

CADERNO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

PROCESSO DECISÓRIO NO PODER LEGISLATIVO

COORDENAÇÃO

LILIAN ROSE LEMOS ROCHA

ORGANIZAÇÃO

RICARDO JOSÉ PEREIRA RODRIGUES
NAIARA FERREIRA MARTINS
LARISSA RODRIGUES DE OLIVEIRA
ANA CAROLINA RODRIGUES DE SOUZA SILVA
JOSÉ RAMALHO BRASILEIRO JÚNIOR
RAMON FRANCO ARAÚJO DOS SANTOS

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

Coordenação
Lilian Rose Lemos Rocha

CADERNO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

PROCESSO DECISÓRIO NO PODER LEGISLATIVO

Organização

Ricardo José Pereira Rodrigues
Naiara Ferreira Martins
Larissa Rodrigues de Oliveira
Ana Carolina Rodrigues de Souza Silva
José Ramalho Brasileiro Júnior
Ramon Franco Araújo dos Santos

Brasília
2022

CEUB

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB

Reitor

Getúlio Américo Moreira Lopes

INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD

Diretor

João Herculino de Souza Lopes Filho

Diretor Técnico

Rafael Aragão Souza Lopes

Equipe Editorial

Coordenação-Geral Acadêmica

Prof. PhD Lilian Rose Lemos Rocha

Equipe de Organização Acadêmica

Ricardo José Pereira Rodrigues

Naiara Ferreira Martins

Larissa Rodrigues de Oliveira

Ana Carolina Rodrigues de Souza Silva

José Ramalho Brasileiro Júnior

Ramon Franco Araújo dos Santos

Comissão Técnico-Científica

Angelo Gamba Prata de Carvalho

Nara Pinheiro Reis Ayres de Britto

Patrícia Jobim Sathler

Documento disponível no link
repositorio.uniceub.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Caderno de pós-graduação em direito: processo decisório no poder legislativo. / coordenador, Lilian Rose Lemos Rocha – Brasília: CEUB: ICPD, 2022.

66 p.

ISBN 978-85-7267-097-5

1. Direito processual. I. Centro Universitário de Brasília. II. Título.

CDU 347.9

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

Centro Universitário de Brasília – CEUB

SEPN 707/709 Campus do CEUB

Tel. (61) 3966-1335 / 3966-1336

PREFÁCIO

Pioneirismo sempre foi uma característica do UniCEUB; outra característica é a evolução permanente. A Instituição sempre acompanhou a evolução tecnológica e pedagógica do ensino. Isso se coaduna com a filosofia institucional que é a de preparar o homem integral por meio da busca do conhecimento e da verdade, assegurando-lhe a compreensão adequada de si mesmo e de sua responsabilidade social e profissional. Destarte, a missão institucional é a de gerar, sistematizar e disseminar o conhecimento visando à formação de cidadãos reflexivos e empreendedores, comprometidos com o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

E não poderia ser diferente. Com a expansão do conteúdo acadêmico que se transpassa do físico para o virtual, do local para o universal, do restrito para o difundido, isso porque o papel não é mais apenas uma substância constituída por elementos fibrosos de origem vegetal, os quais formam uma pasta que se faz secar sob a forma de folhas delgadas donde se cria, modifica, transforma letras em palavras; palavras em textos; textos em conhecimento, não! O papel se virtualiza, se desenvolve, agora, no infinito, rebuscado de informações. Assim, o UniCEUB acompanha essa evolução. É dessa forma que se desafia o leitor a compreender a atualidade, com a fonte que ora se entrega à leitura virtual, chamada de ebook.

Isso é resultado do esforço permanente, da incorporação da ciência desenvolvida no ambiente acadêmico, cujo resultado desperta emoção, um sentimento de beleza de que o conteúdo científico representa o diferencial profissional.

Portanto, convido-os a leitura desta obra, que reúne uma sucessão de artigos que são apresentados com grande presteza e maestria; com conteúdo forte e impactante; com sentimento e método, frutos da excelência acadêmica.

João Herculino de Souza Lopes Filho

Diretor ICPD/UniCEUB

APRESENTAÇÃO

Os trabalhos científicos ora apresentados são fruto da disciplina Processo Decisório no Poder Legislativo, ministrada no quarto bimestre de 2021 pelo Professor Doutor Ricardo José Pereira Rodrigues.

No bimestre, foram trabalhados casos difíceis (hard cases), sob o prisma do Processo Decisório no âmbito do Poder Legislativo em seus desdobramentos atuais.

Foram selecionados 6 (seis) artigos sobre os assuntos e textos trabalhados durante o bimestre. Os textos são de autoria dos discentes da disciplina, sendo estes e estas: João Vitor Pinto Silva Mota, Mariana da Costa Paixão, Pamela de Oliveira Leal da Silva, Rafael Ferreira Larcher, Renata Ilha Léda e Samuel da Silva Antunes.

MODELOS DE ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA 06

João Vitor Pinto Silva Mota

**UMA ANÁLISE DA TEORIA DE CONEXÃO ELEITORAL DE
MAYHEW 19**

Mariana da Costa Paixão

**PROJETO DE LEI Nº 2630/2020: ANÁLISE DO
COMPORTAMENTO PARLAMENTAR POR MEIO DAS
IDEIAS DE ARNOLD 33**

Rafael Ferreira Larcher

A TEORIA DA CONEXÃO ELEITORAL 46

Renata Ilha Léda

**DA SANÇÃO À REVOGAÇÃO DE NORMAS DA LEI Nº
12.619/2012 SOB O ASPECTO DO PROCESSO DECISÓRIO NO
PODER LEGISLATIVO 55**

Samuel da Silva Antunes

MODELOS DE ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA

João Vitor Pinto Silva Mota¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar os modelos institucionalistas de organização legislativa: distributivo, informacional e partidário. Sendo assim, examina as particularidades conceituais de cada uma destas teorias a fim de compará-las e debater a respeito de suas convergências e divergências. Por fim, indica uma complementariedade entre os modelos apresentados, apesar dos pontos de divergência existentes entre os conceitos.

Palavras-chave: Legislativo; Modelos de Organização; Institucional.

ABSTRACT

This article aims to analyze institutional models of legislative organization: distributive, informational and party organization. Therefore, it examines the conceptual particularities of each of these theories in order to compare them and discuss their convergences and divergences. Finally, it indicates a complementarity between the models presented, despite the points of divergence between the concepts.

Keywords: Legislative; Organization Models; Institutional.

1 INTRODUÇÃO

Dada a relevância do Poder Legislativo nas sociedades democráticas, algo facilmente perceptível no cotidiano da população pelos efeitos de decisões tomadas neste âmbito de poder, surge o legítimo interesse de se entender como tal estrutura se organiza, como seus atores se comportam e o que isso implica em termos de políticas públicas na sociedade contemporânea.

Sendo assim, com base na abordagem institucionalista, o presente artigo se propõe a abordar os modelos de organização legislativa, isto é, Distributivo,

¹ Aluno do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Centro Universitário de Brasília – CEUB/ICPD.

Informacional e Partidário, com o intuito de se debruçar sobre cada um deles e pontuar os respectivos acréscimos analíticos na observação de como o Poder Legislativo se organiza, considerando os legisladores como atores racionais, motivados por preferências claras e hierarquizadas.

Introduzindo as formas de organização do poder legislativo, será primariamente abordado o modelo Distributivo, que postula que a organização parlamentar serve, em última análise, ao interesse de reprodução eleitoral de seus membros. Partindo da premissa que a conquista do voto seria a representação do atendimento dos interesses dos eleitores do distrito eleitoral do congressista, este se dedicará em se especializar em temas de políticas públicas sensíveis para seu distrito. Sendo assim, o processo decisório parlamentar passa a corresponder ao desejo de distribuição de benefícios visíveis aos eleitores (SANTOS, 2014).

Já o modelo partidário, por sua vez, apresenta os partidos com duas finalidades preponderantes na organização legislativa: servir como veículo para a tomada de decisão de seus eleitorados; e como mecanismo coordenador do comportamento dos congressistas dentro do parlamento. Portanto, o modelo partidário afirma que os políticos extraem benefícios da existência das agremiações partidárias, uma vez que estes mecanismos facilitam a atuação dos políticos por sinalizar seus posicionamentos em questões de interesse público e por ser o balizador de decisões relativo a matérias deliberadas em plenário (SANTOS, 2014).

Nesta seara, destaca-se, ainda mais, a relevância das lideranças partidárias, sobre quem recai a responsabilidade de disciplinar a conduta da bancada para evitar que os interesses particularistas dos parlamentares se sobreponham aos interesses coletivos do partido e/ou prejudiquem a imagem da agremiação, buscando evitar que conflitos internos no partido tenham impactos eleitorais negativos à legenda como expressado no seguinte trecho:

A função da liderança partidária seria, portanto, a de compatibilizar os interesses individuais e coletivos de uma mesma coalizão de congressistas, sendo as comissões o lócus institucional onde tal coordenação seria levada a cabo. Em resumo, as comissões seriam uma espécie de agente especializado da bancada do partido majoritário na Casa. (SANTOS, 2014)

Finalmente, será abordado o modelo informacional, que, assim como a corrente partidária, parte de uma perspectiva crítica aos fundamentos do modelo distributivista. Em suma, o modelo informacional parte da premissa de eficiência coletiva no lugar do particularismo abordado pela perspectiva distributivista. Por conseguinte, a organização do Congresso em torno de comissões, segundo a perspectiva informacional, responde à tentativa de redução das incertezas presentes na formulação e implementação de políticas públicas, no lugar da visão particularista da teoria da conexão eleitoral (modelo distributivista) focado na distribuição de benefícios direcionados para os distritos eleitorais dos congressistas (SANTOS, 2014).

2 MODELO DISTRIBUTIVO

David Mayhew introduziu um postulado relevante em meio ao estudo do comportamento dos legisladores no que diz respeito à definição de suas preferências como atores racionais: a conexão eleitoral (VIEIRA, 2018).

Este postulado assume como premissa a busca pela reeleição como o principal objetivo dos legisladores dentro do congresso. A partir deste propósito e assumindo os legisladores como atores presumidamente racionais, entende-se que as ações destes atores políticos são norteadas para se alcançar o sucesso no pleito eleitoral como resultado final. Nessa senda, pode-se observar que David Mayhew adota uma perspectiva individualista que se assemelha ao conceito econômico da Teoria da Escolha Racional enquanto maximizador do auto interesse, ao focar sua análise no indivíduo-parlamentar em seus objetivos e nas atividades que desenvolve para maximizar suas chances de reeleição (MAYHEW, 1974).

Além da reeleição como vetor orientador para atuação parlamentar, outras duas premissas relevantes são postuladas no modelo da conexão eleitoral para análise do comportamento dos legisladores: um sistema eleitoral majoritário com distritos uninominais, que promove uma identificação direta entre legislador e eleitores, fortalecendo o interesse do legislador em alocar recursos clientelistas para seus distritos eleitorais preferenciais, dado que suas chances de reeleição são majoradas com tais benefícios distributivos (VIEIRA, 2018); e uma menor

influência dos partidos frente à relevância particularista dos legisladores, assentada sobre a ideia de um jogo de descentralizados e fracionados domínios políticos que é viabilizada, segundo o modelo distributivista, pelo sistema de Comissões, por ser capaz de acomodar a heterogeneidade de preferências no Congresso (NASCIMENTO, 2010).

Aprofundando-se na questão distrital, Mayhew parte de sua observação sobre o Congresso norte-americano, o qual foi seu objeto de análise, para afirmar que sua estrutura foi concebida para permitir que Congressistas pudessem distribuir recursos para seus distritos eleitorais - o que denomina seu modelo como distributivo - e assim estabelecer uma relação personalizada com seus eleitores:

“... o gabinete parlamentar, na capital e no Estado, o sistema de Comissões com o monopólio de jurisdição sobre políticas públicas e as próprias regras do processo decisório seriam instituições concebidas com tal propósito, caracterizado, então, por um paroquialismo muito bem percebido na alocação de recursos orçamentários, o chamado pork barrel. Para ele, a organização do Congresso está tão de acordo com os interesses eleitorais de seus membros que lhes seria difícil conceber uma melhor nesse sentido. (VIEIRA, 2018 apud MAYHEW, 1974)”

Em vista disso, a explicação distributivista para as instituições do Parlamento e para o conseqüente comportamento de seus integrantes se ancora primordialmente no sistema eleitoral com distritos uninominais, que promove identificação direta entre legislador e eleitores em uma base geográfica determinada, o que aponta para a distribuição de benefícios locais como principal estratégia para garantir sucesso no pleito eleitoral (VIEIRA, 2018).

Para se enveredar na questão da baixa influência dos partidos na tese da Conexão eleitoral, é importante ressaltar o contexto analítico empírico de Mayhew, que parte de uma análise do modelo norte-americano na década de 1970. Sob este contexto, o autor observou uma baixa coesão partidária no Congresso a ponto de considerar os partidos políticos como fantasmas analíticos, o que abre espaço para dominância de motivações particularizadas em um domínio político descentralizado e fracionado. (MAYHEW, 1974). Desta maneira, este cenário político permeado pelo fracionamento obriga os legisladores a compartilhar de alguma autoridade política junto aos demais legisladores, o que abre margem para o sistema de comissões legislativas, enquanto arranjo político alternativo à predominância dos

partidos na organização do parlamento, se apresentar como o mecanismo capaz de acomodar a heterogeneidade de preferências que chegam ao Congresso e criar oportunidades de ganhos de troca entre os legisladores e garantir a credibilidade e durabilidade dos acordos legislativos (*logrolling*). (NASCIMENTO, 2010). Entretanto, apesar de rejeitar a perspectiva partidária, Mayhew ressalta que a adequação do modelo de análise é predominantemente empírica e pondera que, em contextos de maior disciplina e coesão partidária, como no caso do parlamento britânico, a adoção de partidos como unidades analíticas representativas pode ser coerente e adequada. (MAYHEW, 1974)

A partir das premissas de comportamento parlamentar apresentadas previamente, David Mayhew elenca as três principais atividades consideradas eleitoralmente pertinentes sob a ótica dos legisladores: a publicidade ou propaganda da reputação pessoal (advertising), a reinvidicação por crédito (credit claiming) e a tomada de posição (position taking).

Dentre as atividades elencadas, o autor define a publicidade ou propaganda da reputação pessoal como todo o esforço empreendido para propagar pronunciamentos, ações, tomadas de posição, e quaisquer outras atitudes no meio político com o objetivo de construir uma imagem favorável do parlamentar junto ao seu potencial eleitorado, evitando, sempre que possível, o envolvimento em assuntos de conteúdo polêmico. (MAYHEW, 1974)

A segunda atividade abordada segundo a teoria da conexão eleitoral é a reinvidicação por crédito, que pode ser definida como o esforço do congressista em gerar para o público geral e, especialmente, para seus potenciais eleitores, a crença de que o parlamentar é responsável por fazer o governo, outros atores políticos, ou alguma outra instituição politicamente relevante realizar ações consideradas desejáveis pelos eleitores. (MAYHEW, 1974) Nesta atividade pode-se apresentar o clássico exemplo do *Pork Barrel*, que corresponde à alocação de recursos orçamentários por intermédio dos legisladores para aprimoramentos locais (paroquialismo) com finalidades, em última análise, eleitorais. (NASCIMENTO, 2010)

A terceira e última atividade central em que os congressistas se envolvem, de acordo com a teoria de Mayhew, é a tomada de posição, que pode ser definida como o anúncio público, por parte do legislador, de posições assumidas em situações no meio político que despertem o interesse do eleitorado. (MAYHEW, 1974) Um bom exemplo de situação sobre esta atividade pode ser visto quando parlamentares tornam públicos seus posicionamentos em votações no Congresso, criticam publicamente políticas públicas adotadas pelo governo, dentre outros.

Observando as atividades centrais priorizadas pelos parlamentares, podemos notar que, em diversas situações, elas se relacionam entre si no comportamento parlamentar, como quando o legislador busca publicizar tomadas de posição em entrevistas concedidas a veículos de imprensa, ou quando tenta reivindicar por crédito ao tomar posições que venham a se tornar vencedoras posteriormente. Isso demonstra que apesar de distintas, estas atividades não são excludentes entre si.

Considerando o panorama explanado até então, o maior obstáculo a ser superado pelos modelos distributivos consiste em explicar como a cooperação social entre legisladores ditos racionais, pode ser possível uma vez que, sob a ótica distributiva, qualquer legislador é orientado pelo desafio da execução de suas plataformas particularistas dentro de um ambiente altamente competitivo. (NASCIMENTO, 2010)

Ao se debruçar sobre o assunto, Emerson Oliveira do Nascimento aponta em seu estudo sobre os modelos da organização legislativa que a teoria distributiva sugere que o equilíbrio da organização legislativa está apoiado sobre a agregação de racionalidades individuais e divergentes de acordo com as preferências dos legisladores para um nível coletivo. Isto ocorre por meio da lógica da troca e da cooperação, a qual se assenta na percepção de um objetivo comum entre os legisladores: a reeleição. Desta forma, os congressistas são incentivados de maneira espontânea a compartilhar de suas autoridades legislativas de modo que a heterogeneidade das preferências parlamentares resulte em uma convergência de interesses legislativos para superar impasses, como visto no seguinte trecho:

Os legisladores sabem que sendo a arena legislativa, em geral, conduzida pelo princípio da maioria, se todos os legisladores fizerem opções intransigentes quanto à consecução de suas

prerrogativas, todos perdem e ninguém ganha. Logo, deve imperar entre os legisladores um modelo de racionalidade quase contratual – se eu ajudo (x) com seus objetivos, em troca (x) me ajuda com os meus, esta lógica cooperativa não excede as expectativas de retribuição e aumenta as perspectivas de realização dos meus objetivos, e todos ganham. Em resumo, há sempre possibilidades de ganho e troca para os atores envolvidos. (NASCIMENTO, 2010)

Ante o exposto, a heterogeneidade das inclinações legislativas se torna o suporte de trocas necessário e atrativo na lógica distributiva para os parlamentares, retratando o Congresso como um sistema de trocas de suporte sob alguma forma institucionalizada de economia contratual associada aos custos de transação entre as partes, assentada na racionalidade da procura do bem-estar individual. Por isso, os legisladores devem sempre observar para que o peso das escolhas legislativas sobre os projetos individuais não exceda a carga que os projetos legislativos individuais podem suportar, ou seja, vigiar para que não percam seu assento no parlamento ao garantir a consecução dos projetos de outros parlamentares (NASCIMENTO, 2010)

3 MODELO INFORMACIONAL

O modelo da racionalidade informacional, ou simplesmente modelo informacional, parte do princípio de que a descrição distributiva da organização legislativa é insuficiente para explicar a arena legislativa e o comportamento dos legisladores neste âmbito. Partindo dos estudos desenvolvidos por Keith Krehbiel, a interpretação tradicional que diz que o Congresso está organizado de modo a garantir os ganhos mútuos de troca entre os legisladores começou a ser posta em xeque, o que abriu espaço para uma teoria alternativa das instituições legislativas com ênfase em outros pontos da organização legislativa (NASCIMENTO, 2010).

Esta explicação alternativa sugere que o sistema de Comissões na verdade surgiu com a finalidade de auferir ganhos mútuos da especialização aos congressistas integrantes, obtendo, produzindo e distribuindo informações com o propósito de reduzir as incertezas das decisões. (VIEIRA, 2018).

Isto posto, é importante descrever os dois pressupostos centrais da teoria informacional para seguir desenvolvendo esta teoria:

O pressuposto majoritário que estabelece que todas as decisões legislativas são enraizadas na vontade da maioria (KREHBIEL, 1990). e o pressuposto da incerteza que afirma não ser possível ao parlamentar prever todas as implicações da aplicação de uma política pública durante o processo de formulação (KREHBIEL, 1990).

Fernando Saboia Vieira também perpassa por estes conceitos, citando a primeira premissa ao dizer que pela regra de maioria, todas as designações para as Comissões e as ações dessas estão, em última instância, estão sujeitas ao controle da maioria; e a segunda premissa, o da incerteza, segundo a qual os legisladores não podem antecipar com absoluta certeza se os efeitos das decisões políticas por eles adotadas serão aqueles por eles desejados. (VIEIRA, 2018).

Nascimento, por sua vez, resume a contribuição de Krehbiel da seguinte forma:

Pode-se sintetizar a contribuição de Krehbiel destacando as premissas inaugurais do seu trabalho, a saber: primeiro, o postulado majoritário – o pressuposto de que todas as escolhas legislativas sejam elas organizacionais, processuais ou substantivas, são feitas a partir de maiorias. E, finalmente, o postulado da incerteza – a premissa de que para os legisladores há sempre uma incógnita entre os instrumentos políticos por eles selecionados e suas reais consequências. (NASCIMENTO, 2010)

Desta forma, é possível a inferência de que instituições criam incentivos sobre legisladores para que estes se especializem e, por consequência, surge a hipótese de que os legisladores que acumulam maior *expertise* política se tornam mais relevantes no processo decisório de temas vinculados aos seus conhecimentos acumulados (NASCIMENTO, 2010).

Seguindo esta linha, é neste contexto apresentado que o modelo informacional joga luz aos efeitos e usos da informação no âmbito político, apresentando os legisladores como colecionadores de informação em busca de galgar maior relevância política dentro do Congresso, por meio da mitigação dos riscos provenientes da incerteza. Sendo assim, Nascimento apresenta como maior *insight* a ideia de que os arranjos institucionais podem refletir a necessidade de

adquirir, disseminar ou ocultar informação além do que, tão somente, resolver problemas de ordem distributiva (NASCIMENTO, 2010).

Esta análise permite a percepção das Comissões como importante elemento de disseminação de informação por meio de debates, deliberações, audiências, dentre outros, dentro do modelo informacional, uma vez que os legisladores estão interessados em reduzir suas incertezas, as Comissões, enquanto monopolizadoras de *expertise* e informações temáticas específicas, tornam-se um importante local coletivo de especialização de seus membros e de redução de custos e riscos para os parlamentares. Em comum com o modelo distributivo, Krehbiel também enxerga as comissões parlamentares como as principais instituições do Congresso, porém com viés mais coletivista baseado no postulado majoritário, em oposição à posição distributiva que foca na ação individualista do parlamentar (VIEIRA, 2018).

4 MODELO PARTIDÁRIO

Por fim, será discutido a perspectiva partidária, que identifica nos partidos a chave interpretativa para compreensão das decisões dentro dos ambientes legislativos, frente à valorização das comissões nos dois modelos anteriores. Tal contestação desperta uma série de perguntas: por que os partidos políticos seriam a base da organização legislativa e de que modo eles podem influenciar na formação de políticas públicas e no processo decisório no Parlamento como um todo? De que forma os partidos interagem com a estrutura das comissões? (NASCIMENTO, 2010) Cox e McCubbins (1993), dois relevantes teóricos nesta discussão, se debruçaram sobre tais perguntas para revisar os modelos distributivo e informacional e agregar novos elementos à discussão com a perspectiva partidária.

Inicialmente, a análise dos autores parte de dilemas da ação coletiva em questões de bens públicos, externalidades e coordenação que aparentam ser intransponíveis pela ação individual *per si*, ou, ao menos de improvável tradução em oportunidades de capturas de ganhos legislativos para seus distritos eleitorais, posta a premissa de que o parlamentar tem, em última análise, interesse em se reeleger. Estes dilemas, portanto, frustram as causas e os propósitos do indivíduo-parlamentar

para além dos seus possíveis interesses mútuos – o que de antemão, rompe com os modelos de tipo distributivo e informacional (NASCIMENTO, 2010).

Por conseguinte, frente a esta lacuna apresentada, os autores sugerem que as instituições partidárias são os mecanismos materializados pelos parlamentares para oferecer oportunidades de capturar ganhos potenciais, sendo percebidos, portanto, como um meio de aperfeiçoar e perseguir o bem-estar dos legisladores. (COX e MCCUBBINS, 1993)

Tal linha argumentativa é corroborada ao se afirmar que “neste contexto, onde múltiplos problemas frustrariam a cooperação descentralizada e espontânea entre os legisladores, os partidos surgem como os meios necessários para a cooperação e através dos quais, os ganhos podem ser garantidos” (NASCIMENTO, 2010).

Santos (2014), por sua vez, ao explanar sobre a tradição partidarista, aponta para dois papéis principais dos partidos: servir como veículo para a tomada de decisão de seus eleitorados; e servir como mecanismo coordenador do comportamento congressistas dentro do parlamento. Isto corrobora a maximização de ganhos dos indivíduos na materialização de instituições partidárias, que assumem a forma de coalizões processuais e de *agenda setters*.

Vieira (2018), por sua vez, indica que “a teoria partidária postula que as decisões das assembleias são efeitos de regras que fortalecem a ação dos partidos e coalizões que representam os interesses dos grupos que compõem a maioria, aproximando-se seus produtos finais das preferências do decisor pivotal do partido ou coalizão majoritária”.

Além da importância das agremiações partidárias, nota-se como primordial também elencar a importância das lideranças partidárias no processo legislativo, que é visto como peça chave para dinâmica e eficácia do funcionamento das instituições parlamentares. Rodrigues (1996), ao citar o pesquisador Abdo Baaklini, sugere ser incontestável a influência positiva dos líderes partidários nas decisões tomadas pelo congresso norte-americano e no desempenho das várias funções do parlamento. Tendo em vista a explícita relevância, cabe listar algumas das atribuições das

lideranças partidárias. Utilizando o exemplo da Câmara dos Deputados do Brasil, o autor cita algumas destas atribuições no seguinte trecho:

(...) cabe ao líder distribuir os deputados pelas comissões permanentes e, sobretudo, indicar presidentes. Além disso, consta também do universo das atribuições dos líderes criar as comissões especiais, designando seus presidentes e relatores. Por fim, também deve o líder mostrar-se disposto a sanar problemas ordem administrativa, atinentes ao dia-a-dia do deputado, como os de ordem administrativa. (RODRIGUES, 1996)

Retornando à abordagem de Cox e McCubbins (1993), Nascimento (2010) destaca que o modelo partidário enriqueceu a teoria institucionalista como uma nova dimensão de organização legislativa capaz de responder vários dilemas coletivos, contestando a visão defendida pelas tradições contemporâneas que resistem em representar os legisladores como atores narcisistas, atomistas e irrestritos na busca pela maximização de suas preferências; no entanto, sem abrir mão das contribuições metodológicas das últimas gerações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou fazer um apanhado geral sobre os modelos institucionalistas de organização legislativa. Ao passar por cada um dos modelos, foi possível perceber que, apesar das contraposições existentes entre eles, é certo que estas teorias não são necessariamente excludentes entre si, mas sim complementares na busca de uma compreensão mais ampla do funcionamento de instituições legislativas, evidenciado pela coexistência de diversos elementos de cada teoria em um mesmo arranjo institucional, como apontado por Veira (2018), “assim, as explicações e previsões sobre as decisões legislativas e sobre o comportamento dos legisladores demandarão a compreensão das regras específicas que organizam um determinado parlamento e de seus efeitos em diferentes cenários”.

Nascimento (2010) também converge para esta conclusão em diversos excertos do seu estudo ao sugerir a visão de que as racionalidades informacional e distributiva são complementares, ao indicar que, em um plano analítico, as teorias apresentadas confluem quanto ao problema da instabilidade da escolha social e seus limites à consecução do bem comum, mas destoam quanto à natureza do bem em

questão: se mais coletivo ou mais particularista, e se o comportamento do parlamentar é mais pautado na distribuição de benefícios ou em uma maior busca por expertise.

Seguindo nesta linha, pode-se inferir que as diferenças marcantes entre todos os modelos apresentados, apesar de se distribuírem em torno de perspectivas mais ou menos individualistas ao analisar a natureza dos bens; com foco analítico direcionado a políticas ou a escolha entre instituições; e com Comissões Legislativas com mais autonomia decisória ou mais submetida ao poder das agremiações partidárias, não são determinantes analíticas necessariamente excludentes. Sendo assim, cabe ao analista ponderar os pontos de cada modelo que melhor se adequam ao seu objeto empírico de estudo para melhor interpretar a realidade legislativa a qual está se debruçando. Nesta linha, Mayhew (1974) ressalta que a adequação do modelo é predominantemente empírica, ao ponderar sobre a adoção de partidos como unidades analíticas representativas no contexto de maior disciplina partidária do parlamento britânico, apesar de ser um crítico ostensivo da perspectiva partidária.

REFERÊNCIAS

COX, Gary and MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan**: party government in the house. Berkeley: University of California Press, 1993.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990.

MAYHEW, David. **Congress**: the electoral connection. Yale University Press. 1974. Disponível em: <https://nowcomment.com/documents/62569>. Acesso em: 19 jun. 2022.

NASCIMENTO, Emerson de Oliveira. Os modelos da organização legislativa: distributivo, informacional e partidário. **Revista Política Hoje**, vol. 19, nº 2, 2010, p. 365-397. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/3826>

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. O papel do colégio de líderes no processo legislativo da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 83, n.83, p.131-146, 1996.

SANTOS, Fabiano. **O legislativo em busca de informação**: um estudo da estrutura de assessoria da câmara dos deputados. Texto para discussão 1958. Rio de Janeiro: Ipea. 2014.

VIEIRA, Fernando Saboia. **Efeitos das regras procedimentais legislativas nas decisões da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: UERJ (tese de doutorado), 2018. Disponível em: <http://www.bdttd.uerj.br/handle/1/12481>

UMA ANÁLISE DA TEORIA DE CONEXÃO ELEITORAL DE MAYHEW

Mariana da Costa Paixão¹

RESUMO

A preocupação de parlamentares para com sua reeleição, tomou-se evidente para o cientista norte-americano David R. Mayhew, que conduziu pesquisas neste campo. Dessa forma, o trabalho busca elucidar os principais pontos da teoria de conexão eleitoral, e realizar comparativos entre os pontos abordados por Mayhew em relação à política norte-americana e a brasileira. Portanto, fazendo uso de metodologia qualitativa de caráter bibliográfico, isto é, uma revisão de literatura ancorada na obra principal de Mayhew "*Congress: The Electoral Connection*", além de artigos encontrados em portais de periódicos e outros documentos relevantes. Os resultados do trabalho evidenciam que o comportamento parlamentar dos representantes norte-americanos é similar ao dos parlamentares brasileiros.

Palavras-chave: Conexão Eleitoral; Mayhew; Reeleição.

ABSTRACT

The concern of parliamentarians with their reelection became evident to the American scientist David R. Mayhew, who conducted research in this field. In this way, the work seeks to elucidate the main points of the electoral connection theory, and to make comparisons between the points addressed by Mayhew in relation to North American and Brazilian politics. Therefore, using a qualitative methodology of a bibliographic nature, that is, a literature review anchored in Mayhew's main work "*Congress: The Electoral Connection*", in addition to articles found in journal portals and other relevant documents. The results of the work show that the parliamentary behavior of North American representatives is similar to that of Brazilian parliamentarians.

Keywords: Electoral Connection; Mayhew; Re-election.

¹ Aluna do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Centro Universitário de Brasília – CEUB/ICPD.

1 INTRODUÇÃO

A reeleição de parlamentares, que se mantêm no cargo durante vários mandatos, oferece os motivos para a investigação do comportamento que leva a renovação destes mandatos eleição após eleição. É nesse sentido que David Mayhew produziu a teoria da conexão eleitoral, como fator para compreender exatamente a questão da reeleição.

Ainda que no Brasil não se aplique o voto distrital, caso existente nos Estados Unidos e presente na teoria do norte-americano, outros elementos da teoria de Mayhew podem ser associados ao caso das eleições brasileiras. A publicidade é um destes elementos, e deve ser levada em conta, assim como, a busca de crédito e tomada de posição.

Este trabalho busca elucidar os pontos em comum, e a aplicação da teoria de conexão eleitoral ao caso brasileiro. Para cumprir estes objetivos, a pesquisa de caráter qualitativo, estará pautada na revisão bibliográfica. Portanto, será priorizado o uso de documentos, artigos, livros e qualquer outro conjunto teórico disponível para cumprir os objetivos. A busca por tais arquivos, se dará em bases de dados nacionais e internacionais, com alguns descritores específicos. Após a seleção de documentos, por meio de leitura seletiva do material, a análise será executada em forma de narrativa.

Ainda, o principal uso neste trabalho, será a própria obra do autor, *Congress: The electoral connection*, publicada em 1974. O trabalho, portanto, justifica-se pela necessidade de compreender a reeleição sob a ótica da teoria da conexão eleitoral, e apontar os elementos que se enquadram nas eleições brasileiras.

Por fim, o trabalho tece suas conclusões acerca das similaridades da teoria da conexão eleitoral com o sistema eleitoral brasileiro, e como a teoria se aplica no Brasil, a despeito da inexistência do voto distrital.

2 A TEORIA DA CONEXÃO ELEITORAL

No livro de Mayhew, ele efetua uma análise sobre a política norte-americana na qual sentenciar o trabalho dos parlamentares a um único objetivo: a reeleição. Dessa forma, todo o trabalho realizado durante o mandato dos deputados condiz com uma necessidade de garantir os votos necessários para sua reeleição nas eleições seguintes²

A teoria de Mayhew esteve fundamentada no sistema eleitoral americano, o qual funciona de acordo com a disposição de votos distritais, isto é, cada parlamentar norte-americano é eleito de acordo com as limitações geográficas de um determinado distrito. O sistema utilizado nos Estados Unidos tem o pressuposto de aproximar o eleitorado do eleito, e tornar assim, mais próxima a relação entre as instituições políticas e a população.

No Brasil, este sistema não é utilizado, aqui se utiliza o sistema majoritário e o sistema proporcional. O sistema majoritário é utilizado nas eleições para a câmara de deputados e para a assembleia legislativa de cada estado, além dos cargos de senador, governador e presidente. Além disso, os prefeitos municipais também são eleitos por meio do sistema majoritário. O sistema proporcional, portanto, é utilizado na eleição de vereadores para a composição das câmaras municipais.

Ainda que no Brasil não se faça uso do sistema de eleições distritais, tal qual os Estados Unidos, diversas questões concernentes da teoria de Mayhew podem ser aprofundadas em relação às eleições brasileiras. O autor, conduziu em seu estudo um manual de como se comporta o político profissional norte-americano, e os seus resultados apontam para uma diversidade de pressupostos éticos e morais.

As três principais ações definidas por Mayhew como fundamentais para o sucesso ou fracasso de um político são: a publicidade, a busca de crédito e

² MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press, 1974.

tornada de posição. Cabe então, elucidar cada urna delas e traçar um paralelo entre a realidade norte-americana em seu sistema eleitoral distrital, e a realidade brasileira com o sistema eleitoral majoritário para a eleição de sua câmara de deputados.

No que concerne sobre publicidade, Mayhew esclarece que esta é o elo que mantém viva a relação entre o político eleito e seu eleitorado. Logo, é fator essencial que o representante eleito esteja sempre ativo na mente de seu eleitorado, e que não se manifeste em situações contrárias aos preceitos ideológicos de seus eleitores³.

Ainda, compete ao político, estar presente em eventos nos quais seu eleitorado se faz presente. Corno por exemplo, um político que tem sua base política no agronegócio, tem de se fazer presente em eventos rurais do setor. Outro que mantenha profunda relação com eleitores religiosos, deve comparecer sempre às instituições religiosas que fazem parte de seu distrito.

Outra publicidade apontada por Mayhew é o envio de felicitações e notas de pesar como meio de publicidade. É comum no Brasil que deputados eleitos enviem a seus eleitores cartões de felicitação por seu aniversário. No país, existem inclusive empresas de gerenciamento político que administram para os parlamentares este tipo de ação, com o intuito de transformar a relação com o eleitorado mais intimista⁴.

Além da elaboração e divulgação de tais ações, plataformas de gerenciamento político se especializam em enviar a eleitores newsletters sobre as principais movimentações políticas do representante legislativo. O uso de publicidade política não chega a ser uma novidade da teoria de Mayhew, ele já era utilizado anteriormente a análise efetuada pelo cientista norte-americano. Mas Mayhew conduziu a análise sobre o uso e evidenciou a estratégia como fundamental para os objetivos políticos dos parlamentares.

³ MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press, 1974

⁴ ALVES, Felipe de Freitas. **Marketing político e eleitoral**: um estudo sobre as estratégias e ferramentas necessárias para a construção de uma campanha política. 2018.

No que concerne na busca de crédito, aponta como fundamental a disposição dos parlamentares pela atuação junto ao governo na disponibilização de recursos que serão repassados ao distrito. Essa atuação dá a impressão de que o repasse de recursos é de responsabilidade exclusiva do representante, e que sem sua articulação não seria possível efetivar os ganhos para a região⁵.

As melhorias proporcionadas pela busca de crédito são vinculadas então à figura do parlamentar, e a satisfação popular se insere na capacidade do político de suprir necessidades da comunidade.

agir de forma a gerar uma crença em um ator político relevante de que alguém é pessoalmente responsável por uma ação do governo - ou de alguma de suas unidades - que o ator considere desejável. A lógica política - do ponto de vista do congressista - é a de que um ator que acredite que um membro pode conseguir resultados desejáveis sem dúvida deseja mantê-lo no futuro. A ênfase aqui é em realizações individuais (ao invés de realizações do partido ou do governo) e no congressista como realizador. *Credit claiming* é muito importante para os congressistas, com a consequência de que muito da vida parlamentar consiste em uma incansável busca de créditos⁶

A busca pelos recursos se dá mediante atuação individual do parlamentar frente ao governo. No Brasil, as emendas parlamentares desvinculam o sentido político das proposições orçamentárias ao vincular os recursos à imagem de determinados parlamentares que repassam esses recursos. A busca de crédito fere os preceitos democráticos ao articular recursos que deveriam representar a capacidade de organização orçamentária e gestão de recursos por parte do Estado, a figuras públicas específicas, e que fazem seu uso não com propósito de gestão orçamentária consciente, mas urna troca por publicidade, respeito e reconhecimento social⁷.

⁵ MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press, 1974

⁶ MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press, 1974, p. 21. Tradução de Carlos Leonardo Bastos.

⁷ BASSANI, Cleonir. **Emendas Parlamentares: uma análise à luz dos Princípios Constitucionais**. 2009.

No entender de Bassani o sistema de emendas parlamentares deveria ser substituído por um sistema que não tome o repasse urna espécie de negócio político onde os representantes fazem uso de recursos governamentais para ganhar respaldo político entre seus eleitores. Essa necessidade é evidente ao considerar os preceitos fundamentais de urna sociedade democrática, a reeleição passa a se tomar mais próxima diante da prerrogativa do repasse de emendas em localidades específicas, ou nichos eleitorais de determinados candidatos, o que faz com quem esteja fora da disputa já inicie urna campanha em desvantagem.

Em relação a tomada de posição, destaca-se as funções referentes a atuação parlamentar em discursos, votações, conferências, e outros eventos e oportunidades nos quais o político toma clara sua posição política, e atrela-se, portanto, a determinada visão ideológica, ou preceito político⁸.

Nesse sentido, o parlamentar ressalta a imagem que o público faz de si e aproxima-se dos anseios de seus eleitores. Ao votar em determinadas questões, ou propor determinadas medidas, e utilizar uma linguagem específica para tratar com seu eleitorado, o parlamentar reforça sua posição política e promove um estreitamento de relação com eleitores de sua base. A divulgação, no entanto, é fundamental para a tomada de consciência de seus eleitores.

Mas Mayhew alerta que isso não deve ser realizado de forma simplificada, ou sem levar em conta os riscos e potenciais conflitos envolvidos. O primeiro ponto a ser levado em conta é a divulgação cuidadosa, que tem de ser efetuada de forma a garantir uma imagem positiva do parlamentar. Além disso, posições polêmicas ou eventuais conflitos e opiniões que não estejam associadas à sua base política, precisam ser evitadas.

Fora isso, a tomada de posição também está implicitamente relacionada à atuação parlamentar junto ao governo central. Isto quer dizer que as posições políticas podem influenciar na forma como o parlamentar se relaciona com o governo central, e isso pode ser benéfico ou maléfico a sua situação eleitoral.

⁸ MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press, 1974

Na explicação de duas arenas de Mayhew, portanto, na ânsia de se reelegerem, os parlamentares passam a situar a arena eleitoral acima de qualquer objetivo, tendo em mente a reeleição, mesmo a arena legislativa, principal papel político do parlamentar, passa a ser localidade base para a arena eleitoral. Isto quer dizer que o político passa a utilizar a arena legislativa em prol de garantir sua reeleição, atuando em conformidade aos pressupostos eleitorais de sua base.

Dessa forma, todas as relações políticas existentes entre os representantes do povo na Câmara se resumem a garantir a reeleição. As complexas questões inerentes à legislação se tomam secundárias aos anseios políticos dos representantes. A conduta deixa de ser orientada a garantir melhores condições de vida para a população, a não ser que estas se insiram na órbita do fortalecimento da posição política dos parlamentares. Todo o jogo político se resume ao fortalecimento das necessidades que o político tem de garantir sua reeleição, e as decisões podem se tomar contraditórias, ou mesmo prejudicar as relações públicas, desde que fortaleçam sua relação política com sua base eleitoral.

A tomada de posição deve ser sempre conservadora, guinadas bruscas em relação a determinado assunto tendem a prejudicar a imagem dos políticos e influenciar negativamente na opinião de seus eleitores sobre eles⁹. Assim, a melhor estratégia para os políticos é manter-se atrelados às opiniões que lhe garantiram a vitória nas eleições. A teoria de Mayhew, dessa forma, aponta para uma dificuldade dos políticos em alterarem suas opiniões, tendo de se manter fiéis a concepções, por vezes, errôneas.

Para alguns teóricos brasileiros a teoria da conexão eleitoral encontra similaridades com a atuação política no Brasil¹⁰. A arena eleitoral está presente na atuação legislativa brasileira, e é precursora da atuação política dos parlamentares. A preocupação com as eleições orienta muitas vezes a conduta

⁹ MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press, 1974.

¹⁰ CINTRA, Antônio Octávio e Avelar, Lúcia (org.) **Sistema político brasileiro: uma introdução**. In: A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da ciência política. Rio de Janeiro: Unesp e Konrad Adenauer, 2004.

política dos representantes, que muitas vezes se preocupam com o desgaste eleitoral em determinadas matérias legislativas.

É nesse sentido, por exemplo, que Comissões Parlamentares de Inquérito, mais conhecidas como CPI's, são constantemente apontadas como uso político por parte de parlamentares. Isto é, a CPI é comumente instaurada para investigar irregularidades na condução governamental, mas muitos atrelam a ela o sentido de gerar desgaste a determinado grupo de políticos, ou um político em específico, além de servir de palanque eleitoral para a oposição. O uso da CPI como arena eleitoral desvirtua seu real propósito e se alia aos pressupostos da teoria de conexão eleitoral de Mayhew.

Mayhew ainda vai discutir as consequências geradas pela conexão eleitoral. Ele aponta quatro consequências: morosidade, particularismo, servir aos interesses organizados e simbolismo.

Em relação a morosidade, o autor aponta para o fato de que a posição conservadora dos parlamentares frente a questões morais e éticas, ou disposições que possam lhes afetar, delonga de suas ações maior cuidado para não prejudicar suas imagens. Isto quer dizer que os procedimentos políticos são prejudicados pela longa demora na tomada de ações verticais que busquem a resolução de problemas. A demora é proveniente do cuidado, e a fragmentação de interesses é uma de suas principais causas.

Como o parlamento é composto por diferentes ideologias políticas, e preservado por parlamentares que buscam preservar suas posições políticas, temas contraditórios são tratados com extremo cuidado para não arranhar a imagem dos políticos para com suas bases eleitorais. No sentido de resolver questões relativas ao bem comum, a resolução se toma morosa, tendo em conta que cada qual preserva sua opinião e a resolução é constantemente postergada.

Outra consequência apontada por Mayhew, o simbolismo, é o fato de que muitas das soluções propostas pelo parlamento, na realidade, não tem ação prática, são apenas simbólicas. As decisões efetivas e práticas, ao não serem tomadas por conta da preocupação do parlamentar em manter sua imagem, convertem-se em propostas de lei que buscam tão somente nomear edifícios,

ruas, pontes e outras questões que não têm relevância significativa para a população.

Nesse sentido, a atuação do parlamentar é apenas simbólica, não tem efeito real concreto. Inaugurações de pontes, nomeação de ruas e a instituição de datas comemorativas dão aos parlamentares mídia positiva, sem que tenham que passar por nenhum tipo de confronto ideológico, como a efetivação de medidas regulamentares contraditórias. Discutir e votar em questões polêmicas, ou mesmo, propor mudanças na legislação, podem gerar controvérsias dentro da base eleitoral de um político, e as consequências podem ser a perda das eleições.

O particularismo se refere a forma como o parlamentar aloca recursos de forma específica em determinadas regiões onde sua base eleitoral é mais ampla. Ou ainda, o particularismo legislativo que orienta para a votação e criação de demandas mais próximas aos preceitos particulares de sua base eleitoral. O parlamentar pode atuar então de diferentes maneiras em relação a atitude particularista. O desígnio de verba orçamentária para redutos eleitorais específicos, ou o trabalho legislativo que busque operar no sentido de propor leis mais adequadas a ideologia política de sua base¹¹

Mediado pelo particularismo, a atuação parlamentar é restrita aos condicionantes impostos pela base eleitoral, o bem comum se traduz pelo bem da base eleitoral do parlamentar, ou seja, não é mais o bem comum em discussão, e sim o bem de seus eleitores em específico. Os objetivos da atuação particularista, são, claro, garantir a reeleição dos parlamentares.

Ainda, os parlamentares podem servir a interesses organizados. Essa atuação do parlamentar visa garantir muitas vezes recursos a sua campanha política, assim como, apoio nas eleições. Dessa forma, o parlamentar compactua com os interesses de determinados grupos, sejam eles públicos ou não, em prol de apoio de tal grupo, seja ele financeiro ou popular, no sentido de ganho de votos, popularidade, divulgação.

¹¹ LIMA, Amanda Rafaela Domingos de. **Como propõe, Deputado?** uma análise do particularismo legislativo no Brasil. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

Essa consequência é facilmente verificada quando o eleito é um representante de determinado grupo organizado, e defende, nesse sentido, os interesses desse grupo. Como exemplo, pode-se citar a atuação de militares ou professores que conseguiram se eleger tendo como base eleitoral os militares e os professores respectivamente. A atuação parlamentar passa a ser direcionada para a defesa de interesses desses grupos em específico, em prol de qualquer atuação democrática para o bem comum.

Destacaram-se estudos sobre as eleições no Brasil que buscaram compreender as táticas utilizadas para a reeleição de parlamentares. Entre elas está a associação direta com os candidatos à presidência que apresentam os melhores números em pesquisas, além de se manter diretamente associados as indicações de votos que vêm da presidência em questões parlamentares, essa medida se dá pela necessidade de se obter o maior número possível de emendas para o repasse e a consequente representação em meio a população como responsáveis diretos pelo direcionamento de recursos¹².

Além disso, dados que mostram que a preocupação do eleitorado brasileiro está disposta a questões locais, e problemas de interesse nacional geralmente não entram em perspectiva. Dessa forma, para os parlamentares, conseguir o apoio necessário para a reeleição, passa necessariamente pela garantia de soluções locais a suas bases políticas¹³.

Nesse sentido, destaca que os eleitores, preferencialmente, apoiam parlamentares que destinaram o maior número de recursos para seus municípios, aliado, é claro, a questões ideológico partidárias. Essa questão muitas vezes desvia do foco dos parlamentares uma atuação legislativa voltada para questões de interesse nacional. Como a necessidade de reeleição é o que ordena seu trabalho, e a reeleição passa pelo fato de que precisa agradar seu eleitorado, este por sua vez sente que o deputado atua em prol de seus interesses à medida que destina recursos para sua comunidade, a ação política parlamentar tem seus

¹² LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edeimar. **Revista de Sociologia e Política; Curitiba** Vol. 22, Ed. 49, (Mar 2014): 139-156.

¹³ CUNHA, Lianna Cosme da. **Arenas políticas e reeleição: onde os deputados federais focam sua atuação para se reelegerem.** 2017. 56 f. TCC (Especialização) - Especialização em Poder Legislativo, Câmara dos Deputados, Brasília, 2017.

objetivos, não orientados para o interesse da nação, ou de todos, mas de localidades particulares que concentram a maioria de seus votos¹⁴.

Os desafios se inserem então na garantia de uma atuação política consistente aos interesses do país. Os resultados da pesquisa elucidam essa questão ao apontar que a atuação parlamentar legislativa, por ser de menor interesse do eleitorado, tende a ser realizada de acordo com os preceitos partidários, e não populares¹⁵. Isto quer dizer, que em se tratando da ação legislativa, os deputados não têm suas ações majoritariamente orientadas pelas inclinações sociais, mas sim, partidárias. As exceções são temas polêmicos e de maior audiência.

Dessa forma, a garantia de uma atuação legislativa conforme os interesses da nação tem maiores chances de se tornar efetiva. A explicação de Cunha está alicerçada em outra teoria, a Teoria Partidária. De acordo com a autora, o eleitorado brasileiro centra seus interesses menos na composição ideológica dos partidos, e mais nas figuras particulares. Assim, depende mais da atuação particular de um deputado do que do conjunto partidário para a vitória em uma eleição. Essa constatação, aliado ao fato de que o eleitorado em sua grande maioria não se atenta a questões legislativas, influencia na atuação legislativa dos deputados, que comumente se alinham aos preceitos do partido em votações na câmara¹⁶.¹⁵

Assim, apesar da eleição incorrer na busca particular de cada candidato, que atua em prol de seus interesses, a reeleição. A composição parlamentar tende a modificar o modo de agir em relação a questões legislativas, o que garantiria uma ação política mais segura ao próprio país, já que os parlamentares discutem e votam juntos na maioria dos temas. A aprovação de medidas políticas benéficas à nação passa a ser uma questão de alinhamento partidário. Quanto maior for a bancada de um partido no parlamento, maiores serão as

¹⁴ CUNHA, Lianna Cosme da. **Arenas políticas e reeleição**: onde os deputados federais focam sua atuação para se reelegerem. 2017. 56 f. TCC (Especialização) - Especialização em Poder Legislativo, Câmara dos Deputados, Brasília, 2017.

¹⁵ TD., 2017.

¹⁶ LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão**. Lua Nova. São Paulo, p. 99, 1998

chances de aprovar ou recusar propostas, o que indica que os interesses nacionais passam pela ideologia partidária dos maiores partidos do legislativo.

Para Cunha os parlamentares podem atuar de formas distintas, isto é, como os eleitores são, em sua maioria, individualistas e se preocupam apenas com seus ganhos particulares, tendo por princípio votar no candidato que mais destina recursos a sua região, e não se interessam por questões nacionais que interferem na resolução de conflitos sociais. O parlamentar pode então se sentir livre para atuar dentro do parlamento conforme suas próprias orientações, ou orientações partidárias, e na mesma medida, conquistar o maior número de emendas para repasse, o que garantiria a satisfação de seu eleitorado.

Nesse sentido, ainda que a teoria de Mayhew explore as consequências políticas de um sistema que prioriza a busca pela reeleição, no Brasil, uma atuação parlamentar em questões legislativas é menos movida por interesses particulares, e mais direcionada de acordo com os preceitos ideológicos e de interesse dos partidos, o que determinaria certo equilíbrio na aprovação ou rejeição de medidas para o bem comum.

Se o interesse dos eleitores fosse maior em relação aos projetos legislativos, a atuação particular dos deputados tenderia, no entanto, a ser direcionada pelas inclinações de sua base eleitoral, e, portanto, estaria assim menos disposto a seguir as orientações partidárias.

Uma possível solução para as consequências da teoria da conexão eleitoral seria a impossibilidade de mandatos consecutivos. Sem a possibilidade de reeleger-se, os parlamentares não teriam por que preocupar-se com os sentimentos de sua base política, ao menos, não tanto quanto fazem agora. A responsabilidade incorreria mais sobre as questões de assunto nacional e estadual, e menos em particularismos e utilitarismos do eleitorado.

Haveria, é claro, de se verificar as possibilidades e consequências de um cenário no qual a reeleição é impedida, mas os efeitos da teoria da conexão eleitoral tenderiam a ser mitigados pela adoção de tal medida.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conjunto de informações teóricas levantados por este trabalho cumpre seus objetivos à medida que sintetiza os principais pontos da teoria de conexão eleitoral de Mayhew e os transporta para a realidade brasileira. Torna-se evidente que, em sua maioria, o comportamento político adotado por parlamentares brasileiros segue o mesmo caminho desenhado pela teoria de Mayhew.

Dessa forma, a análise da obra de Mayhew significa uma análise do comportamento parlamentar. O que em si justifica a forma como estes agem. A disposição para garantir que suas reeleições colocam em xeque uma atuação política voltada para o desenvolvimento de uma sociedade mais articulada ao crescimento em conjunto. A ação utilitarista dos parlamentares reflete-se na forma como a própria sociedade se comporta.

Se os políticos atuam em prol de garantir a continuidade de suas posições sociais, não é sem estarem fundamentados nos preceitos culturais da própria sociedade em que vivem. A resolução do problema poderia passar pela proibição de mandatos consecutivos, ou seja, não permitir a reeleição.

Se o comportamento político é moldado pelo interesse em reeleger-se, então, acabar com a reeleição é a solução mais óbvia e imediata a ser tomada. O desenvolvimento social e a preocupação com o bem comum podem ser reestabelecidos à medida que os interesses políticos estão subjugados a essa realidade única, quer dizer, não havendo mais preocupação com reeleger-se, a única coisa que lhes restaria fazer, é atuar para o bem da coletividade.

Contudo, estudos subsequentes a um possível desfecho positivo da proibição da reeleição teriam de ser conduzidos para confirmar essa hipótese. Além disso, ressalta-se que este trabalho tem propósito apenas introdutório ao tema, e de maneira pouco aprofundada, não investiga delineamentos posteriores e inferências hipotéticas.

REFERÊNCIA

- ALVES, Felipe de Freitas. **Marketing político e eleitoral: um estudo sobre as estratégias e ferramentas necessárias para a construção de uma campanha política**. 2018. pantheon.ufrj.br, Disponível em: <http://pantheon.ufrj.br/handle/11422/11704>.
- BASSANI, Cleonir. **Emendas Parlamentares: uma análise à luz dos Princípios Constitucionais**. 2009.
- CARVALHO, Nelson R. **E no início eram as Bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CINTRA, Antônio Octávio e Avelar, Lúcia (org.) Sistema político brasileiro: uma introdução. In: **A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da ciência política**. Rio de Janeiro: Unesp e Konrad Adenauer, 2004.
- CUNHA, Lianna Cosme da. **Arenas políticas e reeleição: onde os deputados federais focam sua atuação para se reelegerem**. 2017. 56 f. TCC (Especialização) Especialização em Poder Legislativo, Câmara dos Deputados, Brasília, 2017.
- LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edemar. **Revista de Sociologia e Política**; Curitiba, v. 22, ed. 49, mar/2014, pp. 139-156.
- LIMA, Amanda Rafaela Domingos de. **Como propõe, Deputado?** uma análise do particularismo legislativo no Brasil. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.
- MAYHEW, D. Congress: **The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press, (1974)

PROJETO DE LEI Nº 2630/2020: ANÁLISE DO COMPORTAMENTO PARLAMENTAR POR MEIO DAS IDEIAS DE ARNOLD

Rafael Ferreira Larcher ¹

RESUMO

O presente artigo tem por finalidade analisar a tramitação do projeto de lei nº 2630/2020 sob a perspectiva da teoria de Douglas Arnold. Para a consecução do seu objetivo, utilizou-se como metodologia, além da pesquisa bibliográfica, o estudo de caso concreto de tramitação de projeto de lei no Congresso. No desenvolvimento do trabalho, observou-se que os muitos interesses envolvidos - em determinada proposta legislativa - influenciam na tomada de decisão dos parlamentares, por isso a importância de se conhecer como se dá a interação dos atores políticos com os grupos interessados.

Palavras-chave: Processo decisório; Poder Legislativo; Teoria de Douglas Arnold.

ABSTRACT

This article aims to analyze the process of bill nº 2630/2020 from the perspective of Douglas Arnold's theory. In order to achieve its objective, it was used as a methodology, in addition to the bibliographic research, the study of a concrete case of the processing of a bill in Congress. In the development of the work, it was observed that the many interests involved - in a given legislative proposal - influence the decision-making of parliamentarians, hence the importance of knowing how political actors interact with interested groups.

Keywords: Decision-making process; Legislative Power; Douglas Arnold's theory.

1 INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei (PL) nº 2630/2020, apresentado pelo senador Alessandro Vieira (CIDADANIA-SE), que objetiva instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, envolto em grandes debates no

¹ Advogado. Pós-graduado em Direito Tributário., com formação para o Magistério Superior, na área de direito. Aluno do curso de pós-graduação lato sensu em Direito e Relações Governamentais do Centro Universitário de Brasília – CEUB/ICPD. E-mail: rflarcher@gmail.com.

parlamento, tem dividido a opinião pública e despertado a atenção dos atores envolvidos. Ao que tudo indica, o PL está longe de ser aprovado pelo Congresso, pois ainda não há consenso entre os parlamentares sobre o texto.

Mais conhecido como o “PL das Fakes News”, o projeto visa à regulação de plataformas de mídias sociais. A proposta vem recebendo inúmeras críticas, inclusive do público desatento, instigado por aqueles que são contrários à proposta, e desde a sua chegada à Câmara dos Deputados já sofreu várias modificações, tanto que a versão atual, fruto do relatório do deputado Orlando Silva (PCdoB/SP), está muito distante do texto original, aprovado pelo Senado.

O processo decisório do projeto de lei em questão pode ser analisado à luz da teoria de Douglas Arnold, que se ocupa a explicar a lógica da ação parlamentar. O autor, ao explicar os interesses que afetam as decisões do Congresso, destaca a coexistência de três interesses competitivos entre si, sendo eles o interesse geral, de grupos e geográfico. Sob o prisma dos interesses gerais e de grupos, este trabalho analisará o processo decisório do PL 2630/2020.

2 PL DAS FAKE NEWS À LUZ DA TEORIA DE DOUGLAS ARNOLD

O PL 2630/2020 foi recebido na Câmara dos Deputados em julho de 2020 em meio a polêmicas. O projeto chegou a ser criticado em Plenário por alguns deputados, a exemplo dos deputados Carlos Jordy (PSL-RJ) e Vinicius Poit (NOVO/SP), que declararam à época que o texto aprovado pelo Senado promovia censura.

Por outro lado, tiveram aqueles que defenderam a proposta, apesar de considerarem que o texto tinha muitos problemas a serem resolvidos, a exemplo do deputado Rogério Correia (PT-MG) e da deputada Fernanda Melchionna (Psol-RS), que consideraram a discussão feita no Senado muito importante, em especial no contexto eleitoral, por combater as fake news.

A proposta provocou reações da sociedade, de grupos organizados (ou não), bem como de entidades que representam os atores envolvidos/interessados, que igualmente se manifestaram sobre a intenção legislativa. Aqueles que de alguma

forma se sentiram prejudicados ou preocupados com as consequências práticas de uma eventual aprovação do projeto pelo Congresso, manifestaram-se desfavoráveis à proposta. Já aqueles que acharam o debate importante e necessário, principalmente no combate à disseminação de notícias falsas, mesmo que concordassem que alguns ajustes eram necessários, posicionaram-se favoráveis à proposta.

Em dezembro de 2021, o grupo de trabalho (GT) da Câmara dos Deputados, criado para analisar a matéria, aprovou o texto base do PL, nos termos da complementação de voto apresentado pelo relator, que acatou algumas das sugestões apresentadas pelos demais membros do GT por meio de destaques.

O relator do projeto, deputado Orlando Silva, destacou que para elaborar o texto substitutivo, realizou diversas reuniões com líderes e bancadas dos partidos na Câmara, com o Poder Executivo e com o Poder Judiciário, incluindo o Tribunal Superior Eleitoral e o ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre Moraes, relator do inquérito que investiga fake news. Além disso, segundo ele, foram ouvidos representantes das empresas e da sociedade civil².

Assim, percebe-se que o texto é fruto de anos de debate entre parlamentares, gigantes da tecnologia e organizações não governamentais.

Em linhas gerais, o PL cria regras básicas para moderação de conteúdo nas redes sociais e de transparência para as plataformas; cria mecanismo de investigação para troca de mensagens criptografadas; cria um regime específico para ocupantes de cargos públicos; traz a possibilidade de autorregulação regulada; alarga a imunidade parlamentar nas redes sociais; e propõe exigência de que as plataformas remunerem empresas de jornalismo e publicidade pelo conteúdo que circula nas redes.

As regras vão se aplicar a provedores de redes sociais, ferramentas de busca e de mensagens instantâneas que ofertem serviços ao público brasileiro, inclusive empresas sediadas no exterior, cujo número de usuários registrados no País seja superior a 10 milhões.

² HAJE, Lara. **Relator apresenta nova versão do projeto sobre fake news**: conheça o texto. Agência Câmara de Notícias, 31 de março de 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/863031-relator-apresenta-nova-versao-do-projeto-sobre-fake-news-conheca-o-texto/>>. Acesso em: 16/06/2022.

No quadro abaixo, estão relacionadas as principais alterações do texto ocorridas na Câmara do Deputados:

Principais alterações do texto	
<i>Meios de comunicação social</i>	Equipara as plataformas aos meios de comunicações, para os fins da Legislação Eleitoral que trata sobre abuso de poder econômico ou do poder de autoridade
<i>Tratamento de dados</i>	Retirou o dispositivo que vedava a combinação do tratamento de dados pessoais dos provedores com objetivo de exploração. Prevê o compartilhamento do tratamento de dados pessoais dos serviços dos provedores com o objetivo da exploração direta e indireta, desde que ocorra de acordo com a LGPD e que não configure infração prevista no o Sistema Brasileiro de Concorrência.
<i>Moderação de conteúdo</i>	Inclui que as ações de moderação devem ser notificadas imediatamente aos usuários.
<i>Conteúdo jornalístico</i>	Manteve a previsão do pagamento pelo conteúdo e ampliou para quaisquer formatos veiculados em provedores de aplicação. Especifica que o compartilhamento de URL e hiperlinks para conteúdo jornalístico original não ensejam em remuneração. Farão jus à remuneração pessoa jurídica constituída há pelo menos 12 meses, que produza conteúdo jornalístico original e que mantenha endereço físico e editor responsável no País.
<i>Relatórios de transparência</i>	A obrigação foi mantida no texto e houve a ampliação do prazo de apresentação do relatório para até 60 dias, após o término do semestre em questão.

	<p>Propôs que os relatórios incluam informações agregadas sobre o alcance comparado de conteúdos identificados como irregulares pelo provedor em relação aos demais conteúdos em veiculação no período.</p> <p>Incluiu que os documentos devem conter a descrição dos tipos de ferramenta de detecção automatizadas.</p> <p>Retirou a necessidade de informar a metodologia utilizada na detecção de irregularidades em casos de remoção e de pedidos de revisão, para ferramentas de busca.</p> <p>Também saiu do texto o dispositivo que determinava a divulgação dos critérios e metodologias do alcance de resultados patrocinados, publicidade e forma pagas de ampliação de alcance.</p>
Publicidade	<p>Estabelece que a identificação de conteúdos impulsionados e publicitários deve ocorrer quando a distribuição tiver sido realizada mediante pagamento ao provedor.</p> <p>Retira a exigência de representação no país para a contratação de publicidade pela Administração Pública junto a provedores.</p>
Sanções	<p>Estabelece que a advertência conterá prazo de 30 dias para adoção de medidas corretivas.</p> <p>Mantém a multa de até 10% do faturamento do grupo econômico no Brasil no seu último exercício e quando ausente o faturamento, determina que a multa será de R\$ 10,00 até R\$ 1.000 por usuário cadastrado do provedor sancionado. Também mantém a suspensão temporária das atividades; ou proibição de exercício das atividades.</p>

	<p>Prevê que a multa, quando o grupo econômico no Brasil não tiver faturamento, será limitada a R\$ 50 milhões.</p>
<i>Contas institucionais</i>	<p>Faz alterações na redação para deixar claro que as restrições de moderação às contas de agentes políticos apenas serão aplicadas aos cargos especificados no projeto.</p>
<i>Representação legal</i>	<p>Incorporou pontos do PL 635/20, do sen. Alessandro Vieira, que estabelece que provedores mantenham representantes legais no Brasil com plenos poderes.</p> <p>Acrescenta que os representantes deverão ter identificação facilmente acessível nos sites dos provedores de internet.</p>
<i>Conceitos</i>	<p>Alterou as definições de serviço de mensageria instantânea, perfilhamento e ferramenta de busca.</p>
<i>Vigência</i>	<p>Arts. 9º, 10 e 18 entram em vigor no prazo de 12 meses, a partir da data de sua publicação</p> <p>Reduz o prazo de 180 para 90 dias da vigência para os arts. 6º a 21, referentes às obrigações de transparência, publicidade e moderação de conteúdo.</p> <p>Os demais dispositivos entram em vigor na data de sua publicação.</p>

Após a aprovação do texto base, várias entidades e grupos organizados se manifestaram a respeito da proposta. Os setores do governo demonstram preocupação com a possibilidade de o projeto facilitar a remoção de conteúdo publicado por militantes do atual presidente. Já as empresas de tecnologia criticam mecanismo que dificultam o uso de dados de usuários para publicidade digital, suas principais fontes de renda. Organizações não governamentais, por outro lado, são

contra os trechos que estendem para as suas redes sociais imunidade parlamentar e os que preveem a remuneração de veículos jornalísticos.

Nessa seara, é necessário compreender as preocupações levantadas pelas instituições interessadas na matéria.

A rede de organização Coalização Direitos na Rede, que reúne mais de 50 organizações acadêmicas e da sociedade civil em defesa dos direitos digitais, publicou um documento de contribuições com relação ao PL 2630/20. No texto, a entidade elogia pontos que considera terem melhorado desde a proposta inicial, como o que diz respeito a ferramentas de busca, mecanismos de transparência, investigação e enfrentamento a ilícitos praticados nas plataformas e moderação de conteúdo. Por outro lado, elenca alguns dispositivos entendidos como “sem consistência” cuja análise deveria ser feita em outra oportunidade, como por exemplo o repasse e a guarda de dados, a criminalização de condutas e a rastreabilidade.

O Facebook, Instagram, Google, Mercado Livre e Twitter lançaram em fevereiro do corrente ano uma carta conjunta afirmando que o “PL das Fake News” pouco aborda sobre desinformação e mais a respeito de restrições com potencial de ameaçar a internet enquanto um espaço livre, democrático e aberto. Entre os pontos abordados, as companhias criticam que a proposta, se aprovada como está, irá interferir no acesso a “fontes diversas e plurais de informação”, impor obstáculos para a moderação de conteúdo e prejudicar anúncios online. No documento, as plataformas digitais afirmam que continuarão a trabalhar para que os pontos que consideram preocupantes sejam avaliados pelos parlamentares antes da deliberação. Os temas que requerem mais atenção e atuação, de acordo com as empresas, passam a ser destacados a seguir.

A remuneração de conteúdo jornalístico indica que o projeto de lei não define como será a prática, quais serão os critérios para identificar veículos sujeitos à remuneração, além de não reconhecer parcerias estabelecidas entre as plataformas e a imprensa para, por exemplo, checagem de fatos, com possível limitação ao acesso plural de fontes.

Em relação à moderação de conteúdo defendem maior flexibilidade para atuarem no tema e mencionam que punições causadas por decisões judiciais podem fazer com que as plataformas optem por agir com menor ênfase na remoção de informações, tornando o ambiente digital nocivo aos usuários.

Em relação à publicidade: entendem que restrições sobre o uso responsável de dados pessoais podem afetar a entrega de anúncios de pequenos negócios e tornar seu custo mais alto, lesando, em última instância, a democratização da publicidade.

O Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio (ITS Rio) divulgou uma publicação na qual aborda 10 pontos de atenção com relação ao PL. O material lista uma série de assuntos que constam na proposta e têm potencial de causar grande impacto no ambiente online brasileiro. Para a organização, o projeto de lei, por estar focado em redes sociais, ferramentas de busca e aplicativos de mensagens com mais de dez milhões de usuários registrados no país, tem como alvo *big techs* desses segmentos e não considera outros provedores, além de ir na direção oposta do Marco Civil da Internet, que estabeleceu regras gerais de maior abrangência. O ITS aponta que a proposta legislativa como está ultrapassa sua intenção original de combate às fake news e poderia provocar mudanças significativas na internet brasileira.

A IAB Brasil divulgou o manifesto "Diga não ao fim da publicidade digital", pedindo por mudanças no PL das Fake News. Apesar de parabenizar a existência de uma proposta que combata a desinformação, a entidade alega que o PL 2630/20 na forma como está representa uma "ameaça sem precedentes para a publicidade digital". Destacam-se no texto a demanda por exclusão do trecho que veda a combinação do tratamento de dados pessoais dos provedores com os de serviços prestados por terceiros para exploração direta e indireta e do trecho que proíbe a venda de tecnologia para disparo massivo em serviços de mensageria instantânea

Por sua vez, a Coalizão Liberdade com Responsabilidade, formada por entidades de comunicação brasileiras, publicou carta em apoio ao PL. O principal argumento é que o projeto aumentará a transparência sobre anúncios e impulsionamentos. Ressaltam que, por vezes, esses anúncios financiam a desinformação e discursos de ódio. A coalizão demanda a prioridade na deliberação

do projeto aos presidentes da Câmara dos Deputados, dep. Arthur Lira (PP/AL), e do Senado Federal, Sen. Rodrigo Pacheco (PSD/MG).

Do que foi exposto até aqui, já é possível correlacionar o comportamento dos congressistas com a teoria de Douglas Arnold, senão vejamos.

Douglas Arnold (1991), em seu trabalho, procura explicar a lógica da ação congressual. O teórico reconhece que os membros do Congresso cuidam intensamente da reeleição, como seu objetivo dominante. Perfilha a existência abundante de propostas que concentram benefícios em grupos de interesse e em localidades geográficas específicas e busca motivações para a existência de políticas que concedam benefícios difusos. Sua explicação, para esse caso, é que os legisladores não agem somente respondendo a pressão e a interesses específicos de públicos atentos (aquele capaz de manifestar suas preferências e que tem conhecimento sobre as decisões que estão sendo tomadas), mas frequentemente antecipam políticas que, avaliam, podem tornar-se importantes no futuro – as “preferências potenciais”.

Não só antecipam quais iniciativas podem vir a ser politicamente relevantes, como antecipam como seus votos em determinadas matérias não fundamentais para sua reeleição podem ser utilizados em épocas eleitorais, pelos adversários, para atingi-los negativamente.

Apesar de também trabalhar com a incidência de custos e benefícios, a análise de Arnold é mais profunda e define um segundo atributo das políticas: a natureza da cadeia causal que liga um instrumento de política aos efeitos de política. Além disso, introduz o fato de que a incidência de benefícios não se dá com base somente na localização geográfica do eleitorado, mas também com relação a grupos específicos de interesse, além de reconhecer a existência de interesses comuns, gerais.³

É nesse contexto que a teoria de Arnold pode ser verificada na atuação parlamentar no processo decisório da matéria em análise. Verificou-se desde o início

³ LEMOS, Leany Barreiro de S. Lemos. O congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributiva. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001, p. 561-605.

das tratativas do projeto a interação dos congressistas com os grupos interessados (grupos atentos e desatentos - na medida em que são instigados).

Lobistas e comitês de ação política transmitem mensagens precisas para os parlamentares e dispensam atenção especial aos membros de comissões e subcomissões, e os parlamentares sabem que os públicos afetados são mais propensos a mostrar sua apreciação nas urnas do que os cidadãos que têm menos em jogo e que estão menos atentos ao que acontece no Congresso, diz Arnold (1990)⁴.

Ao tratar sobre o cálculo da decisão parlamentar, Arnold sugere a existência de duas premissas (admitindo a conexão eleitoral como real). Diante de duas alternativas de voto, o parlamentar sempre opta pela alternativa que mais contribua para suas chances de reeleição. Se não fizer diferença, o parlamentar fundamentará sua escolha com outro critério que considere relevante.

Na discussão da proposta legislativa em questão, percebe-se a existência de dois grupos políticos que dividem a opinião. De um lado, temos aqueles que, em sua maioria, apoiadores do governo, enxergam a proposta como um meio da oposição minar, ou no mínimo dificultar a reeleição do presidente, pois há evidências de que a disseminação de notícias falsas contribuiu para a eleição do chefe do executivo. Do outro lado, aqueles que reconhecem a importância do projeto por combater as fake news, bem como responsabilizar aqueles que se utilizam de tal artimanha para proveito próprio ou de um governo, em detrimento de uma sociedade bem informada, livre de engajamentos maliciosos e de notícias falsas.

A decisão parlamente também leva em consideração a opinião de seus eleitores. Há aqueles que enxergam o projeto como uma tentativa de censura, controle indevido e excessivo das redes sociais pelo Estado, e uma possível perda de privacidade.

Em abril de 2022, o Plenário da Câmara rejeitou o requerimento de urgência para a matéria, apresentado pelo relator da matéria, e subscrito pelos líderes do PDT,

⁴ PAIVA, Vera Lúcia Barcelos de. **Dinâmica legislativa da apreciação dos vetos: tempo, visibilidade e incentivos eleitorais**. 34 f. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP como parte da avaliação do Curso de Especialização em Processo Legislativo, sob a orientação do Prof. Ricardo de João Braga. Brasília: CEFOP, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7886>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

PSB, MDB, PT, PCdoB e PP. O requerimento obteve 249 votos favoráveis e 207 contrários, não alcançando, portanto, os 257 votos necessários para aprovação. Durante a apreciação, deputados divergiram sobre a deliberação e com isso, houve discursos a favor e contra o projeto. Orientaram contra a urgência os líderes do PL, do NOVO, do PTB, do CIDADANIA e do Governo. O PP liberou a bancada. Inicialmente o MDB havia orientado contrário, mas mudou o posicionamento para a favor do requerimento.

Lira chegou a fazer apelo para que os deputados apresentassem argumentos apontando partes que consideram positivas e negativas do projeto. O líder do governo, dep. Ricardo Barros (PP/PR), orientou contrário à urgência do PL 2630/20. Informou que o governo era contra o mérito no momento, mas trabalhava para que pontos do projeto fossem ajustados. Registrou que realizou reunião com o relator, dep. Orlando, e deputados da base, para negociar mudanças no texto. Ainda, apontou que cabe ao Legislativo enfrentar a discussão e caso não faça, o Judiciário atuará sobre a questão, principalmente no contexto eleitoral. Por fim, destacou assuntos abordados no projeto, que consideram relevantes de serem regulados, dentre eles, remuneração de conteúdo jornalístico; buscas que são feitas na internet, pois considera um instrumento poderoso na indução de conteúdos; responsabilidade solidária na identificação dos anunciantes; notificação da limitação de alcance de conteúdo; representação legal; regras sobre publicidade contratada no exterior; imunidade parlamentar; criminalização de atividades desenvolvidas na internet, mencionando como exemplo incitação ao suicídio e aliciamento de menores; e monetização de contas de interesse público.

Como o requerimento de urgência foi rejeitado, o projeto seguirá o rito tradicional de tramitação. Caso uma nova urgência seja aprovada, o PL poderá ser apreciada diretamente em Plenário. Regimentalmente não há impedimento para que seja deliberado novo requerimento de urgência ao PL. No entanto, isso demandará novas articulações em relação à matéria.

Atualmente a matéria aguarda a criação de Comissão Especial (CESP), destinada a analisá-la. Caso seja aprovada, seguirá para o Plenário. Como o projeto está sujeito à apreciação do Plenário, não será aberto prazo para emendas na CESP.

Poderão ser apresentadas emendas em Plenário por qualquer deputado durante a discussão.

Sendo aprovado no Plenário da Câmara, como o teto é diferente do que foi aprovado pelo Senado, o projeto deverá ser apreciado novamente pelos senadores antes de ir à sanção presidencial.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem sombra de dúvidas, para se chegar a uma decisão quanto a aprovação ou não do projeto, os parlamentares, à luz da teoria de Arnold, precisam, primeiro, identificar os públicos atentos e desatentos. Os públicos atentos, conforme anteriormente mencionado, diz respeito aqueles cidadãos que são conscientes de assuntos específicos na agenda parlamentar, que conhecem as alternativas sob consideração, e têm preferências definidas sobre o que e como o parlamentar deveria decidir. Já os públicos desatentos, se relacionam àqueles cidadãos que não possuem preferências definidas sobre determinada questão, nem conhecimento do que está sendo considerado no Congresso.

Não obstante, o parlamentar precisa considerar as preferências conhecidas dos públicos atentos contra as preferências em potencial dos públicos desatentos, pois o público desatento hoje pode se tornar público atento amanhã. E essa reviravolta pode refletir nas decisões eleitorais dos cidadãos. Havendo conflito entre as preferências dos atentos e as preferências potenciais dos desatentos, a decisão dos parlamentares sobre quem apoiar depende do tamanho do público, bem como se a decisão e o voto em plenário poderiam ser rastreados.

Normalmente, os congressistas tendem a ignorar os cidadãos desatentos completamente respondendo somente às preferências dos públicos atentos, pois partem do pressuposto de que a probabilidade de se ter uma mobilização do público desatento é muito baixa, isto é, pouco provável.

Por fim, e não menos importante, os parlamentares, no cálculo da decisão, podem dar preferência à base consistente de apoio.

Assim, sob perspectiva das ideias de Arnold, conclui-se a análise da presente proposta legislativa, isto é, da tramitação do PL das Fake News (PL 2630/2020) no Congresso.

REFERÊNCIAS

ARNOLD, R. Douglas. **The logic of congressional action**. New Haven & London: Yale University, 1990.

BRASIL. PL 2630/2020. **Institui a lei brasileira de liberdade, responsabilidade e transparência na internet**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2256735>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

HAJE, Lara. **Relator apresenta nova versão do projeto sobre fake News**: conheça o texto. Agência Câmara de Notícias, 31 de março de 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/863031-relator-apresenta-nova-versao-do-projeto-sobre-fake-news-conheca-o-texto/>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

LE MOS, Leany Barreiro de S. Lemos. O congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributiva. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001, pp. 561-605.

MACHADO, Caio Vieira. DURIGAN, Victor Carnevalli. PEREIRA, Laura. **PL das Fake News**: entenda o que é, seu impacto e as principais críticas. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pl-das-fake-news-entenda-o-que-e-seu-impacto-e-as-principais-criticas-18042022>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

MAYHEW, David R. **Congress the electoral connection**. New Haven and London: Yale University, 1974.

MIRANDA, Tiago. **Deputados criticam projeto contra notícias falsas aprovado no Senado**. Agência Câmara de Notícias, 1º de julho de 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/672998-deputados-criticam-projeto-contra-noticias-falsas-aprovado-no-senado/>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

PAIVA, Vera Lúcia Barcelos de. **Dinâmica legislativa da apreciação dos vetos**: tempo, visibilidade e incentivos eleitorais. 34 f. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP como parte da avaliação do Curso de Especialização em Processo Legislativo, sob a orientação do Prof. Ricardo de João Braga. Brasília: CEFOP, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7886>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

PRAZERES, Leandro. **PL das Fake News**: o que diz projeto que busca combater notícias falsas. BBC News Brasil em Brasília, 7 de abril de 2022. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61019381>>. Acesso: 17 jun. 2022

A TEORIA DA CONEXÃO ELEITORAL

Renata Ilha Léda ¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo abordar a Teoria da Conexão Eleitoral de David Mayhew. Para tanto, faz-se uma explanação sobre o funcionamento do Legislativo nos Estados Unidos da América e no Brasil, demonstrando suas principais diferenças. Além disso, trata de elucidar as três premissas fundamentais para o funcionamento parlamentar, além das principais ações que podem determinar o sucesso eleitoral do parlamentar. Por fim, propõe a análise de possíveis semelhanças e diferenças entre as realidades americana e brasileira, bem como a aplicação da Teoria da Conexão Eleitoral no Brasil.

Palavras-chave: Teoria da Conexão Eleitoral; Funcionamento do Legislativo; Premissas Fundamentais; Aplicação no Brasil.

ABSTRACT

This article aims to address David Mayhew's Theory of Electoral Connection. Therefore, an explanation is made about the functioning of the Legislative in the United States of America and in Brazil, demonstrating its main differences. In addition, it shows three fundamental premises for parliamentary functioning and the main actions that can determine the electoral success of the parliamentarian. Finally, it proposes the analysis of possible similarities and differences between the American and Brazilian realities, as well as an application of the Theory of Electoral Connection in Brazil.

Keywords: Theory of Electoral Connection; Functioning of the Legislature; Fundamental Assumptions; Application in Brazil.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu Artigo 1º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Através de deputados, senadores e vereadores eleitos a cada quatro anos, a população os destaca para elaborar leis, indicar ações e fiscalizar

¹ Graduada em Engenharia Agrônômica pela UnB e Bacharel em Direito pelo CEUB. Servidora Pública. Aluna do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito do Agronegócio e Sustentabilidade do Centro Universitário de Brasília – CEUB/ICPD. E-mail: rideno@gmail.com

o Poder Executivo. Em nível federal, o Brasil tem 594 parlamentares, sendo 81 no Senado e 513 na Câmara.

Em seu trabalho *Congress: The electoral connection*, o cientista norte-americano David Mayhew, baseado na teoria econômica, considera que o parlamentar desenvolve seu trabalho tendo como principal objetivo a reeleição, de tal forma que toda sua prática política vise tão somente a permanência no poder.

David Mayhew analisa o funcionamento Parlamentar partindo de três premissas: Primeira, os Parlamentares buscam a reeleição como objetivo maior. Segunda, o Congresso não tem Partidos Fortes e, sendo assim, o Parlamentar atua de forma individualista. Terceira, o sistema distrital majoritário molda a atividade e a atuação parlamentar.

Além disso, David Mayhew trata de algumas ações que podem determinar o sucesso eleitoral do parlamentar: a publicidade, a busca de crédito e tomada de posição, sendo que para essas ações darem certo, alguns cuidados são estratégicos.

Algumas consequências às três supracitadas motivações, também são observadas, tais como Morosidade, Particularismo, Deferência a grupos organizados e mobilizados e Simbolismo na atuação.

Com isso, observa-se que, no Brasil, a análise através da tese da conexão eleitoral acaba necessitando de modificação, mas não fica impedida de ser utilizada pois o sistema eleitoral brasileiro, que adota a representação proporcional de lista aberta, acaba permitindo uma movimentação territorial por parte do candidato, nos municípios dentro do distrito eleitoral.

2 FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR BRASILEIRO E AMERICANO

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu Artigo 1º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. São estes os fundamentos que embasam a existência e o funcionamento do Poder Legislativo, composto no Brasil pelo Senado Federal, pela

Câmara dos Deputados, pelas Assembleias Legislativas dos Estados e pelas Câmaras Municipais².

Através de deputados, senadores e vereadores eleitos a cada quatro anos, pelo voto livre e universal, a população os destaca para elaborar leis, indicar ações e fiscalizar o Poder Executivo. Em nível federal, o Brasil tem 594 parlamentares, sendo 81 no Senado e 513 na Câmara. Eles compõem as duas câmaras do Congresso Nacional, sendo que tanto uma quanto a outra cumprem estas funções previstas na Constituição³.

O Congresso dos Estados Unidos é constituído por duas câmaras - Câmara dos Representantes (câmara baixa) e o Senado (câmara alta), sendo incumbido de promover a legislação federal através dos distintos comitês congressionais. Determinados membros do Congresso são eleitos por seus pares para integrar tais comitês. Além disto, o Congresso conta com organizações auxiliares, como o Escritório de Contabilidade do Governo (Government Accountability Office) e a Biblioteca do Congresso, que serve tanto de depositário de legislação, como também de instituição de pesquisa pública⁴.

No Legislativo, os países convergem em relação às duas Casas do Poder – a Câmara e o Senado. Nos EUA, os integrantes da Câmara Baixa são chamados de representantes. Há eleições de 2 em 2 anos, sempre em ano par. Uma junto da presidencial e outra no meio do mandato –as chamadas Mid-Terms⁵.

Como no Brasil, o mandato tem 4 anos e número de membros varia de acordo com a população de cada Estado. Na Câmara dos Deputados, cada unidade da federação tem pelo menos 8 deputados federais. Já nos EUA, há 7 Estados com

² TIRADENTES, Grupo. **Conheça como funciona o Poder Legislativo no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://portal.unit.br/blog/noticias/conheca-como-funciona-o-poder-legislativo-no-brasil/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

³ TIRADENTES, Grupo. **Conheça como funciona o Poder Legislativo no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://portal.unit.br/blog/noticias/conheca-como-funciona-o-poder-legislativo-no-brasil/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

⁴ WIKIPEDIA. **Congresso dos Estados Unidos**. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Congresso_dos_Estados_Unidos#:~:text=O%20processo%20legislativo%20se%20inicia,Congresso%20com%20as%20obje%C3%A7%C3%B5es%20presidenciais. Acesso em: 19 jun. 2022.

⁵ NÓBREGA, Ighor. **Entenda as diferenças dos sistemas de governo do Brasil e dos EUA**. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/entenda-as-diferencas-dos-sistemas-de-governo-do-brasil-e-dos-eua/>. Acesso em: 19 jun. 2022.

apenas 1 representante. A Constituição americana, ratificada em 1788, estabelece que cada Estado com mais de 1 representante seja dividido em Distritos. Assim, cada Distrito dos Estados Unidos tem 1 membro na Câmara⁶.

O Senado, por outro lado, é mais semelhante ao Brasil. O número de senadores é o mesmo para cada Estado. No Brasil são 3, totalizando 81. Nos EUA são 2, somando 100 senadores⁷.

Podemos concluir que a principal diferença entre EUA e BRASIL está na sua constituição, que atribuiu concentração absoluta de poderes da União sobre os estados e municípios no Brasil, diferente dos EUA que partilham a soberania da União / Governo Federal entre os entes federados. O Brasil sempre esteve organizado desde o início como uma República Federativa, nunca precisou de pacto federativo porque foi constituído assim, a República Federativa dos EUA foi formada pela iniciativa dos Estados concedendo maior poder a um órgão centralizador denominado Federação, no Brasil foi o inverso⁸.

3 TEORIA DA CONEXÃO ELEITORAL

Em seu trabalho *Congress: The electoral connection*, o cientista norte-americano David Mayhew, baseado na teoria econômica, considera que o parlamentar desenvolve seu trabalho tendo como principal objetivo a reeleição, de tal forma que toda sua prática política vise tão somente a permanência no poder. Defendeu a teoria ao estudar um parlamento no que funciona o voto distrital, uma de suas principais premissas, característica do sistema eleitoral estadunidense⁹.

David Mayhew analisa o funcionamento Parlamentar partindo de três premissas: Primeira, os Parlamentares buscam a reeleição como objetivo maior.

⁶ NÓBREGA, Ighor. **Entenda as diferenças dos sistemas de governo do Brasil e dos EUA**. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/entenda-as-diferencas-dos-sistemas-de-governo-do-brasil-e-dos-eua/>. Acesso em: 19 jun. 2022.

⁷ NÓBREGA, Ighor. **Entenda as diferenças dos sistemas de governo do Brasil e dos EUA**. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/entenda-as-diferencas-dos-sistemas-de-governo-do-brasil-e-dos-eua/>. Acesso em: 19 jun. 2022.

⁸ THOMAS, Eduardo. **Diferença entre BRASIL e EUA**. 2016. Disponível em: <https://www.eduardothomas.com.br/2016/07/diferenca-entre-brasil-e-eua/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

⁹ COSTA, Ivanete de Araújo. **Conexão Eleitoral**. 2007. Disponível em https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2081/conexao_eleitoral_araujo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 jun. 2022.

Segunda, o Congresso não tem Partidos Fortes e, sendo assim, o Parlamentar atua de forma individualista. Neste aspecto, cumpre destacar que o autor considera como “partidos fortes” os comparados aos partidos da Europa, de lista fechada. Um sistema de lista aberta, proporciona alto grau de autonomia, favorecendo o surgimento de partidos “fracos”. Terceira, o sistema distrital majoritário molda a atividade e a atuação parlamentar¹⁰.

Quanto à adequação do cenário brasileiro à teoria de Mayhew, especificamente na Câmara dos Deputados, somente não se aplica os termos da terceira premissa, uma vez que para elegermos os Deputados Federais é adotado o sistema proporcional de lista aberta (NICOLAU, 2012. p. 60) e não o sistema distrital majoritário¹¹.

As duas primeiras premissas revelam-se aptas a explicar o funcionamento parlamentar pátrio. Como não há vedação à reeleição para o Legislativo, a busca pela manutenção do cargo é uma realidade e figura como o primeiro objetivo entre os pares. Os Partidos no Brasil não são fortes, resultado do sistema de lista aberta associado à possibilidade de livres coligações. Pela adoção desse conjunto, embora o voto seja dado ao partido, a real competição eleitoral ocorre entre as figuras dos candidatos e, aos olhos da maioria do eleitorado, o voto foi dado a determinado político e não à lista partidária. Para ser considerado eleito, o partido ou coligação do candidato deverá atingir a cláusula de barreira, ou seja, o quociente eleitoral e, individualmente, o candidato deverá obter votos suficientes para se classificar para uma cadeira dentro do partido ou coligação. Essa combinação gera ao Deputado a convicção de que foi eleito pelas próprias forças e, conseqüentemente, acarretará maior individualismo em sua atuação¹².

¹⁰ FERNANDES, Lílian Reny. **Deferência do Legislativo a grupos organizados: o papel do sindicato dos trabalhadores**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70069/deferencia-do-legislativo-a-grupos-organizados-o-papel-do-sindicato-dos-trabalhadores/2>. Acesso em: 19 jun. 2022.

¹¹ FERNANDES, Lílian Reny. **Deferência do Legislativo a grupos organizados: o papel do sindicato dos trabalhadores**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70069/deferencia-do-legislativo-a-grupos-organizados-o-papel-do-sindicato-dos-trabalhadores/2>. Acesso em: 19 jun. 2022.

¹² FERNANDES, Lílian Reny. **Deferência do Legislativo a grupos organizados: o papel do sindicato dos trabalhadores**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70069/deferencia-do-legislativo-a-grupos-organizados-o-papel-do-sindicato-dos-trabalhadores/2>. Acesso em: 19 jun. 2022.

David Mayhew trata de algumas ações que podem determinar o sucesso eleitoral do parlamentar: a publicidade, a busca de crédito e tomada de posição, a saber¹³:

Publicidade - Na teoria de Mayhew, a publicidade funciona como o meio de manter sempre vivo o elo entre o eleitor e seu representante. É preferível que a imagem do parlamentar seja sempre positiva e que o representante se manifeste apenas em assuntos de interesse do representado, evitando conflito. Mostram-se todas as qualidades do parlamentar – pessoais e profissionais – sua atuação fora e dentro do parlamento. Esse trabalho é feito por meio de discursos não-políticos, manifestações de pesar, de apreço, congratulações, presença em eventos sociais que mostrem ao eleitor que o parlamentar faz parte de seu universo.

Busca de crédito - A busca de crédito pela atuação junto ao governo é importante na medida em que faz parecer ao eleitorado que seu representante é o responsável direto pela liberação de recursos que levam à comunidade as melhorias necessárias; o representante demonstra estar apto a satisfazer necessidades futuras. Uma concepção moderna de atuação parlamentar inclui buscar a distribuição de verbas e transformá-la em benfeitorias à comunidade, o que, conseqüentemente, eleva o conceito positivo do eleito frente ao eleitorado. Dependendo do público alvo, levar uma escola para uma comunidade carente pode ser mais importante do que a manifestação pública sobre determinado assunto. É possível inferir que somente levar a escola pode não garantir voto: configura-se essencial tornar pública essa ação.

Tomada de posição - O parlamentar deve manifestar-se publicamente acerca de assuntos relevantes, em momentos determinados pelos interesses dos atores envolvidos. A tomada de posição pode se dar por meio de discurso em plenário, votação em comissão e plenário, e deve ser registrada para que o seu público tome conhecimento em impressos, ou por meio da mídia, especialmente onde se situa sua base eleitoral. Aqui vale a ideia de que a divulgação da imagem do parlamentar é fundamental.

¹³ COSTA, Ivanete de Araújo. **Conexão Eleitoral**. 2007. Disponível em https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2081/conexao_eleitoral_araujo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 jun. 2022.

Mayhew revela que, para essas ações darem certo, alguns cuidados são estratégicos. Não basta o parlamentar aparecer; este deve fazê-lo de tal forma que a sua imagem seja positivamente posta, evitando, quando possível, temas que possam gerar conflitos em sua base, com o governo ou dentro do Parlamento. Se necessário, o ator político se posicionará de duas formas: ora emitindo seu juízo de valor sobre algum tema polêmico, ora se calando, de tal forma que o não aparecimento poderá ajudá-lo quando necessitar de aproximação com o governo.

3.1 Contrapontos à teoria da conexão eleitoral

Em consequência às três supracitadas motivações, segundo Mayhew (1974), teremos no Parlamento: Morosidade, gerada pelo excessivo cuidado com a reeleição; Particularismo, movido por uma visão voltada para questões locais; Deferência a grupos organizados e mobilizados; e Simbolismo na atuação, ou seja, protocolos e representações voltadas para o público, o eleitor¹⁴.

No Brasil, a análise através do modelo distributivo – e, mais especificamente, da tese da conexão eleitoral – acaba necessitando de modificação, mas não fica impedido de ser utilizado. O sistema eleitoral brasileiro que adota a representação proporcional de lista aberta acaba permitindo uma movimentação territorial por parte do candidato, nos municípios dentro do distrito eleitoral (AMES, 2003). Em outras palavras, há vários “distritos informais” dentro dos Estados que permitem que o candidato à vaga no Congresso Nacional utilize-os em sua estratégia para angariar votos. Ao perceber essa peculiaridade, Barry Ames acaba por “iluminar” a ponta da conexão eleitoral no Brasil, ao identificar que a configuração geográfica do voto pode levar aos mesmos incentivos encontrados nos modelos majoritários (CARVALHO, 2003)¹⁵.

¹⁴ COSTA, Ivanete de Araújo. Conexão Eleitoral. 2007. Disponível em https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2081/conexao_eleitoral_araujo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 jun. 2022.

¹⁵ LIMA, Amanda Rafaela Domingos de. **Como propõe, deputado?:** uma análise do particularismo legislativo no Brasil. 2019. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/40302/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Amanda%20Rafaela%20Domingos%20de%20Lima.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2022.

Nesse sentido, portanto, o Brasil passa a ter um equivalente funcional do modelo distrital encontrado nos Estados Unidos que permite (e gera, de modo similar) os incentivos particularistas para a ação legislativa no âmbito nacional. No entanto, autores críticos questionam a validade da utilização do modelo distributivista para a explicação do legislativo brasileiro. Seja pelas as diferenças relativas ao modelo norte-americano (SANTOS E AMORIM NETO, 2003; SANTOS, 2008), que impossibilita a explicação do Congresso Nacional brasileiro através de uma teoria criada pra analisar a House of Representatives americana; seja pela ínfima possibilidade de um único candidato ultrapassar o quociente eleitoral e identificar sua constituency a fim de entregar benefícios particularizados – dadas as estruturas da representação proporcional de lista aberta (SANTOS, 1997) ou, ainda, pelas altas taxas de renovação que dificultam a compreensão de que a reeleição seja o principal objetivo (SAMUELS, 2000)¹⁶.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Teoria da Conexão determina o ambiente e como se processa a busca da reeleição pelo parlamentar. Quando se verifica seu comportamento, no tocante à publicidade, busca de crédito e tomada de posição, não há dúvida de que esses deputados e senadores utilizam tais recursos em seu favor, isoladamente ou em conjunto.

A diferença entre EUA e BRASIL está na sua constituição, entretanto a meta em reeleger-se é a mesma, o que sugere que utilizam efetivamente os elementos citados por Mayhew para o sucesso eleitoral, tendo em vista o sucesso na repetição de seus mandatos.

Mesmo com as consequências geradas no parlamento pela aplicação da Teoria da Conexão, tais como a Morosidade, o Particularismo, a Deferência a grupos organizados e mobilizados e o Simbolismo na atuação, a aplicação no Brasil dessa

¹⁶ LIMA, Amanda Rafaela Domingos de. **Como propõe, deputado?** uma análise do particularismo legislativo no Brasil. 2019. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/40302/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Amanda%20Rafaela%20Domingos%20de%20Lima.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/40302/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Amanda%20Rafaela%20Domingos%20de%20Lima.pdf). Acesso em: 21 jun. 2022.

Teoria torna-se viável, porém com a inclusão de modificações que a adequem ao País.

Sendo assim, o Brasil passa a ter um equivalente funcional do modelo distrital encontrado nos Estados Unidos que permite (e gera, de modo similar) os incentivos particularistas para a ação legislativa no âmbito nacional.

REFERÊNCIAS

COSTA, Ivanete de Araújo. **Conexão eleitoral**. 2007. Disponível em https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2081/conexao_eleitoral_araujo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 jun. 2022.

FERNANDES, Lílian Reny. **Deferência do Legislativo a grupos organizados: o papel do sindicato dos trabalhadores**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70069/deferencia-do-legislativo-a-grupos-organizados-o-papel-do-sindicato-dos-trabalhadores/2>. Acesso em: 19 jun. 2022.

LIMA, Amanda Rafaela Domingos de. **Como propõe, deputado?** uma análise do particularismo legislativo no Brasil. 2019. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/40302/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Amanda%20Rafaela%20Domingos%20de%20Lima.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2022.

NÓBREGA, Ighor. **Entenda as diferenças dos sistemas de governo do Brasil e dos EUA**. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/entenda-as-diferencas-dos-sistemas-de-governo-do-brasil-e-dos-eua/>. Acesso em: 19 jun. 2022.

TIRADENTES, Grupo. **Conheça como funciona o poder legislativo no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://portal.unit.br/blog/noticias/conheca-como-funciona-o-poder-legislativo-no-brasil/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

THOMAS, Eduardo. **Diferença entre BRASIL e EUA**. 2016. Disponível em: <https://www.eduardothomas.com.br/2016/07/diferenca-entre-brasil-e-eua/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

WIKIPEDIA. **Congresso dos Estados Unidos**. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Congresso_dos_Estados_Unidos#:~:text=O%20processo%20legislativo%20se%20inicia,Congresso%20com%20as%20obje%C3%A7%C3%B5es%20presidenciais. Acesso em: 19 jun. 2022.

DA SANÇÃO À REVOGAÇÃO DE NORMAS DA LEI Nº 12.619/2012 SOB O ASPECTO DO PROCESSO DECISÓRIO NO PODER LEGISLATIVO

Samuel da Silva Antunes¹

RESUMO

O processo decisório no Poder Legislativo e as características das teorias centrais do campo dos estudos legislativos no caso da revogação de normas da Lei nº 12.619/2012 pela Lei nº 13.103/2015. A força da bancada ruralista majoritária no Congresso Nacional refletido na usurpação da agenda legislativa do Congresso Nacional e a atuação da Presidência da República na tramitação meteórica de nova lei após paralisação nacional de caminhoneiros com graves repercussões sociais e econômicas.

Palavras-chave: Estudos Legislativos; Revogação de Normas da Lei nº 12.619/2012; Teorias Positivas; Bancada Ruralista Majoritária; Nova Lei nº 13.103/2015.

ABSTRACT

The decision-making process in the Legislative Power and the characteristics of the central theories of the field of legislative studies in the case of the repeal of norms of Law nº 12.619/2012 by Law nº 13.103/2015. The strength of the majority ruralist caucus in the National Congress reflected in the usurpation of the legislative agenda of the National Congress and the role of the Presidency of the Republic in the meteoric process of a new law after the national stoppage of truck drivers with serious social and economic repercussions.

Keywords: Legislative Studies; Repeal of Rules of Law No. 12.619/2012; Positive Theories; Majority Ruralist Bench; New Law N. 13.103/2015.

¹ Bacharel em Direito pelo CEUB (2004). Advogado da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres – CNTTT, atuando como membro do Grupo Tripartite de confecção da Lei nº 12.619/2012. Pós-graduado em Direito Público pelo Processus. Especializado em Normas Internacionais do Trabalho pelo ITCILO – International Training Centre of the International Labour Organization. Aluno de pós-graduação em Relações Governamentais pelo CEUB.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.619/2012, que regulamentou a profissão de motorista rodoviário de cargas e de pessoas, teve sua tramitação nas duas casas do Poder Legislativo impulsionada pela participação unificada de todos os atores sociais em sua confecção, tendo o texto sido produzido de forma conjunta pelas representações sindicais de empregadores e trabalhadores, bem como de representantes Ministério Público do Trabalho.

Embora seu teor tenha surgido do consenso entre todos os interessados pela regulamentação da profissão de motorista, a nova lei passou a ser muito criticada por um importante setor empresarial que esteve inerte durante o processo de aprovação da lei, os embarcadores (clientes das empresas de transportes de cargas) e os produtores rurais (contratantes sazonais de serviço de transporte de cargas e passageiros), os quais passaram a exercer forte pressão sobre parlamentares, bem como sobre o Poder Executivo.

Inconformados com a Lei nº 12.619/2012, esses grupos empresariais, que possuem grande influência no processo decisório legislativo (bancada ruralista), incentivaram os motoristas autônomos de cargas a realizarem uma grande paralisação nacional de caminhoneiros, ocasionando grave desabastecimento em todos os setores econômicos.

Com a repercussão das consequências danosas à toda sociedade, a então Chefe do Poder Executivo, Presidenta Dilma Rousseff, exerceu papel fundamental externo de tramitação célere de nova lei que atendesse ao pleito dos manifestantes, ocasião em que foi sancionada a Lei 13.103/2015, que revogou o núcleo fundamental normativo da Lei nº 12.619/2012.

Necessária uma análise doutrinária de todos os aspectos decisórios ocorridos no Poder Legislativo que conduziram ao desfecho de revogação de uma lei que havia sido sancionada quatro meses antes da nova proposta legislativa, utilizando, para tanto, as teorias da conexão eleitoral (Mayhew) e informacional (Krehbiel). Além disso, necessária a aplicação da teoria de Douglas Arnold para explicar a tomada de decisão inicial da Lei nº 12.619/2012, que possuía diversos dispositivos que

garantiam a segurança dos motoristas profissionais e, sobretudo, de toda a sociedade que utiliza o sistema rodoviário brasileiro.

2 A ORIGEM DA LEI Nº 12.619/2012: REGULAMENTAÇÃO DA PROFISSÃO DE MOTORISTA RODOVIÁRIO DE CARGAS E PASSAGEIROS

A regulamentação da profissão de motorista rodoviário de cargas e passageiros sempre foi um pleito da categoria profissional de trabalhadores em transportes, da qual a representante nacional é a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres e Logística – CNTTT. Ocorre que, a falta de consenso com a representação dos empregadores sempre foi um entrave para a conclusão dos diversos projetos de lei que tramitavam nas duas casas do Congresso Nacional.

Contudo, em decorrência de diversas investigações por parte do Ministério Público do Trabalho no ano de 2007, nas quais se constatavam o excesso de jornadas aliadas ao uso de entorpecentes, foi ajuizada ação civil pública pelo Procurador do Trabalho Dr. Paulo Douglas Almeida de Moraes, tendo sido distribuída na 1ª Vara de Rondonópolis sob o nº 01372.2007.021.23.00-3, no qual constavam como parte autora o Ministério Público do Trabalho e como réus a Confederação Nacional do Transporte – CNT e a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Ainda constaram como terceiros interessados a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres – CNTTT, a Federação dos Trabalhadores Rodoviários do Estado do Mato Grosso – FETTREMAT e a Transportadora Gramado Ltda.

Foi deferida medida liminar na referida ação, determinando que todos os motoristas, autônomos ou empregados de empresas de transportes, de todo o país, mantivessem os discos de tacógrafo e controle de jornada por cinco anos. Em decorrência da abrangência nacional conferida à decisão, a ação foi encaminhada para a 14ª Vara do Trabalho de Brasília, na qual recebeu nova numeração (0112100-71.2008.5.10.0014).

Já em Brasília, as partes compuseram um acordo judicial, no qual as entidades que representavam empregadores e trabalhadores se comprometiam a

apresentar um projeto de lei a parlamentares que possibilitasse o controle de jornada, o que acarretaria, por consequência lógica, maior descanso aos motoristas, redução do uso de entorpecentes, maior saúde aos trabalhadores e segurança nas estradas de uma forma geral.

Em razão da unificação das partes anteriormente antagônicas no processo legislativo, houve maior atenção de parlamentares ligados aos empresários do setor do transporte, bem como dos parlamentares ligados às causas trabalhistas, o que possibilitou a tramitação nas duas casas do Poder Legislativo, culminando na publicação da Lei nº 12.619/2012, denominada Lei do Motorista.

Desta forma, tanto os parlamentares ligados ao setor empresarial como aqueles ligados às causas trabalhistas e sindicatos estavam satisfeitos com a nova lei que regulamentava a profissão de motorista, já que a lei atendia a todos e possuía uma repercussão favorável no conceito da sociedade, que clamava por mais segurança nas estradas de uma forma geral.

3 ANÁLISE DA APROVAÇÃO DA LEI Nº 12.619/2012 SOB O ENFOQUE DA TEORIA INFORMACIONAL DE KEITH KREHBIEL

Como mencionado anteriormente, a tramitação da Lei nº 12.619/2012, embora morosa, não teve grandes obstáculos dentro das duas casas legislativas, tendo em vista que o texto da proposta apresentava o resultado de um acordo entre representações de empregadores e trabalhadores ligados ao setor do transporte de cargas e passageiros.

Neste aspecto, não havia nos parlamentares que compuseram as votações para aprovação da lei o sentimento único no sentido de que a atuação legislativa neste caso lhes renderia projeção dentro de seus nichos eleitorais para galgar a reeleição, como prevê a teoria da conexão eleitoral de Mayhew². Na verdade, existia a aplicação de uma expertise específica no que se refere às relações de trabalho no setor de transporte de cargas e passageiros, aliada a uma vasta pesquisa científica

² MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

que demonstrava o resultado benéfico a toda sociedade que, em razão da lei, teria mais segurança nas estradas.

Com efeito, à época dos debates da lei no Congresso Nacional, diversos especialistas participaram de audiências públicas e reuniões com parlamentares para demonstrar o perigo que o excesso de jornada de trabalho dos motoristas profissionais acarretava na segurança das estradas brasileiras, inclusive com dados alarmantes de acidentes envolvendo motoristas profissionais e o uso de entorpecentes para que eles conseguissem cumprir as jornadas extenuantes.

Com base na atuação conjunta de representantes de empregadores e trabalhadores, bem como no conjunto de dados fornecidos aos parlamentares sobre os benefícios da nova legislação para a segurança das estradas para a sociedade em geral e para a saúde dos motoristas profissionais, houve a aprovação da lei nas duas casas legislativas. Importante destacar que a aprovação da lei uniu parlamentares de diferentes ideologias e nichos eleitorais, tudo, de resto, com o intuito de aprovar uma lei que trazia benefícios gerais à sociedade como um todo.

Neste sentido, no caso da aprovação da Lei nº 12.619/2012 os parlamentares não se limitaram aos seus conflitos individuais e setorizados em seus nichos eleitoreiros, tampouco atuaram em hipótese da teoria distributiva ou hipótese dos ganhos de troca (*gains from exchange*), na qual os legisladores alocam recursos clientelistas³, mas se atentaram à expertise trazida às casas legislativas pelo tema do transporte de cargas e passageiros, aprovando uma lei que, muito embora não tivesse um resultado direto em seus redutos eleitorais, trazia grande benefício à coletividade ao propiciar a saúde dos motoristas profissionais e, conseqüentemente, a segurança das estradas.

De fato, a iniciativa da proposta legislativa unificou partidos políticos quanto ao tema, contando com a participação na Câmara dos Deputados de Sérgio Miranda – PDF/MG e Babá – PSOL/PR, ao lado de Walter Barelli – PSDB/SP. Ocorreu o mesmo no Senado Federal, que uniu os senadores Paulo Paim (PT/RS) e Vanessa

³ Thomas W. Gilligan and Keith Krehbiel. 1994. **The gains from exchange hypothesis of legislative organization**. *Legislative Studies Quarterly* 19, n.º 2 (May), p. 181-214

Grazziotin (PCdoB/AM), aos senadores Ricardo Ferraço (PMDB/ES) e Clésio Andrade (PSDB/MG).

Como já destacado, o conjunto de informações trazidas pela expertise das representações de empregadores e trabalhadores deu segurança aos parlamentares de que as consequências dessa nova legislação não seriam danosas aos seus objetivos eleitorais, não acarretando um risco às suas pretensões políticas. Evidentemente que esse ambiente foi favorável para que os parlamentares envolvidos na aprovação da lei buscassem o resultado benéfico para toda a sociedade, já que isso também resultaria uma projeção positiva perante a coletividade e junto a seus redutos eleitorais.

Além disso, alguns parlamentares possuíam pretensões específicas com a lei, como foi o caso do senador Clésio Andrade (PSDB/MG) que, à época da aprovação da lei, era presidente da Confederação Nacional do Transporte – CNT. Contudo, tal fato, por si só, não levou à aprovação da lei, já que a sensação de bem geral à coletividade foi fundamental para a aprovação da Lei nº 12.619/2012, visando não apenas a saúde do motorista profissional, mas a redução dos acidentes de trânsito e maior segurança nas estradas.

De modo a exemplificar os benefícios da a Lei n. 12.619/12, necessário demonstrar alguns pontos que foram exaustivamente debatidos em audiências públicas e reuniões particulares com os parlamentares, o que trouxe maior segurança quanto a aprovação da lei.

O ponto nodal da lei foi a restrição da jornada diária do motorista profissional empregado ao limite constitucional de oito horas, nos seguintes termos:

Art. 2º São direitos dos motoristas profissionais, além daqueles previstos no Capítulo II do Título II e no Capítulo II do Título VIII da Constituição Federal:

(...)

V - jornada de trabalho e tempo de direção controlados de maneira fidedigna pelo empregador, que poderá valer-se de anotação em diário de bordo, papeleta ou ficha de trabalho externo, nos termos do §3º do art. 74 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, ou de meios eletrônicos idôneos instalados nos veículos, a critério do empregador.

Considerando a concomitância no Brasil de motoristas profissionais empregados e autônomos, a lei assegurou que a restrição da jornada de trabalho se aplicaria a ambos ao estabelecer períodos obrigatórios de descanso, conforme os parágrafos 1º e 3º, do artigo 67-A, introduzidos pela Lei nº 12.619/12 no Código de Trânsito Brasileiro:

Art. 67-A. É vedado ao motorista profissional, no exercício de sua profissão e na condução de veículo mencionado no inciso II do art. 105 deste Código, dirigir por mais de 4 (quatro) horas ininterruptas.

§1º Será observado intervalo mínimo de 30 (trinta) minutos para descanso a cada 4 (quatro) horas ininterruptas na condução de veículo referido no caput, sendo facultado o fracionamento do tempo de direção e do intervalo de descanso, desde que não completadas 4 (quatro) horas contínuas no exercício da condução.

(...)

§3º O condutor é obrigado a, dentro do período de 24 (vinte e quatro) horas, observar um intervalo de, no mínimo, 11 (onze) horas de descanso, podendo ser fracionado em 9 (nove) horas mais 2 (duas), no mesmo dia.

Com a vasta contribuição dos atores sociais em assegurar a expertise sobre o tema, bem como em vista aos benefícios à coletividade decorrentes da aplicação da nova lei, os parlamentares puderam ter a segurança necessária para aprovarem a Lei nº 12.619/2012, com a percepção de que tal atuação política lhes renderia prestígio perante a coletividade e não apenas em seus redutos eleitorais, muito embora alguns parlamentares que participaram da aprovação da lei também teriam resultados positivos perante seus eleitores.

Notadamente, os parlamentares que participaram dos debates e da aprovação da Lei do Motorista estavam, em algum nível, preocupados com as preferências de seu eleitorado, contudo, foi possível identificar que, mesmo sem a percepção exata do resultado específico dessa nova lei em seu eleitorado e na sociedade como um todo, os parlamentares viram nessa proposta legislativa uma oportunidade para galgar maior prestígio dentro da temática específica do setor de transporte de cargas e passageiros, bem como perante as instituições públicas e organismos da sociedade civil que poderiam influenciar no conceito dos parlamentares dentro da legislatura e perante a coletividade.

Sendo assim, foi possível evidenciar as premissas da teoria informacional elaborada por Keith Krehbiel no livro “Information and Legislative Organization” (Krehbiel, 1991), na medida em que a atuação parlamentar não se limitou a uma arena legislativa de interesses contrapostos e resultados por intermédio da troca (*gains from trade*), mas, sim, um resultado de uma escolha legislativa feita a partir de maiorias, já que as representações de empregadores e trabalhadores, as quais demonstraram toda a expertise sobre o tema perante as comissões e audiências públicas, estavam unificadas na proposta legislativa e o resultado final seria benéfico para toda a coletividade. A premissa sobre a incógnita das reais consequências da lei também estava presente, já que os verdadeiros resultados da nova lei em alguns setores econômicos não estavam muito claros⁴.

4 REAÇÃO DO SETOR RURAL À LEI Nº 12.619/2012: PARALISAÇÃO NACIONAL DE CAMINHONEIROS E PUBLICAÇÃO DE NOVA LEI (13.103/2015)

Embora a Lei do Motorista tenha tido, inicialmente, uma boa recepção por parte do setor empresarial de transportes de cargas e passageiros, bem como pelos representantes dos empregados, havia um público que não havia participado da elaboração da lei e estava inerte durante todo o processo legislativo, eram eles os embarcadores (clientes das empresas de transportes de cargas) e os produtores rurais (contratantes sazonais de serviço de transporte de cargas e passageiros).

As limitações de jornada de trabalho, as disposições sobre tempo de espera (período que o motorista aguarda a carga ou descarga do veículo) e o impacto financeiro no valor do frete, principalmente, geraram grande descontentamento em tais segmentos empresariais, os quais possuem grande influência no processo decisório no Poder Legislativo por intermédio da bancada ruralista. Tanto é verdade, que a articulação desse setor possibilitou a apresentação de nova proposta legislativa em menos de quatro meses após a publicação da Lei nº 12.619/2012, o Projeto de

⁴ 21 Para uma análise dos postulados da teoria informacional Cf. Keith Krehbiel. 1988. Spatial Models of Legislative Choice. *Legislative Studies Quarterly*, XIX, pp. 149-179; Idem. 1991. *Information and Legislative...* citado.

Lei nº 4.246/2012, do Deputado Jerônimo Pizzolotto Goergen (PP/RS), um dos expoentes da Frente Ruralista no Congresso Nacional⁵.

Parlamentares da bancada ruralista se mostraram declaradamente insatisfeitos com a aprovação da Lei nº 12.619/2012, demonstrando energicamente uma tomada de posição diante do fato já consumado, isto com o intuito de demonstrar à clientela de eleitores do setor rural que os prejuízos seriam corrigidos, buscando amenizar a repercussão negativa que a aprovação da lei havia causado neste importante reduto eleitoral. O público antes desatento com a tramitação da Lei do Motorista se tornou atento, utilizando de todos os meios de negociação e pressão política para que o novo projeto de lei fosse rapidamente aprovado no Congresso Nacional.

A bancada ruralista mostrou sua força de controle majoritário do Congresso Nacional, conseguindo que a tramitação do novo projeto de lei tivesse aprovação célere nas diversas comissões legislativas, demonstrando o papel dos partidos políticos em centralizar o processo legislativo e decisório do Congresso Nacional. De acordo com Mathew McCubbins e Gary Cox (1993)⁶, o comportamento dos líderes e partidos políticos que assumem uma composição majoritária dentro do Congresso Nacional formam as preferências do processo decisório no Poder Legislativo, determinando o encaminhamento Projeto de Lei nº 4.246/2012, sem que a objeção dos partidos minoritários exercesse qualquer força decisória quanto ao tema.

Embora a tramitação do projeto de lei estivesse célere, ainda não se mostrava suficiente para a percepção desses setores empresariais, que necessitavam de uma solução imediata para os riscos econômicos que sua atividade empresarial estava sujeita. Assim, no mês de fevereiro de 2015, os referidos setores estimularam uma paralisação nacional de caminhoneiros autônomos, cuja pauta de reivindicação incluía a alteração do valor do frete e dos pedágios, perdão de multas de trânsito, bem como alteração de diversos dispositivos centrais da Lei nº 12.619/2012, especialmente no que se referia à jornada de trabalho e ao tempo de espera.

⁵ GOERGEN, Jerônimo Pizzolotto – DEPUTADO - PP/RS. A República dos Ruralistas. Disponível em: <http://republicadosruralistas.com.br/ruralista/3> Acesso em: 20/06/2022.

⁶ Cf. Gary Cox e Mathew D. McCubbins. 1993. Legislative Leviathan: Party Government in the House. Berkeley: University of California Press.

A paralisação teve grande cobertura dos veículos de comunicação, ante à repercussão social advinda do desabastecimento de supermercados, postos de combustíveis etc. Neste ponto, o desgaste político não se limitava mais aos parlamentares envolvidos no tema, mas chegaram ao Poder Executivo, que exerceu influência direta para colocar fim à paralisação e atender a todos os pleitos dos motoristas autônomos que, na verdade, representavam os interesses econômicos do setor rural.

A reunião ocorreu na Secretaria Geral da Presidência da República, que recebeu diversos líderes do movimento de paralisação, majoritariamente composta por representações sindicais de autônomos. Logo em seguida o projeto de lei recebeu tramitação meteórica, tendo sido sancionado pela Presidente Dilma Rousseff, no mesmo mês de fevereiro de 2015, a Lei nº 13.103/2015.

A nova lei atendeu aos anseios dos ruralistas, tendo ocasionado profunda mudança no núcleo normativo da lei do motorista que buscava proteger os profissionais de jornadas extenuantes, bem como garantir diversos direitos trabalhistas que por décadas foram alvo de disputa entre as representações de trabalhadores e empregadores, como a questão do tempo de espera.

Por fim, a Lei nº 13.103/2015, ao atender os interesses dos ruralistas, acabou por esvaziar a proteção normativa que havia sido estabelecida na lei anterior, possibilitando longas jornadas e o quase esvaziamento das conquistas legais advindas da Lei nº 12.619/2012. A força da bancada ruralista evidenciou o controle da agenda legislativa por este grupo majoritário, denominado por Cox e McCubbins (1993) de cartel legislativo⁷, tendo privilegiado interesses específicos de um determinado setor empresarial em detrimento de toda a coletividade que se beneficiaria da previsão normativa da Lei nº 12.619/2012, a qual garantia maior

⁷ “Under Cartel Theory, U.S. House members are considered to be independent entrepreneurs, exercising a great deal of control over their political careers. Cox e McCubbins (1993) highlight the manner in which individual representatives delegate power to the House party leadership to further their own reelection efforts both generally (party reputation) and specifically (perks of office, pork) as well as to influence public policy. This delegation to the party leadership helps the representatives achieve their collective goals” p. 273. Cf. Mark P. Jones e Wonjae Hwang. 2005. Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress. American Journal of Political Science, vol. 49, n.º 2, April, pp. 267-282.

saúde aos motoristas profissionais e, conseqüentemente, maior segurança nas estradas brasileiras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no estudo de caso apresentado neste trabalho, foi possível traçar o processo decisório no Poder Legislativo no caso da revogação de artigos da Lei nº 12.619/2012 pela Lei nº 13.103/2015, com a atuação fundamental da bancada ruralista que exerceram o controle da agenda legislativa em benefício de seu nicho eleitoral para a tramitação célere do projeto de lei que revogava as normas recém inseridas na legislação brasileira sobre a profissão de motorista rodoviário de cargas e passageiros.

Inicialmente o tema não chamou a atenção dos setores ruralistas, sendo que a expertise fornecida pelos representantes dos setores empresariais e trabalhistas do transporte de cargas e passageiros foi fundamental para estabelecer a unificação dos parlamentares de forma favorável à aprovação da Lei nº 12.619/2012. O objetivo de especialização sobre o tema e o prestígio na legislatura aos parlamentares que compuseram a aprovação da lei do motorista se mostraram fundamentais para a tomada de decisão de tramitação legislativa do tema, embora não fosse possível ter o conhecimento completo das conseqüências da aprovação da lei, reforçando aspectos da teoria informacional.

Contudo, em razão da repercussão do tema no setor empresarial rural, o qual detêm bancada majoritária dentro do Congresso Nacional e, conseqüentemente, exerce influência determinante na agenda legislativa, parlamentares ligados a essa bancada ajustaram tramitação célere de novo projeto de lei sobre o tema e demonstraram a importância da teoria partidária no caso analisado neste artigo.

A necessidade de conclusão da iniciativa ruralista foi reforçada pela posterior pressão social exercida em razão da paralisação de caminhoneiros, que trouxe a publicidade do tema para toda a sociedade, que, agora, também sofriam os efeitos da insatisfação do setor rural. A inserção de fatores externos foi necessária para a completa consecução dos fins almejados pelos ruralistas, com a participação da

Presidência da República garantindo a tramitação e sanção imediata da nova lei (13.103/2015).

REFERÊNCIAS

- COX, Gary and MCCUBBINS, Mathew D. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- GOERGEN, Jerônimo Pizzolotto. Deputado - PP/RS. A República dos Ruralistas. Disponível em: <<http://republicadosruralistas.com.br/ruralista/3>>. Acesso em: 07 de ago. 2015.
- GILLIGAN, Thomas W. and KREHBIEL, Keith. 1994. “The Gains from Exchange Hypothesis of Legislative Organization”. *Legislative Studies Quarterly* 19, n.º 2 (May), pp. 181-214.
- KREHBIEL, Keith. 1997. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os Modelos da Organização Legislativa: Distributivo, Informacional e Partidário. *Revista Política Hoje*, Vol. 19, n. 2, 2010.
- PASSOS, André Franco de Oliveira. Lei do motorista: história de uma longa espera, um breve avanço e agora um grande retrocesso. *Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região*, Curitiba, v. 5, n. 45, p. 14-21, out. 2015.
- SANTOS, Fabiano. O legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA: 2014.
- SANTOS, Fabiano. **O legislativo em busca de informação**: um estudo da estrutura de assessoria da câmara dos deputados. Texto para discussão 1958. Rio de Janeiro: Ipea. 2014.