

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Tajla Maria Viana Sobreira Bezerra

Carreira Parlamentar:
Como Atua o Parlamentar Bem-sucedido Eleitoralmente

Brasília
2011

Tajla Maria Viana Sobreira Bezerra

Carreira Parlamentar:
Como Atua o Parlamentar Bem-sucedido Eleitoralmente

Monografia apresentada para
aprovação no Curso de Especialização
em Processo Legislativo da Câmara dos
Deputados.

Orientadora: Cristiane Brum Bernardes

Brasília
2011

Autorização

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

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Bezerra, Tajla Maria Viana Sobreira.

Carreira parlamentar [manuscrito] : como atua o parlamentar bem-sucedido eleitoralmente. -- 2011.

68 f.

Orientador: Cristiane Brum Bernardes.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2012.

1. Deputado federal, reeleição, Brasil. 2. Comportamento político, Brasil. 3. Atuação parlamentar, Brasil. I. Título.

CDU 342.534(81)

Carreira Parlamentar:
Como Atua o Parlamentar Bem-sucedido Eleitoralmente

Monografia - Curso de Especialização em
Processo Legislativo da Câmara dos
Deputados – 2º semestre de 2011.

Aluna: Tajla Maria Viana Sobreira Bezerra

Banca Examinadora:
Nivaldo Adão Ferreira Júnior

Brasília, 8 de dezembro de 2011

A minha filha Sara, herdeira, quem sabe,
de um mundo bem melhor, e a meus
pais, que me ensinaram a satisfação
interior do dever cumprido.

Resumo

Esta pesquisa destina-se a examinar a atuação parlamentar de deputados federais que, ao se candidatarem nas eleições de 2010, conseguiram se reeleger. Para os estudos, foram selecionados 20 deputados de diferentes bancadas temáticas - empresarial, ruralista, evangélica, sindical e dos meios de comunicação - que obtiveram votação significativa, dentre aqueles com o maior número de legislaturas consecutivas.

A análise das formas de atuação parlamentar foi baseada nos conceitos teóricos do modelo do Legislativo apresentado por David Mayhew, conhecido como Conexão Eleitoral.

ABREVIATURAS

CAINDR – Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional

CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

CDC – Comissão de Defesa do Consumidor

CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio

CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias

CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano

CEC – Comissão de Educação e Cultura

CFFC – Comissão de Fiscaliza Financeira e Controle

CFT – Comissão de Finanças e Tributação

CLP – Comissão de Legislação Participativa

CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

CME – Comissão de Minas e Energia

CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

CSPCCO – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família

CTASP – Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público

CTD – Comissão de Turismo e Desporto

CVT – Comissão de Viação e Transportes

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Bancadas parlamentares	35
Tabela 2 - Parlamentares selecionados	36
Tabela 3 - Tipos de eleitorado	40
Tabela 4 - Utilização de recursos disponibilizados pela mídia	43
Tabela 5 - Apresentação de emendas ao orçamento - Relativas ao ano de 2010 ..	45
Tabela 6 - Membros das comissões permanentes	47
Tabela 7 - Proposições apresentadas - Relativas ao período que corresponde às legislaturas de 2003-2007 e 2007-2011	49
Tabela 8 - Requerimentos de audiência pública (REQ) - Relativo ao período das legislaturas 2003-2007 e 2007-2011	51
Tabela 9 - Requerimentos de informações ao Executivo (RIC) - Relativo ao período das legislaturas 2003-2007 e 2007-2011	52
Tabela 10 - Pronunciamentos em Plenário - Discursos no Grande e Pequeno Expediente	54
Tabela 11 - Atividades predominantes de cada parlamentar	57
Tabela 12 - Frequência de atividades predominantes entre os parlamentares	59
Tabela 13 - Atuação predominante – conexão eleitoral	60

Sumário

1. Introdução.....	09
2. Objetivos e metodologia.....	11
3. Teorização sobre Conexão Eleitoral.....	13
3.1. Conceito de Conexão Eleitoral	13
3.1.1. Formas de Atuação Parlamentar nos Estados Unidos	20
3.2. A Conexão Eleitoral no Legislativo Brasileiro	26
3.2.1. Formas de Atuação Parlamentar no Brasil	32
4. Atuação Parlamentar na Câmara dos Deputados	34
4.1. Critérios de Seleção dos Parlamentares Reeleitos	34
4.2. Seleção das Formas de Atuação Parlamentar	38
4.3. Análise das Formas de Atuação Parlamentar	40
4.4. Quadros comparativos da Atuação Parlamentar	56
5. Conclusão	62
6. Bibliografia	66

1. Introdução

Ainda não finalizado o processo de apuração eleitoral referente ao pleito de 2010, o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – Diap, já parecia saber, bem antes até do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os resultados parciais em todo o país.

Na véspera, a mídia dava conta de que mais de 90% das previsões do Diap sobre os índices de reeleição para deputado federal costumam se confirmar. Como poderia o Diap antever com tanta precisão o comportamento do eleitor? Que critérios o órgão estaria a utilizar para fazer tais prognósticos? É curioso observar que os resultados gerais – em torno de 44% de renovação do quadro de parlamentares em todo o país – aproximaram-se muito das previsões do Diap, cuja margem de erro não chegou a 10%.

Entre esses acertos constava o campeão nacional em número de reeleições, o deputado pelo Rio Grande do Norte Henrique Eduardo Alves, que já contabiliza onze mandatos consecutivos. Qual é o segredo para tanto sucesso nas urnas? Onde se situaria o seu eleitorado fiel? Estaria esse êxito relacionado à filiação partidária? Semelhantes questões, para as quais se busca aqui alinhar possíveis respostas, continuam a embaraçar o roteiro eleitoral do país.

Foi também procurando esclarecer tais incógnitas que principiaram os estudos sobre a atuação parlamentar dentro do Legislativo estadunidense, a exemplo da pesquisa desenvolvida pelo cientista político David R. Mayhew, na década de 1970, sobre a organização legislativa norte-americana. Para tanto, infiltrou-se no Congresso daquele país durante um ano, ao fim do qual percebeu funcionar, naquela Casa, verdadeira estrutura organizada para garantir a reeleição, tão bem montada, segundo ele, que não caberia fazer qualquer tipo de alteração.

Essa teoria, que abrange as considerações do modelo distributivista de atuação parlamentar, recebeu o nome de Conexão Eleitoral, tendo em vista a intrínseca relação existente entre os representantes e o eleitorado.

É à luz desses pressupostos teóricos que, neste trabalho, procura-se apresentar

dados que possam vir a esclarecer alguns dos aspectos mais desconcertantes da atividade parlamentar brasileira.

Por estas plagas, foi no final da década de 1990 que se começou a privilegiar o estudo do modelo distributivista de Mayhew, ao entendimento de que aquele modelo poderia muito bem ser visualizado na organização do Parlamento nacional, haja vista, por exemplo, a premissa de que os parlamentares procuram repetir o resultado eleitoral de sucesso por meio de três atividades: propaganda (*advertising*), tomada de posição em relação a temas (*position-taking*) e reivindicação de crédito pela alocação de benefícios desagregados (*credit-claiming*) (Carvalho, 2003, p.35).

Em outras palavras, a conexão eleitoral só funcionará se o parlamentar mantiver-se sempre em evidência, falando em nome das bases e cultivando relação estreita com elas; se conseguir projeção institucional, ocupando cargos importantes no Legislativo; se tomar posições claras em assuntos polêmicos, mas sempre de acordo com as opiniões do “seu” eleitorado; se – e isso é o fundamental – conseguir levar o crédito pela liberação de recursos para obras na “sua” comunidade.

Nada parece mais sintonizado com a realidade contemporânea do Brasil! De fato, tais condicionantes parecem se encaixar perfeitamente – como mão à luva – ao mapa da atuação da grande maioria dos nossos parlamentares.

Por meio dessa mesma teoria, então, seria possível esclarecer as razões da reeleição no Brasil? Seria esse modelo, atribuído ao funcionamento do Legislativo norte-americano quase quatro décadas atrás, comum no Legislativo brasileiro?

Para responder a essas questões, serão examinados dados de 20 deputados federais que obtiveram êxito eleitoral no pleito de 2010, integrantes das bancadas evangélica, ruralista, sindicalista, empresarial, dos meios de comunicação e profissionais liberais, que não se enquadram em nenhuma das bancadas mencionadas. Esta análise terá como foco a atuação daqueles que obtiveram votação expressiva em 2010 em seus estados, entre aqueles com o maior número de mandatos parlamentares consecutivos. O comportamento desses parlamentares será observado sob o prisma das atividades definidas por Mayhew, relacionadas acima.

2.0. Objetivos e metodologia

O objetivo geral deste trabalho é apresentar alguns dados quantitativos concernentes às formas de atuação parlamentar de deputados federais que buscaram a reeleição em 2010 e alcançaram sucesso.

Com a pesquisa, procura-se responder, por meio de dados relativos às atividades desses deputados no Congresso e aos mecanismos institucionais que foram mais utilizados pelos parlamentares, a alguns questionamentos relevantes sobre o assunto: Que fatores são determinantes para que um candidato se reeleja? Será que esses deputados bem-sucedidos eleitoralmente têm certa forma padrão de atuação parlamentar? Se a resposta for positiva a algumas dessas questões, então que modos de atuação seriam? Que estratégias esses deputados utilizam pra atingir tal objetivo?

Como primeiro passo para responder a essas indagações, serão apresentados dados quantitativos das atividades parlamentares relacionados por Mayhew, aquelas desenvolvidas pelos parlamentares para alcançar a reeleição: propaganda, tomada de posição e alocação de recursos orçamentários.

Em seguida, proceder-se-á à análise do comportamento parlamentar no período que compreende as duas últimas legislaturas: 2003-2007 e 2007-2011, considerando-se até o final do ano de 2010. Nada obstante, uma vez que serão usados subsídios exclusivamente institucionais, deixará de ser considerada a forma de atuação parlamentar nas bases eleitorais desses deputados.

A pesquisa tem base empírica, pois procura apresentar o local, o momento e de que maneira essas formas de atuar se manifestam no espaço institucional em que se dá o processo legislativo. Quanto à abordagem, serão apresentados dados quantitativos.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa será bibliográfica e feita por meio de análise documental e bibliográfica de material. À luz do modelo teórico de Mayhew, procurar-se-á estabelecer correlação entre o modelo norte-americano e o modelo do Legislativo brasileiro.

Para alcançar o objetivo geral, pretende-se, primeiramente, determinar e conceituar as formas de atuação dos parlamentares e relacionando-as com aquelas

definidas pelo modelo teórico de Mayhew, a Conexão Eleitoral, de maneira a verificar se esses mecanismos são usados pelos parlamentares mais bem-sucedidos eleitoralmente.

Dados da Câmara dos Deputados, do DIAP e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) servirão como fontes de pesquisa.

O trabalho está dividido em três partes:

Parte I – Introdução

- apresentação da teoria norte-americana chamada Conexão Eleitoral;
- discussão das formas de atuação parlamentar no Legislativo norte-americano;
- análise da relação da teoria de Mayhew ao Legislativo brasileiro;

Parte II - Metodologia

- apresentação das formas de atuação parlamentar no Legislativo brasileiro;
- explicação sobre o modo de seleção dos parlamentares reeleitos;
- apresentação de tabelas com números relativos às formas de atuação parlamentar;
- apresentação de tabelas com comparativos entre os parlamentares;

Parte III - Conclusões

Os aspectos políticos e econômicos concernentes à atuação dos parlamentares não devem ser o foco deste trabalho, e sim os mecanismos institucionais por eles utilizados na atividade parlamentar.

3. Teorização sobre Conexão Eleitoral

3.1. Conceito de Conexão Eleitoral

David R. Mayhew estudou o comportamento legislativo, estabelecendo uma relação entre o detentor de mandato e seu eleitorado, que ele chamou de Conexão Eleitoral. Este conceito será utilizado neste trabalho para analisar as diferentes formas de atuação dos parlamentares brasileiros que buscam a continuidade na carreira política.

A obra de Mayhew teve como contexto o Congresso dos Estados Unidos no início da década de 1970. Conforme o autor, à época, nos Estados Unidos, esse tipo de estudo recebia subsídios principalmente da Sociologia. Concomitantemente, entretanto, havia estudiosos que relacionavam o comportamento legislativo a teorias econômicas, invocando, como guia para explicação, o que chamaram de *purposive behavior*, ou seja, um comportamento dentro do Legislativo que denotava interesse em se tirar algum tipo de vantagem.

O autor começa com uma afirmação categórica:

A discussão a seguir se fundamenta na convicção de que os congressistas dos Estados Unidos estão interessados em se reeleger – na verdade, de maneira abstrata, em nada mais.¹

Quatro pressupostos o levaram a essa conclusão: primeiramente, a observação de que “reeleição se encaixa bem com a realidade política”². Em segundo lugar, o fato de que a reeleição coloca o foco no indivíduo, em vez de em partidos políticos ou grupos de pressão. Em terceiro lugar, a circunstância de que a política pode ser mais bem estudada se vista como uma batalha entre homens pelo poder e suas consequências. E, por último – tido como o mais relevante – o entendimento de que a reeleição estabelece relação de responsabilização com o eleitorado, a conexão eleitoral.

Esse comportamento intencional seria o melhor caminho para o estudo do legislativo dos Estados Unidos, de acordo com Mayhew: “Eu vejo os congressistas dos

¹ Conforme o original: “*The discussion to come will hinge on the assumption that United States congressmen are interested in getting reelected – indeed, in their role here as abstractions, interested in nothing else*”. (Mayhew, 1974, p. 13)

² Conforme o original: “*it fits political reality rather well*” (Mayhew, 1974, p. 6).

Estados Unidos como seres com apenas um pensamento na mente: a reeleição”.³

Vale esclarecer que, no final do século passado, nos Estados Unidos, além da teoria apresentada por Mayhew para o estudo do comportamento parlamentar, conhecido como modelo distributivista, outras teorias surgiram, entre as quais a teoria partidária - segundo a qual os partidos constituem a unidade básica do parlamento, onde eles exercem pressão perante seus filiados e os partidos majoritários controlam a agenda do Legislativo; e a teoria informacional – para a qual as comissões são a unidade principal do Legislativo, e onde o parlamentar irá procurar obter conhecimentos especializados a respeito de temas específicos. As comissões teriam, assim, o poder de potencializar ou reduzir o poder individual de o parlamentar formular políticas públicas para o seu próprio interesse eleitoral.

No Brasil, no início da década de 1990, quando se iniciaram os primeiros estudos sobre o Legislativo, as investigações se limitaram ao estudo dos modelos distributivista e partidário, em torno, respectivamente, da ação dos parlamentares individuais e da coesão e poder de disciplina dos partidos (Carvalho, 2003, p.17).

Esta pesquisa terá como base a teoria distributivista de Mayhew, para quem o parlamentar é a unidade básica do parlamento, e sua relação com seu eleitorado configura o principal aspecto da atuação legislativa.

É de atentar para que, diferentemente do sistema eleitoral que vigora no Brasil, nos Estados Unidos vigora o sistema majoritário, conhecido como o do voto distrital, fato que reduz a dimensão geográfica do voto de cada representante. Assim, ao buscar a reeleição, o candidato norte-americano deverá convencer eleitores de localidade bastante reduzida, se comparado ao que ocorre no Brasil, onde, em virtude do sistema proporcional de lista aberta, o eleitorado de um único representante poderá, muitas vezes, estar disperso em grandes extensões territoriais, referentes a todo um estado federativo. O eleitorado brasileiro que se encontra no formato do distrital norte-americano corresponde a apenas cinquenta por cento de todo o eleitorado no Brasil. O restante do eleitorado, conforme se verá por meio das obras de Rojas de Carvalho e Barry Ames, poderá estar fragmentado e compartilhado.

³ Conforme o original: “*I shall conjure up a vision of United States congressmen as single-minded seekers of reelection*” (Mayhew, 1974, p. 7)

A fim de comprovar a existência, no Congresso norte-americano, do que chamou de conexão eleitoral, Mayhew procurou responder a três questões: A primeira: o Parlamento dos Estados Unidos seria local onde os membros desejam ficar quando lá chegam (Mayhew, 1974, p. 17)? Os dados coletados inicialmente levaram-no a acreditar que a resposta é positiva, já que em 1971, apesar da renovação, 20% dos parlamentares no Congresso norte-americano já estavam no décimo mandato⁴, indício de que alguns parlamentares buscavam prolongar seus mandatos por meio de uma carreira legislativa. E esse número de parlamentares de carreira vinha crescendo eleição após eleição, constatou Mayhew.

A segunda questão: os parlamentares, mesmo buscando a reeleição, excluiriam os outros objetivos em prol desse fim único (Mayhew, 1974, p. 17)? A resposta: muitos deles preservavam suas carreiras anteriores, dedicando-se às duas atividades, em geral compatíveis com o desempenho da atividade parlamentar. Entretanto, a atividade legislativa se sobrepunha a qualquer outra.

Mesmo que os congressistas só tivessem em mente a reeleição, eles estariam em condição, individualmente, de realizar qualquer ação para atingir esse objetivo? (Mayhew, 1974, p. 17) Para responder à terceira pergunta, o autor procurou distinguir quem são os atores principais na política: os congressistas ou partidos?

A resposta veio por meio da Teoria da Escolha Racional, de Anthony Downs, segundo a qual o processo político-eleitoral pressupõe a racionalidade dos atores que dele tomam parte, em que o governo procura maximizar o apoio político para a própria reeleição, os partidos buscam os votos, e os eleitores decidem como votar e como influir diretamente na elaboração de políticas governamentais.

Ao comparar o Congresso norte-americano e o Inglês, com relação à força dos partidos como atores políticos, Mayhew chegou ao seguinte quadro: Na Inglaterra - até porque se trata de país parlamentarista - o que se vê são partidos mais coesos e muita disciplina partidária, já que há um forte controle por pequenos grupos que formam a elite política. Ali, os congressistas não têm qualquer espaço fora da agremiação partidária, ou seja, a estrutura física dos gabinetes, espaço na mídia ou

⁴ Vale esclarecer que o mandato parlamentar na *House of Representatives* é de dois anos, e não de quatro como no Brasil.

recursos econômicos. Além do mais, todos os parlamentares querem impressionar o Primeiro Ministro, no sentido de obter cargos políticos mais importantes, os quais ficam nas mãos dos líderes partidários. Daí por que esse tipo de arranjo institucional funcionaria como um freio para os parlamentares que apresentem tendências ao comportamento individualista.

Enquanto isso, nos Estados Unidos, onde os partidos não são tão coesos e o regime é presidencialista, os congressistas procuram atuar individualmente, procurando mobilizar incentivos e recursos para conseguirem a indicação de seus nomes para as primárias. E para ilustrar tal conclusão, Mayhew cita certo deputado dos Estados Unidos: “Se dependêssemos da organização partidária para sermos eleitos, nenhum de nós estaria aqui.”⁵ O autor complementa:

O fato é que nenhuma abordagem teórica do Congresso norte-americano que posicione os partidos como unidades analíticas irá muito longe. Assim, só nos restam os congressistas individualmente, 535 homens e mulheres, em vez de dois partidos, como unidades a serem examinadas nas discussões que estão por vir.⁶

A maneira de atuação parlamentar nos Estados Unidos é uniforme, tendo em vista que o eleitorado americano se localiza em distritos, o que caracteriza o sistema distrital. No próximo capítulo, quando se analisar a atuação no Congresso brasileiro, ver-se-á que no Brasil o eleitorado se localiza de maneira bastante diversificada, fato este derivado do sistema eleitoral proporcional. Os distritos eleitorais brasileiros, no caso da eleição para a Câmara Federal, constituem unidades territoriais bem maiores do que os distritos norte-americanos.

Como é a relação que se estabelece, então, entre os congressistas e o seu eleitorado, a chamada Conexão Eleitoral? Segundo o autor, para definir em quem votar, o eleitor analisará as propostas de seu candidato e dos demais, irá comparar as propostas do seu antigo candidato, que procura a reeleição, e dos demais. É a diferença percebida por um ator político relevante sobre o que o seu candidato e o concorrente farão caso cada um deles seja reeleito que Mayhew denominou de

⁵ Conforme o original: “If we depended on the party organization to get elected, none of us would be here” (Mayhew, 1974, p. 26 e 27).

⁶ Conforme o original: “The fact is that no theoretical treatment of the United States Congress that posits parties as analytic units will go very far. So we are left with individual congressmen, with 535 men and women rather than two parties, as units to be examined in the discussion to come” (Mayhew, 1974, p. 27).

*“expected incumbent differential”*⁷ (Mayhew, 1974, p. 39).

Com base nesse conceito, Mayhew concluiu que o representante deve se preocupar, primeiramente, em contratar o que ele chama de “ator político relevante”⁸ (Mayhew, 1974, p. 39), que vem a ser aquela pessoa que irá prover sua campanha de recursos materiais ou humanos, de maneira a alcançar êxito na reeleição. Esse apoiador deverá transmitir ao eleitorado a imagem necessária adequada sobre o parlamentar, já que a maioria dos eleitores não faz a menor ideia do que o congressista faz em seu gabinete, segundo Mayhew.

O apoiador também é o responsável por reunir recursos financeiros para a campanha e observar a dimensão econômica de outras campanhas, de maneira a não permitir abusos dos adversários. É também quem se encarregará da organização ou logística da campanha, ou seja, as visitas às bases eleitorais e a participação em eventos políticos. Outro fator importante é a habilidade para se conseguir o apoio público às suas propostas, ou, em outras palavras, prestígio público. O candidato deve ficar atento às diferentes leituras apresentadas pelos apoiadores, de maneira a não permitir que haja propaganda negativa a seu respeito.

Vale esclarecer que, diferentemente do que ocorre no Brasil, o parlamentar norte-americano, para se candidatar, deve, primeiramente, passar pelas primárias, que ocorrem dentro do próprio partido. Somente depois de vencer a batalha intrapartidária é que o candidato irá concorrer às eleições.

De certa forma, a questão partidária nos Estados Unidos é resolvida antes do processo eleitoral. Ou seja, o candidato é avaliado pelo partido a atuar de forma individualista, exatamente porque assim é mais fácil manter o contato com os eleitores, uma vez que o voto é majoritário. O poder dos partidos acaba sendo limitado pelo sistema eleitoral. Daí por que não se afigura como simples escolha dos norte-americanos serem mais individualistas, já que o sistema eleitoral majoritário leva a isso.

Ainda de acordo com Mayhew, mostra-se preferível ao congressista apresentar

⁷ A diferença percebida por um ator político relevante entre o que um congressista ou o outro candidato fará caso seja reeleito

⁸ Conforme o original: *“relevant political actor”*

comportamento conservador do que procurar inovar, haja vista o pensamento de que a manutenção das atitudes externadas na campanha anterior - que proporcionaram o sucesso eleitoral - pode significar êxito na campanha atual. A inovação só será bem vinda em caso de grande ameaça de perda eleitoral. Somente nesse caso vale a pena arriscar.

Finalmente, o ponto principal da teoria de Mayhew: todo congressista, esteja seguro de sua reeleição ou diante da ameaça de derrota eleitoral, precisa ficar atento a três tipos de atividades, às quais deve estar engajado todos os dias, durante todo o mandato. São elas: *advertising* (pg. 49), *credit claiming* (pg. 52) e *position taking* (pg. 61) - respectivamente, propaganda, alocação de benefícios desagregados e tomada de posição sobre temas.

A propaganda foi definida como o esforço para divulgar o nome do congressista perante o eleitorado, de maneira a criar imagem favorável por meio de mensagens com pouco ou nenhum conteúdo específico. Nas palavras de Mayhew:

Uma atividade é a propaganda, definida aqui como qualquer esforço para divulgar o nome de alguém perante o eleitorado, de modo a criar uma imagem favorável, mas por meio de mensagens com pouco ou nenhum conteúdo.⁹

A segunda atividade, a “alocação de benefícios desagregados”, foi definida como a ação que gera a crença, em atores políticos relevantes, de que o congressista é o responsável pela concretização de políticas públicas perante os dirigentes, em ambiente local ou nacional. Segundo Mayhew:

A segunda atividade deve se chamar alocação de recursos, definida aqui como a ação que irá gerar a crença em um ator (ou atores) político relevante de que alguém é pessoalmente responsável por realizar alguma ação do governo, ou uma de suas unidades, que seja considerada desejada.¹⁰

A terceira atividade, aqui chamada “tomada de posição”, foi definida como a declaração pública de opinião sobre qualquer tema de interesse dos atores políticos.

⁹ Conforme o original: “One activity is advertising, defined here as any effort to disseminate one’s name among constituents in such a fashion as to create a favorable image but in messages having little or no issue content.” (Mayhew, 1974, p. 49).

¹⁰ Conforme o original: “A second activity may be called credit claiming, defined here as acting so as to generate a belief in a relevant political actor (or actors) that one is personally responsible for causing the government, or some unit thereof to do something that the actor (or actors) considers desirable.” (Mayhew, 1974, ps. 52 e 53).

Ou, nas palavras de Mayhew:

A terceira atividade na qual os congressistas se engajam pode se chamar tomada de posição, definida aqui como a declaração pública de opinião sobre qualquer tema que possa ser de interesse dos atores políticos.¹¹

Mayhew concluiu que as três atividades são essenciais para quem busca a reeleição, embora essas ferramentas sejam utilizadas de maneiras diferentes, e com ênfases diversas, de acordo com o tipo de eleitorado do parlamentar, como se verá a seguir.

¹¹ Conforme o original: *“The third activity congressmen engage in may be called position taking, defined here as the public enunciation of a judgmental statement on anything likely to be of interest to political actors.”* (Mayhew, 1974, p. 61).

3.1.1. Formas de atuação parlamentar nos Estados Unidos

Neste título detalhar-se-á cada uma das formas de atuação apresentadas por Mayhew: propaganda, alocação de benefícios desagregados e tomada de posição sobre temas.

Para demonstrar, de maneira simplificada, como a adoção de cada qual dessas formas de atuação funciona, Mayhew apresentou, a título de exemplificação, o caso do senador republicano Strom Thurmond, do estado norte-americano de Carolina do Norte.

Em 1971, em reação à vitória de um governador do Partido Democrata em seu estado, onde se observava que o porcentual do eleitorado negro aumentava a cada pleito, o senador Strom adotou imediatamente três medidas: contratou dois secretários particulares negros para trabalhar em seus gabinetes - um no estado e outro em Washington DC -, anunciou a apresentação de projetos que previam a defesa dos direitos dos negros e manifestou-se publicamente a respeito de questões raciais. Essas três providências representam os três fundamentos da obra de David Mayhew: propaganda, alocação de crédito e tomada de posição sobre temas.

A primeira das atividades apresentada, a propaganda, faz-se pela divulgação das qualidades pessoais do parlamentar, com ênfase em sua experiência, conhecimentos, habilidades, responsividade, interesse, transparência, sinceridade, independência e qualidades do tipo. Ele precisa criar um nome, uma marca a ser lembrada. A atividade de propaganda deve ser incessante, tendo em vista a necessidade de manter seu nome sempre lembrado, a fim de conservar os eleitores antigos e angariar novos.

Para tanto, deve utilizar algumas estratégias e adotar rotina padrão: visitas frequentes a sua base eleitoral, palestras de caráter técnico em seus distritos, envio de boletins informativos sobre temas diversos e suas atividades políticas, aparições no rádio e televisão, envio de malas-direta com questionários, aparição em colunas de opinião em jornais, bem como cartas de condolências e congratulações.

A segunda atividade, definida como alocação de benefícios desagregados, refere-se às ações que, na política brasileira, ficaram conhecidas como “toma-lá-dá-

“cá”, e nos Estados Unidos recebem a expressão “pork barrel”, que significa projeto governamental que rende benefícios localizados - “pork” significa recursos, ou seja, obras ou empregos públicos utilizados pelos políticos como instrumentos clientelísticos, voltados mais para as vantagens políticas do que para o interesse público. De maneira literal, a expressão significa “barril de porco”, numa referência aos restos dos porcos que eram jogados aos escravos e que, no caso do Brasil, deram origem à feijoada, ou seja, as sobras. É o que, segundo Mayhew, mais se assemelha à Teoria da Escolha Racional de Downs, segundo a qual o parlamentar age sempre com interesse em tirar algum proveito.

Essa atividade prevê a busca de verba perante o Executivo para distribuí-la à comunidade por meio de benfeitorias, principalmente na forma de obras. Não basta, no entanto, apenas conseguir a verba. É preciso que a obra seja executada. E é necessário que ambas as ações cheguem ao conhecimento do eleitorado e que fique claro a esse eleitorado que houve a interferência do parlamentar para que ocorresse essa específica realização. Tal relação é essencial.

Para isso, o parlamentar vai precisar atuar em várias frentes, começando pela apresentação de emendas que beneficiem o seu distrito, fazendo gestão junto ao Executivo para conseguir a concretização dessa obra.

Outra frente de ação refere-se aos atendimentos particularizados na área da assistência social, o chamado *casework*¹². Nesse sentido, o parlamentar precisará dispor de certo aparato burocrático em seu gabinete para produzir os efeitos desejados à comunidade.

Muitas vezes, para atender às demandas da comunidade, será necessária a produção de novas leis. Para tanto, deverá elaborar projetos de lei e acompanhá-los, com vista à aprovação, sempre deixando bem clara sua participação como ator responsável por mais essa realização. Entretanto, nesse sentido, por vezes ele terá de atropelar acordos partidários em função de uma ação individualista, para agradar a seu eleitorado e manter a reputação de bom provedor perante a comunidade.

¹² Milhares de favores que os gabinetes do Legislativo prestam e que normalmente não requerem ação legislativa. Estudantes secundaristas demandam material para ensaio, soldados pedem licenças especiais, pensionistas requerem a localização de cheques perdidos, governos locais demandam

Por fim, é necessário que o parlamentar tenha bastante cuidado para não atribuir a si obras em demasia, muitas vezes desnecessárias. Ele precisa saber distinguir o que é válido e interessante para o eleitorado do que não é. Atitudes equivocadas nesse sentido podem gerar ceticismo perante o eleitorado, segundo Mayhew.

A terceira atividade na qual o candidato deve estar bastante engajado é a tomada de posição, que deve, preferencialmente, ter a característica de ser um voto aberto¹³. O melhor tipo de declaração para atingir o eleitorado é aquela que prescreve ações relevantes ao governo, bem como os meios para alcançar essas realizações.

Segundo Mayhew, no momento em que o parlamentar toma posição a respeito de temas diversos, procede como mero palestrante, e não na condição de realizador de qualquer ação. Suas declarações devem apresentar conteúdo diferenciado para cada plateia que o escuta num determinado momento. Plateias diferentes requerem enfoques diferentes sobre temas iguais.

O tipo de declaração ou palestra também difere quanto ao meio de comunicação utilizado, seja televisão, jornal escrito, rádio, *press releases* ou notas em livros.

No caso específico do Congresso norte-americano, Mayhew concluiu que os gabinetes, geralmente, quando se trata de questões controversas, apresentam dois documentos ao público, com enfoques diferentes, um favorável e um outro contrário, de maneira sutil, sem exatamente manifestar-se contrariamente ao tema, o que requer muita versatilidade, agilidade e talento.

E o ponto mais importante de todos, segundo Mayhew, quando se trata de declaração pública, é ter uma postura conservadora:

Provavelmente, a melhor estratégia de tomada de posição para a maioria dos congressistas, na maioria das vezes, seja ser conservador – apegar-se a suas posições do passado quando possível e agarrar-se a novas com grande cautela, quando necessário.¹⁴

informações, e assim por diante. (Ames, 2003, p. 152)

¹³ No inglês recebe a denominação de “roll call vote” (Mayhew, 1974, p. 61)

¹⁴ Conforme o original: “Probably the best position-taking strategy for most congressmen at most times is to be conservative - to cling to their own positions of the past where possible and to reach for new ones with great caution where necessary.” (Mayhew, 1974, p. 67)

Embora esse comportamento conservador seja o mais indicado, em situações de iminência de derrota é sugerida também uma ação inovadora, de maneira empreendedora.

Entretanto, apesar de toda preocupação quanto a declarações, o efeito delas sobre o eleitorado é muito difícil de ser medido. Não se pode garantir que certa manifestação pública atingiu os objetivos sobre o eleitorado. Elas podem, inclusive, gerar a perda do eleitorado antigo, mas angariar novos eleitores. As variáveis que determinam o ganho ou a perda do eleitorado são muitas e difíceis de serem determinadas com exatidão.

Consoante Mayhew, as três atividades são importantes para quem busca a reeleição, embora essas ferramentas sejam utilizadas de maneiras diferentes, e com ênfases diversas, de acordo com o objetivo do congressista, bem como o perfil e posição geográfica de seu eleitorado. Essas diferenças deverão ser detalhadas no item a seguir, que irá tratar da Conexão Eleitoral no Brasil, tendo em vista que o aspecto geográfico do voto no Brasil distingue-se bastante do voto distrital nos Estados Unidos.

Para realizar essas atividades essenciais à repetição do mandato, o parlamentar norte-americano conta com estrutura congressual muito boa:

a organização do Congresso satisfaz de forma irrepreensível às necessidades eleitorais de seus membros. Em outras palavras, se um grupo de planejadores se sentasse junto e tentasse desenhar um par de assembleias nacionais americanas com o objetivo de servir à necessidade eleitoral de seus membros, ano a ano, dificilmente seriam pressionados a melhorar o que existe hoje.¹⁵ (tradução de Carvalho, 2003, p. 35)

Ademais, no Congresso norte-americano nota-se engajamento geral de ajuda mútua entre os parlamentares.

A estrutura que atende aos parlamentares no Congresso norte-americano se constitui de três unidades de apoio: os gabinetes, as comissões e os partidos.

Todos os gabinetes no Congresso norte-americano recebem os mesmos recursos generosos, tanto no que se refere a itens materiais como quanto a recursos humanos, independentemente da agremiação partidária a que pertencem ou qualquer

¹⁵ Conforme o original: *“The organization of Congress meets remarkably well the electoral needs of its members. To put it another way, if a group of planners sat down and tried to design a pair of American national assemblies with the goal of serving members’ electoral needs year in and year out, they would*

outra espécie de qualificação, como é o caso da *seniority*¹⁶, tão valorizada naquele Congresso.

As comissões são ótimo espaço para os parlamentares apresentarem plataformas. Por serem muitas as comissões e subcomissões, os parlamentares têm, ali, a oportunidade de se dedicarem a temas específicos, de maneira que há espaço para todos trabalharem em áreas distintas, atribuindo a si, perante seus distritos, o crédito por causas por eles defendidas, o chamado *credit claiming*. Ali os parlamentares também têm mais espaço para se manifestarem a favor e contra temas de seu interesse.

É dentro das comissões que os parlamentares fazem tráfico de benefícios particularizados, troca de favores ou o que os americanos chamam de *logrolling*¹⁷. Segundo Mayhew, no parlamento norte-americano, no ambiente das comissões permanentes, os parlamentares adotam tacitamente uma “norma de vantagem mútua”¹⁸.

Certa atividade muito comum dentro das comissões do Congresso norte-americano é o conhecido *lobby*¹⁹, realizado por grupos de pressão, que não é bem visto no Congresso brasileiro. Ali, o *lobby* é atividade corriqueira, institucionalizada, legalizada. Os recursos provenientes de *lobby* são contabilizados normalmente.

A terceira unidade básica é representada pelos partidos, que, conforme Mayhew, são moldados para atender às necessidades eleitorais dos membros e são mais importantes pelo que não fazem do que pelo que fazem.

Isso ocorre porque os partidos não impõem muitas cobranças aos filiados, além do fato de que a pressão que estabelecem aos deputados é mínima. A vitória de cada parlamentar no pleito eleitoral, nas primárias e nas gerais, já atribui a cada membro, por si só, um título e independência para chegar a Washington de cabeça erguida, e

be hard pressed to be improved on what exists.” (Mayhew, 1974, p. 81 e 82)

¹⁶ Termo que designa os parlamentares mais antigos dentro do Congresso, com maior número de mandatos.

¹⁷ Termo que designa a troca de favores dentro do Parlamento.

¹⁸ Conforme o original: “*norm of mutual advantage*” (Mayhew, 1974, p. 90)

¹⁹ Grupos organizados que, embora tratem de influenciar na distribuição de recursos dentro de uma sociedade, seja para mantê-la ou para mudá-la a seu favor, não participam diretamente do processo

proclamar-se democrata ou republicano. Cada parlamentar é dono das próprias opiniões e decisões.

Ali, os líderes partidários são escolhidos para fazerem favores, organizarem a agenda e defender as rotinas institucionais já estabelecidas.

Ainda sobre o cenário norte-americano de fins da década de 1970, Mayhew observou um Congresso em que os parlamentares tanto tinham receio de se manifestar contrariamente aos interesses de seu eleitorado, quanto de participar de votações relevantes que pudessem causar prejuízo eleitoral, como, por exemplo, aqueles que propõem o aumento de impostos. Verificou mais mobilização entre os parlamentares do que ação propriamente dita: certo interesse apenas em marcar posição em temas gerais, a não ser quando se tratava de propostas relacionadas a benefícios particularizados. Nesses casos, eles se mostravam muito atuantes, já que podiam vislumbrar o atendimento do objetivo de atribuir a si algum ganho positivo perante o eleitorado.

Em síntese, Mayhew observou no Congresso norte-americano um baixo índice de empenho dos deputados em votar propostas e implementar políticas públicas, ao mesmo tempo em que observou muito particularismo, clientelismo e atendimento a grupos organizados. Enfim, percebeu naquele Congresso muita exposição dos deputados, mas pouca ação concreta.

3.2. A Conexão Eleitoral no Legislativo brasileiro

Não parecerá surpresa a ninguém a afirmação de que há diferenças gritantes entre as formas como atuam os parlamentares nos Legislativos norte-americano e brasileiro, tendo em vista as diversidades de toda ordem entre as duas nações.

Apesar de todas as diferenças, as primeiras pesquisas sobre o Legislativo no Brasil - iniciadas no período pós-constituente de 1988 - basearam-se nos estudos do Legislativo norte-americano, mais especificamente nos estudos de David Mayhew, sobre a conexão eleitoral.

Nas palavras de Carvalho, a identificação que se deu entre os dois legislativos ocorreu devido à:

localização de elementos análogos àqueles identificados no Congresso norte-americano: a baixa institucionalização dos partidos, o particularismo legislativo e, sobretudo, o predomínio do voto personalizado na arena eleitoral. (Carvalho, 2003, ps. 20/21)

Entretanto, as disparidades entre os dois legislativos são muito grandes, tendo em vista as diferenças nos campos social, cultural, econômico, geográfico, demográfico, bem como no que respeita à estrutura no Parlamento e ao sistema eleitoral dos dois países.

Interessam, para o presente trabalho, as dissemelhanças quanto aos aspectos estruturais no Parlamento e aos sistemas eleitorais vigentes nos dois países.

As anotações deste capítulo baseiam-se especialmente em obras dos cientistas políticos Barry Ames, Nelson Rojas de Carvalho e Marcelo Lacombe. O objetivo é fazer a correlação entre a forma de atuação parlamentar no modelo distributivista norte-americano e no Congresso brasileiro, procurando localizar aspectos que apresentem indícios de conexão eleitoral no Parlamento brasileiro, por meio das análises dos estudiosos sobre o tema.

No item 3.1., a estrutura do Congresso estadunidense de meados da década de 1970 foi detalhada por David Mayhew. Aqui, far-se-á um paralelo entre a estrutura daquele Congresso e a estrutura atual do Congresso brasileiro, no que se refere especificamente à maneira como o modelo distributivista afeta a atividade parlamentar.

Considerando-se tantas diferenças entre os legislativos, parece conveniente começar essa análise pela crítica de Samuels (apud Carvalho, 2003, p. 51) à conexão eleitoral, embasada no argumento de que o índice de reeleição é baixo e que não há interesse parlamentar na reeleição. Mainwaring pondera com o entendimento de que a premissa mayhewiana da conexão eleitoral deve ser vista segundo as peculiaridades do Brasil:

Ora, a ponderação de Samuels deixa de se justificar se entendemos, como Mainwaring (1999), as trajetórias políticas no Brasil de forma mais lata, adaptando-se a premissa mayhewiana a nossas peculiaridades: no caso brasileiro, buscar-se-ia sobretudo a maximização de carreiras políticas; a reeleição para o Congresso deve ser entendida a partir desse enquadramento: se para grande parcela dos atores políticos o retorno ao Legislativo não consiste em objetivo último, representa sem qualquer dívida escala fundamental de passagem para cargos mais valorizados, como postos no Executivo. (Mainwaring apud Carvalho, 2003, p. 51)

De fato, à primeira vista, afigura-se bem conveniente adaptar esse modelo à realidade brasileira. O próprio Barry Ames, que defende o diagnóstico da conexão eleitoral, o faz com toques que o adaptam à realidade brasileira.

Item por item, portanto, cabe analisar cada um dos pontos da teoria mayhewiana em relação ao Brasil, a começar pelo exame da influência que a representação proporcional do voto aberto, em vigor no Brasil, acarreta na atuação dos deputados federais.

A principal diferença que pode ser observada entre os dois sistemas está na geografia do voto. Enquanto nos Estados Unidos a base eleitoral de um deputado federal se situa em distritos limitados, com extensões territoriais razoavelmente pequenas, no Brasil esse mesmo eleitorado pode estar disperso em áreas bastante extensas. Esse fato irá diferenciar completamente a estratégia de atuação dos políticos nesses dois parlamentos. Vale destacar que, nos Estados Unidos, essa regra não serve para os políticos em geral, tais como, por exemplo, os vereadores.

Como já foi falado, o deputado norte-americano, para se eleger, precisa passar primeiramente pelas primárias. Passada essa primeira fase, ele irá concorrer em seu distrito como candidato único de seu partido. Quando o eleitor vota em seu partido, vota nele. E o parlamentar, para se eleger, deverá receber a maioria dos votos no distrito.

No Brasil, os eleitores escolhem seus deputados a partir de lista aberta. Cada partido apresenta número indefinido de candidatos. Ao darem seu voto a certo candidato, os eleitores estarão votando também no partido, o qual computará todos os votos dados à agremiação ou à coligação partidária e, por meio de média numérica determinada pela legislação eleitoral, verá serem eleitos os deputados mais votados dessa listagem. Cada determinado número de votos recebidos vale um deputado eleito. Essa é a razão por que partidos pequenos têm pouca chance de alcançar quociente eleitoral mínimo para eleger um único deputado unem-se formando coligações para, só assim, serem capazes de eleger representantes.

Essas coligações fazem-se principalmente por interesses eleitoreiros e não por identificação ideológica. Pela precariedade com que se formam, essas coligações - cujo único intuito é o de eleger representantes -, desfazem-se com muita facilidade após finalizado o processo eleitoral. Esse fato, muito corriqueiro na política no Brasil, reflete a baixa identidade partidária e, conseqüentemente, a independência dos candidatos, o que gera condições favoráveis à predominância de parlamentares individualizados. Vota-se, em geral, no candidato, não no partido, como comprovam estudos realizados por Ames, no sentido de que ao eleitor, em geral, não interessa muito a agremiação partidária. Ele vota no candidato. Daí por que mudanças partidárias são tão comuns em nosso país.

A propósito da pressão que os partidos fazem sobre seus filiados, a cuja ação Mayhew atribui importância insignificante, Cintra e Lacombe apresentam estudos em que constatam serem os índices de disciplina partidária no Brasil bem superiores ao que se crê, ressaltando que a maneira como os líderes partidários exercem influência sobre os representantes se dá por meio do uso de patronagem e clientelismo:

Ao votarem disciplinadamente, os parlamentares credenciam-se para levar benefícios individualizados ao eleitorado e esses benefícios lhes valem a reeleição sem que o partido seja necessário nessa etapa. O Executivo usa dessa competência estrategicamente, para premiar os parlamentares fiéis. (Avelar, 2007, p. 161).

Os partidos funcionam como intermediários dos representantes entre o Legislativo e o Executivo e são necessários para que os representantes consigam ter seus recursos liberados. Ao votarem disciplinadamente, credenciam-se para levar benefícios individualizados ao eleitorado.

Entretanto, Ames pondera, a respeito da fidelidade partidária, com o argumento de que o voto em concordância com orientação partidária nem sempre significa que o parlamentar agiu sob pressão. Pode também representar ideologia própria do parlamentar. Os deputados bem votados, assim como nos Estados Unidos, podem impor mais sua vontade.

Eleger-se no Brasil não é tarefa fácil. Seria essa constatação causa ou consequência da alta taxa de renovação no Congresso? Que estratégias seriam mais eficazes para se alcançar o objetivo da reeleição? Onde se situaria o eleitorado, principalmente quando se trata das grandes extensões territoriais dos estados maiores?

Estudos realizados por Ames (2003) apontaram para diferentes estratégias de atuação de deputados em campanhas eleitorais, de acordo com a localização de seu eleitorado, tendo em vista que este se distribui por toda a extensão do estado, diferentemente dos Estados Unidos, onde o “sistema distrital produz distritos com a mesma configuração espacial” (Carvalho, 2003, p. 58). Para chegar a tal conclusão, o autor criou taxonomia baseada na combinação entre a força de penetração vertical e a extensão horizontal dessa mesma votação. A combinação desses critérios gerou quatro células, conforme bem resume Carvalho, que também apresentou estudos sobre a geografia do voto:

Assim, os deputados brasileiros podem ter por base espacial: a) municípios **concentrados/dominados** (grifos nossos) – trata-se aqui do clássico reduto brasileiro, no qual um deputado domina um grupo de municipalidades contíguas. Esse primeiro padrão espacial estaria associado a perfis específicos de carreira política, em particular, aos representantes que ocuparam cargos municipais de prefeito ou vereador; b) municípios **concentrados/partilhados** – trata-se, nesse segundo caso, das áreas metropolitanas, das grandes cidades como São Paulo, com colégios eleitorais tão numerosos, que elegem diversos representantes; c) municípios **espalhados/divididos** – esse padrão espacial reflete o perfil de votos de representantes cujas bases são numericamente pouco expressivos em um só ou poucos municípios, como os representantes de grupos étnicos ou religiosos; d) municípios **espalhados e dominados** – esse último padrão é aquele de representantes que fazem negócios com chefes políticos locais, em áreas diversas do estado; acha-se fortemente associado, em termos de perfil de carreira, a representantes que passaram por postos de poder capazes de fornecer benefícios desagregados, como as secretarias de estado e, do ponto de vista regional, apresenta maior incidência na região nordestina. (Carvalho, p. 58-59, 2003)

Baseado nessa taxonomia, o representante, conhecendo o seu eleitorado,

atuará para “contentar suas clientelas” (Carvalho, 2003, p. 33).

Entretanto, diante de mapa eleitoral tão complicado, seria possível ao representante estabelecer onde realmente se situa o seu eleitorado? Algum deles pode determiná-lo com segurança, tendo em vista esse caráter multifacetado do eleitorado?

Carvalho afirma que a estratégia eleitoral a ser adotada pelos legisladores segue dois padrões:

de um lado, a ênfase, por parte dos legisladores, na implementação de políticas particularistas, a priorização de políticas distributivistas, nos termos de Lowi (1972), ou de políticas com custos difusos e benefícios concentrados, nos termos de Wilson (1973). De outro lado, a precisão e **limitação** (grifo do autor) geográfica da população-alvo definem o segundo aspecto da política distributivista. (Carvalho, 2003, p. 36)

A esse respeito, Santos (Santos apud Carvalho, 2003, p. 51) apresenta sua crítica no sentido de que a conexão eleitoral, tal qual descrita por Mayhew, é impossível no Brasil, já que aqui os representantes não dispõem de dados precisos sobre seu eleitorado, mesmo porque, conforme o autor, a maioria se elege pela média, com votos provenientes do quociente eleitoral. Pode até ser que conheçam sua base eleitoral, mas não podem dizer a origem do restante dos votos que o elegeram, ideia que Carvalho (Santos apud Carvalho, 2003, p. 51) contesta, com a argumentação de que o representante, mesmo se eleito pelo quociente eleitoral, possui uma base eleitoral fixa, de onde provém a votação personalizada. É essa que estaria a contar para o uso de sua estratégia eleitoral.

Ames apresentou uma série de dados a respeito da atuação parlamentar durante as legislaturas de 1991-1994 e 1995-1998, em cada uma das situações geográficas da taxonomia que ele mesmo criou. Sua análise, no entanto, se limitou ao exame da atuação no que se refere ao número de emendas ao orçamento apresentadas pelos parlamentares em situações distintas. Também observou que apenas 50% dos votos no Brasil assumem as características do voto distrital norte-americano. Os demais afiguram-se com características bem diversas. Sobre esse tema, Carvalho também apresentou extenso estudo sobre a atuação parlamentar segundo cada uma das categorias descritas por Ames.

Outra crítica ao modelo de Mayhew vem de Samuels (Pereira e Rennó, 2001),

para quem a diferença no sucesso eleitoral não vem das estratégias de propaganda, tomada de posição, nem alocação de recursos, mas do tamanho da campanha, ou seja, do dinheiro empregado durante a campanha eleitoral.

Essa argumentação foi condenada por Pereira e Rennó após estudos dos resultados das eleições de 1998 para deputado federal, na qual foram registrados casos de candidatos que investiram mais e não foram eleitos. Ademais, os autores acreditam que o Legislativo é utilizado pelos representantes como meio para defender os interesses de seus estados na Câmara e deixar uma imagem positiva perante o eleitorado.

Quanto à importância das comissões parlamentares, Lacombe observou, no Legislativo brasileiro, haver estrutura assemelhada à existente nos Estados Unidos, onde, concebidas para aumentar a eficiência do trabalho legislativo, acabam se tornando verdadeiras plataformas de visibilidade do político perante o eleitorado, pois ali são criadas dimensões particulares de políticas, e o parlamentar pode escolher a área de política em que deseja atuar. As comissões são, no final das contas, segundo o autor, foros para atender a interesses particulares; são locais onde prevalece a regra de reciprocidade entre os parlamentares.

A formação das comissões, entretanto, difere, no caso brasileiro e norte-americano, quanto à escolha dos membros. No Brasil, a constituição das comissões muda anualmente: os líderes indicam os nomes dos membros que irão ocupá-las, seguindo os critérios de proporcionalidade entre os partidos. Já nos Estados Unidos, o partido que ganha as eleições tem direito de escolher o comando de todas as comissões. Além do mais, o deputado sênior conta com a prerrogativa de permanecer indefinidamente no comando da comissão que estiver ocupando, na qual adquiriu a especialização.

No que tange à força dos partidos nos Estados Unidos e no Brasil, é de observar que, no Brasil, segundo a maioria dos cientistas políticos, os partidos alcançam razoável disciplina partidária de seus membros.

3.2.1. Formas de atuação parlamentar no Brasil

No capítulo 3.1.1., tratou-se das formas de atuação parlamentar no Congresso dos Estados Unidos que David Mayhew descreveu como necessárias ao sucesso eleitoral.

Neste item, serão apresentadas diferentes maneiras com que os parlamentares atuam no Congresso brasileiro.

Convictos da existência de conexão eleitoral no Parlamento brasileiro, Pereira e Rennó (2001), em estudo realizado sobre as eleições no Brasil de 1998 para a Câmara dos Deputados, apresentam duas categorias de atuação estratégicas para os representantes que pleitearam a reeleição: variáveis locais, aquelas diretamente relacionadas a suas bases eleitorais; e variáveis nacionais, aquelas atinentes ao trabalho legislativo visando a ações nacionais. A conclusão de que os parlamentares no Congresso brasileiro se comportam de maneira similar àqueles norte-americanos está sintetizada no seguinte trecho:

O comportamento dos parlamentares na Câmara dos Deputados segue padrão similar ao descrito por Mayhew (1974) e Hall (1966) acerca das motivações individuais dos congressistas na *House of Representatives* nos EUA (Pereira e Rennó, 2001)

Conforme a nomenclatura criada por Pereira e Rennó, as variáveis locais dizem respeito, principalmente, à apresentação de emendas individuais ao orçamento e à verba empregada na campanha, em torno das quais se concentrariam todas as ações tendentes a gerar algum benefício às bases eleitorais dos parlamentares.

Ainda de acordo com os autores, as variáveis nacionais concernem à participação em sessões da Câmara, e à apresentação de projetos. Também nesse âmbito se enquadrariam a ocupação de cargos na Mesa e a participação nas comissões da Casa, bem como a assunção como líderes de bancada – atividades a caracterizar o aspecto que Mayhew definiu como tomada de posição com relação a temas (*position taking*) e propaganda (*publicity*); as primeiras - variáveis locais - diriam respeito à alocação de recursos (*credit claiming*).

Se for possível detalhar todos os tipos de atividades relacionados a cada qual dessas variáveis, em sentido geral, então há de se perceber todo o leque de atividades que os parlamentares devem desenvolver no sentido de obterem sucesso eleitoral.

No contexto da obra de Mayhew, as emendas ao orçamento são a principal variável. Elas representam o instrumento particularista que Mayhew aponta como de maior relevância na Teoria da Conexão Eleitoral. Por meio da apresentação de emendas, os parlamentares procuram destinar benefícios para suas bases eleitorais e reclamar os créditos a si.

A propaganda, na Câmara dos Deputados, faz-se por meio de vários instrumentos: malas-direta, sítios pessoais do parlamentar, *blogs*, participação em redes sociais, presença em programas de televisão, artigos em jornais escritos, aparições na TV e no Jornal da Câmara, aparições em eventos, etc. Todos esses meios são utilizados pelos parlamentares para apresentar o próprio trabalho realizado no Congresso.

A tomada de posição se dá mediante pronunciamentos nas comissões e em Plenário, pela apresentação de proposições, requerimentos de audiência pública (REQ) e requerimentos de informação ao Executivo (RIC), participação em entrevistas e programas de televisão e qualquer outra manifestação pública de opinião sobre temas diversos.

No item a seguir, mostrar-se-á, detalhadamente, com dados numéricos, como se dá a atuação de cada um dos parlamentares selecionados para o presente estudo.

4. Atuação Parlamentar na Câmara dos Deputados

4.1. Critérios de seleção de parlamentares reeleitos

Para realizar a seleção, foram escolhidos deputados que integram todas as maiores bancadas presentes no Congresso, que são as bancadas evangélica, empresarial, sindical, ruralista e dos meios de comunicação, segundo informações disponibilizadas no sítio do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – Diap²⁰, bem como parlamentares que, por serem profissionais autônomos, não pertencem a nenhuma delas.

Ademais, reconhecendo o merecido valor da participação na lista dos “Cabeças”²¹ do Congresso, elaborada pelo Diap, foram selecionados, na medida do possível, parlamentares que compõem essa listagem.

Todas as consultas aos dados relacionados às eleições de 2010 foram realizadas no sítio oficial do TSE (www.tse.gov.br), na Secretaria-Geral e no Centro de Documentação e Informação – Cedi, da Câmara dos Deputados, e no sítio do Diap.

O último pleito para a Câmara dos Deputados resultou em 287 parlamentares reeleitos, dos 407 que se candidataram a deputado federal. Os demais, ou seja, 106 deputados, não se candidataram ao mesmo cargo, ou porque desistiram, ou porque se candidataram a outro cargo, no Legislativo ou no Executivo. Foram 37 os desistentes e 16 os que se elegeram senadores. Vários outros abriram mão da atividade legislativa para concorrerem a cargos do Executivo nacional ou estadual.

A amostra dos deputados federais selecionados para o presente trabalho foi obtida conforme o detalhamento a seguir:

1. Foram escolhidos os parlamentares reeleitos com votos individuais - com o maior

²⁰ Órgão que fiscaliza o desempenho de deputados e senadores, acompanha a conjuntura política nacional e publica estudos sobre o tema.

²¹ Os “Cabeças” do Congresso Nacional são, na definição do DIAP, aqueles parlamentares que conseguem se diferenciar dos demais pelo exercício de todas ou algumas das qualidades e habilidades aqui descritas. Entre os atributos que caracterizam um protagonista do processo legislativo, destacamos a capacidade de conduzir debates, negociações, votações, articulações e formulações, seja pelo saber, senso de oportunidade, eficiência na leitura da realidade, que é dinâmica, e, principalmente, facilidade para conceber idéias, constituir posições, elaborar propostas e projetá-las para o centro do debate, liderando sua repercussão e tomada de decisão. Enfim, é o parlamentar que, isoladamente ou em conjunto com outras forças, é capaz de criar seu papel e o contexto para desempenhá-lo. (sítio do Diap).

- número de mandatos consecutivos e já tendo acumulado pelo menos três mandatos; e
2. na medida do possível, os parlamentares que fazem parte da relação dos “Cabeças”, elaborada pelo Diap, tendo em vista que uma das bancadas não possui nenhum de seus membros como integrante da listagem;
 3. A partir dessa relação, restringiu-se a pesquisa a 20 parlamentares, respeitando-se a proporcionalidade de cada uma das categorias profissionais contidas na tabela 1, bem como a proporcionalidade de mulheres na Câmara dos Deputados;
 4. Os nomes dos ex-presidentes da Câmara dos Deputados foram excluídos, tendo em vista que nesse período a atuação parlamentar no processo legislativo fica limitada pelo exercício do cargo diretivo;
 5. Também foram excluídos os nomes dos parlamentares que se licenciaram no período em exame.

Vale chamar a atenção para o fato de que vários dos parlamentares integram, conforme os critérios fornecidos pelo Diap, mais de uma bancada. Nesses casos, considerou-se a bancada em cujo tema o parlamentar concentra sua atuação.

Tabela 1
Bancadas parlamentares

Bancada	Parlamentares Selecionados
Comunicação	2
Empresários	5
Evangélicos	3
Ruralistas	3
Sindicalistas	2
Profissionais liberais	5
TOTAL	20

Vale destacar mais dois detalhes observados pelas pesquisas: o deputado Miro Teixeira (PDT/RJ), embora tenha sido reeleito para deputado federal e já contabilize 10

mandatos consecutivos, não foi relacionado devido ao fato de que se elegeu com a média da legenda partidária e não com votos individuais. Por outro lado, o deputado Luciano Castro (PR/RR) foi relacionado, apesar de ter recebido apenas 12.170 votos em seu estado, número este bastante expressivo naquele estado, tendo em vista o fato de aquele ser o menor colégio eleitoral do país, com pouco mais de 200 mil votos.

Com base nessas informações, foram selecionados os parlamentares relacionados abaixo, por ordem decrescente de deputados com o maior número de mandatos na Câmara dos Deputados, ininterruptamente:

Tabela 2
Parlamentares selecionados

Mandatos	Nome do Parlamentar	Partido /UF	Votos (TSE)	Categoria profissional www.camara.gov.br	Bancada www.diap.org.br
11	Henrique Eduardo Alves	PMDB/RN	191.110	Bacharel em Direito	Ruralista
10	Inocêncio Oliveira	PR/PE	198.407	Médico	Comunicação
8	Sarney Filho	PV/MA	134.313	Advogado	Comunicação
7	Arnaldo Faria de Sá	PTB/SP	192.336	Contabilista, Radialista, Professor e Advogado	-----
7	Jutahy Júnior	PSDB/BA	110.268	Advogado	Empresarial
7	Lael Varella	DEM/MG	234.884	Empresário	Empresarial
6	Rose de Freitas	PMDB/ES	96.454	Professora, Radialista, Jornalista, Desenhista – Projetista e Agrimensora	Empresarial
6	Luciano Castro	PR/RR	12.170	Administrador e Economista	Empresarial
6	Antonio Carlos Mendes Thame	PSDB/SP	139.727	Professor Universitário	-----
5	Darcísio Perondi	PMDB/RS	112.214	Médico	-----
5	Ronaldo Caiado	DEM/GO	167.591	Médico, Professor e Produtor Rural	Ruralista
5	Jovair Arantes	PTB/GO	147.624	Cirurgião-dentista	Ruralista
5	Fernando Ferro	PT/PE	58.121	Engenheiro Elétrico	Sindicalista
5	Ivan Valente	PSOL/SP	189.014	Professor e Engenheiro Mecânico	Sindicalista
4	Henrique Fontana	PT/RS	131.510	Médico e Administrador de	-----

				Empresas	
3	Henrique Afonso	PV/AC	20.306	Professor de Ensino Fundamental e Médio	Evangélica
3	Antônio Carlos Magalhães Neto	DEM/BA	328.450	Advogado	-----
3	Zequinha Marinho	PSC/PA	147.615	Técnico em Contabilidade e Pedagogo	Evangélica
3	João Campos	PSDB/GO	135.968	Delegado de Polícia	Evangélica
3	Sandra Rosado	PSB/RN	92.746	Advogada e Assistente Social	Empresarial

4.2. Seleção das formas de atuação parlamentar

Este item apresenta as formas de atuação dos parlamentares selecionadas para análise.

A escolha das formas de atuação analisadas tem por base critérios estabelecidos nos trabalhos feitos por Carvalho, na obra “E no início eram as bases”, e Barry Ames, no livro “Os entraves da democracia no Brasil”.

Carvalho realizou estudos atitudinais e comportamentais dos congressistas que exerceram mandato durante a legislatura de 1999-2003. Tais estudos se deram por meio de um *survey* aplicado a 280 deputados no ano de 1999, uma “amostra representativa de todos os partidos, regiões e estados representados na Câmara dos Deputados” (Carvalho, 2003, p. 175). Carvalho constatou, por meio dessa pesquisa, que os congressistas apresentaram atitudes que denotavam a existência da conexão eleitoral:

A partir dessas observações, comprovamos o impacto independente da conexão eleitoral, senão sobre todos os aspectos da atividade legislativa, ao menos sobre as atitudes dos deputados em relação ao mandato representativo. (Carvalho, 2003, p. 147)

Em seguida, o autor apresentou uma análise do comportamento desses mesmos parlamentares, procurando verificar a existência de uma relação da atuação com o modelo distributivista de Mayhew, para a qual instituiu, como material de análise comportamental, os temas dos projetos de lei apresentados pelos parlamentares, a destinação dos recursos das emendas ao orçamento, temas de discursos em Plenário, especialmente no Grande Expediente, apresentação de requerimentos de informação ao Executivo e requerimentos de audiências públicas. Esse estudo procurava a relação entre a produção legislativa e a origem geográfico-eleitoral do parlamentar e filiação ideológico-partidária.

Na mesma linha do estudo de Carvalho, e a fim de trazer dados empíricos a este trabalho, foram solicitadas ao Cedi as pesquisas abaixo sobre a atuação de cada um dos parlamentares relacionados, relativas às legislaturas de 2003-2007 e 2007-2011:

- a) Número de projetos apresentados;

- b) Número de projetos aprovados;
- c) Caráter dos projetos apresentados: locais ou nacionais;
- d) Número de emendas ao orçamento apresentadas, diferenciando entre locais e nacionais;
- e) Número de REQs - requerimentos de audiências públicas;
- f) Número de RICs - requerimentos de informações ao Executivo;
- g) Quantidade de pronunciamentos em Plenário, destacando aqueles feitos durante a Ordem do Dia e os durante o Pequeno e o Grande Expediente;
- h) Temas dos pronunciamentos, diferenciando os temas locais e nacionais;
- i) Comissões nas quais o parlamentar foi titular predominantemente.

Por meio de consulta ao sítio da Câmara dos Deputados, foram pesquisados os dados relacionados à quantidade de discursos proferidos durante o ano de 2007. Ainda, por meio de telefonemas a todos os gabinetes dos parlamentares e na internet, foi pesquisada a existência de sítios ou blogs dos parlamentares com sua apresentação pessoal e sua atuação na Câmara dos Deputados.

4.3. Análise das formas de atuação parlamentar

A tabela a seguir procura estabelecer, conforme a tipologia apresentada por Barry Ames e Carvalho, o tipo de eleitorado de cada um dos parlamentares.

Observou-se, após o apanhado de dados, que há dois tipos de eleitorado, conforme os autores relacionados acima apresentaram, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, onde a representação é distrital e, portanto, o eleitorado se encontra concentrado em um único distrito.

No Brasil, onde o eleitorado pode estar geograficamente distribuído de maneira difusa ou concentrada, alguns parlamentares chegam a concentrar até metade de seus votos em um único município²². Entretanto, a grande maioria encontra o seu eleitorado disperso por todo o estado onde foi eleito, por vezes com não mais do que 5% dos votos recebidos em um único município. A tabela a seguir apresenta a votação de cada parlamentar, com destaque para a votação quando concentrada:

Tabela 3
Tipos de eleitorado

Nome do Parlamentar	Partido /UF	Número de Votos do Parlamentar no Estado (TSE)	Colégio Eleitoral da Capital	Votos do Parlamentar na Capital	Cidade de Maior Concentração de Votos no Estado	Tipo de Eleitorado do Parlamentar
Henrique Eduardo Alves	PMDB/RN	191.110	366.750	24.868	Capital	Difuso
Inocência Oliveira	PR/PE	198.407	852.610	4.133	Serra Talhada 17.891	Difuso
Sarney Filho	PV/MA	134.313	489.677	13.987	Capital	Difuso
Arnaldo Faria de Sá	PTB/SP	192.336	6.170.846	104.119	Capital	Concentrado
Jutahy Júnior	PSDB/BA	110.268	1.259.242	7.255	Capital	Difuso
Lael Varella	DEM/MG	234.884	1.269.172	1.689	Muriaé 33.718	Difuso

²² A votação concentrada se caracteriza, nesta análise, por uma votação de mais de 25% dos votos do parlamentar em um mesmo município.

Rose de Freitas	PMDB/ES	96.454	184.858	2.475	Sta. Maria de Jetibá 11.424	Difuso
Luciano Castro	PR/RR	12.170	143.302	4.367	Capital	Concentrado
Antonio Carlos Mendes Thame	PSDB/SP	139.727	6.170.846	9.617	Piracicaba 62.842	Concentrado
Darcísio Perondi	PMDB/RS	112.214	791.210	1.646	Ijuí 26.655	Difuso
Ronaldo Caiado	DEM/GO	167.591	660.502	44.540	Capital	Concentrado
Jovair Arantes	PTB/GO	147.624	660.502	18.195	Itumbiara 25.553	Concentrado
Fernando Ferro	PT/PE	58.121	852.610	19.287	Capital	Difuso
Ivan Valente	PSOL/SP	189.014	6.170.846	95.034	Capital	Concentrado
Henrique Fontana	PT/RS	131.510	791.210	25.739	Capital	Difuso
Henrique Afonso	PV/AC	20.306	169.898	13.433	Capital	Concentrado
Antônio Carlos Magalhães Neto	DEM/BA	328.450	1.259.242	134.360	Capital	Concentrado
Zequinha Marinho	PSC/PA	147.615	720.623	13.271	Capital	Difuso
João Campos	PSDB/GO	135.968	660.502	56.938	Capital	Concentrado
Sandra Rosado	PSB/RN	92.746	366.750	2.986	Mossoró 25.072	Concentrado

Observou-se, na tabela 3, índice de 50% de parlamentares com votos concentrados, o que corrobora a conclusão de Ames e Carvalho, no sentido de que este é o índice do eleitorado brasileiro que se comporta conforme o sistema eleitoral majoritário norte-americano.

Ainda segundo Carvalho, a distribuição geográfica do voto exerce impacto sobre as atitudes dos deputados, de modo a influir no relacionamento com as bases eleitorais:

Neste capítulo, testamos e comprovamos a hipótese segundo a qual a distribuição geográfica do voto exerce impacto independente sobre a esfera legislativa, mais especificamente, sobre as atitudes dos deputados no que se refere à natureza de seus mandatos, às prioridades de ação dentro do Congresso, e, finalmente, sobre a relação que mantêm com as bases (Carvalho, 2003, p. 175)

A partir da análise geográfica do autor, constatou que o parlamentar com votação concentrada se vale mais dos instrumentos legislativos particularistas,

valorizando a apresentação de emendas orçamentárias, que gerem alocação de crédito perante seu eleitorado. Já aqueles com votação difusa utilizam-se mais dos instrumentos universalistas, ou seja, a tomada de posição, por meio de pronunciamentos em Plenário e apresentação de proposições.

Outros aspectos de grande relevância, que exercem bastante impacto na atuação parlamentar, são a posição político-partidária e a localização do eleitorado, se rural ou urbana. Segundo Carvalho, os parlamentares de esquerda atuam mais na tomada de posição, enquanto os de centro e centro-direita atuam mais voltados ao particularismo legislativo.

Relativamente à localização do eleitorado, aqueles com predomínio de votos em regiões urbanas – principalmente a capital – mostram-se voltados mais ao universalismo; aqueles cujos votos vêm de regiões rurais se empenham na obtenção de benefícios para suas bases.

No que tange à produção legislativa de cada um dos parlamentares, como visto no item 3.1, David Mayhew assegura que a conexão eleitoral se estabelece por meio da propaganda, alocação de crédito e tomada de posição.

A propaganda está relacionada à maneira como o parlamentar deseja se apresentar diante de seu eleitorado. Evidentemente, ele procura revelar todas suas boas qualidades e a importância de seu trabalho na Câmara dos Deputados. Mediante consulta aos gabinetes e a sítios de pesquisa na internet, constatou-se que 80% dos parlamentares analisados neste trabalho contam com uma assessoria de imprensa e mantêm sítio ou *blog* para divulgar informações atualizadas sobre sua atuação parlamentar. Geralmente aí são disponibilizados vídeos, fotos, discursos, pronunciamentos e, principalmente, dados sobre as realizações para a comunidade.

Constatou-se, ainda, que não há mais a prática de envio de malas-direta, ao menos diretamente de Brasília. Não é ecologicamente correto enviar malas-diretas, justificaram alguns funcionários dos gabinetes. Os poucos parlamentares que ainda se valem dessa ferramenta, o fazem por meio de seus gabinetes no estado de origem, para o envio de informações sobre sua atuação parlamentar. Entretanto, um hábito ainda persiste: o envio de cumprimentos e congratulações aos eleitores. Em Brasília, os

parlamentares se limitam a responder às correspondências que chegam ao gabinete no Congresso.

Quanto à utilização dos meios disponibilizados pela mídia, os parlamentares apresentam comportamentos distintos, como é possível depreender da tabela a seguir, que abrange os detalhes sobre cada um dos parlamentares, conforme informações fornecidas pela assessoria pessoal dos gabinetes:

Tabela 4
Utilização de recursos disponibilizados pela mídia

Nome do Parlamentar	Possui assessoria de imprensa?	Possui facebook ou twitter? Possui site e blog?	Escreve artigos (ou algo do tipo) para algum jornal local ou nacional?	Participa com frequência de algum programa de entrevistas local ou nacional? E na TV Câmara?
Henrique Eduardo Alves	Sim	Sítio pessoal Twitter	Não	Não
Inocência Oliveira	Sim	Twitter Blog	Diário de Pernambuco - quinzenalmente	Voz do Brasil e Rádio Folha de Pernambuco
Sarney Filho	Sim	Sítio Blog Facebook	Sempre escreve	Sempre
Arnaldo Faria de Sá	Não	Sítio pessoal Blog	Não	Rede TV e CNT (TV)
Jutahy Júnior	Não	Sítio pessoal facebook	Não	Não
Lael Varella	Não	Não tem. Não usa computador	Não	Raramente
Rose de Freitas	Sim	Sítio pessoal Twitter Facebook	Não	Atende, sempre que chamada. Já participou várias vezes
Luciano Castro	Sim	<i>Sítio pessoal</i> <i>Facebook</i>	Não	Participa
Antonio Carlos Mendes Thame	Sim	Sítio pessoal Twitter	Escreve artigos para jornais com frequência	Participa de programas com frequência
Darcísio Perondi	Sim	<i>Sítio pessoal</i> <i>Twitter</i> <i>Facebook</i>	Revista Saúde S/A	Participa com frequência
Ronaldo Caiado	Sim	<i>Sítio pessoal</i> <i>Twitter</i> <i>Facebook</i> <i>Blog</i>	Escreve artigos eventualmente para jornais de Goiás	Participa com frequência
Jovair Arantes	Sim	<i>Sítio pessoal</i> <i>Twitter</i>	Não	Programa televisivo semanal

Fernando Ferro	Sim	Facebook Twitter	Não	Rádios de Pernambuco. Participa quando o assunto é de sua área de atuação
Ivan Valente	Não	<i>Sítio pessoal</i> Facebook	Não	Na TV Câmara
Henrique Fontana	Sim	<i>Sítio pessoal</i> Twitter Facebook Blog	Escreve artigos eventualmente	Não
Henrique Afonso	Sim	Sítio pessoal	Escreve artigos para jornais locais e nacionais	No Acre
Antônio Carlos Magalhães Neto	Sim	<i>Sítio pessoal</i> Twitter Facebook Blog	Escreve eventualmente para jornais nacionais e locais	Aparições frequentes
Zequinha Marinho	Sim	Sítio pessoal Twitter Blog	Não	Na TV Câmara e em Rádios no estado do Pará
João Campos	Sim	<i>Sítio pessoal</i> Twitter Facebook	Não	Participa
Sandra Rosado	Sim	Sítio pessoal Twitter Facebook	Não	Programa de Rádio no Rio Grande do Norte: 93 FM

Dentre os 20 parlamentares analisados, constatou-se que oito deles escrevem rotineira ou eventualmente artigos para jornais impressos locais e nacionais, com predomínio para os veículos locais. Quanto a programas de rádio e televisão, quase todos os assessores confirmaram a participação frequente ou eventual do parlamentar, da mesma forma como ocorre com relação a jornal escrito.

A segunda atividade mencionada por David Mayhew é alocação de crédito. No Congresso brasileiro, essa atividade pode ser alcançada por meio da apresentação de emendas ao orçamento, que ocorre todos os anos. Todo parlamentar tem direito a disponibilizar a mesma quantia para entidades cadastradas para recebimento desses benefícios. Segundo a teoria de David Mayhew, os representantes distribuem essas verbas orçamentárias aos distritos que o elegeram com o interesse de que essa ação gere votos nas próximas eleições. A simples indicação do destinatário dessas verbas, no entanto, não se mostra suficiente para que o parlamentar receba essa premiação. É necessário que a liberação dessa verba seja efetivada pelo Executivo e que o parlamentar demonstre ao eleitorado a sua responsabilidade por essa ação. Nesse

sentido, todos os gabinetes possuem pessoal técnico que se encarrega de fazer contato com o Executivo para conseguir a liberação dessas verbas. Segundo Mayhew, essa é a atividade que gera mais retorno, quando se fala em reeleição. No entanto, conforme os dados demonstrarão mais adiante, não se trata de unanimidade entre os parlamentares.

É de se observar também que durante o ano de 2010 os deputados distribuíram as verbas orçamentárias de maneira bastante diversa, como se depreende da seguinte tabela:

Tabela 5
Apresentação de emendas ao orçamento
Relativas ao ano de 2010

Nome do Parlamentar	Emendas ao Orçamento Apresentadas				Total das Emendas Apresentadas	Emendas Aprovadas
	Municipais	Estaduais	Outros Estados	Nacionais		
Henrique Eduardo Alves	10	06	--	02	18	13
Inocêncio Oliveira	04	06	--	--	10	07
Sarney Filho	--	04	--	--	04	04
Arnaldo Faria de Sá	13	08	--	01	22	21
Jutahy Júnior	20	05	--	--	25	25
Lael Varella	20	04	--	--	24	24
Rose de Freitas	--	07	--	--	07	07
Luciano Castro	02	03	01	01	07	03
Antonio Carlos Mendes Thame	12	07	01	01	21	20
Darcísio Perondi	07	12	--	03	22	18
Ronaldo Caiado	01	10	--	01	12	09
Jovair Arantes	06	08	--	01	15	13
Fernando Ferro	02	20	--	02	24	05
Ivan Valente	18	06	--	--	24	21
Henrique Fontana	07	10	--	01	18	16
Henrique Afonso	18	06	--	--	24	24
Antônio Carlos Magalhães Neto	21	03	--	01	25	24

Zequinha Marinho	07	16	--	--	23	17
João Campos	03	18	03	01	25	14
Sandra Rosado	04	12	--	--	16	15
TOTAL	175	171	05	15	366	300

Durante o ano de 2010, os 20 parlamentares analisados apresentaram 366 emendas ao orçamento, das quais 300 foram aprovadas, ou seja, 81,9% do total. Quanto às emendas não aprovadas, a pesquisa constatou que, em geral, não tinham destino definido ou se direcionavam para instituições particulares.

A terceira atividade importante, segundo Mayhew, é a tomada de posição, que ocorre quando o representante se manifesta sobre temas diversos.

Os parlamentares, em geral, atuam em áreas distintas. São áreas de interesse pessoal, às quais dedicam mais atenção e às quais vão agregando conhecimento. Essas áreas estão disponibilizadas nas 20 comissões permanentes da Câmara dos Deputados. As comissões são compostas de maneira diversa, conforme dispositivo do Regimento Interno da Casa. E cada parlamentar será designado para compor as comissões conforme determinação do líder partidário²³, e não conforme desejo próprio. Na impossibilidade de integrar a comissão como membro titular, ele terá ainda a oportunidade de integrar a comissão na condição de suplente, caso o Líder assim o determine. Nessas condições, sua atuação é mais limitada do que na condição de membro titular.

Nesse sentido, a tabela 6, a seguir, apresenta as comissões a que cada parlamentar pertenceu durante as duas legislaturas passadas, com atenção para o fato de que cada um deles vem atuando há oito anos, quase sempre ininterruptamente, em pelo menos uma dessas comissões, que nos leva a inferir qual a área na qual ele atua com maior interesse.

²³ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art.28, determina que “os Líderes comunicarão à Presidência, no prazo de cinco sessões, os nomes dos membros das respectivas bancadas que, como titulares e suplentes, as integrarão...”.

Tabela 6
Membros das comissões permanentes

Nome do Parlamentar	2003²⁴	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Predomínio
Henrique Eduardo Alves	COADR COJUR CODMM	CMADS CCJC	CMADS CCJC	CMADS CCJC	CMADS CCJC	CMADS CCJC	CMADS CCJC	CMADS CCJC	CMADS CCJC
Inocência Oliveira ²⁵	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Sarney Filho	COADR COJUR CODMM	CMADS CCJC	CMADS CCJC	CMADS CCJC	CMADS CCJC	CMADS CCJC	CMADS CCJC	CMADS CCJC	CMADS CCJC
Arnaldo Faria de Sá	CSPCCOVN CSSF CTASP CODIH	CSSF CTASP	CSSF CTASP	CSPCCO CSSF CTASP CLP	CSSF CCJC	CSPCCO CSSF	CSSF CCJC	CSPCCO CSSF	CSSF
Jutahy Júnior	--	CCJC COTUD	CCJC COTUD	--	CCJC CREDN	CCJC	CCJC	CCJC CREDN	CCJC
Lael Varella	CVT CAPADR	CVT CAPADR	CVT CAPADR	CVT CAPADR	CVT CAPADR	CVT CAPADR	CVT CSSF	CVT CSSF	CVT
Rose de Freitas	CME COADR COAPR COTUD	CME	CME CODUR	CME CODUR	CME CODUR	CME CAPADR	CME CAPADR	CME CAPADR	CME
Luciano Castro	CTASP COADF COFIT	CTASP CAINDR	CMADS	CTASP CAINDR CMADS	CTASP CAINDR	CAINDR	CTASP	CTASP	CTASP CAINDR
Antonio Carlos Mendes Thame	CAPADR CDC CSPCCO CFT	CAPADR CREDN CMADS	CAPADR CREDN CMADS	CAPADR CMADS	CAPADR CREDN CMADS	CAPADR CREDN CMADS	CAPADR CREDN CMADS	CREDN CMADS CDC	CAPADR CREDN CMADS
Darcísio Perondi	CSSF COAPR	CSSF CAPADR	CSSF CAPADR	CSSF CAPADR	CSSF CAPADR	CSSF CAPADR	CSSF CAPADR	CSSF CTASP	CSSF CAPADR
Ronaldo Caiado	COAPR COJUR CSPCCOVN COSSF	CAPADR CCJC CREDN	CAPADR CSSF	CAPADR CSSF	CAPADR	CAPADR CCJC	CAPADR	CAPADR CSSF CFFC	CAPADR
Jovair Arantes	CTASP COFFC	CTASP CCJC	CTASP CTD	CTASP CTD	CTASP CCJC	CTASP	CTASP	CTASP CVT	CTASP

²⁴ No ano de 2003, as comissões permanentes se organizavam de maneira diferente da estrutura atual. Entretanto, considerou-se como sendo a mesma comissão, quando estiver na mesma linha de visão.

²⁵ O deputado Inocência Oliveira ocupou cargo na Mesa Diretora durante esse período. Nessas condições, o Parlamentar não faz parte dos trabalhos de Comissão.

Fernando Ferro	CCTCI CME CSPCCOVN COTUD	CCTCI CME	CCTCI CME	CCTCI CME CLP	CCTCI CME CLP	CCTCI CME CLP	CCTCI CME CLP	CCTCI CME CLP	CCTCI CME
Ivan Valente	CEC CDC	CEC CCJC	CEC CREDN	CEC CCTCI	CEC CDC	CEC CDC	CEC CREDN	CEC CREDN	CEC
Henrique Fontana	CSSF CREDN	CSSF CFT	CSSF CFT	--	CSSF CREDN	CREDN CFFC	CSSF	CSSF CREDN	CSSF CREDN
Henrique Afonso	CAINDR CFT CDHM CEC	CAINDR CEC	CAINDR CCTCI	CAINDR CEC CMADS	CAINDR CDHM	CDHM CSSF	CAINDR CSSF	CAINDR CSSF	CAINDR
Antônio Carlos Magalhães Neto ²⁶	COJUR COEIC CEICT	CCJC CME	CCJC CREDN	CCJC CREDN	CSPCCO	CCJC CREDN CFFL	--	--	CCJC
Zequinha Marinho	CAINDR CREDN CFFC CAPADR CDHM	CAINDR CAPADR	CAINDR	CAINDR CCTCI CFT	CAINDR CCTCI	CAINDR CCTCI	CAINDR CCTCI	CAINDR CCTCI	CAINDR CCTCI
João Campos	CSPCCO CCJC CVT CSSF CCTCI	CSPCCO CCJC	CSPCCO CCJC	CSPCCO CDHM CTASP	CSPCCO	CSPCCO CCJC CSSF CTASP	CSPCCO CCJC CSSF CTASP	CSPCCO CCJC CSSF CTASP	CSPCCO
Sandra Rosado	CCJC CDHM CSSF	CCJC CSSF CMADS	CCJC CSSF	CCJC CFT	CCJC CAPADR CLP	CCJC CAPADR	CCJC CTASP	CCJC CTSP	CCJC

Após a análise dos dados relativos às comissões, constatou-se que a maioria dos parlamentares atua em conformidade com a origem profissional ou com a bancada temática a que pertencem no Congresso. No caso da bancada empresarial, entretanto, tal comparação só é possível caso se conheça a atividade empresarial do parlamentar ou de sua empresa.

²⁶ Período em que o deputado Antonio Carlos Magalhães Neto foi o Corregedor da Câmara Deputados.

Assim é que todos os advogados são membros atuantes na CCJC, enquanto que os ruralistas, em geral, procuram atuar em comissões que analisam questões relacionadas à terra. Entre os parlamentares da bancada evangélica, dois atuam na CAINDR, enquanto o terceiro, na CSPCCO. Quanto à atuação dos parlamentares que pertencem à bancada dos sindicalistas, não houve coincidência de interesses.

Além do trabalho nas comissões, os parlamentares expõem a própria opinião quando atuam como legisladores.

A apresentação de proposições é uma atividade legislativa de grande relevância, bem como, obviamente, a discussão a respeito do tema, a apreciação e, finalmente, a votação.

Entretanto, nem todos os parlamentares atuam prioritariamente nessa área. Conforme se depreende da tabela 7, há parlamentares que apresentam pouquíssimas proposições, enquanto alguns outros dedicam-se intensamente a essa atividade.

Ademais, a apresentação de projetos de lei pode ser vista, conforme Mayhew e, entre nós, segundo Barry Ames, como uma forma que o parlamentar encontrou para mostrar a seu eleitorado que se interessa por algum tema específico. Ele apresenta a proposição, leva a seu eleitorado essa informação, mas não se empenha em aprová-la. É um tipo de propaganda pessoal de seu trabalho. Nesse sentido, observa-se, a seguir, a pequena quantidade de proposições aprovadas, em contraste com a quantidade de proposições apresentadas:

Tabela 7

Proposições apresentadas

Relativas ao período que corresponde às legislaturas de 2003-2007 e 2007-2011

Nome do Parlamentar	Projetos de Lei (PL) Apresentados	Número de PLs Localistas	Número de PLs Nacionalistas	Total de PLs Aprovados	% de PLs Aprovados
Henrique Eduardo Alves	06	0	06	02	33,3%
Inocêncio Oliveira	65	14	51	11	16,9%
Sarney Filho	23	04	19	05	21,7%
Arnaldo Faria de Sá	60	07	53	06	10%

Jutahy Júnior	07	00	07	01	1%
Lael Varela	02	00	02	00	0%
Rose de Freitas	32	05	27	05	15,6%
Luciano Castro	16	02	14	01	6,25%
Antonio Carlos Mendes Thame	158	0	158	07	4,4%%
Darcísio Perondi	13	0	13	00	--
Ronaldo Caiado	14	0	14	03	21,4%
Jovair Arantes	39	02	37	02	5,1%
Fernando Ferro	13	02	11	03	23%
Ivan Valente	34	0	34	02	5,8%
Henrique Fontana	15	0	15	01	6,6%
Henrique Afonso	28	0	28	01	3,5%
Antônio Carlos Magalhães Neto	13	01	12	02	15,3%
Zequinha Marinho	24	01	23	02	8,3%
João Campos	32	0	32	01	3,1%
Sandra Rosado	48	0	48	12	25%
TOTAL	642	38	604	67	10,4%

Ainda com relação à tomada de posição, os parlamentares podem apresentar, regimentalmente, requerimentos de informação ao Executivo e requerimentos de audiência pública. Essas ferramentas demonstram, respectivamente, que o parlamentar está cobrando ou fiscalizando uma ação do Executivo no tocante a certa política pública, e do Legislativo, com relação à discussão de temas que, em geral, são muito polêmicos ou de grande interesse para o País. Conforme os estudos realizados por Carvalho, a proposição de requerimento de informação ao Executivo ocorre, geralmente, pelos partidos que não compõem a base aliada do governo.

A tabela a seguir mostra os temas dos requerimentos feitos pelos parlamentares, representados pelas comissões onde os requerimentos foram protocolados. Em geral, os parlamentares propõem a realização de audiências públicas para ouvir esclarecimentos sobre temas de seu interesse, ou seja, das comissões onde

são titulares.

Tabela 8
Requerimentos de audiência pública (REQ)
Relativo ao período das legislaturas 2003-2007 e 2007-2011

Nome do Parlamentar	Partido/UF	Posição partidária	REQ	Temas
Henrique Eduardo Alves	PMDB/RN	Governo	--	--
Inocêncio Oliveira	PR/PE	Governo	--	--
Sarney Filho	PV/MA	Governo	02	2 CMADS
Arnaldo Faria de Sá	PTB/SP	Governo	06	1 CDEIC 2 CPIBIOPI 1 CFT 1 CDEIC 1 PEC 210/2007
Jutahy Júnior	PSDB/BA	Oposição	--	--
Lael Varella	DEM/MG	Oposição	--	--
Rose de Freitas	PMDB/ES	Governo	01	1 GTCRIANC
Luciano Castro	PR/RR	Governo	01	1 CTASP
Antonio Carlos Mendes Thame	PSDB/SP	Oposição	02	2 CMADS
Darcísio Perondi	PMDB/RS	Governo	--	--
Ronaldo Caiado	DEM/GO	Oposição	05	1 Reforma Política 4 CEPARMAL
Jovair Arantes	PTB/GO	Governo	03	2 CTASP 1 Sec. Energia do RJ
Fernando Ferro	PT/PE	Governo	06	4 CME 2CCTCI
Ivan Valente	PSOL/SP	Independente	06	5 CEC 1 CREDN
Henrique Fontana	PT/RS	Governo	--	--
Henrique Afonso	PV/AC	Governo	05	5 CAINDR
Antônio Carlos Magalhães Neto	DEM/BA	Oposição	03	3 CCJC 1 Reforma Política 1 Tráfego aéreo
Zequinha Marinho	PSC/PA	Governo	02	2 CAINDR

João Campos	PSDB/GO	Oposição	01	1 CSPCCO
Sandra Rosado	PSB/RN	Governo	--	--
TOTAL			43	Não há predomínio quanto aos temas dos requerimentos de audiência pública
Média geral entre todos os parlamentares			1,75	
Média entre os parlamentares que apresentaram pelo menos um requerimento			3,18	

Os requerimentos de informação têm um caráter de fiscalização. Na maior parte das vezes são de autoria de parlamentares da oposição ao governo. Os temas tratados são dos mais variados: dentre eles, destacam-se pedidos de informação sobre aplicação de recursos públicos, realização de obras diversas de infraestrutura, cumprimento de leis, celebrações de acordos internacionais, contratos e convênios, uso de aeronave por autoridades. O quantitativo de requerimentos de informação apresentados pelos parlamentares pode ser verificado na tabela 9, a seguir.

Tabela 9
Requerimentos de informações ao Executivo (RIC)
Relativo ao período das legislaturas 2003-2007 e 2007-2011

Nome do Parlamentar	Partido/UF	Posição partidária	RIC
Henrique Eduardo Alves	PMDB/RN	Governo	00
Inocêncio Oliveira	PR/PE	Governo	08
Sarney Filho	PV/MA	Governo	31
Arnaldo Faria de Sá	PTB/SP	Governo	51
Jutahy Júnior	PSDB/BA	Oposição	01
Lael Varella	DEM/MG	Oposição	--
Rose de Freitas	PMDB/ES	Governo	01
Luciano Castro	PR/RR	Governo	04
Antonio Carlos Mendes Thame	PSDB/SP	Oposição	150
Darcísio Perondi	PMDB/RS	Governo	--
Ronaldo Caiado	DEM/GO	Oposição	43
Jovair Arantes	PTB/GO	Governo	--

Fernando Ferro	PT/PE	Governo	--
Ivan Valente	PSOL/SP	Independente	36
Henrique Fontana	PT/RS	Governo	00
Henrique Afonso	PV/AC	Governo	12
Antônio Carlos Magalhães Neto	DEM/BA	Oposição	13
Zequinha Marinho	PSC/PA	Governo	01
João Campos	PSDB/GO	Oposição	08
Sandra Rosado	PSB/RN	Governo	00
TOTAL			359
Média geral entre todos os parlamentares			17,9
Média geral entre os parlamentares que apresentaram pelo menos um requerimento			27,6

Em contrapartida ao alto número de RICs apresentados pelos parlamentares de oposição, observou-se, por parte dos parlamentares da base aliada do governo, um índice próximo a 1/3 relativo a esse mesmo tipo de proposição.

Outra importante ferramenta de tomada de posição sobre temas utilizada pelos parlamentares é o pronunciamento em Plenário, em qualquer fase dos trabalhos.

Conforme mostra a tabela 10, alguns parlamentares usam essa ferramenta com muito mais frequência do que outros. Em geral, os parlamentares mais atuantes são os líderes partidários, que têm a prerrogativa de fazer uso da palavra em situações em que os demais não podem fazê-lo, quais sejam para orientar a bancada ou para fazer comunicações de liderança.

Observa-se que o deputado Inocêncio Oliveira se destacou perante todos os demais parlamentares quanto ao número de pronunciamentos em Plenário, o que se justifica pelo fato de que, durante os oito anos referência para análise feita neste estudo, sempre ocupou cargos na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, prerrogativa que lhe permitiu, por diversas vezes, presidir os trabalhos da Casa.

Os deputados mais atuantes se caracterizaram por ter ocupado cargos de liderança em suas bancadas. Em contrapartida, os dados demonstram que os deputados evangélicos não se pronunciaram em plenário com tanta frequência quanto

os de outras bancadas.

Os temas tratados nos milhares de pronunciamentos em análise são de toda ordem, de maneira que se torna impossível determinar o predomínio de qualquer tema sem uma análise mais detalhada. Mas vale esclarecer que o Grande Expediente é, segundo Ames, o momento de maior prestígio para o parlamentar se manifestar. O pronunciamento durante esse período pode chegar a 25 minutos, contados os apartes, e ao parlamentar será concedido o direito a, no máximo, três por semestre. Nesse sentido, os parlamentares mais atuantes se manifestam com maior frequência quando solicitam apartes, que, em geral, são concedidos pelos oradores que se encontram na tribuna.

O Pequeno Expediente ocorre logo no início da abertura da sessão. Caracteriza-se por pronunciamentos de três minutos. Para falar durante tanto o Pequeno quanto o Grande Expediente, o parlamentar deve inscrever-se com antecedência. Embora não seja o objeto deste trabalho, seria interessante se fazer um estudo detalhado do teor dos pronunciamentos por tema.

Tabela 10
Pronunciamentos em Plenário
Discursos no Grande e Pequeno Expediente

Nome do Parlamentar	Ordem do Dia	Pequeno Expediente	Grande Expediente	Total de Pronunciamentos em Plenário
Henrique Eduardo Alves	165	02	02	197
Inocêncio Oliveira	1.424	636	13	3.873
Sarney Filho	153	48	78	333
Arnaldo Faria de Sá	1.803	190	205	2.706
Jutahy Júnior	136	21	55	279
Lael Varella	10	164	06	217
Rose de Freitas	60	17	39	165
Luciano Castro	150	10	27	218
Antonio Carlos Mendes Thame	362	78	42	611
Darcísio Perondi	175	150	42	493
Ronaldo Caiado	850	19	31	962

Jovair Arantes	231	116	26	445
Fernando Ferro	438	242	156	1.093
Ivan Valente	533	219	81	1.099
Henrique Fontana	729	15	21	812
Henrique Afonso	18	61	28	149
Antônio Carlos Magalhães Neto	592	07	36	783
Zequinha Marinho	16	137	58	247
João Campos	102	56	32	285
Sandra Rosado	70	49	31	242
TOTAL	8.016	2.237	1.009	15.209
MÉDIA (arredondada)	400	112	50	760

Com base nos dados obtidos nesta seção, é possível determinar como cada um dos parlamentares atuou, em relação à Teoria da Conexão Eleitoral.

Dessa forma, no item a seguir, serão apresentadas tabelas comparativas entre os parlamentares, procurando se determinar a maneira como cada um deles atuou predominantemente.

4.4. Quadros comparativos da atuação parlamentar

Os dados apresentados no item anterior compõem a base da tabela comparativa entre os parlamentares analisados, com as formas de atuação predominantes de cada um deles, de acordo com os critérios definidos abaixo:

1. Uso da Mídia – os critérios utilizados para avaliar o uso da mídia pelo parlamentar se deram conforme o uso das ferramentas relacionadas na tabela 11, na qual a frequência baixa será atribuída ao parlamentar que fez uso de menos da metade dos meios disponíveis de propaganda, a frequência média, aos que utilizarem quase todas as ferramentas, e a alta àqueles que utilizaram todos os meios.
2. Apresentação de emendas ao orçamento – o critério foi determinado pela análise do número de emendas, de maneira que foi atribuída frequência baixa a quem apresentou número abaixo da metade da média geral. A frequência média se encontra entre a metade da média geral e cinco números acima desse valor. A frequência alta se refere a qualquer número acima da média geral. Levou-se em conta também a quantidade de emendas com caráter local.
3. Apresentação de proposições – o critério foi determinado pela análise da quantidade de proposições feitas pelo parlamentar. A frequência baixa foi atribuída àqueles que atingiram um número imediatamente abaixo da média geral encontrada. A frequência média, àqueles que se encontravam entre a frequência média e metade desse valor. Os demais receberam denominação alta.
4. Apresentação de REQs e RICs – tendo em vista o baixo índice desse tipo de proposição entre a maior parte dos parlamentares, o critério para determinar a frequência baixa, média e alta foi, primeiramente, verificar se o parlamentar fez os dois tipos de proposição. Receberam frequência baixa os autores de apenas um ou nenhum tipo dessa proposição. Receberam frequência média aqueles que apresentaram um número inferior a 50% da média geral, e os demais receberam frequência alta.
5. Pronunciamentos em Plenário – os tipos de pronunciamento em Plenário são

diversos. Foram considerados neste trabalho os discursos e apartes durante o Grande e Pequeno Expediente e os pronunciamentos durante a Ordem do Dia, ocasião em que se manifesta posição no tocante a proposições que se encontram na pauta e votação. Os critérios de análise dos pronunciamentos se nortearam pela quantidade de vezes que o parlamentar fez uso da palavra em Plenário, sendo que foi computada como baixa a frequência inferior à metade da média geral, a frequência média oscilou entre a metade da média geral e a própria média geral, e os demais obtiveram a frequência alta.

Tabela 11
Atividades predominantes de cada parlamentar

Nome do Parlamentar	Uso da Mídia	Emendas ao Orçamento	Projetos de lei	REQs e RICs	Pronunciamentos em Plenário	Predomínio
Henrique Eduardo Alves	baixa	média	baixa	baixa	baixa	- Emendas ao Orçamento
Inocêncio Oliveira	alta	média	alta	baixa	alta	- Uso da Mídia - Projetos de Lei - Pronunciamentos em Plenário
Sarney Filho	alta	baixa	média	alta	baixa	- Emendas ao Orçamento - REQs e RICs
Arnaldo Faria de Sá	baixa	média	alta	alta	alta	- Projetos de Lei - REQs e RICs - Pronunciamentos em Plenário
Jutahy Júnior	baixa	alta	baixa	baixa	baixa	- Emendas ao Orçamento
Lael Varella	baixa	alta	baixa	baixa	baixa	- Emendas ao Orçamento
Rose de Freitas	média	baixa	média	baixa	baixa	- Uso da Mídia - Projetos de Lei
Luciano Castro	média	baixa	baixa	média	baixa	- Uso da Mídia - REQs e RICs

Antonio Carlos Mendes Thame	alta	média	alta	alta	média	- Uso da Mídia - Projetos de Lei - REQs e RICs
Darcísio Perondi	alta	média	baixa	baixa	média	- Uso da Mídia
Ronaldo Caiado	alta	média	baixa	alta	alta	- Uso da Mídia - REQs e RICs - Pronunciamentos em Plenário
Jovair Arantes	média	média	média	baixa	média	- Uso da Mídia - Emendas ao Orçamento - Projetos de Lei - Pronunciamentos em Plenário
Fernando Ferro	média	alta	baixa	baixa	alta	- Emendas ao Orçamento
Ivan Valente	baixa	alta	média	alta	alta	- Emendas ao Orçamento - REQs e RICs
Henrique Fontana	média	média	baixa	baixa	alta	- Pronunciamentos em Plenário
Henrique Afonso	média	alta	média	média	baixa	- Emendas ao Orçamento
Antônio Carlos Magalhães Neto	média	alta	baixa	média	alta	- Emendas ao Orçamento - Pronunciamentos em Plenário
Zequinha Marinho	média	alta	média	média	baixa	- Emendas ao Orçamento
João Campos	média	alta	média	média	baixa	- Emendas ao Orçamento
Sandra Rosado	média	média	alta	baixa	baixa	- Projetos de Lei

Com base nesses dados, elaborou-se a tabela a seguir:

Tabela 12
Frequência de atividades predominantes entre os parlamentares

Atividade	Uso da Mídia	Emendas ao Orçamento	Projetos de lei	REQs e RICs	Pronunciamentos em Plenário	Preferências (por ordem decrescente)
Quantidade de vezes que uma determinada atividade foi preferênciada entre os parlamentares	07	11	06	06	06	1. Emendas ao Orçamento 2. Uso da Mídia 3. Projetos de Lei, REQs e RICs e Pronunciamentos em Plenário

Tendo em vista que a atividade de propaganda se faz pelo uso da Mídia, a tomada de posição pelas proposições apresentadas e pronunciamentos em Plenário, e a alocação de crédito pelas emendas ao orçamento, conclui-se que a atividade predominante entre os parlamentares representados neste trabalho é alocação de crédito; em segundo lugar, propaganda; e, em terceiro lugar, tomada de posição sobre temas.

Vale destacar, nesse sentido, que o uso da mídia serve também – talvez, principalmente - como instrumento para a publicidade das obras executadas que receberam interferência do parlamentar para a realização, especialmente nos jornais e rádios locais.

A tabela 12 proporcionou também condições para se determinar, distintamente, o tipo de atuação predominante de cada um dos parlamentares, que pode ser observada na tabela 13, a seguir:

Tabela 13
Atuação predominante – conexão eleitoral

Nome do Parlamentar	Partido/UF	Governo x Oposição	Tipo de Eleitorado do Parlamentar	Atividades predominantes
Henrique Eduardo Alves	PMDB/RN	Governo	Difuso	- alocação de crédito
Inocência Oliveira	PR/PE	Governo	Difuso	- propaganda - tomada de posição
Sarney Filho	PV/MA	Governo	Difuso	- alocação de crédito - tomada de posição
Arnaldo Faria de Sá	PTB/SP	Governo	Concentrado	- tomada de posição
Jutahy Júnior	PSDB/BA	Oposição	Difuso	- alocação de crédito
Lael Varella	DEM/MG	Oposição	Difuso	- alocação de crédito
Rose de Freitas	PMDB/ES	Governo	Difuso	- propaganda - tomada de posição
Luciano Castro	PR/RR	Governo	Concentrado	- propaganda - tomada de posição
Antonio Carlos Mendes Thame	PSDB/SP	Oposição	Concentrado	- propaganda - tomada de posição
Darcísio Perondi	PMDB/RS	Governo	Difuso	- propaganda
Ronaldo Caiado	DEM/GO	Oposição	Concentrado	- alocação de crédito - tomada de posição - propaganda
Jovair Arantes	PTB/GO	Governo	Concentrado	- alocação de crédito

				- tomada de posição - propaganda
Fernando Ferro	PT/PE	Governo	Difuso	- alocação de crédito
Ivan Valente	PSOL/SP	Independente	Concentrado	- alocação de crédito - tomada de posição
Henrique Fontana	PT/RS	Governo	Difuso	- tomada de posição
Henrique Afonso	PV/AC	Governo	Concentrado	- alocação de crédito
Antônio Carlos Magalhães Neto	DEM/BA	Oposição	Concentrado	- alocação de crédito - tomada de posição
Zequinha Marinho	PSC/PA	Governo	Difuso	- alocação de crédito
João Campos	PSDB/GO	Oposição	Concentrado	- alocação de crédito
Sandra Rosado	PSB/RN	Governo	Concentrado	- tomada de posição

A tabela 13 demonstra que todos os parlamentares fazem uso das atividades que Mayhew apresentou como sendo essenciais para o sucesso eleitoral, embora cada um deles utilize as ferramentas de maneira diferente, conforme, provavelmente, disponibilidade pessoal e de recursos materiais, o perfil e a posição geográfica do eleitorado.

Podemos, ainda, por meio da observação da tabela 13, verificar que não houve correspondência entre a agremiação partidária de cada um dos parlamentares e o fato de serem difusos ou concentrados.

5. Conclusão

Este trabalho teve como objetivo pesquisar a relação entre as formas de atuação do parlamentar brasileiro e norte-americano, tendo como base a obra "*Congress: The Electoral Connection*", de David Mayhew. Para tanto, tomou-se como referência as formas de atuação de 20 deputados federais durante as legislaturas de 2003-2007 e 2007-2011.

O estudo começou, portanto, com a apresentação da Teoria da Conexão Eleitoral - que diz respeito à forma de funcionamento do Congresso norte-americano, - e das críticas de autores brasileiros e brasilianistas sobre o tema - que passou a receber atenção no Brasil somente após a década de 1990 -, com o enfoque na forma de atuação do parlamentar brasileiro.

Com a redemocratização e, claro, após a vigência da Constituição de 1988, a atividade legislativa tornou-se objeto de interesse de inúmeros estudiosos, principalmente no período que antecede as eleições para o Congresso. A exemplo do Diap, órgão que, a cada pleito eleitoral, publica prognósticos, que faz com base no que considera o perfil do parlamentar bem-sucedido, alcançando, geralmente, grande margem de acerto. Para tanto, utiliza critérios que levam em conta, além dos aspectos examinados no presente trabalho, o capital hereditário e econômico de cada político, fatores esses que escapam ao foco desta pesquisa.

As formas de atuação do deputado federal dentro da Câmara dos Deputados foram analisadas por meio da contabilização de pronunciamentos em plenário, emendas ao orçamento, proposições apresentadas. Foram consideradas também as formas de utilização dos veículos da mídia.

A análise dos dados demonstrou que o parlamentar brasileiro, em geral, lança mão das três modalidades de atividades descritas por David Mayhew: propaganda, alocação de crédito e tomada de posição sobre temas.

No entanto, nem sempre os parlamentares brasileiros usam as estratégias de acordo com a lógica de Mayhew, possivelmente devido ao fato de o eleitorado brasileiro apresentar facetas diferentes quanto à geografia eleitoral: por vezes difuso, outras vezes, concentrado, realidade esta que contrasta com o eleitorado nos Estados

Unidos na década de 1970. Lá, os eleitores de um parlamentar, em geral, apresentam a mesma conformação, devido ao sistema eleitoral majoritário. No Brasil, independentemente da composição do eleitorado, todo parlamentar utiliza as ferramentas tecnológicas mais modernas (a partir do novo milênio) disponibilizadas pela mídia para fazer propaganda pessoal, por meio dos veículos os mais diversos, de maneira a chegar até seu eleitor, onde quer que se encontre geograficamente. Para isso, usa os veículos locais e nacionais, conforme a posição de seu eleitorado e suas ambições eleitorais.

A tomada de posição, no Legislativo brasileiro, dá-se mediante manifestações em plenário bem como apresentação de proposições, além da utilização da mídia. É da Tribuna que o parlamentar expõe à população as próprias ideias e propostas. Assim como acontece no Congresso norte-americano, o legislador brasileiro age estrategicamente, tendo em vista o receio de desagradar seu eleitorado e perder parte do espaço já alcançado.

Ao se analisar o baixo índice de proposições aprovadas no Congresso brasileiro, comparativamente ao alto número das propostas apresentadas, pode-se chegar, de início, a duas conclusões, ambas descritas por Mayhew: ou os temas das propostas não são tão relevantes e elas são feitas apenas para servir de propaganda pessoal do parlamentar perante o eleitorado, ou não há empenho geral da Instituição em aprová-las.

Uma terceira hipótese, que também pode ser levantada para explicar o baixo índice de projetos de origem parlamentar aprovados no Congresso, é o alto número das propostas do Executivo, enviadas ao Congresso com regime de tramitação diferenciada. O Governo, por meio da base aliada, controla a agenda legislativa, e a apreciação dessas propostas acaba se sobrepondo a toda a produção legislativa.

Outro fator que pode ser depreendido da análise dos dados é o alto índice de proposições e pronunciamentos por parte dos parlamentares filiados a partidos de oposição ao governo. Esses dados sugerem que os parlamentares da oposição atuam com mais tomada de posição do que os parlamentares da base aliada, o que indica atividade legislativa com forte influência partidária. Seriam sinais da presença da teoria partidária no Congresso brasileiro?

A resposta a tal questão demandaria aprofundamento dos temas tratados nos pronunciamentos dos parlamentares em plenário, o que desborda do escopo deste trabalho. Todavia, a sugestão pode ser aproveitada em novas pesquisas que, ampliando o estudo desses dados, possam verificar os temas prioritários para os legisladores nas manifestações no Plenário.

A alocação de crédito se dá por meio da apresentação de emendas ao orçamento e do empenho pessoal de cada parlamentar em aprovar e executar cada uma delas. A execução e entrega da obra à população configuram, para o parlamentar, a oportunidade para se projetar como responsável por aquela realização.

Observou-se, mediante a análise das emendas, que a maior parcela da verba orçamentária é destinada a municípios, tanto por parte de parlamentares com eleitorado difuso quanto por aqueles de eleitorado mais concentrado. Pontualmente há casos de destinação de verba para outros estados ou para obras nacionais. Nesse sentido, a tabela 7, quando contrastada com a tabela 5, no geral, indica que não se estabeleceu relação coerente entre a apresentação de emendas localistas e o tipo de votação concentrada, como se esperava; enquanto alguns parlamentares que priorizaram a apresentação de emendas estaduais obtiveram votação concentrada, outros que apresentaram emendas locais receberam votação difusa. A alocação de crédito mostrou-se como a atividade predominante entre os deputados durante o período estudado.

Haveria alguma justificativa para o engajamento geral na destinação de verbas a obras em municípios? Segundo Ames, a razão para essa prática está no fato de que é bem mais fácil demonstrar a interferência do parlamentar na realização de obra local – atitude relacionada a parlamentares paroquialistas - do que na feitura de uma obra geral – relacionada a parlamentares universalistas. O aspecto geográfico do eleitorado também influi nas decisões dos parlamentares quanto à destinação de verbas para obras locais, estaduais ou nacionais.

Não poderia faltar uma observação sobre o funcionamento das comissões permanentes da Câmara. Assim como no Congresso norte-americano, a análise de dados relativos às últimas legislaturas, na Câmara dos Deputados, demonstrou que os parlamentares procuram permanecer durante toda a carreira legislativa de preferência

em uma ou duas comissões temáticas, provavelmente porque ali podem se dedicar a assuntos específicos, que fazem parte de seus interesses políticos pessoais, ou por serem especialistas nas questões ali tratadas. Parlamentares que se fixam em nichos ideológicos, isto é, que defendem causas específicas, tendem a apresentar esse comportamento.

Em síntese, todos os dados colhidos para a realização deste trabalho - que representa apenas uma primeira tentativa de aproximação a esse assunto – indicam que existe a conexão eleitoral no Legislativo brasileiro, de maneira multifacetada e com diferenças importantes nas estratégias utilizadas pelos parlamentares, devido, particularmente, à diversidade geográfica do eleitorado brasileiro, principalmente caso se tome como referência o eleitorado dos Estados Unidos, objeto empírico para criação da Teoria da Conexão Eleitoral.

6. Bibliografia

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil** – Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 2003.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (org.) **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Unesp e Konrad Adenauer, 2007.

BRASIL., Congresso. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: 7. Ed. Brasília: Coordenação de Publicações, 2006. 395 p.

BRASIL., Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

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

COSTA, Ivanete de Araújo. **Conexão Eleitoral**: a reeleição na Câmara dos Deputados e o perfil político dos parlamentares com oito ou mais mandatos consecutivos. Monografia para curso de Especialização em Processo Legislativo. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. 2007.

LEONI, Eduardo, PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio. **Estratégias para sobreviver politicamente**: escolhas de carreiras na Câmara dos Deputados do Brasil. Opinião Pública, Maio 2003, vol. 9, nº 1, p. 49-67. ISSN 0104-6276.

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

_____. **A elite parlamentar brasileira**: um recorte sociocultural. Revista Sociologia Política, Jun. 2008, vol. 16, nº 30, p. 17-28. ISSN 0102-6992.

MIGUEL, Luís Felipe. **Capital político e carreira eleitoral**: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. Revista Sociologia Política, Jun. 2003, nº 20, p. 115-134. ISSN 0104-4478.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Elementos da conexão eleitoral**. Seções especiais: a conjuntura das escolhas públicas. Revista de Administração Pública, Abril. 2010, vol. 44, Nº 2. Rio de Janeiro. ISSN 1590-50034.

NICOLAU, Jairo Marconi, **Sistemas Eleitorais** – uma introdução. 2. Ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2000

PASQUINO, Gianfranco. “Grupos de pressão”, em BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio, 2001. **O que é que o reeleito tem?** Dinâmicas politico-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados”. Dados. 2001, vol. 44, n. 2, p. 133-172. ISSN 0011-5258.

SANTOS, Fabiano. **Patronagem e poder de agenda na política brasileira**. Dados, 1997, vol. 40, nº 3. ISSN 0011-5258.