 e 2003) agora caminhavam conjuntas.

Em 9 de novembro de 2004, o Deputado Rubens Otoni apresentou relatório que sugeria a aprovação do PL nº 5.268/2001 e do PL nº 2.679/2003, na forma de substitutivo. O substitutivo inovava em relação ao parecer Caiado (da Comissão Especial de 2003), principalmente ao permitir maior autonomia partidária na consecução da lista pré-ordenada de candidatos, punir os partidos que se desfilassem da federação, antes de um determinado prazo, com perda de fundo partidário e acesso ao tempo de rádio e televisão gratuitos; e aplicar essa mesma restrição aos partidos e federações que não obtivessem desempenho eleitoral satisfatório.

Na mesma data da apresentação do relatório com substitutivo pelo Dep. Rubens Otoni, a CCJC aprovou requerimento do relator para realização de Audiência Pública para discussão de seu relatório (Requerimento nº 86/2004). O intuito do relator, de acordo com a entrevista concedida para a pesquisa, era buscar a participação da sociedade para dar legitimidade ao modelo de reforma política contido em seu substitutivo. Vários recursos regimentais (pedidos de vista em 18 de novembro de 2004; requerimentos e realização de audiências públicas; pedidos de adiamento de votação e retirada de pauta, apresentação de voto em separado¹³ por membros da CCJC) foram apresentados com o intuito de inviabilizar ou de melhorar o teor do substitutivo

¹³ O voto em separado é faculdade deferida ao parlamentar nas comissões para que deixe expresso por escrito seu posicionamento quando da votação de uma proposição por meio do processo simbólico. A praxis transformou essa ferramenta em possibilidade de oferecimento de voto alternativo ao do relator da matéria, concorrendo com o deste para se tornar o posicionamento final da Comissão, na forma de parecer (RICD, art. 57).

do relator, demonstrando que a proposta contida nele ainda não era a desejada pela maioria dos membros da comissão.

Do resultado desse embate, tem-se o recuo do relator para a posição anterior, o relatório da Comissão Especial de 2003. Assim, o relator propôs, por meio de complementação de voto, apresentada em 22 de junho de 2006, a rejeição do PL nº 5.268/2001 e aprovação do PL nº 2.679/2003, na forma apresentada pela comissão especial REFPOLIT 2003. O voto do relator foi acatado e transformou-se em parecer da CCJC na mesma data de 22 de junho de 2006. Em suma, acatava-se, na íntegra, o Relatório Caiado, produzido pela comissão especial de 2003. Acerca desse episódio, o Deputado Otoni afirma:

Eu fui o relator, discutimos exaustivamente isso lá, fizemos audiências públicas, seminários. Eu fiz questão de fazer uma coisa mais participativa possível. Até mais do que a própria comissão especial. Fomos para os estados, fizemos audiências públicas aqui, tentamos avançar um pouco além do que a comissão tinha definido aqui, mas, no Plenário... percebi que no Plenário, se nós tentássemos avançar além do que nós tínhamos conseguido na comissão especial, nós corríamos o risco de botar a perder tudo. Então, quando chegou ao final, eu abri mão do relatório que eu havia preparado de maneira mais participativa, e até com algumas questões, digamos assim, mais avançadas, abri mão disso, e acatei o relatório da comissão especial. (Fragmentos de entrevista com dep. Rubens Otoni).¹⁴

O PL nº 2.679/2003, que teve seu texto apresentado pela REFPOLIT 2003 e aprovado pela CCJC, dispunha acerca de pesquisas eleitorais, voto de legenda em listas partidárias preordenadas, instituição de federações partidárias, funcionamento parlamentar, propaganda eleitoral, financiamento de campanha, implementação de lista fechada para votações proporcionais e coligações partidárias. Nesse propósito, propunha alterar a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Surgiu naquele contexto a proposta de atrelamento do financiamento exclusivo das campanhas à implantação do regime de listas fechadas para as eleições proporcionais. Cláusulas de desempenho ou de barreira, pesquisas e propagandas eleitorais eram os demais temas que compunham o parecer final da CCJC. Comparando-se essa proposição com a essência do PL nº 1.210/2007, ou com as temáticas mais fortemente discutidas nas rodadas seguintes (2009 e 2011), percebe-se, portanto, que foi em 2003, com o PL nº 2.679/2003, que a Câmara conseguiu um primeiro consenso: a apresentação de uma pauta para discussão sobre reforma política. A decisão final da conformação dos sistemas políticos e seus subsistemas, contudo, ainda está por ser construída.

¹⁴ Entrevista do deputado Rubens Otoni (PT/GO) concedida aos autores em 18 de abril de 2012.

O PL nº 2.679/2003, até então, fora um dos que mais fluíra, percorrendo todas as instâncias preparatórias que precedem a fase de Plenário, obtendo, inclusive, o parecer de mérito aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Ocorre que tudo isso se deu até o final de 2006, momento em que se encerrava a 52ª Legislatura.

Em 2007, início de nova Legislatura, ocorreu o citado amplo acordo de líderes, coordenado pelo então Presidente da Casa, Deputado Arlindo Chinaglia. Neste acerto, decidiu-se pela apensação de todas as propostas de reforma em trâmite naquele instante, para submetê-las a voto em Plenário e rejeitá-las em um só ato. Como já relatado, foram apensadas, em dependência da proposta mais antiga oriunda do Senado, o PL nº 8.039/1986, outros 105 projetos de lei. Essa ação se deu por meio do Requerimento nº 451/2007, de autoria do Deputado Miro Teixeira, e o objetivo final era o de concentrar toda a discussão em uma nova e única proposição, que reproduzisse o entendimento da Casa naquele momento sobre o que deveria pautar o debate sobre reforma política.

A medida acima referida foi viabilizada graças à ampla articulação política no sentido de superar óbices constitucionais e regimentais. Acerca desse ponto, a hipótese que norteava este estudo era a de que a referida ação buscava propiciar a participação plena de todos os parlamentares que não dispunham de mandato na Câmara na legislatura anterior (quase a metade). Esse entendimento era corroborado pelas palavras do Deputado Alexandre Cardoso (CARDOSO, 2007, p. 11), que, em publicação da Câmara dos Deputados destinada ao tema, afirmava que “a renovação de cerca de cinquenta por cento da Câmara dos Deputados exigirá novos debates sobre a reforma política”.

Rememorando esse momento crucial para o atual debate sobre reforma política, o Deputado Miro Teixeira trouxe argumentos políticos que refutaram a tese de que a preocupação primeira para reiniciar a tramitação da matéria fosse o intuito de permitir a participação dos novos deputados da 53ª Legislatura. Segundo o deputado, a decisão estava relacionada ao jogo de poder entre Senado Federal e Câmara dos Deputados, disputado dentro das regras do bicameralismo simétrico imperfeito: para as proposições em tramitação apenas ao PL nº 8.039/1986, entre elas o PL nº 2.679/2003, havia a precedência de proposição já apreciada no Senado, na condição de casa iniciadora.

A aprovação pela Câmara de qualquer tema sobre reforma, naquelas condições, daria ao Senado a palavra final sobre a conformação da futura norma. Como os principais temas de reforma afetavam principalmente o mandato de cargos proporcionais, entenderam os

parlamentares, em reunião do Colégio de Líderes,¹⁵ que era necessário reiniciar a tramitação da reforma política:

A questão é política, não é aritmética. Sempre que se tentou raciocinar a política com aritmética se produziu erros. Zero! Não existe a menor relação. Quando este projeto chegou aqui à Câmara dos Deputados eu percebi que estava organizado de uma forma que, mesmo surgindo um texto da comissão especial, como havia apensado a este texto projetos que vieram do Senado (especialmente o que capeava era do Senado), eu disse “olha, não há hipótese de isso chegar ao Senado, e o Senado considerar um projeto da Câmara. Eles vão considerar um projeto do Senado emendado. E vão destacar o projeto do Senado lá ou vão usar outro elemento regimental e vão arquivar o da Câmara e manter o deles. Então isto aqui só não terá minha obstrução se for rejeitado, e não estou falando do mérito. E pra demonstrar que não estou falando do mérito (era relator o Caiado), nós podemos pegar o substitutivo do Caiado e transformar em projeto da Câmara, ou seja, pra tirar a suspeita de que estamos falando do mérito”. [O objetivo portanto era] preservar a iniciativa da Câmara dos Deputados para o projeto terminar a sua tramitação aqui. Foi isso que aconteceu, claramente colocado na Presidência da Câmara numa reunião que lá existiu do Colégio de Líderes (fragmentos de entrevista com dep. Miro Teixeira)¹⁶

Na sessão plenária do dia 30 de maio de 2007, vários deputados fizeram referência a essa reunião do Colégio de Líderes e à necessidade de dar primazia à Câmara na discussão da reforma política. José Genoíno (PT/SP) assim se pronunciou, conforme nota taquigráfica:

O SR. JOSÉ GENOÍNO (PT-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, acompanhei a questão de ordem levantada pelo Deputado Ronaldo Caiado. O art. 110 do Regimento Interno foi a base da questão de ordem do Deputado. Busca S. Exa., com nesse artigo, resolver problema que é importante explicitar nesta Casa.

Qual é o problema que a Câmara dos Deputados tem de resolver? Se nós votarmos o projeto relatado pelo Deputado Ronaldo Caiado, bem sistematizado, esse projeto vai ao Senado Federal, que poderá alterá-lo. E aí volta o pingue-pongue.

A proposta do Deputado Ronaldo Caiado, que V.Exa. está adotando, coloca a iniciativa da reforma política para a Câmara dos Deputados. É fundamental adotarmos esse princípio, porque a Câmara, como representante do povo, tem de ter a iniciativa de fazer a reforma político-eleitoral.

A maneira de resolver esse problema é apresentar um projeto de reforma política com um novo número, com requerimento de urgência urgentíssima, apoiado por maioria absoluta. Então, nós resolvemos, regimentalmente, a reapresentação e a maioria absoluta. O que fica garantido? Neste ponto, chamo a atenção dos meus colegas que estão dificultando o acordo. Se a iniciativa não for da Câmara e apenas votarmos emendas ao projeto que já foi negociado, o Senado tem a prerrogativa da iniciativa e de concluir a reforma política. Esta Casa não pode aceitar essa questão, porque essa matéria é uma

¹⁵ Segundo o RICD, arts. 12 e 20, cabe aos partidos a escolha de um dentre seus membros para, na qualidade de Líder, ser interlocutor da bancada junto à Casa. Os Líderes contribuem para a tomada de decisões políticas, sendo o Colégio de Líderes órgão político cuja função é externar as deliberações dos líderes.

¹⁶ Entrevista do deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) concedida aos autores em 22 de março de 2012.

prerrogativa exclusiva da Câmara dos Deputados (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).¹⁷

Nesta sessão, cumpriu-se o acordo feito no Colégio de Líderes e foi submetido a voto o Projeto de Lei nº 8.039, de 1986, com os seus 105 (cento e cinco) projetos apensados, entre estes o PL nº 2.679/2003, resultando na rejeição do projeto principal e na prejudicialidade¹⁸, com conseqüente arquivamento, de todos os demais. Na mesma data, com a assinatura de 360 parlamentares, foi apresentado o PL nº 1.210/2007, com conteúdo idêntico ao do PL nº 2.679/2003, com parecer aprovado pela CCJC, no chamado Relatório Caiado.

A subscrição do PL nº 1.210/2007 pela maioria absoluta dos membros da Câmara foi fruto também do acordo entre as lideranças partidárias e tinha por objetivo viabilizar a tramitação da proposta, uma vez que dispositivo constitucional veda a tramitação de matéria já rejeitada na mesma sessão legislativa (CRFB/88, art. 57). Foi também aprovado na mesma sessão o regime especial de tramitação em urgência do PL nº 1.210/2007, por meio de requerimento subscrito por todos os líderes da Câmara.

A razão para esse requerimento, conforme alertava o próprio presidente da Câmara, à época, Deputado Arlindo Chinaglia, era o de trazer a matéria imediatamente para o Plenário, abreviando-se a fase de comissões, uma vez que o PL nº 2.679/2003, de mesmo conteúdo, já havia tramitado pelas comissões e logrado receber parecer pela aprovação do mérito na CCJC.

O SR. PRESIDENTE (Arlindo Chinaglia) - Informalmente. Havendo a maioria das assinaturas, entregues pelas várias bancadas, o item chamado de urgência de reforma política é a assinatura de urgência, porque, ao receber o trâmite de urgência, não volta às Comissões, vem direto para o plenário. São 3 itens, a saber: a rejeição, por acordo, daquilo que está proposto; a reapresentação, havendo a maioria dos deputados assinado para ser reapresentado; e o pedido de trâmite de urgência. São essas 3 questões referentes à reforma política Deputados (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).¹⁹

Com isso, nascia a expectativa de condições políticas mais favoráveis à votação da matéria, pelo envolvimento e a empolgação de todos os líderes partidários, respaldada pela chancela de 360 coautores.

¹⁷ Notas taquigráficas da sessão plenária do dia 30 de maio de 2007.

¹⁸ Prejudicialidade, para esse aspecto e segundo o art. 163 do RICD, é a inviabilidade de rediscussão de matéria já deliberada pela Casa na mesma sessão legislativa.

¹⁹ Notas taquigráficas da sessão plenária do dia 30 de maio de 2007.

5 A rejeição do PL nº 1.210/2007 já no seu nascedouro

Na mesma sessão plenária em que se reapresentava a reforma política e se lhe deferia regime especial de tramitação, as duas ações apoiadas pela maioria absoluta da Câmara, o PL nº 1.210/2007 demonstrava debilidade em ver construídos consensos em torno de seus temas. Como um filho enjeitado, permaneceu durante boa parte da sessão do dia 30 de maio carente de autoria: não havia deputado que quisesse ter para si a paternidade do projeto.

Segundo regra regimental, quando uma proposição tem autoria coletiva, todos os signatários são considerados autor, mas o primeiro da lista tem a faculdade de exercer, com precedência, as prerrogativas regimentais em Plenário. Ademais, pela práxis, o primeiro deputado signatário é identificado como o autor principal, sendo os demais considerados meros apoiadores²⁰. No que tange ao PL nº 1.210/2007, esperava o Plenário que o autor deveria ser o Deputado Miro Teixeira. A proposição é herdeira direta da confluência de anseios reformistas da 52ª e da 53ª legislaturas na Câmara dos Deputados, surgida da perspicácia política do deputado e seu requerimento de apensação de toda e qualquer matéria sobre alteração do sistema político, eleitoral e partidário.

Inicialmente, o Deputado Miro Teixeira constava como autor da proposição. Contudo, requereu à Mesa que não lhe consignasse como primeiro signatário, e, conseqüentemente, visto como autor do projeto, explicando que a expectativa do Plenário era um equívoco, uma vez que o deputado após sua assinatura apenas como coautor do projeto e não pretendia rogar para si a autoria. Sua atitude, segundo Pinto (2011), estaria vinculada à decisão de seu partido – o PDT – que recomendara a sua bancada a não assinar a proposição e ao Deputado Miro a não assumir a paternidade do projeto, sob o argumento de que a proposta fere o princípio do voto direto.

Miro Teixeira esclarece o episódio, confirmando que abdicou da iniciativa do projeto devido à sua ideologia partidária: “Ali tinha o voto em lista e tudo o mais. Aquilo era uma tentativa de estimular, de pegar pela vaidade e eu sei que a vaidade é qualidade para o diabo: “Ah, o projeto do Miro Teixeira”. Não, eu sou contra isso.” (fragmentos de entrevista)²¹.

Nas notas taquigráficas daquela sessão plenária, observa-se que a questão da autoria do projeto gerou debates acalorados e a necessidade de a Mesa tentar encontrar uma saída viável para o impasse, tanto em termos políticos quanto regimentais. Na tentativa de solucionar a questão, a Mesa se deparou com certa dificuldade para encontrar quem assumisse a autoria, pois ao indicar como autor nomes que se seguiam ao do deputado Miro Teixeira na lista de autores do PL nº 1.210/2007, deparou-se com uma série de pedidos de retiradas de assinatura. São exemplos os deputados do PDT e do PSC, entre outros. Finalmente, com autorização de sua

²⁰ RICD, art. 102. Nas diversas formas de publicação, a autoria coletiva de uma proposição é apresentada trazendo o nome do primeiro autor, seguido da expressão “e outros”.

²¹ Entrevista do deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) concedida aos autores em 22 de março de 2012.

bancada, que manteve as retiradas de assinaturas, o Deputado Régis de Oliveira, do PSC, assumiu a autoria.

Como se percebe, já no nascedouro, o PL nº 1.210/2007 demonstrava dividir opiniões dentro da Câmara, deixando antever que o processo para a construção de consensos que levassem a aprovação de seus temas seria tarefa árdua. Outros fatores demonstrariam quão árido ainda era o debate, além da negativa de vários deputados em figurar como patronos do projeto.

Durante a fase de discussão, a proposição chegou a receber 370 emendas, número elevado para qualquer projeto. Contudo, ressalta-se que o PL nº 1.210/2007, por força de requerimento, tramitava em regime de urgência, o que, em tese deveria dificultar a apresentação de emendas. O RICD determina que proposições urgentes só podem receber emendas oriundas de comissão ou apresentadas por 1/5 da composição da Câmara, ou seja, assinadas por 103 deputados ou líderes que representem esse número.

Na fase de votação, portanto, podendo o Plenário conhecer as emendas apresentadas na fase de discussão e o parecer do relator sobre elas, foram apresentadas outras tantas emendas aglutinativas. Essa espécie de emenda tem a peculiaridade de poder ser apresentada após o parecer do relator e, não raro, constitui-se em proposição alternativa, quando leva o nome de emenda aglutinativa substitutiva global.

O excessivo número de emendas apresentadas, de todas as espécies, dava a medida do quanto se precisava aprimorar o texto da proposta para que fosse possível colocá-la em votação e aprová-la. Designado para dar parecer em Plenário pela CCJC²², e sensibilizado pela necessidade de se avançar na busca de um consenso, o Deputado Ronaldo Caiado concluiu pela acolhida de várias emendas, rendendo ensejo à apresentação de um substitutivo. A concessão não surtiu grandes efeitos, uma vez que, no curso da deliberação em Plenário, em especial no dia 27 de junho de 2007, foram interpostos vários incidentes regimentais por parte de parlamentares manifestamente contra o substitutivo do relator, como emendas aglutinativas, questões de ordem e requerimentos de todas as espécies. Um desses requerimentos, apresentado pelo líder do bloco PMDB, PSC e PTC, Deputado Henrique Eduardo Alves, tencionava colocar em votação a Emenda Aglutinativa de Plenário de nº 1, que trazia algumas variações ao modelo de reforma política apresentado pelo substitutivo do Deputado Ronaldo Caiado, relator, com o intuito de propor alternativa que viabilizasse a formação de uma maioria apta a aprovar o projeto.

Percebe-se que se mostrava difícil obter do Plenário a possibilidade de votação do PL nº 1.210/2007 naquele momento. Na tentativa de equalizar os dissensos, reuniões do Colégio de

²² O PL nº 1210/2007 foi distribuído à CFT e à CCJC, cujos pareceres foram dados em Plenário. Pela CFT, foi relator o Dep. Pepe Vargas, que deu parecer pela adequação financeiro-orçamentária do projeto. Pela CCJC, o dep. Ronaldo Caiado proferiu voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do projeto.

Líderes tiveram lugar na Presidência da Câmara. Em um desses encontros, ocorrido em 12 de junho de 2007, houve a proposição de se dividir a votação da matéria por grupos de artigos, conforme o bloco de assuntos envolvidos e na seguinte ordem: 1º grupo - lista preordenada - e o 2º grupo: matéria remanescente²³.

Esse acordo tomou a forma de requerimento, subscrito pelos Deputados Luciano Castro, na condição de Líder do PR, e Miro Teixeira, na condição de Líder do Bloco PSB, PDT, PCdoB, PMN, PHS, PRB, e aprovado em Plenário. Ele traduzia, contudo, mais do que um acordo de procedimentos: representava o próprio destino da reforma, pois o núcleo central da matéria estava no primeiro grupo. Aprovado este, continuar-se-ia a discussão; rejeitado, a matéria restante não teria condições políticas para ser deliberada.

Na mesma reunião, os líderes concordaram que o processo de votação dos grupos seria pelo procedimento nominal (em regra, o procedimento de votação é o simbólico, que consiste na aprovação da matéria pela ausência de manifestação contrária majoritária e explícita), sem a necessidade dos chamados pedidos de verificação de votação. Colocada em votação a parte que dispõe sobre a lista preordenada, a proposta foi derrotada pelo placar de 252 votos contrários e 181 favoráveis, havendo, ainda, abstenções, em um universo de 436 votantes. O quadro abaixo traz a orientação das lideranças partidárias para essa votação e demonstra que houve uma forte coesão partidária no posicionamento em Plenário, dividido em contra a continuidade da reforma ou favorável à matéria. Vários partidos obtiveram uma disciplina de 100% na observância da orientação do líder e a média desta disciplina para todas as bancadas superou os 95%. O PCdoB, que parece destoar do Bloco e desses dados, em verdade, seguiu seu próprio líder, à unanimidade. Esse fenômeno é comum nas votações em Plenário, e demonstra que apesar da fusão temporária, os partidos continuam com suas identidades ideológica ou pragmática preservadas quando compõem um bloco partidário.

²³ Conforme anotações pessoais dos autores, na qualidade de assessores legislativos, realizadas durante as reuniões do Colégio de Líderes ocorridas em 2007.

Quadro 1: Orientação de bancada e comportamento parlamentar

Partido ou Bloco Partidário²⁴	Orientação de Bancada	Posicionamento em relação ao Governo	Deputados que seguiram a orientação
PMDB/PSC/PTC	Bancada Liberada	Situação	Não se aplica
PT	SIM	Situação	97,30%
PSB/PDT/PCdoB/ PMN/PHS/PRB	NÃO	Situação	PSB = 81,81% PDT = 100% PCdoB = 0% PMN = 100% PHS = 100% PRB = 100%
PSDB	NÃO	Oposição	84%
DEM	SIM	Oposição	82,35%
PP	NÃO	Situação	94,44%
PR	NÃO	Situação	100%
PTB	NÃO	Situação	94,44%
PPS	Bancada Liberada	Oposição	Não se aplica
PV	NÃO	Situação	100%
PSOL	SIM	Oposição	100%
PTdoB	NÃO	Situação	100%

Elaboração própria

Fonte: Sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=2869&numLegislatura=53&codCasa=1&numSessaoLegislativa=1&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=164&indTipoSessao=E&tipo=partido>>. Acesso em: 21 fev. 2012

O resultado da votação terminou por inviabilizar a continuidade da deliberação do PL nº 1.210/2007, por perda da essência, na medida em que a rejeição da lista preordenada comprometeu o prosseguimento da parte que trata do financiamento público exclusivo. Várias alternativas foram aventadas por meios das emendas aglutinativas substitutivas globais²⁵, que tentavam fundir parte do projeto com emendas a ele apresentadas, mas nenhuma logrou êxito.

Houve, portanto, rejeição política da matéria, ou seja, o descarte de uma proposição legislativa por meio de estratégias e manobras políticas que, de forma tácita, impedem a continuidade da deliberação da proposição. Desta forma, embora o PL nº 1.210/2007 ainda

²⁴ Na Câmara, é lícito aos partidos, por interesses políticos, se alinharem em blocos partidários. Nesses casos, embora a identidade partidária permaneça resguardada, o bloco atua sob liderança comum, sendo, em tese, um só posicionamento do líder quando da orientação de sua bancada.

²⁵ Emendas aglutinativas, de acordo com o artigo 122 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é o único tipo de emenda possível de ser apresentado quando a matéria já se encontra na fase de votação, como era o caso do PL nº 1.210/2007, naquela ocasião.

esteja em tramitação, pode-se afirmar que a Câmara dos Deputados efetivamente rejeitou o modelo de reforma política que ele representava.

Após 27 de junho de 2007, o Projeto retornou, ainda, à pauta do Plenário durante a sessão legislativa para continuidade da votação, sem que lograsse êxito, diante dos sucessivos adiamentos. A última vez em que figurou na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados foi no dia 19 de dezembro de 2007, sem registro de outra ocorrência²⁶. Em 2008, ano eleitoral, não havia clima para discussão sobre reformas eleitorais e em 2009, as mesmas propostas contidas no PL nº 1.210/2007 retornaram na forma de projetos de iniciativa do Executivo (PLs. nº 4.634, 4.636 e 4.637, de 2009).

6 Considerações finais sobre processo legislativo, reforma política e hipóteses da rejeição política do PL nº 1.210/2007

Duas variáveis interferiram de forma decisiva na trajetória do PL nº 1.210/2007: a casa iniciadora e a disciplina partidária. A partir da questão da casa iniciadora é que se pode construir a explicação de que rejeitar uma proposição nem sempre significa discordância com o mérito de uma matéria. A rejeição das 106 proposições apensadas e encabeçadas pelo PL 8.039/1986, em 30 de maio de 2007, tinha por finalidade reiniciar o processo legislativo para dar à Câmara a primazia na discussão da Reforma Política. A relevância desse aspecto decorre das implicações sobre o processo legislativo em um sistema bicameral, em que se distingue casa iniciadora e revisora, especialmente, em se tratando de projetos de lei ordinária. Essa conclusão refutou a hipótese inicial de que a renovação para a Câmara dos Deputados, em torno de 50%, para a 53ª legislatura, fosse determinante para o início de um novo processo.

No que tange à variável de interferência da disciplina partidária, observou-se que as orientações de liderança seguiram os padrões definidos por Figueiredo e Limongi (2001 e 2007) para o processo legislativo, ou seja, os parlamentares, ao expressarem seu voto, pautaram-se pela direção apontada pelo Líder da bancada. Não se confirmou, nesse estudo, a hipótese de que em temas de reforma política, os parlamentares votam segundo fatores como preferência individual, posição que ocupam na estrutura partidária, capital político. Ao contrário, os parlamentares votaram demonstrando forte disciplina partidária.

Outra hipótese descartada foi a premissa de que o partido no poder (o PT, como partido principal, e também os partidos e blocos de apoio à coalizão governista (como o PMDB/PSC/PTC) ganham com as reformas e que, portanto, tendem a apoiá-las, enquanto que a oposição tende a rechaçá-las (no caso, os partidos PSDB, PPS e DEM). Percebe-se que para o

²⁶ Cf. Ficha de Tramitação consultada pelo sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353741>.

tema da reforma política brasileira, não há a divisão oposição *versus* situação ou esquerda *versus* direita. A votação da lista preordenada (que em verdade condicionava a continuidade da reforma como um todo) aliou de um mesmo lado DEM, PT, PCdoB e PSOL, enquanto do outro lado – o da rejeição à matéria – arregimentou todos os demais partidos, entre eles, situacionistas como o PMDB e o PSC, e opositoristas como o PSDB e o PPS. Dessa separação por posicionamento percebe-se, também, que o tamanho do partido não guardou relação de pertinência com a decisão da bancada, pois há partidos grandes que apoiaram a proposta (PT e DEM) e que a reprovaram (PSDB), assim como os pequenos PSOL e PMN (respectivamente com três e cinco membros) se colocaram em lados opostos da balança.

A partir do *process tracing* do PL nº 1.210/2007, observa-se que o início da existência material de uma proposição legislativa não é necessariamente a data de sua apresentação à Mesa da Câmara. Como percebemos a partir do estudo, o PL nº 1.210/2007 foi formatado, em seus temas definitivos, em 2003, no bojo da discussão do PL nº 2.679/2003. Da mesma forma, a rejeição formal, ou mesmo a rejeição política de uma matéria não significa a sua retirada da pauta de discussão, nem impede a sua reapresentação, em moldes idênticos. Tal se deu tanto na reapresentação do PL nº 2.679/2003, na forma do PL nº 1.210/2007, quanto na reapresentação de todo o conteúdo deste último nas proposições enviadas ao Congresso pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2009.

Por fim, o acompanhamento da trajetória do PL nº 1.210/2007 oportunizou a observação de um tipo de descarte ou finalização do processo legislativo que não coincide com as alternativas regimentais e constitucionais, mas que possui tanta força quanto elas: a rejeição política de um projeto. O PL nº 1.210/2007, em reunião do Colégio de Líderes, teve sua votação dividida em um núcleo comum (que continha várias proposições normativas) e um núcleo considerado essencial pelos líderes partidários (a lista preordenada), sem a aprovação do qual as demais propostas contidas no núcleo comum não teriam condições ou razões para ser aprovadas. Levada a plenário, com precedência conferida por acordo para a votação do núcleo essencial, houve a rejeição desta parte da proposição. As demais, por consequência, ficaram politicamente rejeitadas, embora a elas não tenha sido apostado um só voto de discordância. Hoje, já em nova legislatura, o PL nº 1.210/2007 ainda tramita, não pode ser arquivado²⁷, mas não goza de apelo político para retornar à pauta. Novas indagações surgem a partir dessa conclusão: Por que a Câmara dos Deputados prefere a rejeição política da reforma a assumir de forma clara esse posicionamento perante a sociedade, dando azo a que se propale a ideia equivocada de que a Casa não decide a respeito da temática?

²⁷ Em regra, todas as proposições devem ser arquivadas ao final da legislatura. Contudo, o PL nº 1.210/2007 recebeu parecer de todas as comissões em que devia tramitar (CFT e CCJC), configurando-se uma exceção regimental (RICD, art. 105, I).

Uma possibilidade explicativa pode estar relacionada ao preço político atrelado à imagem do parlamentar ou mesmo do partido junto às suas bases eleitorais, ou, ainda, à pressão de grandes e fortes grupos de interesses, como os vinculados a partidos políticos. A rejeição política seria, nesses casos, uma saída viável e segura para rejeitar uma proposição legislativa sem pagar ônus pelo posicionamento, estratégia constantemente utilizada para temas polêmicos.

Talvez a resposta esteja, ainda, na incoerência entre o problema e a solução apresentada. Muitos estudiosos do assunto e parlamentares consideram que o maior problema do sistema político brasileiro não está em sua estrutura, mas nos padrões comportamentais dos parlamentares e nas relações confusas estabelecidas entre os poderes Legislativo e Executivo. Nesse sentido, uma reforma estrutural não modificaria os problemas que estão por ser sanados e, talvez por isso, o tema venha à tona sem força suficiente para avançar. O problema existe, mas o remédio oferecido não oferece cura para o mesmo, porque se destina a outro mal. Neste sentido, outros estudos e análises fazem-se necessários para dar continuidade ao desafiador percurso de compreensão do processo de reforma política e do sistema legislativo.

Referências

ARENDDT, Lijphart. *Modelos de democracia* (trad. Roberto Franco). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 271.

BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Qualitative research: recent developments in case study methods. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 9, p. 445-476, June 2006.

BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria geral dos sistemas*. 4. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: DIFEL, 1989.

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: 11 mar. 2012.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados (2010). *Texto base da Consultoria Legislativa*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/nova_composicao_cd/documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa-1>. Acesso em: 2 de abril de 2012.

_____. (2007). *Notas Taguigráficas da Sessão Plenária de 30 de maio de 2007*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/plenario/notas/ordinari/V300507.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2012.

_____. *Projeto de Lei de nº 5.268, de 2001*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=32973>>. Acesso em: 12 maio 2011.

- _____. *Projeto de Lei de nº 1210, de 2007*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353741>>. Acesso em: 12 maio 2011.
- _____. *Regimento interno da Câmara dos Deputados: resolução nº 17, de 1989*. 9. ed. Brasília, 2012.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. Comissão Especial para a Reforma Política, 1995. Relatório Final da Comissão. *Diário do Senado Federal*, 11 dez. 2008, p. 18357- 18399.
- BRUSSI, Antônio. Reforma política, para onde vai? In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma política em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 121-128.
- CARDOSO, Alexandre. Reforma política: prioridade da democracia. *Plenarium*, Brasília, v. 4, n. 4, p. 10-13, jun. 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (Org.). *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento: Entrelinhas, 1996.
- _____. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- _____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (Org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 25-32.
- FREIRE, André. Reformas eleitorais: objectivos, soluções, efeitos prováveis e trade-offs necessários. *Revista de Assuntos Eleitorais*, Lisboa, v. 12, p. 26-60, nov. 2009.
- FLEISCHER, David. Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 13-28, 2005.
- _____. Reforma política no Brasil: os partidos políticos em questão. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma política em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 163-190.
- GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press, c2005.
- MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MEIRINHO, Manuel. O contexto das reforma eleitorais em Portugal. *Revista de Assuntos Eleitorais*, Lisboa, v. 12, p. 5-25, nov.2009.
- NOHLEN, Dieter. *Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença*. Lisboa: Livros Horizonte Ltda, 2007.
- PERLIN, Giovana Dal Bianco; FERREIRA JUNIOR, Nivaldo Adão. *Poder legislativo e teoria geral dos sistemas: aproximações e novos contornos teóricos*. Prelo, 2012.

PINTO, Júlio R. *Sistema Político e comportamento parlamentar*. Brasília: Consulex: 2011.

SANTOS, Fabiano G. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n.3, p.465-492, 1997.

_____. Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos de escolhas institucionais. *Plenarium*. Brasília, v. 4, n. 4, p. 60-69, jun. 2007.

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

TAVARES, José Antonio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____. *Valores e vetores na reforma política*. *Plenarium*, Brasília, v. 4, n. 4, p. 112-127, jun. 2007.

Artigo recebido em: 09/04/2012

Artigo aceito para publicação em: 02/08/2012



A ASSOCIAÇÃO DE QUESTÕES AOS PARTIDOS POLÍTICOS E AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS NO BRASIL

Adriano da Nobrega Silva *

Resumo: Uma questão central em uma democracia é descobrir o que leva os eleitores a decidir por um candidato em vez de outro. Em democracias já estabelecidas, fatores como a identificação partidária e o elevado nível de informações disponíveis durante a campanha diminuem a possibilidade de persuasão dos eleitores. Já nas novas democracias, como é o caso do Brasil, acredita-se que a identificação partidária é baixa e, por conta disso, os eleitores têm dificuldades em associar determinadas questões aos partidos políticos. No presente artigo busca-se verificar se há indícios da associação de questões aos partidos políticos durante as campanhas presidenciais no Brasil de 2002 a 2010.

Palavras-chave: Determinantes do voto. Eleições presidenciais brasileiras. Teoria da Apropriação de Questões. Partidos políticos.

Abstract: A central question in a democracy is to find out which factors can influence the electors' decision. In established democracies, factors such as the party identification and the high level of information available make it difficult to persuade the elector. In new democracies, like Brazil, there's an almost consensus in the literature that party identification is low and, because of that, electors find it hard to apply the issue ownership theory. The purpose of this article is to analyze some evidence of the issue ownership theory by Brazilian electors during the presidential campaigns of 2002 to 2010.

Keywords: Vote. Brazilian presidential elections. Issue ownership Theory. Political parties.

* Integrante do Lapcipp - Laboratório de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas (Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília - IPOL/UNB) (adrianodanobrega@gmail.com)

1 Introdução

Uma questão central em uma democracia é descobrir o que leva os eleitores a decidir por um candidato em vez de outro. Uma série de fatores pode influenciar o comportamento e as escolhas feitas por eles durante uma campanha eleitoral: o número de candidatos concorrendo, a posição ideológica do eleitor, a identificação dos candidatos com os estereótipos usualmente atribuídos a seus partidos, os recursos financeiros de que dispõem para aplicar em suas campanhas na mídia, o tempo de propaganda eleitoral de que podem usufruir, a influência das redes sociais de que fazem parte os eleitores, e mesmo o papel dos meios de comunicação no fornecimento de informações que possam ser adequadamente assimiladas pelos eleitores e que possam ajudá-los na escolha de seus candidatos durante uma campanha (BAKER et al., 2006; LAU; REDLAUSK, 2006; MCCANN; LAWSON, 2006).

Conforme Greene (2011), as campanhas eleitorais são bastante diferentes ao se ter em conta democracias já estabelecidas e novas democracias. Nas primeiras, a propaganda eleitoral apresenta equivalência no que se refere aos recursos dispendidos por cada um dos candidatos, mas, mesmo em circunstâncias tais em que um dos candidatos gasta muito mais que outro com propaganda eleitoral, fatores como a identificação partidária e o elevado nível de informações disponíveis durante tal campanha, acabam por imunizar os eleitores contra as mensagens que deliberadamente tentam persuadi-los. Já nas democracias mais recentemente estabelecidas, o cenário não é tão claro.

Apesar de se reconhecer que a dicotomia velha democracia / nova democracia é objeto de críticas, tendo hoje a Ciência Política se voltado para debates em torno da qualidade da democracia (DIAMOND; MORLINO, 2005), a Tabela 1 demonstra que, entre 1994 e 2010, nas eleições presidenciais no Brasil houve grande oscilação, em pontos percentuais, nas intenções de voto entre os dois principais candidatos à Presidência da República.

Tabela 1 – Intenção de Voto para Presidente da República – 2002 a 2010

	Início da Campanha	Final da Campanha	Menor intenção de voto	Maior intenção de voto	Início da Campanha	Final da Campanha	Menor intenção de voto	Maior intenção de voto	
		Fernando Henrique Cardoso					Lula		
1994	16%	48%	16%	48%	42%	22%	22%	42%	
1998	41%	49%	33%	49%	25%	26%	25%	30%	
		José Serra					Lula		
2002	22%	21%	13%	22%	32%	48%	32%	48%	
		Geraldo Alckmin					Lula		
2006	23%	38%	23%	38%	42%	50%	42%	53%	
		José Serra					Dilma Roussef		
2010	36%	28%	28%	33%	27%	44%	27%	44%	

Fonte: Datafolha

Em um cenário como esse, há um amplo espaço para a persuasão dos eleitores por

diversos meios, dentre os quais o da associação de determinadas questões aos partidos políticos pelos eleitores. O propósito do presente artigo é, assim, verificar se há indícios de tal associação durante as campanhas presidenciais no Brasil.

2 A identificação partidária e a apropriação de questões

Em relação ao papel dos partidos políticos como determinantes do voto, uma das teorias aventadas é a de que a identificação partidária é um fator fundamental na escolha do eleitor (CAMPBELL et al., 1960). Apesar disso, parece natural esperar que, em países que se redemocratizam após um longo período sem eleições livres, não haja forte identificação dos eleitores com os partidos políticos (GREENE, 2011). No caso do Brasil, além de sua relativamente recente redemocratização, a elevada fragmentação partidária, a baixa escolaridade dos eleitores e a complexidade da competição eleitoral (a qual mescla representação proporcional, lista aberta de candidatos e a possibilidade de coligações partidárias) acabam por dificultar ainda mais o surgimento de uma grande identificação partidária (KINZO, 2004, 2005). Nicolau (2007) aponta que mesmo o Partido dos Trabalhadores – que, historicamente, se caracterizou por incentivar os eleitores a votar no partido e não nos candidatos – vem apresentando índices declinantes de voto na legenda. Outro fator a ser considerado é o de que, muitas vezes, os próprios partidos políticos acabam por estimular essa baixa identificação partidária por não adotarem claramente posições que permitam aos eleitores identificarem quais são suas posições. Esse cenário de elevada incerteza partidária pode contribuir para que a decisão dos eleitores venha a ser tomada em função da imagem e das características pessoais atribuíveis aos candidatos, critérios esses considerados por alguns como piores que a análise das prioridades políticas ou das posições dos partidos políticos em relação aos problemas, como é o caso de Hayes (2008), apesar de outros autores defenderem a sofisticação do voto pessoal, como bem apontado por Carreirão (2002, p. 58 e seguintes).

Sem descuidar dessas observações, as quais apontam para uma baixa identificação partidária no Brasil, deve-se recordar que é vivenciado, no país, um período de dezesseis anos de ininterruptas eleições presidenciais polarizadas entre o Partido dos Trabalhadores – PT e o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB (este em coligação com o antigo Partido da Frente Liberal – PFL, atualmente denominado Democratas – DEM). Esse período, iniciado em 1994, pode ter estimulado alguma identificação partidária no país, se não em relação a todos esses partidos, ao menos em relação ao PT, que, conforme Kinzo (2005) buscou sistematicamente se estruturar em torno de uma organização forte e se apresentou (até sua chegada ao poder em 2002) consistentemente como um partido de esquerda e de oposição.

Em função disso, parece apropriado buscar verificar se é possível aplicar, no Brasil, abordagens teóricas que têm relação com a identificação partidária.

Uma dessas abordagens é a do modelo espacial de decisão (HOTTELING, 1929; DOWNS, 1957), a qual propõe que os eleitores avaliam as posições dos partidos políticos sobre determinados temas a partir de suas próprias posições, decidindo, então, em favor do candidato daquele partido que detenha a posição mais próxima das suas. Tal modelo aparentemente incentivaria os partidos políticos a adotar, em seus programas políticos, claras referências às posições dos demais partidos, a fim de facilitar o trabalho de decisão dos eleitores. Isso, contudo, não se verifica. Ao avaliar os programas partidários, Budge (1993) aponta que apenas dez por cento de todas as sentenças dos programas são menções a outros partidos e, no que concerne às posições partidárias sobre determinadas questões, o número cai para cinco por cento.

Em vez de mencionarem as posições dos outros partidos, os programas políticos normalmente fazem menção aos problemas a serem enfrentados pelo governo que se pretende instalar, priorizando-se alguns, ao passo que outros são discutidos apenas de passagem ou meramente mencionados (BUDGE, 1993). Na medida em que os partidos enfatizam determinadas questões em detrimento de outras em seus programas ou em seus governos, eles passam a angariar reputação por estarem comprometidos com determinados problemas e serem mais ou menos capazes de lidar com eles. Com isso, se os problemas de que mais diretamente e melhor se ocupam os partidos políticos forem devidamente enfatizados durante a campanha eleitoral, é possível que os eleitores direcionem seus votos aos candidatos desses partidos (PETROCİK, 1996). Essa estratégia, portanto, pode fazer ruir uma quase imutável identificação partidária, passando-se a um processo de escolha que será tanto mais dinâmico quanto mais numerosos sejam os problemas que afligem os eleitores e maior a reputação de que gozam os partidos políticos na gestão de tais problemas¹. Tal estratégia é denominada Teoria da Apropriação de Questões (*Issue Ownership Theory*) pelos partidos políticos.

3 A apropriação de questões pelos partidos políticos

A Teoria da Apropriação de Questões surge com ênfase nos estudos de Stokes (1963), Budge (1993) e de Petrocik (1996). As questões que preocupam os eleitores têm, para Budge (1993), um papel fundamental no estabelecimento e na definição da agenda política nas democracias contemporâneas, uma vez que tais questões tendem a se perpetuar por mais de uma eleição e, por essa razão, os partidos políticos teriam um incentivo, na busca por votos, a se colocar como os mais capazes de lidar com elas. Assim, para Petrocik (1996), o que deve interessar os partidos políticos de uma eleição para outra é o problema que preocupa os eleitores, e não sua inclinação política. A título de exemplo, Stokes (1963) aponta que as

¹ Deve-se ressaltar que Petrocik (1996) considera que as questões apropriadas pelos partidos a partir de seus partidários usuais (*constituencies*) tende a ser, como se verá, de mais estável e de longo prazo.

eleições presidenciais nos Estados Unidos em 1948 tiveram como foco de preocupação problemas econômicos e sociais, ao passo que as seguintes, em 1952, voltaram-se para assuntos internacionais.

Questões, para os autores, são os temas levantados pelas lideranças partidárias, bem como aqueles que sejam considerados importantes pelos eleitores, de modo que possam servir como instrumentos de consolidação do apoio dos eleitores aos partidos políticos ou propiciar a transmissão de tal apoio a outro partido político (BUDGE, 1993). Petrocik (1996) identifica que as questões podem surgir de duas diferentes fontes: da reputação do candidato do partido que está no poder e da opinião dos eleitores. No primeiro caso, há problemas com os quais o governo tem que lidar e que podem acontecer a qualquer momento. Nesse contexto, se o partido que está no poder não consegue lidar adequadamente com tais problemas, o partido adversário pode enfatizar tais questões como forma de angariar votos. As questões de interesses dos eleitores dos partidos, por sua vez, tendem a ser mais estáveis e de longo prazo, por estarem relacionadas aos vínculos que o partido mantém na estrutura social.

Um dos problemas do uso da teoria da apropriação de questões pelos partidos políticos reside em identificar quais são as questões que preocupam os eleitores e se tais questões, ou outras que podem interessar a eles, podem ser adequadamente enfatizadas por meio da propaganda eleitoral ou partidária (STOKES, 1963). Além disso, deve-se analisar se os partidos políticos são efetivamente hábeis para colocar em destaque as questões que os beneficiam ou se as questões em debate nas campanhas são geridas pela mídia, especialmente pelas notícias mais recentes em contraste com as mais antigas (WALGRAVE; SWERT, 2007). Em associação a isso, os partidos devem avaliar se a reputação de que gozam é, efetivamente, estável, ou se, ao contrário, é um processo dinâmico, dependente de sua habilidade em associar-se adequadamente às questões.

4 A apropriação de questões no Brasil: alguns exemplos recentes

Mesmo no Brasil, em que o cenário eleitoral-partidário é bastante fluido e incerto, nota-se que algumas questões têm sido, positiva ou negativamente, associadas aos partidos políticos. Pensando-se apenas no PT, no PSDB e no DEM, podem ser apontados numerosos exemplos:

- a) desde seus primórdios, o PT buscou associar-se às noções de ética na política e do combate à corrupção (noções essas que podem ter sofrido algum dano depois do chamado “escândalo do mensalão”, entre 2005 e 2006);
- b) o PSDB em 1994 e 1998 defendia sua competência na estabilização da economia e no controle da inflação;
- c) nas campanhas de 2006 e 2010, o PT associou ao PSDB a imagem de defensor de privatizações, o que denota uma política econômica liberal, ao mesmo tempo que atribuía a si próprio a criação do bolsa-família, medida com evidente caráter de assistência social;

d) o Democratas tem levantado a bandeira de um sistema tributário mais justo, com um menor ônus sobre os contribuintes, a exemplo da recente campanha “Xô CPMF”.

Assim, justifica-se avaliar se os eleitores associam determinadas questões aos partidos políticos.

5 Da pesquisa e dos dados utilizados

Como já mencionado, no presente trabalho busca-se verificar se há indícios da associação de determinadas questões aos partidos políticos pelos eleitores durante as campanhas presidenciais no Brasil. A existência de indícios, num cenário de elevada volatilidade de intenção de voto nas pesquisas eleitorais e baixa identificação partidária como o existente no país, servirá como justificativa a fim de subsidiar pesquisas mais específicas sobre a apropriação de questões pelos partidos políticos brasileiros.

Quanto às fontes de informação, há diversas que podem ser empregadas para a análise das questões debatidas em uma campanha eleitoral (BUDGE, 1993). Dentre elas, citam-se as pesquisas eleitorais, os relatórios dos meios de comunicação, documentos dos partidos políticos, especialmente os programas de governo, bem como dados obtidos a partir da atuação dos partidos nos parlamentos (a exemplo de resultados de votações nominais, notas taquigráficas ou relatórios). No caso brasileiro, muitas vezes os programas de governo não são tão minuciosamente elaborados como nos Estados Unidos, sendo muitas vezes elaborados de improviso, a exemplo do que ocorreu com o programa da candidata Dilma Roussef em 2010 (CALDAS, 2010). Os dados dos meios de comunicação podem apresentar um viés em favor de um ou de outro candidato, sobretudo ao se levar em conta que, no Brasil, até recentemente, a principal fonte de informação nos meios de comunicação era a televisão e, em especial, o Jornal Nacional da Rede Globo (PORTO, 2007). Quanto às informações legislativas, Walgrave e Swert (2007) demonstraram que a atuação parlamentar dos partidos parece não ter nenhuma relevância na associação de questões aos mesmos. Assim, restariam como fontes os programas dos partidos políticos na televisão e os dados de pesquisas eleitorais.

Como o propósito aqui é o de apenas obter um rápido panorama sobre o tema, serão utilizados os dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) relativos às eleições presidenciais dos anos de 2002, 2006 e 2010, sem lançar mão dos programas televisionados dos partidos políticos. É possível que tal fonte não permita resultados conclusivos, mas é preciso lembrar que o preconceito contra resultados “negativos” ou não confirmatórios é um dos mais perniciosos e contraprodutivos elementos das ciências sociais, devendo-se, diante de resultados não conclusivos, atentar para a relevância do estudo e da metodologia nele empregada (MAHONEY, 1977), inclusive como forma de possibilitar replicações ou aprofundamentos futuros de estudos.

A variável dependente empregada na pesquisa é a declaração de voto para Presidente da

República no primeiro turno das eleições. A variável voto foi codificada entre PT, PSDB/DEM e outros.

A partir do principal problema do Brasil apontado pelos eleitores, foram criadas as seguintes variáveis *dummy*: desemprego e salário, inflação, situação da economia (juros, investimentos, etc.), assistência social, saúde, educação, segurança pública, corrupção (em geral e na política).

Além dos problemas que preocupam os eleitores e da percepção que estes têm das preferências dos partidos políticos em lidar com tais problemas, é preciso considerar outros fatores que podem influenciar a escolha de um partido em vez de outro (VAN DER BRUG, 2004).

Dentre esses fatores, efetivamente a identificação partidária pode ser relevante, o que justifica seu controle, pois, como já mencionado, Walgrave et al. (2000), apontam que os métodos usualmente utilizados para mensurar a teoria da apropriação dos problemas são intimamente relacionados com a identificação partidária.

Por outro lado, mesmo diante de uma elevada identificação partidária, é possível que os eleitores mais sujeitos à persuasão tendam a ser, justamente, aqueles que se apresentem em conflito quanto a suas preferências políticas e às posições adotadas por seus partidos (HILLYGUS; SHIELDS, 2008).

A identificação partidária foi mensurada a partir de diversas variáveis do Eseb. A primeira é a menção, em primeiro lugar, de que se gosta de um determinado partido político. Aqui foram construídas variáveis *dummy* para a menção ao PT, ao PSDB e ao PFL/DEM. Também foi mensurada a opinião dos eleitores sobre os partidos políticos. No Eseb, a variável original está tabulada de 0 a 10. Tais resultados foram recodificados de -2 a 2.

Outro dado relevante é a opinião do eleitor sobre o candidato, uma vez que, num cenário de baixa identificação partidária, a imagem e os atributos pessoais do candidato podem justificar o voto do eleitor, ainda que esse seja um critério considerado menos adequado de decisão do voto² (HAYES, 2008). Aqui os resultados originais, tabulados de 0 a 10, também foram recodificados de -2 a 2.

Outra variável controlada foi a rejeição ao partido político, a partir da resposta dos entrevistados de que jamais votariam no PT, no PSDB ou no PFL/DEM.

Por fim, foi controlada uma percepção geral da distância das posições do eleitor daquelas adotadas pelos partidos políticos, numa aproximação de um modelo espacial do voto. A partir da percepção dos eleitores de que eles próprios e os partidos políticos são de esquerda ou de direita em uma escala, foram construídas variáveis classificando os entrevistados e os

² Apenas a título de ilustração da importância de tal critério para os partidos, recorde-se que, na campanha de 2010, a candidata Dilma Rousseff deixou de usar óculos e mudou seu corte de cabelo.

partidos de -2 (extrema esquerda) a 2 (extrema direita). A seguir, foi utilizado o valor absoluto decorrente da subtração da opinião sobre a posição do partido político da posição pessoal do entrevistado, a qual, então, varia de 0 (muito próxima) a 4 (muito distante).

6 Dos resultados encontrados

As variáveis foram utilizadas em um modelo de regressão logística multinomial cujos resultados encontram-se na Tabela 2 a seguir. A fim de se apurar a importância dos fatores assinalados para o voto no candidato às eleições presidenciais lançados pelo PT e pelo PSDB nos anos de 2002, 2006 e 2010. Os itens assinalados com um asterisco indicam, com uma probabilidade de 95%, que o fator foi decisivo no voto no candidato; aqueles assinalados com dois asteriscos indicam, com uma probabilidade de 99%, que o fator foi decisivo e, por fim, os itens assinalados com três asteriscos indicam a relevância do fator com uma probabilidade de 99,9%.

Tabela 2 - Apropriação de questões pelos partidos políticos no Brasil (2002 a 2010)

	2002		2006		2010	
	PT	PSDB	PT	PSDB	PT	PSDB
PRINCIPAL PROBLEMA DO PAÍS						
Desemprego	0,323 (-0,320)	0,457 (-0,346)	-0,375 (-0,494)	-0,562 (-0,701)	0,0982 (-0,679)	-0,066 (-0,738)
Inflação	0,874 -0,558	0,793 -0,565	15,52 -4824,8	17,51 -4824,8	10,32 -547,1	14,03 -547,1
Economia	0,199 (-0,809)	0,623 (-0,742)	0,14 (-1,165)	1,984 (-1,391)	2,279* (-1,068)	-0,383 (-1,194)
Assistência	0,478 (-0,353)	0,443 (-0,380)	0,223 (-0,654)	-15,87 (-760,60)	0,176 (-0,642)	-1,547* (-0,727)
Saúde	0,466 (-0,534)	0,964 (-0,568)	-1,129 (-1,152)	0,631 (-1,109)	0,546 (-0,533)	-0,413 (-0,519)
Educação	1,749 (-0,931)	0,559 (-1,014)	-0,464 (-1,035)	0,218 (-1,336)	-0,156 (-0,586)	0,618 (-0,664)
Segurança	-0,0752 (-0,376)	0,545 (-0,391)	0,502 (-0,911)	0,75 (-1,177)	1,448* (-0,609)	-0,783 (-0,645)
Corrupção (em geral)	1,131* (-0,320)	0,602 (-0,320)	0,144 (-0,320)	0,932 (-0,320)	0,477 (-0,320)	-0,494 (-0,320)
GOSTA DO PARTIDO POLÍTICO						
PT	1,045*** (-0,242)	-0,48 (-0,399)	0,0873 (-0,422)	-1,111 (-1,166)	0,628* (-0,305)	-0,427 (-0,542)
PSDB	0,0797 (-0,460)	0,659 (-0,378)	2,067 (-1,317)	1,9 (-1,282)	-0,609 (-0,713)	0,547 (-0,449)
PFL/DEM	-0,378 (-0,417)	-0,413 (-0,422)	15,77 (-2979,0)	12,64 (-2979,0)	0,728 (-1,419)	-0,38 (-0,981)

OPINIÃO SOBRE O PARTIDO POLÍTICO						
PT	0,0506	-0,0697	0,102	-0,132	0,0241	-0,155*
	(-0,035)	(-0,039)	(-0,076)	(-0,115)	(-0,065)	(-0,066)
PSDB	-0,0542	0,00206	-0,126	-0,211	0,0422	0,0673
	(-0,037)	(-0,039)	(-0,112)	(-0,143)	(-0,067)	(-0,071)
PFL/DEM	-0,067	-0,0681	0,108	0,169	-0,0608	-0,0186
	(-0,036)	(-0,039)	(-0,109)	(-0,142)	(-0,065)	(-0,065)
OPINIÃO SOBRE O CANDIDATO						
PT	0,259***	0,0179	0,228***	-0,165*	0,936***	-0,425**
	(-0,041)	(-0,038)	(-0,067)	(-0,081)	(-0,155)	(-0,141)
PSDB	-0,0247	0,293***	-0,128	0,462***	-0,286*	0,908***
	(-0,030)	(-0,037)	(-0,072)	(-0,101)	(-0,136)	(-0,154)
REJEIÇÃO AO PARTIDO POLÍTICO						
PT	-0,790**	0,325	-1,258**	0,694	-1,404*	-0,432
	(-0,292)	(-0,252)	(-0,404)	(-0,488)	(-0,573)	(-0,370)
PSDB	0,316	-0,433	-0,0558	-1,764**	0,339	-0,668
	(-0,196)	(-0,253)	(-0,394)	(-0,610)	(-0,311)	(-0,447)
PFL/DEM	0,185	-0,164	0,455	0,556	0,152	-0,131
	(-0,193)	(-0,218)	(-0,377)	(-0,521)	(-0,295)	(-0,329)
DISTÂNCIA DO ENTREVISTADO DO PARTIDO (ESQUERDA / DIREITA)						
PT	-0,109	-0,0836	0,251	-0,00921	-0,181	0,0878
	(-0,075)	(-0,078)	(-0,143)	(-0,187)	(-0,115)	(-0,129)
PSDB	0,0132	-0,109	-0,557**	-0,171	0,074	-0,033
	(-0,080)	(-0,089)	(-0,214)	(-0,260)	(-0,136)	(-0,148)
PFL/DEM	-0,0338	-0,178*	0,341	-0,0018	0,00251	0,141
	(-0,080)	(-0,088)	(-0,203)	(-0,257)	(-0,138)	(-0,140)

Erro-padrão entre parenteses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

7 Discussão

Os dados demonstram que a opinião sobre o candidato presidencial foi um fator determinante da escolha do eleitor em todas as eleições. Aqueles que votaram no PT tinham uma opinião favorável do candidato do partido, tendo ocorrido o mesmo com aqueles que votaram no PSDB. Além disso, os eleitores do PSDB tiveram em 2006 e 2010 uma opinião negativa sobre o candidato do PT. O mesmo ocorreu com os eleitores do PT em 2010 relativamente ao candidato do PSDB.

Como outros autores já apontaram, o PT é o partido que efetivamente goza de grande identificação partidária junto ao eleitor (KINZO, 2005), ainda que ela tenha diminuído a partir de 2002 (VEIGA, 2007). Isso acaba por, ao mesmo tempo, favorecer e prejudicar o partido. Os eleitores que disseram que gostavam do PT efetivamente nele votaram em 2002 e 2010. Ao mesmo tempo, a rejeição ao partido foi um fator determinante para não votar no candidato do PT em todas as eleições analisadas. Além disso, a opinião favorável ao PT retirou votos do

PSDB em 2010.

O fato de se gostar do PSDB ou do DEM não foi relevante em nenhuma das eleições e a rejeição ao PSDB o foi apenas na eleição de 2006. Chamou a atenção o fato de que a distância do eleitor do DEM afetou negativamente o voto no candidato da chapa por ele apoiada em 2002. Entretanto, a distância do eleitor do PSDB afetou negativamente o voto no PT em 2006, o que coloca em questão tal variável como efetivamente representativa das preferências dos eleitores.

Quanto à apropriação das questões pelos partidos políticos, em 2002, a preocupação com o combate à corrupção e com a ética na política afetou positivamente o voto no PT, mas deixou de ser significativa nos anos seguintes, apesar de ter mantido o sinal positivo. Isso pode significar duas coisas: ou a preocupação com a corrupção simplesmente não foi considerada pelos eleitores como problema decisivo no momento do voto, ou, como aponta Hunter (2007), o eleitor percebeu que o PT tinha se tornado um partido menos “diferente” que os demais no que se refere a tais questões.

O fato de o PT ter estado à frente do governo federal em oito anos também parece ter feito com que, em 2010, o eleitor associasse ao partido uma imagem de adequada gestão da economia e da segurança pública. Além disso, a preocupação com a assistência social influenciou negativamente o voto no candidato do PSDB/DEM no mesmo ano. Alguns fatos devem ser destacados.

O primeiro deles é o fato de que a crise financeira mundial iniciada em 2008 e cujos efeitos ainda são sentidos em 2012, especialmente nos países desenvolvidos, foi tratada pelo ex-Presidente Lula como uma “marolinha”, tendo o Brasil assistido, até a data da eleição, aos efeitos de tal crise praticamente incólume.

Quanto à assistência social, o governo do PT instituiu o Programa Bolsa Família, o qual, em 2010, abrangia 12,4 milhões de lares, fazendo com que o candidato do PSDB/DEM anunciasse, em sua campanha, que iria ampliar o programa para 15 milhões de lares, ao passo que a candidata do PT afirmava que ela era a verdadeira guardiã do programa (THE ECONOMIST, 2010). Além disso, o candidato do PSDB/DEM chegou mesmo a afirmar, durante a campanha, que concederia “décimo terceiro” aos beneficiários do programa.

8 Conclusões

A análise promovida confirma que a imagem do candidato é relevante nas eleições presidenciais. Além disso, confirma também que o PT ainda é um partido bem identificado pelos eleitores, apesar de ter havido uma diminuição na identificação com o partido, como já apontado por Veiga (2007). Observa-se, além disso, que os eleitores têm dificuldade em situar os partidos entre esquerda e direita ou em fazer uso de um modelo espacial no momento de definir o seu voto. Obviamente, parte dessa dificuldade deve ser atribuída aos próprios partidos políticos, uma vez que nem sempre seus discursos permitem aos eleitores identificar claramente

suas posições, devendo-se lembrar, ainda, que as mudanças nas denominações e siglas partidárias podem acabar contribuindo para a baixa identificação partidária.

Sem desconsiderar esse fato, deve-se observar que houve três questões associadas aos partidos políticos que foram determinantes do voto em pelo menos uma eleição presidencial. Tal resultado é positivo, pois a utilização da pergunta relativa ao “problema mais importante” do país, a qual frequentemente consta em pesquisas eleitorais, é um indicador passível de críticas, uma vez que, para alguns eleitores, a pergunta diz respeito ao problema que afeta a vida deles, individualmente considerados e que, portanto, pode influenciar seu voto, ao passo que, para outros, trata-se de um problema meramente contextual (JOHNS, 2010).

Isso abre espaço para novas e mais específicas pesquisas. Em relação aos indicadores, Johns (2010) aponta que a medição da relevância das questões passa pelo redesenho dos questionários eleitorais, mediante a utilização de perguntas mais específicas. Tais questionários podem ser utilizados em conjunto com a avaliação dos programas das próximas campanhas eleitorais, a fim de verificar quais as questões que os partidos procuram trazer para a agenda e que podem vir a lhes trazer votos.

Outra dificuldade da aplicação da Teoria da Apropriação das Questões encontra-se presente no Eseb. Além de a pergunta sobre o principal problema dele constante possibilitar respostas pessoais ou contextuais (o que é compreensível, visto que a avaliação da Teoria da Apropriação das Questões não é o foco direto do questionário), não parece viável utilizar diretamente os dados do questionário para a avaliação das eleições proporcionais. Isso porque, para citar o ano de 2002, dos 2.514 registros, apenas 890 continham respostas válidas para candidato a deputado federal, e 915 para deputado estadual. Assim, independentemente de qualquer outra consideração, isso importaria desconsiderar cerca de dois terços das respostas.

Apesar dessas dificuldades, o estudo da Teoria da Apropriação das Questões pode levar a avanços no entendimento do comportamento político nas campanhas eleitorais no Brasil.

Referências

BAKER, A.; AMES, B.; RENNO, L. R. Social Context and Campaign Volatility in New Democracies: Networks and Neighborhoods in Brazil's 2002 Elections. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 2, p. 382-399, 2006.

BRUG, W. VAN DER. Issue ownership and party choice. **Electoral Studies**, v. 23, n. 2, p. 209-233, 2004. Disponível em: <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0261379402000616>>. Acesso em: 3/1/2012.

BUDGE, I. Issue, dimensions, and agenda change in postwar democracies: longterm trends in party election programs and newspaper reports in twenty-three democracies. In: W. H. Riker (Ed.); **Agenda formation**. p.41-80, 1993. Ann Arbor: University of Michigan.

CALDAS, S. O programa de governo de Dilma. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-programa-de-governo-de-dilma,579465,0.htm>>. Acesso em: 19/1/2012.

CAMPBELL, A.; CONVERSE, P.; MILLER, W.; STOKES, D. **The american voter**. New York: Wiley and sons, 1960.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras**. Florianópolis, Ed. da UFSC; Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2002.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

GREENE, K. F. Campaign Persuasion and Nascent Partisanship in Mexico's New Democracy. **American Journal of Political Science**, v. 55, n. 2, p. 398-416, 2011. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1540-5907.2010.00497.x>>. Acesso em: 27/12/2011.

HAYES, D. Has Television Personalized Voting Behavior? **Political Behavior**, v. 31, n. 2, p. 231-260, 2008. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/index/10.1007/s11109-008-9070-0>>. Acesso em: 31/7/2011.

HILLYGUS, D. S.; SHIELDS, T. G. **The persuadable voter: wedge issues in presidential campaigns**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

HOTTELING, H. Stability in competition.pdf. **The Economic Journal**, v. 39, n. 153, p. 41-57, 1929.

HUNTER, W. Corrupção no Partido dos Trabalhadores: o dilema do "sistema." In: J. Nicolau; T. J. Power (Eds.); **Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma**. p.155-167, 2007. Belo Horizonte: Editora UFMG.

JOHNS, R. Measuring issue salience in british elections: competing interpretations of "most important issue." **Political Research Quaterly**, v. 63, n. 1, p. 143-158, 2010.

KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 23-40, 2004.

_____. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 57, p. 65-81, 2005.

LAU, R. R.; REDLAUSK, D. P. **How voters decide**. New York: Cambridge University Press, 2006.

MAHONEY, M. J. Publication prejudices: an experimental study of confirmatory bias in the peer review system. **Cognitive Therapy and Research**, v. 1, n. 2, p. 161-175, 1977. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/index/10.1007/BF01173636>>. .

MCCANN, J. A.; LAWSON, C. Presidential Campaigns and the Knowledge Gap in Three Transitional Democracies. **Political Research Quaterly**, v. 59, n. 1, p. 13-22, 2006.

NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: J. Nicolau; T. J. Power (Eds.); **Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma**. p.97-122, 2007. Belo Horizonte: Editora UFMG.

PETROCIK, J. R. Issue Ownership in Presidential Elections , a 1980 Case Study. **American Journal of Political Science**, v. 40, n. 3, p. 825-850, 1996.

PORTO, M. P. Framing Controversies: Television and the 2002 Presidential Election in Brazil. **Political Communication**, v. 24, n. 1, p. 19-36, 2007. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10584600601128705>>. Acesso em: 24/11/2011.

STOKES, D. Spatial Models of Party Competition. **American Political Science Review**, v. 57, n. 2, p. 368-377, 1963.

THE ECONOMIST. Brazil's Bolsa Família: How to get children out of jobs and into school. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/16690887>>. Acesso em: 19/1/2011.

VEIGA, Luciana Fernandes. Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002.

Opinião pública, v. 13, n. 2, p. 340-365, 2007.

WALGRAVE, S.; LEFEVERE, J.; TRESCH, A. The Associative Dimension of Issue Ownership. Conceptualization, measurement, and effect. Disponível em: <http://comparativeagendas.files.wordpress.com/2011/06/walgrave_lefevere_tresch_cap2011.pdf>. .

WALGRAVE, S.; SWERT, K. D. Where Does Issue Ownership Come From? From the Party or from the Media? Issue-party Identifications in Belgium, 1991-2005. **The Harvard International Journal of Press/Politics**, v. 12, n. 1, p. 37-67, 2007. Disponível em: <<http://hij.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1081180X06297572>>. Acesso em: 9/1/2012.

Artigo recebido em: 16/03/2012

Artigo aceito para publicação em: 03/09/2012



GESTÃO ESTRATÉGICA NO PODER LEGISLATIVO:

O CASO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

André Sathler Guimarães
Fabiano Peruzzo Schwartz
Juliana Werneck de Souza
Maria Raquel Mesquita Melo*

Resumo: O objetivo do artigo é registrar, criticamente, o processo de implantação da gestão estratégica na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, com o propósito de revelar seus antecedentes e motivações; os momentos-chave; as facilidades e dificuldades; os resultados alcançados e os desafios futuros. A abordagem escolhida foi a histórico-descritiva e as ações de pesquisa envolveram revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. As conclusões apontam que a implantação da gestão estratégica na Assembleia Legislativa de Minas Gerais é um processo complexo e multifacetado, diante de suas características de órgão público, hierarquizado, com alta divisão de trabalho. O avanço da implantação é lento, devido aos fatores dificultadores apontados. O caso traz elementos relevantes para a pesquisa sobre gestão estratégica no setor público, seja por apresentar o processo de forma analítica e confrontada com a teoria, seja por se tratar especificamente de um órgão do Poder Legislativo.

Palavras-chave: Administração Pública. Gestão Estratégica. Poder Legislativo.

* André Sathler Guimarães, Analista Legislativo na Câmara dos Deputados, mestre em Comunicação (Universidade Metodista de São Paulo), mestre em Gerenciamento de Sistemas de Informação (Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Doutor em Filosofia - Inteligência Artificial (Universidade Federal de São Carlos) (andre.sathler@camara.gov.br); Fabiano Peruzzo Schwartz, Analista Legislativo na Câmara dos Deputados, Tecnólogo em Processamento de Dados (Universidade Católica de Brasília), Engenheiro Elétrico (UnB), mestre em Ciência da Computação (UnB) e doutor em Engenharia de Sistemas Eletrônicos e de Automação (UnB). (fabiano.schwartz@camara.gov.br); Juliana Werneck de Souza, Analista Legislativo na Câmara dos Deputados, Graduada em Enfermagem e Obstetrícia pela Universidade de Brasília, Especialista em Desenvolvimento Gerencial pela UnB, Especialista em Educação Aplicada ao Contexto das Organizações, pelo IESB. (juliana.souza@camara.gov.br); Maria Raquel Mesquita Melo, Analista Legislativo na Câmara dos Deputados, Graduada em Processamento de Dados pela Universidade de Brasília, Especialista em Organização, Sistemas e Métodos pela EBAP/DF. (raquel.melo@camara.gov.br).

Abstract: The paper aims to record, critically, the implementation process of strategic management at the Minas Gerais State Legislative, in order to reveal their backgrounds and motivations, the key moments, achievements and future challenges. The research approach chosen was historical-descriptive, and research activities involved literature review, documental research and qualitative interviews. The findings indicate that the implementation of strategic management in the State Legislative is a complex and multifaceted process, due its characteristics of a public institution, highly hierarchized and with a pronounced division of labor. There is a slow progress of the process, due to the nature of a Legislative House. The case has relevant elements to research on strategic management in public sector, by presenting the process analytically and compared with theory, and by focusing the Legislative Power.

Keywords: Public Management. Strategic Management. House of Representatives. Balanced scorecard.

1 Introdução

A administração pública depara com um volume maior de demandas sociais e com uma capacidade de mobilização e pressão política dos cidadãos/eleitores sem precedentes na história, resultado, em parte, da proliferação das novas tecnologias de informação e comunicação. As ações do setor público devem responder e antecipar as demandas dos cidadãos. Contudo, devem sujeitar-se ao controle social, o que significa uma prestação de contas abrangente, não apenas do que é feito, mas de como é feito, por que é feito e para quem é feito. Um dos sintomas desse fenômeno é a extensa literatura, acompanhada da discussão correspondente, sobre a noção de *accountability*, seja vertical, seja horizontal, conforme proposta por O'Donnell (1998).

A partir dessas premissas, a busca por uma gestão estratégica incorporou-se às propostas de gestão de diversos órgãos do setor público. Vislumbra-se na gestão estratégica uma resposta à necessidade de adequação das instituições governamentais a uma realidade em transformação a partir do acelerado progresso técnico e da erosão do padrão de relações políticas até agora prevalentes. Em ambientes de intensas mudanças, a estratégia deve ser cada vez mais dinâmica, centrando sua força na capacidade de prever e reagir aos movimentos e contramovimentos da conjuntura. Transplantada para o setor público, particularmente, para o Poder Legislativo, a gestão estratégica é necessária para responder a duas questões essenciais: em que direção o Poder Legislativo deve avançar e como mobilizar seus servidores para o alcance dos objetivos institucionais.

Vive-se um tempo comandado pela incerteza, que transbordou da área financeira para a vida política e dessa para o cotidiano. Os governos, de modo geral, têm lidado com um contexto amplamente diferente do quadro de estabilidade que se seguiu à Segunda Grande Guerra. Após um longo período de prosperidade, sobrevieram o rompimento do padrão-dólar e a inoperância das instituições de Bretton Woods; as crises do petróleo; a crise das dívidas dos países em desenvolvimento e o surgimento de uma conjuntura crônica de crise fiscal. Como pano de fundo, aconteceram intensas transformações no mundo, como a revolução das comunicações e dos transportes; o avanço da globalização, com a consequente interdependência das nações; o surgimento de problemas de alta complexidade em escala global, envolvendo múltiplos atores agindo simultaneamente.

Os problemas a serem enfrentados pelo setor público se tornaram complexos, tanto do ponto de vista conceitual quanto do ideológico. Além disso, as decisões e ações passaram a ocorrer em um ambiente de imprevisibilidade e incerteza. A sociedade civil, por sua vez, torna-se cada vez mais exigente e organizada, demandando políticas públicas inclusivas e ampliação da oferta de bens e serviços públicos, enxergando o Estado como gerador e assegurador de novos direitos. As abordagens convencionais de governança e de administração pública não foram concebidas nem organizadas para lidar com complexidade e incerteza, o que tem levado a Administração Pública a buscar soluções, utilizando-se da gestão estratégica. O Poder Público encontra-se diante do imperativo de exercer papel mais dinâmico, integrando a autoridade governamental e o poder coletivo dos atores de forma a obter resultados de alto valor público, tanto em circunstâncias previsíveis quanto imprevisíveis.

O presente artigo tem como objetivo registrar, criticamente, o processo de implantação do direcionamento estratégico na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). O objetivo é descrever analiticamente o processo, com o propósito de revelar seus antecedentes e motivações; os momentos-chave; as facilidades e dificuldades; os resultados até o momento alcançados e os desafios futuros. A gestão estratégica em órgãos do Poder Legislativo é ainda incipiente no Brasil e no mundo, razão que agrega relevância ao presente estudo. A abordagem escolhida foi a da pesquisa histórico-descritiva, entendida como um processo metodológico adequado para uma pesquisa focada no “*modus operandi*”, além de tratar de fenômeno contemporâneo e não totalmente estudado. As ações de pesquisa envolveram revisão bibliográfica, pesquisa documental¹ e entrevistas semiestruturadas com protagonistas do processo de decisão e implantação da gestão

¹ A pesquisa documental foi realizada em normas oficiais (Atos Administrativos, Resoluções) e documentos de registro histórico do processo de elaboração e implantação do Direcionamento Estratégico da ALMG, disponíveis em seu site (www.almg.gov.br).

estratégica na ALMG². O objetivo das entrevistas qualitativas foi compreender as crenças, atitudes, valores e motivações dos servidores em relação ao processo de implantação da gestão estratégica na ALMG, ou seja, propiciar a criação de um quadro interpretativo quanto às relações entre esses atores, na situação social específica de servidores do Poder Legislativo Mineiro (cf. Bauef e Gaskell, 2008, p.65).

Copeland e Patterson (1997) chamam a atenção para o fato de que, apesar de sua importância no contexto institucional, os parlamentos são pouco estudados: “paradoxalmente, instituições parlamentares não têm sido estudadas muito extensivamente por pesquisadores. Estudos sistemáticos de assembleias representativas existem hoje, talvez, em duas dúzias de países³” (Copeland e Patterson, 1997, p. 3). Esse fato associado às mudanças no cenário ambiental, em especial, as relativas ao crescente dinamismo da sociedade civil, dão relevância a estudos semelhantes ao ora proposto, no que se refere às iniciativas da Administração Pública legislativa em busca de uma maior eficácia para suas ações.

2 Administração pública e gestão estratégica: fundamentação teórica

O Grupo de Pesquisa partiu da necessidade de enquadrar a ALMG na literatura sobre gestão pública. A ALMG tem o perfil clássico de uma organização do setor público, o qual se baseia fortemente nos conceitos weberianos (WEBER, 2000) e nas premissas da administração clássica (Taylor, 2010; Fayol, 2010). O exercício de suas funções institucionais ocorre de forma vinculada a determinadas regras, no âmbito de uma competência dada e objetivamente limitada. Somam-se a essas características os princípios da hierarquia oficial; os processos administrativos adstritos a regras claras e inflexíveis (Direito Administrativo), e a documentação dos procedimentos administrativos, todos elementos da escola clássica da Administração.

Os autores trabalharam, ainda, com a tipologia desenvolvida por Mintzberg (2003)⁴, classificando a ALMG como uma “burocracia mecanizada”, entre as cinco possibilidades descritas por aquele autor. Guarda essa classificação estreita relação com o paradigma clássico da Administração, além de agregar elementos importantes à análise. Para Mintzberg (2003), a burocracia mecanizada é caracterizada por um núcleo operacional com fluxo de trabalho altamente racionalizado, no qual acontecem tarefas operacionais simples e repetitivas que levam a uma ênfase

² Foram 13 entrevistas. Todos os entrevistados assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no qual os autores assumiram o compromisso de manter as entrevistas confidenciais, uma vez que uma das propostas com as entrevistas era identificar elementos de bastidores do processo.

³ “yet, paradoxically, parliamentary institutions have not been studied very extensively by scholars. Systematic studies of representative assemblies exist today in perhaps two dozen countries”, tradução dos autores.

⁴ As tipologias propostas por Mintzberg (2003) são: estrutura simples, burocracia mecanizada, burocracia profissional, forma divisionalizada e adhocracia.

na padronização dos processos de trabalho. A estrutura administrativa é altamente elaborada, com a linha intermediária amplamente desenvolvida. Das tipologias propostas por Mintzberg (2003), a burocracia mecanizada é a que enfatiza mais fortemente a divisão do trabalho e a diferenciação entre as unidades, a mais hierarquizada e obcecada com questões de controle.

Nas burocracias mecanizadas, a estratégia origina-se claramente da cúpula estratégica, na qual o poder está concentrado. De perfil *top-down*, a estratégia assume forte ênfase no planejamento da ação, sendo totalmente racionalizada e existe vinculação das decisões a um sistema rigorosamente integrado. Consta-se uma nítida dicotomia entre a formulação e implementação da estratégia. O risco das burocracias mecanizadas, para Mintzberg, é tornarem-se autorreferenciadas:

uma burocracia mecânica, livre das forças do mercado – por exemplo, um órgão governamental de regulação com orçamento assegurado e metas de desempenho vagas – pode tornar-se, virtualmente, um sistema fechado, responsável por ninguém e produzindo nada, girando eternamente suas rodas administrativas em plena atividade (Mintzberg, 2003, p. 207).

Os autores trabalharam com as obras de Porter (1986, 1989, 1999, 1999a, 1999b), Mintzberg (2010); Hitt, Ireland e Hoskisson (2002) sobre o tema gestão estratégica. A quintessência do pensamento de Porter afirma que estratégia é a criação de uma posição exclusiva (uma proposta de valor diferenciada que atenda às necessidades do público-alvo). Na radicalidade da proposta de Porter, o que não atender a esse critério não ultrapassa a categoria de melhorias operacionais.

Evidentemente, a aplicação dos conceitos e instrumentos da administração estratégica, originalmente pensada para o setor privado, ao setor público, requer mediação e cuidado. A ênfase do trabalho de Porter, por exemplo, é a estratégia “competitiva”, ou seja, aquela que se adota diante de competidores em uma determinada arena. Não por acaso, Porter é considerado um dos pais da chamada escola de posicionamento (Mintzberg, 2010). Essa dimensão não se aplica diretamente ao contexto de uma assembleia legislativa – ou qualquer outra instituição do Poder Legislativo – que se insere em um quadro institucional diferenciado. Ocorre que, durante o trabalho, foi apontado como um dos fatores motivadores da adoção do direcionamento estratégico a existência de experiências bem-sucedidas do gênero em outros países, bem como no próprio Poder Executivo de Minas Gerais. Os exemplos apontados já são referências da chamada administração pública gerencial⁵. A proposta básica da Administração Pública Gerencial é emprestar conceitos e práticas

⁵ O termo *New Public Management*, que vem sendo traduzido no Brasil como administração pública gerencial, surgiu na literatura acadêmica no princípio dos anos 1990 e refere-se, de uma forma geral, a temas, estilos e padrões de gestão do serviço público, associados à reflexões sobre melhoria e modernização da administração pública, conforme Barzelay (2001).

de sucesso no âmbito da gestão das empresas privadas, sem perder a característica específica da administração governamental, que é o interesse público como seu elemento finalístico.

Dada essa ligação, os autores trabalharam também, em seu referencial teórico, com obras de Osborne e Gaebler (1995), Lane (2001) e Barzelay (2001), todas obras de referência da chamada administração pública gerencial. Isso não significa uma aceitação acrítica dos postulados dessa área, nem que os autores tenham se rendido ao “canto de sereia, cuja estrofe principal propõe simplesmente que os governos, para melhorar seu desempenho, façam uso dos métodos empresariais, tomando o homem público pelo dirigente corporativo” (Pires, 2007, p. 33). Ressalte-se que o caráter descritivo da pesquisa leva à análise do fenômeno existente, sem entrar no mérito, *a priori*, quanto à validade de sua existência⁶.

3 Direcionamento Estratégico na Assembleia Estadual de Minas Gerais: antecedentes e motivações

A retomada da Democracia no País, com a conseqüente elaboração da Constituição de 1988, e a subsequente reelaboração das constituições estaduais são elementos apontados pelas entrevistas como importantes antecedentes ao processo de direcionamento estratégico na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Um dos aspectos sintomáticos da Constituição de 1988 foi a redefinição do pacto federativo, com um pronunciado esvaziamento das competências dos Estados em termos legislativos e, como contrapartida, a centralização dessas no Poder Federal. Diante desse quadro, a ALMG buscou encontrar espaços e formas de atuação que compensassem a perda de prerrogativas legislativas e mantivessem sua legitimidade junto à população estadual.

Ao longo da década de 1990, houve um processo de interiorização da Assembleia, de valorização das comissões permanentes e de interlocução do Legislativo com a sociedade. Esse movimento culminou com a instituição, no Regimento Interno da ALMG, dos Seminários Legislativos, ciclos de debates, fóruns técnicos e audiências públicas, com a finalidade de receber da população subsídios para o aperfeiçoamento da elaboração legislativa.

A partir do ano de 2003, a Escola do Legislativo da ALMG ampliou suas atividades, lançando o programa “Visitas Orientadas” (2003), o “Parlamento Jovem” (2004), o “Expresso Cidadania” (2008), além de ter promovido a realização do Congresso Internacional sobre Legística (2007). Também foram reforçadas as atividades de capacitação interna e externa, envolvendo

⁶ Dada a opção descritiva do estudo, não se pretende realizar aqui a crítica aos pressupostos da administração pública gerencial. Reconhece-se a necessidade de uma mediação adequada para que seja possível a aplicação dos preceitos de planejamento e gestão estratégicas ao âmbito da administração pública. Fazê-lo, contudo, está fora do escopo do presente trabalho.

sobretudo servidores dos poderes legislativos municipais do Estado. Outra iniciativa de aproximação com os 853 legislativos municipais mineiros foi a criação do Centro de Apoio às Câmaras (CEAC), em novembro de 2006. A atividade educacional interna, vinculada à aprendizagem organizacional, é um fator motivador relevante em processos de gestão estratégica, seja pela via da disseminação de conhecimento técnico sobre o assunto, seja pela criação de massa crítica entre os servidores.

As iniciativas citadas da Escola do Legislativo da ALMG confirmam a existência de uma preocupação com o foco externo (Visitas Orientadas, Parlamento Jovem, Expresso Cidadania), o que está em consonância com a perspectiva de buscar fontes de legitimidade junto à sociedade, diante de um quadro de redefinição institucional, forçada pela mudança do marco legal nacional, com a aprovação da Constituição Federal de 1988. Outra ação nesse sentido foi a realização de audiências públicas de revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental, de modo a permitir o envolvimento da sociedade na sua discussão, com a possibilidade de intervir nos ajustamentos de metas e investimentos previstos pelo Poder Executivo Estadual. Também aqui fica evidente a busca de uma parceria mais estreita com a sociedade, com a promoção de debates sobre políticas públicas, atrelados à concepção de desenvolvimento estadual. Outro fator motivador relacionado a essas iniciativas é a busca de meios de mensuração de resultados das mesmas, de forma a que sejam traduzidas objetivamente.

Essas percepções foram confirmadas e constatadas também por meio das entrevistas semiestruturadas feitas junto a lideranças da ALMG. Além dos fatores já apontados, os respondentes registram também como fator motivador a mudança de paradigma na gestão pública, com experiências bem-sucedidas na Nova Zelândia, Austrália, Inglaterra e Canadá, além da própria experiência do Poder Executivo estadual com o “Plano de Desenvolvimento Integrado e Gestão Estratégica do Governo de Minas Gerais”. Esse fator motivador, pelas experiências citadas, aponta para uma inspiração na chamada *administração pública gerencial*.

Em 2008, o então Presidente da ALMG, Deputado Alberto Pinto Coelho foi eleito o primeiro presidente do Colegiado dos Presidentes de Assembleias Legislativas. Essa entidade surgiu com o propósito de fortalecer os parlamentos estaduais, buscando a ampliação das competências dos estados. Conforme consta em seu site, o Colegiado “mantém-se, a partir de então, empenhado na causa federativa, pois a plenitude democrática só se alcançará com a integração entre os diversos entes federados e com o fortalecimento das prerrogativas dos legislativos estaduais e dos

municípios”⁷. Esse Colegiado preparou Proposta de Emenda à Constituição cujo teor é a ampliação das prerrogativas das assembleias estaduais, que, no momento, se encontra em tramitação no Congresso Nacional⁸. Percebe-se nesse movimento dos legislativos estaduais encabeçado pela ALMG, um claro elemento estratégico no que concerne à busca de recuperação de prerrogativas perdidas, ou, mais simplesmente, “poder” no contexto institucional nacional. A perspectiva estratégica revelada nessa movimentação perpassa também a perspectiva estratégica buscada pela ALMG, principalmente a partir de 2009. Não é surpresa, portanto, que o envolvimento pessoal do Presidente tenha sido apontado como um dos grandes motivadores e facilitadores do processo de elaboração e implantação do direcionamento estratégico na ALMG.

Sob o impulso da Presidência, a ALMG viveu, em 2009, um período intenso de mudanças e iniciativas de gestão, a partir da identificação da necessidade de novos caminhos que pudessem levar o Poder Legislativo mineiro a incorporar avanços às conquistas anteriores. Também existia a percepção de que, apesar dos avanços institucionais conquistados, havia uma dispersão de esforços, com falta de articulação e organização do trabalho e ausência de uma orientação clara, configurando um quadro de formação de pequenos grupos e crescimento irregular e independente de setores. O ano de 2009 também marcou a celebração dos vinte anos da aprovação da Constituição do Estado de Minas Gerais, momento de reflexão diante das intensas mudanças ambientais vivenciadas durante a sua vigência. Foram realizados eventos com o objetivo de pensar como a ALMG poderia posicionar-se de forma mais intencional e articulada no cenário macroinstitucional. Tais eventos, sinalizaram a necessidade de avaliação e aprofundamento dos esforços de modernização; a consolidação da interiorização da Assembleia e do empenho por uma maior interlocução com a sociedade; bem como o surgimento de novas oportunidades para a revisão do conceito de representatividade em face de uma crise mundial da representação política.

Nesse contexto, em fevereiro e outubro de 2009, registraram-se os seguintes resultados: a) nomeação de 226 servidores efetivos; b) deliberação da Mesa sobre a aplicação da verba indenizatória em razão das atividades inerentes ao exercício do mandato parlamentar⁹, e c) adoção

⁷ Disponível em < <http://www.colegiadodospresidentes.org/colegiado/>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

⁸ Independentemente de sua aprovação, a mobilização para a apresentação dessa PEC é altamente relevante. Conforme previsto pela Constituição, Art. 60, Inciso III, pode haver proposta de Emenda Constitucional aprovada por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Ao ser entregue ao Congresso Nacional para apreciação, a PEC tinha sido aprovada pelas assembleias legislativas dos seguintes estados: Pará, Minas Gerais, Amapá, Paraná, São Paulo, Ceará, Piauí, Goiás, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Roraima, Rondônia, Acre e Santa Catarina.

⁹ Ato da Mesa nº 2.446, de junho de 2009, que previu, também, a divulgação na internet da prestação de contas de cada Deputado.

de medidas para redução de custos e otimização dos gastos¹⁰. Durante o ano, foram realizadas audiências públicas de monitoramento do Plano Plurianual de Ação Governamental com o objetivo de avaliar o cumprimento do plano do ano anterior, antes de aprovação de revisões no atual. Houve uma ampla consulta pública, pela Internet, para o recebimento de sugestões sobre a elaboração do Plano Estadual de Educação. Em 28 de outubro de 2009, o Presidente da ALMG lançou oficialmente o Direcionamento Estratégico com o mote “A Assembleia que queremos ser em 2020”. Além disso, uma das primeiras iniciativas foi a realização de uma pesquisa de opinião, pelo *site* da Assembleia, aberta a todos os cidadãos mineiros, que permaneceu publicada de 9 de novembro de 2009 a 31 de janeiro de 2010.

4 Histórico Analítico

Os resultados da pesquisa de opinião foram tabulados e apresentados no mês de fevereiro de 2010, a partir da obtenção de 1.878 respostas. Também em fevereiro foram realizadas entrevistas presenciais com 52 Deputados Estaduais mineiros do total de 77 deputados. Essa fase de pesquisa exploratória abrangeu, também, a oitiva de atores externos, buscando identificar aspectos relacionados ao cenário legislativo nacional, à situação atual e às perspectivas e propostas para o futuro da ALMG. Nessa etapa, também foram entrevistados 668 servidores, por meio de questionário, número correspondente a 72% do quadro permanente. Esse envolvimento – público externo, público interno/cúpula e público interno/servidores – é tradicional em processos de elaboração inicial de diagnóstico com a finalidade de embasar iniciativas de planejamento estratégico. No tocante ao público interno, busca-se tanto uma avaliação da habilidade da organização para assumir novos horizontes estratégicos quanto à mobilização das pessoas e suas competências únicas (cf. Hitt, Ireland & Hoskisson, 2002). No caso da análise do ambiente externo, devidamente monitorado, busca-se identificar precocemente sinais de mudanças e tendências do ambiente que permitam o desenvolvimento de projeções e elaboração de cenários. Esses vão subsidiar as mudanças e tendências a serem implantadas no presente, com vistas à concretização do futuro almejado. Esse procedimento é usualmente adotado em processos de direcionamento estratégico focados no longo prazo.

A etapa seguinte foi o mapeamento de tendências, visando analisar as principais mudanças e inovações no Poder Legislativo no Brasil e no mundo, realizada em parceria com pesquisadores da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e do Instituto Universitário de Pesquisas do

¹⁰ Como, por exemplo, busca de condições mais favoráveis para a renovação de contratos, uso preferencial de pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns, renovação do serviço de manutenção dos sistemas retransmissores da TV Assembleia.

Rio de Janeiro (cf. Minas Gerais, Assembleia Legislativa, 2010, p. 16). A partir disso, foram identificadas três tendências principais:

maior engajamento da sociedade na esfera pública, com a disseminação de tecnologias da informação e comunicação e a exigência de maior transparência e de participação nos sistemas de tomada de decisão; aumento da participação do Legislativo na formulação de políticas públicas, como resposta à exigência de mais eficiência, eficácia e efetividade da legislação; crescente demanda da sociedade e de agências de controle externo para que políticas públicas sejam monitoradas e fiscalizadas com foco em resultados concretos e melhorias reais para a sociedade (Minas Gerais, Assembleia Legislativa, 2010, p. 11).

Em seguida, realizou-se o inventário de projetos e ações pelos gerentes-gerais, além do estudo de boas práticas sobre democracia eletrônica. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2010, ocorreu a definição de diretrizes político-institucionais. No mês de maio de 2010, o Direcionamento Estratégico foi apresentado aos membros da Mesa e aos Líderes da ALMG e, posteriormente, aos diretores, gerentes-gerais, gerentes e demais servidores, pelo próprio Presidente. Em 15 de julho de 2010, o Direcionamento Estratégico foi aprovado pelo Plenário da ALMG, sob a forma da Resolução nº 5.334/2010. Simultaneamente, foi criada a Diretoria de Planejamento e Coordenação da Assembleia com os objetivos de coordenar a implementação do Direcionamento, articulando as ações dos vários setores da Casa. Em agosto de 2010, houve a Deliberação da Mesa¹¹ concernente à definição das prioridades do Direcionamento Estratégico e a aprovação da carteira de projetos para o biênio 2010/2011.

Foram definidas as metas para a ALMG. No tocante à visão: “Ser reconhecida como o poder do cidadão na construção de uma sociedade melhor”¹². Quanto à missão: “Exercer a representação e promover a participação da sociedade na elaboração das leis estaduais e na avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento do Estado de Minas Gerais”¹³. Foram também estabelecidos os seguintes objetivos, classificados como finalísticos e organizacionais:

Organizacionais

Disponibilizar os recursos necessários para aprimorar o desempenho das atividades do Poder Legislativo. Promover a educação para a cidadania. Assegurar alto nível de capacitação e desempenho do corpo gerencial e técnico. Melhorar a qualidade do gasto e aumentar a eficiência do Poder Legislativo. Direcionar a comunicação para a compreensão e a valorização das atividades do Poder Legislativo. Intensificar a articulação com as Casas Legislativas para o fortalecimento do Poder Legislativo. Inovar mediante a incorporação de melhores práticas e novas tecnologias de informação e comunicação.

¹¹ Ato da Mesa nº 2.489/2010.

¹² Disponível em < http://www2.almg.gov.br/hotsites/planejamento_estrategico/index.html>. Acesso em: 28 jul. 2011.

¹³ Disponível em: <http://www2.almg.gov.br/hotsites/planejamento_estrategico/index.html>. Acesso em: 28 jul. 2011.

Finalísticos

Ampliar e aprimorar a participação da sociedade nas atividades do Poder Legislativo. Garantir a qualidade da legislação. Fiscalizar os órgãos e entidades da administração pública e avaliar as políticas públicas, com foco em resultados. Consolidar-se como ponto de convergência do poder público e da sociedade na discussão das estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado¹⁴.

O Direcionamento Estratégico é uma espécie de plano de longo prazo (10 anos), mas com flexibilidade para incorporar expectativas, prioridades e projetos das Mesas Diretoras ao longo de sua validade. Conforme ressaltado no documento que o formalizou, “além de conter diretrizes gerais, objetivos e linhas de ação, o Direcionamento Estratégico da Assembleia institui mecanismos de continuidade do processo de implementação ao longo desta década, prevendo também que cada Mesa empossada estabeleça suas prioridades” (Minas Gerais, Assembleia Legislativa, 2010, p. 39). A visão de longo prazo tem a vantagem de propiciar aos servidores uma ideologia central, motivadora, e um futuro esperado, que os encoraje a irem além de suas expectativas de realização, pois a sua concretização requer mudanças significativas.

5 Facilitadores e Dificultadores

Nesta seção, trabalha-se com percepções extraídas das entrevistas para identificação de fatores que facilitaram ou dificultaram a realização do planejamento estratégico e o processo de sua implantação na ALMG. Quando se trata de processos de implantação de estratégias deliberadas, são necessárias algumas condições para que a sua implementação aconteça conforme previsto. Para Christensen e Dann (1999), é necessário que todos na organização entendam cada detalhe importante na estratégia; que todos compreendam o sentido da estratégia de forma clara e os seus impactos em seus respectivos contextos, possibilitando a ação coletiva; que as intenções coletivas sejam concebidas com pouca influência prévia de forças externas – políticas, tecnológicas ou mercadológicas.

Entre os fatores facilitadores, é citada a longa experiência positiva de interlocução com a sociedade civil organizada, construída pela ALMG ao longo das últimas duas décadas. São apontados como exemplos os Seminários Legislativos, os Ciclos de Debates, os Fóruns Técnicos, ações que foram institucionalizadas a partir de sua inclusão no Regimento Interno da ALMG no ano de 1998. A Escola do Legislativo e seus novos programas, com enfoque na Educação para a

¹⁴ Disponível em: < http://www2.almg.gov.br/hotsites/planejamento_estrategico/mapa_estrategico.html>. Acesso em: 28 jul. 2011.

Cidadania, também foram apontados como fontes de criação de massa crítica e disseminação de uma mentalidade estratégica entre os servidores.

A ALMG já era considerada referência nacional em processos de modernização administrativa, aprimoramento da legislação e participação social na elaboração e acompanhamento de políticas públicas. As audiências públicas para avaliação, revisão e monitoramento do Plano Plurianual de Ação Governamental são exemplares desse envolvimento da sociedade na discussão e intervenção quanto ao ajuste de metas e investimentos públicos. O edifício do Direcionamento Estratégico, portanto, pôde ser construído a partir de sólidos alicerces de relacionamento externo e mobilização interna.

Outro facilitador foi a existência de um corpo técnico permanente qualificado, capaz de absorver e produzir conhecimento. A disponibilidade de capital humano adequado como elemento facilitador de processos estratégicos encontra amparo na literatura sobre o assunto. Kaplan e Norton (2004), denominando essa disponibilidade de prontidão estratégica, apontam para sua importância como elemento definidor da capacidade da instituição responder rapidamente aos desafios estratégicos e gerar valor a partir dos processos internos. Segundo esses autores, a disponibilidade de capital humano “representa a disponibilidade de habilidades, talento e *know-how* entre os empregados, tornando-os capazes de executar os processos internos críticos para o sucesso da estratégia” (Kaplan e Norton, 2004, p. 229). Dispor de servidores com essas competências traduz-se em maior impacto das ações de gestão estratégica. A estabilidade dos servidores (a ALMG tem tradição de realizar concursos públicos para seleção de seus servidores desde 1950) foi também apontada como fator facilitador. Essa estabilidade reduz o risco de descontinuidade das ações.

As entrevistas apontam também a estabilidade dos parlamentares como fator facilitador. O baixo índice de renovação dos Deputados Estaduais facilita a continuidade do planejamento. Os Deputados mais antigos, que já incorporaram a cultura institucional da Assembleia, funcionam como aculturadores para os novos parlamentares. O envolvimento do corpo político contribuiu, também, para que não acontecesse uma predominância de uma visão tecnicista quanto ao direcionamento estratégico.

O recurso à consultoria externa foi apontado como positivo por agregar expertise e domínio do método empregado, bem como por imprimir ritmo adequado ao trabalho. Apesar do ritmo do processo ter sido comumente apontado como fator facilitador, houve manifestações de que o tempo foi exíguo, principalmente diante da necessidade de conciliação das atividades rotineiras com as do processo de elaboração do Direcionamento Estratégico. Ainda com relação à consultoria, houve

críticas quanto ao seu desconhecimento sobre as premissas institucionais da ALMG e outras peculiares a uma casa legislativa.

O envolvimento pessoal do Presidente também foi indicado como fator facilitador¹⁵. Hitt, Ireland e Hoskisson (2002) apontam a qualidade da equipe de alta administração como um dos fatores fundamentais a afetar as decisões estratégicas e, conseqüentemente, a capacidade das organizações para inovação e mudança. Esses autores apontam ainda para a importância do caso particular da escolha do executivo mais alto¹⁶, como uma decisão organizacional crítica e com implicações diretas para o desempenho (Hitt, Ireland e Hoskisson, 2002, p. 498). Ainda no campo da alta administração, foram identificados como positivas a interação e o alinhamento entre o Diretor-Geral e o Secretário-Geral da Mesa¹⁷.

A criação da Diretoria de Planejamento e Coordenação foi apontada como facilitador. Bryson (1988), ao tratar de planejamento estratégico em organizações públicas e não lucrativas, destaca como um elemento mínimo a existência de um apoio por parte de uma autoridade com poder suficiente e a existência de um grupo voltado às questões da gestão estratégica:

no mínimo, qualquer organização que deseje se engajar no planejamento estratégico deve ter: 1) um patrocinador do processo, em uma posição de poder que legitime o processo; 2) um “campeão” para levar o processo adiante; 3) uma equipe de planejamento estratégico¹⁸ (Bryson, 1988, p. 80).

No campo dos dificultadores, aparece com destaque a segmentação extrema entre os servidores do quadro permanente e os de recrutamento amplo. Os servidores de recrutamento amplo são diretamente vinculados aos Deputados (contratação e demissão *ad nutum*), em uma relação eminentemente patrimonialista. Em sistemas patrimonialistas, sob a ótica dos servidores, têm primazia os interesses dos seus respectivos contratantes, conforme argumentado por Weber (2000), o que torna mais complexa a implantação de uma gestão estratégica. Outras experiências de instituições públicas também revelaram como dificuldade a heterogeneidade da força de trabalho, conforme Johnson (1999, p. 13): “a força de trabalho complexa e diversificada do ministério e suas

¹⁵ A intensidade do engajamento do Presidente gerou, em um dos entrevistados, uma desconfiança de motivações político-opportunistas do mesmo. Cita-se essa manifestação, apesar de isolada, como evidência complementar de que houve de fato um comprometimento pessoal do então Presidente da ALMG.

¹⁶ Como se referem a um contexto privado, tratam do CEO – *Chief Executive Officer*.

¹⁷ É comum em Casas Legislativas a existência das duas funções como de nível superior. O Diretor-Geral é o responsável em nível mais alto pela gestão administrativa. Contudo, o Secretário-Geral da Mesa é tido como o responsável, em nível mais alto, pelas atividades de apoio legislativo no sentido estrito. Decorre essa tradição da necessária ligação direta entre o Secretário-Geral da Mesa e os membros da Mesa, particularmente o Presidente. A Mesa tem prerrogativas de gestão sobre a estrutura administrativa, porém usualmente não se envolve na gestão cotidiana, exercendo papel similar ao de um Conselho de Administração.

¹⁸ “*at a minimum, any organization that wishes to engage in strategic planning should have: 1) a process sponsor(s) in a position of power to legitimize the process; 2) a ‘champion’ to push the process along; 3) a strategic planning team*”, tradução dos autores.

regras de remuneração fazem com que o desdobramento do BSC para o nível individual possa nunca ser apropriado¹⁹”.

Os aspectos institucionais característicos de uma casa parlamentar foram apontados como dificultadores. Analisando a realidade vivenciada por parlamentos, Copeland e Patterson (1997) afirmam:

as incertezas e ambiguidades da vida institucional podem desafiar a ação racional que pretende alcançar eficiência, e as regras estabelecidas e as rotinas podem produzir tantas contradições e incertezas quanto elas podem resolver. Como a institucionalização legislativa é problemática, é interessante observá-la empiricamente e importante teorizar sobre a mesma²⁰ (Copeland e Patterson, 1997, p. 7).

As peculiaridades de um órgão público afetam igualmente a gestão estratégica. Há mais *stakeholders* e esses são mais diversos, o que tende a resultar em menor autonomia administrativa. Os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, ao mesmo tempo que trazem segurança na preservação do interesse público, representam amarras adicionais em caso de mudanças em determinados processos administrativos. Tal fato é ainda agravado pela contínua possibilidade de revisão das decisões administrativas pelos órgãos de fiscalização e controle²¹.

Entre os elementos da complexidade organizacional dos parlamentos está a existência de descrença em servidores efetivos quanto aos resultados do processo, baseada na percepção de que, ao final, haverá a ingerência política. Essa percepção, por sua vez, traduz-se em alheamento do servidor efetivo em relação aos propósitos institucionais. A possibilidade de ingerência política também é indicada como elemento causador de baixa credibilidade dos órgãos parlamentares na população em geral, o que não seria passível de ser superado pelo esforço de gestão estratégica.

O isolamento entre os setores internos e a ausência de visão sistêmica são também levantados como dificultadores, sobretudo no momento de implantação dos projetos. Insere-se nessa perspectiva a dificuldade de convivência entre a estrutura hierárquica formal e a estrutura matricial requerida pelos projetos. Destaca-se que a ALMG apresenta perfil de uma burocracia

19 “*the ministry’s complex and diverse workforce and its remuneration rules mean that cascading the BSC to the individual level may never be appropriate*”, tradução dos autores.

20 “*the uncertainties and ambiguities of institutional life can defy rational action intended to achieve efficiency, and calculated rules and routines can produce as many contradictions and uncertainties as they resolve. Because legislative institutionalization is problematic, it is interesting to observe empirically and important to theorize about*”, tradução dos autores.

21 O eixo central da atuação administrativa é concentrado na racionalidade procedimental e exteriorizado na observância à legalidade estrita e na criação de processos de controle prévios. Faz-se essa referência a título de chamar a atenção para esse aspecto apenas. Não se questiona a necessidade dos princípios citados, bem como a supervisão dos órgãos de controle, no tocante à preservação do interesse público.

tradicional, de recorte weberiano. Caracterizada por estrutura administrativa muito elaborada, fluxo de trabalho altamente racionalizado, tarefas operacionais simples e repetitivas e ênfase na padronização dos processos de trabalho, a burocracia mecanizada é fortemente voltada para gerar resultados, independente de conflitos. Segundo Mintzberg (2003), “o problema da burocracia mecanizada não é desenvolver uma atmosfera aberta em que as pessoas possam conversar sobre os conflitos, mas reforçar uma atmosfera fortemente fechada, na qual o trabalho possa ser feito, apesar deles” (Mintzberg, 2003, p. 190). Alcançar coordenação e colaboração entre setores, nesse tipo de ambiente, pode ser uma tarefa complexa, o que acaba resultando em participação desigual entre áreas e setores.

6 Resultados e desafios

Para os entrevistados, desenvolver um plano para um horizonte de dez anos é, por si só, um desafio. Em um ambiente de mudanças constantes e aceleradas, as demandas sobre o Poder Público são crescentes, mas não encontram contrapartida no crescimento dos recursos disponíveis. Outro desafio é, nesse contexto, ampliar o protagonismo do Poder Legislativo, resgatando sua capacidade de agir de forma proativa quanto à agenda de desenvolvimento do Estado. Parte desse protagonismo dependerá da capacidade da ALMG institucionalizar procedimentos e instrumentos de interação com a sociedade, aumentando sua capacidade de resposta às demandas apresentadas e melhorando sua habilidade de prestação de contas.

Além do horizonte temporal extenso, a flexibilidade necessária a um plano de dez anos faz com que os seus objetivos possam soar vagos, amplos e genéricos. Apesar das vantagens de objetivos dessa natureza em termos de angariar apoio e fornecer inspiração, há claras desvantagens em termos de possibilidade de sua mensuração. Confirma-se essa afirmação com o fato de que a definição e mensuração de indicadores de gestão foi apontada, nas entrevistas, como um desafio.

A questão da incorporação da figura do gestor de projeto no âmbito de uma estrutura hierarquizada e verticalizada, rígida, é outro elemento desafiador. O acoplamento entre estrutura e estratégia é considerado elemento fundamental nos processos de implantação da estratégia. Conforme Hitt, Ireland e Hoskisson (2002, p. 443), “escolher a estrutura e controle organizacionais que implementem de maneira eficiente as estratégias escolhidas é um desafio fundamental para os gerentes, especialmente aqueles que fazem parte da alta administração”. Não se trata somente da questão da estrutura em seus termos formais, o que pode ser facilmente alterado por decisões unilaterais. Envolve também a capacidade das pessoas, habituadas a trabalhar em um tipo de ambiente, a atuarem com êxito em outras circunstâncias. No caso de burocracias rígidas, pessoas

acostumadas a um tipo de atuação altamente estruturada, com regras e procedimentos claros e subordinação bem definida, têm dificuldades para se adaptarem a ambientes que requeiram tomada de decisão colaborativa, cooperação e inovação.

Outro desafio é a capacidade de vincular o desempenho individual do servidor e, por conseguinte, o desempenho setorial ao direcionamento estratégico. Esse desafio torna-se ainda mais agudo quando associado à heterogeneidade da força de trabalho, identificada como elemento dificultador. Conseguir aproximar a gestão dos servidores contratados por livre nomeação, conseguindo, em contrapartida, maior adesão desses às propostas estratégicas, é um alvo permanente e peculiar às casas legislativas.

Contudo, talvez o maior desafio seja encontrar um equilíbrio entre a incorporação de demandas das novas Mesas Diretoras (alternância na cúpula) e a manutenção da espinha dorsal do direcionamento estratégico institucional. Flexibilização demais pode significar a descaracterização do plano e a consequente perda de relevância. Rigidez excessiva pode trazer a reação negativa da cúpula política com poderes para interromper o processo a qualquer tempo. A compatibilização entre as novas demandas e prioridades e a permanência das ações estratégicas é vista, pelos entrevistados, como o grande desafio para o processo.

7 Considerações finais

Confrontada com uma crise de identidade causada por fator exógeno – a aprovação da Constituição Federal de 1988 e a redefinição do pacto federativo nacional – a ALMG buscou obter novas fontes de legitimidade junto à sociedade, em um movimento que durou pelo menos uma década. As iniciativas formuladas e realizadas constituíram-se em sólido conjunto de antecedentes, que favoreceram a criação e implantação de um Direcionamento Estratégico. Esse é adotado a partir da compreensão de que a ação estratégica é uma solução de maior racionalização e dinamismo da ação da administração pública legislativa, sobretudo diante de novos desafios colocados pelo ambiente externo.

A implantação da gestão estratégica na ALMG é um processo complexo e multifacetado. As características de órgão público, hierarquizado, com alta divisão de trabalho (burocracia mecanizada) fazem com que seu processo de planejamento aconteça segundo determinadas formas, as quais se confirmam pelo confronto do tipo com a literatura da área.

Analisando-se o histórico de sua implantação, percebe-se que foi seguido o roteiro tradicional de processos de planejamento segundo os modelos das chamadas escolas de

posicionamento e escola de design (Mintzberg, 2010). Análise do ambiente externo, análise do ambiente interno, levantamento de pontos fortes e pontos fracos, desafios e oportunidades, mapeamento de tendências, elaboração de missão, visão, diretrizes e objetivos. A atenção ao elemento externo (oitiva do público em geral mediante *survey* disponibilizada pelo site da Assembleia; oitiva de diversas pessoas do mundo político e institucional nacional) agrega um elemento qualitativo importante ao Direcionamento Estratégico proposto pela Assembleia. Pode-se identificar claramente uma tentativa de *posicionamento* mais adequado da ALMG na sociedade mineira e no quadro institucional nacional. Evidentemente, a noção de *posicionamento* aparece aqui matizada pela sua aplicação a uma instituição pública do Poder Legislativo, desconsiderando-se sua origem, em Porter, que é vinculada essencialmente a questões competitivas.

O envolvimento da alta cúpula da ALMG, bem como da maioria dos próprios deputados, revela um esforço muito grande para que o processo de concepção do Direcionamento Estratégico ocorresse de fato em nível institucional. O engajamento pessoal do Presidente desponta como um dos fatores facilitadores e também motivadores do processo. Sua liderança fica evidente com a participação pessoal em momentos-chave, quando da apresentação dos resultados aos Deputados e aos servidores. A aprovação do Direcionamento Estratégico por meio de Resolução da Mesa agrega elemento formal e simbólico relevante, sobretudo em casas legislativas, com forte apego à explicitação das regulamentações procedimentais.

O processo avançou rapidamente (iniciado em 2009 e consolidado em 2010) devido aos elementos facilitadores apontados. Recentemente, verificou-se a alternância da Mesa Diretora da ALMG com sinalização de novas prioridades dentro do Direcionamento Estratégico aprovado, sem a ocorrência de abandono ou reformulação radical. O Direcionamento Estratégico resistiu, portanto, ao primeiro teste da alternância do poder, identificado como um dos elementos dificultadores e também um desafio em uma casa legislativa. A Mesa Diretora costumeiramente enfeixa poderes administrativos amplos que se assemelham ao de um Conselho de Administração, contudo são muito mais proeminentes, uma vez que, a qualquer tempo, a Mesa pode avocar a si competências e faculdades de intervenção em processos cotidianos da Assembleia Legislativa. A compreensão quanto à forma e manifestação dos mecanismos de governança institucional em instituições do Poder Legislativo permanece como um desafio a ser explorado em estudos futuros.

Uma das constatações e motivações do artigo é a escassez de literatura sobre o tema gestão estratégica em órgãos do Poder Legislativo, o que pode sinalizar uma escassez de experiências de gestão estratégica nesses, em seus diferentes níveis. O presente estudo insere-se dentro das atividades de um Grupo de Pesquisa e Extensão vinculado ao Programa de Pós-Graduação da

Câmara dos Deputados, que realizou, recentemente, pesquisa similar no âmbito da própria Câmara dos Deputados e pretende prosseguir realizando levantamentos comparativos sobre gestão estratégica em outros órgãos do Poder Legislativo, o que poderá trazer mais elementos para conclusões mais abrangentes com relação ao tema.

Nesse contexto, a experiência da ALMG traz elementos relevantes para o fenômeno gestão estratégica no setor público, seja por apresentar o processo de sua implementação, de forma analítica e confrontada com a teoria; seja por tratar especificamente de um órgão do Poder Legislativo.

Referências

BARZELAY, Michael. **The new public management – improving research and policy dialogue**. Los Angeles: University of California Press, New York: Russell Sage Foundation, 2001.

BAUER, Martin W.; GASKEL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual**. 7. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BRYSON, John M. A strategic planning process for public and non-profit organizations. **Long Range Planning**. Vol. 21, Nº. 1, pp. 73-81, 1988, Inglaterra.

CHRISTENSEN, Clayton; DANN, Jeremy B. **The Processes of Strategy Definition and Implementation**. Boston: Harvard Business Publishing, 1999.

COPELAND, Gary W.; PATTERSON, Samuel C. **Parliaments in the modern world: changing institutions**. Michigan, USA: The University of Michigan Press, 1997.

FAYOL, Henry. **Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle**. São Paulo: Atlas, 2010.

HITT, Michael A.; IRELAND, Duane R.; HOSKISSON, Robert E. **Administração estratégica: competitividade e globalização**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

JOHNSON, Lauren Keller. **Making Strategy a Continual Process at the U.K. Ministry of Defence**. Boston: Harvard Business Publishing, 1999.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LANE, Jan-Erik. **New Public Management**. Londres: Routledge, 2001.

MINAS GERAIS, Assembleia Legislativa. **Direcionamento estratégico. Assembleia Legislativa de Minas Gerais 2010-2020**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico.** Porto Alegre: Bookman, 2010.

_____. **The rise and fall of strategic planning.** USA: The Free Press, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e as novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo – como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** 8ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PIRES, Valdemir. **Controle social da administração pública: entre o político e o econômico.** In: FONSECA, Francisco; GUEDES, Álvaro Martim. *Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil.* São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva.** Rio de Janeiro: Campus, 1986.

_____. (1999). **Competição: estratégias competitivas essenciais.** Rio de Janeiro: Campus, 1999.

_____. **Como as forças competitivas moldam a estratégia.** In: PORTER, M. E. *Competição: estratégias competitivas essenciais.* Rio de Janeiro: Campus, 1999a.

_____. **O que é estratégia?** In: PORTER, M. E. *Competição: estratégias competitivas essenciais.* Rio de Janeiro: Campus, 1999b.

_____. **Vantagem competitiva.** Rio de Janeiro: Campus, 1989.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de administração científica.** São Paulo: Atlas, 2010.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000

Artigo recebido em: 03/09/2012

Artigo aceito para publicação em: 13/09/2012



**A LEITURA DO DESEMPENHO:
CONTRIBUIÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS¹**

Valério Augusto Soares de Medeiros*

Resumo: O artigo apresenta ações para a análise de projetos/programas corporativos na Câmara dos Deputados, conforme experiência realizada na disciplina Tópicos Especiais do Curso de Especialização em Gestão Pública Legislativa do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, em 2010. A pesquisa narra os procedimentos desenvolvidos e apresenta os resultados alcançados, pretendendo contribuir para o debate sobre o planejamento estratégico da Casa Legislativa.

Palavras-chave: planejamento estratégico, gestão estratégica, projetos/programas corporativos, Câmara dos Deputados.

Abstract: The paper presents activities for the analysis of corporative projects/programs at the Chamber of Deputies, according to experience conducted at *Tópicos Especiais* discipline of the Specialization Course in Public Legislative Management (GPL/CEFOP/CD), in 2010. The research describes the developed procedures and presents the findings, intending to contribute to the Legislative House strategic planning debate.

Keywords: strategic planning, strategic management, corporative projects/programs, Chamber of Deputies

¹ O autor gostaria de deixar expresso o agradecimento aos alunos integrantes do curso Tópicos Especiais do Curso de Especialização em Gestão Pública Legislativa (GPL), cuja participação, envolvimento e compromisso permitiram o bom andamento da disciplina (*Adair da Silva, Alex Moura Pimentel, Alexandre Rocha Rios Neto, Alice Maria Costa Botelho Garcia, Cláudia Marisa de Aquino Alarcão, Cleide dos Santos Oliveira, Cristina Jacobson Jácomo Cinnanti, Dinajara Daniel Figueiredo Santana, Eduardo dos Santos Farias, Eliésio Luiz Ferreira, Fernando Cesar Soares Garcia, Jacqueline Fernanda Rodrigues, José Evandro do Nascimento Oliveira, Luiz Mário Ribeiro Silva, Marcelo França da Silva, Marcos Antônio Reis, Maria Fernanda de Almeida Saback, Mário Sérgio Rodrigues Ananias, Marli Arado Costa, Roberto Bello de Oliveira e Vanderlei Aparecido de Macedo*). Além disso, agradece aos palestrantes convidados, que gentilmente cederam tempo para as exposições e os contatos com os grupos – *Carlos Jaques (Portal Corporativo), Fernando Bastos e Taciana Nacif (Gestão por Competências), Iara Beltrão (Gestão de Processos), Marcelo Fontoura e Sérgio Falcão (Gestão da Informação e do Conhecimento), Mário Guedes (Informações Gerenciais), Maurílio Parente (Gestão Administrativa), Patrícia Almeida (Infraestrutura e Serviços de TIC), Paulo Costa (Educação Continuada), Raquel Melo (Gestão de Projeto e APROGE) e Frederico Lamego (Consultor Externo)*. Por fim, gostaria de externar o reconhecimento à equipe da *Coordenação de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados*, cuja colaboração foi essencial para a realização da disciplina.

* Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela PPG/FAU/UnB; Pesquisador Colaborador do PPGAU/FAU/UnB; Professor, Centro Universitário Unieuro; Arquiteto. Câmara dos Deputados. (valerio.medeiros@camara.leg.br)

1 Introdução

Ações para a análise de projetos/programas corporativos são fundamentais para o sucesso da gestão estratégica em uma instituição (COUTINHO e KALLÁS, 2005; BRASIL, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2009 BRASIL, 2009b). Ao permitirem o monitoramento das abordagens adotadas e o registro da percepção de servidores sobre o tema, convertem-se em prolífico gesto uma vez que fornecem subsídios para a elaboração dos produtos esperados (KAPLAN e NORTON, 2000; 2006a; 2006b; MINTZBERG et. al.; 2000).

Uma experiência nesta direção ocorreu no primeiro semestre de 2010, na disciplina Tópicos Especiais do Curso de Especialização em Gestão Pública Legislativa – GPL, oferecido pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR/CD.

Durante as aulas dessa disciplina, palestras dos gerentes dos 10 projetos/programas corporativos da Câmara dos Deputados (1º. Ciclo) permitiram um produtivo debate sobre a percepção da gestão estratégica entre alunos e convidados, o que se converteu num fórum de discussão cujos resultados são promissores como subsídios para o aprimoramento do planejamento da Casa Legislativa citada. O presente artigo apresenta a abordagem utilizada, expõe a experiência pedagógica conduzida pelo docente e apresenta os resultados oriundos da disciplina.

1.1 Contexto Gerador: o Planejamento Estratégico da Câmara dos Deputados

O planejamento estratégico na Câmara dos Deputados foi iniciado no ano de 2004, quando um grupo de gestores da instituição se reuniu para estabelecer a missão, a visão e os valores da área de apoio técnico administrativo e legislativo. Conforme afirmam BOTELHO e MELO (2009), nesta ocasião também foram formulados três macro-objetivos acompanhados das seguintes linhas de ação e programas de trabalho: (a) aperfeiçoar os meios de prestação de contas, disseminação de informações e comunicação da Câmara dos Deputados com os cidadãos, contribuindo para a consolidação da imagem institucional perante a sociedade; (b) difundir o pensamento estratégico e aperfeiçoar os instrumentos de gestão, assegurando continuidade e efetividade às ações de suporte técnico-administrativo à atividade parlamentar; e (c) promover o desenvolvimento de pessoas e a aprendizagem organizacional, incentivar a colaboração e o compartilhamento de experiências, estimular processos contínuos de inovação e aperfeiçoamento, especialmente por meio da gestão do conhecimento.

No ano de 2006 foi iniciado um processo de desdobramento dos macro-objetivos nas unidades administrativas, a começar pela Diretoria de Recursos Humanos. Posteriormente, entre os anos de 2007 e 2008, os mesmos procedimentos foram adotados nas Secretarias de

Comunicação Social e de Controle Interno, nas Diretorias Administrativa e Legislativa, bem como em alguns departamentos ou centros subordinados às unidades administrativas citadas.

Entre 2006 e 2008 cada unidade da estrutura da Casa realizou seus correspondentes planejamentos setoriais por meio do BSC ou *Balanced Scorecard*², uma metodologia de planejamento caracterizada pela representação objetiva dos fatores que são decisivos para a organização, estruturada numa espécie de painel de controle ou mapa estratégico³.

São componentes do BSC: (a) o mapa estratégico (contendo os objetivos estratégicos da instituição), (b) indicadores (variáveis que permitirão o acompanhamento da trajetória do planejamento estratégico), (c) metas (valores que se espera alcançar) e (d) projetos/programas. A abordagem, além disso, (a) incorpora o princípio de aprendizagem (o que fortalece o processo de análise, avaliação e reprogramação), (b) permite um enfoque global e local (contribuindo para a visão sistêmica), e (c) é adaptável (o que significa flexibilidade no processo de implantação).

No caso da Câmara dos Deputados, aplicando a metodologia, cada unidade administrativa: *construiu um mapa estratégico setorial; definiu seus objetivos setoriais; estabeleceu metas setoriais; e apontou cenários setoriais*. O esforço, em todos os casos, concentrou-se na obtenção de resultados, do qual resultou a definição de uma série de projetos/programas setoriais tendo por meta o alcance dos objetivos elaborados em cada um dos mapas setoriais.

Cumprida a primeira etapa, a Câmara dos Deputados alcançou a fase do alinhamento estratégico realizada pela Assessoria de Projetos e Gestão (APROGE), o que significou que os objetivos dos mapas estratégicos setoriais foram analisados, comparados e alinhados à missão, visão e valores da instituição. O resultado foi a convergência para o chamado mapa estratégico corporativo (Figura 1), isto é, o mapa estratégico da Câmara como um todo, deduzido a partir dos mapas setoriais, ao qual se vincula um plano estratégico⁴ de modo a alcançar os resultados esperados.

² Para maiores informações a respeito da gestão estratégica da Câmara dos Deputados, consultar o sítio < <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/gestao-na-camara-dos-deputados> >.

³ O mapa estratégico é uma representação gráfica que sintetiza a leitura estratégica da instituição ou da unidade administrativa, ao expor os objetivos estratégicos conforme as perspectivas de ação.

⁴ De acordo com BOTELHO e MELO (2009), o plano estratégico “é um documento que organiza os objetivos estratégicos e suas respectivas metas, assim como os projetos considerados estratégicos para o alcance desses objetivos. Mas não basta um documento formal que expresse o plano estratégico. Para que o alcance dos objetivos se torne uma realidade, é preciso acompanhar periodicamente o andamento dos projetos e o atingimento das metas estabelecidas”. No dizer das autoras, “esse acompanhamento é denominado **gestão estratégica**”.



Figura 1 – Mapa estratégico corporativo da Câmara dos Deputados.

Fonte: < <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/gestao-na-camara-dos-deputados/missao-visao-e-valores-da-camara-dos-deputados/mapa-estrategico-corporativo-2009-2011> >.

Ocorre que os objetivos são alavancados pelos projetos/programas estratégicos, escolhidos pelos gestores da Casa a partir dos projetos/programas setoriais. Portanto, “quanto à escolha dos projetos e programas considerados estruturantes para o salto qualitativo da gestão, foram escolhidos aqueles que impactaram maior número de objetivos do mapa corporativo” (BOTELHO e MELO, 2009). Por esta razão, 10 programas⁵/projetos estratégicos foram elevados à categoria de corporativos (isto é, de importância para a Câmara dos Deputados como um todo) e priorizados⁶, para então serem desenvolvidos e implantados no período 2009-2012 (1º. Ciclo da Gestão Estratégica). A relação dos projetos/programas estratégicos e seus respectivos objetivos no mapa corporativo é mostrada no Quadro 1.

Quadro 1. Priorização dos projetos/programas corporativos da Câmara dos Deputados.

Grau de Prioridade	Projeto/Programa	Foco/Objetivo
1	<i>Infraestrutura e Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação</i>	Manutenção, em espaço físico adequado, da infraestrutura de tecnologia da informação necessária para a gestão estratégica e para o aprimoramento e desenvolvimento de novos serviços.

⁵ Programas são conjuntos de projetos.

⁶ A priorização ocorreu na 1ª Reunião de Avaliação Estratégica – RAE, realizada em agosto de 2009. O Comitê de Gestão Estratégica, para fins da hierarquização, aplicou a matriz de priorização dos programas/projetos estruturantes, e validou a ordem de prioridade (cf: < <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/gestao-na-camara-dos-deputados> >).

Grau de Prioridade	Projeto/Programa	Foco/Objetivo
2	<i>Gestão da Informação e do Conhecimento</i>	Definição e implantação de políticas para selecionar, organizar, manter e disseminar informações e documentos de forma segura, com o objetivo de compartilhar o conhecimento.
3	<i>Gestão Administrativa</i>	Aperfeiçoamento e integração do planejamento orçamentário, do processo de aquisição de bens e serviços e da gestão de contratos.
4	<i>Gestão de Projetos</i>	Implementação da metodologia de gerenciamento de projetos, envolvendo capacitação de pessoas e tecnologias de ponta, para garantir efetividade das ações administrativas e promover a gestão estratégica.
5	<i>Portal Corporativo</i>	Transformação da Intranet da Câmara em ponto central de acesso a informações e serviços, favorecendo a comunicação interna, o trabalho colaborativo e a disseminação do conhecimento.
6	<i>Gestão de Processos</i>	Implementação da metodologia de gestão de processos, visando à melhoria contínua dos processos estratégicos, à automatização dos fluxos de trabalho e ao aumento da eficiência organizacional.
7	<i>Plano Diretor de Uso dos Espaços</i>	Definição de política de reordenamento e racionalização dos espaços construídos, com a incorporação dos conceitos de acessibilidade e de sustentabilidade, com vistas a assegurar condições adequadas de trabalho, conforto e segurança.
8	<i>Educação Continuada</i>	Elaboração de programas de formação e de capacitação regulares voltados às necessidades técnicas, gerenciais e comportamentais dos servidores e Deputados.
9	<i>Informações Gerenciais</i>	Consolidação de informações operacionais de bancos de dados existentes para subsidiar a tomada de decisões gerenciais e estratégicas.
10	<i>Gestão por Competências</i>	Implantação de modelo de gestão de pessoas capaz de garantir as competências necessárias ao bom desempenho profissional e ao cumprimento da missão da Câmara.

1.2 Contexto Gerador: Tópicos Especiais em Gestão Pública Legislativa - TEGPL

A considerar o contexto do planejamento estratégico vigente na Câmara dos Deputados, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento lançou o Curso de Especialização em Gestão Pública Legislativa (GPL), com o objetivo de capacitar os servidores para o tema, com turma inaugural no primeiro semestre de 2010. De acordo com o projeto pedagógico (BRASIL, 2009a), GPL objetivou proporcionar uma visão ampla e integrada da gestão legislativa, contribuindo para a elevação dos padrões de eficiência, eficácia e efetividade do Parlamento no cumprimento de suas funções. Para tanto, a especialização procurou: (a) promover a reflexão e o debate sobre a administração pública e sua relação com as funções de legislar, representar e promover a democracia, inerentes ao Poder Legislativo; (b) estimular a compreensão e a prática da visão sistêmica da administração pública no âmbito do Poder Legislativo, favorecendo a intercambialidade das decisões e das ações institucionais; (c) atualizar os participantes sobre os instrumentos de gestão, proporcionando conhecimento das melhores práticas adotadas no

âmbito da administração pública; e (d) propiciar o intercâmbio de conhecimentos e experiências e contribuir para a formação de profissionais multiplicadores do conhecimento sobre gestão legislativa.

O público-alvo do curso foram os servidores da Câmara dos Deputados e demais interessados na temática do Poder Legislativo, especialmente aqueles que necessitassem adquirir conhecimentos complementares como agente público do Poder Legislativo, voltados para a gestão pública no contexto das transformações políticas, sociais e econômicas da atualidade (BRASIL, 2009a). A estrutura pedagógica foi composta por nove disciplinas, perfazendo um total de 360 horas/aula. O domínio comum compreendeu duas matérias – Pesquisa Científica e *Tópicos Especiais em Gestão Pública Legislativa* –, destinadas a oferecer suporte à elaboração do trabalho de conclusão do curso e ao aprofundamento ou complementação de assuntos de interesse.

A disciplina *Tópicos Especiais em Gestão Pública Legislativa* teve por ementa a realização de estudos de temas atuais na área da administração pública, considerados relevantes ou que demandassem tratamento aprofundado. Objetivou, prioritariamente, estabelecer um fórum de discussão sobre temas contemporâneos vinculados à administração pública, no sentido de fomentar no aluno a percepção do quadro atual da gestão pública.

Para o primeiro semestre de 2010, em *Tópicos Especiais em Gestão Pública Legislativa* assumiu-se como conteúdo a discussão de temas vinculados à administração pública, com foco na Câmara dos Deputados e na gestão estratégica em implementação no órgão. À vista disso, considerou-se como eixo prioritário a exploração dos projetos/programas corporativos da Casa, conforme cenário vigente naquela altura (Tabela 1), avaliados segundo os procedimentos esclarecidos no item 2, a seguir.

2 Procedimentos Metodológicos

2.1 Estruturação da Disciplina

A partir do que estabelecia a ementa da disciplina *Tópicos Especiais em Gestão Pública Legislativa*, e conforme recomendação da Coordenação de Pós-Graduação do CEFOR, adotou-se como formato para a sistemática de reconhecimento e avaliação dos projetos/programas corporativos a realização sequenciada de palestras dos gerentes respectivos, após aulas iniciais de natureza teórica. As palestras, mediadas pelo professor responsável pela matéria, possibilitaram uma dinâmica em que cada gerente expunha as características gerais, dificuldades e perspectivas de seu projeto/programa estruturante, o que fornecia subsídios para a discussão com a turma.

Além da apresentação dos gerentes dos 10 projetos/programas corporativos, foram convidados para exposição a Assessoria de Projetos e Gestão – APROGE, para relatar o histórico do planejamento estratégico da Câmara dos Deputados, e o Professor Frederico

Lamego, que prestou consultoria à Casa durante o período de elaboração dos mapas estratégicos setoriais, conforme a metodologia *Balanced Scorecard* – BSC. No total, de 20 aulas previstas, 10 foram dedicadas à apresentação dos projetos/programas, 1 coube à APROGE, 1 ao consultor, 4 foram de natureza teórica⁷ e/ou explicação de procedimentos e as 4 restantes couberam aos seminários de avaliação (Quadro 2).

Quadro 2. Cronograma de aula e palestra: Tópicos Especiais em Gestão Pública Legislativa.

AULA / DATA / HORÁRIO	CONTEÚDO - ATIVIDADE
1ª AULA (05/03/2010) 10h10/12h10	Apresentação da Disciplina (exposição do plano de curso). Aula Teórica 01: Discussão dos conceitos fundamentais: disciplina orientadora, finalidades, escolhas, projetos.
2ª AULA (12/03/2010) 10h10/12h10	Aula Teórica 02: A aplicação do planejamento estratégico para a gestão pública – experiências.
3ª AULA (15/03/2010) 10h10/12h10	Aula Teórica 03: O planejamento estratégico na Câmara dos Deputados – histórico e projetos estruturantes.
4ª AULA (19/03/2010) 10h10/12h10	Projeto Informações Gerenciais Palestrante 01: gerente Mário Augusto Muniz Guedes I DIRAD/CENIN
5ª AULA (26/03/2010) 10h10/12h10	Palestra “APROGE” Palestrante A: servidora Maria Raquel Mesquita Melo
6ª AULA (26/03/2010) 16h10/18h10	Programa Infraestrutura e Serviços de TIC Palestrante 02: gerente Patrícia Gomes Rego Almeida I DIRAD/CENIN
7ª AULA (29/03/2010) 8h/10h	Projeto Plano Diretor de Uso dos Espaços Palestrante 03: gerente Valério A. Soares de Medeiros I DIRAD/DETEC
8ª AULA (29/03/2010) 10h10/12h10	Projeto Educação Continuada Palestrante 04: gerente Paulo Antônio Lima Costa I DRH/CEFOP
9ª AULA (09/04/2010) 10h10/12h10	Apresentação e Discussão do Roteiro de Atividade Desenvolvimento da Primeira Fase de Análise
10ª AULA (12/04/2010) 10h10/12h10	Projeto Portal Corporativo Palestrante 05: Carlos Jaques Oliveira Bastos I DIRAD/CENIN
11ª AULA (16/04/2010) 10h10/12h10	Palestra “Gestão Estratégica Pública” Palestrante B: consultor Frederico Lamego
12ª AULA (23/04/2010) 10h10/12h10	Projeto Gestão de Processos Palestrante 06: Iara Beltrão Gomes de Souza I DG/APROGE
13ª AULA (14/05/2010) 10h10/12h10	Projeto Gestão por Competências Palestrante 07: Fernando Jaime Bastos/Taciana Nacif I DRH/DEPES
14ª AULA (14/05/2010) 16h10/18h10	Projeto Gestão de Projetos Palestrante 08: Maria Raquel Mesquita Melo I DG/APROGE

⁷ O foco teórico em Tópicos Especiais limitou-se aos aspectos levados em consideração pela Câmara dos Deputados quanto ao planejamento estratégico. Ocorre que, também durante o primeiro semestre de 2010, os alunos cursaram a disciplina de Gestão Estratégica, conduzida pelo Professor Roberto Miranda. A matéria, neste caso, contemplou uma discussão ampla sobre o “pensamento estratégico no contexto das transformações mundiais”, observando: (a) o planejamento de longo prazo e planejamento estratégico, (b) métodos e ferramentas de planejamento estratégico, (c) análise de cenários, (d) momentos do planejamento estratégico, (e) relações e alianças estratégicas, e (f) tomada de decisões.

AULA / DATA / HORÁRIO	CONTEÚDO - ATIVIDADE
15ª AULA (17/05/2010) 10h10/12h10	Seminário – Parte 01 (Informações Gerenciais e Infraestrutura e Serviços)
16ª AULA (21/05/2010) 10h10/12h10	Seminário – Parte 01 (Plano Diretor e Educação Continuada)
17ª AULA (28/05/2010) 10h10/12h10	Programa Gestão da Informação e do Conhecimento Palestrante 09: Marcelo França e Sérgio Falcão I DILEG/CEDI
18ª AULA (28/05/2010) 16h10/18h10	Programa Gestão Administrativa Palestrante 10: Maurílio Parente I DIRAD/DEMAM
19ª AULA (11/06/2010) 10h10/12h10	Seminário – Parte 02 (Portal Corporativo e Gestão de Processos)
20ª AULA (21/06/2010) 10h10/12h10	Seminário – Parte 02 (Gestão por Competências e Gestão de Projetos)

2.2 Instrumento de Reconhecimento e Percepção do Projeto/Programa

Para balizar a discussão na sala de aula, durante as palestras, cada um dos 21 alunos matriculados na disciplina (17 da Câmara dos Deputados e 4 da Câmara Legislativa do Distrito Federal) preencheu um *Instrumento de Reconhecimento e Percepção do Projeto/Programa* estruturante, aplicado pelo docente responsável pela disciplina, que considerava o registro em formulário (Figura 2) das impressões preliminares quanto à exposição, contemplando os seguintes itens:

- *Gerente*: (a) trajetória/perfil vinculado ao tema – experiência; (b) domínio da discussão; e (c) disponibilidade efetiva para se dedicar ao projeto/programa.
- *Projeto/programa*: (a) contexto de surgimento; (b) importância do tema para a instituição; (c) previsão orçamentária; (d) recursos humanos – equipe e materiais; (e) impactos ambientais previstos – positivos e negativos; (f) identificação de riscos; e (g) objetivos estratégicos corporativos contemplados.
- *Comunicação*: (a) ações de divulgação, publicidade e visibilidade; e (b) envolvimento dos *stakeholders*.
- *Procedimentos*: (a) clareza no método, nas etapas e nos produtos; (b) levantamento de dados; e (c) existência de mecanismos claros de monitoramento.
- *Resultados*: (a) viabilidade; (b) avaliação preliminar em relação ao escopo inicial; e (c) definição de critérios de qualidade.
- *Apoio*: (a) político; (b) administrativo; (c) condições físicas que garantam a viabilidade; e (d) condições financeiras que garantam a viabilidade.
- *Autocrítica*: (a) clareza sobre as potencialidades e debilidades do projeto/programa; e (b) envolvimento dos atores.
- *Patrocínio*: (a) envolvimento do patrocinador, apoio na obtenção dos recursos necessários, acompanhamento do projeto/programa. E, finalmente,

- *Lições Aprendidas:* (a) registro paulatino dos sucessos, insucessos, causas e efeitos dos problemas ao longo do projeto/programa.

1



CÂMARA DOS DEPUTADOS
 Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
 Programa de Pós-Graduação

Disciplina: TÓPICOS ESPECIAIS EM GESTÃO PÚBLICA LEGISLATIVA
 Código: ESP 6.02.18
 Professor: Valério Medeiros

DISCUSSÃO

INSTRUMENTO DE RECONHECIMENTO E PERCEPÇÃO DE PROJETO

PROJETO:
 GERENTE:
 IDENTIFICAÇÃO DO ALUNO:

Os "projetos estratégicos", segundo definição adotada pela Câmara dos Deputados¹, compreendem **empreendimentos** desenvolvidos pela organização, para criar ou aperfeiçoar serviços, produtos ou resultados, a fim de atingir os objetivos estratégicos. [Além disso], caracterizam-se por apresentar um **seqüenciamento claro, lógico e integrado** de ações e pela definição de início e fim, bem como **parâmetros** de prazo, custos, recursos e padrões de qualidade".

Sabendo-se que o planejamento estratégico observa a relação entre **conhecimento (teoria) e ação (prática/resultados)**, avalie (SUA PERCEPÇÃO A PARTIR DA APRESENTAÇÃO DO GERENTE), ainda que preliminarmente, o projeto estratégico em exposição (conforme programação da disciplina), ponderando os seguintes aspectos²:

ID	CRITÉRIOS	1	2	3	4	5
A	Gerente (trajetória/perfil vinculado ao tema – inclui experiência)					
B	Gerente (domínio da discussão)					
C	Gerente (disponibilidade efetiva para dedicar-se ao projeto)					
D	Projeto (contexto de surgimento)					
E	Projeto (importância do tema para a instituição)					
F	Projeto (tempo de execução)					
G	Projeto (previsão orçamentária)					
H	Projeto (recursos humanos – equipe e materiais)					
I	Projeto (impactos ambientais previstos – positivos e negativos)					
J	Projeto (identificação de riscos)					
K	Projeto (objetivos corporativos contemplados)					
L	Comunicação (ações de divulgação, publicidade e visibilidade)					
M	Comunicação (envolvimento dos "stakeholders")					
N	Procedimentos (clareza no método, nas etapas e nos produtos)					

¹ Cf. *Glossário*, presente no "Portal da Gestão Estratégica" (< www.camara.gov.br >).
² Adaptado a partir de: MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2009.

Figura 2a. *Instrumento de Reconhecimento e Percepção do Projeto/Programa (frente).*

Para cada item, os alunos atribuíram uma impressão – percepção discente a partir da apresentação do gerente – classificando numericamente o item em uma escala de Likert de 1 a 5, com extremos em “mais adequado” (5) e “menos adequado” (1), o que permitiu a geração de tabelas comparativas sobre o desempenho do projeto/programa e de todos os projetos/programas da Câmara dos Deputados analisados conjuntamente.

2.3 Procedimentos da Atividade Analítica: Cronograma

No dia 09 de abril de 2010, considerando o propósito de avaliar a gestão estratégica em processo de implantação na Câmara dos Deputados, tendo por base os projetos/programas corporativos estruturantes apresentados na disciplina (palestras conduzidas pelos respectivos gerentes), de acordo com o plano de curso foi requerida a elaboração da atividade de análise, conforme os procedimentos apontados abaixo:

Aula 09 – 09/04/2010

- Apresentação do roteiro e orientação para as análises.
- A turma foi subdivida em 4 grupos (mantidos até o final da disciplina), 3 deles contendo 5 componentes e 1 grupo com 6 componentes. Cada grupo precisou conter, necessariamente, um membro da Câmara Distrital (o fato permitiria o contraponto de uma visão externa à Câmara dos Deputados).
- Exposição sintética da pesquisa e dos gráficos (professor).
- Na sequência, cada grupo recebeu um tema para análise: Grupo 01 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Informações Gerenciais” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”); Grupo 02 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Infraestrutura e Serviços de TIC” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”); Grupo 03 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Plano Diretor de Uso dos Espaços” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”); e Grupo 04 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Educação Continuada” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”).
- Cada grupo discutiu em equipe os resultados obtidos, interpretando, para o projeto/programa respectivo, os valores (a) globais, (b) apenas de alunos da Câmara dos Deputados e (c) apenas dos alunos da Câmara Distrital. Além disso, cada grupo comparou o desempenho do projeto/programa em relação aos demais, com base nas informações dos “Resultados Preliminares Comparativos”. Importava, especialmente, apontar razões para o desempenho e sugestões de atuação (contribuição aos projetos/programas).

- Na segunda hora da aula, cada grupo fez uma rápida exposição sobre os aspectos mais importantes identificados na análise preliminar (15 minutos para cada equipe; para fins de clareza, sugeriu-se que apenas um membro escolhido pelo grupo realizasse a exposição).

Período de 09/04/2010 a 21/05/2010

- Entre os dias 09/04/2010 e 13/05/2010, cada equipe pesquisou informações mais precisas sobre o projeto/programa, bem como entrevistou os respectivos gerentes (as entrevistas, embora livres, foram estruturadas segundo os itens constantes no instrumento), de modo a confrontar (a) a percepção obtida em sala de aula e (b) o que seria a situação real do projeto/programa. Caberia atentar especialmente para os critérios que alcançaram desempenhos piores nas avaliações realizadas por meio do Instrumento de Reconhecimento e Percepção do Projeto/Programa, procurando identificar as razões possíveis e, fundamentalmente, listar sugestões para resolver o problema, quando pertinente.
- (Aulas 15 e 16 – 17/05/2010 e 21/05/2010) Apresentação: cada grupo elegeu um ou dois membros para apresentarem o trabalho, num tempo de 20 minutos, quando foram reservados outros 10 minutos para o debate.
- (Aulas 15 e 16 – 17/05/2010 e 21/05/2010) Ao final da apresentação, cada grupo entregou: (a) uma apresentação em *Powerpoint*® ou similar (digital), desenvolvida em caráter autoexplicativo (portanto, contendo notas e comentários, ainda que de maneira sucinta); e (b) um resumo impresso, de até 5 páginas, sobre a discussão (anexos ou informações complementares puderam ser acrescentados, todavia não contando nas 5 páginas previstas; de modo semelhante, ilustrações puderam/deveriam ser acrescentadas, mas não contam nas 5 páginas previstas; as 5 páginas foram antecedidas por uma capa contendo todos os dados usuais de uma folha de rosto – título do trabalho, autoria, data de desenvolvimento). Sugeriu-se que cada grupo providenciasse cópias impressas ou digitais para distribuir entre os colegas da turma.
- *Peso da Etapa – 01*

Período de 21/05/2010 a 21/06/2010

- Entre os dias 21/05/2010 e 10/06/2010, cada equipe pesquisou informações mais precisas sobre *um segundo projeto corporativo*, bem como entrevistou os respectivos gerentes, de modo a confrontar (a) a percepção obtida em sala de aula e (b) o que seria a situação real do projeto/programa. Caberia atentar especialmente para os critérios que alcançaram desempenhos piores por meio do *Instrumento de Reconhecimento e Percepção do*

Projeto/Programa, procurando identificar as razões possíveis e, fundamentalmente, listar sugestões para resolver o problema, quando pertinente.

- Para este momento, a correspondência entre grupos e projetos/programas foi a seguinte: Grupo 01 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Portal Corporativo” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”); Grupo 02 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Gestão de Processos” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”); Grupo 03 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Gestão de Projetos” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”); e Grupo 04 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Gestão de Competências” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”).
- Tendo em vista o cronograma da disciplina, os grupos puderam antecipar as entrevistas com os gerentes, antes, inclusive, da apresentação do projeto/programa em sala de aula.
- (Aulas 19 e 20 – 11/06/2010 e 21/06/2010) Apresentação: cada grupo elegeu um ou dois membros para apresentarem o trabalho, num tempo de 20 minutos, quando foram reservados outros 10 minutos para o debate.
- (Aulas 19 e 20 – 11/06/2010 e 21/06/2010) Ao final da apresentação, cada grupo entregou: (a) uma apresentação em *Powerpoint*® ou similar (digital), desenvolvida em caráter autoexplicativo (portanto, contendo notas e comentários, ainda que de maneira sucinta); e (b) um resumo impresso, de até 5 páginas, sobre a discussão (anexos ou informações complementares puderam ser acrescentados, todavia não contando nas 5 páginas previstas; de modo semelhante, ilustrações puderam/deveriam ser acrescentadas, mas não contam nas 5 páginas previstas; as 5 páginas foram antecedidas por uma capa contendo todos os dados usuais de uma folha de rosto – título do trabalho, autoria, data de desenvolvimento). Sugeriu-se que cada grupo providenciasse cópias impressas ou digitais para distribuir entre os colegas da turma.
- *Peso da Etapa – 01*

A organização dos grupos ocorreu conforme expresso na Quadro 3, e os trabalhos (apresentação e ensaio) foram avaliados conforme ficha indicada na Figura 3. Por questões de logística e tempo disponível, 8 dos 10 projetos/programas foram avaliados.

Quadro 3. Grupos e projetos/programas correspondentes.

GRUPO	PROJETOS/PROGRAMAS
A	<i>Informações Gerenciais & Portal Corporativo</i>
B	<i>Infraestrutura e Serviços de TIC & Gestão de Processos</i>
C	<i>Educação Continuada & Gestão por Competências</i>
D	<i>Plano Diretor de Uso dos Espaços & Gestão de Projetos</i>



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
DISCIPLINA: TÓPICOS ESPECIAIS EM GESTÃO PÚBLICA LEGISLATIVA
PROFESSOR: VALÉRIO MEDEIROS

FICHA DE AVALIAÇÃO - TRABALHO PARTE 02

<i>Categorias</i>		<i>Valor Máx.</i>	<i>Grupo</i>
Item	CONTEÚDO		
1	Pertinência das Informações Seleccionadas (Seleção/Adequação)	1,0	
2	Pertinência das Imagens Seleccionadas (Gráficos/Tabelas/Ilustrações)	1,0	
3	Análise (Percepção Obtida em Sala de Aula)	1,0	
4	Análise (Situação Real do Projeto/Programa)	1,0	
5	Análise (Discussão dos Critérios de Pior Desempenho)	1,0	
6	Conclusões (Sugestões Apresentadas)	1,0	
7	Qualidade Analítica do Conjunto	1,0	
Valor Total do Item		7,0	0,0
Item	FORMA		
8	Fonte de Consultas/Referências/Pesquisa (Adequação, Indicação)	1,0	
9	Legibilidade Textual/Gráfica do Resumo Impresso (Encadeamento)	1,0	
10	Exposição Oral e Resposta aos Questionamentos	1,0	
Valor Total do Item		3,0	0,0

NOTA FINAL **0,0**

Observações

- (1) Para os itens - valor máximo de "1,0" - observar a seguinte correspondência/equivalência de nota (coluna "Nota Obtida"):
(0,0) *Item Incorreto ou Não Desenvolvido;*
(0,3) *Item Fracamente Desenvolvido e/ou Interpretação/Análise/Resultado Fraco (a Desejar);*
(0,5) *Item Parcialmente Desenvolvido e/ou Interpretação/Análise/Resultado Parcialmente Correto;*
(0,7) *Item Muito Bem Desenvolvido e/ou de Muito Boa Interpretação/Análise/Resultado (Apesar de Incorreções);*
(1,0) *Item Plenamente Desenvolvido e/ou Interpretação/Análise/Resultado Correto.*
- (2) Trabalho entregue, mas não apresentado no seminário.
(3) Trabalho não entregue e não apresentado.
(4) Caderno físico não entregue (apenas versão digital).

Figura 3. Ficha de avaliação aplicada para os seminários (Tópicos Especiais).

3 Resultados

A tabulação dos valores coletados por meio dos *Instrumentos de Reconhecimento e Percepção do Projeto/Programa*, associada às entrevistas conduzidas pelos grupos com os gerentes dos projetos/programas corporativos, permitiu a elaboração dos achados e do quadro-síntese global, expresso na Figura 4 (aqui estão indicadas as médias aritméticas simples, para o conjunto de 10 [pelo tópico anterior, acredito que seriam 8] projetos/programas avaliados, referentes a cada um dos itens constantes no instrumento). Para a qualificação dos resultados, foi considerado o intervalo de valores obtidos (mínimo de 3,18 para o item “Ações de Divulgação”, e máximo de 4,78 para “Importância para a Instituição”) e a distribuição das médias, observada a expressiva concentração entre a faixa de 4,00 a 4,50: 15 de 27 itens. Portanto, tendo em vista o intervalo predominante, assumiu-se que aquelas variáveis com média acima de 4,50 (de um máximo de 5,00, conforme o sistema de mensuração adotado) seriam classificadas como de desempenho superior; aquelas entre 4,0 e 4,5 contemplariam desempenho mediano; por fim, as que estivessem abaixo de 4,00 compreenderiam os cenários negativos, ou de atenção.

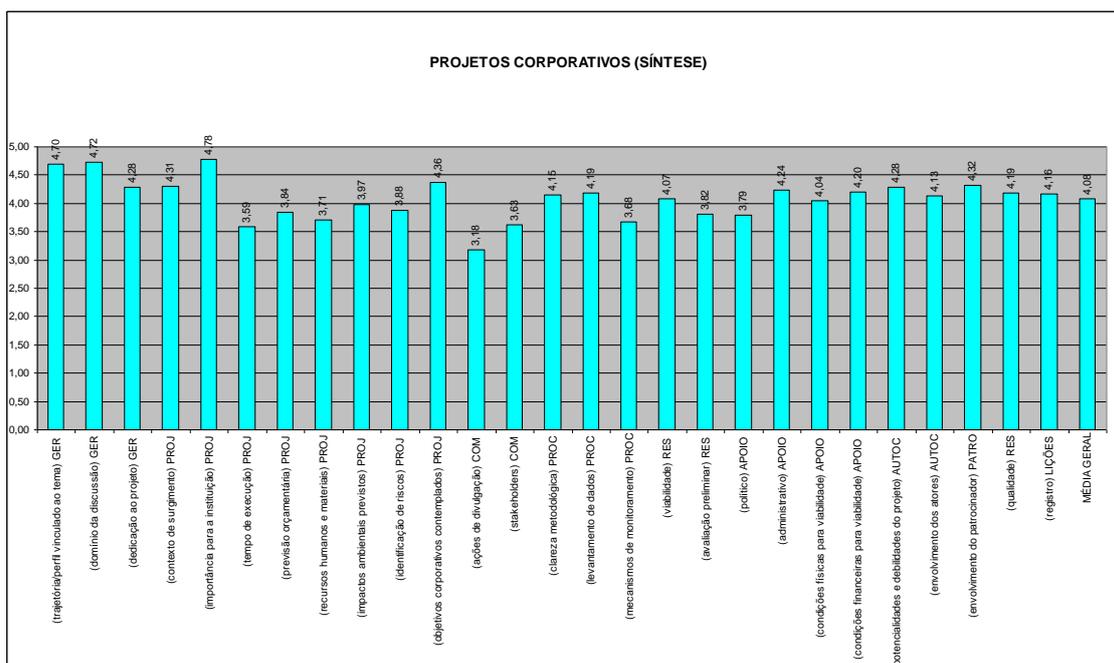


Figura 4. Quadro-síntese global das médias obtidas para o conjunto de projetos/programas corporativos.

A média geral da amostra (de todos os itens, para todos os projetos/programas), alcançou 4,08, para um desvio padrão de 0,36. Destacaram-se como aspectos positivos (a) a *trajetória e o perfil do gerente vinculado ao tema do projeto/programa* (4,70), (b) o seu *domínio da discussão* (4,72), (c) bem como a *importância do tema para a Câmara dos Deputados* (4,78). O desempenho das variáveis exprime o reconhecimento da qualificação do

gerente, bem como da relevância do projeto/programa para a instituição – o que aponta para uma adequada escolha dos eixos de ação do planejamento estratégico.

Por outro lado, foram aspectos negativos: (a) *identificação dos riscos* (3,88), (b) *previsão orçamentária* (3,84), (c) *avaliação preliminar dos resultados* (3,82), (d) *apoio político* (3,79), (d) *recursos humanos e materiais* (3,71), (e) *mecanismos de monitoramento* (3,68), (f) *stakeholders* (3,63), (g) *tempo de execução* (3,59) e (h) *ações de divulgação* (3,18). As variáveis parecem exprimir, conjuntamente, dificuldades de articulação e comunicação entre envolvidos (*sociedade Câmara*) e a necessidade de uma melhor estruturação dos projetos/programas corporativos.

Em caráter sugestivo, as análises oriundas da articulação entre a tabela síntese e as entrevistas permitiram aos alunos tecer considerações sobre aspectos que poderiam ser aprimorados, a incluir:

- 1. Identificação de Riscos** – A considerar a ambiência da gestão estratégica, percebeu-se a necessidade em habilitar os gerentes, e demais interessados, quanto aos riscos envolvidos, condição basilar para o sucesso dos projetos/programas corporativos.
- 2. Previsão Orçamentária** – Verificou-se que a percepção orçamentária nos projetos/programas corporativos é pouco clara. Recomenda-se planejar as demandas por recursos materiais com antecedência, tendo em vista o tempo usualmente despendido nos procedimentos licitatórios.
- 3. Avaliação Preliminar dos Resultados** – É fundamental estabelecer critérios objetivos para a avaliação dos produtos vinculados aos projetos/programas corporativos, quantificando e qualificando os correspondentes impactos.
- 4. Apoio Político** – Para o efetivo sucesso do planejamento estratégico numa Casa Legislativa como a Câmara dos Deputados, é fundamental a obtenção do apoio político para a gestão estratégica. As análises permitiram identificar que, em vários casos, o discurso das ações é apenas tangencial aos interesses legislativos. A legitimação do papel do gerente, também na instância política, é essencial para o bom termo da gestão estratégica.
- 5. Recursos Humanos e Materiais/Capacitação** – Parece essencial ampliar o quadro de envolvidos nos projetos/programas corporativos, uma vez que as equipes são reduzidas em relação às tarefas esperadas para o alcance dos produtos previstos nas declarações de escopo. Tendo em vista a perspectiva temporal de longo prazo na instituição, seria recomendado alargar o quadro de servidores efetivos participantes de projetos/programas corporativos, evitando-se alterações frequentes nas equipes de desenvolvimento desses projetos/programas. Caberia também disseminar o uso de ferramentas de acompanhamento, como o *MSPProject®* Corporativo, adaptando-o às necessidades da Câmara dos Deputados. A considerar a dificuldade em oferecer dedicação exclusiva ao gerente do projeto/programa, sugere-se reestruturar as equipes de trabalho nos departamentos e órgãos, para evitar uma sobrecarga de tarefas. Ações

de remanejamento e sensibilização são fundamentais. Cabe igualmente estabelecer mecanismos de acompanhamento e avaliação dos membros da equipe dos projetos/programas corporativos, bem como capacitar os servidores sobre o planejamento estratégico, para evitar dificuldades oriundas do desconhecimento das ações em curso na Casa Legislativa. Importa ainda qualificar os gerentes em habilidades de natureza gerencial (há conhecimento técnico, mas não exatamente de gestão).

6. **Mecanismos de Monitoramento** – Há necessidade em desenvolver/aplicar teorias, metodologias e ferramentas que permitam avaliar os resultados dos projetos/programas corporativos, em tempo hábil, estabelecendo indicadores claros e objetivamente mensuráveis. Aparentemente a carga de subjetividade para a qualificação dos produtos compromete a verdadeira importância do alcance das ações. Para a melhoria no desempenho dos projetos/programas corporativos, especialmente considerando etapas futuras dos ciclos da gestão estratégica na Câmara dos Deputados, é fundamental fomentar a rotina de registro das lições aprendidas. Ali seria consolidado um repositório de experiências que facilitariam o desenvolvimento de tarefas afins.

7. **Stakeholders** – A identificação correta dos *stakeholders* é fundamental para o sucesso dos projetos/programas corporativos. Percebeu-se que a tarefa ainda não é clara o suficiente para garantir um adequado envolvimento entre as partes afetadas.

8. **Tempo de Execução** – Talvez resultado da falta de experiência em gestão por parte de alguns gerentes de projeto/programa, identificou-se a necessidade de melhor adequar o tempo de execução dos programas às perspectivas da gestão estratégica da instituição. Seria recomendada a sincronia entre as Legislaturas e os cronogramas.

9. **Plano de Comunicação (Ações de Comunicação)** – Variável com avaliação mais baixa em toda a pesquisa, resulta da frágil comunicação interna existente no planejamento estratégico, o que leva a um cenário de desconhecimento e pouca colaboração – conforme as condições da pesquisa. Para reverter o quadro, caberia criar equipe com competência técnica para elaborar os planos de comunicação não apenas para os projetos/programas corporativos, como também para o próprio planejamento estratégico da instituição. A comunicação deve acontecer em todos os níveis e entre todos os envolvidos, podendo ocorrer por sistemáticas de reuniões locais, setoriais, departamentais, institucionais, etc. A promoção de oficinas, cursos e palestras – em proporção maior àquela existente à época de realização da pesquisa – sobre temas vinculados à gestão estratégica igualmente seria relevante.

4 Conclusões

Os resultados da investigação apontaram como ponto prioritário melhorar a *estratégia de comunicação* para os projetos/programas da Casa, bem como a clareza quanto à delimitação clara dos produtos a serem alcançados. Foram recomendações resultantes das análises: (a)

compatibilizar o perfil do gerente ao projeto/programa; (b) estabelecer claros mecanismos de monitoramento e controle; (c) ampliar o envolvimento dos servidores; (d) promover uma avaliação mais crítica dos gerentes em relação às potencialidades e debilidades do projeto; (e) definir claros indicadores de qualidade; (f) registrar sistematicamente todo o conhecimento aprendido durante o projeto; e (g) aprimorar o entendimento dos custos efetivos associados às ações.

A experiência, que deve ser entendida em seu contexto acadêmico, revela a necessidade de fomentar rotinas que valorizem a captura de impressões dos servidores da Casa sobre o planejamento estratégico, especialmente aqueles que não participaram das etapas presentemente em curso – como ocorreu com parte significativa da turma de Tópicos Especiais. Tendo em vista que, numa instituição como a Câmara dos Deputados, todos os servidores estão envolvidos com as novas práticas associadas à gestão estratégica e serão (ou estão sendo) afetados por elas, são prementes iniciativas que valorizem a coleta e a avaliação de distintas percepções.

Do ponto de vista metodológico, a análise crítica sobre o processo de efetivação da pesquisa indica que: (a) para casos futuros, há necessidade de aprimorar o instrumento de percepção aplicado; (b) a amostra foi restrita (apenas alunos da turma responderam) e, portanto, para maior validade deve ser ampliada; (c) durante o período de realização das palestras, boa parte dos projetos estava ainda num momento inicial de execução – o que significa não haver ainda produtos suficientes ou experiência de realização consolidados (muitos projetos tiveram sua portaria de início assinada em 15 de março de 2010, enquanto as avaliações ocorreram até junho de 2010).

A investigação conduzida apresenta algumas feições peculiares: foi uma pesquisa de impressões, com número reduzido de entrevistados, e contempla uma análise empírica não probabilística e intencional. Não pode ser considerada como ilustrativa do universo, ou seja, o conjunto de membros da *sociedade Câmara dos Deputados*, embora alcance importantes achados sobre a gestão estratégica na instituição, particularmente quanto aos projetos/programas corporativos. É válida desde que interpretada enquanto aplicação introdutória, por isso a natureza de piloto ou protótipo, de um instrumento de reconhecimento e percepção, componente da fase de reconhecimento de opiniões.

A partir da aplicação dos procedimentos aqui descritos, bem como dos resultados obtidos, recomenda-se que as estratégias de avaliação de projetos e programas corporativos devem ser rotineiras e assumir experiências prévias, como a que aqui se desenvolveu, especialmente buscando capturar impressões de servidores não envolvidos com o planejamento estratégico. Entende-se que a sistemática de planejamento estratégico, para um coerente desempenho, deve se vincular necessariamente a etapas de monitoramento e controle de desempenho.

5 Referências

BOTELHO, Cássia Regina Ossipe Martins; MELO, Maria Raquel Mesquita. Planejamento e gestão estratégica na Câmara dos Deputados: quebrando paradigmas. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília: CONSAD, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Programa de Pós-Graduação. **Projeto pedagógico do curso de especialização em gestão pública legislativa**. Brasília, 2009a. Documento de circulação interna.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Executiva. **Gestão estratégica no Ministério da Justiça 2009**. Brasília: Secretaria Executiva/MJ, 2009b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Guia de referência do sistema de planejamento e gestão**. Brasília: Tribunal de Contas da União, Seplan, 2008.

COUTINHO, André Ribeiro; KALLÁS, David (org.). **Gestão da estratégia: experiências e lições de empresas brasileiras**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Alinhamento: utilizando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006a.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Balanced Scorecard/mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006b.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios**. 17ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári da estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

Artigo recebido em: 14/05/2012

Artigo aceito para publicação em: 17/09/2012



E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados

V. 5 N. 9, 2º Semestre de 2012

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v9i9>

Sumário

Editorial



EDITORIAL

Roberto Campos da Rocha Miranda 3

Expediente

EXPEDIENTE

4

Artigos

EXECUTIVO, CONGRESSO E PARLAMENTARES NA ESTRUTURA DE DELEGAÇÃO LEGISLATIVA DO BRASIL REPUBLICANO

6-23

Geralda Luiza Miranda

REFORMA POLÍTICA NO
PARLAMENTO BRASILEIRO:
CONSIDERAÇÕES A PARTIR DA
REJEIÇÃO POLÍTICA DO PROJETO
DE LEI 1210 DE 2007

24-51

Giovana Dal Bianco Perlin,
Nivaldo Adão Ferreira Júnior,
Aldenir Brandão da Rocha

A ASSOCIAÇÃO DE QUESTÕES
AOS PARTIDOS POLÍTICOS E AS
ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS NO
BRASIL

52-64

Adriano da Nobrega Silva

GESTÃO ESTRATÉGICA NO
PODER LEGISLATIVO: O CASO
DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DE MINAS GERAIS

65-83

André Sathler Guimarães,
Fabiano Peruzzo Schwartz,
Juliana Werneck de Souza, Maria
Raquel Mesquita Melo

A LEITURA DO DESEMPENHO: UMA
EXPERIÊNCIA PARA A DISCUSSÃO DE
PROJETOS/PROGRAMAS CORPORATIVOS
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Valério Augusto Soares de Medeiros



O nono número da E-legis combina artigos voltados para questões legislativas *stricto sensu* e trabalhos voltados para a avaliação dos processos de modernização da estrutura administrativa das Casas Legislativas.

Geralda Miranda abre o número analisando a evolução da estrutura de delegação legislativa no Brasil republicano, identificando a centralidade do Executivo no processo decisório no pós-30 e evidenciando o aumento da capacidade de controle da delegação por parte do Poder Legislativo a partir de 1988 em **Executivo, Congresso e parlamentares na estrutura de delegação legislativa do Brasil republicano**. Na busca do entendimento do fenômeno “rejeição política”, descarte de uma matéria sem o enfrentamento da votação plenária, Nivaldo Adão Ferreira Júnior, Giovana Dal Bianco Perlin, Aldenir Brandão da Rocha apresentam a **Reforma política no parlamento brasileiro: considerações a partir da rejeição política do Projeto de Lei 1210 de 2007**. Em seguida, Adriano Silva leva o leitor a avaliar o processo democrático com o fito de compreender o que leva os eleitores a decidir por um candidato ao invés de outro em **A associação de questões aos partidos políticos e as eleições presidenciais no Brasil**.

Voltando-se para o funcionamento das Casas Legislativas, André Sathler Guimarães, Fabiano Peruzzo Schwartz, Juliana Werneck de Souza e Maria Raquel Mesquita Melo abordam, de acordo com o método histórico-descritivo, os antecedentes e as motivações; os momentos-chave; as facilidades e dificuldades, os resultados alcançados e os desafios futuros da **Gestão Estratégica no Poder Legislativo: o Caso da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**. Finalizando o número, e dentro do escopo dos estudos sobre gestão estratégica, Valério Medeiros discute critérios e parâmetros de avaliação do planejamento estratégico na Câmara dos Deputados, a partir de uma experiência letiva, em **A leitura do desempenho: uma experiência para a discussão de projetos/programas corporativos na Câmara dos Deputados**.

Boa leitura!



EXECUTIVO, CONGRESSO E PARLAMENTARES NA ESTRUTURA DE DELEGAÇÃO LEGISLATIVA DO BRASIL REPUBLICANO

Geralda Luiza Miranda*

Resumo: Analisa a evolução da estrutura de delegação legislativa no Brasil republicano, identificando a centralidade do Executivo no processo decisório no pós-30 e evidenciando, ao mesmo tempo, o aumento da capacidade de controle da delegação por parte do Poder Legislativo a partir de 1988. A análise orienta-se pela argumentação de Shugart e Carey sobre os fundamentos da delegação legislativa.

Palavras-chave: Delegação legislativa. Processo decisório. Congresso Nacional. Poder Executivo. Poder Legislativo.

Abstract: Analyzes the evolution of legislative delegation's structure in republican Brazil, identifying the centrality of the Executive in the process of decision making in the post 1930's and showing, at the same time, the increasing ability to control the delegation by the Legislative from 1988. The analysis is guided by the argumentation of Shugart and Carey on the grounds of the legislative delegation

Keywords: Legislative delegation. Decision-making process. National Parliament. Executive and legislative branches of government.

1 Introdução

A avaliação da distribuição de prerrogativas legislativas entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo mostra a centralidade deste no processo decisório brasileiro, no pós-30. Embora se apresentando como elementos de continuidade dessa tradição, na medida em que estabelecem ou sancionam uma das mais amplas delegações de poder legislativo ao Executivo

* Mestre e doutora em Ciência Política, professora da Universidade Federal de Minas Gerais (geraldaluiza@fafich.ufmg.br)

da história brasileira, a Constituição de 1988 e as reformas constitucionais das duas últimas décadas apresentam-se, também, como elementos de descontinuidade, conquanto institucionalizam mecanismos mais efetivos de controle da delegação ao Executivo a serem acionados ou não, dependendo dos resultados do jogo político-partidário.

Shugart e Carey (1992, 1998) argumentam que o equilíbrio estabelecido entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na estrutura de delegação legislativa depende, entre outras coisas, do tipo de sistema partidário. Em sistemas políticos com partidos fracos, a capacidade decisória do Poder Legislativo é diminuída pela centralidade adquirida pelo parlamentar individual, implicando maior disposição dos próprios parlamentares para delegar ao Poder Executivo um papel mais proativo no processo legislativo, conformando o que esses autores denominam Modelo do Segredo Ineficiente, que se aplicaria, inclusive, ao Brasil. O argumento desenvolvido neste estudo é o de que, a partir da Constituição de 1988, a delegação legislativa ao Executivo faz-se em bases diferentes que as vigentes no período anterior.

Inicialmente, são discutidos os fundamentos da distribuição de prerrogativas legislativas aos Poderes Executivo e Legislativo. Em seguida, é analisada a evolução das prerrogativas legislativas do Poder Executivo no sistema político do Brasil republicano, mostrando a centralidade adquirida por esse poder, seja por usurpação, seja por delegação do próprio Poder Legislativo. Posteriormente, a distribuição de prerrogativas legislativas entre o Executivo e Legislativo, instituída pela Constituição de 1988, é contrastada com essa trajetória histórica, apontando-se, simultaneamente, as alterações instituídas no período pós-constitucional. Finalmente, são analisadas as alterações nas prerrogativas dos parlamentares e dos partidos, mostrando que, a despeito da forte delegação ao Executivo, o Congresso possui hoje maior capacidade de controle dessa delegação, em virtude do maior poder conferido aos partidos para controlar a atuação de seus membros.

2 Os fundamentos da delegação ao Executivo

As funções que têm sido tradicionalmente atribuídas às assembleias legislativas compreendem a representação de interesses, a deliberação e o compromisso entre forças políticas, o recrutamento de elites, a legitimação ou promoção do apoio público ao governo ou ao sistema político, a tomada de decisões sobre políticas públicas, e, por fim, o controle e fiscalização da administração (ASTIZ, 1975; MEZEY, 1975). A análise das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo tem tido como foco, principalmente, essas duas últimas funções, sendo que, no processo de tomada de decisões, Executivo e Legislativo são vistos como competidores; no controle e fiscalização da administração, o Legislativo adquire preeminência. Obviamente, como ressalta Mezey (1975, p. 47), a disputa entre Executivo e Legislativo pelo poder decisório reflete as ações dos verdadeiros competidores pelo poder político: “partidos, grupos de interesses, funcionários, chefes militares, presidentes e outros

membros da elite.” Mas o que ou qual dos Poderes influencia a estrutura de delegação legislativa?

A influência exercida pelo Legislativo na estruturação da delegação legislativa é vista como função dos seguintes fatores: (i) as limitações que são impostas ao Legislativo pelo Executivo, o que distingue o primeiro em instâncias deliberativas ou consultivas (BLONDEL, 1969); (ii) as prerrogativas que o Executivo transfere ao Legislativo (ASTIZ, 1975); e, por fim, (iii) as funções que o Legislativo cumpre no processo de tomada de decisões e as limitações que impõe ao Executivo, seja por sua simples presença, seja pelas prerrogativas que detém (MEZEY, 1975). Funções e limitações que servem para caracterizá-lo, de acordo com Mezey (1975), em ativo, reativo, consultivo ou legitimador.

O limite da classificação de Mezey (1975) são os sistemas políticos em que um Executivo detentor de fortes prerrogativas emerge antes da constituição de um Legislativo capaz de atuar de forma representativa e com recursos para se institucionalizar, como ocorreu no Brasil (SOUZA, 1983). Nesse caso, pela própria precedência de um Executivo dotado de prerrogativas decisórias importantes, como é comum nos sistemas latino-americanos (COX; MORGENSTERN, 2002)¹, não cabe a imagem de um Legislativo impondo limitações, sendo usurpado ou delegando prerrogativas ao Executivo.

Outro aspecto a ser salientado na análise da influência do Legislativo no processo decisório é que a simples descrição de suas prerrogativas diz muito pouco sobre sua efetiva capacidade. Nesse ponto, a capacidade dos partidos para organizar a ação dos parlamentares emerge como variável de peso (BLONDEL, 1969; MEZEY, 1975). Para Mezey (1975, p. 54),

Os legisladores podem ter a iniciativa de soluções de problemas, mas, se suas proposições não foram concretizadas, o simples ato de sugerir não constitui participação real no processo decisório. Se apenas discursos de apoio são permitidos no legislativo e o governo não permite sequer a discordância privada, então não houve deliberação sobre as proposições. E se os votos contrários não são permitidos ou possíveis, o simples ato de votar sim não significa que o legislativo tenha participado neste aspecto do processo.

O modelo analítico proposto por Carey e Shugart (1998) reúne essas diversas variáveis. No entendimento dos autores, a estrutura da cadeia de delegação legislativa resulta de três fatores: (i) o grau de participação do Executivo na elaboração das regras constitucionais; (ii) a capacidade dos parlamentares para coordenar sua ação legislativa, mais especificamente para resolver problemas de barganha, o que está relacionado com o grau de coordenação parlamentar que podem apresentar, inclusive, sua disciplina nas votações; (iii) as condições que permitem às assembleias controlar a perda de agência na delegação. Essas condições variam, segundo os

¹ Cox e Morgenstern (2002) elaboram uma tipologia da dinâmica de funcionamento do presidencialismo latino-americano: o tamanho da base de apoio do presidente (minoritário ou majoritário), o tipo de estratégia que ele utiliza para angariar apoio da assembleia e o tipo de reação desta. A discussão aqui está centrada nos estímulos presentes na estruturação do processo decisório, e não em sua dinâmica.

autores, com: (a) o grau de convergência entre as preferências do Executivo e do Legislativo; (b) a possibilidade de vetar as iniciativas do Executivo e de modificar a delegação; (c) a existência de atores externos com controle sobre a constitucionalidade².

Se os ocupantes dos cargos executivos dominam o processo de elaboração constitucional, especialmente em situações de violência, há, de acordo com Carey e Shugart (1998), usurpação de prerrogativas legislativas; se sua participação não ocorre em situações de violência, há delegação. Os poderes delegados podem ser ativos ou reativos, e essa distinção relaciona-se com a capacidade do Executivo de alterar o *status quo* e ou reverter as decisões do Legislativo:

Os poderes reativos são aqueles por meio dos quais o executivo pode manter a política pública mesmo se os legisladores preferem um estado diferente [...]. Poderes reativos são, portanto, “conservadores”, no sentido de que permitem ao executivo evitar mudanças que de outra forma ocorreriam. Poderes ativos, por outro lado, são poderes que permitem ao executivo efetuar mudanças que o legislativo não teria iniciado por sua própria iniciativa (CAREY; SHUGART, 1998, p. 4).

Poderes ativos fornecem, portanto, capacidade ao executivo para elaborar leis, competindo com o Legislativo. São definidos por Carey e Shugart (1998, p. 150-156) como “poder de decreto”, que se distingue em poder de agir em situações de emergência e em poder de legislar em áreas e por períodos definidos previamente. Eles podem ser delegados constitucionalmente ou mediante solicitações eventuais à assembleia, e são diferentes da prerrogativa do Executivo de elaborar normas e procedimentos para implementação de leis, comumente denominados decretos. O poder de decreto pode ser avaliado em seu aspecto processual: se o decreto é transformado ou não em lei imediatamente e, em caso positivo, se esta depende ou não da apreciação posterior da assembleia. Nos casos em que o projeto torna-se lei imediatamente, a assembleia tem de enfrentar os custos da não ratificação da iniciativa; nos outros casos, ela fica constrangida em suas alternativas de políticas pelo poder de agenda do executivo. Tendo por referência essa discussão, é avaliada, na próxima seção, a evolução das prerrogativas do Executivo no sistema político do Brasil republicano.

3 A centralidade do Executivo no processo decisório do Brasil republicano

Desconsiderando as Constituições promulgadas por decreto presidencial de 1937 e 1969, e a de 1967, que foi elaborada sob regime de exceção, as quais, como não poderia deixar de ser, centralizaram fortemente a iniciativa do processo decisório no Executivo, a natureza das prerrogativas legislativas constitucionais desse Poder alternou-se entre mais reativa, com as

² Terry M. Moe, como chama a atenção Figueiredo (2001), propõe um modelo que tem por fim avaliar, especialmente, a influência da burocracia e do presidente na formulação e implementação de políticas. Para Moe, o entendimento da estruturação desses processos depende da compreensão do desenvolvimento das motivações e lógica de comportamento do Congresso, da Presidência da República, das cortes, dos grupos de interesse e das agências burocráticas. Para os objetivos aqui pretendidos, o modelo proposto por Carey e Shugart (1998) é mais parcimonioso.

Constituições de 1891 e 1946, e fortemente proativa nas de 1934 e 1988. Uma representação limitada dos interesses³ e a presença de sistemas partidários constituídos por partidos fracos e descentralizados, pouco nacionalizados e institucionalizados, também foram uma constante até a década de 1990, o que explicaria, de acordo com Shugart e Carey (1992, 1998), a forte delegação de prerrogativas legislativas ao Executivo também em contextos democráticos.

As explicações para a delegação de prerrogativas proativas ao Executivo, encontradas na literatura brasileira, variam com o período analisado e a perspectiva utilizada: no regime militar, ela teria sido estimulada pela complexidade das decisões e a urgência com que deveriam ser tomadas (BARROS, 1975) ou pela restrição do debate, fomentada pelas decisões em torno de políticas desenvolvimentistas (MENDES, 1975). Teria sido mantida, em 1988, para “evitar as “deficiências históricas” do Congresso: sua demora e falta de conhecimento especializado para tomar decisões” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 275) ou em virtude da “[i]nércia institucional, ou mais tecnicamente, a natureza *path dependence* de poderes em mãos do Executivo e de lideranças dos grandes partidos a este aliados” (SANTOS, 2006, p. 282). Urgência e complexidade das decisões, ausência de conhecimento especializado e morosidade estão relacionadas com os problemas de barganha que, de acordo com Carey e Shugart (1998), também estimulam a forte delegação ao Executivo, relacionando-se, em maior ou menor medida, com a configuração do sistema partidário.

Até 1930, as prerrogativas legislativas presidenciais estavam limitadas a instrumentos de reação (sanção e veto), mas exigia-se esforço significativo do Congresso para rejeitar o veto presidencial: dois terços de cada Casa legislativa (art. 37, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891). A partir de 1934, coincidindo, portanto, com a emergência do Estado Desenvolvimentista, o Executivo adquire ou usurpa prerrogativas decisórias importantes no âmbito das políticas regulatórias e redistributivistas e, exceto em 1934 e 1946, também no das políticas de caráter distributivista (Souza, 1983).

Em 1934, o Executivo adquire poderes ativos exclusivos, em matérias relacionadas à administração pública e ao orçamento, e compartilhados com a Câmara e o Senado no âmbito das políticas fiscal, monetária e de defesa nacional. Paralelamente, diminui-se o esforço do Congresso para rejeitar o veto presidencial, reduzindo-se para maioria absoluta o *quorum* (art. 45, 50 e 56, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934). Em 1937, o Executivo delega a si mesmo a prerrogativa de iniciar legislação em praticamente todas as áreas e, em caso de exigência e necessidade, ou nos períodos de recesso e de dissolução do Congresso, poderia fazê-lo, e efetivamente o fez, por decretos-leis (art. 13, 14, 64 e 65, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937).

³ Em 1930, a participação eleitoral ficou em 5% da população adulta; em 1945, ela amplia-se para 13,4%, chegando, em 1962, a 20%. Apesar desse aumento, parlamentares comunistas foram cassados e os analfabetos foram excluídos (SANTOS, 2007). Kinzo (2004) diz que o eleitorado em 1960 correspondia a 43% da população adulta; no início da década de 1980, ele quase duplicou, atingindo, em 2002, a cifra de 94% desse universo.

De 1937 a 1946, autarquias, institutos e conselhos substituem a representação parlamentar, funcionando como instâncias de consulta, formulação e deliberação de políticas. Desenvolve-se, então, um corpo burocrático altamente especializado que, sob a coordenação presidencial direta e relativamente imune a interferências políticas e sociais, centraliza todas as decisões (ASTIZ, 1975; BARROS, 1975; SOUZA, 1983).

Em 1946, o Congresso readquire importância no processo decisório. A assembleia delega ao Executivo a exclusividade de iniciativa legislativa apenas na área administrativa, mas permite-lhe compartilhar a iniciativa de leis orçamentárias, financeiras e tributárias. Restringidas as prerrogativas legislativas do Executivo, em relação ao período anterior, amplia-se, como em 1891, seu poder de reagir às iniciativas legislativas: dois terços do Congresso passam a ser exigidos para rejeição do veto presidencial (art. 65, 67, 70, 87, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946). A representatividade do Poder Legislativo amplia-se em relação ao período anterior ao golpe de 1937, mas os partidos e, conseqüentemente, o Poder Legislativo, ainda carecem de recursos para se institucionalizar. As burocracias, instaladas, então, em conselhos, agências estatais e grupos executivos, continuam a deter o monopólio das políticas de desenvolvimento econômico e social (ASTIZ, 1975; BARROS, 1975) ou, como salienta Souza (1983), das políticas regulatórias e redistributivistas. Ficam sob a área de influência dos parlamentares as políticas de caráter distributivista ou, como diz Santos (2007), as de natureza alocativa.

A tendência de isolar as decisões políticas substantivas em órgãos burocráticos encontra seu ponto mais alto durante os governos militares. Naquele período, logra-se maior coordenação entre as diversas agências estatais, administradas por tecnocratas desenvolvimentistas, como dizem Barros (1975) e Mendes (1975), ou, como salienta Martins (1985), por uma burocracia dotada de um *ethos* empresarial. Em 1967, como em 1937, os ocupantes do Executivo usurpam a prerrogativa de iniciar legislação sobre qualquer matéria, sendo que, nas áreas financeira, administrativa e orçamentária, essa prerrogativa torna-se exclusiva. As iniciativas do presidente da República deviam ser apreciadas por cada Casa legislativa em até 45 dias. Findo esse prazo sem apreciação, elas eram consideradas aprovadas. O presidente podia ainda solicitar ao Congresso delegação para legislar sobre matérias específicas e urgência na tramitação de seus projetos, o que significava que os mesmos deveriam ser apreciados em 40 dias (art. 50, 54, 55, 60 e 67, da Constituição do Brasil de 1967).

Com a imposição do bipartidarismo e a Emenda Constitucional n. 1, de 1969, restou aos legisladores a possibilidade de “carimbar” os decretos-leis apresentados pelo Executivo, que entravam em vigor na data da edição, não podiam ser emendados e, caso não fossem apreciados em 60 dias, eram considerados aprovados (art. 55, da Constituição do Brasil de 1967). Além de fortes poderes ativos, os governos militares contaram com forte prerrogativa para reagir às iniciativas congressuais: seu veto só poderia ser sobrestado por dois terços da Câmara e dois

terços do Senado (art. 62, da Constituição do Brasil de 1967; art. 59, da Emenda Constitucional n. 1, 1969).

A Constituição de 1988 manteve os fortes poderes proativos do Executivo instituídos no regime militar, ampliando-se, inclusive, o escopo das áreas sobre as quais suas iniciativas exclusivas podem incidir. Não obstante a forte delegação de prerrogativas legislativas, os instrumentos de reação do Congresso a essas iniciativas e de controle da administração pública foram fortalecidos, inclusive por iniciativas pós-constitucionais.

4 As prerrogativas dos Poderes Executivo e Legislativo na vigência da Constituição de 1988

Os constituintes de 1988, seguindo a estratégia adotada pelos governos autoritários em 1937 e em 1967, dotaram o Executivo com o “poder de decreto provisório”, como dizem Carey e Shugart (1998). A medida provisória, como o decreto-lei, entra em vigor na data da edição, o que limita a manifestação das preferências dos parlamentares e deixa ao Legislativo o ônus de legislar sobre seus efeitos, caso a rejeite. Diferentemente do decreto-lei, que era considerado aprovado se não apreciado em 60 dias, a medida provisória é considerada rejeitada se não apreciada no prazo previsto (art. 62, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Os instrumentos que permitem a reação do Legislativo à medida provisória, além da rejeição explícita, foram ampliados em relação ao instituído no período militar e fortalecidos com a Emenda Constitucional n. 32, de 2001. Em primeiro lugar, são permitidas emendas ao projeto enviado pelo Executivo, o que não era permitido no decreto-lei, embora a possibilidade de ocorrer emendamento seja mais restrita pelo menor prazo de tramitação da medida provisória, tendo em vista os estabelecidos para os outros tipos de iniciativa legislativa. Em segundo lugar, com a Emenda 32, foi proibida a prática do Executivo de reeditar indefinidamente as medidas provisórias, o que tornava nula a previsão de rejeição por decurso de prazo. Passou-se a permitir apenas uma reedição⁴, e o Legislativo obrigou-se a apreciar essas medidas, instituindo o sobrestamento das votações – o “trancamento” da pauta – após o 45º dia de sua edição.

O escopo das matérias sobre as quais o Executivo podia legislar por meio de medida provisória foi deixado inicialmente livre, marcando, assim, uma diferença importante em relação ao decreto-lei, que só podia ser editado sobre matérias específicas. A restrição foi feita também pela Emenda 32. Porém, ao invés de definir claramente as matérias sobre as quais as medidas provisórias podem versar, essa emenda atribui competência legislativa residual ao

⁴ A reedição de medidas provisórias, como bem lembram Amorim Neto e Tafner (2002), não foi prevista no texto constitucional. O precedente foi aberto no Governo Sarney, quando o Congresso permitiu, em 1989, a reedição de uma medida provisória que integrava o Plano Verão e que não havia sido votada. Tentativas do Congresso para limitar ou impedir as reedições foram feitas em 1991 e 1997 (MAINWARING, 1999).

instrumento, permitindo que seja utilizado em todos os casos não enumerados nas vedações pontuais e limitações dispostas no texto constitucional⁵.

No que se refere à prerrogativa de iniciativa exclusiva, a Constituição de 1988, tendo-se por referência a de 1946, ampliou o número de matérias sobre as quais o Poder Executivo pode legislar, mantendo o quadro instituído pelos governos militares: matérias das áreas orçamentária, tributária e administrativa (art. 61). Como em 1937 e em 1967, restringiu-se a possibilidade dos parlamentares distribuírem benefícios a suas clientelas, na medida em que foi reduzido o montante de recursos passíveis de emendamento nas leis orçamentárias, impossibilitado o aumento de despesas na legislação iniciada pelos outros Poderes e, por fim, instituído o contingenciamento de receitas por parte do Executivo (art. 63).

Em relação ao quadro constitucional de 1967, os constituintes de 1988 mantiveram as prerrogativas do Executivo para solicitar delegação para legislar sobre assuntos específicos e tramitação urgente de seus projetos, alegando sua relevância e interesse público (art. 64 e 68). A aprovação automática de projetos em tramitação urgente, caso não apreciados no prazo, como ocorria durante os governos militares, é claro, não é mais prevista. Não obstante, como ocorre na tramitação especial de medida provisória, a urgência na tramitação de projetos de lei ordinária restringe sua apreciação e a possibilidade de emendamento, tanto por parte das comissões legislativas quanto por parte do plenário. Por fim, o Executivo adquiriu, em 1988, a prerrogativa de propor emendas à Constituição (art. 60), prerrogativa dos presidentes mais fortes do mundo (CAREY; SHUGART, 1998) e dos regimes autoritários brasileiros de 1937 e 1967.

Assim, as escolhas dos constituintes de 1988 não divergem muito das preferências dos presidentes que usurparam prerrogativas legislativas importantes nas décadas anteriores. Dois fatores parecem ter estimulado a ampla delegação: (i) evitar os problemas enfrentados durante o período de 1946 a 1964 – a paralisia e a morosidade decisórias –, como argumentam Figueiredo e Limongi (2006), que podem ser incluídos entre os problemas de barganha, mencionados por Carey e Shugart; (ii) as melhores condições para o controle da delegação. Entre estas, destacam-se: (a) a própria democracia, que abre a possibilidade de maior convergência entre as preferências do Executivo e do Legislativo, um fator que estimula o agenciamento; (b) a melhoria dos mecanismos de controle de delegação tradicionais, entre eles, a diminuição do *quorum* para rejeição do veto presidencial, que passou para maioria absoluta do Congresso (art. 66 e 84, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), e o aprimoramento de instrumentos do sistema de controle horizontal.

⁵ As vedações elencadas no §1º do artigo 62 são: matérias relacionadas a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares (ressalte-se que créditos extraordinários são permitidos); iniciativas que visem a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; aquelas reservadas a lei complementar; e as já disciplinadas pelo Congresso ainda pendentes de avaliação quanto a sanção ou veto presidencial.

Entre esses instrumentos, como salienta Figueiredo (2001), destaca-se, em primeiro lugar, o Tribunal de Contas da União, órgão do Poder Legislativo cuja função é fiscalizar os atos financeiros e orçamentários da administração pública. A Constituição de 1988 apresenta diversas iniciativas tendentes a fortalecer a capacidade fiscalizadora desse órgão: (i) a redução, em relação ao instituído em 1946 e 1967, de sua dependência em relação ao Executivo, na medida em que dois terços de seus membros passam a ser nomeados pelo Congresso⁶; (ii) a exigência de concurso público para preenchimento dos cargos, o que imprime maior autonomia e capacitação técnica à burocracia; (iii) a ampliação de suas atividades e dos mecanismos de punição à sua disposição. Em segundo lugar, a Constituição manteve outros instrumentos de controle, tais como, as comissões parlamentares de inquérito, a possibilidade de convocação de ministros e os pedidos de informação. Nesse ponto, cabe destacar a alteração constitucional introduzida pela Emenda Constitucional de Revisão n. 2, de 1994, que amplia a possibilidade de convocação para todas as autoridades subordinadas à Presidência da República.

Assim, considerando que o agenciamento está relacionado com a capacidade dos mandantes de controlar e processar a informação sobre as ações dos agentes (LUIA; MCCUBBINS, 1995), a melhoria da estrutura organizacional e de informações do Congresso também pode ser vista, como ressaltam Carey e Shugart (1998), ao lado da democracia, como um estímulo à delegação ao Executivo em 1988. O aumento do número de audiências públicas, de requerimentos de informação e de convocação de ministros, como relatado por Figueiredo (2001), evidencia a utilização desses instrumentos pelo Congresso.

Mas a efetividade dos instrumentos de controle congressional sobre o Executivo é dependente da capacidade dos partidos para agir de forma concertada. Isto porque os partidos políticos são, como as próprias assembleias, atores coletivos e, enquanto tais, reféns de inúmeros problemas de ação coletiva. Sua capacidade para colocar em funcionamento os mecanismos informacionais e de controle do agenciamento está estreitamente relacionada com a capacidade das lideranças para coordenar a atuação de suas bancadas.

5 Ação individual *versus* Ação partidária no Poder Legislativo brasileiro

A diminuição do poder do parlamentar individual no processo legislativo e, de forma correlata, o aumento do poder das lideranças dos partidos para coordenarem a ação dos membros que os integram foram favorecidos, no período pós-constituente, pelo aumento das prerrogativas das lideranças partidárias no processo legislativo, em geral, e por alterações no processo de deliberação das leis orçamentárias, em particular.

A centralização do processo legislativo nas mãos das lideranças teve início na Assembleia Nacional Constituinte, especificamente no Regimento que regulamentou os trabalhos de

⁶ Constituição (1988), art. 49. Na Constituição de 1946 (art. 76) e na de 1967 (art. 73), a totalidade dos ministros do TCU eram escolhidos pelo Presidente da República.

elaboração da Carta de 1988. As inovações foram incorporadas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989), que revogou o regimento de 1972, bem como assimiladas pelo Regimento Comum, que regula a dinâmica do Congresso Nacional, e pelo Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 17), ambos de 1970, por meio de alterações promovidas via resoluções posteriores à promulgação da Carta em vigor (GOMES, 2006; MIRANDA, 2010).

De forma sucinta, a nova estrutura de delegação legislativa, no âmbito congressional, centraliza o processo decisório nas mãos dos líderes partidários, especialmente os da maioria, o que tem imprimido ao processo legislativo atual uma dinâmica diferente daquela que vigorou no período democrático de 1946-1964: os parlamentares tornaram-se fortemente dependentes dos recursos distribuídos pelos líderes para maximizar suas preferências em torno de políticas e de cargos. Isto porque as lideranças partidárias detêm as prerrogativas de indicação dos nomes para a ocupação de posições de poder dentro das casas legislativas, especialmente nas comissões, e aquelas que as colocam como maximizadoras ou facilitadoras das estratégias legislativas dos parlamentares; por exemplo, representando as bancadas na apresentação de requerimentos diversos, encaminhando votações, constituindo, junto com as presidências, a pauta de votações.

Não há espaço, aqui, para tratar dessas prerrogativas, que, na verdade, já se encontram amplamente analisadas na literatura (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; MIRANDA, 2010). Cabe lembrar, no entanto, que a constituição dos órgãos internos da Câmara e do Senado é feita em duas etapas: a primeira envolve a divisão dos cargos entre os partidos; a segunda, a distribuição dos cargos entre os membros de cada partido. O critério de divisão dos cargos entre os partidos é o da proporcionalidade partidária e encontra-se constitucionalmente garantido. Este foi reforçado, na década de 2000, por duas iniciativas importantes: a adoção da proporcionalidade partidária resultante das urnas para toda a legislatura e a decisão do TSE de que o mandato é do partido e não do parlamentar (MIRANDA, 2009).

A observância da proporcionalidade partidária, dada pelas eleições, para a distribuição dos cargos legislativos, entrou em vigor em 2007. Até então, nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, previa-se que a mudança de partido pelo parlamentar implicava perda do cargo que ele ocupasse em razão da proporcionalidade dos partidos na Casa, exceto se os cargos fossem na Mesa Diretora. No entanto, a mudança de partido não trazia maiores prejuízos, pois bastava ao migrante esperar uma nova distribuição das vagas entre os partidos, o que era feito no início de cada sessão legislativa. Aumentada a proporcionalidade dos partidos que atraíram mais parlamentares, o migrante tinha, novamente, a possibilidade de integrar as comissões mais valorizadas. Na Câmara, a mudança nesse quadro foi feita pela Resolução 34, aprovada em 2005, que estabeleceu apenas uma distribuição da quota dos partidos nas comissões, no início da legislatura, e a perda de cargos em virtude de migrações, inclusive, os

da Mesa Diretora. No Senado, a mudança foi feita pela Resolução 35, aprovada em 2006, que instituiu que a proporcionalidade verificada no ato da diplomação vale para toda a legislatura⁷.

A decisão do TSE de que a posse do mandato é do partido e não do parlamentar foi tomada em 2007, possibilitando às lideranças partidárias reivindicarem a “cadeira” deixada livre pelo migrante e, assim, tornando a regra da proporcionalidade, tal como surgida das urnas, potencialmente mais efetiva⁸. Ao tornar crível a ameaça de perda de mandato, um recurso importante para os partidos, a iniciativa certamente contribui para seu fortalecimento.

Nas decisões de caráter alocativo, isto é, no processo decisório das leis orçamentárias, o poder do parlamentar individual também foi significativamente restringido. Cabe salientar que, nesse âmbito, assim como no processo legislativo em geral, como salientado anteriormente, as prerrogativas do Executivo são substanciais.

A Constituição de 1988 delega ao Poder Executivo a iniciativa exclusiva dos projetos de leis orçamentárias e restringe a participação do Poder Legislativo a emendas que não aumentem despesas. As metas e diretrizes definidas no Plano Plurianual (PPA) orientam a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, por sua vez, submete a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e das leis de crédito anuais. A LOA estima o total de receitas e fixa os limites de despesas para o exercício fiscal subsequente. Os projetos são apreciados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, onde as emendas são recebidas e deliberadas de forma conclusiva (art. 84, 165, 166).

Assim, apesar de diversas emendas à Constituição⁹ vincularem a atuação do Executivo (nos três níveis de governo) e tornarem mais transparentes os gastos, esse Poder continua mantendo prerrogativas-chave no processo orçamentário: exclusividade da iniciativa, contingenciamento das receitas, restrição de despesas, prazos para apresentação e votação dos projetos. Como no processo legislativo geral, suas prerrogativas se conjugam, na deliberação das leis orçamentárias, com as das lideranças partidárias, o que resulta na centralização do poder decisório em detrimento do poder do parlamentar individualmente.

O poder das lideranças manifesta-se na indicação dos nomes que integram a Comissão Mista de Orçamento e, especialmente, os daqueles que ocupam as relatorias e a presidência. Como nas outras comissões, esses cargos são distribuídos aos partidos proporcionalmente à representação, e renovados anualmente. O relator-geral é responsável pelo parecer preliminar que, depois de aprovado na comissão, estabelece os critérios e parâmetros a serem seguidos

⁷ A possibilidade de redistribuição das vagas nas comissões, tendo em vista as mudanças na proporcionalidade partidária, era aberta pelas redações anteriores do artigo 25 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e no § 1º artigo 81 do Regimento Interno do Senado Federal. No primeiro, previa-se que a definição do número de membros efetivos das comissões e a distribuição proporcional das vagas entre os partidos ocorriam no início de cada sessão legislativa; no segundo, previa-se que a substituição de membro que se desligasse do partido ao qual pertencia o lugar na comissão não alteraria, até o encerramento da sessão legislativa respectiva, a proporcionalidade anteriormente estabelecida.

⁸ A decisão do TSE foi formalizada pela Resolução n. 22610/07.

⁹ Emendas n. 03, de 1993; 19 e 20, de 1998; 42, de 2003; 45, de 2004.

pelos relatores-setoriais, no que diz respeito às dotações, à forma de seu remanejamento e programação e aos critérios de preferências para emendas. Essas diretrizes foram instituídas pela Resolução nº 2 do Congresso, aprovada em 1995. Essa resolução, conforme salientam Figueiredo e Limongi (2002, 2008), cerceia a atuação do relator-geral na elaboração do relatório final, que é o documento que consolida os relatórios setoriais, tornando o processo mais transparente e, fato de particular interesse para a presente análise, limitando o paroquialismo que marcava a atuação dos parlamentares no início do período atual, assim como no de 1946-1964. Com essas mudanças, concluem os autores,

(...) o Congresso procurou se capacitar de forma a contribuir mais efetivamente na definição de políticas governamentais mais abrangentes. Isso ocorreu tanto na esfera da macroeconomia quanto na área social. Ou seja, o Congresso limitou o paroquialismo e o localismo para garantir uma participação mais responsável no processo de aprovação do orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 14).

Na verdade, as mudanças nas regras de proposição de emendas parlamentares à LOA perduraram ao longo da década de 2000, como pode ser visto no Quadro 1. São quatro as resoluções do Congresso que dispuseram sobre a estrutura e funcionamento da Comissão Mista de Orçamento e diversas as que alteraram as regras de proposição de emendas parlamentares à LOA no período de 1991 a 2010.

A Resolução nº 1, de 1991, não estabelecia limites para as emendas individuais e não previa emendas coletivas. Logo após o escândalo dos Anões do Orçamento, essa resolução foi alterada pela nº 1/1993, que instituiu o máximo de 50 emendas por parlamentar e permitiu as emendas coletivas de partido, comissões e bancadas estaduais. Em 1995, foi aprovada uma nova resolução (nº 1/1995) que priorizou as emendas coletivas e limitou o número de emendas individuais a 20 por parlamentar. A partir dessa resolução, não se previu mais emendas de partido, mas passou-se a permitir, exceto nas resoluções de 1998, 2000 e 2006, as emendas de bancadas regionais. Em 2006, as Mesas Diretoras da Câmara e do Senado também adquiriram a prerrogativa de propor emendas.

As diversas mudanças nas regras, promovidas pelo próprio Congresso já na primeira metade da década de 1990, denotam, portanto, tendência de limitação da ação individual do parlamentar. Passou-se a exigir a cooperação entre os membros para a maximização de suas estratégias de envio de recursos orçamentários para suas bases, na medida em que se passou a privilegiar as emendas coletivas (de partidos, comissões, bancadas regionais ou estaduais) e se estabeleceram mínimos de assinaturas para sua proposição e *quorum* para sua aprovação.

RESOLUÇÃO		EMENDAS (NÚMERO, REGRAS DE PROPOSIÇÃO E APROVAÇÃO)					
PRINCIPAL	ALTERAÇÕES	INDIVIDUAIS	COLETIVAS				
			BANCADAS ESTADUAIS(**)	COMISSÃO	BANCADAS REGIONAIS	PARTIDOS	MESA DIRETORA
1/1991	1/1993	Não regulamentado Máximo 50	Não regulamentado Máximo três por parlamentar com apoio de um terço da bancada e com cinco subscritores	Não regulamentado Três	Não regulamentado *	Não regulamentado Uma emenda para 10 membros, encabeçada por líder, subscrita pela maioria. Mínimo uma por partido	Não regulamentado *
2/1995	3/1998 3/2000	Máximo 20 * *	10 por estado, aprovadas por ¾ * 15 por estado	Cinco * *	Cinco por região, aprovadas pela maioria Vedadas *	Não regulamentado * *	Não regulamentado * *
1/2001	2/2003 3/2003	Máximo 20 * *	Mínimo 15 e máximo 20, aprovadas por 2/3 Mínimo de 18 e máximo 23, aprovadas por 2/3 deputados e 2/3 senadores Mais três de caráter estruturante por bancada do Senado com mais de 18 membros	Cinco * *	Máximo duas, aprovadas pela maioria Máximo duas, aprovadas pela maioria deputados, maioria senadores *	Não regulamentado * *	Não regulamentado * *
1/2006	1/2006 3/2008	Máximo 25 *	Mínimo 15 e máximo 20 emendas de apropriação e mais três emendas de remanejamento, aprovadas por ¾ dos deputados e 2/3 dos senadores *	Máximo quatro por subárea temática da comissão; máximo oito por comissão. Metade remanejamento; metade apropriação Três de apropriação e três remanejamento para CCTICI(***) do Senado	Não regulamentado *	Não regulamentado *	Máximo quatro de apropriação e quatro de remanejamento para Mesa Câmara; o mesmo para Mesa do Senado *

Fonte: Câmara dos Deputados.

Notas: (*) Sem alteração no que foi estabelecido pela resolução principal; (**) Bancadas maiores possuem alguns privilégios que variam de resolução para resolução;

(***) Comissão Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática.

6 Considerações Finais

A análise aqui desenvolvida mostrou continuidade da centralidade do Poder Executivo na estrutura de delegação legislativa do sistema político do Brasil republicano, a partir da Era Vargas, com relativa diminuição das prerrogativas desse Poder apenas no período de 1946 a 1967. Não obstante a forte continuidade entre o que foi instituído nos regimes anteriores e o que estabelecido a partir da Constituição de 1988, verifica-se maior capacidade institucional e organizacional do Congresso atual de controle do agenciamento ao Executivo. Considerando a argumentação de Shugart e Carey (1992, 1998), essa continuidade não surpreende, pois, de acordo com eles, são justamente a democracia e a maior capacidade de controle do Congresso, evidenciada pela melhoria nos mecanismos de fiscalização instituídos pela Constituição de 1988 (FIGUEIREDO, 2001), pelo recrutamento meritocrático e a crescente profissionalização de seus servidores no período pós-constitucional (FIGUEIREDO, 2001; COSSON, 2010), que estimulam a agenciamento.

Certamente, como mostram Figueiredo e Limongi (1999, 2002, 2006), a concomitância da delegação de prerrogativas legislativas ao Poder Executivo e aos líderes partidários têm resultado na centralização do processo decisório, em virtude da prática recorrente de formação de amplas coalizões governativas. Esse quadro, de acordo com as análises dos autores, permite ao Executivo estabelecer o ritmo e o conteúdo da agenda legislativa.

Esse diagnóstico e a análise da produção legislativa do período 1985-1995 levam Amorim Neto e Santos (2003) a afirmarem que, ao delegarem poderes ao Executivo, os legisladores brasileiros impedem-se de legislar em áreas políticas substantivas e liberam-se para atender os interesses de suas clientelas, configurando, assim, a dinâmica própria do Modelo do Segredo Ineficiente.

Figueiredo e Limongi (2006) também analisam a produção legislativa do período atual, mas a comparam com a do período de 1946-1964. No conjunto das leis sancionadas nos dois períodos democráticos, verificam que a principal diferença ocorre na legislação da área econômica: no período de 1946-1964, Executivo e Legislativo compartilhavam a produção legislativa (33,4% do Executivo, 32,3% do Legislativo); no período atual, o Executivo domina a produção da área (35,7% contra 18,2% do Legislativo). Na área administrativa, o Executivo também domina a produção atualmente, mas como ele também possuía iniciativa exclusiva nessa área no primeiro período, esse domínio não é novidade (38,5% contra 21,5% no primeiro período, 36,8% contra 18,5% no período atual). Na área social, o Legislativo domina a produção legislativa, o que também mostra continuidade com o período anterior (38,8% contra 25,6% do Executivo no primeiro período; 54,7% contra 27,1% no período atual).

O ponto a ser salientado aqui é que essa configuração da produção legislativa e o fato de o Executivo influenciar seu ritmo e conteúdo não implicam, necessariamente, que o sistema funcione nos moldes do Modelo do Segredo Ineficiente. Os estudos de Figueiredo e Limongi (1999), Amorim Neto, Cox, McCubbins (2003) e Amorim Neto (2003) mostram que, no período atual, a disciplina partidária é maior e as coalizões governativas são mais amplas, coesas e efetivas em seu apoio ao Executivo que no período de 1946-1964. Além disso, como se argumentou neste estudo, o Congresso atual possui recursos institucionais e organizacionais significativos para o controle da delegação legislativa, além de se organizar em bases partidárias. Nesse quadro, o parlamentar possui pouco, se algum, poder individual, o que não ocorre no Modelo do Segredo Ineficiente. Essa organização partidária do processo decisório sustenta-se na centralidade adquirida pelas lideranças na distribuição de cargos e na coordenação da atuação dos parlamentares no processo legislativo e orçamentário.

Assim, apesar de o atual escopo da delegação de poderes legislativos ao Executivo apresentar forte continuidade em relação ao instituído na era Vargas e no Regime Militar, há elementos importantes que indicam que a proatividade do Executivo no processo legislativo não deriva de fragilidade institucional ou organizacional do Congresso, mas sim de fatores políticos, especificamente o apoio concertado dos partidos que compõem sua base de apoio congressual.

Referências

- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados (1989-98). *World Politics*, Princeton, v. 55, n. 4, p. 1-46, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. O presidencialismo de coalizão revisitado: Novos dilemas, velhos problemas. In: TAVARES, José A. G. (Org.) *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 83-98.
- ASTIZ, Carlos A. O papel atual do Congresso brasileiro. In: MENDES, Cândido (Org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1975, p. 5-30.
- BARROS, Alexandre de S. C. Representatividade burocrática e eficiência parlamentar: uma contradição? In: MENDES, Cândido (Org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1975. p. 195-217.
- BLONDEL, Jean. Assemblies: role, organization and relative influence. In: _____. *An introduction to comparative government*. New York: Praeger Publishers, 1969, p. 355-390.
- BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1891. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.
- BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.
- BRASIL. Constituição (1937). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. *Constituição do Brasil*. 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. Constituição (1969). *Emenda Constitucional n. 1*, 1969. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 7 de junho de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr2.htm> Acesso dez. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm> Acesso em dez. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 34, de 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescad/2005/resolucaodacamaradosdeputados-34-23-novembro-2005-539492-publicacaooriginal-38609-pl.html>> Acesso em dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 1991 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 1993 - CN*. Altera a Resolução nº 1, de 1991 - CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 2, de 1995 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 1998 - CN*. Regula, a título excepcional, a apreciação do projeto de lei orçamentária anual para o exercício financeiro de 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 2000 - CN*. Regula, a título excepcional, a apreciação do projeto de lei orçamentária para o exercício financeiro de 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 2001 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 2, de 2003 - CN*. Dá nova redação ao art. 25 da Resolução nº 1, de 2001, do Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 2003 - CN*. Altera a Resolução nº 1, de 2001 - CN. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 2006 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das

matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 2008 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: jan. 2011.

CAREY, John; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 37, p.149-184, 1998.

COSSON, Rildo. A profissionalização dos servidores do legislativo e o curso superior de administração legislativa da UNISUL. *E-Legis*, Brasília, n. 5, p. 95-111, 2º Semestre 2010.

COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America's reactive assemblies and proactive's presidents. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina C. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p.689-727, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 249-280.

_____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: Um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew W. Who controls? Information and the structure of legislative decision making. In: SHEPSON K; WEINGAST, Barry (Ed.) *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995. p. 201-233.

KINZO, M. D'Alva. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-41, 2004.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 1999.

MENDES, Candido. O Congresso brasileiro pós-64: um legislativo para a tecnocracia? In: _____ (Org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora,1975, p. 123-156.

MEZEY, Michael L. O poder decisório do legislativo nos sistemas políticos em desenvolvimento. In: MENDES, Cândido (Org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora,1975, p. 43-81.

MIRANDA, Geralda L. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 37, p. 201-224, 2010.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p.281-295.

SANTOS, Fabiano. A república de 46: separação de poderes e política alocativa. In: MELO, Carlos R.; ALCÂNTARA, Manuel S. (Org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 40-72.

SENADO FEDERAL. *Resolução n. 93, de 1970*. Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011..

SENADO FEDERAL. Resolução nº 35, de 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegSFVoIII.pdf>> Acesso em dez. 2011.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SOUZA, Maria C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1983.

Artigo recebido em: 15/02/2012

Artigo aceito para publicação em: 20/06/2012



**REFORMA POLÍTICA NO PARLAMENTO BRASILEIRO:
CONSIDERAÇÕES A PARTIR DA REJEIÇÃO POLÍTICA DO PROJETO DE LEI
1210 DE 2007**

Nivaldo Adão Ferreira Júnior*
Giovana Dal Bianco Perlin
Aldenir Brandão da Rocha

Resumo: Com o objetivo de contribuir para a compreensão da reforma política como um fenômeno complexo, estudou-se a construção, tramitação e rejeição política do Projeto de Lei (PL) nº 1.210, de 2007, da Câmara dos Deputados, por meio do método de estudo de caso e de *process tracing*. Os resultados levaram a discussões sobre as principais variáveis que interferiram na trajetória do PL supramencionado, e à apresentação do conceito de rejeição política, fenômeno de descarte de uma matéria sem o enfrentamento da votação plenária, como recurso útil para a compreensão do processo legislativo.

Palavras-chave: Reforma política. *Process tracing*. Sistemas eleitorais. Processo legislativo.

Abstract: Aiming to contribute to the understanding of political reform as a complex phenomenon, the authors examined the legislative procedures that lead to political rejection of the bill n. 1210/2007 in the Chamber of Deputies Through the method of case-study and process tracing. The results led to discussions on the key variables that influenced PL's 1210/2007 trajectory and the presentation of the concept of political rejection phenomenon as a useful resource for understanding the legislative process.

Keywords: Political reform. Process tracing. Electoral system. Legislative process.

*Nivaldo Adão Ferreira Júnior é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, Assessor de Liderança Partidária, Bacharel em Direito, Especialista em Processo Legislativo, Mestre em Ciência Política (nivaldo.ferreira@camara.gov.br). Giovana Dal Bianco Perlin é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, Assessora de Liderança Partidária, Doutora em Psicologia (giovana.perlin@camara.gov.br). Aldenir Brandão da Rocha é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, Assessor de Liderança Partidária, Bacharel em Direito e Economia, Especialista em Processo Legislativo (aldenir.rocha@camara.gov.br).

1 Introdução

O que leva a temática atual da reforma política a se manter em pauta no parlamento brasileiro, ao mesmo tempo em que permanece estagnada, tem-se configurado problema muito discutido por estudiosos da área. Um caso exemplar desse aparente paradoxo encontra-se presente na trajetória de um projeto de lei que, apesar de continuar em trâmite, não possui chance de voltar à pauta das discussões plenárias: o Projeto de Lei (PL) nº 1.210, de 2007, da Câmara dos Deputados.

O PL nº 1210/2007 alcançou grande apelo político e, em termos legislativos, percorreu quase todo o caminho de tramitação rumo a uma aprovação na Câmara dos Deputados. Apesar de sua rejeição formal não ter ocorrido e o projeto ainda tramitar, o resultado foi sua rejeição política, fenômeno de descarte de uma matéria sem o enfrentamento da votação plenária, o que inviabilizou uma decisão final para a denominada reforma.

Como principais temas, o projeto trazia a proposta de financiamento público exclusivo de campanha e listas fechadas e preordenadas para eleição de cargos proporcionais do Legislativo. Tratava, ainda, de pesquisas eleitorais, fidelidade partidária, proibição de coligações e instituição de federações partidárias, conforme expresso na ementa da proposição:

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

Hoje, sem possibilidades políticas de retornar à pauta de Plenário, e sem condições regimentais de ser arquivado¹, o PL nº 1.210/2007 traduz-se em entulho legislativo, muito embora todos os seus temas tenham sido reapresentados em novas rodadas de propostas de discussão, concentradas em 2009 e em 2011. O que aconteceu, em seu percurso, para que o projeto não lograsse êxito é relevante para a compreensão tanto do debate sobre a reforma política brasileira quanto do processo legislativo em si, principalmente no que diz respeito aos padrões sistêmicos envolvidos.

Para responder a essa problematização, realizou-se estudo de caso sobre o PL nº 1.210/2007. Utilizando o método de *process tracing*, foram analisados documentos relativos à

¹ Algumas proposições, por ter alcançado determinadas fases da tramitação, ou por questões de autoria, não podem ser arquivadas ao final da legislatura. Neste rol, encontra-se o PL nº 1.210/2007. Vide nota de nº 4 e princípio da unidade da legislatura, a seguir.

proposição com o objetivo de identificar mecanismos causais envolvidos na tramitação do projeto de lei e que culminaram com a inviabilidade de sua aprovação. Esta pesquisa faz parte de um estudo mais amplo sobre reforma política e sistema legislativo e apresenta resultados preliminares. O PL nº 1.210/2007 foi escolhido para o estudo de caso por configurar, dentre as recentes proposições que tramitaram na Câmara dos Deputados, a que angariou maior impulso político, tendo sido objeto de debates acalorados nas Comissões, em audiências públicas e no Plenário da Câmara dos Deputados.

De acordo com Bennett e Elman (2006) *process tracing* é uma técnica que rastreia a trajetória de determinado caso para compreender interferências causais entre variáveis contextualizadas historicamente. É apropriada para pesquisas cujos objetos de estudo envolvam padrões complexos de interação entre variáveis múltiplas e interferentes, para fenômenos que incluam *path dependence* ou que atendam ao princípio sistêmico da equifinalidade (BERTALANFFY, 2009; GEORGE; BENNET 2005).

Para acompanhar o processo e reconstruir a trajetória da proposição objeto do estudo, foram analisados dados do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (Sileg), documentos legislativos publicados no Diário da Câmara dos Deputados ou arquivados no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (Cedi), atas de reuniões e notas taquigráficas de sessões plenárias da Câmara e de suas comissões. A reconstrução da história e o mapeamento do trajeto permitiram identificar um ator chave para o surgimento do PL nº 1.210/2007, o Deputado Miro Teixeira, com quem foi realizada entrevista. Especificamente para este fragmento do estudo, lançou-se mão da técnica de *elite interviewing* que, de acordo com Tansey (2007), configura um recurso para complementar dados advindos de outras fontes em pesquisas do tipo *process tracing*. O autor explica que este tipo de entrevista permite o acesso a decisões e ações que estão por trás de eventos ou séries de eventos, colaborando para a reconstrução do processo e identificação de seus pontos críticos.

A construção da história e o rastreamento do percurso do PL nº 1.210/2007, com identificação de pontos críticos, resultou em considerações sobre a reforma política brasileira, com identificação de variáveis de interferência significantes na trajetória do PL nº 1.210/2007 e no processo legislativo.

2 Processo de Reforma Política: teorias e hipóteses

Um consenso sobre o que seja uma reforma política na literatura é achado difícil. Para algumas vertentes teóricas, em sentido *lato*, o termo é utilizado como sinônimo das propostas de mudanças do sistema eleitoral ou partidário que se dedica a pesquisar (AVRITZER; ANASTASIA, 2006.). As definições variam, ainda, de acordo com o contorno da mudança (RABAT, 2003), seu impacto e abrangência no sistema político, no sistema operacional,

(MEIRINHO, 2009, p. 111-112; AVRITZER; ANASTASIA, 2006) e com os objetivos imaginados pelos atores da mudança pretendida (BRUSSI, 2008; BONAVIDES, 1996).

Enfim, conceitos teóricos de reforma política estão em plena construção e, ainda, encontram-se circunscritos ao contorno delimitado por seus próprios focos de estudo. Já os conceitos empíricos, delineados de acordo com os contextos nos quais a reforma se apresenta, são amplamente utilizados e configuram ferramentas para lidar com a plasticidade e a dinâmica inerentes ao próprio fenômeno de reforma. O presente trabalho, diante do seu propósito, utiliza como aporte um conceito empírico de reforma política, que consiste em qualquer mudança no sistema eleitoral, político e/ou partidário considerada como Reforma Política pela própria Câmara dos Deputados e seus atores (deputados, assessores, mídia oficial), assim se expressando em discursos parlamentares, proposições e estudos técnicos.

Falar de reforma política no Brasil é rememorar um debate que já figura na pauta de discussão da academia, da sociedade e do Congresso Nacional há algumas décadas. David Fleischer (2005), por exemplo, aponta que a temática figura como agenda primordial no Congresso desde 1946, sem que, contudo, se alcance uma decisão final do Congresso Nacional para muitas das questões debatidas. Para Perlin e Ferreira Júnior (2012) esse fenômeno é mais uma das características sistêmicas do Parlamento brasileiro: a homeostase dinâmica, ou seja, a capacidade de um sistema permanecer estável sem estar imóvel.

Na história recente, a despeito dessa aparente estabilidade, observam-se alterações legislativas importantes, mas pontuais, das normas que regem o sistema político brasileiro. Algumas proposições foram formatadas e patrocinadas pela classe política, como a emenda à Constituição que permitiu a reeleição para cargos majoritários do Executivo (E.C. 06 de 1994); outras contaram com o envolvimento da sociedade civil, como o *Diretas Já*, pró-democracia e em prol da abertura política no início dos anos 1980, e, recentemente, o projeto de lei da *Ficha Limpa*, viabilizado pela movimentação da sociedade em prol de sua aprovação. Com diversos atores envolvidos e alvos diferentes, nesses momentos se realizaram mudanças importantes nos formatos dos processos políticos.

A maioria das propostas legislativas de alteração do sistema político (nas temáticas partidária, eleitoral, representativa e de redistribuição do poder entre Executivo e Legislativo), contudo, é reiteradamente apresentada às duas Casas do Congresso Nacional em cada nova legislatura sob o rótulo de reforma política. Porém, apesar de fomentar acalorados debates, arregimentar partidários e detratores, não se consegue formar uma maioria forte o suficiente em torno dessas propostas apta a aprovar mudanças. Nesse grupo, encontra-se o Projeto de Lei nº 1.210/2007 (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

Explicações para as dificuldades observadas na tramitação e deliberação das propostas de reforma política baseadas somente na análise numérica dos votos contra ou a favor de cada proposta legislativa ou tema da reforma mostram-se insuficientes. De acordo com Perlin e

Ferreira Júnior (2012), outras variáveis devem ser levadas em consideração, principalmente devido às complexas relações existentes entre componentes e eventos no sistema legislativo. Dessa forma, o Poder Legislativo seria mais bem acessado por meio da compreensão de seus padrões interacionais e variáveis de interferência do que pela mera análise de seus elementos.

A literatura sobre reforma política vem, nos últimos anos, apresentando leituras sobre esses padrões e variáveis. Entre eles está o tempo², fator condicionante da tramitação de propostas de alteração do sistema político, regido por pelo menos três princípios: o da unidade da legislatura, o da vinculação das decisões ao período da sessão legislativa³ e o da anterioridade da lei processual eleitoral.

O princípio da unidade parte da ideia de que a legislatura se encerra em si mesma e que todos os seus objetivos devem ser alcançados dentro de seu período de duração. Como consequência, em regra, toda proposição não apreciada dentro da legislatura deve ser arquivada⁴. Na Câmara dos Deputados, cuja renovação gira em torno de 50% dos membros,⁵ ainda que se afaste a incidência do princípio da legislatura para determinada proposição, pode ocorrer a perda de apelo político ou necessidade de rediscussão da matéria por desinteresse ou desinformação da nova bancada. No primeiro caso, uma matéria de interesse político na legislatura anterior pode ser esquecida pelos novos atores. Já na segunda hipótese, a tramitação da matéria pode ser reiniciada para possibilitar a plena participação de todos os atores.

A vinculação das decisões à sessão legislativa, por seu turno, determina que a matéria constante de projeto de lei rejeitado só poderá ser reapresentada na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta de qualquer das casas do Congresso Nacional (Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/1988, art. 67) e Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, art. 110), o que pressupõe apelo político substancial. Observe-se que a regra impede a reanálise da matéria, ou seja, limita a tramitação não somente de projetos que guardem identidade de objetivos com aquele já rejeitado na sessão legislativa, mas, também a reapreciação da ideia que encerrava o projeto, ou seja, não se pode apreciar, inclusive, projeto com objetivo oposto.

² A doutrina denomina de *timing* a esse fenômeno de necessidade de observação do melhor momento para proposição e deliberação de normas legislativas.

³ Legislatura é o período de quatro anos que coincide com o mandato dos membros da Câmara dos Deputados. Sessão legislativa é cada um dos quatro anos da legislatura.

⁴ Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 105). Regimento Interno do Senado Federal (RISF, art. 332). Em ambos os regimentos, o princípio é flexibilizado por várias exceções.

⁵ Segundo estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, a renovação média das eleições ocorridas entre 1990 e 2006 é de 50,5% (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Esse princípio constitucional é complementado no RICD, que traz a abrangência do conceito de prejudicialidade ao dizer que projeto idêntico⁶ (e não matéria) rejeitado, aprovado ou transformado em diploma legal não pode ser rediscutido na mesma sessão legislativa (RICD, art. 163, I). Da mesma forma, projeto retirado de tramitação pelo autor só poderá ser reapresentado na mesma sessão legislativa mediante aprovação do Plenário da Câmara. Essa distinção entre matéria e projeto é útil para compreender o alcance dos dispositivos constitucional e regimentais mencionados. A maioria absoluta é requerida apenas para matéria rejeitada, portanto, não se aplica no caso das aprovadas ou transformadas em norma jurídica.

Por fim, o princípio constitucional da anterioridade da lei eleitoral determina que norma alteradora do processo eleitoral só produz efeitos para as eleições que ocorram um ano após sua publicação (BRASIL, 1988, art. 16). Esse princípio dificulta a tomada de decisões pelo Congresso nos anos em que há eleições, embora seja possível aprovar normas para pleitos eleitorais posteriores. Porém, a impossibilidade de aplicação dessas normas em eleições próximas pode causar no legislador um sentimento de desnecessidade – ou de falta de urgência – da deliberação imediata das propostas, levando o Congresso a postergar a decisão. Esses fenômenos foram analisados por Meirinho (2009, p. 16), para quem “as reformas são marcadas pela pressão dupla de contextos de curto prazo e de longo prazo que, muitas vezes, levam a soluções contraditórias”.

Um segundo ponto que cabe observar é a dificuldade natural para se aprovar qualquer proposição legislativa em um parlamento bicameral do tipo simétrico, como o caso do Congresso Nacional brasileiro. Segundo Arendt Lijphart (2003), o bicameralismo do tipo simétrico pressupõe a divisão igualitária de poder entre as duas casas legislativas, de sorte que a decisão final do Congresso tenha participação equitativa. Essa regra é parcialmente mitigada para a deliberação da maioria das espécies legislativas, pois vigora entre nós o princípio de diferenciação entre casas iniciadora e revisora, o que permite classificar o bicameralismo brasileiro como do tipo simétrico imperfeito.

A questão de se classificar a Câmara e o Senado em casas iniciadoras ou revisoras funda-se no fato de que, manifestando-se ambas as instâncias pela aprovação da matéria, mas discordando quanto aos termos do projeto, a casa iniciadora – na maioria das vezes, a Câmara dos Deputados (CRFB, art. 64, *caput*) – pode fazer prevalecer a sua opinião, dando a conformação final do projeto. Após tramitar pelo Congresso, um projeto de lei é submetido ainda à análise de constitucionalidade e oportunidade pelo Presidente da República, que pode vetá-lo ou sancioná-lo. Sancionada, a proposição legislativa torna-se norma jurídica.

⁶ No RICD, o termo *idêntico* não significa *necessariamente igual*. Em uma interpretação sistêmica, percebe-se que *idêntico* é sinônimo de *análogo*, ou seja, semelhante, conforme arts. 139, I; 142, *caput*; art. 159, IV e art. 163.

Esse processo, além de moroso, desafia a lógica da tomada de decisões. Note-se que em cada um dos espaços de deliberação dentro do Legislativo – comissões e plenários das casas iniciadora e revisora – há a necessidade de se buscar a construção de consensos em torno da proposição legislativa, pois se tratam de órgãos colegiados que deliberam por tomada de votos de uma maioria.

Uma terceira dificuldade da seara normativa apontada pela doutrina refere-se ao local em que se encontra a matriz da norma que se pretenda aprovar. Não raro, as disposições que regulam eleições, representação, partidos políticos estão cristalizadas na Constituição. O princípio brasileiro da representatividade popular, por exemplo, encontra-se parcialmente previsto no art. 45 da Constituição, que define o sistema eleitoral proporcional, de lista aberta, para a eleição dos membros da Câmara dos Deputados. Para a transformação desse sistema em um modelo majoritário ou misto, faz-se necessária, portanto, a tramitação de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

Os procedimentos previstos pela Constituição e repetidos no RICD para esse processo são mais complexos do que os previstos para os projetos de lei, uma vez que se exige discussão em dois turnos, quóruns qualificados para apresentação, aprimoramento e deliberação da matéria e uma coincidência de vontades na deliberação das duas casas (exigindo-se a identidade textual). Isso se dá porque, para a apreciação de PECs, o sistema é o do bicameralismo simétrico perfeito, ou seja, não há prevalência da opinião de uma casa legislativa sobre outra, e inexistem os conceitos de casas iniciadora e revisora.

Essa dificuldade foi objeto de estudo comparativo entre países ocidentais, no qual se observou a presença do princípio representativo na Constituição de 11 entre 18 países estudados (NOHLEN, 2007). A conclusão do autor é de que nesses casos se exige um acordo entre partidos de situação e oposição para se efetivar qualquer alteração normativa, sendo regra comum a esses países a necessidade de quórum elevado para mudanças constitucionais (em comparação ao exigido na deliberação de leis ordinárias). Nohlen (2007, p. 40), diante desse quadro, conclui que:

[...] teoricamente, as opções disponíveis dentro dos sistemas de representação proporcional circunscrevem-se, no fundamental, a reformas que afectam a mecânica e os detalhes técnicos. Políticamente, as opções de reforma carecem do apoio de todas as forças políticas maioritárias, pois importa não esquecer que apenas as reformas não reduzem as oportunidades dos grandes partidos conseguir obter a necessária aprovação parlamentar.

Além dos aspectos jurídico regimentais, a observação de Nohlen abre caminho para análise da dimensão política das propostas legislativas, em especial as que tencionam o aprimoramento dos sistemas eleitorais, partidários e representativos. Primeiro, a possibilidade

do sucesso ou do fracasso depende, em certo grau, da sede da autoria da proposição. Estudos de Santos (1997) defendem que as propostas do Executivo vencem as fases do processo legislativo mais velozmente e têm uma taxa de sucesso maior do que as propostas dos parlamentares.

Uma segunda variável da dimensão política, explicativa das dificuldades de uma reforma, reside na consideração de quem são os atores afetados pela norma. Manoel Meirinho, a partir da realidade portuguesa, observa que os dois maiores partidos ou blocos de um dado país raramente chegam a um acordo sobre quais propostas de reforma adotar porque buscam sempre seguir o princípio de maximização do poder, segundo o qual os atores políticos buscam alcançar o máximo de votos e mandatos no mercado eleitoral para obter ou a conquista, ou a manutenção do poder.

Esse fato causa temor entre os pequenos partidos, que compreendem que, mesmo quando os grandes partidos levantam bandeira, supostamente, em prol do interesse geral, talvez o desejo seja o de maximização do poder, com conseqüente ameaça de extinção das pequenas agremiações (MEIRINHO, 2009). Esse panorama, segundo dados apresentados por Fleischer (2008), em análise de algumas das propostas apresentadas na Comissão Especial de 2007, parece ser o verdadeiro sentimento para que partidos médios e pequenos rechacem a tentativa de reforma política.

Outro condicionante considerado por Meirinho (op. cit.), com base na teoria da escolha racional, consiste na tendência de o partido só se filiar à ideia de reforma se estiver ameaçado de perder espaço nas próximas eleições. Se o sistema vigente beneficiar o partido no poder, sua propensão a acatar mudanças que ameacem o *status quo* será menor.

Tal fenômeno, analisado ao nível da tomada de decisões individual do parlamentar que tenha um capital político⁷ consolidado e independente de sua legenda, pode gerar diferenças entre a posição deste e a orientação do líder de sua bancada. Se verdadeira essa assertiva, para a deliberação sobre temas de reforma eleitoral, a premissa de Figueiredo e Limongi (2001) de que há disciplina partidária nas votações do Plenário da Câmara não seria completamente aplicável.

A ideia é reforçada pela hipótese de que há receio de fortalecimento do caciquismo partidário. As propostas de lista fechada e de financiamento público de campanha talvez sejam rechaçadas pelo parlamentar não dirigente porque este teme a possibilidade de que a escolha dos candidatos que figurarão como cabeças de chapa nas listas e o direcionamento dos recursos aos candidatos dependam de escolha da cúpula partidária.

Outra forma de se considerar o comportamento individual do parlamentar é supor que parlamentares expressem seus votos não em função de sua convicção ou de sua vontade política, mas seguindo determinações de líderes de bancadas. Essa hipótese é construída a partir de estudos de Figueiredo e Limongi (2001) para explicar comportamentos na arena legislativa.

⁷ O conceito de capital político adotado é o de Bourdieu (2010).

Ainda dentro da dimensão política, a percepção dos atores acerca da real necessidade de se empreender mudanças nos sistemas eleitoral, partidário, representativo, também é variável que interfere no sucesso das reformas. Percebe-se na doutrina que as avaliações que são feitas sobre o funcionamento do atual sistema político-representativo variam enormemente. Em decorrência, são diversos os modelos de reforma propostos, sendo que alguns estudiosos do tema, inclusive, defendem a permanência do sistema nos moldes do que já está estatuído hoje. É o caso de autores como Figueiredo e Limongi (2007), para os quais o atual sistema político brasileiro conjuga um governo eficiente (governabilidade) com alto grau de representatividade, em um cenário de partidos coesos e com forte disciplina partidária.

Santos (2007) também se coloca contra a ideia de indispensabilidade de uma reforma política. Para o autor, existe uma correlação espúria entre as propostas de mudança do sistema eleitoral e o combate à corrupção, como se a simples mudança do sistema proporcional para o misto, ou para o majoritário, por si só, tivesse o condão de evitar a eleição de candidatos pouco probos e éticos. Em consequência, Santos se mostra refratário à necessidade de uma reforma política, pois acredita que o sistema político brasileiro já funciona a contento. A mudança que julga mais relevante resume-se a ajustes institucionais, com ênfase no fortalecimento do Legislativo, revigorando, principalmente, os seus mecanismos de controle.

Mesmo entre os que acreditam na necessidade de uma reforma, há aqueles, como Tavares (2007), que consideram que o número de propostas apresentadas é excessivo e que elas não guardam coerência entre si, atravancando o processo legislativo. O fenômeno seria fruto da “prolixidade exibicionista” de alguns reformistas, muitos dos quais não se dão ao cuidado de avaliar o *timing* das propostas que lançam (TAVARES, 2007). Em Mayhew (1974), compreende-se melhor o fenômeno com a percepção de que o exibicionismo pode ser parte da estratégia para construção, manutenção ou aumento de capital político. Assim, hipoteticamente, o grande número de propostas seria fruto da necessidade de o político se justificar ao eleitorado ou de tentar impressioná-lo, e não fruto da compreensão da necessidade de mudanças nos sistemas em estudo.

Além da variação nas percepções da necessidade de reforma, o contexto institucional seria outro fator de interferência, uma vez que, se as instituições políticas – como o sistema eleitoral ou o sistema partidário – são importantes para a conformação política, o seu funcionamento se dá em um ambiente de interações em que vários fatores condicionam o seu desempenho (FREIRE, 2009). Essa seria uma variável complementar à dimensão cultural, para a qual a cultura política de uma nação dá contornos especiais a institutos legais, fazendo com que sistemas que possuam regras assemelhadas tenham funcionamentos distintos para dois países.

Para Nohlen (2007), o problema das análises realizadas pelos defensores das propostas é o abuso da cláusula *ceterus paribus*, que não leva em consideração todas as demais variáveis sistêmicas que influenciam direta e indiretamente o resultado da atuação de uma instituição. Os estudos sobre a conformação partidária sob determinado sistema eleitoral, segundo o autor, realizam análises unidimensionais, de causa e efeito: “uma causa precisa, o sistema eleitoral; um efeito preciso, o sistema de partidos.” No entanto, essas duas variáveis seriam ao mesmo tempo dependentes e independentes. “Se é certo que o sistema de partidos é uma variável que influencia a escolha do sistema eleitoral, certo é também que a escolha do sistema eleitoral contribui para manter o sistema de partidos existente” (Ibid., p. 91).

Como consequência, há sempre determinado grau de incerteza ao se considerar a aprovação de normas que alterem os sistemas. Uma vez que os sistemas eleitorais são estruturas multidimensionais, ao sofrerem mudanças, exigem certo ajuste entre suas múltiplas interações. Por exemplo, a elaboração de elementos normativos deve se adequar à eficácia governativa; a conjugação desses dois elementos não pode negligenciar a representatividade (MEIRINHO, 2009). Conforme salientam Figueiredo e Limongi (2007), o equilíbrio se constrói na base de *trade off*, ou seja, acatar uma determinada solução, como aumentar a governabilidade, significa diminuir a eficiência do sistema em outra dimensão, talvez na representatividade.

Fleischer (2005) aponta, ainda em relação ao contexto temporal de discussão da norma, os casuísmos como dificuldades inerentes ao processo de reforma. Nesse caso, ao invés do fenômeno provocar uma barreira à criação de consensos, ou de a escassez de tempo ser um problema, tem-se a formação de maiorias em torno de um tema por condições contextuais passageiras, ou seja, os atores se movem por interesses egoísticos, esquecendo-se dos efeitos perversos que suas atitudes podem trazer. Porém, em algumas situações, mudanças de posicionamento ocorrem não por mero casuísmo, mas por alteração de perspectiva dos atores, ou como Nohlen (2007, p. 39-40) estatui:

Habitualmente, as desvantagens são objecto de crítica por parte dos partidos políticos que as sofrem, estimulando um intenso debate público. Porém, dado que as vantagens e desvantagens dos sistemas eleitorais não se encontram determinadas estruturalmente, nem favorecem sempre as mesmas forças políticas, os partidos discriminados tendem a aceitar qualquer mudança que os favoreça, esquecendo os projectos de reforma que defendiam quando se encontravam em uma situação desvantajosa.

As variáveis acima desenhadas compreendem o ferramental teórico utilizado para uma primeira aproximação aos temas da reforma política. O método de *process tracing* permite, contudo, que novas hipóteses possam ser construídas, contribuindo para a continuação do debate.

3 Origens do PL nº 1.210/2007: a questão da Casa iniciadora

O PL nº 1.210/2007 foi apresentado em 30 de maio de 2007, fruto de um amplo acordo com a participação de todos os partidos com assento na Câmara dos Deputados, tendo como primeiro autor o Deputado Régis de Oliveira. Trezentos e sessenta outros deputados subscreveram a proposta na qualidade de coautores. Na mesma data, foi apresentado em Plenário requerimento de nº 1.083/2007, para concessão do regime de urgência à tramitação da matéria, proposto pelas lideranças do DEM, PMDB, PT, PTB, PCdoB, PL (encabeçando o bloco PL/PST/PSL/PMN/PSB), PSDB, PPB, PDT, PPS, PV, PSC, PSOL, ou seja, por todas as agremiações com representação na Câmara dos Deputados. O requerimento foi aprovado pelo expressivo quórum de 378 votos favoráveis, 43 votos contrários, enquanto 4 deputados se abstiveram de votar. Os números apontavam para possível grande interesse político da matéria e para a atmosfera aparentemente favorável à reforma política no Plenário da Câmara em 2007.

O projeto se destaca por ter sido o único (dentre os que detêm abrangência suficiente para ser classificado pelos parlamentares ou pela Câmara dos Deputados como proposta de reforma política) a chegar em plenário. A proposta trazia um conjunto de alterações que atingia mais que os sistemas eleitoral e partidário. Como principal mudança, a proposta ambicionava, no âmbito das eleições proporcionais, instituir o sistema de lista fechada, combinando-o com o financiamento público exclusivo de campanha e a proibição das coligações.

Em substituição às coligações, propunha a união de partidos, aplicável nas eleições proporcionais, sob a forma de federação partidária. Esta se caracterizava por condicionar a sua existência a um mínimo de estabilidade, mediante compromisso de permanência dos partidos na federação por pelo menos três anos após o pleito, tempo em que deveria se preservar a aliança para efeito de atuação parlamentar. A proposta retomava, também, a discussão sobre o mecanismo de cláusula de barreira, propondo a obtenção de, pelo menos, dois por cento do eleitorado nacional para que os partidos adquirissem o direito a funcionamento parlamentar.

O projeto gozou de apelo político e empolgação consideráveis, o que pode ser parcialmente explicado pelo momento de sua apresentação (início da 53ª legislatura), e por ter sido precedido, muito de perto, por uma sucessão de acontecimentos políticos negativos, caracterizada por denúncias de corrupção, compra de votos, desvio de verbas públicas, no episódio denominado de “mensalão”. Esse fato reacendeu a discussão sobre a urgência de uma reforma política, com ênfase no modelo de financiamento de campanha.

Para viabilizar a apresentação à Câmara do PL nº 1.210/2007, as lideranças partidárias, no citado acordo, decidiram por aprovar requerimento de apensação⁸ de 106 propostas legislativas (todas da espécie projeto de lei ordinária) que tramitavam na Câmara em 2007 e

⁸ Segundo o art. 142 do RICD, proposições da mesma espécie que tratam de matéria correlata podem ser apensadas e tramitar em conjunto.

tratavam de algum dos temas componentes do debate da reforma política. Após a apensação, essas proposições deveriam ser todas rejeitadas, como de fato ocorreu na sessão plenária do dia 30 de maio de 2007, para que fosse, em seguida, apresentado o PL nº 1.210/2007, deixando-o como o único projeto de lei a tratar dos temas componentes da reforma política a tramitar em 2007 na Câmara dos Deputados.

Dentre essas proposições estava o Projeto de Lei de nº 2.679/2003. Esse projeto é relevante para a narrativa histórica porque o PL nº 1.210/2007, em verdade, é cópia dos dispositivos do PL 2679/2003. Em outras palavras, a essência do acordo de lideranças era descartar todos os 106 projetos de lei sobre temas da reforma política e, no momento seguinte, resgatar um deles e reapresentá-lo, o que nos leva a concluir que ao menos para o PL 2679/2003 a rejeição regimental não significava uma desaprovação do conteúdo da proposição.

Das 106 proposições escolhidas para ser rejeitadas, várias tramitavam na Casa há vários anos sem que conquistassem o apelo político necessário para serem apreciadas pelas comissões. A maioria delas encontrava-se com a tramitação interrompida por desinteresse político, não sendo classificada pela Câmara dos Deputados como proposta de reforma política e tratando de aspectos pontuais dos sistemas político, eleitoral ou representativo.

Esse era o caso do PL nº 8.039/1986, de autoria do Senador Jamil Haddad⁹, que tratava tão somente de propaganda eleitoral¹⁰. Dentre as proposições rejeitadas em 2007, essa era a mais antiga, tendo sido apresentada à Câmara em 27 de junho de 1986 (antes da vigência da atual Constituição, portanto). A proposição pairou pela Câmara, estagnada, até abril de 1992, quando o relator da matéria emitiu parecer que, sequer, foi apreciado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC¹¹. O próximo momento relevante da tramitação da matéria foi o seu despacho à comissão especial criada em 1992 para analisar o sistema eleitoral e partidário brasileiros. Em razão da Comissão não ter concluído seus trabalhos até o término da 50ª legislatura, em 1995, o PL nº 8.039/1986 foi novamente encaminhado à CCJC, momento em que recebeu e teve aprovado um parecer. Essa matéria não foi depois apreciada em plenário, ficando com sua tramitação paralisada até maio de 2007, quando foi objeto do acordo de lideranças para apensação e rejeição de projetos de lei que tratavam de temas que compõem a questão da reforma política.

⁹ Para esse estudo, desconsideram-se os acontecimentos da tramitação das propostas oriundas do Senado, ocorridas naquela Casa, uma vez que todas as que guardam relação de pertinência com o presente estudo de caso foram rejeitadas e arquivadas na Câmara.

¹⁰ A ementa da proposição era: “Dispõe sobre a proibição de propaganda oficial e dá outras providências.”

¹¹ A Comissão de Constituição Justiça e Cidadania – CCJC – passou a ser denominada assim após a Resolução nº 20, de 2004. Antes, ela se chamava Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR. Contudo, nas fichas de tramitação disponíveis nos sítios eletrônicos da Câmara, a sigla é automaticamente atualizada, motivo pelo qual adotamos apenas CCJC durante a narrativa histórica.

4 Comissões Especiais para a Reforma Política: a construção do PL nº 1.210/2007

As comissões especiais criadas para estudar a temática da reforma política após a Constituição de 1998¹² possuem papel relevante no percurso da construção do PL nº 1.210/2007. Sob a nova ordem constitucional, quatro comissões especiais foram criadas para temas específicos de representação ou sistemas eleitoral e político, e lograram aprovar normas. As duas primeiras, a Comissão Especial de Legislação Eleitoral e Partidária (1992) e a Comissão Especial da Reforma Política e Eleitoral (1995), foram contemporâneas dos debates que culminaram com a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), e, portanto, subsidiaram a Casa no feitiço dessa lei. As comissões, contudo, também discutiram pontos que ainda hoje estão em pauta, como a fragmentação partidária excessiva e o financiamento de campanha.

Um terceiro colegiado, a Comissão Especial da PEC da Reeleição (1996), deliberou acerca da reeleição para os cargos eletivos do Executivo; e, por fim, uma quarta comissão, a Comissão Especial para as eleições de 1998 (1997), com o escopo de regulamentar a lei para as eleições de 1998, se dedicou ao estudo dos temas que seriam incorporados à lei geral das eleições (Lei nº 9.504/97).

A partir de 2001, a Câmara dos Deputados instala comissões com objetivo de estudar a viabilidade de mudanças mais profundas dos sistemas partidário, eleitoral e representativo. Surge, nesse momento, a compreensão construída pela própria Câmara dos Deputados de que o objeto de estudo dessas comissões pode ser denominado de propostas de reforma política. O primeiro exemplo dessa nova fase é a Comissão Especial da Reforma Política – CEREFORM (2001), que tinha por temas principais coligações partidárias e fidelidade partidária. Essa comissão trouxe como principal resultado a apresentação do Projeto de Lei de nº 5.268/01, cuja ementa por si só demonstra a complexidade e a profundidade das discussões que tiveram lugar naquela arena:

Altera o art. 359, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), § 1º do art. 7º, o § 3º do art. 8º, o inciso III do caput do art. 9º, o inciso VI do art. 15, o art. 17, parágrafo único, o art. 19, caput e § 1º, e o art. 21, caput e parágrafo único, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, o § 2º do art. 6º, o § 1º do art. 8º, o § 1º do art. 37, os §§ 1º, 3º e 4º do art. 39, o art. 41-A, os §§ 7º, 8º e 9º do art. 42, o caput do art. 46, o § 3º do art. 47, o caput do art. 58 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, acrescenta o parágrafo único ao art. 13, os §§ 2º a 4º ao art. 21, o parágrafo único ao art. 38 da Lei nº 9.096, de 1995, o § 5º ao art. 2º, o § 3º ao art. 3º, o § 4º ao art. 36, o § 6º ao art. 39, o art. 41-B, os incisos III, IV e V ao § 2º do art. 47, o art. 57-A, à alínea g ao inciso III, do § 3º do art. 58, o inciso III ao art. 88 e o art. 98-A à Lei nº 9.504, de 1997, e revoga o inciso XV do art. 22, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, o parágrafo único do art. 22 da Lei nº 9.096, de 1995, os §§ 1º e 2º do art. 53 e o art. 55 da Lei nº 9.504, de 1997 (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001).

¹² Um breve resumo dessas comissões pode ser encontrado no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/55946.html>>.

A ementa exige do leitor acesso às leis eleitorais, além de dedicação e paciência para a compreensão do objetivo da proposta legislativa, uma vez se propunha alteração em centenas de dispositivos, em várias normas. O alcance da proposição é mais bem percebido por meio da *explicação da ementa*, ferramenta disponível na página eletrônica da tramitação da proposição, cuja leitura nos permite afirmar que a proposição tratava de crimes eleitorais, registro de partidos, financiamento de campanha e fundo partidário, propaganda eleitoral e, por fim, era denominada de proposta de reforma política:

Exige interrogatório do réu em caso de crime eleitoral; inclui requisitos para registro de partido político, criação de estatuto e filiação partidária; estabelece que no ano em que se realizarem eleições será dobrado o valor da dotação orçamentária para o Fundo Partidário; proíbe a captação de sufrágio (compra de voto) até o momento da escolha do candidato em convenção; autorizando o uso de simulador de voto eletrônico para treinar eleitor; dispondo sobre propaganda eleitoral em outdoors e exigindo que as emissoras de rádio e televisão da Câmara dos Deputados e do Senado transmitam, na íntegra, programa de propaganda eleitoral gratuita referente à eleição presidencial. Projeto da Reforma Política. (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001).

O PL nº 5.268/2001 foi distribuído às comissões de Finanças e Tributação – CFT – e à CCJC. A primeira comissão analisaria a proposta, apenas, acerca de sua adequação financeiro-orçamentária (RICD, art. 54), e a segunda comissão, a CCJC, analisaria o mérito e a constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade da matéria.

Na CFT, a matéria foi relatada pelo Deputado Germano Rigotto (PMDB-RS), tendo parecer aprovado pela adequação financeira e orçamentária, em 20/11/2002. Em seguida, a proposição foi imediatamente encaminhada à CCJC. Nesse colegiado, a proposta ficou sem andamentos até 30 de abril de 2004, quando foi designado relator da matéria do Deputado Rubens Otoni. A razão aparente para o esquecimento do projeto de lei pela comissão por dois anos é que, para a Câmara, o PL nº 5.268/2001 ainda não abrangia todas as alterações que se pretendia discutir. Assim, em 2003, enquanto a proposta da CEREFORM adormecia na CCJC, a Presidência da Câmara dos Deputados instalou nova comissão especial para estudo da reforma política, a REFPOLIT 2003.

Essa segunda comissão, cuja relatoria ficou a cargo do Deputado Ronaldo Caiado, concluiu seus trabalhos com a apresentação de um parecer, o Relatório Caiado, que trazia a sugestão de novo projeto de lei. Esse projeto foi apresentado à Mesa e numerado como PL nº 2.679/2003. Mais uma vez, a Câmara retomava, desde o início, as fases do processo legislativo, pois, embora o PL nº 5.268/2001 se encontrasse pendente apenas de apresentação e aprovação de parecer na CCJC para ir a Plenário, a reforma política foi novamente discutida em comissão especial (denominada nas fichas de tramitação por REFOPOLIT 2001), que apresentou novo projeto de lei (PL nº 2.679/2003) e este teve de ser distribuído para análise das comissões temáticas, antes de ter condições de ir a Plenário. Contudo, o PL nº 2.679/2003 é crucial para a

compreensão do atual estágio da reforma política na Câmara, pois é a partir do Relatório Caiado que os temas relativos a uma reforma político-eleitoral em debate ainda hoje (entre eles, lista fechada, financiamento público, suplência de Senador e outros) condensam-se, pela primeira vez, em uma só proposta legislativa.

Como se percebe, os trabalhos legislativos de construção e apreciação de temas complexos nem sempre caminham de forma linear. Para a reforma política, até 2003, já haviam sido constituídas três comissões especiais (1995, 2001 e 2003), cada uma com curso próprio e autônomo. Reiniciava-se, a cada rodada, todo o processo de análise dos temas propostos, partindo-se do ponto inicial a cada comissão, não apenas do ponto de vista do processo legislativo, mas, também, da própria discussão do conteúdo.

Retornando-se à tramitação do PL nº 2.679/2003, temos que, por força de despacho da Presidência que conferia tramitação à matéria, este foi distribuído para análise pela CCJC, justamente a comissão em que permanecia adormecido o PL nº 5.268/2001, fruto da comissão especial para a reforma política de 2001. Na CCJC, o Deputado Rubens Otoni foi designado como relator da matéria, e seu primeiro ato (12 de maio de 2004) consistiu na solicitação de tramitação conjunta dessa proposição com o PL nº 5.268/200, da qual também era relator pela CCJC. O requerimento foi acatado em 23 de junho de 2004 e as proposições de duas comissões especiais para a reforma política (2001 e 2003) agora caminhavam conjuntas.

Em 9 de novembro de 2004, o Deputado Rubens Otoni apresentou relatório que sugeria a aprovação do PL nº 5.268/2001 e do PL nº 2.679/2003, na forma de substitutivo. O substitutivo inovava em relação ao parecer Caiado (da Comissão Especial de 2003), principalmente ao permitir maior autonomia partidária na consecução da lista pré-ordenada de candidatos, punir os partidos que se desfilassem da federação, antes de um determinado prazo, com perda de fundo partidário e acesso ao tempo de rádio e televisão gratuitos; e aplicar essa mesma restrição aos partidos e federações que não obtivessem desempenho eleitoral satisfatório.

Na mesma data da apresentação do relatório com substitutivo pelo Dep. Rubens Otoni, a CCJC aprovou requerimento do relator para realização de Audiência Pública para discussão de seu relatório (Requerimento nº 86/2004). O intuito do relator, de acordo com a entrevista concedida para a pesquisa, era buscar a participação da sociedade para dar legitimidade ao modelo de reforma política contido em seu substitutivo. Vários recursos regimentais (pedidos de vista em 18 de novembro de 2004; requerimentos e realização de audiências públicas; pedidos de adiamento de votação e retirada de pauta, apresentação de voto em separado¹³ por membros da CCJC) foram apresentados com o intuito de inviabilizar ou de melhorar o teor do substitutivo

¹³ O voto em separado é faculdade deferida ao parlamentar nas comissões para que deixe expresso por escrito seu posicionamento quando da votação de uma proposição por meio do processo simbólico. A praxis transformou essa ferramenta em possibilidade de oferecimento de voto alternativo ao do relator da matéria, concorrendo com o deste para se tornar o posicionamento final da Comissão, na forma de parecer (RICD, art. 57).

do relator, demonstrando que a proposta contida nele ainda não era a desejada pela maioria dos membros da comissão.

Do resultado desse embate, tem-se o recuo do relator para a posição anterior, o relatório da Comissão Especial de 2003. Assim, o relator propôs, por meio de complementação de voto, apresentada em 22 de junho de 2006, a rejeição do PL nº 5.268/2001 e aprovação do PL nº 2.679/2003, na forma apresentada pela comissão especial REFPOLIT 2003. O voto do relator foi acatado e transformou-se em parecer da CCJC na mesma data de 22 de junho de 2006. Em suma, acatava-se, na íntegra, o Relatório Caiado, produzido pela comissão especial de 2003. Acerca desse episódio, o Deputado Otoni afirma:

Eu fui o relator, discutimos exaustivamente isso lá, fizemos audiências públicas, seminários. Eu fiz questão de fazer uma coisa mais participativa possível. Até mais do que a própria comissão especial. Fomos para os estados, fizemos audiências públicas aqui, tentamos avançar um pouco além do que a comissão tinha definido aqui, mas, no Plenário... percebi que no Plenário, se nós tentássemos avançar além do que nós tínhamos conseguido na comissão especial, nós corríamos o risco de botar a perder tudo. Então, quando chegou ao final, eu abri mão do relatório que eu havia preparado de maneira mais participativa, e até com algumas questões, digamos assim, mais avançadas, abri mão disso, e acatei o relatório da comissão especial. (Fragmentos de entrevista com dep. Rubens Otoni).¹⁴

O PL nº 2.679/2003, que teve seu texto apresentado pela REFPOLIT 2003 e aprovado pela CCJC, dispunha acerca de pesquisas eleitorais, voto de legenda em listas partidárias preordenadas, instituição de federações partidárias, funcionamento parlamentar, propaganda eleitoral, financiamento de campanha, implementação de lista fechada para votações proporcionais e coligações partidárias. Nesse propósito, propunha alterar a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Surgiu naquele contexto a proposta de atrelamento do financiamento exclusivo das campanhas à implantação do regime de listas fechadas para as eleições proporcionais. Cláusulas de desempenho ou de barreira, pesquisas e propagandas eleitorais eram os demais temas que compunham o parecer final da CCJC. Comparando-se essa proposição com a essência do PL nº 1.210/2007, ou com as temáticas mais fortemente discutidas nas rodadas seguintes (2009 e 2011), percebe-se, portanto, que foi em 2003, com o PL nº 2.679/2003, que a Câmara conseguiu um primeiro consenso: a apresentação de uma pauta para discussão sobre reforma política. A decisão final da conformação dos sistemas políticos e seus subsistemas, contudo, ainda está por ser construída.

¹⁴ Entrevista do deputado Rubens Otoni (PT/GO) concedida aos autores em 18 de abril de 2012.

O PL nº 2.679/2003, até então, fora um dos que mais fluíra, percorrendo todas as instâncias preparatórias que precedem a fase de Plenário, obtendo, inclusive, o parecer de mérito aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Ocorre que tudo isso se deu até o final de 2006, momento em que se encerrava a 52ª Legislatura.

Em 2007, início de nova Legislatura, ocorreu o citado amplo acordo de líderes, coordenado pelo então Presidente da Casa, Deputado Arlindo Chinaglia. Neste acerto, decidiu-se pela apensação de todas as propostas de reforma em trâmite naquele instante, para submetê-las a voto em Plenário e rejeitá-las em um só ato. Como já relatado, foram apensadas, em dependência da proposta mais antiga oriunda do Senado, o PL nº 8.039/1986, outros 105 projetos de lei. Essa ação se deu por meio do Requerimento nº 451/2007, de autoria do Deputado Miro Teixeira, e o objetivo final era o de concentrar toda a discussão em uma nova e única proposição, que reproduzisse o entendimento da Casa naquele momento sobre o que deveria pautar o debate sobre reforma política.

A medida acima referida foi viabilizada graças à ampla articulação política no sentido de superar óbices constitucionais e regimentais. Acerca desse ponto, a hipótese que norteava este estudo era a de que a referida ação buscava propiciar a participação plena de todos os parlamentares que não dispunham de mandato na Câmara na legislatura anterior (quase a metade). Esse entendimento era corroborado pelas palavras do Deputado Alexandre Cardoso (CARDOSO, 2007, p. 11), que, em publicação da Câmara dos Deputados destinada ao tema, afirmava que “a renovação de cerca de cinquenta por cento da Câmara dos Deputados exigirá novos debates sobre a reforma política”.

Rememorando esse momento crucial para o atual debate sobre reforma política, o Deputado Miro Teixeira trouxe argumentos políticos que refutaram a tese de que a preocupação primeira para reiniciar a tramitação da matéria fosse o intuito de permitir a participação dos novos deputados da 53ª Legislatura. Segundo o deputado, a decisão estava relacionada ao jogo de poder entre Senado Federal e Câmara dos Deputados, disputado dentro das regras do bicameralismo simétrico imperfeito: para as proposições em tramitação apenas ao PL nº 8.039/1986, entre elas o PL nº 2.679/2003, havia a precedência de proposição já apreciada no Senado, na condição de casa iniciadora.

A aprovação pela Câmara de qualquer tema sobre reforma, naquelas condições, daria ao Senado a palavra final sobre a conformação da futura norma. Como os principais temas de reforma afetavam principalmente o mandato de cargos proporcionais, entenderam os

parlamentares, em reunião do Colégio de Líderes,¹⁵ que era necessário reiniciar a tramitação da reforma política:

A questão é política, não é aritmética. Sempre que se tentou raciocinar a política com aritmética se produziu erros. Zero! Não existe a menor relação. Quando este projeto chegou aqui à Câmara dos Deputados eu percebi que estava organizado de uma forma que, mesmo surgindo um texto da comissão especial, como havia apensado a este texto projetos que vieram do Senado (especialmente o que capeava era do Senado), eu disse “olha, não há hipótese de isso chegar ao Senado, e o Senado considerar um projeto da Câmara. Eles vão considerar um projeto do Senado emendado. E vão destacar o projeto do Senado lá ou vão usar outro elemento regimental e vão arquivar o da Câmara e manter o deles. Então isto aqui só não terá minha obstrução se for rejeitado, e não estou falando do mérito. E pra demonstrar que não estou falando do mérito (era relator o Caiado), nós podemos pegar o substitutivo do Caiado e transformar em projeto da Câmara, ou seja, pra tirar a suspeita de que estamos falando do mérito”. [O objetivo portanto era] preservar a iniciativa da Câmara dos Deputados para o projeto terminar a sua tramitação aqui. Foi isso que aconteceu, claramente colocado na Presidência da Câmara numa reunião que lá existiu do Colégio de Líderes (fragmentos de entrevista com dep. Miro Teixeira)¹⁶

Na sessão plenária do dia 30 de maio de 2007, vários deputados fizeram referência a essa reunião do Colégio de Líderes e à necessidade de dar primazia à Câmara na discussão da reforma política. José Genoíno (PT/SP) assim se pronunciou, conforme nota taquigráfica:

O SR. JOSÉ GENOÍNO (PT-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, acompanhei a questão de ordem levantada pelo Deputado Ronaldo Caiado. O art. 110 do Regimento Interno foi a base da questão de ordem do Deputado. Busca S. Exa., com nesse artigo, resolver problema que é importante explicitar nesta Casa.

Qual é o problema que a Câmara dos Deputados tem de resolver? Se nós votarmos o projeto relatado pelo Deputado Ronaldo Caiado, bem sistematizado, esse projeto vai ao Senado Federal, que poderá alterá-lo. E aí volta o pingue-pongue.

A proposta do Deputado Ronaldo Caiado, que V.Exa. está adotando, coloca a iniciativa da reforma política para a Câmara dos Deputados. É fundamental adotarmos esse princípio, porque a Câmara, como representante do povo, tem de ter a iniciativa de fazer a reforma político-eleitoral.

A maneira de resolver esse problema é apresentar um projeto de reforma política com um novo número, com requerimento de urgência urgentíssima, apoiado por maioria absoluta. Então, nós resolvemos, regimentalmente, a reapresentação e a maioria absoluta. O que fica garantido? Neste ponto, chamo a atenção dos meus colegas que estão dificultando o acordo. Se a iniciativa não for da Câmara e apenas votarmos emendas ao projeto que já foi negociado, o Senado tem a prerrogativa da iniciativa e de concluir a reforma política. Esta Casa não pode aceitar essa questão, porque essa matéria é uma

¹⁵ Segundo o RICD, arts. 12 e 20, cabe aos partidos a escolha de um dentre seus membros para, na qualidade de Líder, ser interlocutor da bancada junto à Casa. Os Líderes contribuem para a tomada de decisões políticas, sendo o Colégio de Líderes órgão político cuja função é externar as deliberações dos líderes.

¹⁶ Entrevista do deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) concedida aos autores em 22 de março de 2012.

prerrogativa exclusiva da Câmara dos Deputados (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).¹⁷

Nesta sessão, cumpriu-se o acordo feito no Colégio de Líderes e foi submetido a voto o Projeto de Lei nº 8.039, de 1986, com os seus 105 (cento e cinco) projetos apensados, entre estes o PL nº 2.679/2003, resultando na rejeição do projeto principal e na prejudicialidade¹⁸, com conseqüente arquivamento, de todos os demais. Na mesma data, com a assinatura de 360 parlamentares, foi apresentado o PL nº 1.210/2007, com conteúdo idêntico ao do PL nº 2.679/2003, com parecer aprovado pela CCJC, no chamado Relatório Caiado.

A subscrição do PL nº 1.210/2007 pela maioria absoluta dos membros da Câmara foi fruto também do acordo entre as lideranças partidárias e tinha por objetivo viabilizar a tramitação da proposta, uma vez que dispositivo constitucional veda a tramitação de matéria já rejeitada na mesma sessão legislativa (CRFB/88, art. 57). Foi também aprovado na mesma sessão o regime especial de tramitação em urgência do PL nº 1.210/2007, por meio de requerimento subscrito por todos os líderes da Câmara.

A razão para esse requerimento, conforme alertava o próprio presidente da Câmara, à época, Deputado Arlindo Chinaglia, era o de trazer a matéria imediatamente para o Plenário, abreviando-se a fase de comissões, uma vez que o PL nº 2.679/2003, de mesmo conteúdo, já havia tramitado pelas comissões e logrado receber parecer pela aprovação do mérito na CCJC.

O SR. PRESIDENTE (Arlindo Chinaglia) - Informalmente. Havendo a maioria das assinaturas, entregues pelas várias bancadas, o item chamado de urgência de reforma política é a assinatura de urgência, porque, ao receber o trâmite de urgência, não volta às Comissões, vem direto para o plenário. São 3 itens, a saber: a rejeição, por acordo, daquilo que está proposto; a reapresentação, havendo a maioria dos deputados assinado para ser reapresentado; e o pedido de trâmite de urgência. São essas 3 questões referentes à reforma política Deputados (BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).¹⁹

Com isso, nascia a expectativa de condições políticas mais favoráveis à votação da matéria, pelo envolvimento e a empolgação de todos os líderes partidários, respaldada pela chancela de 360 coautores.

¹⁷ Notas taquigráficas da sessão plenária do dia 30 de maio de 2007.

¹⁸ Prejudicialidade, para esse aspecto e segundo o art. 163 do RICD, é a inviabilidade de rediscussão de matéria já deliberada pela Casa na mesma sessão legislativa.

¹⁹ Notas taquigráficas da sessão plenária do dia 30 de maio de 2007.

5 A rejeição do PL nº 1.210/2007 já no seu nascedouro

Na mesma sessão plenária em que se reapresentava a reforma política e se lhe deferia regime especial de tramitação, as duas ações apoiadas pela maioria absoluta da Câmara, o PL nº 1.210/2007 demonstrava debilidade em ver construídos consensos em torno de seus temas. Como um filho enjeitado, permaneceu durante boa parte da sessão do dia 30 de maio carente de autoria: não havia deputado que quisesse ter para si a paternidade do projeto.

Segundo regra regimental, quando uma proposição tem autoria coletiva, todos os signatários são considerados autor, mas o primeiro da lista tem a faculdade de exercer, com precedência, as prerrogativas regimentais em Plenário. Ademais, pela práxis, o primeiro deputado signatário é identificado como o autor principal, sendo os demais considerados meros apoiadores²⁰. No que tange ao PL nº 1.210/2007, esperava o Plenário que o autor deveria ser o Deputado Miro Teixeira. A proposição é herdeira direta da confluência de anseios reformistas da 52ª e da 53ª legislaturas na Câmara dos Deputados, surgida da perspicácia política do deputado e seu requerimento de apensação de toda e qualquer matéria sobre alteração do sistema político, eleitoral e partidário.

Inicialmente, o Deputado Miro Teixeira constava como autor da proposição. Contudo, requereu à Mesa que não lhe consignasse como primeiro signatário, e, conseqüentemente, visto como autor do projeto, explicando que a expectativa do Plenário era um equívoco, uma vez que o deputado após sua assinatura apenas como coautor do projeto e não pretendia rogar para si a autoria. Sua atitude, segundo Pinto (2011), estaria vinculada à decisão de seu partido – o PDT – que recomendara a sua bancada a não assinar a proposição e ao Deputado Miro a não assumir a paternidade do projeto, sob o argumento de que a proposta fere o princípio do voto direto.

Miro Teixeira esclarece o episódio, confirmando que abdicou da iniciativa do projeto devido à sua ideologia partidária: “Ali tinha o voto em lista e tudo o mais. Aquilo era uma tentativa de estimular, de pegar pela vaidade e eu sei que a vaidade é qualidade para o diabo: “Ah, o projeto do Miro Teixeira”. Não, eu sou contra isso.” (fragmentos de entrevista)²¹.

Nas notas taquigráficas daquela sessão plenária, observa-se que a questão da autoria do projeto gerou debates acalorados e a necessidade de a Mesa tentar encontrar uma saída viável para o impasse, tanto em termos políticos quanto regimentais. Na tentativa de solucionar a questão, a Mesa se deparou com certa dificuldade para encontrar quem assumisse a autoria, pois ao indicar como autor nomes que se seguiam ao do deputado Miro Teixeira na lista de autores do PL nº 1.210/2007, deparou-se com uma série de pedidos de retiradas de assinatura. São exemplos os deputados do PDT e do PSC, entre outros. Finalmente, com autorização de sua

²⁰ RICD, art. 102. Nas diversas formas de publicação, a autoria coletiva de uma proposição é apresentada trazendo o nome do primeiro autor, seguido da expressão “e outros”.

²¹ Entrevista do deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) concedida aos autores em 22 de março de 2012.

bancada, que manteve as retiradas de assinaturas, o Deputado Régis de Oliveira, do PSC, assumiu a autoria.

Como se percebe, já no nascedouro, o PL nº 1.210/2007 demonstrava dividir opiniões dentro da Câmara, deixando antever que o processo para a construção de consensos que levassem a aprovação de seus temas seria tarefa árdua. Outros fatores demonstrariam quão árido ainda era o debate, além da negativa de vários deputados em figurar como patronos do projeto.

Durante a fase de discussão, a proposição chegou a receber 370 emendas, número elevado para qualquer projeto. Contudo, ressalta-se que o PL nº 1.210/2007, por força de requerimento, tramitava em regime de urgência, o que, em tese deveria dificultar a apresentação de emendas. O RICD determina que proposições urgentes só podem receber emendas oriundas de comissão ou apresentadas por 1/5 da composição da Câmara, ou seja, assinadas por 103 deputados ou líderes que representem esse número.

Na fase de votação, portanto, podendo o Plenário conhecer as emendas apresentadas na fase de discussão e o parecer do relator sobre elas, foram apresentadas outras tantas emendas aglutinativas. Essa espécie de emenda tem a peculiaridade de poder ser apresentada após o parecer do relator e, não raro, constitui-se em proposição alternativa, quando leva o nome de emenda aglutinativa substitutiva global.

O excessivo número de emendas apresentadas, de todas as espécies, dava a medida do quanto se precisava aprimorar o texto da proposta para que fosse possível colocá-la em votação e aprová-la. Designado para dar parecer em Plenário pela CCJC²², e sensibilizado pela necessidade de se avançar na busca de um consenso, o Deputado Ronaldo Caiado concluiu pela acolhida de várias emendas, rendendo ensejo à apresentação de um substitutivo. A concessão não surtiu grandes efeitos, uma vez que, no curso da deliberação em Plenário, em especial no dia 27 de junho de 2007, foram interpostos vários incidentes regimentais por parte de parlamentares manifestamente contra o substitutivo do relator, como emendas aglutinativas, questões de ordem e requerimentos de todas as espécies. Um desses requerimentos, apresentado pelo líder do bloco PMDB, PSC e PTC, Deputado Henrique Eduardo Alves, tencionava colocar em votação a Emenda Aglutinativa de Plenário de nº 1, que trazia algumas variações ao modelo de reforma política apresentado pelo substitutivo do Deputado Ronaldo Caiado, relator, com o intuito de propor alternativa que viabilizasse a formação de uma maioria apta a aprovar o projeto.

Percebe-se que se mostrava difícil obter do Plenário a possibilidade de votação do PL nº 1.210/2007 naquele momento. Na tentativa de equalizar os dissensos, reuniões do Colégio de

²² O PL nº 1210/2007 foi distribuído à CFT e à CCJC, cujos pareceres foram dados em Plenário. Pela CFT, foi relator o Dep. Pepe Vargas, que deu parecer pela adequação financeiro-orçamentária do projeto. Pela CCJC, o dep. Ronaldo Caiado proferiu voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do projeto.

Líderes tiveram lugar na Presidência da Câmara. Em um desses encontros, ocorrido em 12 de junho de 2007, houve a proposição de se dividir a votação da matéria por grupos de artigos, conforme o bloco de assuntos envolvidos e na seguinte ordem: 1º grupo - lista preordenada - e o 2º grupo: matéria remanescente²³.

Esse acordo tomou a forma de requerimento, subscrito pelos Deputados Luciano Castro, na condição de Líder do PR, e Miro Teixeira, na condição de Líder do Bloco PSB, PDT, PCdoB, PMN, PHS, PRB, e aprovado em Plenário. Ele traduzia, contudo, mais do que um acordo de procedimentos: representava o próprio destino da reforma, pois o núcleo central da matéria estava no primeiro grupo. Aprovado este, continuar-se-ia a discussão; rejeitado, a matéria restante não teria condições políticas para ser deliberada.

Na mesma reunião, os líderes concordaram que o processo de votação dos grupos seria pelo procedimento nominal (em regra, o procedimento de votação é o simbólico, que consiste na aprovação da matéria pela ausência de manifestação contrária majoritária e explícita), sem a necessidade dos chamados pedidos de verificação de votação. Colocada em votação a parte que dispõe sobre a lista preordenada, a proposta foi derrotada pelo placar de 252 votos contrários e 181 favoráveis, havendo, ainda, abstenções, em um universo de 436 votantes. O quadro abaixo traz a orientação das lideranças partidárias para essa votação e demonstra que houve uma forte coesão partidária no posicionamento em Plenário, dividido em contra a continuidade da reforma ou favorável à matéria. Vários partidos obtiveram uma disciplina de 100% na observância da orientação do líder e a média desta disciplina para todas as bancadas superou os 95%. O PCdoB, que parece destoar do Bloco e desses dados, em verdade, seguiu seu próprio líder, à unanimidade. Esse fenômeno é comum nas votações em Plenário, e demonstra que apesar da fusão temporária, os partidos continuam com suas identidades ideológica ou pragmática preservadas quando compõem um bloco partidário.

²³ Conforme anotações pessoais dos autores, na qualidade de assessores legislativos, realizadas durante as reuniões do Colégio de Líderes ocorridas em 2007.

Quadro 1: Orientação de bancada e comportamento parlamentar

Partido ou Bloco Partidário²⁴	Orientação de Bancada	Posicionamento em relação ao Governo	Deputados que seguiram a orientação
PMDB/PSC/PTC	Bancada Liberada	Situação	Não se aplica
PT	SIM	Situação	97,30%
PSB/PDT/PCdoB/ PMN/PHS/PRB	NÃO	Situação	PSB = 81,81% PDT = 100% PCdoB = 0% PMN = 100% PHS = 100% PRB = 100%
PSDB	NÃO	Oposição	84%
DEM	SIM	Oposição	82,35%
PP	NÃO	Situação	94,44%
PR	NÃO	Situação	100%
PTB	NÃO	Situação	94,44%
PPS	Bancada Liberada	Oposição	Não se aplica
PV	NÃO	Situação	100%
PSOL	SIM	Oposição	100%
PTdoB	NÃO	Situação	100%

Elaboração própria

Fonte: Sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=2869&numLegislatura=53&codCasa=1&numSessaoLegislativa=1&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=164&indTipoSessao=E&tipo=partido>>. Acesso em: 21 fev. 2012

O resultado da votação terminou por inviabilizar a continuidade da deliberação do PL nº 1.210/2007, por perda da essência, na medida em que a rejeição da lista preordenada comprometeu o prosseguimento da parte que trata do financiamento público exclusivo. Várias alternativas foram aventadas por meios das emendas aglutinativas substitutivas globais²⁵, que tentavam fundir parte do projeto com emendas a ele apresentadas, mas nenhuma logrou êxito.

Houve, portanto, rejeição política da matéria, ou seja, o descarte de uma proposição legislativa por meio de estratégias e manobras políticas que, de forma tácita, impedem a continuidade da deliberação da proposição. Desta forma, embora o PL nº 1.210/2007 ainda

²⁴ Na Câmara, é lícito aos partidos, por interesses políticos, se alinharem em blocos partidários. Nesses casos, embora a identidade partidária permaneça resguardada, o bloco atua sob liderança comum, sendo, em tese, um só posicionamento do líder quando da orientação de sua bancada.

²⁵ Emendas aglutinativas, de acordo com o artigo 122 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é o único tipo de emenda possível de ser apresentado quando a matéria já se encontra na fase de votação, como era o caso do PL nº 1.210/2007, naquela ocasião.

esteja em tramitação, pode-se afirmar que a Câmara dos Deputados efetivamente rejeitou o modelo de reforma política que ele representava.

Após 27 de junho de 2007, o Projeto retornou, ainda, à pauta do Plenário durante a sessão legislativa para continuidade da votação, sem que lograsse êxito, diante dos sucessivos adiamentos. A última vez em que figurou na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados foi no dia 19 de dezembro de 2007, sem registro de outra ocorrência²⁶. Em 2008, ano eleitoral, não havia clima para discussão sobre reformas eleitorais e em 2009, as mesmas propostas contidas no PL nº 1.210/2007 retornaram na forma de projetos de iniciativa do Executivo (PLs. nº 4.634, 4.636 e 4.637, de 2009).

6 Considerações finais sobre processo legislativo, reforma política e hipóteses da rejeição política do PL nº 1.210/2007

Duas variáveis interferiram de forma decisiva na trajetória do PL nº 1.210/2007: a casa iniciadora e a disciplina partidária. A partir da questão da casa iniciadora é que se pode construir a explicação de que rejeitar uma proposição nem sempre significa discordância com o mérito de uma matéria. A rejeição das 106 proposições apensadas e encabeçadas pelo PL 8.039/1986, em 30 de maio de 2007, tinha por finalidade reiniciar o processo legislativo para dar à Câmara a primazia na discussão da Reforma Política. A relevância desse aspecto decorre das implicações sobre o processo legislativo em um sistema bicameral, em que se distingue casa iniciadora e revisora, especialmente, em se tratando de projetos de lei ordinária. Essa conclusão refutou a hipótese inicial de que a renovação para a Câmara dos Deputados, em torno de 50%, para a 53ª legislatura, fosse determinante para o início de um novo processo.

No que tange à variável de interferência da disciplina partidária, observou-se que as orientações de liderança seguiram os padrões definidos por Figueiredo e Limongi (2001 e 2007) para o processo legislativo, ou seja, os parlamentares, ao expressarem seu voto, pautaram-se pela direção apontada pelo Líder da bancada. Não se confirmou, nesse estudo, a hipótese de que em temas de reforma política, os parlamentares votam segundo fatores como preferência individual, posição que ocupam na estrutura partidária, capital político. Ao contrário, os parlamentares votaram demonstrando forte disciplina partidária.

Outra hipótese descartada foi a premissa de que o partido no poder (o PT, como partido principal, e também os partidos e blocos de apoio à coalizão governista (como o PMDB/PSC/PTC) ganham com as reformas e que, portanto, tendem a apoiá-las, enquanto que a oposição tende a rechaçá-las (no caso, os partidos PSDB, PPS e DEM). Percebe-se que para o

²⁶ Cf. Ficha de Tramitação consultada pelo sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353741>.

tema da reforma política brasileira, não há a divisão oposição *versus* situação ou esquerda *versus* direita. A votação da lista preordenada (que em verdade condicionava a continuidade da reforma como um todo) aliou de um mesmo lado DEM, PT, PCdoB e PSOL, enquanto do outro lado – o da rejeição à matéria – arregimentou todos os demais partidos, entre eles, situacionistas como o PMDB e o PSC, e opositoristas como o PSDB e o PPS. Dessa separação por posicionamento percebe-se, também, que o tamanho do partido não guardou relação de pertinência com a decisão da bancada, pois há partidos grandes que apoiaram a proposta (PT e DEM) e que a reprovaram (PSDB), assim como os pequenos PSOL e PMN (respectivamente com três e cinco membros) se colocaram em lados opostos da balança.

A partir do *process tracing* do PL nº 1.210/2007, observa-se que o início da existência material de uma proposição legislativa não é necessariamente a data de sua apresentação à Mesa da Câmara. Como percebemos a partir do estudo, o PL nº 1.210/2007 foi formatado, em seus temas definitivos, em 2003, no bojo da discussão do PL nº 2.679/2003. Da mesma forma, a rejeição formal, ou mesmo a rejeição política de uma matéria não significa a sua retirada da pauta de discussão, nem impede a sua reapresentação, em moldes idênticos. Tal se deu tanto na reapresentação do PL nº 2.679/2003, na forma do PL nº 1.210/2007, quanto na reapresentação de todo o conteúdo deste último nas proposições enviadas ao Congresso pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2009.

Por fim, o acompanhamento da trajetória do PL nº 1.210/2007 oportunizou a observação de um tipo de descarte ou finalização do processo legislativo que não coincide com as alternativas regimentais e constitucionais, mas que possui tanta força quanto elas: a rejeição política de um projeto. O PL nº 1.210/2007, em reunião do Colégio de Líderes, teve sua votação dividida em um núcleo comum (que continha várias proposições normativas) e um núcleo considerado essencial pelos líderes partidários (a lista preordenada), sem a aprovação do qual as demais propostas contidas no núcleo comum não teriam condições ou razões para ser aprovadas. Levada a plenário, com precedência conferida por acordo para a votação do núcleo essencial, houve a rejeição desta parte da proposição. As demais, por consequência, ficaram politicamente rejeitadas, embora a elas não tenha sido apostado um só voto de discordância. Hoje, já em nova legislatura, o PL nº 1.210/2007 ainda tramita, não pode ser arquivado²⁷, mas não goza de apelo político para retornar à pauta. Novas indagações surgem a partir dessa conclusão: Por que a Câmara dos Deputados prefere a rejeição política da reforma a assumir de forma clara esse posicionamento perante a sociedade, dando azo a que se propale a ideia equivocada de que a Casa não decide a respeito da temática?

²⁷ Em regra, todas as proposições devem ser arquivadas ao final da legislatura. Contudo, o PL nº 1.210/2007 recebeu parecer de todas as comissões em que devia tramitar (CFT e CCJC), configurando-se uma exceção regimental (RICD, art. 105, I).

Uma possibilidade explicativa pode estar relacionada ao preço político atrelado à imagem do parlamentar ou mesmo do partido junto às suas bases eleitorais, ou, ainda, à pressão de grandes e fortes grupos de interesses, como os vinculados a partidos políticos. A rejeição política seria, nesses casos, uma saída viável e segura para rejeitar uma proposição legislativa sem pagar ônus pelo posicionamento, estratégia constantemente utilizada para temas polêmicos.

Talvez a resposta esteja, ainda, na incoerência entre o problema e a solução apresentada. Muitos estudiosos do assunto e parlamentares consideram que o maior problema do sistema político brasileiro não está em sua estrutura, mas nos padrões comportamentais dos parlamentares e nas relações confusas estabelecidas entre os poderes Legislativo e Executivo. Nesse sentido, uma reforma estrutural não modificaria os problemas que estão por ser sanados e, talvez por isso, o tema venha à tona sem força suficiente para avançar. O problema existe, mas o remédio oferecido não oferece cura para o mesmo, porque se destina a outro mal. Neste sentido, outros estudos e análises fazem-se necessários para dar continuidade ao desafiador percurso de compreensão do processo de reforma política e do sistema legislativo.

Referências

ARENDDT, Lijphart. *Modelos de democracia* (trad. Roberto Franco). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 271.

BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Qualitative research: recent developments in case study methods. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 9, p. 445-476, June 2006.

BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria geral dos sistemas*. 4. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: DIFEL, 1989.

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: 11 mar. 2012.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados (2010). *Texto base da Consultoria Legislativa*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/nova_composicao_cd/documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa-1>. Acesso em: 2 de abril de 2012.

_____. (2007). *Notas Taguigráficas da Sessão Plenária de 30 de maio de 2007*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/plenario/notas/ordinari/V300507.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2012.

_____. *Projeto de Lei de nº 5.268, de 2001*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=32973>>. Acesso em: 12 maio 2011.

- _____. *Projeto de Lei de nº 1210, de 2007*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353741>>. Acesso em: 12 maio 2011.
- _____. *Regimento interno da Câmara dos Deputados: resolução nº 17, de 1989*. 9. ed. Brasília, 2012.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. Comissão Especial para a Reforma Política, 1995. Relatório Final da Comissão. *Diário do Senado Federal*, 11 dez. 2008, p. 18357- 18399.
- BRUSSI, Antônio. Reforma política, para onde vai? In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma política em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 121-128.
- CARDOSO, Alexandre. Reforma política: prioridade da democracia. *Plenarium*, Brasília, v. 4, n. 4, p. 10-13, jun. 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (Org.). *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento: Entrelinhas, 1996.
- _____. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- _____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (Org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 25-32.
- FREIRE, André. Reformas eleitorais: objectivos, soluções, efeitos prováveis e trade-offs necessários. *Revista de Assuntos Eleitorais*, Lisboa, v. 12, p. 26-60, nov. 2009.
- FLEISCHER, David. Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 13-28, 2005.
- _____. Reforma política no Brasil: os partidos políticos em questão. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma política em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 163-190.
- GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press, c2005.
- MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MEIRINHO, Manuel. O contexto das reforma eleitorais em Portugal. *Revista de Assuntos Eleitorais*, Lisboa, v. 12, p. 5-25, nov.2009.
- NOHLEN, Dieter. *Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença*. Lisboa: Livros Horizonte Ltda, 2007.
- PERLIN, Giovana Dal Bianco; FERREIRA JUNIOR, Nivaldo Adão. *Poder legislativo e teoria geral dos sistemas: aproximações e novos contornos teóricos*. Prelo, 2012.

PINTO, Júlio R. *Sistema Político e comportamento parlamentar*. Brasília: Consulex: 2011.

SANTOS, Fabiano G. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n.3, p.465-492, 1997.

_____. Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos de escolhas institucionais. *Plenarium*. Brasília, v. 4, n. 4, p. 60-69, jun. 2007.

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

TAVARES, José Antonio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____. *Valores e vetores na reforma política*. *Plenarium*, Brasília, v. 4, n. 4, p. 112-127, jun. 2007.

Artigo recebido em: 09/04/2012

Artigo aceito para publicação em: 02/08/2012



A ASSOCIAÇÃO DE QUESTÕES AOS PARTIDOS POLÍTICOS E AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS NO BRASIL

Adriano da Nobrega Silva *

Resumo: Uma questão central em uma democracia é descobrir o que leva os eleitores a decidir por um candidato em vez de outro. Em democracias já estabelecidas, fatores como a identificação partidária e o elevado nível de informações disponíveis durante a campanha diminuem a possibilidade de persuasão dos eleitores. Já nas novas democracias, como é o caso do Brasil, acredita-se que a identificação partidária é baixa e, por conta disso, os eleitores têm dificuldades em associar determinadas questões aos partidos políticos. No presente artigo busca-se verificar se há indícios da associação de questões aos partidos políticos durante as campanhas presidenciais no Brasil de 2002 a 2010.

Palavras-chave: Determinantes do voto. Eleições presidenciais brasileiras. Teoria da Apropriação de Questões. Partidos políticos.

Abstract: A central question in a democracy is to find out which factors can influence the electors' decision. In established democracies, factors such as the party identification and the high level of information available make it difficult to persuade the elector. In new democracies, like Brazil, there's an almost consensus in the literature that party identification is low and, because of that, electors find it hard to apply the issue ownership theory. The purpose of this article is to analyze some evidence of the issue ownership theory by Brazilian electors during the presidential campaigns of 2002 to 2010.

Keywords: Vote. Brazilian presidential elections. Issue ownership Theory. Political parties.

* Integrante do Lapcipp - Laboratório de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas (Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília - IPOL/UNB) (adrianodanobrega@gmail.com)

1 Introdução

Uma questão central em uma democracia é descobrir o que leva os eleitores a decidir por um candidato em vez de outro. Uma série de fatores pode influenciar o comportamento e as escolhas feitas por eles durante uma campanha eleitoral: o número de candidatos concorrendo, a posição ideológica do eleitor, a identificação dos candidatos com os estereótipos usualmente atribuídos a seus partidos, os recursos financeiros de que dispõem para aplicar em suas campanhas na mídia, o tempo de propaganda eleitoral de que podem usufruir, a influência das redes sociais de que fazem parte os eleitores, e mesmo o papel dos meios de comunicação no fornecimento de informações que possam ser adequadamente assimiladas pelos eleitores e que possam ajuda-los na escolha de seus candidatos durante uma campanha (BAKER et al., 2006; LAU; REDLAUSK, 2006; MCCANN; LAWSON, 2006).

Conforme Greene (2011), as campanhas eleitorais são bastante diferentes ao se ter em conta democracias já estabelecidas e novas democracias. Nas primeiras, a propaganda eleitoral apresenta equivalência no que se refere aos recursos dispendidos por cada um dos candidatos, mas, mesmo em circunstâncias tais em que um dos candidatos gasta muito mais que outro com propaganda eleitoral, fatores como a identificação partidária e o elevado nível de informações disponíveis durante tal campanha, acabam por imunizar os eleitores contra as mensagens que deliberadamente tentam persuadi-los. Já nas democracias mais recentemente estabelecidas, o cenário não é tão claro.

Apesar de se reconhecer que a dicotomia velha democracia / nova democracia é objeto de críticas, tendo hoje a Ciência Política se voltado para debates em torno da qualidade da democracia (DIAMOND; MORLINO, 2005), a Tabela 1 demonstra que, entre 1994 e 2010, nas eleições presidenciais no Brasil houve grande oscilação, em pontos percentuais, nas intenções de voto entre os dois principais candidatos à Presidência da República.

Tabela 1 – Intenção de Voto para Presidente da República – 2002 a 2010

	Início da Campanha	Final da Campanha	Menor intenção de voto	Maior intenção de voto	Início da Campanha	Final da Campanha	Menor intenção de voto	Maior intenção de voto	
		Fernando Henrique Cardoso					Lula		
1994	16%	48%	16%	48%	42%	22%	22%	42%	
1998	41%	49%	33%	49%	25%	26%	25%	30%	
		José Serra					Lula		
2002	22%	21%	13%	22%	32%	48%	32%	48%	
		Geraldo Alckmin					Lula		
2006	23%	38%	23%	38%	42%	50%	42%	53%	
		José Serra					Dilma Roussef		
2010	36%	28%	28%	33%	27%	44%	27%	44%	

Fonte: Datafolha

Em um cenário como esse, há um amplo espaço para a persuasão dos eleitores por

diversos meios, dentre os quais o da associação de determinadas questões aos partidos políticos pelos eleitores. O propósito do presente artigo é, assim, verificar se há indícios de tal associação durante as campanhas presidenciais no Brasil.

2 A identificação partidária e a apropriação de questões

Em relação ao papel dos partidos políticos como determinantes do voto, uma das teorias aventadas é a de que a identificação partidária é um fator fundamental na escolha do eleitor (CAMPBELL et al., 1960). Apesar disso, parece natural esperar que, em países que se redemocratizam após um longo período sem eleições livres, não haja forte identificação dos eleitores com os partidos políticos (GREENE, 2011). No caso do Brasil, além de sua relativamente recente redemocratização, a elevada fragmentação partidária, a baixa escolaridade dos eleitores e a complexidade da competição eleitoral (a qual mescla representação proporcional, lista aberta de candidatos e a possibilidade de coligações partidárias) acabam por dificultar ainda mais o surgimento de uma grande identificação partidária (KINZO, 2004, 2005). Nicolau (2007) aponta que mesmo o Partido dos Trabalhadores – que, historicamente, se caracterizou por incentivar os eleitores a votar no partido e não nos candidatos – vem apresentando índices declinantes de voto na legenda. Outro fator a ser considerado é o de que, muitas vezes, os próprios partidos políticos acabam por estimular essa baixa identificação partidária por não adotarem claramente posições que permitam aos eleitores identificarem quais são suas posições. Esse cenário de elevada incerteza partidária pode contribuir para que a decisão dos eleitores venha a ser tomada em função da imagem e das características pessoais atribuíveis aos candidatos, critérios esses considerados por alguns como piores que a análise das prioridades políticas ou das posições dos partidos políticos em relação aos problemas, como é o caso de Hayes (2008), apesar de outros autores defenderem a sofisticação do voto pessoal, como bem apontado por Carreirão (2002, p. 58 e seguintes).

Sem descuidar dessas observações, as quais apontam para uma baixa identificação partidária no Brasil, deve-se recordar que é vivenciado, no país, um período de dezesseis anos de ininterruptas eleições presidenciais polarizadas entre o Partido dos Trabalhadores – PT e o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB (este em coligação com o antigo Partido da Frente Liberal – PFL, atualmente denominado Democratas – DEM). Esse período, iniciado em 1994, pode ter estimulado alguma identificação partidária no país, se não em relação a todos esses partidos, ao menos em relação ao PT, que, conforme Kinzo (2005) buscou sistematicamente se estruturar em torno de uma organização forte e se apresentou (até sua chegada ao poder em 2002) consistentemente como um partido de esquerda e de oposição.

Em função disso, parece apropriado buscar verificar se é possível aplicar, no Brasil, abordagens teóricas que têm relação com a identificação partidária.

Uma dessas abordagens é a do modelo espacial de decisão (HOTTELING, 1929; DOWNS, 1957), a qual propõe que os eleitores avaliam as posições dos partidos políticos sobre determinados temas a partir de suas próprias posições, decidindo, então, em favor do candidato daquele partido que detenha a posição mais próxima das suas. Tal modelo aparentemente incentivaria os partidos políticos a adotar, em seus programas políticos, claras referências às posições dos demais partidos, a fim de facilitar o trabalho de decisão dos eleitores. Isso, contudo, não se verifica. Ao avaliar os programas partidários, Budge (1993) aponta que apenas dez por cento de todas as sentenças dos programas são menções a outros partidos e, no que concerne às posições partidárias sobre determinadas questões, o número cai para cinco por cento.

Em vez de mencionarem as posições dos outros partidos, os programas políticos normalmente fazem menção aos problemas a serem enfrentados pelo governo que se pretende instalar, priorizando-se alguns, ao passo que outros são discutidos apenas de passagem ou meramente mencionados (BUDGE, 1993). Na medida em que os partidos enfatizam determinadas questões em detrimento de outras em seus programas ou em seus governos, eles passam a angariar reputação por estarem comprometidos com determinados problemas e serem mais ou menos capazes de lidar com eles. Com isso, se os problemas de que mais diretamente e melhor se ocupam os partidos políticos forem devidamente enfatizados durante a campanha eleitoral, é possível que os eleitores direcionem seus votos aos candidatos desses partidos (PETROCİK, 1996). Essa estratégia, portanto, pode fazer ruir uma quase imutável identificação partidária, passando-se a um processo de escolha que será tanto mais dinâmico quanto mais numerosos sejam os problemas que afligem os eleitores e maior a reputação de que gozam os partidos políticos na gestão de tais problemas¹. Tal estratégia é denominada Teoria da Apropriação de Questões (*Issue Ownership Theory*) pelos partidos políticos.

3 A apropriação de questões pelos partidos políticos

A Teoria da Apropriação de Questões surge com ênfase nos estudos de Stokes (1963), Budge (1993) e de Petrocik (1996). As questões que preocupam os eleitores têm, para Budge (1993), um papel fundamental no estabelecimento e na definição da agenda política nas democracias contemporâneas, uma vez que tais questões tendem a se perpetuar por mais de uma eleição e, por essa razão, os partidos políticos teriam um incentivo, na busca por votos, a se colocar como os mais capazes de lidar com elas. Assim, para Petrocik (1996), o que deve interessar os partidos políticos de uma eleição para outra é o problema que preocupa os eleitores, e não sua inclinação política. A título de exemplo, Stokes (1963) aponta que as

¹ Deve-se ressaltar que Petrocik (1996) considera que as questões apropriadas pelos partidos a partir de seus partidários usuais (*constituencies*) tende a ser, como se verá, de mais estável e de longo prazo.

eleições presidenciais nos Estados Unidos em 1948 tiveram como foco de preocupação problemas econômicos e sociais, ao passo que as seguintes, em 1952, voltaram-se para assuntos internacionais.

Questões, para os autores, são os temas levantados pelas lideranças partidárias, bem como aqueles que sejam considerados importantes pelos eleitores, de modo que possam servir como instrumentos de consolidação do apoio dos eleitores aos partidos políticos ou propiciar a transmissão de tal apoio a outro partido político (BUDGE, 1993). Petrocik (1996) identifica que as questões podem surgir de duas diferentes fontes: da reputação do candidato do partido que está no poder e da opinião dos eleitores. No primeiro caso, há problemas com os quais o governo tem que lidar e que podem acontecer a qualquer momento. Nesse contexto, se o partido que está no poder não consegue lidar adequadamente com tais problemas, o partido adversário pode enfatizar tais questões como forma de angariar votos. As questões de interesses dos eleitores dos partidos, por sua vez, tendem a ser mais estáveis e de longo prazo, por estarem relacionadas aos vínculos que o partido mantém na estrutura social.

Um dos problemas do uso da teoria da apropriação de questões pelos partidos políticos reside em identificar quais são as questões que preocupam os eleitores e se tais questões, ou outras que podem interessar a eles, podem ser adequadamente enfatizadas por meio da propaganda eleitoral ou partidária (STOKES, 1963). Além disso, deve-se analisar se os partidos políticos são efetivamente hábeis para colocar em destaque as questões que os beneficiam ou se as questões em debate nas campanhas são geridas pela mídia, especialmente pelas notícias mais recentes em contraste com as mais antigas (WALGRAVE; SWERT, 2007). Em associação a isso, os partidos devem avaliar se a reputação de que gozam é, efetivamente, estável, ou se, ao contrário, é um processo dinâmico, dependente de sua habilidade em associar-se adequadamente às questões.

4 A apropriação de questões no Brasil: alguns exemplos recentes

Mesmo no Brasil, em que o cenário eleitoral-partidário é bastante fluido e incerto, nota-se que algumas questões têm sido, positiva ou negativamente, associadas aos partidos políticos. Pensando-se apenas no PT, no PSDB e no DEM, podem ser apontados numerosos exemplos:

a) desde seus primórdios, o PT buscou associar-se às noções de ética na política e do combate à corrupção (noções essas que podem ter sofrido algum dano depois do chamado “escândalo do mensalão”, entre 2005 e 2006);

b) o PSDB em 1994 e 1998 defendia sua competência na estabilização da economia e no controle da inflação;

c) nas campanhas de 2006 e 2010, o PT associou ao PSDB a imagem de defensor de privatizações, o que denota uma política econômica liberal, ao mesmo tempo que atribuía a si próprio a criação do bolsa-família, medida com evidente caráter de assistência social;

d) o Democratas tem levantado a bandeira de um sistema tributário mais justo, com um menor ônus sobre os contribuintes, a exemplo da recente campanha “Xô CPMF”.

Assim, justifica-se avaliar se os eleitores associam determinadas questões aos partidos políticos.

5 Da pesquisa e dos dados utilizados

Como já mencionado, no presente trabalho busca-se verificar se há indícios da associação de determinadas questões aos partidos políticos pelos eleitores durante as campanhas presidenciais no Brasil. A existência de indícios, num cenário de elevada volatilidade de intenção de voto nas pesquisas eleitorais e baixa identificação partidária como o existente no país, servirá como justificativa a fim de subsidiar pesquisas mais específicas sobre a apropriação de questões pelos partidos políticos brasileiros.

Quanto às fontes de informação, há diversas que podem ser empregadas para a análise das questões debatidas em uma campanha eleitoral (BUDGE, 1993). Dentre elas, citam-se as pesquisas eleitorais, os relatórios dos meios de comunicação, documentos dos partidos políticos, especialmente os programas de governo, bem como dados obtidos a partir da atuação dos partidos nos parlamentos (a exemplo de resultados de votações nominais, notas taquigráficas ou relatórios). No caso brasileiro, muitas vezes os programas de governo não são tão minuciosamente elaborados como nos Estados Unidos, sendo muitas vezes elaborados de improviso, a exemplo do que ocorreu com o programa da candidata Dilma Roussef em 2010 (CALDAS, 2010). Os dados dos meios de comunicação podem apresentar um viés em favor de um ou de outro candidato, sobretudo ao se levar em conta que, no Brasil, até recentemente, a principal fonte de informação nos meios de comunicação era a televisão e, em especial, o Jornal Nacional da Rede Globo (PORTO, 2007). Quanto às informações legislativas, Walgrave e Swert (2007) demonstraram que a atuação parlamentar dos partidos parece não ter nenhuma relevância na associação de questões aos mesmos. Assim, restariam como fontes os programas dos partidos políticos na televisão e os dados de pesquisas eleitorais.

Como o propósito aqui é o de apenas obter um rápido panorama sobre o tema, serão utilizados os dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) relativos às eleições presidenciais dos anos de 2002, 2006 e 2010, sem lançar mão dos programas televisionados dos partidos políticos. É possível que tal fonte não permita resultados conclusivos, mas é preciso lembrar que o preconceito contra resultados “negativos” ou não confirmatórios é um dos mais perniciosos e contraproduzíveis elementos das ciências sociais, devendo-se, diante de resultados não conclusivos, atentar para a relevância do estudo e da metodologia nele empregada (MAHONEY, 1977), inclusive como forma de possibilitar replicações ou aprofundamentos futuros de estudos.

A variável dependente empregada na pesquisa é a declaração de voto para Presidente da

República no primeiro turno das eleições. A variável voto foi codificada entre PT, PSDB/DEM e outros.

A partir do principal problema do Brasil apontado pelos eleitores, foram criadas as seguintes variáveis *dummy*: desemprego e salário, inflação, situação da economia (juros, investimentos, etc.), assistência social, saúde, educação, segurança pública, corrupção (em geral e na política).

Além dos problemas que preocupam os eleitores e da percepção que estes têm das preferências dos partidos políticos em lidar com tais problemas, é preciso considerar outros fatores que podem influenciar a escolha de um partido em vez de outro (VAN DER BRUG, 2004).

Dentre esses fatores, efetivamente a identificação partidária pode ser relevante, o que justifica seu controle, pois, como já mencionado, Walgrave et al. (2000), apontam que os métodos usualmente utilizados para mensurar a teoria da apropriação dos problemas são intimamente relacionados com a identificação partidária.

Por outro lado, mesmo diante de uma elevada identificação partidária, é possível que os eleitores mais sujeitos à persuasão tendam a ser, justamente, aqueles que se apresentem em conflito quanto a suas preferências políticas e às posições adotadas por seus partidos (HILLYGUS; SHIELDS, 2008).

A identificação partidária foi mensurada a partir de diversas variáveis do Eseb. A primeira é a menção, em primeiro lugar, de que se gosta de um determinado partido político. Aqui foram construídas variáveis *dummy* para a menção ao PT, ao PSDB e ao PFL/DEM. Também foi mensurada a opinião dos eleitores sobre os partidos políticos. No Eseb, a variável original está tabulada de 0 a 10. Tais resultados foram recodificados de -2 a 2.

Outro dado relevante é a opinião do eleitor sobre o candidato, uma vez que, num cenário de baixa identificação partidária, a imagem e os atributos pessoais do candidato podem justificar o voto do eleitor, ainda que esse seja um critério considerado menos adequado de decisão do voto² (HAYES, 2008). Aqui os resultados originais, tabulados de 0 a 10, também foram recodificados de -2 a 2.

Outra variável controlada foi a rejeição ao partido político, a partir da resposta dos entrevistados de que jamais votariam no PT, no PSDB ou no PFL/DEM.

Por fim, foi controlada uma percepção geral da distância das posições do eleitor daquelas adotadas pelos partidos políticos, numa aproximação de um modelo espacial do voto. A partir da percepção dos eleitores de que eles próprios e os partidos políticos são de esquerda ou de direita em uma escala, foram construídas variáveis classificando os entrevistados e os

² Apenas a título de ilustração da importância de tal critério para os partidos, recorde-se que, na campanha de 2010, a candidata Dilma Rousseff deixou de usar óculos e mudou seu corte de cabelo.

partidos de -2 (extrema esquerda) a 2 (extrema direita). A seguir, foi utilizado o valor absoluto decorrente da subtração da opinião sobre a posição do partido político da posição pessoal do entrevistado, a qual, então, varia de 0 (muito próxima) a 4 (muito distante).

6 Dos resultados encontrados

As variáveis foram utilizadas em um modelo de regressão logística multinomial cujos resultados encontram-se na Tabela 2 a seguir. A fim de se apurar a importância dos fatores assinalados para o voto no candidato às eleições presidenciais lançados pelo PT e pelo PSDB nos anos de 2002, 2006 e 2010. Os itens assinalados com um asterisco indicam, com uma probabilidade de 95%, que o fator foi decisivo no voto no candidato; aqueles assinalados com dois asteriscos indicam, com uma probabilidade de 99%, que o fator foi decisivo e, por fim, os itens assinalados com três asteriscos indicam a relevância do fator com uma probabilidade de 99,9%.

Tabela 2 - Apropriação de questões pelos partidos políticos no Brasil (2002 a 2010)

	2002		2006		2010	
	PT	PSDB	PT	PSDB	PT	PSDB
PRINCIPAL PROBLEMA DO PAÍS						
Desemprego	0,323 (-0,320)	0,457 (-0,346)	-0,375 (-0,494)	-0,562 (-0,701)	0,0982 (-0,679)	-0,066 (-0,738)
Inflação	0,874 -0,558	0,793 -0,565	15,52 -4824,8	17,51 -4824,8	10,32 -547,1	14,03 -547,1
Economia	0,199 (-0,809)	0,623 (-0,742)	0,14 (-1,165)	1,984 (-1,391)	2,279* (-1,068)	-0,383 (-1,194)
Assistência	0,478 (-0,353)	0,443 (-0,380)	0,223 (-0,654)	-15,87 (-760,60)	0,176 (-0,642)	-1,547* (-0,727)
Saúde	0,466 (-0,534)	0,964 (-0,568)	-1,129 (-1,152)	0,631 (-1,109)	0,546 (-0,533)	-0,413 (-0,519)
Educação	1,749 (-0,931)	0,559 (-1,014)	-0,464 (-1,035)	0,218 (-1,336)	-0,156 (-0,586)	0,618 (-0,664)
Segurança	-0,0752 (-0,376)	0,545 (-0,391)	0,502 (-0,911)	0,75 (-1,177)	1,448* (-0,609)	-0,783 (-0,645)
Corrupção (em geral)	1,131* (-0,320)	0,602 (-0,320)	0,144 (-0,320)	0,932 (-0,320)	0,477 (-0,320)	-0,494 (-0,320)
GOSTA DO PARTIDO POLÍTICO						
PT	1,045*** (-0,242)	-0,48 (-0,399)	0,0873 (-0,422)	-1,111 (-1,166)	0,628* (-0,305)	-0,427 (-0,542)
PSDB	0,0797 (-0,460)	0,659 (-0,378)	2,067 (-1,317)	1,9 (-1,282)	-0,609 (-0,713)	0,547 (-0,449)
PFL/DEM	-0,378 (-0,417)	-0,413 (-0,422)	15,77 (-2979,0)	12,64 (-2979,0)	0,728 (-1,419)	-0,38 (-0,981)

OPINIÃO SOBRE O PARTIDO POLÍTICO						
PT	0,0506	-0,0697	0,102	-0,132	0,0241	-0,155*
	(-0,035)	(-0,039)	(-0,076)	(-0,115)	(-0,065)	(-0,066)
PSDB	-0,0542	0,00206	-0,126	-0,211	0,0422	0,0673
	(-0,037)	(-0,039)	(-0,112)	(-0,143)	(-0,067)	(-0,071)
PFL/DEM	-0,067	-0,0681	0,108	0,169	-0,0608	-0,0186
	(-0,036)	(-0,039)	(-0,109)	(-0,142)	(-0,065)	(-0,065)
OPINIÃO SOBRE O CANDIDATO						
PT	0,259***	0,0179	0,228***	-0,165*	0,936***	-0,425**
	(-0,041)	(-0,038)	(-0,067)	(-0,081)	(-0,155)	(-0,141)
PSDB	-0,0247	0,293***	-0,128	0,462***	-0,286*	0,908***
	(-0,030)	(-0,037)	(-0,072)	(-0,101)	(-0,136)	(-0,154)
REJEIÇÃO AO PARTIDO POLÍTICO						
PT	-0,790**	0,325	-1,258**	0,694	-1,404*	-0,432
	(-0,292)	(-0,252)	(-0,404)	(-0,488)	(-0,573)	(-0,370)
PSDB	0,316	-0,433	-0,0558	-1,764**	0,339	-0,668
	(-0,196)	(-0,253)	(-0,394)	(-0,610)	(-0,311)	(-0,447)
PFL/DEM	0,185	-0,164	0,455	0,556	0,152	-0,131
	(-0,193)	(-0,218)	(-0,377)	(-0,521)	(-0,295)	(-0,329)
DISTÂNCIA DO ENTREVISTADO DO PARTIDO (ESQUERDA / DIREITA)						
PT	-0,109	-0,0836	0,251	-0,00921	-0,181	0,0878
	(-0,075)	(-0,078)	(-0,143)	(-0,187)	(-0,115)	(-0,129)
PSDB	0,0132	-0,109	-0,557**	-0,171	0,074	-0,033
	(-0,080)	(-0,089)	(-0,214)	(-0,260)	(-0,136)	(-0,148)
PFL/DEM	-0,0338	-0,178*	0,341	-0,0018	0,00251	0,141
	(-0,080)	(-0,088)	(-0,203)	(-0,257)	(-0,138)	(-0,140)

Erro-padrão entre parenteses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

7 Discussão

Os dados demonstram que a opinião sobre o candidato presidencial foi um fator determinante da escolha do eleitor em todas as eleições. Aqueles que votaram no PT tinham uma opinião favorável do candidato do partido, tendo ocorrido o mesmo com aqueles que votaram no PSDB. Além disso, os eleitores do PSDB tiveram em 2006 e 2010 uma opinião negativa sobre o candidato do PT. O mesmo ocorreu com os eleitores do PT em 2010 relativamente ao candidato do PSDB.

Como outros autores já apontaram, o PT é o partido que efetivamente goza de grande identificação partidária junto ao eleitor (KINZO, 2005), ainda que ela tenha diminuído a partir de 2002 (VEIGA, 2007). Isso acaba por, ao mesmo tempo, favorecer e prejudicar o partido. Os eleitores que disseram que gostavam do PT efetivamente nele votaram em 2002 e 2010. Ao mesmo tempo, a rejeição ao partido foi um fator determinante para não votar no candidato do PT em todas as eleições analisadas. Além disso, a opinião favorável ao PT retirou votos do

PSDB em 2010.

O fato de se gostar do PSDB ou do DEM não foi relevante em nenhuma das eleições e a rejeição ao PSDB o foi apenas na eleição de 2006. Chamou a atenção o fato de que a distância do eleitor do DEM afetou negativamente o voto no candidato da chapa por ele apoiada em 2002. Entretanto, a distância do eleitor do PSDB afetou negativamente o voto no PT em 2006, o que coloca em questão tal variável como efetivamente representativa das preferências dos eleitores.

Quanto à apropriação das questões pelos partidos políticos, em 2002, a preocupação com o combate à corrupção e com a ética na política afetou positivamente o voto no PT, mas deixou de ser significativa nos anos seguintes, apesar de ter mantido o sinal positivo. Isso pode significar duas coisas: ou a preocupação com a corrupção simplesmente não foi considerada pelos eleitores como problema decisivo no momento do voto, ou, como aponta Hunter (2007), o eleitor percebeu que o PT tinha se tornado um partido menos “diferente” que os demais no que se refere a tais questões.

O fato de o PT ter estado à frente do governo federal em oito anos também parece ter feito com que, em 2010, o eleitor associasse ao partido uma imagem de adequada gestão da economia e da segurança pública. Além disso, a preocupação com a assistência social influenciou negativamente o voto no candidato do PSDB/DEM no mesmo ano. Alguns fatos devem ser destacados.

O primeiro deles é o fato de que a crise financeira mundial iniciada em 2008 e cujos efeitos ainda são sentidos em 2012, especialmente nos países desenvolvidos, foi tratada pelo ex-Presidente Lula como uma “marolinha”, tendo o Brasil assistido, até a data da eleição, aos efeitos de tal crise praticamente incólume.

Quanto à assistência social, o governo do PT instituiu o Programa Bolsa Família, o qual, em 2010, abrangia 12,4 milhões de lares, fazendo com que o candidato do PSDB/DEM anunciasse, em sua campanha, que iria ampliar o programa para 15 milhões de lares, ao passo que a candidata do PT afirmava que ela era a verdadeira guardiã do programa (THE ECONOMIST, 2010). Além disso, o candidato do PSDB/DEM chegou mesmo a afirmar, durante a campanha, que concederia “décimo terceiro” aos beneficiários do programa.

8 Conclusões

A análise promovida confirma que a imagem do candidato é relevante nas eleições presidenciais. Além disso, confirma também que o PT ainda é um partido bem identificado pelos eleitores, apesar de ter havido uma diminuição na identificação com o partido, como já apontado por Veiga (2007). Observa-se, além disso, que os eleitores têm dificuldade em situar os partidos entre esquerda e direita ou em fazer uso de um modelo espacial no momento de definir o seu voto. Obviamente, parte dessa dificuldade deve ser atribuída aos próprios partidos políticos, uma vez que nem sempre seus discursos permitem aos eleitores identificar claramente

suas posições, devendo-se lembrar, ainda, que as mudanças nas denominações e siglas partidárias podem acabar contribuindo para a baixa identificação partidária.

Sem desconsiderar esse fato, deve-se observar que houve três questões associadas aos partidos políticos que foram determinantes do voto em pelo menos uma eleição presidencial. Tal resultado é positivo, pois a utilização da pergunta relativa ao “problema mais importante” do país, a qual frequentemente consta em pesquisas eleitorais, é um indicador passível de críticas, uma vez que, para alguns eleitores, a pergunta diz respeito ao problema que afeta a vida deles, individualmente considerados e que, portanto, pode influenciar seu voto, ao passo que, para outros, trata-se de um problema meramente contextual (JOHNS, 2010).

Isso abre espaço para novas e mais específicas pesquisas. Em relação aos indicadores, Johns (2010) aponta que a medição da relevância das questões passa pelo redesenho dos questionários eleitorais, mediante a utilização de perguntas mais específicas. Tais questionários podem ser utilizados em conjunto com a avaliação dos programas das próximas campanhas eleitorais, a fim de verificar quais as questões que os partidos procuram trazer para a agenda e que podem vir a lhes trazer votos.

Outra dificuldade da aplicação da Teoria da Apropriação das Questões encontra-se presente no Eseb. Além de a pergunta sobre o principal problema dele constante possibilitar respostas pessoais ou contextuais (o que é compreensível, visto que a avaliação da Teoria da Apropriação das Questões não é o foco direto do questionário), não parece viável utilizar diretamente os dados do questionário para a avaliação das eleições proporcionais. Isso porque, para citar o ano de 2002, dos 2.514 registros, apenas 890 continham respostas válidas para candidato a deputado federal, e 915 para deputado estadual. Assim, independentemente de qualquer outra consideração, isso importaria desconsiderar cerca de dois terços das respostas.

Apesar dessas dificuldades, o estudo da Teoria da Apropriação das Questões pode levar a avanços no entendimento do comportamento político nas campanhas eleitorais no Brasil.

Referências

BAKER, A.; AMES, B.; RENNO, L. R. Social Context and Campaign Volatility in New Democracies: Networks and Neighborhoods in Brazil's 2002 Elections. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 2, p. 382-399, 2006.

BRUG, W. VAN DER. Issue ownership and party choice. **Electoral Studies**, v. 23, n. 2, p. 209-233, 2004. Disponível em: <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0261379402000616>>. Acesso em: 3/1/2012.

BUDGE, I. Issue, dimensions, and agenda change in postwar democracies: longterm trends in party election programs and newspaper reports in twenty-three democracies. In: W. H. Riker (Ed.); **Agenda formation**. p.41-80, 1993. Ann Arbor: University of Michigan.

CALDAS, S. O programa de governo de Dilma. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-programa-de-governo-de-dilma,579465,0.htm>>. Acesso em: 19/1/2012.

CAMPBELL, A.; CONVERSE, P.; MILLER, W.; STOKES, D. **The american voter**. New York: Wiley and sons, 1960.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras**. Florianópolis, Ed. da UFSC; Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2002.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

GREENE, K. F. Campaign Persuasion and Nascent Partisanship in Mexico's New Democracy. **American Journal of Political Science**, v. 55, n. 2, p. 398-416, 2011. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1540-5907.2010.00497.x>>. Acesso em: 27/12/2011.

HAYES, D. Has Television Personalized Voting Behavior? **Political Behavior**, v. 31, n. 2, p. 231-260, 2008. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/index/10.1007/s11109-008-9070-0>>. Acesso em: 31/7/2011.

HILLYGUS, D. S.; SHIELDS, T. G. **The persuadable voter: wedge issues in presidential campaigns**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

HOTTELING, H. Stability in competition.pdf. **The Economic Journal**, v. 39, n. 153, p. 41-57, 1929.

HUNTER, W. Corrupção no Partido dos Trabalhadores: o dilema do "sistema." In: J. Nicolau; T. J. Power (Eds.); **Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma**. p.155-167, 2007. Belo Horizonte: Editora UFMG.

JOHNS, R. Measuring issue salience in british elections: competing interpretations of "most important issue." **Political Research Quarterly**, v. 63, n. 1, p. 143-158, 2010.

KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 23-40, 2004.

_____. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 57, p. 65-81, 2005.

LAU, R. R.; REDLAUSK, D. P. **How voters decide**. New York: Cambridge University Press, 2006.

MAHONEY, M. J. Publication prejudices: an experimental study of confirmatory bias in the peer review system. **Cognitive Therapy and Research**, v. 1, n. 2, p. 161-175, 1977. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/index/10.1007/BF01173636>>. .

MCCANN, J. A.; LAWSON, C. Presidential Campaigns and the Knowledge Gap in Three Transitional Democracies. **Political Research Quarterly**, v. 59, n. 1, p. 13-22, 2006.

NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: J. Nicolau; T. J. Power (Eds.); **Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma**. p.97-122, 2007. Belo Horizonte: Editora UFMG.

PETROCIK, J. R. Issue Ownership in Presidential Elections , a 1980 Case Study. **American Journal of Political Science**, v. 40, n. 3, p. 825-850, 1996.

PORTO, M. P. Framing Controversies: Television and the 2002 Presidential Election in Brazil. **Political Communication**, v. 24, n. 1, p. 19-36, 2007. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10584600601128705>>. Acesso em: 24/11/2011.

STOKES, D. Spatial Models of Party Competition. **American Political Science Review**, v. 57, n. 2, p. 368-377, 1963.

THE ECONOMIST. Brazil's Bolsa Família: How to get children out of jobs and into school. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/16690887>>. Acesso em: 19/1/2011.

VEIGA, Luciana Fernandes. Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002.

Opinião pública, v. 13, n. 2, p. 340-365, 2007.

WALGRAVE, S.; LEFEVERE, J.; TRESCH, A. The Associative Dimension of Issue Ownership. Conceptualization, measurement, and effect. Disponível em: <http://comparativeagendas.files.wordpress.com/2011/06/walgrave_lefevere_tresch_cap2011.pdf>. .

WALGRAVE, S.; SWERT, K. D. Where Does Issue Ownership Come From? From the Party or from the Media? Issue-party Identifications in Belgium, 1991-2005. **The Harvard International Journal of Press/Politics**, v. 12, n. 1, p. 37-67, 2007. Disponível em: <<http://hij.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1081180X06297572>>. Acesso em: 9/1/2012.

Artigo recebido em: 16/03/2012

Artigo aceito para publicação em: 03/09/2012



GESTÃO ESTRATÉGICA NO PODER LEGISLATIVO:

O CASO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

André Sathler Guimarães
Fabiano Peruzzo Schwartz
Juliana Werneck de Souza
Maria Raquel Mesquita Melo*

Resumo: O objetivo do artigo é registrar, criticamente, o processo de implantação da gestão estratégica na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, com o propósito de revelar seus antecedentes e motivações; os momentos-chave; as facilidades e dificuldades; os resultados alcançados e os desafios futuros. A abordagem escolhida foi a histórico-descritiva e as ações de pesquisa envolveram revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. As conclusões apontam que a implantação da gestão estratégica na Assembleia Legislativa de Minas Gerais é um processo complexo e multifacetado, diante de suas características de órgão público, hierarquizado, com alta divisão de trabalho. O avanço da implantação é lento, devido aos fatores dificultadores apontados. O caso traz elementos relevantes para a pesquisa sobre gestão estratégica no setor público, seja por apresentar o processo de forma analítica e confrontada com a teoria, seja por se tratar especificamente de um órgão do Poder Legislativo.

Palavras-chave: Administração Pública. Gestão Estratégica. Poder Legislativo.

* André Sathler Guimarães, Analista Legislativo na Câmara dos Deputados, mestre em Comunicação (Universidade Metodista de São Paulo), mestre em Gerenciamento de Sistemas de Informação (Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Doutor em Filosofia - Inteligência Artificial (Universidade Federal de São Carlos) (andre.sathler@camara.gov.br); Fabiano Peruzzo Schwartz, Analista Legislativo na Câmara dos Deputados, Tecnólogo em Processamento de Dados (Universidade Católica de Brasília), Engenheiro Elétrico (UnB), mestre em Ciência da Computação (UnB) e doutor em Engenharia de Sistemas Eletrônicos e de Automação (UnB). (fabiano.schwartz@camara.gov.br); Juliana Werneck de Souza, Analista Legislativo na Câmara dos Deputados, Graduada em Enfermagem e Obstetrícia pela Universidade de Brasília, Especialista em Desenvolvimento Gerencial pela UnB, Especialista em Educação Aplicada ao Contexto das Organizações, pelo IESB. (juliana.souza@camara.gov.br); Maria Raquel Mesquita Melo, Analista Legislativo na Câmara dos Deputados, Graduada em Processamento de Dados pela Universidade de Brasília, Especialista em Organização, Sistemas e Métodos pela EBAP/DF. (raquel.melo@camara.gov.br).

Abstract: The paper aims to record, critically, the implementation process of strategic management at the Minas Gerais State Legislative, in order to reveal their backgrounds and motivations, the key moments, achievements and future challenges. The research approach chosen was historical-descriptive, and research activities involved literature review, documental research and qualitative interviews. The findings indicate that the implementation of strategic management in the State Legislative is a complex and multifaceted process, due its characteristics of a public institution, highly hierarchized and with a pronounced division of labor. There is a slow progress of the process, due to the nature of a Legislative House. The case has relevant elements to research on strategic management in public sector, by presenting the process analytically and compared with theory, and by focusing the Legislative Power.

Keywords: Public Management. Strategic Management. House of Representatives. Balanced scorecard.

1 Introdução

A administração pública depara com um volume maior de demandas sociais e com uma capacidade de mobilização e pressão política dos cidadãos/eleitores sem precedentes na história, resultado, em parte, da proliferação das novas tecnologias de informação e comunicação. As ações do setor público devem responder e antecipar as demandas dos cidadãos. Contudo, devem sujeitar-se ao controle social, o que significa uma prestação de contas abrangente, não apenas do que é feito, mas de como é feito, por que é feito e para quem é feito. Um dos sintomas desse fenômeno é a extensa literatura, acompanhada da discussão correspondente, sobre a noção de *accountability*, seja vertical, seja horizontal, conforme proposta por O'Donnell (1998).

A partir dessas premissas, a busca por uma gestão estratégica incorporou-se às propostas de gestão de diversos órgãos do setor público. Vislumbra-se na gestão estratégica uma resposta à necessidade de adequação das instituições governamentais a uma realidade em transformação a partir do acelerado progresso técnico e da erosão do padrão de relações políticas até agora prevalentes. Em ambientes de intensas mudanças, a estratégia deve ser cada vez mais dinâmica, centrando sua força na capacidade de prever e reagir aos movimentos e contramovimentos da conjuntura. Transplantada para o setor público, particularmente, para o Poder Legislativo, a gestão estratégica é necessária para responder a duas questões essenciais: em que direção o Poder Legislativo deve avançar e como mobilizar seus servidores para o alcance dos objetivos institucionais.

Vive-se um tempo comandado pela incerteza, que transbordou da área financeira para a vida política e dessa para o cotidiano. Os governos, de modo geral, têm lidado com um contexto amplamente diferente do quadro de estabilidade que se seguiu à Segunda Grande Guerra. Após um longo período de prosperidade, sobrevieram o rompimento do padrão-dólar e a inoperância das instituições de Bretton Woods; as crises do petróleo; a crise das dívidas dos países em desenvolvimento e o surgimento de uma conjuntura crônica de crise fiscal. Como pano de fundo, aconteceram intensas transformações no mundo, como a revolução das comunicações e dos transportes; o avanço da globalização, com a consequente interdependência das nações; o surgimento de problemas de alta complexidade em escala global, envolvendo múltiplos atores agindo simultaneamente.

Os problemas a serem enfrentados pelo setor público se tornaram complexos, tanto do ponto de vista conceitual quanto do ideológico. Além disso, as decisões e ações passaram a ocorrer em um ambiente de imprevisibilidade e incerteza. A sociedade civil, por sua vez, torna-se cada vez mais exigente e organizada, demandando políticas públicas inclusivas e ampliação da oferta de bens e serviços públicos, enxergando o Estado como gerador e assegurador de novos direitos. As abordagens convencionais de governança e de administração pública não foram concebidas nem organizadas para lidar com complexidade e incerteza, o que tem levado a Administração Pública a buscar soluções, utilizando-se da gestão estratégica. O Poder Público encontra-se diante do imperativo de exercer papel mais dinâmico, integrando a autoridade governamental e o poder coletivo dos atores de forma a obter resultados de alto valor público, tanto em circunstâncias previsíveis quanto imprevisíveis.

O presente artigo tem como objetivo registrar, criticamente, o processo de implantação do direcionamento estratégico na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). O objetivo é descrever analiticamente o processo, com o propósito de revelar seus antecedentes e motivações; os momentos-chave; as facilidades e dificuldades; os resultados até o momento alcançados e os desafios futuros. A gestão estratégica em órgãos do Poder Legislativo é ainda incipiente no Brasil e no mundo, razão que agrega relevância ao presente estudo. A abordagem escolhida foi a da pesquisa histórico-descritiva, entendida como um processo metodológico adequado para uma pesquisa focada no “*modus operandi*”, além de tratar de fenômeno contemporâneo e não totalmente estudado. As ações de pesquisa envolveram revisão bibliográfica, pesquisa documental¹ e entrevistas semiestruturadas com protagonistas do processo de decisão e implantação da gestão

¹ A pesquisa documental foi realizada em normas oficiais (Atos Administrativos, Resoluções) e documentos de registro histórico do processo de elaboração e implantação do Direcionamento Estratégico da ALMG, disponíveis em seu site (www.almg.gov.br).

estratégica na ALMG². O objetivo das entrevistas qualitativas foi compreender as crenças, atitudes, valores e motivações dos servidores em relação ao processo de implantação da gestão estratégica na ALMG, ou seja, propiciar a criação de um quadro interpretativo quanto às relações entre esses atores, na situação social específica de servidores do Poder Legislativo Mineiro (cf. Bauef e Gaskell, 2008, p.65).

Copeland e Patterson (1997) chamam a atenção para o fato de que, apesar de sua importância no contexto institucional, os parlamentos são pouco estudados: “paradoxalmente, instituições parlamentares não têm sido estudadas muito extensivamente por pesquisadores. Estudos sistemáticos de assembleias representativas existem hoje, talvez, em duas dúzias de países³” (Copeland e Patterson, 1997, p. 3). Esse fato associado às mudanças no cenário ambiental, em especial, as relativas ao crescente dinamismo da sociedade civil, dão relevância a estudos semelhantes ao ora proposto, no que se refere às iniciativas da Administração Pública legislativa em busca de uma maior eficácia para suas ações.

2 Administração pública e gestão estratégica: fundamentação teórica

O Grupo de Pesquisa partiu da necessidade de enquadrar a ALMG na literatura sobre gestão pública. A ALMG tem o perfil clássico de uma organização do setor público, o qual se baseia fortemente nos conceitos weberianos (WEBER, 2000) e nas premissas da administração clássica (Taylor, 2010; Fayol, 2010). O exercício de suas funções institucionais ocorre de forma vinculada a determinadas regras, no âmbito de uma competência dada e objetivamente limitada. Somam-se a essas características os princípios da hierarquia oficial; os processos administrativos adstritos a regras claras e inflexíveis (Direito Administrativo), e a documentação dos procedimentos administrativos, todos elementos da escola clássica da Administração.

Os autores trabalharam, ainda, com a tipologia desenvolvida por Mintzberg (2003)⁴, classificando a ALMG como uma “burocracia mecanizada”, entre as cinco possibilidades descritas por aquele autor. Guarda essa classificação estreita relação com o paradigma clássico da Administração, além de agregar elementos importantes à análise. Para Mintzberg (2003), a burocracia mecanizada é caracterizada por um núcleo operacional com fluxo de trabalho altamente racionalizado, no qual acontecem tarefas operacionais simples e repetitivas que levam a uma ênfase

² Foram 13 entrevistas. Todos os entrevistados assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no qual os autores assumiram o compromisso de manter as entrevistas confidenciais, uma vez que uma das propostas com as entrevistas era identificar elementos de bastidores do processo.

³ “yet, paradoxically, parliamentary institutions have not been studied very extensively by scholars. Systematic studies of representative assemblies exist today in perhaps two dozen countries”, tradução dos autores.

⁴ As tipologias propostas por Mintzberg (2003) são: estrutura simples, burocracia mecanizada, burocracia profissional, forma divisionalizada e adhocracia.

na padronização dos processos de trabalho. A estrutura administrativa é altamente elaborada, com a linha intermediária amplamente desenvolvida. Das tipologias propostas por Mintzberg (2003), a burocracia mecanizada é a que enfatiza mais fortemente a divisão do trabalho e a diferenciação entre as unidades, a mais hierarquizada e obcecada com questões de controle.

Nas burocracias mecanizadas, a estratégia origina-se claramente da cúpula estratégica, na qual o poder está concentrado. De perfil *top-down*, a estratégia assume forte ênfase no planejamento da ação, sendo totalmente racionalizada e existe vinculação das decisões a um sistema rigorosamente integrado. Consta-se uma nítida dicotomia entre a formulação e implementação da estratégia. O risco das burocracias mecanizadas, para Mintzberg, é tornarem-se autorreferenciadas:

uma burocracia mecânica, livre das forças do mercado – por exemplo, um órgão governamental de regulação com orçamento assegurado e metas de desempenho vagas – pode tornar-se, virtualmente, um sistema fechado, responsável por ninguém e produzindo nada, girando eternamente suas rodas administrativas em plena atividade (Mintzberg, 2003, p. 207).

Os autores trabalharam com as obras de Porter (1986, 1989, 1999, 1999a, 1999b), Mintzberg (2010); Hitt, Ireland e Hoskisson (2002) sobre o tema gestão estratégica. A quintessência do pensamento de Porter afirma que estratégia é a criação de uma posição exclusiva (uma proposta de valor diferenciada que atenda às necessidades do público-alvo). Na radicalidade da proposta de Porter, o que não atender a esse critério não ultrapassa a categoria de melhorias operacionais.

Evidentemente, a aplicação dos conceitos e instrumentos da administração estratégica, originalmente pensada para o setor privado, ao setor público, requer mediação e cuidado. A ênfase do trabalho de Porter, por exemplo, é a estratégia “competitiva”, ou seja, aquela que se adota diante de competidores em uma determinada arena. Não por acaso, Porter é considerado um dos pais da chamada escola de posicionamento (Mintzberg, 2010). Essa dimensão não se aplica diretamente ao contexto de uma assembleia legislativa – ou qualquer outra instituição do Poder Legislativo – que se insere em um quadro institucional diferenciado. Ocorre que, durante o trabalho, foi apontado como um dos fatores motivadores da adoção do direcionamento estratégico a existência de experiências bem-sucedidas do gênero em outros países, bem como no próprio Poder Executivo de Minas Gerais. Os exemplos apontados já são referências da chamada administração pública gerencial⁵. A proposta básica da Administração Pública Gerencial é emprestar conceitos e práticas

⁵ O termo *New Public Management*, que vem sendo traduzido no Brasil como administração pública gerencial, surgiu na literatura acadêmica no princípio dos anos 1990 e refere-se, de uma forma geral, a temas, estilos e padrões de gestão do serviço público, associados à reflexões sobre melhoria e modernização da administração pública, conforme Barzelay (2001).

de sucesso no âmbito da gestão das empresas privadas, sem perder a característica específica da administração governamental, que é o interesse público como seu elemento finalístico.

Dada essa ligação, os autores trabalharam também, em seu referencial teórico, com obras de Osborne e Gaebler (1995), Lane (2001) e Barzelay (2001), todas obras de referência da chamada administração pública gerencial. Isso não significa uma aceitação acrítica dos postulados dessa área, nem que os autores tenham se rendido ao “canto de sereia, cuja estrofe principal propõe simplesmente que os governos, para melhorar seu desempenho, façam uso dos métodos empresariais, tomando o homem público pelo dirigente corporativo” (Pires, 2007, p. 33). Ressalte-se que o caráter descritivo da pesquisa leva à análise do fenômeno existente, sem entrar no mérito, *a priori*, quanto à validade de sua existência⁶.

3 Direcionamento Estratégico na Assembleia Estadual de Minas Gerais: antecedentes e motivações

A retomada da Democracia no País, com a conseqüente elaboração da Constituição de 1988, e a subsequente reelaboração das constituições estaduais são elementos apontados pelas entrevistas como importantes antecedentes ao processo de direcionamento estratégico na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Um dos aspectos sintomáticos da Constituição de 1988 foi a redefinição do pacto federativo, com um pronunciado esvaziamento das competências dos Estados em termos legislativos e, como contrapartida, a centralização dessas no Poder Federal. Diante desse quadro, a ALMG buscou encontrar espaços e formas de atuação que compensassem a perda de prerrogativas legislativas e mantivessem sua legitimidade junto à população estadual.

Ao longo da década de 1990, houve um processo de interiorização da Assembleia, de valorização das comissões permanentes e de interlocução do Legislativo com a sociedade. Esse movimento culminou com a instituição, no Regimento Interno da ALMG, dos Seminários Legislativos, ciclos de debates, fóruns técnicos e audiências públicas, com a finalidade de receber da população subsídios para o aperfeiçoamento da elaboração legislativa.

A partir do ano de 2003, a Escola do Legislativo da ALMG ampliou suas atividades, lançando o programa “Visitas Orientadas” (2003), o “Parlamento Jovem” (2004), o “Expresso Cidadania” (2008), além de ter promovido a realização do Congresso Internacional sobre Legística (2007). Também foram reforçadas as atividades de capacitação interna e externa, envolvendo

⁶ Dada a opção descritiva do estudo, não se pretende realizar aqui a crítica aos pressupostos da administração pública gerencial. Reconhece-se a necessidade de uma mediação adequada para que seja possível a aplicação dos preceitos de planejamento e gestão estratégicas ao âmbito da administração pública. Fazê-lo, contudo, está fora do escopo do presente trabalho.

sobretudo servidores dos poderes legislativos municipais do Estado. Outra iniciativa de aproximação com os 853 legislativos municipais mineiros foi a criação do Centro de Apoio às Câmaras (CEAC), em novembro de 2006. A atividade educacional interna, vinculada à aprendizagem organizacional, é um fator motivador relevante em processos de gestão estratégica, seja pela via da disseminação de conhecimento técnico sobre o assunto, seja pela criação de massa crítica entre os servidores.

As iniciativas citadas da Escola do Legislativo da ALMG confirmam a existência de uma preocupação com o foco externo (Visitas Orientadas, Parlamento Jovem, Expresso Cidadania), o que está em consonância com a perspectiva de buscar fontes de legitimidade junto à sociedade, diante de um quadro de redefinição institucional, forçada pela mudança do marco legal nacional, com a aprovação da Constituição Federal de 1988. Outra ação nesse sentido foi a realização de audiências públicas de revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental, de modo a permitir o envolvimento da sociedade na sua discussão, com a possibilidade de intervir nos ajustamentos de metas e investimentos previstos pelo Poder Executivo Estadual. Também aqui fica evidente a busca de uma parceria mais estreita com a sociedade, com a promoção de debates sobre políticas públicas, atrelados à concepção de desenvolvimento estadual. Outro fator motivador relacionado a essas iniciativas é a busca de meios de mensuração de resultados das mesmas, de forma a que sejam traduzidas objetivamente.

Essas percepções foram confirmadas e constatadas também por meio das entrevistas semiestruturadas feitas junto a lideranças da ALMG. Além dos fatores já apontados, os respondentes registram também como fator motivador a mudança de paradigma na gestão pública, com experiências bem-sucedidas na Nova Zelândia, Austrália, Inglaterra e Canadá, além da própria experiência do Poder Executivo estadual com o “Plano de Desenvolvimento Integrado e Gestão Estratégica do Governo de Minas Gerais”. Esse fator motivador, pelas experiências citadas, aponta para uma inspiração na chamada *administração pública gerencial*.

Em 2008, o então Presidente da ALMG, Deputado Alberto Pinto Coelho foi eleito o primeiro presidente do Colegiado dos Presidentes de Assembleias Legislativas. Essa entidade surgiu com o propósito de fortalecer os parlamentos estaduais, buscando a ampliação das competências dos estados. Conforme consta em seu site, o Colegiado “mantém-se, a partir de então, empenhado na causa federativa, pois a plenitude democrática só se alcançará com a integração entre os diversos entes federados e com o fortalecimento das prerrogativas dos legislativos estaduais e dos

municípios”⁷. Esse Colegiado preparou Proposta de Emenda à Constituição cujo teor é a ampliação das prerrogativas das assembleias estaduais, que, no momento, se encontra em tramitação no Congresso Nacional⁸. Percebe-se nesse movimento dos legislativos estaduais encabeçado pela ALMG, um claro elemento estratégico no que concerne à busca de recuperação de prerrogativas perdidas, ou, mais simplesmente, “poder” no contexto institucional nacional. A perspectiva estratégica revelada nessa movimentação perpassa também a perspectiva estratégica buscada pela ALMG, principalmente a partir de 2009. Não é surpresa, portanto, que o envolvimento pessoal do Presidente tenha sido apontado como um dos grandes motivadores e facilitadores do processo de elaboração e implantação do direcionamento estratégico na ALMG.

Sob o impulso da Presidência, a ALMG viveu, em 2009, um período intenso de mudanças e iniciativas de gestão, a partir da identificação da necessidade de novos caminhos que pudessem levar o Poder Legislativo mineiro a incorporar avanços às conquistas anteriores. Também existia a percepção de que, apesar dos avanços institucionais conquistados, havia uma dispersão de esforços, com falta de articulação e organização do trabalho e ausência de uma orientação clara, configurando um quadro de formação de pequenos grupos e crescimento irregular e independente de setores. O ano de 2009 também marcou a celebração dos vinte anos da aprovação da Constituição do Estado de Minas Gerais, momento de reflexão diante das intensas mudanças ambientais vivenciadas durante a sua vigência. Foram realizados eventos com o objetivo de pensar como a ALMG poderia posicionar-se de forma mais intencional e articulada no cenário macroinstitucional. Tais eventos, sinalizaram a necessidade de avaliação e aprofundamento dos esforços de modernização; a consolidação da interiorização da Assembleia e do empenho por uma maior interlocução com a sociedade; bem como o surgimento de novas oportunidades para a revisão do conceito de representatividade em face de uma crise mundial da representação política.

Nesse contexto, em fevereiro e outubro de 2009, registraram-se os seguintes resultados: a) nomeação de 226 servidores efetivos; b) deliberação da Mesa sobre a aplicação da verba indenizatória em razão das atividades inerentes ao exercício do mandato parlamentar⁹, e c) adoção

⁷ Disponível em < <http://www.colegiadodospresidentes.org/colegiado/>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

⁸ Independentemente de sua aprovação, a mobilização para a apresentação dessa PEC é altamente relevante. Conforme previsto pela Constituição, Art. 60, Inciso III, pode haver proposta de Emenda Constitucional aprovada por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Ao ser entregue ao Congresso Nacional para apreciação, a PEC tinha sido aprovada pelas assembleias legislativas dos seguintes estados: Pará, Minas Gerais, Amapá, Paraná, São Paulo, Ceará, Piauí, Goiás, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Roraima, Rondônia, Acre e Santa Catarina.

⁹ Ato da Mesa nº 2.446, de junho de 2009, que previu, também, a divulgação na internet da prestação de contas de cada Deputado.

de medidas para redução de custos e otimização dos gastos¹⁰. Durante o ano, foram realizadas audiências públicas de monitoramento do Plano Plurianual de Ação Governamental com o objetivo de avaliar o cumprimento do plano do ano anterior, antes de aprovação de revisões no atual. Houve uma ampla consulta pública, pela Internet, para o recebimento de sugestões sobre a elaboração do Plano Estadual de Educação. Em 28 de outubro de 2009, o Presidente da ALMG lançou oficialmente o Direcionamento Estratégico com o mote “A Assembleia que queremos ser em 2020”. Além disso, uma das primeiras iniciativas foi a realização de uma pesquisa de opinião, pelo *site* da Assembleia, aberta a todos os cidadãos mineiros, que permaneceu publicada de 9 de novembro de 2009 a 31 de janeiro de 2010.

4 Histórico Analítico

Os resultados da pesquisa de opinião foram tabulados e apresentados no mês de fevereiro de 2010, a partir da obtenção de 1.878 respostas. Também em fevereiro foram realizadas entrevistas presenciais com 52 Deputados Estaduais mineiros do total de 77 deputados. Essa fase de pesquisa exploratória abrangeu, também, a oitiva de atores externos, buscando identificar aspectos relacionados ao cenário legislativo nacional, à situação atual e às perspectivas e propostas para o futuro da ALMG. Nessa etapa, também foram entrevistados 668 servidores, por meio de questionário, número correspondente a 72% do quadro permanente. Esse envolvimento – público externo, público interno/cúpula e público interno/servidores – é tradicional em processos de elaboração inicial de diagnóstico com a finalidade de embasar iniciativas de planejamento estratégico. No tocante ao público interno, busca-se tanto uma avaliação da habilidade da organização para assumir novos horizontes estratégicos quanto à mobilização das pessoas e suas competências únicas (cf. Hitt, Ireland & Hoskisson, 2002). No caso da análise do ambiente externo, devidamente monitorado, busca-se identificar precocemente sinais de mudanças e tendências do ambiente que permitam o desenvolvimento de projeções e elaboração de cenários. Esses vão subsidiar as mudanças e tendências a serem implantadas no presente, com vistas à concretização do futuro almejado. Esse procedimento é usualmente adotado em processos de direcionamento estratégico focados no longo prazo.

A etapa seguinte foi o mapeamento de tendências, visando analisar as principais mudanças e inovações no Poder Legislativo no Brasil e no mundo, realizada em parceria com pesquisadores da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e do Instituto Universitário de Pesquisas do

¹⁰ Como, por exemplo, busca de condições mais favoráveis para a renovação de contratos, uso preferencial de pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns, renovação do serviço de manutenção dos sistemas retransmissores da TV Assembleia.

Rio de Janeiro (cf. Minas Gerais, Assembleia Legislativa, 2010, p. 16). A partir disso, foram identificadas três tendências principais:

maior engajamento da sociedade na esfera pública, com a disseminação de tecnologias da informação e comunicação e a exigência de maior transparência e de participação nos sistemas de tomada de decisão; aumento da participação do Legislativo na formulação de políticas públicas, como resposta à exigência de mais eficiência, eficácia e efetividade da legislação; crescente demanda da sociedade e de agências de controle externo para que políticas públicas sejam monitoradas e fiscalizadas com foco em resultados concretos e melhorias reais para a sociedade (Minas Gerais, Assembleia Legislativa, 2010, p. 11).

Em seguida, realizou-se o inventário de projetos e ações pelos gerentes-gerais, além do estudo de boas práticas sobre democracia eletrônica. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2010, ocorreu a definição de diretrizes político-institucionais. No mês de maio de 2010, o Direcionamento Estratégico foi apresentado aos membros da Mesa e aos Líderes da ALMG e, posteriormente, aos diretores, gerentes-gerais, gerentes e demais servidores, pelo próprio Presidente. Em 15 de julho de 2010, o Direcionamento Estratégico foi aprovado pelo Plenário da ALMG, sob a forma da Resolução nº 5.334/2010. Simultaneamente, foi criada a Diretoria de Planejamento e Coordenação da Assembleia com os objetivos de coordenar a implementação do Direcionamento, articulando as ações dos vários setores da Casa. Em agosto de 2010, houve a Deliberação da Mesa¹¹ concernente à definição das prioridades do Direcionamento Estratégico e a aprovação da carteira de projetos para o biênio 2010/2011.

Foram definidas as metas para a ALMG. No tocante à visão: “Ser reconhecida como o poder do cidadão na construção de uma sociedade melhor”¹². Quanto à missão: “Exercer a representação e promover a participação da sociedade na elaboração das leis estaduais e na avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento do Estado de Minas Gerais”¹³. Foram também estabelecidos os seguintes objetivos, classificados como finalísticos e organizacionais:

Organizacionais

Disponibilizar os recursos necessários para aprimorar o desempenho das atividades do Poder Legislativo. Promover a educação para a cidadania. Assegurar alto nível de capacitação e desempenho do corpo gerencial e técnico. Melhorar a qualidade do gasto e aumentar a eficiência do Poder Legislativo. Direcionar a comunicação para a compreensão e a valorização das atividades do Poder Legislativo. Intensificar a articulação com as Casas Legislativas para o fortalecimento do Poder Legislativo. Inovar mediante a incorporação de melhores práticas e novas tecnologias de informação e comunicação.

¹¹ Ato da Mesa nº 2.489/2010.

¹² Disponível em < http://www2.almg.gov.br/hotsites/planejamento_estrategico/index.html>. Acesso em: 28 jul. 2011.

¹³ Disponível em: <http://www2.almg.gov.br/hotsites/planejamento_estrategico/index.html>. Acesso em: 28 jul. 2011.

Finalísticos

Ampliar e aprimorar a participação da sociedade nas atividades do Poder Legislativo. Garantir a qualidade da legislação. Fiscalizar os órgãos e entidades da administração pública e avaliar as políticas públicas, com foco em resultados. Consolidar-se como ponto de convergência do poder público e da sociedade na discussão das estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado¹⁴.

O Direcionamento Estratégico é uma espécie de plano de longo prazo (10 anos), mas com flexibilidade para incorporar expectativas, prioridades e projetos das Mesas Diretoras ao longo de sua validade. Conforme ressaltado no documento que o formalizou, “além de conter diretrizes gerais, objetivos e linhas de ação, o Direcionamento Estratégico da Assembleia institui mecanismos de continuidade do processo de implementação ao longo desta década, prevendo também que cada Mesa empossada estabeleça suas prioridades” (Minas Gerais, Assembleia Legislativa, 2010, p. 39). A visão de longo prazo tem a vantagem de propiciar aos servidores uma ideologia central, motivadora, e um futuro esperado, que os encoraje a irem além de suas expectativas de realização, pois a sua concretização requer mudanças significativas.

5 Facilitadores e Dificultadores

Nesta seção, trabalha-se com percepções extraídas das entrevistas para identificação de fatores que facilitaram ou dificultaram a realização do planejamento estratégico e o processo de sua implantação na ALMG. Quando se trata de processos de implantação de estratégias deliberadas, são necessárias algumas condições para que a sua implementação aconteça conforme previsto. Para Christensen e Dann (1999), é necessário que todos na organização entendam cada detalhe importante na estratégia; que todos compreendam o sentido da estratégia de forma clara e os seus impactos em seus respectivos contextos, possibilitando a ação coletiva; que as intenções coletivas sejam concebidas com pouca influência prévia de forças externas – políticas, tecnológicas ou mercadológicas.

Entre os fatores facilitadores, é citada a longa experiência positiva de interlocução com a sociedade civil organizada, construída pela ALMG ao longo das últimas duas décadas. São apontados como exemplos os Seminários Legislativos, os Ciclos de Debates, os Fóruns Técnicos, ações que foram institucionalizadas a partir de sua inclusão no Regimento Interno da ALMG no ano de 1998. A Escola do Legislativo e seus novos programas, com enfoque na Educação para a

¹⁴ Disponível em: < http://www2.almg.gov.br/hotsites/planejamento_estrategico/mapa_estrategico.html>. Acesso em: 28 jul. 2011.

Cidadania, também foram apontados como fontes de criação de massa crítica e disseminação de uma mentalidade estratégica entre os servidores.

A ALMG já era considerada referência nacional em processos de modernização administrativa, aprimoramento da legislação e participação social na elaboração e acompanhamento de políticas públicas. As audiências públicas para avaliação, revisão e monitoramento do Plano Plurianual de Ação Governamental são exemplares desse envolvimento da sociedade na discussão e intervenção quanto ao ajuste de metas e investimentos públicos. O edifício do Direcionamento Estratégico, portanto, pôde ser construído a partir de sólidos alicerces de relacionamento externo e mobilização interna.

Outro facilitador foi a existência de um corpo técnico permanente qualificado, capaz de absorver e produzir conhecimento. A disponibilidade de capital humano adequado como elemento facilitador de processos estratégicos encontra amparo na literatura sobre o assunto. Kaplan e Norton (2004), denominando essa disponibilidade de prontidão estratégica, apontam para sua importância como elemento definidor da capacidade da instituição responder rapidamente aos desafios estratégicos e gerar valor a partir dos processos internos. Segundo esses autores, a disponibilidade de capital humano “representa a disponibilidade de habilidades, talento e *know-how* entre os empregados, tornando-os capazes de executar os processos internos críticos para o sucesso da estratégia” (Kaplan e Norton, 2004, p. 229). Dispor de servidores com essas competências traduz-se em maior impacto das ações de gestão estratégica. A estabilidade dos servidores (a ALMG tem tradição de realizar concursos públicos para seleção de seus servidores desde 1950) foi também apontada como fator facilitador. Essa estabilidade reduz o risco de descontinuidade das ações.

As entrevistas apontam também a estabilidade dos parlamentares como fator facilitador. O baixo índice de renovação dos Deputados Estaduais facilita a continuidade do planejamento. Os Deputados mais antigos, que já incorporaram a cultura institucional da Assembleia, funcionam como aculturadores para os novos parlamentares. O envolvimento do corpo político contribuiu, também, para que não acontecesse uma predominância de uma visão tecnicista quanto ao direcionamento estratégico.

O recurso à consultoria externa foi apontado como positivo por agregar expertise e domínio do método empregado, bem como por imprimir ritmo adequado ao trabalho. Apesar do ritmo do processo ter sido comumente apontado como fator facilitador, houve manifestações de que o tempo foi exíguo, principalmente diante da necessidade de conciliação das atividades rotineiras com as do processo de elaboração do Direcionamento Estratégico. Ainda com relação à consultoria, houve

críticas quanto ao seu desconhecimento sobre as premissas institucionais da ALMG e outras peculiares a uma casa legislativa.

O envolvimento pessoal do Presidente também foi indicado como fator facilitador¹⁵. Hitt, Ireland e Hoskisson (2002) apontam a qualidade da equipe de alta administração como um dos fatores fundamentais a afetar as decisões estratégicas e, conseqüentemente, a capacidade das organizações para inovação e mudança. Esses autores apontam ainda para a importância do caso particular da escolha do executivo mais alto¹⁶, como uma decisão organizacional crítica e com implicações diretas para o desempenho (Hitt, Ireland e Hoskisson, 2002, p. 498). Ainda no campo da alta administração, foram identificados como positivas a interação e o alinhamento entre o Diretor-Geral e o Secretário-Geral da Mesa¹⁷.

A criação da Diretoria de Planejamento e Coordenação foi apontada como facilitador. Bryson (1988), ao tratar de planejamento estratégico em organizações públicas e não lucrativas, destaca como um elemento mínimo a existência de um apoio por parte de uma autoridade com poder suficiente e a existência de um grupo voltado às questões da gestão estratégica:

no mínimo, qualquer organização que deseje se engajar no planejamento estratégico deve ter: 1) um patrocinador do processo, em uma posição de poder que legitime o processo; 2) um “campeão” para levar o processo adiante; 3) uma equipe de planejamento estratégico¹⁸ (Bryson, 1988, p. 80).

No campo dos dificultadores, aparece com destaque a segmentação extrema entre os servidores do quadro permanente e os de recrutamento amplo. Os servidores de recrutamento amplo são diretamente vinculados aos Deputados (contratação e demissão *ad nutum*), em uma relação eminentemente patrimonialista. Em sistemas patrimonialistas, sob a ótica dos servidores, têm primazia os interesses dos seus respectivos contratantes, conforme argumentado por Weber (2000), o que torna mais complexa a implantação de uma gestão estratégica. Outras experiências de instituições públicas também revelaram como dificuldade a heterogeneidade da força de trabalho, conforme Johnson (1999, p. 13): “a força de trabalho complexa e diversificada do ministério e suas

¹⁵ A intensidade do engajamento do Presidente gerou, em um dos entrevistados, uma desconfiança de motivações político-opportunistas do mesmo. Cita-se essa manifestação, apesar de isolada, como evidência complementar de que houve de fato um comprometimento pessoal do então Presidente da ALMG.

¹⁶ Como se referem a um contexto privado, tratam do CEO – *Chief Executive Officer*.

¹⁷ É comum em Casas Legislativas a existência das duas funções como de nível superior. O Diretor-Geral é o responsável em nível mais alto pela gestão administrativa. Contudo, o Secretário-Geral da Mesa é tido como o responsável, em nível mais alto, pelas atividades de apoio legislativo no sentido estrito. Decorre essa tradição da necessária ligação direta entre o Secretário-Geral da Mesa e os membros da Mesa, particularmente o Presidente. A Mesa tem prerrogativas de gestão sobre a estrutura administrativa, porém usualmente não se envolve na gestão cotidiana, exercendo papel similar ao de um Conselho de Administração.

¹⁸ “at a minimum, any organization that wishes to engage in strategic planning should have: 1) a process sponsor(s) in a position of power to legitimize the process; 2) a ‘champion’ to push the process along; 3) a strategic planning team”, tradução dos autores.

regras de remuneração fazem com que o desdobramento do BSC para o nível individual possa nunca ser apropriado¹⁹”.

Os aspectos institucionais característicos de uma casa parlamentar foram apontados como dificultadores. Analisando a realidade vivenciada por parlamentos, Copeland e Patterson (1997) afirmam:

as incertezas e ambiguidades da vida institucional podem desafiar a ação racional que pretende alcançar eficiência, e as regras estabelecidas e as rotinas podem produzir tantas contradições e incertezas quanto elas podem resolver. Como a institucionalização legislativa é problemática, é interessante observá-la empiricamente e importante teorizar sobre a mesma²⁰ (Copeland e Patterson, 1997, p. 7).

As peculiaridades de um órgão público afetam igualmente a gestão estratégica. Há mais *stakeholders* e esses são mais diversos, o que tende a resultar em menor autonomia administrativa. Os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, ao mesmo tempo que trazem segurança na preservação do interesse público, representam amarras adicionais em caso de mudanças em determinados processos administrativos. Tal fato é ainda agravado pela contínua possibilidade de revisão das decisões administrativas pelos órgãos de fiscalização e controle²¹.

Entre os elementos da complexidade organizacional dos parlamentos está a existência de descrença em servidores efetivos quanto aos resultados do processo, baseada na percepção de que, ao final, haverá a ingerência política. Essa percepção, por sua vez, traduz-se em alheamento do servidor efetivo em relação aos propósitos institucionais. A possibilidade de ingerência política também é indicada como elemento causador de baixa credibilidade dos órgãos parlamentares na população em geral, o que não seria passível de ser superado pelo esforço de gestão estratégica.

O isolamento entre os setores internos e a ausência de visão sistêmica são também levantados como dificultadores, sobretudo no momento de implantação dos projetos. Insere-se nessa perspectiva a dificuldade de convivência entre a estrutura hierárquica formal e a estrutura matricial requerida pelos projetos. Destaca-se que a ALMG apresenta perfil de uma burocracia

19 “*the ministry’s complex and diverse workforce and its remuneration rules mean that cascading the BSC to the individual level may never be appropriate*”, tradução dos autores.

20 “*the uncertainties and ambiguities of institutional life can defy rational action intended to achieve efficiency, and calculated rules and routines can produce as many contradictions and uncertainties as they resolve. Because legislative institutionalization is problematic, it is interesting to observe empirically and important to theorize about*”, tradução dos autores.

21 O eixo central da atuação administrativa é concentrado na racionalidade procedimental e exteriorizado na observância à legalidade estrita e na criação de processos de controle prévios. Faz-se essa referência a título de chamar a atenção para esse aspecto apenas. Não se questiona a necessidade dos princípios citados, bem como a supervisão dos órgãos de controle, no tocante à preservação do interesse público.

tradicional, de recorte weberiano. Caracterizada por estrutura administrativa muito elaborada, fluxo de trabalho altamente racionalizado, tarefas operacionais simples e repetitivas e ênfase na padronização dos processos de trabalho, a burocracia mecanizada é fortemente voltada para gerar resultados, independente de conflitos. Segundo Mintzberg (2003), “o problema da burocracia mecanizada não é desenvolver uma atmosfera aberta em que as pessoas possam conversar sobre os conflitos, mas reforçar uma atmosfera fortemente fechada, na qual o trabalho possa ser feito, apesar deles” (Mintzberg, 2003, p. 190). Alcançar coordenação e colaboração entre setores, nesse tipo de ambiente, pode ser uma tarefa complexa, o que acaba resultando em participação desigual entre áreas e setores.

6 Resultados e desafios

Para os entrevistados, desenvolver um plano para um horizonte de dez anos é, por si só, um desafio. Em um ambiente de mudanças constantes e aceleradas, as demandas sobre o Poder Público são crescentes, mas não encontram contrapartida no crescimento dos recursos disponíveis. Outro desafio é, nesse contexto, ampliar o protagonismo do Poder Legislativo, resgatando sua capacidade de agir de forma proativa quanto à agenda de desenvolvimento do Estado. Parte desse protagonismo dependerá da capacidade da ALMG institucionalizar procedimentos e instrumentos de interação com a sociedade, aumentando sua capacidade de resposta às demandas apresentadas e melhorando sua habilidade de prestação de contas.

Além do horizonte temporal extenso, a flexibilidade necessária a um plano de dez anos faz com que os seus objetivos possam soar vagos, amplos e genéricos. Apesar das vantagens de objetivos dessa natureza em termos de angariar apoio e fornecer inspiração, há claras desvantagens em termos de possibilidade de sua mensuração. Confirma-se essa afirmação com o fato de que a definição e mensuração de indicadores de gestão foi apontada, nas entrevistas, como um desafio.

A questão da incorporação da figura do gestor de projeto no âmbito de uma estrutura hierarquizada e verticalizada, rígida, é outro elemento desafiador. O acoplamento entre estrutura e estratégia é considerado elemento fundamental nos processos de implantação da estratégia. Conforme Hitt, Ireland e Hoskisson (2002, p. 443), “escolher a estrutura e controle organizacionais que implementem de maneira eficiente as estratégias escolhidas é um desafio fundamental para os gerentes, especialmente aqueles que fazem parte da alta administração”. Não se trata somente da questão da estrutura em seus termos formais, o que pode ser facilmente alterado por decisões unilaterais. Envolve também a capacidade das pessoas, habituadas a trabalhar em um tipo de ambiente, a atuarem com êxito em outras circunstâncias. No caso de burocracias rígidas, pessoas

acostumadas a um tipo de atuação altamente estruturada, com regras e procedimentos claros e subordinação bem definida, têm dificuldades para se adaptarem a ambientes que requeiram tomada de decisão colaborativa, cooperação e inovação.

Outro desafio é a capacidade de vincular o desempenho individual do servidor e, por conseguinte, o desempenho setorial ao direcionamento estratégico. Esse desafio torna-se ainda mais agudo quando associado à heterogeneidade da força de trabalho, identificada como elemento dificultador. Conseguir aproximar a gestão dos servidores contratados por livre nomeação, conseguindo, em contrapartida, maior adesão desses às propostas estratégicas, é um alvo permanente e peculiar às casas legislativas.

Contudo, talvez o maior desafio seja encontrar um equilíbrio entre a incorporação de demandas das novas Mesas Diretoras (alternância na cúpula) e a manutenção da espinha dorsal do direcionamento estratégico institucional. Flexibilização demais pode significar a descaracterização do plano e a consequente perda de relevância. Rigidez excessiva pode trazer a reação negativa da cúpula política com poderes para interromper o processo a qualquer tempo. A compatibilização entre as novas demandas e prioridades e a permanência das ações estratégicas é vista, pelos entrevistados, como o grande desafio para o processo.

7 Considerações finais

Confrontada com uma crise de identidade causada por fator exógeno – a aprovação da Constituição Federal de 1988 e a redefinição do pacto federativo nacional – a ALMG buscou obter novas fontes de legitimidade junto à sociedade, em um movimento que durou pelo menos uma década. As iniciativas formuladas e realizadas constituíram-se em sólido conjunto de antecedentes, que favoreceram a criação e implantação de um Direcionamento Estratégico. Esse é adotado a partir da compreensão de que a ação estratégica é uma solução de maior racionalização e dinamismo da ação da administração pública legislativa, sobretudo diante de novos desafios colocados pelo ambiente externo.

A implantação da gestão estratégica na ALMG é um processo complexo e multifacetado. As características de órgão público, hierarquizado, com alta divisão de trabalho (burocracia mecanizada) fazem com que seu processo de planejamento aconteça segundo determinadas formas, as quais se confirmam pelo confronto do tipo com a literatura da área.

Analisando-se o histórico de sua implantação, percebe-se que foi seguido o roteiro tradicional de processos de planejamento segundo os modelos das chamadas escolas de

posicionamento e escola de design (Mintzberg, 2010). Análise do ambiente externo, análise do ambiente interno, levantamento de pontos fortes e pontos fracos, desafios e oportunidades, mapeamento de tendências, elaboração de missão, visão, diretrizes e objetivos. A atenção ao elemento externo (oitiva do público em geral mediante *survey* disponibilizada pelo site da Assembleia; oitiva de diversas pessoas do mundo político e institucional nacional) agrega um elemento qualitativo importante ao Direcionamento Estratégico proposto pela Assembleia. Pode-se identificar claramente uma tentativa de *posicionamento* mais adequado da ALMG na sociedade mineira e no quadro institucional nacional. Evidentemente, a noção de *posicionamento* aparece aqui matizada pela sua aplicação a uma instituição pública do Poder Legislativo, desconsiderando-se sua origem, em Porter, que é vinculada essencialmente a questões competitivas.

O envolvimento da alta cúpula da ALMG, bem como da maioria dos próprios deputados, revela um esforço muito grande para que o processo de concepção do Direcionamento Estratégico ocorresse de fato em nível institucional. O engajamento pessoal do Presidente desponta como um dos fatores facilitadores e também motivadores do processo. Sua liderança fica evidente com a participação pessoal em momentos-chave, quando da apresentação dos resultados aos Deputados e aos servidores. A aprovação do Direcionamento Estratégico por meio de Resolução da Mesa agrega elemento formal e simbólico relevante, sobretudo em casas legislativas, com forte apego à explicitação das regulamentações procedimentais.

O processo avançou rapidamente (iniciado em 2009 e consolidado em 2010) devido aos elementos facilitadores apontados. Recentemente, verificou-se a alternância da Mesa Diretora da ALMG com sinalização de novas prioridades dentro do Direcionamento Estratégico aprovado, sem a ocorrência de abandono ou reformulação radical. O Direcionamento Estratégico resistiu, portanto, ao primeiro teste da alternância do poder, identificado como um dos elementos dificultadores e também um desafio em uma casa legislativa. A Mesa Diretora costumeiramente enfeixa poderes administrativos amplos que se assemelham ao de um Conselho de Administração, contudo são muito mais proeminentes, uma vez que, a qualquer tempo, a Mesa pode avocar a si competências e faculdades de intervenção em processos cotidianos da Assembleia Legislativa. A compreensão quanto à forma e manifestação dos mecanismos de governança institucional em instituições do Poder Legislativo permanece como um desafio a ser explorado em estudos futuros.

Uma das constatações e motivações do artigo é a escassez de literatura sobre o tema gestão estratégica em órgãos do Poder Legislativo, o que pode sinalizar uma escassez de experiências de gestão estratégica nesses, em seus diferentes níveis. O presente estudo insere-se dentro das atividades de um Grupo de Pesquisa e Extensão vinculado ao Programa de Pós-Graduação da

Câmara dos Deputados, que realizou, recentemente, pesquisa similar no âmbito da própria Câmara dos Deputados e pretende prosseguir realizando levantamentos comparativos sobre gestão estratégica em outros órgãos do Poder Legislativo, o que poderá trazer mais elementos para conclusões mais abrangentes com relação ao tema.

Nesse contexto, a experiência da ALMG traz elementos relevantes para o fenômeno gestão estratégica no setor público, seja por apresentar o processo de sua implementação, de forma analítica e confrontada com a teoria; seja por tratar especificamente de um órgão do Poder Legislativo.

Referências

BARZELAY, Michael. **The new public management – improving research and policy dialogue**. Los Angeles: University of California Press, New York: Russell Sage Foundation, 2001.

BAUER, Martin W.; GASKEL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual**. 7. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BRYSON, John M. A strategic planning process for public and non-profit organizations. **Long Range Planning**. Vol. 21, Nº. 1, pp. 73-81, 1988, Inglaterra.

CHRISTENSEN, Clayton; DANN, Jeremy B. **The Processes of Strategy Definition and Implementation**. Boston: Harvard Business Publishing, 1999.

COPELAND, Gary W.; PATTERSON, Samuel C. **Parliaments in the modern world: changing institutions**. Michigan, USA: The University of Michigan Press, 1997.

FAYOL, Henry. **Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle**. São Paulo: Atlas, 2010.

HITT, Michael A.; IRELAND, Duane R.; HOSKISSON, Robert E. **Administração estratégica: competitividade e globalização**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

JOHNSON, Lauren Keller. **Making Strategy a Continual Process at the U.K. Ministry of Defence**. Boston: Harvard Business Publishing, 1999.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LANE, Jan-Erik. **New Public Management**. Londres: Routledge, 2001.

MINAS GERAIS, Assembleia Legislativa. **Direcionamento estratégico. Assembleia Legislativa de Minas Gerais 2010-2020**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico.** Porto Alegre: Bookman, 2010.

_____. **The rise and fall of strategic planning.** USA: The Free Press, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e as novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo – como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** 8ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PIRES, Valdemir. **Controle social da administração pública: entre o político e o econômico.** In: FONSECA, Francisco; GUEDES, Álvaro Martim. *Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil.* São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva.** Rio de Janeiro: Campus, 1986.

_____. (1999). **Competição: estratégias competitivas essenciais.** Rio de Janeiro: Campus, 1999.

_____. **Como as forças competitivas moldam a estratégia.** In: PORTER, M. E. *Competição: estratégias competitivas essenciais.* Rio de Janeiro: Campus, 1999a.

_____. **O que é estratégia?** In: PORTER, M. E. *Competição: estratégias competitivas essenciais.* Rio de Janeiro: Campus, 1999b.

_____. **Vantagem competitiva.** Rio de Janeiro: Campus, 1989.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de administração científica.** São Paulo: Atlas, 2010.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000

Artigo recebido em: 03/09/2012

Artigo aceito para publicação em: 13/09/2012



**A LEITURA DO DESEMPENHO:
CONTRIBUIÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS¹**

Valério Augusto Soares de Medeiros*

Resumo: O artigo apresenta ações para a análise de projetos/programas corporativos na Câmara dos Deputados, conforme experiência realizada na disciplina Tópicos Especiais do Curso de Especialização em Gestão Pública Legislativa do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, em 2010. A pesquisa narra os procedimentos desenvolvidos e apresenta os resultados alcançados, pretendendo contribuir para o debate sobre o planejamento estratégico da Casa Legislativa.

Palavras-chave: planejamento estratégico, gestão estratégica, projetos/programas corporativos, Câmara dos Deputados.

Abstract: The paper presents activities for the analysis of corporative projects/programs at the Chamber of Deputies, according to experience conducted at *Tópicos Especiais* discipline of the Specialization Course in Public Legislative Management (GPL/CEFOP/CD), in 2010. The research describes the developed procedures and presents the findings, intending to contribute to the Legislative House strategic planning debate.

Keywords: strategic planning, strategic management, corporative projects/programs, Chamber of Deputies

¹ O autor gostaria de deixar expresso o agradecimento aos alunos integrantes do curso Tópicos Especiais do Curso de Especialização em Gestão Pública Legislativa (GPL), cuja participação, envolvimento e compromisso permitiram o bom andamento da disciplina (*Adair da Silva, Alex Moura Pimentel, Alexandre Rocha Rios Neto, Alice Maria Costa Botelho Garcia, Cláudia Marisa de Aquino Alarcão, Cleide dos Santos Oliveira, Cristina Jacobson Jácomo Cinnanti, Dinajara Daniel Figueiredo Santana, Eduardo dos Santos Farias, Eliésio Luiz Ferreira, Fernando Cesar Soares Garcia, Jacqueline Fernanda Rodrigues, José Evandro do Nascimento Oliveira, Luiz Mário Ribeiro Silva, Marcelo França da Silva, Marcos Antônio Reis, Maria Fernanda de Almeida Saback, Mário Sérgio Rodrigues Ananias, Marli Arado Costa, Roberto Bello de Oliveira e Vanderlei Aparecido de Macedo*). Além disso, agradece aos palestrantes convidados, que gentilmente cederam tempo para as exposições e os contatos com os grupos – *Carlos Jaques (Portal Corporativo), Fernando Bastos e Taciana Nacif (Gestão por Competências), Iara Beltrão (Gestão de Processos), Marcelo Fontoura e Sérgio Falcão (Gestão da Informação e do Conhecimento), Mário Guedes (Informações Gerenciais), Maurílio Parente (Gestão Administrativa), Patrícia Almeida (Infraestrutura e Serviços de TIC), Paulo Costa (Educação Continuada), Raquel Melo (Gestão de Projeto e APROGE) e Frederico Lamego (Consultor Externo)*. Por fim, gostaria de externar o reconhecimento à equipe da *Coordenação de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados*, cuja colaboração foi essencial para a realização da disciplina.

* Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela PPG/FAU/UnB; Pesquisador Colaborador do PPGAU/FAU/UnB; Professor, Centro Universitário Unieuro; Arquiteto. Câmara dos Deputados. (valerio.medeiros@camara.leg.br)

1 Introdução

Ações para a análise de projetos/programas corporativos são fundamentais para o sucesso da gestão estratégica em uma instituição (COUTINHO e KALLÁS, 2005; BRASIL, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2009 BRASIL, 2009b). Ao permitirem o monitoramento das abordagens adotadas e o registro da percepção de servidores sobre o tema, convertem-se em prolífico gesto uma vez que fornecem subsídios para a elaboração dos produtos esperados (KAPLAN e NORTON, 2000; 2006a; 2006b; MINTZBERG et. al.; 2000).

Uma experiência nesta direção ocorreu no primeiro semestre de 2010, na disciplina Tópicos Especiais do Curso de Especialização em Gestão Pública Legislativa – GPL, oferecido pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR/CD.

Durante as aulas dessa disciplina, palestras dos gerentes dos 10 projetos/programas corporativos da Câmara dos Deputados (1º. Ciclo) permitiram um produtivo debate sobre a percepção da gestão estratégica entre alunos e convidados, o que se converteu num fórum de discussão cujos resultados são promissores como subsídios para o aprimoramento do planejamento da Casa Legislativa citada. O presente artigo apresenta a abordagem utilizada, expõe a experiência pedagógica conduzida pelo docente e apresenta os resultados oriundos da disciplina.

1.1 Contexto Gerador: o Planejamento Estratégico da Câmara dos Deputados

O planejamento estratégico na Câmara dos Deputados foi iniciado no ano de 2004, quando um grupo de gestores da instituição se reuniu para estabelecer a missão, a visão e os valores da área de apoio técnico administrativo e legislativo. Conforme afirmam BOTELHO e MELO (2009), nesta ocasião também foram formulados três macro-objetivos acompanhados das seguintes linhas de ação e programas de trabalho: (a) aperfeiçoar os meios de prestação de contas, disseminação de informações e comunicação da Câmara dos Deputados com os cidadãos, contribuindo para a consolidação da imagem institucional perante a sociedade; (b) difundir o pensamento estratégico e aperfeiçoar os instrumentos de gestão, assegurando continuidade e efetividade às ações de suporte técnico-administrativo à atividade parlamentar; e (c) promover o desenvolvimento de pessoas e a aprendizagem organizacional, incentivar a colaboração e o compartilhamento de experiências, estimular processos contínuos de inovação e aperfeiçoamento, especialmente por meio da gestão do conhecimento.

No ano de 2006 foi iniciado um processo de desdobramento dos macro-objetivos nas unidades administrativas, a começar pela Diretoria de Recursos Humanos. Posteriormente, entre os anos de 2007 e 2008, os mesmos procedimentos foram adotados nas Secretarias de

Comunicação Social e de Controle Interno, nas Diretorias Administrativa e Legislativa, bem como em alguns departamentos ou centros subordinados às unidades administrativas citadas.

Entre 2006 e 2008 cada unidade da estrutura da Casa realizou seus correspondentes planejamentos setoriais por meio do BSC ou *Balanced Scorecard*², uma metodologia de planejamento caracterizada pela representação objetiva dos fatores que são decisivos para a organização, estruturada numa espécie de painel de controle ou mapa estratégico³.

São componentes do BSC: (a) o mapa estratégico (contendo os objetivos estratégicos da instituição), (b) indicadores (variáveis que permitirão o acompanhamento da trajetória do planejamento estratégico), (c) metas (valores que se espera alcançar) e (d) projetos/programas. A abordagem, além disso, (a) incorpora o princípio de aprendizagem (o que fortalece o processo de análise, avaliação e reprogramação), (b) permite um enfoque global e local (contribuindo para a visão sistêmica), e (c) é adaptável (o que significa flexibilidade no processo de implantação).

No caso da Câmara dos Deputados, aplicando a metodologia, cada unidade administrativa: *construiu um mapa estratégico setorial; definiu seus objetivos setoriais; estabeleceu metas setoriais; e apontou cenários setoriais*. O esforço, em todos os casos, concentrou-se na obtenção de resultados, do qual resultou a definição de uma série de projetos/programas setoriais tendo por meta o alcance dos objetivos elaborados em cada um dos mapas setoriais.

Cumprida a primeira etapa, a Câmara dos Deputados alcançou a fase do alinhamento estratégico realizada pela Assessoria de Projetos e Gestão (APROGE), o que significou que os objetivos dos mapas estratégicos setoriais foram analisados, comparados e alinhados à missão, visão e valores da instituição. O resultado foi a convergência para o chamado mapa estratégico corporativo (Figura 1), isto é, o mapa estratégico da Câmara como um todo, deduzido a partir dos mapas setoriais, ao qual se vincula um plano estratégico⁴ de modo a alcançar os resultados esperados.

² Para maiores informações a respeito da gestão estratégica da Câmara dos Deputados, consultar o sítio < <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/gestao-na-camara-dos-deputados> >.

³ O mapa estratégico é uma representação gráfica que sintetiza a leitura estratégica da instituição ou da unidade administrativa, ao expor os objetivos estratégicos conforme as perspectivas de ação.

⁴ De acordo com BOTELHO e MELO (2009), o plano estratégico “é um documento que organiza os objetivos estratégicos e suas respectivas metas, assim como os projetos considerados estratégicos para o alcance desses objetivos. Mas não basta um documento formal que expresse o plano estratégico. Para que o alcance dos objetivos se torne uma realidade, é preciso acompanhar periodicamente o andamento dos projetos e o atingimento das metas estabelecidas”. No dizer das autoras, “esse acompanhamento é denominado **gestão estratégica**”.



Figura 1 – Mapa estratégico corporativo da Câmara dos Deputados.

Fonte: < <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/gestao-na-camara-dos-deputados/missao-visao-e-valores-da-camara-dos-deputados/mapa-estrategico-corporativo-2009-2011> >.

Ocorre que os objetivos são alavancados pelos projetos/programas estratégicos, escolhidos pelos gestores da Casa a partir dos projetos/programas setoriais. Portanto, “quanto à escolha dos projetos e programas considerados estruturantes para o salto qualitativo da gestão, foram escolhidos aqueles que impactaram maior número de objetivos do mapa corporativo” (BOTELHO e MELO, 2009). Por esta razão, 10 programas⁵/projetos estratégicos foram elevados à categoria de corporativos (isto é, de importância para a Câmara dos Deputados como um todo) e priorizados⁶, para então serem desenvolvidos e implantados no período 2009-2012 (1º. Ciclo da Gestão Estratégica). A relação dos projetos/programas estratégicos e seus respectivos objetivos no mapa corporativo é mostrada no Quadro 1.

Quadro 1. Priorização dos projetos/programas corporativos da Câmara dos Deputados.

Grau de Prioridade	Projeto/Programa	Foco/Objetivo
1	<i>Infraestrutura e Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação</i>	Manutenção, em espaço físico adequado, da infraestrutura de tecnologia da informação necessária para a gestão estratégica e para o aprimoramento e desenvolvimento de novos serviços.

⁵ Programas são conjuntos de projetos.

⁶ A priorização ocorreu na 1ª Reunião de Avaliação Estratégica – RAE, realizada em agosto de 2009. O Comitê de Gestão Estratégica, para fins da hierarquização, aplicou a matriz de priorização dos programas/projetos estruturantes, e validou a ordem de prioridade (cf: < <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/gestao-na-camara-dos-deputados> >).

Grau de Prioridade	Projeto/Programa	Foco/Objetivo
2	<i>Gestão da Informação e do Conhecimento</i>	Definição e implantação de políticas para selecionar, organizar, manter e disseminar informações e documentos de forma segura, com o objetivo de compartilhar o conhecimento.
3	<i>Gestão Administrativa</i>	Aperfeiçoamento e integração do planejamento orçamentário, do processo de aquisição de bens e serviços e da gestão de contratos.
4	<i>Gestão de Projetos</i>	Implementação da metodologia de gerenciamento de projetos, envolvendo capacitação de pessoas e tecnologias de ponta, para garantir efetividade das ações administrativas e promover a gestão estratégica.
5	<i>Portal Corporativo</i>	Transformação da Intranet da Câmara em ponto central de acesso a informações e serviços, favorecendo a comunicação interna, o trabalho colaborativo e a disseminação do conhecimento.
6	<i>Gestão de Processos</i>	Implementação da metodologia de gestão de processos, visando à melhoria contínua dos processos estratégicos, à automatização dos fluxos de trabalho e ao aumento da eficiência organizacional.
7	<i>Plano Diretor de Uso dos Espaços</i>	Definição de política de reordenamento e racionalização dos espaços construídos, com a incorporação dos conceitos de acessibilidade e de sustentabilidade, com vistas a assegurar condições adequadas de trabalho, conforto e segurança.
8	<i>Educação Continuada</i>	Elaboração de programas de formação e de capacitação regulares voltados às necessidades técnicas, gerenciais e comportamentais dos servidores e Deputados.
9	<i>Informações Gerenciais</i>	Consolidação de informações operacionais de bancos de dados existentes para subsidiar a tomada de decisões gerenciais e estratégicas.
10	<i>Gestão por Competências</i>	Implantação de modelo de gestão de pessoas capaz de garantir as competências necessárias ao bom desempenho profissional e ao cumprimento da missão da Câmara.

1.2 Contexto Gerador: Tópicos Especiais em Gestão Pública Legislativa - TEGPL

A considerar o contexto do planejamento estratégico vigente na Câmara dos Deputados, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento lançou o Curso de Especialização em Gestão Pública Legislativa (GPL), com o objetivo de capacitar os servidores para o tema, com turma inaugural no primeiro semestre de 2010. De acordo com o projeto pedagógico (BRASIL, 2009a), GPL objetivou proporcionar uma visão ampla e integrada da gestão legislativa, contribuindo para a elevação dos padrões de eficiência, eficácia e efetividade do Parlamento no cumprimento de suas funções. Para tanto, a especialização procurou: (a) promover a reflexão e o debate sobre a administração pública e sua relação com as funções de legislar, representar e promover a democracia, inerentes ao Poder Legislativo; (b) estimular a compreensão e a prática da visão sistêmica da administração pública no âmbito do Poder Legislativo, favorecendo a intercambialidade das decisões e das ações institucionais; (c) atualizar os participantes sobre os instrumentos de gestão, proporcionando conhecimento das melhores práticas adotadas no

âmbito da administração pública; e (d) propiciar o intercâmbio de conhecimentos e experiências e contribuir para a formação de profissionais multiplicadores do conhecimento sobre gestão legislativa.

O público-alvo do curso foram os servidores da Câmara dos Deputados e demais interessados na temática do Poder Legislativo, especialmente aqueles que necessitassem adquirir conhecimentos complementares como agente público do Poder Legislativo, voltados para a gestão pública no contexto das transformações políticas, sociais e econômicas da atualidade (BRASIL, 2009a). A estrutura pedagógica foi composta por nove disciplinas, perfazendo um total de 360 horas/aula. O domínio comum compreendeu duas matérias – Pesquisa Científica e *Tópicos Especiais em Gestão Pública Legislativa* –, destinadas a oferecer suporte à elaboração do trabalho de conclusão do curso e ao aprofundamento ou complementação de assuntos de interesse.

A disciplina *Tópicos Especiais em Gestão Pública Legislativa* teve por ementa a realização de estudos de temas atuais na área da administração pública, considerados relevantes ou que demandassem tratamento aprofundado. Objetivou, prioritariamente, estabelecer um fórum de discussão sobre temas contemporâneos vinculados à administração pública, no sentido de fomentar no aluno a percepção do quadro atual da gestão pública.

Para o primeiro semestre de 2010, em *Tópicos Especiais em Gestão Pública Legislativa* assumiu-se como conteúdo a discussão de temas vinculados à administração pública, com foco na Câmara dos Deputados e na gestão estratégica em implementação no órgão. À vista disso, considerou-se como eixo prioritário a exploração dos projetos/programas corporativos da Casa, conforme cenário vigente naquela altura (Tabela 1), avaliados segundo os procedimentos esclarecidos no item 2, a seguir.

2 Procedimentos Metodológicos

2.1 Estruturação da Disciplina

A partir do que estabelecia a ementa da disciplina *Tópicos Especiais em Gestão Pública Legislativa*, e conforme recomendação da Coordenação de Pós-Graduação do CEFOR, adotou-se como formato para a sistemática de reconhecimento e avaliação dos projetos/programas corporativos a realização sequenciada de palestras dos gerentes respectivos, após aulas iniciais de natureza teórica. As palestras, mediadas pelo professor responsável pela matéria, possibilitaram uma dinâmica em que cada gerente expunha as características gerais, dificuldades e perspectivas de seu projeto/programa estruturante, o que fornecia subsídios para a discussão com a turma.

Além da apresentação dos gerentes dos 10 projetos/programas corporativos, foram convidados para exposição a Assessoria de Projetos e Gestão – APROGE, para relatar o histórico do planejamento estratégico da Câmara dos Deputados, e o Professor Frederico

Lamego, que prestou consultoria à Casa durante o período de elaboração dos mapas estratégicos setoriais, conforme a metodologia *Balanced Scorecard* – BSC. No total, de 20 aulas previstas, 10 foram dedicadas à apresentação dos projetos/programas, 1 coube à APROGE, 1 ao consultor, 4 foram de natureza teórica⁷ e/ou explicação de procedimentos e as 4 restantes couberam aos seminários de avaliação (Quadro 2).

Quadro 2. Cronograma de aula e palestra: Tópicos Especiais em Gestão Pública Legislativa.

AULA / DATA / HORÁRIO	CONTEÚDO - ATIVIDADE
1ª AULA (05/03/2010) 10h10/12h10	Apresentação da Disciplina (exposição do plano de curso). Aula Teórica 01: Discussão dos conceitos fundamentais: disciplina orientadora, finalidades, escolhas, projetos.
2ª AULA (12/03/2010) 10h10/12h10	Aula Teórica 02: A aplicação do planejamento estratégico para a gestão pública – experiências.
3ª AULA (15/03/2010) 10h10/12h10	Aula Teórica 03: O planejamento estratégico na Câmara dos Deputados – histórico e projetos estruturantes.
4ª AULA (19/03/2010) 10h10/12h10	Projeto Informações Gerenciais Palestrante 01: gerente Mário Augusto Muniz Guedes I DIRAD/CENIN
5ª AULA (26/03/2010) 10h10/12h10	Palestra “APROGE” Palestrante A: servidora Maria Raquel Mesquita Melo
6ª AULA (26/03/2010) 16h10/18h10	Programa Infraestrutura e Serviços de TIC Palestrante 02: gerente Patrícia Gomes Rego Almeida I DIRAD/CENIN
7ª AULA (29/03/2010) 8h/10h	Projeto Plano Diretor de Uso dos Espaços Palestrante 03: gerente Valério A. Soares de Medeiros I DIRAD/DETEC
8ª AULA (29/03/2010) 10h10/12h10	Projeto Educação Continuada Palestrante 04: gerente Paulo Antônio Lima Costa I DRH/CEFOP
9ª AULA (09/04/2010) 10h10/12h10	Apresentação e Discussão do Roteiro de Atividade Desenvolvimento da Primeira Fase de Análise
10ª AULA (12/04/2010) 10h10/12h10	Projeto Portal Corporativo Palestrante 05: Carlos Jaques Oliveira Bastos I DIRAD/CENIN
11ª AULA (16/04/2010) 10h10/12h10	Palestra “Gestão Estratégica Pública” Palestrante B: consultor Frederico Lamego
12ª AULA (23/04/2010) 10h10/12h10	Projeto Gestão de Processos Palestrante 06: Iara Beltrão Gomes de Souza I DG/APROGE
13ª AULA (14/05/2010) 10h10/12h10	Projeto Gestão por Competências Palestrante 07: Fernando Jaime Bastos/Taciana Nacif I DRH/DEPES
14ª AULA (14/05/2010) 16h10/18h10	Projeto Gestão de Projetos Palestrante 08: Maria Raquel Mesquita Melo I DG/APROGE

⁷ O foco teórico em Tópicos Especiais limitou-se aos aspectos levados em consideração pela Câmara dos Deputados quanto ao planejamento estratégico. Ocorre que, também durante o primeiro semestre de 2010, os alunos cursaram a disciplina de Gestão Estratégica, conduzida pelo Professor Roberto Miranda. A matéria, neste caso, contemplou uma discussão ampla sobre o “pensamento estratégico no contexto das transformações mundiais”, observando: (a) o planejamento de longo prazo e planejamento estratégico, (b) métodos e ferramentas de planejamento estratégico, (c) análise de cenários, (d) momentos do planejamento estratégico, (e) relações e alianças estratégicas, e (f) tomada de decisões.

AULA / DATA / HORÁRIO	CONTEÚDO - ATIVIDADE
15ª AULA (17/05/2010) 10h10/12h10	Seminário – Parte 01 (Informações Gerenciais e Infraestrutura e Serviços)
16ª AULA (21/05/2010) 10h10/12h10	Seminário – Parte 01 (Plano Diretor e Educação Continuada)
17ª AULA (28/05/2010) 10h10/12h10	Programa Gestão da Informação e do Conhecimento Palestrante 09: Marcelo França e Sérgio Falcão I DILEG/CEDI
18ª AULA (28/05/2010) 16h10/18h10	Programa Gestão Administrativa Palestrante 10: Maurílio Parente I DIRAD/DEMAP
19ª AULA (11/06/2010) 10h10/12h10	Seminário – Parte 02 (Portal Corporativo e Gestão de Processos)
20ª AULA (21/06/2010) 10h10/12h10	Seminário – Parte 02 (Gestão por Competências e Gestão de Projetos)

2.2 Instrumento de Reconhecimento e Percepção do Projeto/Programa

Para balizar a discussão na sala de aula, durante as palestras, cada um dos 21 alunos matriculados na disciplina (17 da Câmara dos Deputados e 4 da Câmara Legislativa do Distrito Federal) preencheu um *Instrumento de Reconhecimento e Percepção do Projeto/Programa* estruturante, aplicado pelo docente responsável pela disciplina, que considerava o registro em formulário (Figura 2) das impressões preliminares quanto à exposição, contemplando os seguintes itens:

- *Gerente*: (a) trajetória/perfil vinculado ao tema – experiência; (b) domínio da discussão; e (c) disponibilidade efetiva para se dedicar ao projeto/programa.
- *Projeto/programa*: (a) contexto de surgimento; (b) importância do tema para a instituição; (c) previsão orçamentária; (d) recursos humanos – equipe e materiais; (e) impactos ambientais previstos – positivos e negativos; (f) identificação de riscos; e (g) objetivos estratégicos corporativos contemplados.
- *Comunicação*: (a) ações de divulgação, publicidade e visibilidade; e (b) envolvimento dos *stakeholders*.
- *Procedimentos*: (a) clareza no método, nas etapas e nos produtos; (b) levantamento de dados; e (c) existência de mecanismos claros de monitoramento.
- *Resultados*: (a) viabilidade; (b) avaliação preliminar em relação ao escopo inicial; e (c) definição de critérios de qualidade.
- *Apoio*: (a) político; (b) administrativo; (c) condições físicas que garantam a viabilidade; e (d) condições financeiras que garantam a viabilidade.
- *Autocrítica*: (a) clareza sobre as potencialidades e debilidades do projeto/programa; e (b) envolvimento dos atores.
- *Patrocínio*: (a) envolvimento do patrocinador, apoio na obtenção dos recursos necessários, acompanhamento do projeto/programa. E, finalmente,

- *Lições Aprendidas:* (a) registro paulatino dos sucessos, insucessos, causas e efeitos dos problemas ao longo do projeto/programa.

1



CÂMARA DOS DEPUTADOS
 Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
 Programa de Pós-Graduação

Disciplina: TÓPICOS ESPECIAIS EM GESTÃO PÚBLICA LEGISLATIVA
 Código: ESP 6.02.18
 Professor: Valério Medeiros

DISCUSSÃO

INSTRUMENTO DE RECONHECIMENTO E PERCEPÇÃO DE PROJETO

PROJETO:
 GERENTE:
 IDENTIFICAÇÃO DO ALUNO:

Os "projetos estratégicos", segundo definição adotada pela Câmara dos Deputados¹, compreendem **empreendimentos** desenvolvidos pela organização, para criar ou aperfeiçoar serviços, produtos ou resultados, a fim de atingir os objetivos estratégicos. [Além disso], caracterizam-se por apresentar um **seqüenciamento claro, lógico e integrado** de ações e pela definição de início e fim, bem como **parâmetros** de prazo, custos, recursos e padrões de qualidade".

Sabendo-se que o planejamento estratégico observa a relação entre **conhecimento (teoria) e ação (prática/resultados)**, avalie (SUA PERCEPÇÃO A PARTIR DA APRESENTAÇÃO DO GERENTE), ainda que preliminarmente, o projeto estratégico em exposição (conforme programação da disciplina), ponderando os seguintes aspectos²:

ID	CRITÉRIOS	1	2	3	4	5
A	Gerente (trajetória/perfil vinculado ao tema – inclui experiência)					
B	Gerente (domínio da discussão)					
C	Gerente (disponibilidade efetiva para dedicar-se ao projeto)					
D	Projeto (contexto de surgimento)					
E	Projeto (importância do tema para a instituição)					
F	Projeto (tempo de execução)					
G	Projeto (previsão orçamentária)					
H	Projeto (recursos humanos – equipe e materiais)					
I	Projeto (impactos ambientais previstos – positivos e negativos)					
J	Projeto (identificação de riscos)					
K	Projeto (objetivos corporativos contemplados)					
L	Comunicação (ações de divulgação, publicidade e visibilidade)					
M	Comunicação (envolvimento dos "stakeholders")					
N	Procedimentos (clareza no método, nas etapas e nos produtos)					

¹ Cf. *Glossário*, presente no "Portal da Gestão Estratégica" (< www.camara.gov.br >).
² Adaptado a partir de: MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2009.

Figura 2a. *Instrumento de Reconhecimento e Percepção do Projeto/Programa (frente).*

Para cada item, os alunos atribuíram uma impressão – percepção discente a partir da apresentação do gerente – classificando numericamente o item em uma escala de Likert de 1 a 5, com extremos em “mais adequado” (5) e “menos adequado” (1), o que permitiu a geração de tabelas comparativas sobre o desempenho do projeto/programa e de todos os projetos/programas da Câmara dos Deputados analisados conjuntamente.

2.3 Procedimentos da Atividade Analítica: Cronograma

No dia 09 de abril de 2010, considerando o propósito de avaliar a gestão estratégica em processo de implantação na Câmara dos Deputados, tendo por base os projetos/programas corporativos estruturantes apresentados na disciplina (palestras conduzidas pelos respectivos gerentes), de acordo com o plano de curso foi requerida a elaboração da atividade de análise, conforme os procedimentos apontados abaixo:

Aula 09 – 09/04/2010

- Apresentação do roteiro e orientação para as análises.
- A turma foi subdivida em 4 grupos (mantidos até o final da disciplina), 3 deles contendo 5 componentes e 1 grupo com 6 componentes. Cada grupo precisou conter, necessariamente, um membro da Câmara Distrital (o fato permitiria o contraponto de uma visão externa à Câmara dos Deputados).
- Exposição sintética da pesquisa e dos gráficos (professor).
- Na sequência, cada grupo recebeu um tema para análise: Grupo 01 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Informações Gerenciais” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”); Grupo 02 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Infraestrutura e Serviços de TIC” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”); Grupo 03 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Plano Diretor de Uso dos Espaços” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”); e Grupo 04 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Educação Continuada” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”).
- Cada grupo discutiu em equipe os resultados obtidos, interpretando, para o projeto/programa respectivo, os valores (a) globais, (b) apenas de alunos da Câmara dos Deputados e (c) apenas dos alunos da Câmara Distrital. Além disso, cada grupo comparou o desempenho do projeto/programa em relação aos demais, com base nas informações dos “Resultados Preliminares Comparativos”. Importava, especialmente, apontar razões para o desempenho e sugestões de atuação (contribuição aos projetos/programas).

- Na segunda hora da aula, cada grupo fez uma rápida exposição sobre os aspectos mais importantes identificados na análise preliminar (15 minutos para cada equipe; para fins de clareza, sugeriu-se que apenas um membro escolhido pelo grupo realizasse a exposição).

Período de 09/04/2010 a 21/05/2010

- Entre os dias 09/04/2010 e 13/05/2010, cada equipe pesquisou informações mais precisas sobre o projeto/programa, bem como entrevistou os respectivos gerentes (as entrevistas, embora livres, foram estruturadas segundo os itens constantes no instrumento), de modo a confrontar (a) a percepção obtida em sala de aula e (b) o que seria a situação real do projeto/programa. Caberia atentar especialmente para os critérios que alcançaram desempenhos piores nas avaliações realizadas por meio do Instrumento de Reconhecimento e Percepção do Projeto/Programa, procurando identificar as razões possíveis e, fundamentalmente, listar sugestões para resolver o problema, quando pertinente.
- (Aulas 15 e 16 – 17/05/2010 e 21/05/2010) Apresentação: cada grupo elegeu um ou dois membros para apresentarem o trabalho, num tempo de 20 minutos, quando foram reservados outros 10 minutos para o debate.
- (Aulas 15 e 16 – 17/05/2010 e 21/05/2010) Ao final da apresentação, cada grupo entregou: (a) uma apresentação em *Powerpoint*® ou similar (digital), desenvolvida em caráter autoexplicativo (portanto, contendo notas e comentários, ainda que de maneira sucinta); e (b) um resumo impresso, de até 5 páginas, sobre a discussão (anexos ou informações complementares puderam ser acrescentados, todavia não contando nas 5 páginas previstas; de modo semelhante, ilustrações puderam/deveriam ser acrescentadas, mas não contam nas 5 páginas previstas; as 5 páginas foram antecedidas por uma capa contendo todos os dados usuais de uma folha de rosto – título do trabalho, autoria, data de desenvolvimento). Sugeriu-se que cada grupo providenciasse cópias impressas ou digitais para distribuir entre os colegas da turma.
- *Peso da Etapa – 01*

Período de 21/05/2010 a 21/06/2010

- Entre os dias 21/05/2010 e 10/06/2010, cada equipe pesquisou informações mais precisas sobre *um segundo projeto corporativo*, bem como entrevistou os respectivos gerentes, de modo a confrontar (a) a percepção obtida em sala de aula e (b) o que seria a situação real do projeto/programa. Caberia atentar especialmente para os critérios que alcançaram desempenhos piores por meio do *Instrumento de Reconhecimento e Percepção do*

Projeto/Programa, procurando identificar as razões possíveis e, fundamentalmente, listar sugestões para resolver o problema, quando pertinente.

- Para este momento, a correspondência entre grupos e projetos/programas foi a seguinte: Grupo 01 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Portal Corporativo” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”); Grupo 02 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Gestão de Processos” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”); Grupo 03 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Gestão de Projetos” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”); e Grupo 04 – Análise preliminar dos resultados (Projeto “Gestão de Competências” em si e confrontado com os “Resultados Preliminares Comparativos”).
- Tendo em vista o cronograma da disciplina, os grupos puderam antecipar as entrevistas com os gerentes, antes, inclusive, da apresentação do projeto/programa em sala de aula.
- (Aulas 19 e 20 – 11/06/2010 e 21/06/2010) Apresentação: cada grupo elegeu um ou dois membros para apresentarem o trabalho, num tempo de 20 minutos, quando foram reservados outros 10 minutos para o debate.
- (Aulas 19 e 20 – 11/06/2010 e 21/06/2010) Ao final da apresentação, cada grupo entregou: (a) uma apresentação em *Powerpoint*® ou similar (digital), desenvolvida em caráter autoexplicativo (portanto, contendo notas e comentários, ainda que de maneira sucinta); e (b) um resumo impresso, de até 5 páginas, sobre a discussão (anexos ou informações complementares puderam ser acrescentados, todavia não contando nas 5 páginas previstas; de modo semelhante, ilustrações puderam/deveriam ser acrescentadas, mas não contam nas 5 páginas previstas; as 5 páginas foram antecedidas por uma capa contendo todos os dados usuais de uma folha de rosto – título do trabalho, autoria, data de desenvolvimento). Sugeriu-se que cada grupo providenciasse cópias impressas ou digitais para distribuir entre os colegas da turma.
- *Peso da Etapa – 01*

A organização dos grupos ocorreu conforme expresso na Quadro 3, e os trabalhos (apresentação e ensaio) foram avaliados conforme ficha indicada na Figura 3. Por questões de logística e tempo disponível, 8 dos 10 projetos/programas foram avaliados.

Quadro 3. Grupos e projetos/programas correspondentes.

GRUPO	PROJETOS/PROGRAMAS
A	<i>Informações Gerenciais & Portal Corporativo</i>
B	<i>Infraestrutura e Serviços de TIC & Gestão de Processos</i>
C	<i>Educação Continuada & Gestão por Competências</i>
D	<i>Plano Diretor de Uso dos Espaços & Gestão de Projetos</i>



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
DISCIPLINA: TÓPICOS ESPECIAIS EM GESTÃO PÚBLICA LEGISLATIVA
PROFESSOR: VALÉRIO MEDEIROS

FICHA DE AVALIAÇÃO - TRABALHO PARTE 02

<i>Categorias</i>		<i>Valor Máx.</i>	<i>Grupo</i>
Item	CONTEÚDO		
1	Pertinência das Informações Seleccionadas (Seleção/Adequação)	1,0	
2	Pertinência das Imagens Seleccionadas (Gráficos/Tabelas/Ilustrações)	1,0	
3	Análise (Percepção Obtida em Sala de Aula)	1,0	
4	Análise (Situação Real do Projeto/Programa)	1,0	
5	Análise (Discussão dos Critérios de Pior Desempenho)	1,0	
6	Conclusões (Sugestões Apresentadas)	1,0	
7	Qualidade Analítica do Conjunto	1,0	
Valor Total do Item		7,0	0,0
Item	FORMA		
8	Fonte de Consultas/Referências/Pesquisa (Adequação, Indicação)	1,0	
9	Legibilidade Textual/Gráfica do Resumo Impresso (Encadeamento)	1,0	
10	Exposição Oral e Resposta aos Questionamentos	1,0	
Valor Total do Item		3,0	0,0

NOTA FINAL **0,0**

Observações

- (1) Para os itens - valor máximo de "1,0" - observar a seguinte correspondência/equivalência de nota (coluna "Nota Obtida"):
 - (0,0) Item Incorreto ou Não Desenvolvido;
 - (0,3) Item Fracamente Desenvolvido e/ou Interpretação/Análise/Resultado Fraco (a Desejar);
 - (0,5) Item Parcialmente Desenvolvido e/ou Interpretação/Análise/Resultado Parcialmente Correto;
 - (0,7) Item Muito Bem Desenvolvido e/ou de Muito Boa Interpretação/Análise/Resultado (Apesar de Incorreções);
 - (1,0) Item Plenamente Desenvolvido e/ou Interpretação/Análise/Resultado Correto.
- (2) Trabalho entregue, mas não apresentado no seminário.
- (3) Trabalho não entregue e não apresentado.
- (4) Caderno físico não entregue (apenas versão digital).

Figura 3. Ficha de avaliação aplicada para os seminários (Tópicos Especiais).

3 Resultados

A tabulação dos valores coletados por meio dos *Instrumentos de Reconhecimento e Percepção do Projeto/Programa*, associada às entrevistas conduzidas pelos grupos com os gerentes dos projetos/programas corporativos, permitiu a elaboração dos achados e do quadro-síntese global, expresso na Figura 4 (aqui estão indicadas as médias aritméticas simples, para o conjunto de 10 [pelo tópico anterior, acredito que seriam 8] projetos/programas avaliados, referentes a cada um dos itens constantes no instrumento). Para a qualificação dos resultados, foi considerado o intervalo de valores obtidos (mínimo de 3,18 para o item “Ações de Divulgação”, e máximo de 4,78 para “Importância para a Instituição”) e a distribuição das médias, observada a expressiva concentração entre a faixa de 4,00 a 4,50: 15 de 27 itens. Portanto, tendo em vista o intervalo predominante, assumiu-se que aquelas variáveis com média acima de 4,50 (de um máximo de 5,00, conforme o sistema de mensuração adotado) seriam classificadas como de desempenho superior; aquelas entre 4,0 e 4,5 contemplariam desempenho mediano; por fim, as que estivessem abaixo de 4,00 compreenderiam os cenários negativos, ou de atenção.

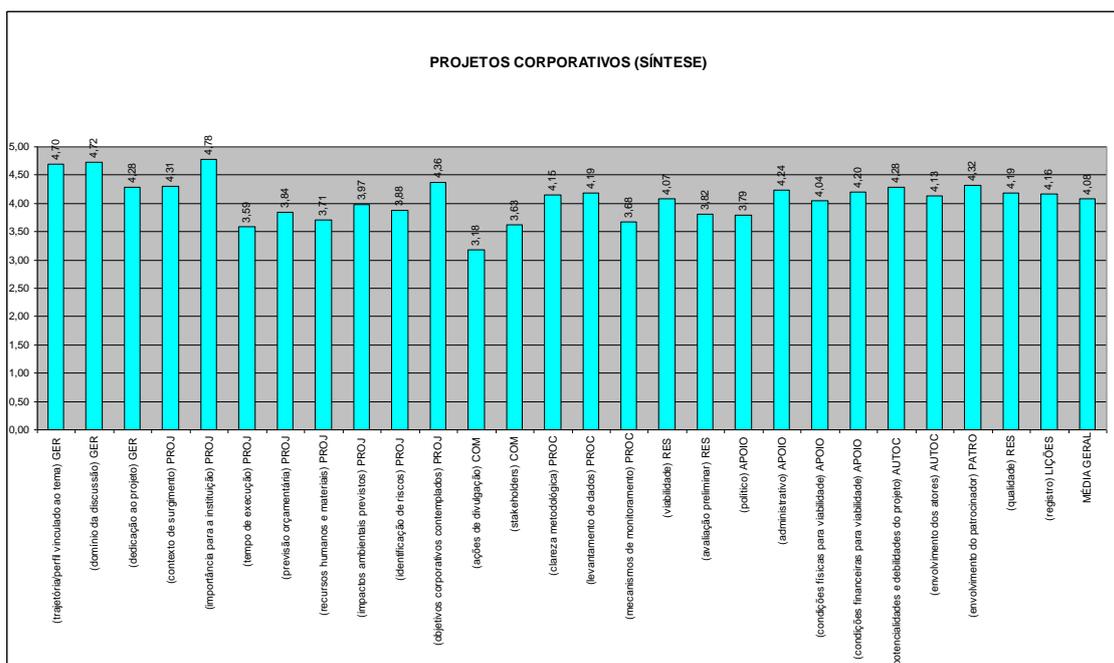


Figura 4. Quadro-síntese global das médias obtidas para o conjunto de projetos/programas corporativos.

A média geral da amostra (de todos os itens, para todos os projetos/programas), alcançou 4,08, para um desvio padrão de 0,36. Destacaram-se como aspectos positivos (a) a *trajetória e o perfil do gerente vinculado ao tema do projeto/programa* (4,70), (b) o seu *domínio da discussão* (4,72), (c) bem como a *importância do tema para a Câmara dos Deputados* (4,78). O desempenho das variáveis exprime o reconhecimento da qualificação do

gerente, bem como da relevância do projeto/programa para a instituição – o que aponta para uma adequada escolha dos eixos de ação do planejamento estratégico.

Por outro lado, foram aspectos negativos: (a) *identificação dos riscos* (3,88), (b) *previsão orçamentária* (3,84), (c) *avaliação preliminar dos resultados* (3,82), (d) *apoio político* (3,79), (d) *recursos humanos e materiais* (3,71), (e) *mecanismos de monitoramento* (3,68), (f) *stakeholders* (3,63), (g) *tempo de execução* (3,59) e (h) *ações de divulgação* (3,18). As variáveis parecem exprimir, conjuntamente, dificuldades de articulação e comunicação entre envolvidos (*sociedade Câmara*) e a necessidade de uma melhor estruturação dos projetos/programas corporativos.

Em caráter sugestivo, as análises oriundas da articulação entre a tabela síntese e as entrevistas permitiram aos alunos tecer considerações sobre aspectos que poderiam ser aprimorados, a incluir:

- 1. Identificação de Riscos** – A considerar a ambiência da gestão estratégica, percebeu-se a necessidade em habilitar os gerentes, e demais interessados, quanto aos riscos envolvidos, condição basilar para o sucesso dos projetos/programas corporativos.
- 2. Previsão Orçamentária** – Verificou-se que a percepção orçamentária nos projetos/programas corporativos é pouco clara. Recomenda-se planejar as demandas por recursos materiais com antecedência, tendo em vista o tempo usualmente despendido nos procedimentos licitatórios.
- 3. Avaliação Preliminar dos Resultados** – É fundamental estabelecer critérios objetivos para a avaliação dos produtos vinculados aos projetos/programas corporativos, quantificando e qualificando os correspondentes impactos.
- 4. Apoio Político** – Para o efetivo sucesso do planejamento estratégico numa Casa Legislativa como a Câmara dos Deputados, é fundamental a obtenção do apoio político para a gestão estratégica. As análises permitiram identificar que, em vários casos, o discurso das ações é apenas tangencial aos interesses legislativos. A legitimação do papel do gerente, também na instância política, é essencial para o bom termo da gestão estratégica.
- 5. Recursos Humanos e Materiais/Capacitação** – Parece essencial ampliar o quadro de envolvidos nos projetos/programas corporativos, uma vez que as equipes são reduzidas em relação às tarefas esperadas para o alcance dos produtos previstos nas declarações de escopo. Tendo em vista a perspectiva temporal de longo prazo na instituição, seria recomendado alargar o quadro de servidores efetivos participantes de projetos/programas corporativos, evitando-se alterações frequentes nas equipes de desenvolvimento desses projetos/programas. Caberia também disseminar o uso de ferramentas de acompanhamento, como o *MSPProject®* Corporativo, adaptando-o às necessidades da Câmara dos Deputados. A considerar a dificuldade em oferecer dedicação exclusiva ao gerente do projeto/programa, sugere-se reestruturar as equipes de trabalho nos departamentos e órgãos, para evitar uma sobrecarga de tarefas. Ações

de remanejamento e sensibilização são fundamentais. Cabe igualmente estabelecer mecanismos de acompanhamento e avaliação dos membros da equipe dos projetos/programas corporativos, bem como capacitar os servidores sobre o planejamento estratégico, para evitar dificuldades oriundas do desconhecimento das ações em curso na Casa Legislativa. Importa ainda qualificar os gerentes em habilidades de natureza gerencial (há conhecimento técnico, mas não exatamente de gestão).

6. **Mecanismos de Monitoramento** – Há necessidade em desenvolver/aplicar teorias, metodologias e ferramentas que permitam avaliar os resultados dos projetos/programas corporativos, em tempo hábil, estabelecendo indicadores claros e objetivamente mensuráveis. Aparentemente a carga de subjetividade para a qualificação dos produtos compromete a verdadeira importância do alcance das ações. Para a melhoria no desempenho dos projetos/programas corporativos, especialmente considerando etapas futuras dos ciclos da gestão estratégica na Câmara dos Deputados, é fundamental fomentar a rotina de registro das lições aprendidas. Ali seria consolidado um repositório de experiências que facilitariam o desenvolvimento de tarefas afins.

7. **Stakeholders** – A identificação correta dos *stakeholders* é fundamental para o sucesso dos projetos/programas corporativos. Percebeu-se que a tarefa ainda não é clara o suficiente para garantir um adequado envolvimento entre as partes afetadas.

8. **Tempo de Execução** – Talvez resultado da falta de experiência em gestão por parte de alguns gerentes de projeto/programa, identificou-se a necessidade de melhor adequar o tempo de execução dos programas às perspectivas da gestão estratégica da instituição. Seria recomendada a sincronia entre as Legislaturas e os cronogramas.

9. **Plano de Comunicação (Ações de Comunicação)** – Variável com avaliação mais baixa em toda a pesquisa, resulta da frágil comunicação interna existente no planejamento estratégico, o que leva a um cenário de desconhecimento e pouca colaboração – conforme as condições da pesquisa. Para reverter o quadro, caberia criar equipe com competência técnica para elaborar os planos de comunicação não apenas para os projetos/programas corporativos, como também para o próprio planejamento estratégico da instituição. A comunicação deve acontecer em todos os níveis e entre todos os envolvidos, podendo ocorrer por sistemáticas de reuniões locais, setoriais, departamentais, institucionais, etc. A promoção de oficinas, cursos e palestras – em proporção maior àquela existente à época de realização da pesquisa – sobre temas vinculados à gestão estratégica igualmente seria relevante.

4 Conclusões

Os resultados da investigação apontaram como ponto prioritário melhorar a *estratégia de comunicação* para os projetos/programas da Casa, bem como a clareza quanto à delimitação clara dos produtos a serem alcançados. Foram recomendações resultantes das análises: (a)

compatibilizar o perfil do gerente ao projeto/programa; (b) estabelecer claros mecanismos de monitoramento e controle; (c) ampliar o envolvimento dos servidores; (d) promover uma avaliação mais crítica dos gerentes em relação às potencialidades e debilidades do projeto; (e) definir claros indicadores de qualidade; (f) registrar sistematicamente todo o conhecimento aprendido durante o projeto; e (g) aprimorar o entendimento dos custos efetivos associados às ações.

A experiência, que deve ser entendida em seu contexto acadêmico, revela a necessidade de fomentar rotinas que valorizem a captura de impressões dos servidores da Casa sobre o planejamento estratégico, especialmente aqueles que não participaram das etapas presentemente em curso – como ocorreu com parte significativa da turma de Tópicos Especiais. Tendo em vista que, numa instituição como a Câmara dos Deputados, todos os servidores estão envolvidos com as novas práticas associadas à gestão estratégica e serão (ou estão sendo) afetados por elas, são prementes iniciativas que valorizem a coleta e a avaliação de distintas percepções.

Do ponto de vista metodológico, a análise crítica sobre o processo de efetivação da pesquisa indica que: (a) para casos futuros, há necessidade de aprimorar o instrumento de percepção aplicado; (b) a amostra foi restrita (apenas alunos da turma responderam) e, portanto, para maior validade deve ser ampliada; (c) durante o período de realização das palestras, boa parte dos projetos estava ainda num momento inicial de execução – o que significa não haver ainda produtos suficientes ou experiência de realização consolidados (muitos projetos tiveram sua portaria de início assinada em 15 de março de 2010, enquanto as avaliações ocorreram até junho de 2010).

A investigação conduzida apresenta algumas feições peculiares: foi uma pesquisa de impressões, com número reduzido de entrevistados, e contempla uma análise empírica não probabilística e intencional. Não pode ser considerada como ilustrativa do universo, ou seja, o conjunto de membros da *sociedade Câmara dos Deputados*, embora alcance importantes achados sobre a gestão estratégica na instituição, particularmente quanto aos projetos/programas corporativos. É válida desde que interpretada enquanto aplicação introdutória, por isso a natureza de piloto ou protótipo, de um instrumento de reconhecimento e percepção, componente da fase de reconhecimento de opiniões.

A partir da aplicação dos procedimentos aqui descritos, bem como dos resultados obtidos, recomenda-se que as estratégias de avaliação de projetos e programas corporativos devem ser rotineiras e assumir experiências prévias, como a que aqui se desenvolveu, especialmente buscando capturar impressões de servidores não envolvidos com o planejamento estratégico. Entende-se que a sistemática de planejamento estratégico, para um coerente desempenho, deve se vincular necessariamente a etapas de monitoramento e controle de desempenho.

5 Referências

BOTELHO, Cássia Regina Ossipe Martins; MELO, Maria Raquel Mesquita. Planejamento e gestão estratégica na Câmara dos Deputados: quebrando paradigmas. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília: CONSAD, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Programa de Pós-Graduação. **Projeto pedagógico do curso de especialização em gestão pública legislativa**. Brasília, 2009a. Documento de circulação interna.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Executiva. **Gestão estratégica no Ministério da Justiça 2009**. Brasília: Secretaria Executiva/MJ, 2009b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Guia de referência do sistema de planejamento e gestão**. Brasília: Tribunal de Contas da União, Seplan, 2008.

COUTINHO, André Ribeiro; KALLÁS, David (org.). **Gestão da estratégia: experiências e lições de empresas brasileiras**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Alinhamento: utilizando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006a.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Balanced Scorecard/mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006b.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios**. 17ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári da estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

Artigo recebido em: 14/05/2012

Artigo aceito para publicação em: 17/09/2012



Conselho Editorial

Adolfo Costa Araujo Rocha Furtado, Câmara dos Deputados
Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul
André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Fernando Sabóia Vieira, Câmara dos Deputados
Rogério Ventura Teixeira, Câmara dos Deputados

Comissão Editorial

André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados
Natercia Micheletti Viana, Câmara dos Deputados
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados

Avaliadores deste Número

Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes Motta Ribeiro, Câmara dos Deputados
Ana Regina Villar Peres Amaral, Câmara dos Deputados
Fabiano Peruzzo Schwartz, Câmara dos Deputados
Fábio Almeida Lopes, Câmara dos Deputados
Jair Cunha Cardoso Filho, Câmara Legislativa do Distrito Federal
Yan de Souza Carreirão, Universidade Federal de Santa Catarina

Revisão Ortográfica

Anderson Andrade Depizol, Câmara dos Deputados
Barbara de Freitas, Câmara dos Deputados
Cristian José Oliveira Santos, Câmara dos Deputados

Projeto Gráfico

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados
Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados

Fotografias

Júlio César Fernandes Marques – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados