

Poder Legislativo Nacional

UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA
DO PAÍS SOB A ÓTICA DO DIREITO

ORGANIZAÇÃO

Pablo Cerdeira

Fábio Vasconcellos

Rogério Sganzerla



EDIÇÃO FGV Direito Rio



Obra Licenciada em Creative Commons

Atribuição – Uso Não Comercial – Não a Obras Derivadas

Impresso no Brasil

Fechamento da 1ª edição em outubro de 2018

Este livro foi aprovado pelo Conselho Editorial da FGV Direito Rio, e consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

Coordenação ■ Rodrigo Vianna, Sérgio França e Thaís Mesquita

Projeto gráfico e capa ■ Antonio Valério

Diagramação ■ Antonio Valério

1ª revisão ■ Vânia de Castro Azevedo

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
Mario Henrique Simonsen/FGV

Poder legislativo nacional : uma análise da produção legislativa do país sob a ótica do direito /Organização Pablo Cerdeira, Fábio Vasconcellos, Rogerio Sganzerla. - Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018.

182 p. : il.

ISBN: 978-85-9597-028-1

1. Poder legislativo – Brasil. I. Cerdeira, Pablo de Camargo. II. Vasconcellos, Fábio. III. Sganzerla, Rogerio Barros. IV. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

CDD – 328.81

Prefácio

A publicização dos bancos de dados dos poderes Judiciário e Legislativo significa, no Brasil, um marco nos processos de ampliação da transparência e da análise das atividades destas duas instituições. Embora ainda existam entraves de ordem tecnológica ou mesmo sobre a amplitude das informações disponibilizadas para a sociedade, pode-se dizer que o acesso a estes dados – seja pelo cidadão comum, seja pelas organizações interessadas na tomada de decisão nestes Poderes – representa um passo importante na consolidação da democracia brasileira.

Do ponto de vista acadêmico, o cenário é promissor: a massa de informações sobre essas instituições tem permitido avanços no mapeamento do desempenho das funções constitucionais do Judiciário e do Legislativo nos últimos trinta anos. Neste sentido, a FGV Direito Rio tem investido recursos e esforços, há quase uma década, na produção de pesquisas que procuram jogar luz em aspectos fundamentais da aplicação do Direito, recorrendo, para isto, à análise de dados empíricos a partir de uma metodologia multidisciplinar.

A primeira fase do presente projeto concentrou-se no estudo das atividades do Judiciário, em especial as do Supremo Tribunal Federal (STF), procurando identificar possibilidades de aprimoramento na atividade jurisdicional no âmbito federal. Tudo isso sempre recorrendo à produção e análise de dados empíricos. A partir de 2017 a Escola iniciou duas novas linhas de pesquisa, focadas nas entidades reguladoras e na produção do Poder Legislativo federal. Com relação à produção normativa, objeto desta obra,

foi criado o projeto Congresso em Números, cujo objetivo é acompanhar e elaborar reflexões sobre a produção legal do país. A sociedade tem muito a se beneficiar, sob a ótica do acompanhamento da produção normativa, bem como na aplicação dessas normas, quando se busca não apenas entender os mecanismos, fluxos e gargalos do controle, mas também quando se volta um olhar atento para a atividade de produção das normas.

A despeito dos embates e questões de natureza política, o Legislativo é a instituição para a qual fluem as expectativas da sociedade e, por conseguinte, torna-se a entidade responsável pela produção de normas que regulam a vida social, política e econômica. Nesse sentido, indaga-se: como o Congresso Nacional tem respondido às demandas desta sociedade ou mesmo em que medida aspectos intrínsecos dessa instituição conformam as proposições levadas à apreciação e votação dos parlamentares? Estas são apenas algumas das questões que mobilizam o projeto Congresso em Números da FGV Direito Rio.

Parte destes estudos está contemplada no presente livro, “Poder Legislativo Nacional: uma análise da produção legislativa do país sob a ótica do Direito”, a segunda obra produzida pelo projeto Congresso em Números. O livro é escrito por professoras e professores, bem como pesquisadoras e pesquisadores da FGV Direito Rio que procuraram destrinchar inúmeras questões, sejam aquelas que tratam das especificidades de normas que regulam determinados aspectos da sociedade ou que analisam variáveis institucionais da Câmara dos Deputados e seus efeitos na produção de leis.

A regulação desempenhada pelas agências reguladoras, a aprovação da lei que criou as delações premiadas, a legislação eleitoral e o financiamento de campanha ou mesmo as fases e dificuldades da produção da Câmara dos Deputados nos últimos trinta anos são alguns dos temas tratados neste livro. Esta contribuição é apenas mais uma de uma série de análises que passaram a ser apresentadas rotineiramente pelo Congresso em Números, como os relatórios bimestrais com a produção do Poder Legislativo federal. Os relatórios, que podem ser acessados gratuitamente na internet, trazem dados sistemáticos sobre o volume de proposições apresentadas pelos(as) parlamentares e pelo Poder Executivo, o *status* das proposições e seus principais destaques sob a ótica do impacto que produzem sobre o ordenamento jurídico brasileiro.

Enquanto o exame das decisões do STF procura verificar o comportamento judicial na aplicação das normas e seus efeitos práticos na vida do cidadão, o acompanhamento da produção de leis, seus gargalos, tendências e aspectos mais substantivos visam ao estudo de uma etapa anterior. O intuito, nesse caso, é compreender o contexto institucional, utilizando-se de dados, o que leva os congressistas e o Poder Executivo a apresentarem e aprovarem determinadas proposições.

É esta a contribuição que a FGV Direito Rio apresenta à sociedade brasileira. Um esforço permanente para aplicar o que há de mais moderno na busca e análise de dados para entender aspectos relativos ao Direito e ao funcionamento das instituições democráticas. No ano em que comemoramos os trinta anos da Constituição de 1988 esperamos que esta obra possa contribuir para que a sociedade brasileira discuta como chegamos até aqui, e o que precisamos fazer para aperfeiçoar a nossa democracia. Boa leitura.

Rio de Janeiro, agosto de 2018.

Sérgio Guerra

Diretor e Professor Titular da FGV Direito Rio

Introdução

Pablo Cerdeira

O projeto Congresso em Números, criado em 2017 pelo Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio, combina dois importantes aspectos na área da pesquisa aplicada contemporânea. O uso massivo de dados extraídos da Câmara dos Deputados e Senado Federal a partir de recursos da computação, e a reunião de uma equipe multidisciplinar, com conhecimento, por exemplo, em matemática aplicada, direito e ciência política. A combinação desses dois fatores tem sido determinante na produção de conhecimento nas sociedades do século XXI.

Mas o Congresso em Números tem algo mais. É um projeto proposto e liderado por uma Escola de Direito, o que é um aspecto inovador quando pensamos em estudos do Direito no Brasil. Recorre a novos métodos oriundos de outras áreas de pesquisa para identificar, buscar e analisar dados que possam subsidiar de forma consistente os estudos sobre temas que impactam a aplicação do Direito no nosso país. Essa contribuição é, sem dúvida, de alta relevância para o país diante dos desafios da sociedade contemporânea.

Acreditamos que o uso de dados nas análises e pesquisas aplicadas de nossas instituições tem potencial para muito além da transparência, já tão necessária. Acreditamos que com eles podemos tornar nossas instituições mais democráticas, na medida em que os dados atualmente disponibilizados permitem à sociedade finalmente exercer seu legítimo direito de participação nas decisões públicas não somente nos anos eleitorais, mas durante todo o tempo, em recortes mais longos e em análises mais profundas do que as que antecedem os registros de votos nas urnas.

Desde o início desta década, vemos uma série de manifestações pelo mundo. São eventos políticos que abalaram e, em alguns casos, derrubaram governos, promoveram mudanças e sinalizaram uma nova forma de atuação da sociedade em rede. Ela é mais dinâmica, mais ativa. Quer mais direitos, participação, mais representação política, melhores serviços e qualidade de vida. É um mundo novo. Como sabemos, há um nítido descompasso entre essa sociedade da informação e os modelos que vigoraram até então. O marco regulatório de inúmeras políticas públicas é exemplo claro dessa assimetria. Pensado para trazer segurança jurídica e estabilidade de longo prazo, hoje parece produzir exatamente o contrário. Enquanto discutimos no Brasil a terceira reforma da Previdência em duas décadas, o Google anuncia que prevê para 2025 o nascimento da primeira pessoa que não morrerá de doenças ou causas naturais.

Como pensar essas mudanças, seus impactos e os novos modelos regulatórios para as próximas décadas, que não apenas resolvam esses desafios, mas que coloquem o Brasil em posição de vantagem em relação aos demais países, gerando inovação e atraindo investimentos, negócios e desenvolvimento? Esse é o contexto em que criamos o Congresso em Números do Centro de Tecnologia e Sociedade CTS da Direito Rio. O projeto de pesquisa utiliza dados de diferentes instituições, como aqueles produzidos pelo próprio Congresso, o IBGE, o TSE para avaliar a relação entre os interesses defendidos pelos deputados e senadores e sua base eleitoral. Aplicamos também os mais recentes avanços do campo da matemática e do uso de tecnologias, para ajudar o Brasil a pensar o seu Parlamento.

Tramitação das leis, o tempo até serem votadas, a agenda do Legislativo, o comportamento da base do governo, mapeamos tudo do Congresso Nacional porque acreditamos que é possível entender melhor como funciona essa instituição. E entender é o primeiro passo para aprimorar o Congresso Nacional, ampliando, por outro lado, a capacidade da sociedade brasileira de fazer prevalecer seus interesses junto à representação política.

Esta obra reúne estudos de pesquisadores da FGV Direito Rio que utilizaram os dados organizados e estruturados pela equipe do Congresso em Números. São contribuições que procuram discutir aspectos substantivos de normas aprovadas pelo Congresso Nacional ou mesmo fatores que impactam a produção de leis no país. No capítulo que abre a presente obra, os pesquisadores Fernanda Prates e Thiago Bottino analisam aspectos relacionados à Lei 12.850/13, que representa, sem dúvida, um marco em matéria penal, uma vez que instituiu a colaboração premiada de maneira radicalmente diferente dos institutos precedentes (confissão e delação).

Bottino e Prates examinaram a produção legislativa desde 2013, com o objetivo de identificar questões preponderantes e que, de algum modo, sugerem certa tendência do Legislativo em matéria de colaboração premiada. A análise desta produção legislativa demonstra que seu traço predominante se centra na ideia de limitação, buscando restringir o âmbito de atuação e delimitando o escopo bem como o procedimento que a antecede.

A questão da legislação eleitoral está presente em dois capítulos deste livro. Michael Mohallem e Guilherme France analisaram dados sobre o patrimônio de políticos e identificaram lacunas na legislação que ainda limitam

a transparência entre a atividade pública e privada desses agentes. O ponto dos dois pesquisadores é bem interessante. Será que há compatibilidade entre o patrimônio e a renda considerando apenas os ganhos de um agente que exerce a atividade política no legislativo? Há regras para tornar mais transparente essa relação?

Com os dados da pesquisa, os autores concluíram que há um ganho patrimonial que de certa forma se descola dos ganhos de quem exerce a atividade como parlamentar. Diante desse quadro, eles defendem que são necessárias três reformas legislativas. A primeira seria uma adequação do requisito de apresentação de declaração de bens por candidatos perante o TSE; outra, a criminalização do enriquecimento ilícito, e uma terceira, a notificação do agente político para explicar riqueza incompatível com a renda e capacidade econômica do seu detentor.

Isabel Veloso e Michael Mohallem examinam em outro capítulo a relação entre a identidade evangélica de candidatos ao parlamento e o sucesso eleitoral por meio do financiamento de campanha que, como sabemos, mudou após a reforma política de 2015. Embora não retratem a realidade de modo pleno, os dados referentes à prestação de contas, segundo os autores, apresentam padrões importantes do financiamento da política no Brasil. Para Veloso e Mohallem, candidatos evangélicos têm tido uma melhor relação custo benefício na obtenção de votos, e parte desse desempenho pode estar associado às limitações impostas pelas novas regras eleitorais.

Por fim, dois estudos dos pesquisadores do projeto Congresso em Números finalizam o livro. Ambos tratam do impacto do tempo no processo legislativo e as consequências para o ordenamento jurídico. No primeiro, Fábio Vasconcellos, Brenda Cunha e João Carabetta analisam os fluxos de entrada e saída de proposições ao longo dos últimos quase 30 anos. Com base na aplicação do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), os autores examinam a hipótese de que para assumir o papel mais proativo na produção legal do país, conforme outros estudos apontam, a Câmara tem se beneficiado desse instrumento do RICD.

O regimento da Câmara permite dilatar os prazos de tramitação dos projetos de lei em função do volume crescente de trabalho acumulado a cada legislatura. Para enfrentar a limitação temporal de quatro anos, os au-

tores indicam o processo de institucionalização de uma legislatura virtual, que permite às proposições tramitarem em diferentes legislaturas até cumprirem o seu ciclo de discussão, análise e, finalmente, votação. Em outras palavras, apesar de a Câmara ter aprovado mais proposições, elas são cada vez mais antigas, ou seja, apresentadas em legislaturas passadas.

Já o segundo artigo do projeto, proposto por Rogerio Sganzerla, Fernanda Scovino e Alifer Sales, tem como foco a otimização do processo legislativo a partir de uma análise do tempo de tramitação de todos os projetos de lei aprovados de 1998 a 2017. Utilizando uma ferramenta inovadora sobre a concentração de tempo em diversos Órgãos durante o processo legislativo, os autores concluem que a Mesa da Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o Senado Federal e as Comissões Permanentes concentram, conjuntamente, tempo considerável no processo legislativo, próximo a 80% do total. Ainda assim, cada um desses quatro Órgãos detém cerca de 20% do tempo de tramitação nos projetos de lei aprovados. Visando à otimização do processo legislativo por meio de um estudo das movimentações da Mesa da Câmara dos Deputados, o estudo apresenta alternativas procedimentais para certas questões administrativas com base no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Boa leitura.

A relação custo-voto dos evangélicos nas eleições para a Câmara dos Deputados em 2010 e 2014

Isabel Cristina Veloso de Oliveira
Michael Freitas Mohallem

Introdução

Trabalhar a interseção entre religião e política em pleno século XXI é tratar do insucesso de um projeto: a secularização. O termo remete à libertação do homem da tutela da religião (BERGER, 2003, p.118), algo antes considerado irreversível frente ao avanço da modernidade. Contudo, os processos históricos e sociais demonstraram a secularização e seu processo complementar, a dessecularização, como dois projetos de sociedade inacabados e em constante tensão. O presente artigo se insere, portanto, nos estudos sobre a permanência da influência da religião nos diversos mecanismos da sociedade contemporânea, incluindo a esfera eleitoral.

Parte-se do pressuposto de que, em um processo de “retorno do sagrado”, a religião vem se reposicionando como um elemento aglutinador de uma identidade – relativa à fé – capaz de mobilizar a ação coletiva em aspectos sociais e políticos (ORTIZ, 2001). Talvez se esteja diante de um processo intrinsecamente contraditório (HERVIEU-LÉGER, 2008), que combina a perda do poder de controle das religiões tradicionais e uma nova recomposição das representações religiosas, em um movimento guiado de modo livre e pragmático.

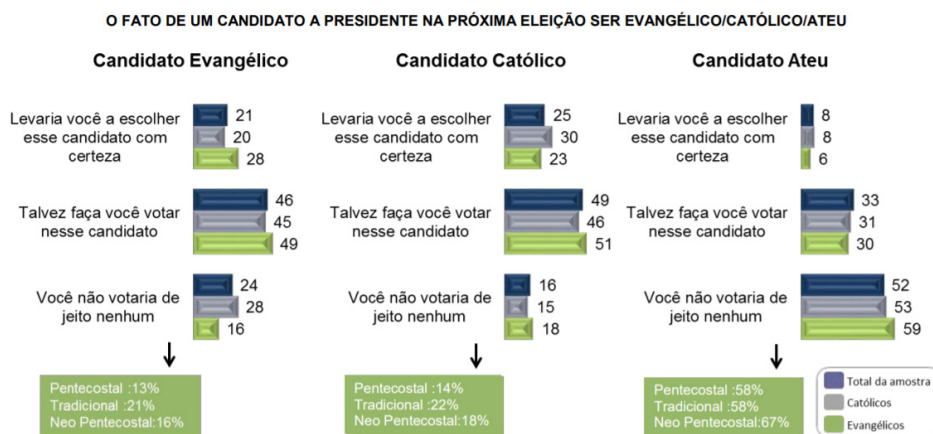
A interação entre a esfera pública e religiosa e a perspectiva da influência da filiação religiosa no comportamento eleitoral, por meio do crescimento do papel das igrejas como “comunidades políticas”, vem sendo estudada como um fenômeno capaz de trazer repercussões significativas (GILBERT, 1993; HUCKFELDT, PLUTZER, SPRAGUE, 1993; WALD, OWEN, HILL, 1998). No senso comum brasileiro, por sua vez, predomina a ideia de que as igrejas funcionam pela motivação de “voto de cabresto”.¹ Esse tipo de pensamento implica considerar o religioso, sobretudo o evangélico (que, no Brasil, se expandiu amplamente em curto espaço de tempo), com raciocínio lógico inconsistente e plenamente suscetível ao assédio moral e à pressão psicológi-

1 Victor Nunes Leal, em linhas gerais, argumenta que a ausência de uma legislação que protegesse o trabalhador rural possibilitava a supervisão constante do dono da fazenda e o manuseio dos subalternos em diversas esferas, política inclusive. A figura do coronel, como patrão e político, fazia com que os moradores pobres e quase sempre analfabetos de suas propriedades trocassem a vivência naquele local por um “voto de cabresto”, isto é, o voto nos candidatos indicados ou apoiados diretamente pelo dono da fazenda, permitindo sua eleição. De fato, no sistema eleitoral então vigente na República velha, o voto não era secreto, sendo possível sua contestação posterior, o que possibilitava o mecanismo de controle supracitado (2012, p. 42-46).

ca dos líderes em questão. Embora as motivações que o concernem não estejam no escopo deste artigo, é preciso ressaltar que o voto evangélico não é irracional, e deve ser analisado com base no entrecruzamento de diferentes clivagens, que perpassam tanto o plano ideológico quanto questões de classe social, de espaço urbano, de região central ou periférica, entre outras.

Feita essa ressalva, tratando apenas de volume e não de mérito, uma pesquisa do Datafolha (2017)² revela que a porcentagem de eleitores que considera, no momento da decisão do voto, o apoio de suas lideranças religiosas a candidatos é de 19% para a população em geral, 26% entre os eleitores evangélicos e 31% entre os eleitores neopentecostais. A pesquisa deixa claro que a religião de fato é um aspecto importante no cenário eleitoral brasileiro. Além disso, como demonstrado na Imagem 1, o fato de o candidato ser ateu, por exemplo, causa rejeição de 52% do total de eleitores, 53% dos católicos e 59% dos evangélicos, chegando a 67% entre os neopentecostais.

Imagem 1 - Preferência conforme pertencimento eleitoral do candidato



Fonte: Datafolha, 2017.

2 Nesse levantamento, realizado entre os dias 27 e 28 de setembro de 2017, foram realizadas 2.772 entrevistas presenciais em 194 municípios, com margem de erro máxima de 2 pontos percentuais, para mais ou para menos, considerando um nível de confiança de 95%. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2017/10/26/d74b5c2355ed6d11891ff03c1be2d019.pdf>>. Acesso em: 03 de julho de 2018.

Nota-se, ainda, que candidatos evangélicos e católicos apresentam rejeição significativamente inferior à dos ateus, embora exista uma diferença considerável entre os índices relativos a esses candidatos. Os católicos geram menor taxa, possivelmente por não se acreditar que trarão elementos de interesse religioso para o campo político, já que não priorizariam sua identidade religiosa nessa esfera de atuação, ou não teriam características tão evidentes quanto as dos evangélicos. Além disso, teriam um impacto mais baixo por serem considerados “*default*”. Em alguns casos, um católico pode ser tão engajado quanto um evangélico, porém parecer menos declarado em suas intenções por partilhar uma fé tida como restrita à esfera familiar por parte da população. Isso fica claro pelo fato de que a categoria “católico não praticante” é recorrente no Brasil, e o mesmo não ocorre com outras religiões.

Cabe, antes de prosseguir, fazer um adendo: por que direcionar o olhar aos evangélicos na política? Embora, ainda hoje, 71,2% dos parlamentares declarem ser católicos, correspondendo à maioria da 55a Legislatura (2015-2018),³ eles não se posicionam claramente como tal, diferentemente dos evangélicos. A recém-criada Frente Parlamentar Mista Católica Apostólica Romana, uma das 313 da atual legislatura, não vem alcançando a mesma coesão e notoriedade da Frente Parlamentar Evangélica, ou “bancada evangélica”, e tais parlamentares não têm priorizado a identidade religiosa em seus posicionamentos.

Com foco nos impactos da inserção dos evangélicos na arena eleitoral, este artigo analisa a relação custo-benefício para a obtenção de votos. Ou seja: quanto se paga para conseguir um voto nos pleitos para a Câmara dos Deputados? Os dados analisados referem-se às 54a e 55a Legislaturas. O primeiro passo, no entanto, é compreender as regras do Sistema Eleitoral que moldam a dinâmica da obtenção de votos.

1. O sistema eleitoral brasileiro e a personalização do voto nos pleitos para a Câmara dos Deputados

O sistema eleitoral possui notória importância em um cenário político contemporâneo, em que a democracia prevalece. Seus resultados definem quem vai exercer o poder e suas regras criam um jogo de disputas permeadas

3 “71% dos futuros deputados se dizem católicos e 16%, evangélicos”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/71-dos-futuros-deputados-se-dizem-catolicos-e-16-evangelicos.html>> Acesso em: 04 de julho de 2018.

por estratégias que se modificam de acordo com o tipo adotado. É o sistema eleitoral, por meio de seu conjunto de normas e procedimentos, que define a fração de poder que será exercida por cada partido, a forma como o eleitor deverá votar, como será feita a *accountability* e como serão representadas as maiorias e minorias, exercendo grande influência sobre a governabilidade. Os sistemas eleitorais contemporâneos utilizam partidos para reagrupar pessoas com ideias (supostamente) similares. Tais partidos ocupam um papel importante na representação, ajudando a estruturar demandas e preferências.

Existem, pelo mundo, diferentes conjuntos de regras para compor os sistemas eleitorais nos países com democracia representativa; há variações quanto ao tipo de sistema utilizado, à fórmula eleitoral, à estrutura do voto e à magnitude do distrito. Dentre as formas de se classificar os sistemas eleitorais, a mais recorrente é “(...) segundo a fórmula eleitoral utilizada, ou seja, como os votos dados em uma eleição são contados para fins de distribuição das cadeiras disputadas” (NICOLAU, 2004, p. 11). De acordo com tais fórmulas, é possível classificar os sistemas eleitorais em duas principais categorias: representação majoritária e representação proporcional. Há ainda o sistema eleitoral misto, utilizado em poucos países, como Alemanha e Rússia.

As regras do sistema eleitoral funcionam em conjunto com as legislações que delimitam os direitos políticos da população. No Brasil, as mais relevantes, no plano constitucional, são identificadas no Título II, Capítulo IV, artigos 14, 15 e 16, da Constituição Federal de 1988. Os direitos políticos compreendem o direito de sufrágio, alistabilidade, elegibilidade, iniciativa popular de lei, ajuizamento de ação popular, organização e participação em partidos políticos.

2. Tipos de sistema proporcional

O sistema proporcional, utilizado nas eleições para todas as casas legislativas exceto para o Senado, tem por objetivo selecionar uma parcela de representação por partido, coerente com o número de eleitores que os apoiam, possibilitando a coexistência de diferentes demandas e concepções ideológicas: “a principal virtude da representação proporcional, segundo seus defensores, estaria em sua capacidade de espelhar no Legis-

lativo todas as preferências e opiniões relevantes existentes na sociedade” (NICOLAU, 2004, p. 37). Olavo Brasil de Lima Junior (1999) considera que, por favorecer a participação das minorias, o sistema proporcional eleva a qualidade da democracia. Outra vantagem é o fortalecimento do debate e o empecilho gerado ao exercício do poder arbitrário pelas oligarquias.

Algumas desvantagens podem ser identificadas nessa alternativa. Podemos citar a criação de uma base legislativa de governo heterogênea, com responsabilidades diluídas, a baixa representatividade, a tendência à criação estratégica de partidos sem comprometimento ideológico, que funcionam como máquinas eleitorais, e a fragmentação partidária.

O sistema proporcional é dividido em dois tipos: o voto único transferível e o sistema de lista, que possui subdivisões. Os países nos quais o sistema de lista é adotado optam entre a utilização da lista fechada, flexível, aberta ou livre. As duas últimas modalidades concedem grande ênfase às votações individuais. Cada partido apresenta sua lista, de acordo com o tipo adotado pelo país. Após a apuração, as cadeiras são distribuídas entre os partidos por meio de regras como a cláusula de exclusão, a coligação, os coeficientes e as fórmulas eleitorais. A alocação das cadeiras conquistadas por cada partido ocorre pelo ordenamento dos candidatos do partido em suas respectivas listas.

No sistema de lista aberta, adotado no Brasil, os partidos apresentam listas não ordenadas, e o eleitor pode optar por votar em uma legenda ou nominalmente. Para a distribuição das cadeiras, são somados os votos concedidos à legenda com os votos nominais. A partir disso, são aplicados critérios para a alocação de cadeiras; aplica-se, no Brasil, o coeficiente eleitoral, o coeficiente partidário, a fórmula D’Hondt de maiores médias e, desde a minirreforma eleitoral de 2015, a exigência de percentual mínimo obrigatório de 10% do quociente eleitoral da respectiva circunscrição eleitoral.⁴ Devido à possibilidade de voto nominal, cabe ao eleitor decidir quais candidatos ocuparão as cadeiras conquistadas por cada um dos partidos: os cargos serão ocupados pelos candidatos que alcançarem as maiores votações nominais da legenda, desde que cumpram também a nova regra do piso de votos.

4 Código Eleitoral, Lei nº 4.737/1965, art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

A este sistema são atribuídas diversas críticas que, no Brasil, motivam um forte movimento em prol da Reforma Eleitoral. Dentre essas críticas, as mais recorrentes são o favorecimento de pleitos clientelistas, a personalização do voto, a fragmentação partidária, a competição entre candidatos de mesma legenda, a infidelidade partidária, o menor controle do partido sobre o político eleito e os elevados gastos com campanhas eleitorais individuais.

Para Carlos Ranulfo Felix de Melo (2005), o sistema proporcional de lista aberta transforma a disputa eleitoral em uma competição entre indivíduos, com uma influência menor dos partidos no processo. Os defensores da lista aberta defendem que o sistema possibilita maior liberdade de escolha e estabelece vínculos mais sólidos entre os representados e os representantes, argumento do qual Melo discorda. O autor cita uma pesquisa realizada em 2002, pela UFF e UNICAMP, na qual 70% dos eleitores não lembravam em quem haviam votado na última eleição e 15% mencionaram um nome que não constava na lista de candidatos do pleito analisado. Grande parte dos eleitores não disponibiliza tempo e dedicação para a escolha de um candidato, optando por seguir recomendações de parentes e amigos pouco tempo antes da eleição – assim, em um curto período, o eleitor esquece em quem votou. Outra questão é que:

[...] o sistema de lista aberta deixa um grande número de eleitores sem representação. Que eleitores são esses? Aqueles que votaram em candidatos derrotados em sua lista partidária. O que acontece com os votos dados aos derrotados? São computados para o partido e ajudam a eleger os mais bem situados na lista – menos de 5% dos deputados são eleitos apenas com a sua própria votação. Isso significa que uma parcela do eleitorado vota em quem conhece e contribui para eleger alguém que ignora quem seja. A pergunta é: o eleitor que votou em fulano possui alguma razão para se sentir representado por beltrano? Se, ao votar, ele tinha como referência o partido, sim. Caso contrário, não. Acontece que a maioria do eleitorado não leva em conta o partido ao decidir. (MELO, 2005, p. 3)

Assim, Melo (ibidem) defende a organização do sistema eleitoral brasileiro por termos partidários, através da adoção da lista fechada ou flexível. Para ele, esta mudança traria benefícios como a simplificação do processo de escolha, a eliminação da transferência de votos, a simplificação do controle da representação e ganhos para a governabilidade, com a redução da dimensão entre a votação do Presidente e do seu partido.

3. A personalização do voto: um cenário favorável aos “políticos de Deus”

No que se refere às eleições para o Poder Legislativo, são muitas as propostas de reformulação e críticas ao sistema eleitoral adotado, tanto na doutrina quanto na tramitação no Congresso Nacional. Conforme abordado, algumas destas últimas referem-se ao favorecimento de pleitos clientelistas, de fisiologismo partidário, de baixa fidelidade partidária e de ampliação do uso de recursos financeiros não contabilizados nas campanhas, devido à alta competitividade individual e, também, ao baixo controle de questões relacionadas ao financiamento de campanha. Existe grande influência do capital econômico no processo eleitoral, o que afasta alguns candidatos sem recursos e favorece o estabelecimento de parcerias com empresas privadas, cenário que motivou o debate pelo fim do financiamento empresarial de campanha, concretizado em 2015.

Com ou sem financiamento empresarial de campanha, no Brasil, como vimos, em que há a possibilidade de votar em uma legenda ou em um candidato, os eleitores têm optado, majoritariamente, pela escolha de nomes. As próprias campanhas eleitorais tendem a valorizar as qualidades pessoais dos candidatos, concedendo aos partidos um papel coadjuvante – em muitos casos, a legenda torna-se irrelevante ou não facilmente identificável no momento da escolha do eleitor. Este panorama pode estar sendo favorecido pela existência de vínculos personalistas entre o eleitor e o candidato e, consecutivamente, pela fragilização da relação entre os partidos e o eleitorado. Temos um cenário de baixa fidelidade partidária, de dificuldade de consolidação dos partidos e de ascensão de personalidades, a exemplo de lideranças religiosas que utilizam um discurso enaltecedor de qualidades pessoais.

4. O financiamento de campanha e o desempenho dos candidatos evangélicos

Como apresentado, o sistema proporcional de lista aberta implica grande peso nas candidaturas individuais. A maioria dos eleitores do Brasil vem optando por votar nominalmente. Nas eleições de 2014, por exemplo, 8,37% dos votos válidos foram dados à legenda (TSE, 2014).⁵ O PRB, que congrega todas as lideranças da Igreja Universal do Reino de Deus, foi o terceiro partido com menos votos na legenda – apenas 2,89% do total (TSE, 2014).⁶

Nas eleições de 2014, conforme apurado por Nicolau (2017), os gastos declarados de campanha⁷ dos 513 candidatos eleitos para a vaga de deputado federal atingiram a cifra de R\$ 909 milhões, enquanto o montante total gasto pelos 4.480 candidatos não eleitos foi de R\$ 520 milhões. Os 513 deputados gastaram, portanto, 64% de todo o valor investido nas campanhas para o cargo. Em média, um candidato eleito gastou R\$ 1.772 milhão, enquanto o valor médio dos não eleitos foi de R\$ 116 mil, 15 vezes inferior à média dos eleitos, o que nos permite inferir que o valor investido na campanha foi determinante para o sucesso do candidato.

É preciso ressaltar a existência de candidaturas fictícias, utilizadas como recurso para auxiliar os partidos a cumprir a determinação da Lei nº 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições. O dispositivo estabelece, em seu art. 10, que nas eleições proporcionais, “[...] cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo”. Há, ainda, as candidaturas lançadas exclusivamente para a obtenção de afastamento remunerado, visto que, com a Lei Complementar nº 64/1990, o funcionário público precisa estar compatibilizado dentro do prazo estabelecido por lei, sob pena de indeferimento do pedido de registro de candidatura. A compatibilização varia entre 3, 4 ou 6 meses, de acordo com a complexidade da função pública exercida e do cargo que

5 Cálculos feitos com base em dados do TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

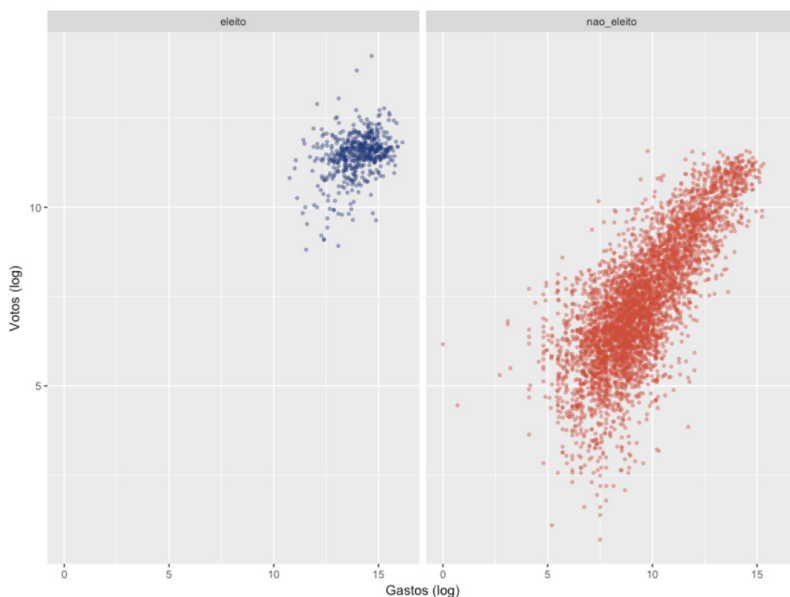
6 Cálculos feitos com base em dados do TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

7 Referentes a doações de campanha e recursos do fundo partidário.

pretende disputar.⁸ Como o período de afastamento não é um impeditivo para o pagamento de salários, exceto nos casos de funcionários comissionados, que são exonerados, por não terem vínculo de estabilidade, alguns servidores utilizam a candidatura como maneira de obter o afastamento remunerado sem a real intenção de disputar o pleito. Ambos os casos, portanto, acabam por impactar o dimensionamento real dos valores totais e médios dos gastos de campanha.

O Gráfico 01 mostra a relação entre os gastos de campanha e o total de votos obtidos, segmentados por candidatos eleitos e não eleitos. Os dados foram dispostos em escala logarítmica para facilitar a visualização. Como observado por Nicolau (2017), existe uma associação considerável entre gastos e votos; o *r* de Pearson entre os dois fatores para todos os candidatos é de 0,84.

Gráfico 01 - Relação gastos vs. votos - eleições de 2014



Fonte: Nicolau, 2017, com base em dados do TSE, 2015.

8 A regra é válida para todos os servidores da administração direta (União, estados, Distrito Federal e municípios) e indireta (autarquias, sociedade de economia mista, fundações públicas e empresas públicas), bem como de cooperativas, instituições de ensino, entre outros que recebam verbas públicas, sendo aplicada não somente aos servidores efetivos, mas também aos detentores de cargos comissionados

É possível notar que os candidatos vitoriosos, em azul, estão posicionados à esquerda, indicando que gastaram mais e receberam mais votos. A imagem vermelha, referente aos candidatos não eleitos, demonstra, no entanto, que alguns deles se posicionaram em patamares semelhantes aos vitoriosos em relação aos gastos e número de votos, o que, segundo Nicolau (2017), indica que deve ter ocorrido em muitos estados uma razoável disputa por vaga.

Ao analisar os gastos dos 513 deputados eleitos em 2014, com valores atualizados pela inflação entre outubro de 2014 e junho de 2016, Nicolau (2017) calculou que os candidatos eleitos tiveram um total de 58.134.351 votos, gastando uma média de R\$ 15,60 por voto.

Para esse artigo, o cálculo foi replicado considerando-se apenas os membros da bancada evangélica, visando verificar se o valor médio por voto é compatível ou divergente em relação à média nacional. Constatou-se que o gasto médio por voto dos evangélicos é de R\$ 10,06, que corresponde a 64,48% dos gastos médios dos parlamentares não evangélicos eleitos (R\$ 15,60). Entre esses, destaca-se o pastor Marco Feliciano (PSC-SP), que obteve a melhor relação custo-benefício do pleito, com o valor médio de R\$ 0,40 por voto. A Tabela 1 apresenta o resultado por candidato, ordenado pelo gasto declarado total da campanha:

Tabela 1 - Gastos por voto dos membros da bancada evangélica

Candidato	Partido	Estado	Gastos (R\$)	Total de votos	Gastos por voto (R\$)
Pastor Marco Feliciano	PSC	SP	174.560	436.400,00	0,4
Christiane Yared	PTN	PR	146.289	208.984,29	0,7
Eduardo Bolsonaro	PSC	SP	62.904	78.630,00	0,8
Cabo Daciolo	PSOL	RJ	46.987	52.207,78	0,9
Roberto Alves	PRB	SP	175.430	134.946,15	1,3
Takayama	PSC	PR	225.207	160.862,14	1,4
Márcio Marinho	PRB	BA	178.104	118.736,00	1,5

PODER LEGISLATIVO NACIONAL
UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO PAÍS SOB A ÓTICA DO DIREITO

Candidato	Partido	Estado	Gastos (R\$)	Total de votos	Gastos por voto (R\$)
Celso Russomanno	PRB	SP	2.368.189	1.480.118,13	1,6
Tia Eron	PRB	BA	214.457	119.142,78	1,8
Antônio Bulhões	PRB	SP	281.390	140.695,00	2
Júlia Marinho	PSC	PA	172.166	86.083,00	2
Vinícius Carvalho	PRB	SP	157.751	78.875,50	2
Pastor Eurico	PSB	PE	495.268	235.841,90	2,1
Irmão Lázaro	PSC	BA	368.056	160.024,35	2,3
Roberto Sales	PRB	RJ	281.632	122.448,70	2,3
Josué Bengtson	PTB	PA	351.697	121.274,83	2,9
Stefano Aguiar	PSB	MG	462.106	144.408,13	3,2
Eliziane Gama	PPS	MA	445.475	134.992,42	3,3
Rosângela Gomes	PRB	RJ	357.228	102.065,14	3,5
Erivelton Santana	PSC	BA	301.381	75.345,25	4
George Hilton	PRB	MG	603.076	147.091,71	4,1
Sérgio Brito	PSD	BA	342.969	83.650,98	4,1
Jefferson Campos	PSD	SP	791.597	161.550,41	4,9
Francisco Floriano	PR	RJ	250.087	47.186,23	5,3
Roberto de Lucena	PV	SP	383.616	67.301,05	5,7
Ezequiel Teixeira	SD	RJ	208.108	35.880,69	5,8
Ronaldo Nogueira	PTB	RS	476.750	76.895,16	6,2
Cleber Verde	PRB	MA	671.397	104.905,78	6,4
Max Filho	PSDB	ES	650.987	91.688,31	7,1
Carlos Gomes	PRB	RS	678.097	92.890,00	7,3

A RELAÇÃO CUSTO-VOTO DOS EVANGÉLICOS NAS ELEIÇÕES
PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 2010 E 2014

Candidato	Partido	Estado	Gastos (R\$)	Total de votos	Gastos por voto (R\$)
Ronaldo Fonseca	PROS	DF	619.441	84.854,93	7,3
João Henrique Caldas	SD	AL	1.011.340	136.667,57	7,4
Pastor Jony	PRB	SE	397.160	53.670,27	7,4
Silas Camara	PSD	AM	1.287.561	167.215,71	7,7
André Abdon	PRB	AP	108.204	13.872,31	7,8
Marcos Rogério	PDT	RO	479.300	60.670,89	7,9
Sóstenes Cavalcante	PSD	RJ	845.475	104.379,63	8,1
Rejane Dias	PT	PI	1.127.412	134.215,71	8,4
Edinho Araujo	PMDB	SP	956.547	112.534,94	8,5
Sandro Alex	PPS	PR	1.026.466	116.643,86	8,8
Marcelo Belinati	PP	PR	1.235.291	137.254,56	9
Sérgio Vidigal	PDT	ES	1.578.648	161.086,53	9,8
Gilberto Nascimento	PSC	SP	1.172.885	119.682,14	9,8
Dr. Damião	PDT	PB	697.016	67.671,46	10,3
Missionário José Olímpio	PP	SP	1.799.164	155.100,34	11,6
Jácome	PMN	RN	858.276	71.523,00	12
Jorge Tadeu	DEM	SP	2.210.827	178.292,50	12,4
Weliton Prado	PT	MG	2.416.189	185.860,69	13
Aguinaldo Ribeiro	PP	PB	2.109.385	162.260,38	13
Ronaldo Martins	PRB	CE	1.572.246	118.213,98	13,3
João Campos	PSDB	GO	1.474.898	107.656,79	13,7
Professor Victório Galli	PSC	MT	986.575	64.482,03	15,3
Manato	SD	ES	1.040.357	67.555,65	15,4

PODER LEGISLATIVO NACIONAL
UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO PAÍS SOB A ÓTICA DO DIREITO

Candidato	Partido	Estado	Gastos (R\$)	Total de votos	Gastos por voto (R\$)
Carlos Andrade	PHS	RR	103.481	6.719,55	15,4
Washington Reis	PMDB	RJ	1.639.279	103.099,31	15,9
Hissa Abrahão	PPS	AM	1.881.099	113.319,22	16,6
Nilton Capixaba	PTB	RO	755.484	42.442,92	17,8
Anderson Ferreira	PR	PE	2.724.075	150.501,38	18,1
Benedita da Silva	PT	RJ	872.599	48.209,89	18,1
Onyx Lorenzoni	DEM	RS	2.704.471	148.597,31	18,2
Bruna Furlan	PSDB	SP	3.286.968	178.639,57	18,4
Arolde de Oliveira	PSD	RJ	1.018.703	55.364,29	18,4
Johnathan de Jesus	PRB	RR	385.726	20.627,06	18,7
Delegado Francischini	SD	PR	3.104.571	159.208,77	19,5
Lincoln Portela	PR	MG	1.969.466	98.968,14	19,9
César Halum	PRB	TO	919.730	46.217,59	19,9
Laércio Oliveira	SD	SE	1.742.967	84.201,30	20,7
Fábio Sousa	PSDB	GO	1.699.927	82.122,08	20,7
Marcos Soares	PR	RJ	990.077	44.398,07	22,3
Paulo Freire	PR	SP	3.059.290	111.246,91	27,5
Toninho Wandscheer	PT	PR	2.116.723	71.753,32	29,5
Alan Rick	PRB	AC	570.239	17.875,83	31,9
Eduardo Cunha	PMDB	RJ	7.766.824	232.539,64	33,4
Altineu Cortes	PR	RJ	1.414.851	40.540,14	34,9
Lindomar Garçon	PMDB	RO	860.670	24.176,12	35,6
Edmar Arruda	PSC	PR	3.621.632	85.214,87	42,5

A RELAÇÃO CUSTO-VOTO DOS EVANGÉLICOS NAS ELEIÇÕES
PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 2010 E 2014

Candidato	Partido	Estado	Gastos (R\$)	Total de votos	Gastos por voto (R\$)
Sérgio Reis	PRB	SP	1.933.341	45.277,31	42,7
Fábio Garcia	PSB	MT	4.649.446	104.953,63	44,3
Leonardo Quintão	PMDB	MG	5.997.755	118.532,71	50,6
Aureo	SD	RJ	3.238.361	58.139,34	55,7

Fonte: TSE, 2015.

A mesma dinâmica pode ser observada nas eleições de 2010. O Gráfico 02, referente a gastos de campanha e votos obtidos pelos candidatos no pleito para a Câmara dos Deputados em todo o Brasil, evidencia que os candidatos eleitos (destacados em azul), em geral, são os que investiram mais recursos nas campanhas:

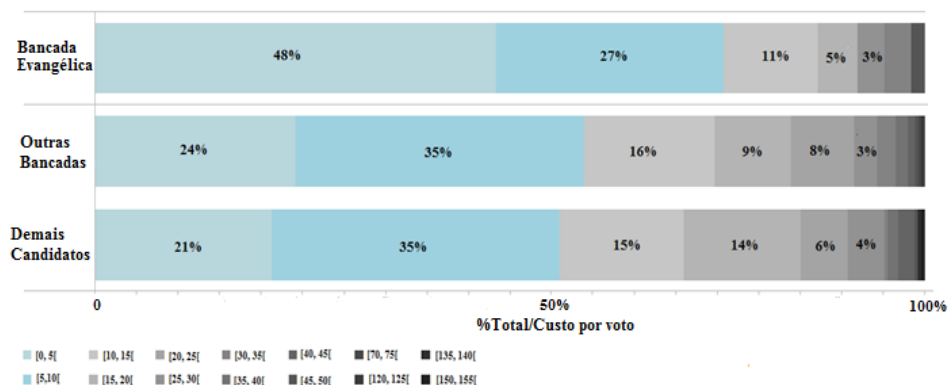
Gráfico 02 - Número de votos/Gastos de campanha individuais – eleições para a Câmara dos Deputados (2010)



Fonte: Elaboração Própria. Dados do TSE, 2011.

O Gráfico 03, por sua vez, estabelece uma comparação entre os gastos de membros da bancada evangélica, outras bancadas e demais candidatos:

Gráfico 03 - Custo por voto – Bancadas suprapartidárias



Fonte: Elaboração Própria. TSE, 2011.

O gráfico mostra que os evangélicos foram os que alcançaram a melhor relação custo-voto e que 48% dos eleitos gastaram entre 0 e R\$ 5 por voto, e 27% entre R\$ 10 e R\$ 15 por voto. Entre os não evangélicos, apenas 24% dos pertencentes a outras bancadas e 21% dos demais candidatos tiveram gastos entre R\$ 5 e R\$ 10 por voto. Assim, como sugerem os dados apresentados, parece haver melhor utilização, direta ou indireta, das redes por parte dos grupos religiosos evangélicos. No entanto, embora os gastos representem parcelas significativas para participação e conquista nos pleitos eleitorais, não se deve esquecer que o processo de escolha do voto partilha de experiências coletivas ou individuais, quando o pertencimento religioso do candidato pode ser priorizado.

O pleito de 2018 será o primeiro em nível geral-nacional após a proibição do financiamento eleitoral empresarial e, certamente, o momento mais oportuno para verificar se a tendência a gastar menos por voto irá se manter e se esse fato irá garantir um número ainda maior de cadeiras aos candidatos evangélicos.

Considerações Finais

Este artigo argumentou que candidatos evangélicos tiveram mais facilidades para conquistar votos com menor custo nas duas eleições gerais passadas, o que parece decorrer da influência exercida por tal pertencimento sobre as escolhas dos indivíduos.

Todavia, não se buscou criticar a presença dos evangélicos na política institucional ou questionar a legitimidade dos votos que angariaram nas cadeiras dos templos ou no eleitorado de modo geral. Não se buscou, também, fazer juízo de valor sobre tal expansão, determinando se tal resultado é positivo ou não para a recente democracia brasileira.

Por meio dessa tentativa de manter a vigilância epistemológica, procurou-se vislumbrar quantitativamente a vantagem obtida pelos evangélicos, na relação custo x voto, em meio a um sistema eleitoral que favorece a personalização. Por fim, resta-nos aguardar as próximas eleições para avaliar se o fim do financiamento empresarial e o provável barateamento das campanhas favorecerão, ainda mais, os candidatos evangélicos.

BIBLIOGRAFIA

BERGER, Peter. **O Dossel Sagrado**. 4. ed. São Paulo, Paulus, 2003.

GILBERT, C. **The impact of churches on political behavior: an empirical study**. Westport: Greenwood Press, 1993.

HERVIEU-LÉGER, Danièle. **O peregrino e o convertido**. A religião em movimento. Petrópolis: Vozes, 2008.

HUCKFELDT, R., PLUTZER, E. & SPRAGUE, J. Alternative contexts of political behavior: churches, neighborhoods, and individuals. **Journal of Politics**, vol.55, nº. 2, p. 365 81, 1993.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. Eleições presidenciais: centralidade, contexto e implicações. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo, v. 14, n. 40, p. 11-30, June 1999.

MAINWARING, Scott P. (2001). **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: Editora FGV.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. **Partidos, eleitores e democracia no Brasil**. Boletim da UFMG. Nº 1498, Ano 31, 01.09.2005. Disponível em: <http://www.ufmg.br/boletim/bol1498/segunda.shtml>. Acesso em: 27/02/2012.

NICOLAU, Jairo. Gastos dos candidatos a deputado federal em 2014. 2017. Disponível em: https://rstudiopubsstatic.s3.amazonaws.com/304472_e86cb1d2bf9b4670b6ec53c0dfbb71e.html#gasto-e-voto.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ORTIZ, Renato. Anotações sobre religião e globalização. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 16, n. 47, p. 59-74, Oct. 2001.

STOLL, Heather. **Social Cleavages, Political Institutions and Party Systems: Putting Preferences Back into the Fundamental Equation of Politics**. A Dissertation Submitted To The Department Of Political Science And The Committee On Graduate Studies in Partial Fulfillment of the Requirements For The Degree Of Doctor Of Philosophy, 2004.

WALD, K.; OWEN, D. & HILL, S. Churches as political communities. **American Political Science Review**, 71 (2), p.497-508, 1998.

O projeto Congresso em Números da FGV Direito Rio combina dois importantes aspectos na área da pesquisa aplicada contemporânea: o uso massivo de dados extraídos da Câmara dos Deputados e Senado Federal a partir do uso de recursos da computação e a reunião de uma equipe multidisciplinar, com conhecimento, por exemplo, em matemática aplicada, direito e ciência política. Esta obra reúne estudos de pesquisadores da FGV Direito Rio que utilizaram os dados organizados e estruturados pela equipe do Congresso em Números. São contribuições que procuram discutir aspectos substantivos de normas aprovadas pelo Congresso Nacional ou mesmo fatores que impactam a produção de leis no país.

ISBN 978-85-9597-028-1



9 788595 970281 >