

Rodrigo Romero Pacheco

Fatores de influência no comportamento de deputados estaduais na Assembleia
Legislativa de Minas Gerais

Belo Horizonte
2016

Rodrigo Romero Pacheco

Fatores de influência no comportamento de deputados estaduais na Assembleia
Legislativa de Minas Gerais

Monografia apresentada ao Curso Superior de
Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação
João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção
do título de Bacharel em Administração Pública.
Orientador: Marcos Arcanjo de Assis

Belo Horizonte
2016



Rodrigo Romero Pacheco

Fatores de influência no comportamento de deputados estaduais na Assembleia
Legislativa de Minas Gerais

Monografia apresentada ao Curso Superior de
Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação
João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção
do título de Bacharel em Administração Pública.

Prof. Mestre Marcos Arcanjo de Assis – Orientador

Prof. Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Avaliador

Prof. Doutor Alexandre Queiroz Guimarães – Avaliador

Belo Horizonte
2016

Dedico esse trabalho aos meus pais, que por alguns momentos duvidaram que esse momento chegaria, mas mantiveram a confiança e apoio incondicionais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao governo de Minas Gerais e à Fundação João Pinheiro pela oportunidade de crescimento, ao meu orientador Marcos pela paciência, confiança e apoio, à minha tutora Rosana pelos aprendizados, aos amigos e familiares pela compreensão e aos colegas de sala por compartilharem do mesmo desafio.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar os fatores que influenciam o comportamento dos deputados estaduais durante sua atuação parlamentar, visando entender sua contribuição para a garantia da representatividade e da estabilidade da democracia brasileira. Tomando como base as teorias democráticas e suas implicações no sistema político brasileiro (bicameralismo, multipartidarismo, representação proporcional e lista aberta), especialmente no funcionamento do Poder Legislativo, aborda-se estudos diversos sobre o comportamento parlamentar, destacando-se aqueles sobre o comportamento particularista e sobre a dinâmica das relações Executivo-Legislativo. Foi realizada uma pesquisa descritiva e qualitativa, baseada em análise documental de projetos de lei tramitados na Assembleia Legislativa de Minas Gerais e estudo de campo em que foram entrevistados deputados e servidores da ALMG acerca de sua trajetória política, atuação parlamentar e opiniões relativas a projetos de lei de temas polêmicos. Com essa pesquisa, foi possível identificar, dentre diversos fatores, a busca pela reeleição como importante motivador de atuação, resultante na busca pela realização de interesses de bases eleitorais específicas, marcada por grande poder de barganha do Poder Executivo, fruto das dinâmicas do presidencialismo de coalizão. Percebeu-se também a sobreposição da orientação partidária em relação ao governo, quando comparada aos vínculos partidários; e a predominância da figura individual do deputado, que ultrapassa os interesses e ideologias do partido. Finalmente, a pressão social exerce papel importante nas escolhas dos deputados, principalmente quando se trata de assuntos moralmente polêmicos.

Palavras-chave: democracia representativa, poder legislativo, comportamento parlamentar, ALMG

ABSTRACT

This paper is focused on analyzing the factors influencing the behavior of State congressmen during their term, as means to understand their contribution in guaranteeing the representativity and stability of the Brazilian democracy. Based on the democratic theories and their implications in the Brazilian political system (bicameralism, multi-party and coalition theory, proportional representation and open list), especially on the operation of the Legislative Power, it approaches various studies on the congress's behavior, highlighting the ones on the individualistic behavior and on the dynamics of the relationship between the Executive and Legislative powers. A descriptive and qualitative research was made based on the analyses of law projects processed in the House of Representatives of Minas Gerais, along with a field study where Congressmen and public employees were interviewed about their political path, legislative performance and personal opinions related to project laws and controversial topics. After this research, it was possible to identify, among many factors, the pursuit of re-election as an important incentive for performance, resulting on the pursuit of specific interests of certain electoral groups, showing great bargain power from the Executive Power, which came from the dynamics of a coalition-linked presidential system. It could be noted that there is an overlap of party choice in relation to the government, when compared with party ties, and the predominance of the individual views of the congressmen, which surpass the interests and views of the Party he is linked to. Finally, social pressure is an important influence on the congressmen, mainly when speaking about morally controversial subjects.

Keywords: representative democracy, legislative power, congressmen's behavior, House of Representatives of Minas Gerais

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01- O processo legislativo na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.....	23
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 01- Votos dos blocos parlamentares da 17ª legislatura (2011-2014).....	32
Tabela 02- Votos dos blocos parlamentares da 18ª legislatura (2015-2018).....	32

LISTA DE QUADROS

Quadro 01- Identificação dos entrevistados no estudo de campo.....	28
Quadro 02- Projetos de lei e suas ementas utilizados na análise.....	31
Quadro 03- Blocos parlamentares da ALMG, 17ª legislatura (2011-2014).....	31
Quadro 04- Blocos parlamentares da ALMG, 18ª legislatura (2015-2018).....	32

SUMÁRIO

1	Introdução.....	14
2	A democracia, poder legislativo e comportamento parlamentar	17
2.1	Os tipos de democracia.....	17
2.2	As dimensões da democracia.....	19
2.3	O funcionamento do Poder Legislativo em Minas Gerais	22
2.4	O comportamento parlamentar.....	24
3	Metodologia	27
4	Os fatores de influência no comportamento dos deputados estaduais	30
4.1	A orientação partidária dos deputados.....	30
4.2	As bases eleitorais dos deputados	35
4.3	A relação dos deputados com o Executivo e o processo decisório	38
4.4	Os fatores de influência do comportamento parlamentar: síntese conclusiva	42
5	A votação em projetos de lei de temas de grande discussão e relevância social.....	44
5.1	A legalização do uso e comercialização da maconha	45
5.2	A regularização do comércio e porte de armas de fogo	46
5.3	A união civil homossexual	46
5.4	A redução da maioria penal.....	47
5.5	A gratuidade do transporte público.....	48
6	Considerações finais	49
	Referências.....	51
	Apêndice 1 – Roteiro entrevista deputados	54
	Apêndice 2 – roteiro entrevista com servidores.....	56

1 INTRODUÇÃO

Viver em uma sociedade democrática significa viver em uma sociedade na qual o próprio povo possui o poder de decisão quanto aos assuntos que envolvem a vida comum. Esse sistema garante que todas as vozes individuais tenham condições de serem ouvidas e influenciar as escolhas tomadas. Porém, em sociedades complexamente organizadas, com um grande número de pessoas, interesses e assuntos comuns, se torna inviável promover formas cotidianas de tomar decisões coletivas.

Nestes casos, adota-se um modelo democrático de representação, no qual todos os indivíduos da sociedade, a partir de uma dada idade, podem escolher um grupo de pessoas para representá-los nas tomadas de decisões sobre assuntos de interesse público. Em tese, os representantes escolhidos levam em consideração os interesses comuns no exercício de suas funções.

A tarefa de manutenção dos assuntos comuns de uma vida em sociedade é bastante complexa e, por isso, geralmente é dividida em algumas esferas. A esfera responsável pela criação de regras e leis que regem a sociedade, assim como pela fiscalização da atuação dos outros representantes do interesse público, pode ser chamada de Poder Legislativo, que tem como atores-chave escolhidos diretamente pelo povo, os deputados.

Essa problemática da vida social desperta o interesse de estudiosos das ciências políticas e das políticas públicas, os quais desenvolvem estudos sobre democracia, o poder legislativo e mais especificamente, sobre o comportamento dos parlamentares representantes do povo. Tais estudos procuram entender de que forma se dá esse processo de representação e em que medida ele contribui para a consecução dos interesses comuns de uma sociedade, dando ênfase aos possíveis desvios causados pela concentração do poder nas mãos de um grupo de representantes.

Este trabalho se insere nesse campo de estudos. Seu objetivo é identificar fatores que influenciam a atividade parlamentar de deputados estaduais de Minas Gerais, mais especificamente, analisar em que medida sua orientação partidária em relação ao governo, os interesses de sua base eleitoral e a pressão da sociedade são considerados como critérios para os votos dos parlamentares em projetos de lei na Assembleia Legislativa do Estado. É importante ressaltar aqui, que quando tratamos do comportamento parlamentar, nos referimos às atividades de um deputado dentro do processo legislativo, mais especificamente ao seu poder de escolha referente à aprovação de projetos de lei, representado pelo voto.

De forma mais específica, espera-se:

- Compreender as características do poder legislativo e suas implicações para a democracia.
- Conhecer o funcionamento do processo legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).
- Apresentar os possíveis fatores de influência na atividade parlamentar, com base em pesquisas anteriores sobre essa problemática.
- Identificar como a orientação partidária em relação ao governo influencia o seu voto em projetos de lei da Assembleia.
- Identificar outros possíveis fatores de influência através do conhecimento sobre a trajetória política, a atuação parlamentar e as opiniões em relação a projetos de lei de grande discussão e repercussão social.

Esse trabalho se faz relevante em um contexto nacional no qual o sistema político e, principalmente, a atuação dos principais atores desse sistema é colocada em questionamento pela sociedade. A ofensiva contra a corrupção e os recentes casos de priorização, por agentes públicos, de interesses privados a despeito de interesses comuns, o que ameaça a nossa democracia, nos levam a busca pela compreensão dos fatores de influência da ação de nossos representantes.

Além disso, grande parte dos estudos acerca do funcionamento do Poder Legislativo e seu papel na democracia tratam do âmbito nacional, que apesar de funcionar sob a lógica de um mesmo sistema, possui grandes diferenças em relação ao espectro de atores e objetos tratados neste estudo, de âmbito estadual. Outro ponto de justificativa da pesquisa é que ele adota uma perspectiva centrada nos atores, os deputados, ao invés do processo ou do objeto, as votações nominais nos projetos de lei, uma análise diferente sobre o assunto. O caráter da pesquisa realizada, ao combinar pesquisa bibliográfica, análise documental e estudo de campo, também oferece insumos diferenciados para o entendimento da realidade estudada.

Indo um pouco mais além, entender o que influencia as ações dos deputados estaduais nos leva também a compreender como a democracia funciona na prática e até que ponto as diferentes camadas da sociedade têm seus interesses efetivamente representados por seus representantes eleitos. A questão da efetividade do sistema político brasileiro no fortalecimento da democracia, embora não seja um dos objetivos do trabalho, permeará toda a discussão que segue.

Para atingir o objetivo do trabalho, foi realizada uma pesquisa descritiva, de natureza qualitativa, que visa descrever os fatores de influência no comportamento dos deputados estaduais de Minas Gerais. O estudo utilizou pesquisa bibliográfica sobre democracia, tipos de democracia, o funcionamento do poder legislativo, a relação executivo e legislativo, o

processo legislativo e o comportamento parlamentar; análise documental sobre o processo legislativo em Minas Gerais, mais especificamente sobre a tramitação de projetos de lei recentes; e trabalho de campo, com a realização de entrevistas semiestruturadas com oito deputados estaduais e dois servidores técnicos legislativos da ALMG. As entrevistas discutiram sobre a trajetória política dos deputados, sua atuação na ALMG e a opinião deles acerca de projetos de lei fictícios que tratam de temas associados a valores morais e de grande repercussão social.

O trabalho se divide em três capítulos, além dessa introdução e das considerações finais. O segundo capítulo trata da revisão bibliográfica, na qual explora-se os conceitos e dimensões da democracia, evidenciando a atuação do Poder Legislativo a democracia, assim como o relacionamento entre Executivo e Legislativo. Em seguida, apresenta-se o funcionamento da ALMG e do processo legislativo, destacando-se os diferentes papéis de atuação existentes e, finalmente, aborda-se teorias a respeito do comportamento parlamentar, identificando possíveis fatores de influência nas ações dos deputados.

No terceiro capítulo apresenta-se de forma mais detalhada a metodologia utilizada, descrevendo os critérios utilizados para a pesquisa documental e o estudo de campo.

O quarto capítulo, por sua vez, apresenta a análise dos resultados encontrados, buscando interpretá-los à luz das teorias estudadas, dando destaque aos fatores de influência no voto dos deputados na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

2 A DEMOCRACIA, PODER LEGISLATIVO E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR

Este capítulo tem o objetivo de apresentar as teorias a respeito da democracia, destacando suas características e formas de organização. A partir daí, evidencia-se o papel do Poder Legislativo na garantia da representatividade, de forma mais específica, o funcionamento do processo legislativo na Assembleia Estadual de Minas Gerais. Nesse contexto, os deputados estaduais se tornam os atores centrais da análise, na qual se procura entender o que determina o comportamento parlamentar através de estudos anteriores sobre o assunto.

2.1 Os tipos de democracia

O termo democracia tem origem grega e é composto pelas palavras *demos*, que significa povo e *kratein*, que quer dizer reinar. De tal forma, democracia pode ser entendido como um reinado do povo. A definição mais conhecida talvez seja a de Abraham Lincoln, que define a democracia como um “governo do povo, pelo povo, para o povo”. Segundo Cardia (1998), é um sistema de organização do poder do Estado no qual o poder político é baseado na soberania popular ou nacional. Ela identifica cinco tipos de democracia: direta, representativa, convencional¹, plebiscitária² e orgânica³. Para fins desse trabalho, o foco será direcionado aos tipos de democracia direta e representativa, devido à maior semelhança com os modelos encontrados atualmente.

Bobbio (1986, p.5), por sua vez, define um regime democrático como “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”. Isso significa que para que decisões tomadas por indivíduos possam ser aceitas como coletivas, é preciso estabelecer regras que definam quais indivíduos podem tomar essas decisões que dizem respeito a todos e quais procedimentos devem ser utilizados nesse processo.

A democracia direta é baseada no modelo de Atenas, onde a soberania popular era exercida através da participação de todos os cidadãos, segundo a regra da maioria durante a tomada de decisões e o poder ilimitado do legislador. Esse modelo não conta com eleições e é praticamente impraticável em sociedades de grande extensão territorial. Bobbio (1986, p.42)

¹ A democracia convencional é caracterizada pelo poder ilimitado de um corpo representativo eleito, também chamada de “governo de assembleia”. É um regime de soberania parlamentar plena.

² A democracia plebiscitária é um sistema no qual o ditador é eleito por sufrágio universal. A maior diferença para a democracia representativa é a ausência de respeito aos direitos e liberdades individuais.

³ A democracia orgânica é um sistema político no qual a representação parlamentar é substituída por uma assembleia cujos membros são designados por coletividades representantes de grupos de interesse.

confirma tal argumento ao afirmar: “Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível”.

De acordo com Cardia (1998), os modelos de democracia participativa e democracia deliberativa são variações da democracia direta. Cláudia Faria (2000) aponta que no modelo de democracia deliberativa a legitimação do processo deriva dos procedimentos comunicativos das vontades e opiniões, que funcionam como canais para as decisões do governo e da administração. A democracia participativa, por sua vez, é definida por Luchmann (2002) como um modelo de exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação.

A democracia representativa, segundo Cardia (1998), é caracterizada pela exposição das decisões públicas a todos os cidadãos, assim como pela imparcialidade e independência do poder judicial e separação entre os poderes executivo e legislativo. Bobbio (1986, p.44), por sua vez, afirma que democracia representativa “significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. Nesse modelo o poder político é baseado na representatividade e exercido pelo voto secreto eleitoral da maioria, em regime de sufrágio universal. A câmara parlamentar é eleita de forma direta, com supremacia no processo de decisão legislativa e é garantida a igualdade do direito às liberdades e direitos fundamentais a todos os cidadãos (CARDIA, 1998). Sob outra perspectiva, Lijphart (2003) afirma que a democracia é comumente entendida como um governo pela maioria do povo, no qual a maioria governa e as minorias fazem oposição. Porém, segundo Sir Arthur Lewis (1965), defensor do modelo de democracia consensual, o principal pressuposto da democracia é que “todos aqueles afetados por uma decisão devem ter a oportunidade de participar do processo que a originou, quer diretamente, quer através de representantes escolhidos” (Lewis, 1965 apud Lijphart, 2003, p.51).

Além do modelo consensual, Lijphart (2003) aponta o modelo majoritário de democracia: nele, a exclusão da minoria é minimizada quando ela se alterna com a maioria no governo, o que é a lógica de sistemas bipartidários. Porém, ele afirma que, principalmente em sociedades com menor grau de homogeneidade – o caso do Brasil – a lógica de tal modelo pode ser antidemocrática, uma vez que as diversas minorias que não têm acesso ao poder se sentirão excluídas e discriminadas.

No modelo de democracia consensual, espera-se que os altos graus de inclusividade de atores e conteúdos, somados às regras decisórias que protegem os direitos das minorias, levem à construção de uma ordem baseada no consenso entre a pluralidade de atores que

constituem a dinâmica societal representada na arena política (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004).

O modelo de democracia majoritário o poder político é concentrado nas mãos de uma pequena minoria, em vez de uma maioria absoluta. Já o modelo consensual compartilha e dispersa o poder de várias maneiras. Enquanto o modelo majoritário é exclusivo, competitivo e combativo, o modelo consensual é marcado pela abrangência, pela negociação e pela concessão. (Lijphart, 2003 apud Anastasia e Nunes, 2006)

Segundo Anastasia e Nunes (2006), é necessário reformar os mecanismos de representação no Brasil para atingir um modelo consensual. Tal reforma é baseada na alteração do número máximo e mínimo de legisladores por estado e por coligações, na substituição das listas abertas por listas fechadas, na melhor distribuição de poderes de agenda e veto entre Executivo e Legislativo e entre os atores internos das Casas Legislativas, na centralidade do sistema de comissões e no aumento dos custos referentes às migrações partidárias, dentre outros.

2.2 As dimensões da democracia

A democracia está baseada em três dimensões: a representatividade, a accountability e a estabilidade. A representatividade está relacionada a capacidade do poder de responder aos interesses públicos das diversas camadas da sociedade. Isso significa que quanto mais diversa uma sociedade, maior o desafio da representatividade. A accountability trata da capacidade de controle do poder público e da transparência de seus atos perante os cidadãos, o que envolve mecanismos de participação e publicização de informações. Finalmente, a esfera da estabilidade está relacionada à manutenção do poder público e sua continuidade perante as mudanças sociais, garantindo assim o prevailecimento da ordem do poder público (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004).

Em sociedades marcadas por heterogeneidades e desigualdades sociais existe, porém, um grande dilema quanto à combinação dessas três dimensões. Esse dilema pode ser observado de forma clara quando comparamos as esferas de representatividade e estabilidade. Uma sociedade muito diversa exige mecanismos de representação abrangentes, que garantam que os diversos grupos exerçam algum tipo de poder. Porém, essa amplitude de mecanismos de representação pode provocar dificuldades na manutenção da estabilidade e ordem dessa sociedade, que tenderá a ter disputas e conflitos de interesses mais complexos do que sociedades menos diversas e representativas.

De forma prática, sociedades heterogêneas frequentemente adotam mecanismos ou instrumentos de representação mais complexos, tal como dispersão de poderes, sistema de

representação proporcional, multipartidarismo e bicameralismo, que, como apontado anteriormente, podem gerar um aumento dos riscos para a estabilidade da ordem.

O poder público brasileiro é dividido em três esferas: Executivo, Legislativo e Judiciário. Enquanto o Poder Legislativo tem como principal atividade a elaboração das leis que regulam o Estado, o Poder Executivo é responsável pela aplicação de tais leis ao interesse público e o Poder Judiciário julga se as mesmas leis estão sendo corretamente aplicadas.

O bicameralismo “é um tipo de estruturação do poder legislativo em que as leis são produzidas mediante a deliberação de duas assembleias distintas e autônomas entre si” (PATTERSON; MUGHAN, 1999 apud ARAÚJO, 2012, p.85). Nesse modelo, uma das câmaras conta com maior número de membros e garante representação mais abrangente, enquanto a segunda câmara conta com um número menor de membros, com mandatos mais longos, visando garantir a estabilidade das decisões políticas. No caso do Brasil, a primeira é a Câmara dos Deputados e a segunda o Senado Federal.

O sistema multipartidário permite maior heterogeneidade, na medida em que permite a existência de múltiplos partidos políticos, com diferentes ideologias e, combinado com um sistema de representação proporcional, garante que cada partido eleja um número de representantes proporcional ao número de votos recebidos pelo partido como um todo. Esse é exatamente o caso da Câmara dos Deputados do Brasil, de suas Assembleias Legislativas Estaduais e das Câmaras Municipais.

Nesse contexto, como mencionado anteriormente, a garantia da representatividade necessária para o fortalecimento de uma democracia marcada por grande diversidade implica na existência de maior número de atores envolvidos nos processos decisórios, assim como de diversas esferas de poder, o que pode acabar se tornando um impedimento para a manutenção da estabilidade. Como uma forma de evitar esse desequilíbrio proporcionado pela multiplicidade de atores, podemos explicar o fenômeno de maior concentração de poder nas mãos do Executivo, que é um poder menos diverso em termos de agendas políticas e por isso contribui para o fortalecimento da estabilidade.

Anastasia, Melo e Santos (2004) defendem que o aperfeiçoamento e aprofundamento da democracia dependem da combinação entre as esferas de representatividade, accountability e estabilidade e está relacionado à distribuição equilibrada dos poderes de agenda e de veto entre o Executivo e o Legislativo, assim como entre os diferentes atores no interior do Legislativo (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004). Historicamente, embora a independência entre os três poderes seja prevista em constituição, “o processo de produção de leis inclinou-se em direção do Poder Executivo ao longo do século XX” (PESSANHA, 2002,

p. 178). Entre os anos de 1989 e 2001, por exemplo, Pessanha (2002) aponta que cerca de 75% dos projetos de lei aprovados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal foram de autoria do poder Executivo, enquanto cerca de apenas 20% foram de autoria do Legislativo e 5% do Judiciário. É possível afirmar que a maior parte das normas reguladoras da vida social e da política brasileira é oriunda de legislação emergencial, cuja aprovação acontece sem a participação do Poder Legislativo.

Conforme Figueiredo e Limongi (1995) apud Maria Helena de Castro Santos (1997), “o Executivo termina por predominar durante o processo legislativo de formulação das políticas, sendo raros os projetos de lei de iniciativa do Congresso que tratam de questões fundamentais e são aprovados com rapidez”. Figueiredo e Limongi (2001) afirmam ainda que o motivo pelo qual o Executivo domina o processo legislativo é seu grande poder de agenda, que implica na sua capacidade de influir diretamente nos trabalhos legislativos, reduzindo os efeitos da separação dos poderes e induzindo os parlamentares à cooperação.

Os autores acima nos mostram que a distribuição equilibrada de poder entre o Legislativo e o Executivo não acontece no Brasil, onde o Executivo, poder no qual existe menor pluralidade de atores políticos e agendas e, conseqüentemente uma representatividade menos diversa, é majoritariamente responsável pela criação de normas e leis. Conforme os argumentos de Anastasia, Melo e Santos (2004), portanto, o desequilíbrio observado entre os poderes pode ser considerado um risco para o processo de aperfeiçoamento e aprofundamento da democracia brasileira.

Por outro lado, Figueiredo e Limongi (1995) apud Maria Helena de Castro Santos (1997) apontam também que o Executivo não é um soberano absoluto. Seguindo as regras do presidencialismo de coalizão, ele é obrigado a se submeter a penosos processos de negociação com partidos e líderes parlamentares que podem ser de apoio ou oposição, o que torna o processo ainda mais difícil.

O presidencialismo de coalizão é explicado de forma clara por Figueiredo e Limongi (2001, p.33):

O presidente forma seu governo à maneira de um primeiro-ministro, isto é, distribui ministérios — pastas — para partidos dispostos a apoiá-lo, assegurando assim a formação de uma maioria parlamentar. Formado o governo, portanto, benefícios políticos de toda sorte — influência sobre política, cargos, nomeações de parentes, sinecuras, prestígio etc. — são distribuídos aos membros da coalizão partidária que participa do governo. Em troca, o Executivo espera os votos de que necessita no Parlamento, ameaçando e, se necessário, punindo com a perda dos benefícios recebidos aqueles que não apoiarem a coalizão.

O presidencialismo de coalizão é determinante para a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, de modo que o poder de agenda do Executivo se torna muito grande,

enquanto, no Legislativo, o poder é concentrado na Mesa Diretora e no colégio de líderes. Além disso, o poder Executivo possui o poder de priorizar a tramitação de determinados projetos de lei, determinando caráter de urgência para projetos de seu maior interesse, que passam então a ter um prazo máximo para serem discutidos e votados.

A mesma lógica poderia ser aplicada a nível estadual, mas com outros atores: o governador necessita assegurar maioria parlamentar dos deputados estaduais na Assembleia para garantir a aprovação de sua agenda, algo como um “governadorismo’ de coalizão”. Mendes (2009), ao estudar o presidencialismo de coalizão, afirma que “as situações de relações políticas entre o Executivo e o Legislativo, que foram analisadas no nível da União, repetem-se de forma quase idêntica nos dois outros níveis federativos” (MENDES, 2009, p.65).

2.3 O funcionamento do Poder Legislativo em Minas Gerais

A análise por ora centra no poder Legislativo, visando entender seu funcionamento e como ele contribui para o fortalecimento da democracia, baseado no equilíbrio das dimensões definidas por Anastasia, Melo e Santos (2004) – representatividade, accountability e estabilidade, a partir da experiência do estado de Minas Gerais.

De acordo com descrição do próprio site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)⁴, ela “tem a função de discutir e produzir leis, fiscalizar o Poder Executivo estadual e representar os interesses dos vários setores da sociedade, intermediando politicamente os conflitos que surgem”. Sua missão é exercer a representação e promover a participação da sociedade na elaboração das leis estaduais e na avaliação de políticas públicas.

Atualmente, o estado conta com 77 deputados, eleitos através de um sistema de representação proporcional de lista aberta. A representação proporcional significa que o número de deputados eleitos por cada partido é proporcional ao número de votos recebidos pelo partido como um todo, enquanto a lista aberta significa que o eleitor vota no deputado de sua preferência dentro do partido, de forma individual.

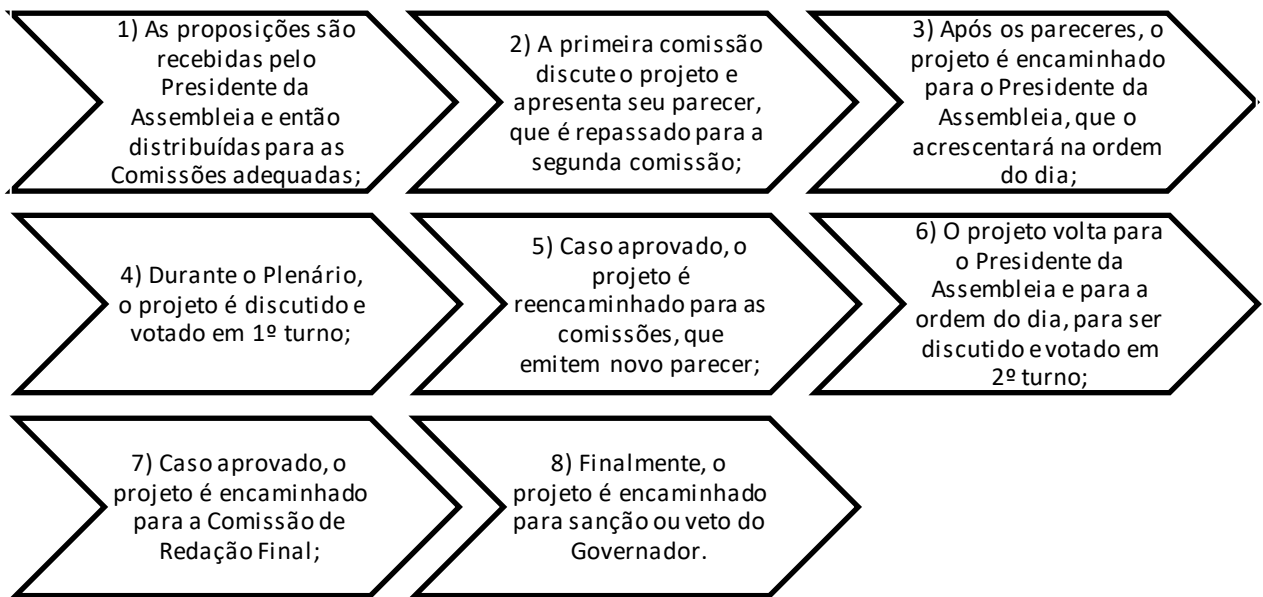
Segundo o regimento interno da ALMG (2016), ao início de cada Legislatura, os deputados podem formar bancadas entre deputados de uma mesma representação partidária e blocos parlamentares entre deputados de diferentes representações partidárias. Além disso, existem as bancadas da Maioria, que é aquela composta pelo maior número de membros, e a da Minoria, composta pelo menor número de deputados em oposição à Maioria. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2016)

⁴ www.almg.gov.br.

Todas as bancadas e blocos possuem um líder. Os líderes da Maioria, da Minoria, das bancadas e blocos parlamentares formam o Colégio de Líderes. Cabe ao Colégio de Líderes as indicações de candidatos para composição da Mesa da Assembleia e Comissões, assim como as inscrições para discussão de matérias constantes nas pautas das reuniões.

O processo legislativo acontece, de forma genérica, conforme apresentado na Figura 1 a seguir:

Figura 01 – O processo legislativo na Assembleia Legislativa de Minas Gerais



Fonte: Portal da ALMG. Elaboração própria.

Analisando essa estrutura, podemos perceber que, embora todos os deputados possuam poder de voto igualitário nas proposições apresentadas em Plenário, a Mesa da Assembleia apresenta grande poder de agenda, pois ela distribui as matérias às Comissões, assim como os Presidentes de Comissões, que definem a pauta das reuniões.

Aguiar (2013) faz uma análise a nível nacional, mas que também pode ser adequada à realidade estadual de uma Assembleia. Ele afirma que “o presidente da Câmara dos Deputados detém certa influência no poder de agenda das comissões, na medida em que define os órgãos colegiados pelos quais a proposição deverá seguir” (AGUIAR, 2013, p.143). Por sua vez, em relação ao presidente de comissão, a seguinte afirmação é realizada: “O poder de agenda do presidente da comissão é explícito, na medida em que ele é quem define a pauta da comissão e, por isso, escolhe os projetos que deverão estar sujeitos à deliberação do colegiado” (AGUIAR, 2013, p.144). Finalmente, os líderes partidários e de governo possuem grande poder de mobilização das bancadas para a aprovação ou rejeição de um projeto.

2.4 O comportamento parlamentar

Geralda Luiza de Miranda (2008) afirma em “*O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)*”, que na análise do comportamento parlamentar, existem fatores exógenos, como o sistema eleitoral, e fatores endógenos, que são consagrados nos regimentos internos, no contexto decisório. Além disso, ela ressalta a importância do caráter institucional nesse jogo, no qual não se considera apenas a racionalidade do indivíduo, mas seu papel perante o meio institucional, que pode ser um partido, um grupo de interesse, um sindicato. (MIRANDA, 2008)

De acordo com Fenno (1973) apud Castro, Anastasia e Nunes (2009), “os legisladores procuram realizar três metas, sendo a primeira delas a reeleição, seguida pela busca de poder no interior do Congresso e pela produção de boa política pública”. Em sua pesquisa, eles determinam que os deputados apresentam um alto grau de particularismo, o que significa que suas decisões são pautadas em demandas regionalmente específicas e referentes às necessidades de sua base eleitoral, ou seja, seu comportamento é pautado por fatores particulares e restritos. Outra possibilidade de comportamento seria o universalista, segundo o qual os deputados visam atender demandas comuns à toda sociedade, de forma mais generalista.

De acordo com Neto e Santos (2002), os incentivos gerados pelo sistema eleitoral de lista aberta, anteriormente explicado, fazem com que os candidatos a deputados prefiram estratégias de voto personalizado a identificações com o programa dos partidos. Isso cria a busca por clientelas eleitorais específicas, que se tornam o público-alvo das leis defendidas pelo deputado eleito, visando sempre a reeleição. Nesse contexto, o poder executivo preenche a agenda legislativa com assuntos mais abrangentes, enquanto o legislativo atende demandas restritas à sua clientela eleitoral.

Sob outra perspectiva, Figueiredo e Limongi (1999) e Lemos (2001) apud Nunes (2008), através do exame de 817 projetos de lei do Congresso Nacional, concluem que a maior diferença entre propostas do executivo e do legislativo estão na questão temática – enquanto o legislativo trata majoritariamente da área social, o executivo trata das áreas econômicas e administrativas.

Fleury (2004) conclui, segundo as sugestões de Hall (1996), que os parlamentares optam por ações legislativas que lhes permitam obter o maior número de votos, garantindo a reeleição, como realização de obras, doação de imóveis, construções de estradas; enquanto atividades que não tragam resultados imediatos, como reformas políticas e sociais de grande porte, são deixadas em segundo plano (HALL, 1996 apud FLEURY, 2004).

A teoria da escolha pública de Buchanan (1975) utiliza princípios econômicos para explicar o comportamento dos agentes políticos. Da mesma forma que o homem econômico visa a maximização de seu lucro, os agentes públicos também se comportam prioritariamente de acordo com princípios utilitaristas e não pelo altruísmo ou interesse público (BUCHANAN, 1975 apud BORGES, 2001). Portanto, de acordo com essa lógica, os deputados continuarão a priorizar a elaboração de atos de pouca importância para as políticas públicas significativas e de grande alcance, pois atos direcionados a bases eleitorais específicas garantem maior número de votos. Fleury (2004) acredita que para transformar a natureza particularista da atividade parlamentar, é necessário adotar formas participativas de atuação da sociedade.

Sandro Amadeu Cerveira (2011), em seu texto "*Religião, política e secularização: Temas morais polêmicos na percepção de deputados estaduais brasileiros*", procura compreender quais são e a que condicionantes estão associadas as percepções valorativas das elites parlamentares brasileiras a respeito de temas morais controversos. A partir dessa análise e do "Boletim Informativo 3: Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores em doze unidades da federação (2007 e 2012)", realizado pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG, é possível verificar como as disputas que tocam em valores morais presentes na esfera pública brasileira se expressam em assembleias estaduais brasileiras e quais são os determinantes das posições assumidas pelos parlamentares. (CERVEIRA, 2011)

Buscando identificar outros determinantes do comportamento parlamentar, Cerveira (2011, p.162), que ao estudar os efeitos da religião no comportamento dos deputados, descobre que aqueles "filiais às denominações evangélicas ou católicos praticantes (em especial os que se disseram carismáticos) mostraram-se significativamente mais próximos das posições defendidas por suas igrejas". Ele conclui então, que quanto maior o pertencimento religioso do deputado, maior influência ele sofrerá por parte da filiação religiosa a que ele pertence.

Outra conclusão interessante do estudo de Cerveira (2011) determina que quanto maior a religiosidade do deputado e seu apoio religioso, o deputado irá priorizar os vínculos com sua igreja acima das ligações com seu partido. Ou seja, ele é mais fiel a seu grupo e sua base eleitoral do que ao seu partido.

Uma conclusão semelhante é apresentada por Santos (1997), que afirma que o sistema de eleição por lista aberta, ao permitir o voto individualizado, produz incentivos para campanhas eleitorais baseadas em qualidades individuais, em detrimento do programa partidário. Isso faz com que, quando eleito, seus incentivos para cooperação com o partido sejam menores do que os incentivos para atender as demandas de sua base eleitoral.

Segundo Sartori (1994), a democracia representativa e o processo de escolha é resultado de três elementos de contexto. O primeiro deles trata do tipo de resultado, que pode ser de soma zero, no qual um ganha e outro perde, ou de soma positiva, no qual todos podem ganhar. O segundo elemento é o contexto decisório, se contínuo no sentido de conectar uma decisão a outras, ou descontínuo, no caso de decisões independentes. O terceiro e último elemento é a intensidade das preferências, que pode ser forte ou fraca. A combinação desses contextos exerce grande influência na tomada de decisões por parte dos deputados. (SARTORI, 1994 apud LEISTER E CHIAPPIN, 2013)

Face ao exposto, pode-se adotar como premissa que o principal objetivo dos deputados é a reeleição. Para fazer isso, eles precisam do apoio de sua base eleitoral. Como sua campanha é fortemente baseada em características e propostas individuais, assume-se que os fatores de identificação com a base eleitoral também estão relacionados a essas questões individuais. Isso nos leva a questionar, portanto, se durante sua atuação legislativa, o deputado direcionará suas ações prioritariamente aos interesses de sua base eleitoral e aos seus interesses individuais.

Por outro lado, sabemos que a busca por poder no interior do Congresso é um fator determinante para aprovação de sua agenda, que atenderá aos interesses de seus eleitores. Uma vez que o poder político na Assembleia é mais concentrado em alguns cargos internos e que o Poder Executivo possui grande atuação nesse ambiente, as relações partidárias e o posicionamento em relação ao governo assumem um papel importante nesse contexto, o que nos leva a uma segunda pergunta: como as ações dos deputados são influenciadas por essas relações partidárias? Essas questões norteiam o objetivo desse trabalho.

3 METODOLOGIA

Para estabelecer as relações entre possíveis fatores de influência, como as orientações partidárias e os interesses das bases eleitorais, e o comportamento parlamentar dos deputados estaduais da ALMG, essa pesquisa é descritiva e de natureza qualitativa. A pesquisa descritiva, segundo Gil (2002) tem o objetivo de descrever as características de um fenômeno ou população. Na mesma direção, para Strauss (2008), a pesquisa qualitativa desvela experiências, percepções, comportamentos e habilidades dos sujeitos pesquisados a serem interpretados sem o aporte de dados estatísticos. O trabalho utilizou como procedimentos técnicos a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e o estudo de campo.

Com relação à revisão bibliográfica, utilizou-se artigos científicos sobre democracia e tipos de democracia, relação executivo e legislativo e comportamento parlamentar.

A pesquisa documental consistiu na revisão normativa sobre o funcionamento e a estrutura do poder legislativo mineiro e, na dos documentos sobre a votação de 10 projetos de lei que tramitaram na ALMG nos anos de 2013 e 2016. Neste último caso, através dos dados retirados do site da ALMG, realizou-se uma análise quantitativa, visando identificar o número de votos a favor e contra cada um dos projetos analisados. Verificou-se as tendências de voto em cada bloco parlamentar, levando em consideração sua posição partidária em relação ao governo do período, que era o proponente dos projetos analisados. Analisou-se também dois projetos de conteúdo semelhante, porém de autoria distinta, com o objetivo de comparar os votos dos deputados nas duas situações.

Já o estudo de campo focou prioritariamente na identificação das bases eleitorais e nas opiniões com relação a determinados projetos de lei hipotéticos. Para isso, realizou-se entrevistas semiestruturadas com oito deputados da atual legislatura da ALMG, assim como com dois servidores técnicos que trabalham com o assessoramento do processo legislativo, acompanhando as matérias em debate e oferecendo assistência aos deputados e comissões. A escolha dos servidores se deu por indicação da atual Superintendente de Monitoramento e Articulação Legislativa, da Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais. Houve também indicações de outros servidores por professores da Fundação João Pinheiro, porém, devido à dificuldade de agenda, não puderam ser entrevistados.

Os deputados foram inicialmente selecionados de acordo com três critérios: 1- número de mandatos exercidos; 2- blocos parlamentares na atual legislatura; 3- posições exercidas dentro da ALMG (líder de bloco, presidente de comissão, representação social). Além desses critérios, buscou-se garantir também a presença de, pelo menos, uma deputada dentre os selecionados, porém isso não foi possível devido à dificuldade de agendamento, e, principalmente, à desproporcionalidade entre o número de deputados do sexo masculino e

feminino⁵. A partir da primeira seleção, que considerou a calibragem desses critérios, chegou-se a uma primeira lista de deputados. Porém, devido à dificuldade de acesso a agenda deles, a seleção com base nos critérios teve de ser flexibilizada, priorizando, como condição mínima o equilíbrio entre blocos parlamentares da atual legislatura da ALMG. Assim sendo, no conjunto final de deputados entrevistados, a questão da acessibilidade e disponibilidade também foi considerada (amostra por acessibilidade).

Os deputados entrevistados estão listados abaixo:

Quadro 01 – Identificação dos entrevistados no estudo de campo⁶

Sigla de Identificação	Nº de mandatos exercidos	Bloco Partidário	Posição exercida na ALMG
DEP1	6	Minas Melhor	Líder
DEP2	5	Verdade e Coerência	Presidente de Comissão
DEP3	2	Compromisso com Minas	Presidente de Comissão
DEP4	4	Verdade e Coerência	Líder
DEP5	4	Minas Melhor	Líder
DEP6	3	Compromisso com Minas	Mesa da Assembleia
DEP7	3	Minas Melhor	-
DEP8	2	Compromisso com Minas	Presidente de Comissão

Sigla de Identificação	Tempo no cargo	Bloco assessorado	Cargo ocupado
SERV1	35 anos	Maioria	Técnico de Apoio Legislativo
SERV2	9 anos	Todos	Assessor Jurídico do Legislativo

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas semiestruturadas foram constituídas por três blocos de perguntas: o primeiro deles tratada trajetória política do deputado e visava identificar suas motivações, suas bases eleitorais, as ideologias partidárias e suas principais agendas. O segundo bloco está relacionado com a atuação parlamentar, ou seja, busca identificar a percepção do deputado sobre seu trabalho, assim como as dinâmicas de negociação presentes no relacionamento entre seus pares. Já o terceiro e último bloco trata da opinião acerca de cinco projetos de lei fictícios com ementas que tratam de temas socialmente polêmicos. Um roteiro adaptado, com diferenças pontuais, foi utilizado com os servidores entrevistados. Os roteiros podem ser encontrados, respectivamente, nos Apêndices 1 e 2.

⁵ Na atual 18ª Legislatura, dentre o total de 77 deputados, apenas 6 são do sexo feminino, o que significa que mais de 90% dos deputados são do sexo masculino.

⁶ A posição exercida de "Líder" citada no quadro 01 engloba os líderes partidários, líderes de blocos parlamentares, líderes de governo, da maioria e da minoria. Ela não foi especificada no quadro para evitar a identificação pessoal dos entrevistados.

Como o objetivo do trabalho é identificar fatores de influência no comportamento parlamentar de deputados, os nomes dos entrevistados, assim como seus votos individuais nos projetos estudados, serão mantidos sigilosos e tratados de forma impessoal nesse trabalho.

Vale ainda ressaltar o esforço dispendido no estudo de campo para realização das entrevistas com os deputados. O processo de agendamento de entrevistas foi extremamente custoso devido ao grande número de atividades externas realizadas pelos deputados, principalmente em período de eleições municipais, e às diversas demandas que eles devem atender, o que exigiu investimento de tempo e abordagens criativas para garantir a realização das entrevistas.

4 OS FATORES DE INFLUÊNCIA NO COMPORTAMENTO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS

4.1 A orientação partidária dos deputados

Esta seção tem como objetivo a identificação empírica das teorias relacionadas aos fatores que influenciam os comportamentos dos deputados através da análise dos votos de deputados em projetos de lei que tramitaram na ALMG nos anos de 2013 e 2016. A análise será baseada nas orientações partidárias dos deputados em relação ao governo do estado nos dois períodos.

Conforme descrito no capítulo 3, para identificar as relações entre os vínculos partidários dos deputados e o seu voto em projetos de lei, foram selecionados 5 projetos de lei de autoria do Governador Antônio Anastasia do PSDB, que tramitaram na ALMG em 2013, referentes à sua proposta de reforma administrativa do estado, assim como 5 projetos de lei do Governador Fernando Pimentel do PT, que tramitaram neste ano 2016, também referentes à reforma administrativa.

Um projeto de lei é uma proposta normativa encaminhada ao Poder Legislativo com o objetivo de produzir uma nova lei. Como apresentado na figura 01, ele deve ser discutido e aprovado na Assembleia Legislativa. Segundo Figueiredo e Limongi (1999) e Lemos (2001) apud Nunes (2008), os projetos do executivo tratam majoritariamente de temáticas econômicas e administrativas, enquanto, de acordo com a pesquisa de Pessanha (2002), sabe-se que projetos de lei de autoria do Executivo representam um grande volume dentre todos os projetos aprovados pelo Legislativo.

Os projetos selecionados podem ser observados no quadro 02 abaixo. A escolha por projetos dessa temática se justificou devido à relevância deles para a administração pública estadual, o que, de hipoteticamente, pode aumentar as possibilidades de observação da influência dos posicionamentos partidários no voto dos deputados.

Quadro 02 – Projetos de lei e suas ementas utilizados na análise

Projeto de Lei	Ementa
PL 4439 2013	Extingue o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.
PL 4440 2013	Altera as Leis Delegadas 179, de 1º de Janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura administrativa pública do Poder Executivo do Estado, e 180, de 20 de Janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências.
PL 4441 2013	Extingue o Departamento Estadual de Telecomunicações - DETEL - e dá outras providências.
PL 4442 2013	Extingue a autarquia Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais - ADEMG - e dá outras providências.
PL 4443 2013	Dispõe sobre a absorção pelo Instituto de Geociências Aplicadas - IGA - da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC -, e dá outras providências.
PL 3503 2016	Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado.
PL 3504 2016	Dispõe sobre a extinção do Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais - Detel-MG - e dá outras providências.
PL 3509 2016	Extingue o Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais - Deop - e dá outras providências.
PL 3510 2016	Extingue a Fundação Rural Mineira - Ruralminas - e dá outras providências.
PL 3511 2016	Extingue a autarquia Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais - IO-MG - e dá outras providências.

Fonte: Portal da ALMG. Elaboração própria.

Como podemos observar no quadro 02, todos os projetos têm como objeto a própria administração pública, versando sobre a extinção ou reorganização de órgãos e carreiras do Poder Executivo do Estado. É interessante ressaltar que as duas reformas administrativas das quais os projetos fazem parte aconteceram em contextos distintos, porém com características semelhantes em relação ao enxugamento da máquina pública e corte de gastos públicos. Para viabilizar a análise, os blocos parlamentares da ALMG nos respectivos períodos foram considerados como categoria de referência. Um dos blocos correspondia às representações partidárias majoritárias (e de apoio ao governo), outro aos partidos minoritários (e de oposição) e outro de caráter central. Esses blocos podem ser observados nos quadros 03 e 04 a seguir.

Quadro 03- Blocos parlamentares da ALMG, 17ª legislatura (2011-2014).

Bloco	Partidos
Parlamentar Social	PMN, PP, PSC, PSL, PSB e PV
Minas Sem Censura	PT, PMDB, PCdoB e PRB
Somos Minas Gerais	DEM, PTC, PRTB, PSDB, PHS, PR, PRP, PTdoB, PPS

Fonte: Portal da ALMG. Elaboração própria.

Quadro 04- Blocos parlamentares da ALMG, 18ª legislatura (2015-2018).

Bloco	Partidos
Compromisso com Minas Gerais	PEN, PPS, PSC, PSD, PTC, PV, REDE
Minas Melhor	PCdoB, PMDB, PR, PRB, PROS, PT, PT do B
Verdade e Coerência	DEM, PDT, PP, PSDB, PTB

Fonte: Portal da ALMG. Elaboração própria.

Através dos dados referentes à tramitação desses 10 projetos, extraídos do site da ALMG, identificou-se os votos de todos os deputados em cada projeto. Depois disso, buscou-se levantar possíveis relações entre os votos dos deputados pertencentes a cada bloco e o direcionamento do bloco parlamentar partidário em relação ao governo de Minas Gerais, proponente dos projetos. Os resultados podem ser observados nas tabelas 01 e 02.

Os objetivos dessa análise eram (1) identificar o poder do Executivo em conseguir apoio dos deputados dos diferentes blocos, comprovando a teoria de Figueiredo e Limongi (2001) sobre o desequilíbrio dos poderes; assim como (2) comparar os votos dos deputados de um mesmo bloco, identificando o poder do líder de bloco em influenciar a decisão dos seus deputados, segundo Aguiar (2013).

Tabela 01- Votos dos blocos parlamentares da 17ª legislatura (2011-2014).

Projeto de Lei	Minas Sem Censura		Parlamentar Social		Somos Minas Gerais	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
PL 4439 2013	2	10	9	0	19	0
PL 4440 2013	0	12	8	0	18	0
PL 4441 2013	5	9	10	0	17	0
PL 4442 2013	2	10	10	0	18	0
PL 4443 2013	1	10	9	0	19	0

Fonte: Portal da ALMG. Elaboração própria.

Tabela 02- Votos dos blocos parlamentares da 18ª legislatura (2015-2018).

Projeto de Lei	Verdade e Coerência		Compromisso com Minas		Minas Melhor	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
PL 3503 2016	2	13	7	2	22	0
PL 3504 2016	3	5	8	0	20	0
PL 3509 2016	3	8	7	2	20	0
PL 3510 2016	1	7	6	0	14	1
PL 3511 2016	3	6	6	1	17	1

Fonte: Portal da ALMG. Elaboração própria.

Foi possível perceber que na 17ª Legislatura (2011-2014), quando os projetos haviam sido propostos pelo Governador Antônio Anastasia, do PSDB, os deputados do bloco de apoio (Somos Minas Gerais) votaram exclusivamente a favor dos projetos, enquanto os deputados do bloco de oposição (Minas Sem Censura) votaram majoritariamente contra. Os deputados do bloco central, de forma curiosa, também votaram exclusivamente a favor dos projetos, o que evidencia uma clara tendência de apoio ao governo.

Já na atual 18ª Legislatura (2015-2018), na qual os projetos são de autoria do Governador Fernando Pimentel, do PT, observa-se que os deputados do bloco majoritário (Minas Melhor) votam quase exclusivamente a favor dos projetos, enquanto os deputados do bloco de oposição (Verdade e Coerência) votam majoritariamente contra. Nesse caso, os deputados do bloco central apresentam maior divergência, embora com tendência de apoio ao governo.

Certamente, apesar de ambos os grupos de projetos serem parte de reformas administrativas que visam o enxugamento da estrutura do estado e o corte de gastos, eles apresentam diferenças significativas entre si, e uma análise mais profunda só poderia ser possível mediante a comparação do conteúdo de cada um desses projetos, o que não é o objetivo deste trabalho.

O que se pretende identificar aqui é, principalmente, a tendência de os deputados do bloco de apoio ao governo votarem de forma positiva em relação aos projetos de lei de autoria do governador. Essa tendência pode ser observada uma vez que, por exemplo, na 17ª Legislatura, nenhum projeto recebeu voto negativo por parte dos deputados do bloco de apoio ao governo e tampouco do bloco central.

Embora seja de se esperar que o bloco de apoio votasse majoritariamente a favor dos projetos de autoria do governo, a unanimidade observada nesse bloco, assim como no bloco central, que é teoricamente independente, durante a 17ª Legislatura, confirmam o grande poder do Executivo em conseguir apoio à sua agenda, assim como a influência dos líderes desses blocos em garantir a unidade dos votos, exatamente como afirmam Figueiredo e Limongi (2001). A unanimidade observada no bloco central é criticada por um dos deputados entrevistados, que diz: “O bloco parlamentar independente [central] significa que, independentemente do governo, eles são base [apoio]” (DEP2).

Já na 18ª Legislatura não identificamos unanimidade em apoio ao governo no bloco central nem mesmo no bloco de apoio. Embora os votos divergentes sejam poucos, é possível perceber a existência de outras influências ao voto, que não são possíveis de identificar através dessa análise.

Outra questão interessante é que são menos frequentes votos negativos por parte dos blocos de apoio ao governo, do que votos positivos por parte dos blocos de oposição. Ou seja, é mais comum que deputados da oposição eventualmente votem a favor de um projeto do governador, do que deputados de apoio ao governo votem contra algo proposto por ele. Como podemos ver na tabela 01, nenhum deputado do bloco de apoio ao governo votou contra algum projeto. Do outro lado, vemos que existem votos de apoio aos projetos por parte de deputados do bloco de oposição. De forma semelhante, na tabela 02 também podemos perceber que existem mais deputados do bloco de oposição votando a favor dos projetos do que deputados de apoio votando contra.

Através da observação desse “achado” podemos inferir que a disciplina partidária é mais forte dentro do bloco de apoio ao governo, o que pode ser explicado pela teoria de Castro, Anastasia e Nunes (2009), que afirma que a meta prioritária dos deputados é a busca por maior influência e condições para a reeleição. Uma vez que os deputados do bloco de apoio ao governo possuem melhores condições de terem suas demandas atendidas pelo Executivo, por exemplo, através da aprovação de recursos de emendas parlamentares⁷ para atendimento de suas bases eleitorais (comportamento particularista), eles possuem muito a perder caso votem de forma contrária aos projetos do Governador. Por outro lado, enquanto os deputados da oposição já se encontram em condições que dificultam o atendimento de seus interesses, contrariar a posição do bloco parece implicar em menos perdas, enquanto apoiar o governo parece significar ganhos.

Um dos deputados entrevistados questiona a tendência observada entre os deputados de base em aprovar todos os projetos do governo e evidencia o comportamento particularista:

[Eles adotam] essa postura por questões menores, pessoais, de interesses individuais dos parlamentares, como liberação de emendas, benefícios nas secretarias. Essa deformação se dá pelo poder de barganha do poder executivo, o que é muito ruim para o conjunto da sociedade (DEP2).

Embora seja impossível afirmar que o único ou mais forte fator de influência nessas votações seja o caráter do vínculo partidário, mais especificamente a posição em relação ao governo, é possível identificar que a questão partidária tem relação com o comportamento dos deputados na aprovação desses projetos de lei.

Um caso que merece atenção especial é referente aos projetos PL 4441 2013 e PL 3504 2016, que tratam do mesmo tema: a extinção do Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais. Dentre os quatorze deputados que participaram da

⁷ Emendas parlamentares são um instrumento constitucional que permite a participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento anual do Estado. Seu principal objetivo é o aprimoramento da alocação de recursos realizada pelo Poder Executivo. As emendas são comumente utilizadas pelos deputados como ferramentas de destinação de recursos para suas bases eleitorais.

votação de ambos projetos, nas duas legislaturas distintas, sete deles mudaram o voto. Três deputados que eram do bloco de apoio ao governo em 2013 votaram “sim” e, em 2016, quando se tornam oposição ao governo, votaram “não”. Do outro lado, quatro deputados de oposição ao governo em 2013 votaram de forma contrária ao projeto e, em 2016, quando se tornam parte do bloco de apoio ao governo, apoiaram o projeto.

Mais uma vez, não se busca analisar aqui as especificidades e diferenças entre as propostas de projeto, que, certamente, podem ser significativas e motivações para as mudanças de voto. Porém, em uma análise superficial, podemos perceber que, mantido o mesmo tema e trocando o proponente do projeto, nos casos estudados, metade dos deputados mudaram seu voto.

Essa observação pode ser interpretada como mais um elemento que evidencia que a questão partidária exerce influência no voto dos deputados. Essa hipótese pode ser corroborada pelo depoimento de um analista legislativo entrevistado para esse trabalho, ao afirmar que

Muitas vezes o parlamentar não pauta a sua atuação em relação a um determinado tema em função do tema em si. Muitas vezes ele pauta sua atuação com base na disputa política. É um desvirtuamento da função parlamentar, mas é inevitável (SERV1).

Observa-se através da análise realizada nessa seção que a posição partidária de um deputado perante o governo é forte determinante de seu comportamento, que, marcado por ambições particularistas, se torna dependente dos benefícios oferecidos pelo Executivo em troca da aprovação de sua agenda. Dessa forma, percebe-se que, mais do que vínculos partidários, a orientação partidária em relação ao governo se destaca como fator de influência, fortalecendo a teoria de que o Poder Executivo exerce grande poder sobre o processo legislativo.

4.2 As bases eleitorais dos deputados

Com o objetivo de identificar outros fatores de influência, tais como o particularismo proposto por Fenno (1973) apud Castro, Anastasia e Nunes (2009) e os interesses de bases eleitorais, foram realizadas entrevistas com oito deputados da atual legislatura da ALMG e dois servidores técnicos que trabalham com o processo legislativo. Os critérios utilizados para escolha dos deputados e servidores já foram apresentados na seção anterior.

Foi possível identificar, dentre os deputados entrevistados, predominância do sexo masculino, da pele branca e idade média de aproximadamente 52 anos. Dentre os entrevistados apenas um não possuía ensino superior completo e a maior parte deles eram casados. Quanto à religião, embora observada algumas diferenças, a maior parte deles se

identificava como cristão. O número médio de mandatos exercidos entre os entrevistados é superior a três, o que indica relevante experiência no cargo de deputado. Dentre os oito deputados entrevistados, quatro iniciaram seu envolvimento com a carreira política através de movimentos sociais, enquanto dois já possuíam histórico familiar de carreira política. Além disso, quatro deputados já eram servidores públicos antes de ingressar na carreira política.

Em relação às bases eleitorais, observou-se que a maior parte dos deputados entrevistados se identifica como defensores de grupos sociais específicos. Esses grupos podem ser movimentos sociais, carreiras públicas, classes trabalhistas, regiões do estado, etc. Tal identificação é originária da história pessoal de cada deputado, assim como é utilizada como fator de definição da base eleitoral. Essa identificação com grupos específicos já havia sido afirmada por Miranda (2008), que reforçava a importância do papel do deputado perante algum meio institucional, seja um partido, grupo de interesse, um sindicato. Segundo um dos servidores entrevistados, é de extrema importância para a eleição de um deputado a formação de uma base eleitoral específica. No âmbito do estado, é muito comum que deputados utilizem questões geográficas para a definição de sua base e o que pauta a sua atuação.

Um dos fatores que influencia na eleição é a atuação frente à comunidade que ele representa. O deputado estadual representa regiões do estado. Então acho que um fator importante é ele conseguir defender na assembleia os interesses daquela região que o elegeu. Essa interlocução com o eleitor que elegeu o parlamentar, demonstrando a defesa dos interesses dessas regiões, dessas classes envolvidas (SERV1).

Outro grupo de deputados se identifica como representantes de classes específicas, como movimentos trabalhistas de professores, policiais militares, MST, dentre outros. Esses deputados atuaram em movimentos sociais antes da carreira política e, uma vez eleitos, utilizam do mandato para defender os interesses da classe pela qual lutava como militante.

Participava dos movimentos sociais, da igreja e das pastorais sociais e também do movimento sindical. Há cerca de 30 anos perceberam que a política institucional era uma ferramenta pra se atingir os objetivos que buscavam (DEP1).

Um dos deputados entrevistados faz essa distinção de forma clara, dividindo os deputados em dois principais grupos de acordo com sua base eleitoral: os deputados classistas, que representam interesses de classes ou grupos específicos e os deputados regionais, que defendem interesses de regiões do estado (DEP5). Ele também afirma que os deputados regionais são majoritários, pois, como será explicado a seguir, a reduzida matéria legislativa de competência estadual torna a representação por classes menos adequada, ao contrário do que acontece na Câmara Federal, que possui esfera mais abrangente de interesses a serem defendidos e, portanto, possui representantes mais específicos.

Mas não se percebe a defesa de bandeiras bem definidas. Até porque o estado tem uma competência muito menor do que a União, ele não pode legislar sobre muita coisa. O que acaba tornando inviável que ele sustente essas bandeiras (SERV2).

Essa divisão classistas-regionais pode evidenciar o comportamento particularista dos deputados, na perspectiva de Fenno (1973) apud Castro, Anastasia e Nunes (2009) apresentada na seção 2.4. Os entrevistados não apenas se colocam no lugar de defensores de interesses particulares como também estabelecem uma estratégia primária para a garantia de votos, baseada nesses grupos específicos.

É importante observar que os deputados que se auto identificam como representantes de bases específicas, quando citam projetos de lei de sua contribuição, são majoritariamente citados aqueles que atendem às demandas específicas daqueles grupos. Por exemplo, o DEP2 identifica suas bases eleitorais como as classes policiais e os servidores públicos em geral, quando perguntado sobre seus projetos de maior contribuição:

(...) sou autor de outras três propostas de emenda, uma definiu a aposentadoria dos policiais civis, devolveu o adicional aos policiais bombeiros e militares, inseriu delegados na carreira jurídica, a lei que proibiu o uso de mascaradas nas manifestações de 2013 (DEP2).

Os relatos acima podem mostrar como a atuação do deputado se pauta pelos grupos que ele representa. Algo nessa direção foi apontado por Fleury (2004): os deputados priorizam ações de resultado imediato que lhes garantam maior número de votos. Um dos deputados entrevistados deixa isso claro em sua fala:

O deputado precisa de voto pra se eleger, e o que faz ter prestígio pra conseguir voto é conquistar melhorias pra população que ele representa (DEP6).

Outros deputados citaram ainda doação de veículos, reformas de hospitais e construções de academias como suas principais contribuições para a região que representa: “Estou destinando um terço das minhas emendas parlamentares para questões de saúde, trocando ambulância e reestruturando hospitais” (DEP3). Nota-se, face ao exposto, que o comportamento parlamentar leva em consideração os interesses de reeleição, conforme observado por Neto e Santos (2002) e Fleury (2004). É importante atender as demandas de seus eleitores para que eles votem novamente no deputado em uma futura eleição. Um dos servidores entrevistados menciona a ampliação de base eleitoral como uma prática comum. Mesmo que eleitos por um grupo de eleitores, o deputado começa a atender demandas de um novo grupo, visando ampliar sua base eleitoral futura:

Eventualmente ele pode até mudar o setor que ele defende no parlamento. Foi eleito por uma causa, mas ao curso do mandato acabou adotando uma outra linha, que atende outro grupo também relevante. As vezes mesmo se desviando ele consegue se reeleger se consegue alcançar outro grupo ou outra coletividade importante (SERV2).

4.3 A relação dos deputados com o Executivo e o processo decisório

Dentre as principais funções do Poder Legislativo apresentadas na seção 2.3, os deputados identificaram as funções legislativa e fiscalizadora como as mais importantes da atuação parlamentar. A função legislativa envolve a criação, discussão e aprovação de projetos de lei da esfera estadual. Foi ressaltado, porém, que tal tarefa é fortemente limitada devido à pequena esfera de competência do estado. Quando comparamos as competências dos municípios e União, os estados acabam sendo responsáveis por questões residuais, ao passo que os outros entes federados podem legislar sobre uma ampla gama de assuntos.

(...), porém a constituição concentra quase todo o poder legislativo no caráter federal. A legislação estadual é subsidiária, complementar. A margem dos debates e temas é pequena, pois a competência é reduzida (DEP6).

Os deputados estaduais, neste sentido, possuem um espectro de atuação da função legislativa limitado, o que se observa pelo caráter dos projetos de lei estaduais, que majoritariamente tratam de doação de imóveis e estradas, criação de dias e semanas temáticas e conferência de títulos de utilidade pública⁸. Nesse contexto, foram levantados pontos referentes à revisão do pacto federativo e ampliação das competências do estado visando atuação mais independente e estratégica da função legislativa. As falas abaixo ilustram essa percepção da atuação legislativa restrita:

O estado fica numa esfera muito estreita de competências entre município e união. Já existe um rol demarcado sobre as matérias que ele pode legislar, de competência exclusiva. Ai se esbarra nas competências municipais e da união. Resta uma margem estreita para legislar enquanto deputados estaduais (DEP2).

A outra função da atuação parlamentar citada como importante pelos entrevistados é a de fiscalização, que trata do acompanhamento das atividades realizadas pelo poder executivo. Embora seja uma tarefa comum a todos os deputados, um dos entrevistados afirmou que existe uma diferença entre deputados de apoio e oposição ao governo. Deputados de oposição costumam dedicar maior tempo e energia em fiscalizar o governo, frequentemente convocando reuniões e audiências de denúncias de irregularidades:

⁸ Através de análise documental dos projetos de lei em tramitação na Assembleia, disponível no site da ALMG, pode-se identificar a predominância de projetos que tratavam de doações de imóveis, títulos de utilidade pública e dias temáticos.

(...) tem a fiscalização do poder executivo, (...) quando se é oposição tem um lugar preponderante, uma preocupação maior. Deputados de oposição denunciam, fazem cobranças (DEP5).

Outra questão relevante observada em relação à esfera da fiscalização é o poder de barganha do executivo. Considerando que os deputados buscam atender demandas de suas respectivas bases para conseguir se reeleger, conforme discutido na seção anterior, as emendas parlamentares se tornam um instrumento de extrema importância para atender essa motivação. As emendas direcionam parte do orçamento do executivo para políticas e obras específicas, definidas pelos deputados e direcionadas às suas bases. A liberação dessas emendas se dá por parte do poder executivo, que comumente utiliza esse poder como ferramenta de troca para aprovação de projetos de seu interesse. Observa-se, portanto, um deslocamento do comportamento dos deputados, que podem ser influenciados a aprovar projetos de lei do executivo em troca de liberação de emendas em detrimento do exercício da função fiscalizadora das ações do poder executivo:

Há uma deformação nos mandatos exercidos pelos parlamentares, que é a questão de ser base ou não ser base do governo (...). Essa deformação se dá pelo poder de barganha do poder executivo, o que é muito ruim para o conjunto da sociedade (DEP2).

Além das emendas parlamentares, são utilizados também outros artifícios por parte do poder executivo visando a aprovação de sua agenda, como a concessão de cargos no poder executivo e negociação de inclusão de outros projetos na agenda. Um dos servidores entrevistados corrobora:

A negociação envolve discussão de outros projetos de mesma autoria, liberação de orçamento para emendas parlamentares, um cargo que o partido deseja ocupar. Não são abertas, são negociações políticas. O presidencialismo de coalizão determina que o executivo não consegue governar se não tiver maioria do parlamento (SERV2).

Percebe-se na dinâmica entre Legislativo e Executivo as características do presidencialismo de coalizão, ou como apresentado na seção 2.2, segundo descrição de Figueiredo e Limongi (2001), um “‘governadorismo’ de coalizão”: os deputados, direcionados pelos seus interesses particularistas relacionados à busca por votos, realizam coalizões, ou seja, oferecem apoio à agenda do governador, em troca de benefícios para as regiões ou classes que representam. Além de comprovar o tamanho poder de barganha do Executivo, esse fenômeno pode prejudicar até mesmo uma das principais atividades do Legislativo, que é a de fiscalização do Executivo. Esses exemplos corroboram as afirmações de Figueiredo e Limongi (2001) a respeito do desequilíbrio entre os poderes. Um dos deputados entrevistados apresenta uma forte opinião sobre o assunto:

A fiscalização é o instrumento rigoroso que o parlamentar tem. A força do executivo, ao ter uma maioria parlamentar, atrapalha muito. (...) A caneta do executivo pesa muito na decisão, ele [o deputado] sabe que o projeto é ruim ou inconstitucional, mas ele vota para agradar o governador, esperando que o governador libere obras e recursos para os parlamentares (DEP2).

Durante o processo de tomada de decisões e discussões sobre projetos de lei os deputados ressaltaram a grande oposição entre deputados de apoio ao governo e deputados de oposição. Um fator determinante para a aprovação ou não do projeto parece estar relacionado à dualidade entre esses dois grandes blocos. Um terceiro bloco, denominado independente ou central, não possui uma posição prévia de apoio ou oposição, embora seja observada uma maior tendência de apoio ao governo, talvez explicada pelo papel do poder de barganha com o executivo apresentado na seção anterior.

Um dos entrevistados critica a dualidade apontada e o poder de influência do executivo:

A maioria absoluta dos parlamentares acha que ser base de governo quer dizer concordar com tudo do governo. O cidadão espera que ele vote os projetos e ajude a governar, mas não precisa dizer sim para tudo (DEP3).

A dualidade na aprovação dos projetos de lei pode ser explicada pela busca por se atender os interesses da base eleitoral, o que, por sua vez, depende da liberação de recursos por parte do Executivo.

O DEP1 diz que “não se presa muito por princípios, opiniões e convicções pessoais” durante a discussão de um projeto de lei: é comum, nesse caso, que as lideranças de blocos negociem suas posições previamente e, durante a discussão em plenário, a maior parte dos deputados já possui uma decisão tomada (DEP1). Essa negociação envolve a inclusão de projetos na agenda, liberação de emendas parlamentares ou distribuição de cargos no executivo.

Essa conclusão também pode ser evidenciada pelo caso dos projetos de lei PL 4441 2013 e 3504 2016, apresentados na seção 4.1, nos quais deputados votaram de forma diferente em projetos de conteúdo semelhante, uma vez que sua posição em relação ao governo passou de oposição para apoio e vice-versa.

De acordo com os depoimentos acima, é possível identificar a influência da posição frente ao governo no comportamento dos deputados. Essa informação é interessante, pois não significa necessariamente que a *posição partidária do líder do partido* é o primeiro fator de influência. Mas sim, que a *posição do líder em relação ao governo* é importante para a determinação do voto. A principal diferença entre os dois cenários é que o fator de influência principal do segundo é o governo, que, como mencionado na seção anterior, detém grande

poder de barganha, do qual dependem os interesses particularistas dos deputados. O SERV1 também apresenta uma opinião sobre o assunto: “Tem os deputados de apoio ao governo e de oposição ao governo. Não existem bancadas definidas, tem mais oposição e situação” (SERV1).

Grande parte das discussões e decisões são tomadas durante as reuniões das comissões. Segundo um dos entrevistados:

O coração [da Assembleia] está nas comissões, que são temáticas. Qualquer PL ou ideia passa pela comissão. Lá que acontecem as discussões. No plenário os PLs chegam prontos, é mais pra convalidar, homologar. Nas comissões que se discute. Quando chega no plenário já tá mastigado, os conflitos já aconteceram (DEP8).

Como exposto na seção 2.3, as comissões são formadas por indicações dos líderes de blocos parlamentares. Isso confirma a afirmação de Aguiar (2013) acerca da importância dos líderes de blocos para a composição das comissões e, conseqüentemente, para as negociações sobre os projetos de lei em discussão com suas respectivas bancadas.

Quando questionados sobre a existência de disciplina partidária dentro da ALMG, as respostas são bem distintas. A disciplina partidária trata da adoção de uma posição única entre os membros de um mesmo partido. Enquanto alguns deputados afirmam que não existe um compromisso grande com a posição defendida pelo partido, sobressaindo a busca por interesses individuais, outros defendem que a posição dos líderes partidários é fortemente considerada durante a votação de projetos. Um dos entrevistados relata que de forma geral, as decisões tomadas pelos líderes partidários são seguidas pelo restante do bloco, exceto em casos de temas polêmicos que gerem grande mobilização da sociedade (DEP5).

Um deputado entrevistado afirma que

a ausência de disciplina partidária observada na política brasileira é consequência do sistema partidário adotado pelo país, mais especificamente o sistema de lista aberta (DEP5).

Como mencionado anteriormente por Neto e Santos (2002), esse sistema fortalece a figura individual do político, que recebe um voto nominal, apesar de ainda depender do número total de votos do partido para se eleger. Esse fenômeno faz com que o deputado se sinta pouco conectado ao partido e, conseqüentemente, pouco disposto a seguir os direcionamentos partidários em votações. A ausência de ideologias partidárias fortes também foi apontada como um fator prejudicial à disciplina partidária:

(...) é importante ele [o deputado] seguir as diretrizes do partido a que pertence. Os deputados devem procurar partidos que se identificam. Os partidos pequenos perderam sentido pois não tem ideologia, seguem muito os interesses próprios (DEP4).

O depoimento do deputado acima corrobora a teoria de Santos (1997) acerca da prevalência da figura individual de um deputado em detrimento da identificação com o partido e seu programa, o que reafirma o comportamento particularista e pode contribuir para o atual processo de enfraquecimento da identificação dos eleitores como sistema partidário brasileiro, uma vez que os partidos não possuem bases programáticas ou ideologias muito definidas (DEP5).

Outro fator de influência para a tomada de decisões citado pelos entrevistados é a pressão social. Quando setores da sociedade se manifestam fortemente sobre um determinado assunto é comum que os deputados repensem seus votos, principalmente aqueles que possuem como principais bandeiras a representação de tais movimentos. Apesar disso, foi relatado que a presença de movimentos dentro da ALMG não é tão forte atualmente:

Isso é mais comum com aqueles parlamentares que tem em sua base eleitoral movimentos organizados; de origem sindical, eleito por categorias profissionais e servidores. Como são bases bem delimitadas e corporativas existe um movimento de pressão mais intenso. De forma global, a presença do eleitor aqui, exercendo pressão sobre o candidato, é muito pequena (SERV1).

Um fator interessante observado foi que dentre os oito deputados entrevistados, apenas um demonstrou uma identificação clara com uma religião e os movimentos religiosos. Ainda assim, não foi possível constatar, ao contrário do previsto por Cerveira (2011), uma identificação religiosa que sobrepõe a partidária nem mesmo uma forte identificação com valores conservadores. Um dos possíveis motivos para essa discordância pode estar relacionado à reduzida competência temática do poder legislativo estadual, que oferece poucas oportunidades de defesa de interesse de grupos religiosos através de matérias legislativas.

4.4 Os fatores de influência do comportamento parlamentar: síntese conclusiva

Ao analisar e comparar as respostas obtidas nas entrevistas, percebe-se que os deputados apresentam fortes identificações com suas bases eleitorais, o que configura um comportamento claramente particularista. Os deputados procuram identificar grupos específicos para representar, sejam eles classes, movimentos ou regiões geográficas, visando, em última instância, garantir votos para sua reeleição

A partir de então, suas ações dentro do processo legislativo serão fortemente direcionadas para a manutenção desses votos, através da busca por iniciativas que atendam às demandas daquele grupo. Para tal, o deputado entra no jogo legislativo, no qual o Poder Executivo apresenta papel determinante. Em busca de aprovação das medidas que beneficiem sua base eleitoral, o deputado negocia seu apoio a projetos de interesse do

governo, e, desse modo, pode trazer inúmeros benefícios para a concretização de sua agenda.

Em um ambiente em que as posições de apoio e oposição são fortemente definidas, assim como os ideais conservadores e liberais, os deputados que não se encontram nesses extremos assumem um papel extremamente importante para a aprovação de projetos. Como suas posições não são pré-determinadas, outros fatores entram em ação, como a pressão da sociedade, as negociações de agenda, as emendas parlamentares e a possibilidade de ocupar cargos comissionados.

Dessa forma, identificou-se inúmeros fatores que influenciam o comportamento dos deputados dentro do processo legislativo. Observou-se, finalmente, que a orientação partidária em relação ao governo exerce um papel central, evidenciando a dualidade entre apoio e oposição de governo, assim como a identificação individual do deputado, que muitas vezes ultrapassa a identificação partidária.

5 A VOTAÇÃO EM PROJETOS DE LEI DE TEMAS DE GRANDE DISCUSSÃO E RELEVÂNCIA SOCIAL

Visando identificar as opiniões dos deputados acerca de temas polêmicos e entender como elas influenciam seus votos, foram apresentados cinco projetos, baseados em projetos semelhantes da esfera municipal ou federal. Como apresentado na seção 4.3, as competências do estado em termos de legislação são mais reduzidas e não foram encontrados projetos com os temas desejados em sua competência. A seguir encontram-se as ementas dos projetos fictícios apresentados durante a entrevista:

PL 0001/2016 – Legalização da maconha

Autoriza-se, nas condições estabelecidas pela presente lei, a produção e comércio de Cannabis, derivados e produtos de Cannabis, em todo o território nacional, e estabelece-se a obrigatoriedade do registro, da padronização, da classificação, da inspeção e da fiscalização de tais atividades.

É concedida anistia a todos que, antes da sanção da presente lei, cometeram crimes análogos aos previstos na nova redação estabelecida, sempre que a droga que tiver sido objeto da conduta anteriormente ilícita por elas praticada tenha sido a Cannabis, derivados e produtos de Cannabis.

PL 0002/2016 – Autorização para porte de armas

Esta lei disciplina a aquisição, a posse e a circulação de armas de fogo e munições em território brasileiro.

É permitida a aquisição de armas de fogo para pessoas físicas, maiores de vinte e um anos, mediante cadastro no Sistema Nacional de Armas (Sinarm), instituído no Ministério da Justiça, no âmbito do Departamento de Polícia Federal, com circunscrição em todo o território nacional.

PL 0003/2016 – Casamento civil de pessoas do mesmo sexo

É reconhecida como entidade familiar a união estável entre duas pessoas, independente o sexo, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família.

A união estável poderá converter-se em casamento, mediante requerimento formulado dos companheiros ao oficial do Registro Civil, no qual declarem que não têm impedimentos para casar e indiquem o regime de bens que passam a adotar, dispensada a celebração.

PL 0004/2016 – Redução da maioridade penal

São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial, ressalvados os maiores de dezesseis anos, observando-se o cumprimento da pena em estabelecimento separado dos maiores de dezoito anos e dos menores inimputáveis, em casos de crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte.

A União, os Estados e o Distrito Federal criarão os estabelecimentos mencionados acima.

PL 0005/2016 – Passe livre no transporte público

É assegurado o direito ao transporte coletivo gratuito a todos os usuários do Município, cabendo ao poder público tomar as medidas necessárias para garantir linha regular em todos os bairros, vilas e favelas.

A gratuidade de tarifas de transporte público coletivo será garantida pelo Fundo Municipal de Mobilidade Urbana, mantido por doações, contribuições, receitas de publicidade, rendimentos de aplicações, dentre outros.

A escolha por esses projetos se deu devido à relevância dos temas no contexto atual e, principalmente, pelo caráter polêmico deles. Ou seja, a opinião sobre os projetos em questão permeia as concepções morais dos entrevistados, o que permite a identificação da influência desses fatores na decisão parlamentar. É importante ressaltar que nenhum dos projetos fictícios é de competência dos deputados estaduais, uma vez que foram priorizados temas polêmicos e a esfera legislativa estadual é extremamente restrita, como apresentado na seção 4.3 acima.

5.1 A legalização do uso e comercialização da maconha

Ao analisarmos as posições a respeito do PL 0001/2016, referente à legalização do uso e comércio da maconha, observamos posições contrastantes. Enquanto alguns deputados apoiam o projeto, sob o argumento de que a criminalização é resultado de uma “falsa moral conservadora religiosa”, outros deputados posicionam-se frontalmente contra:

A maior hipocrisia é a proibição ao consumo de maconha. A mortalidade diminuiu em países que legalizaram. É um jogo de hipocrisia proibir, é uma falsa moral conservadora religiosa. Permite-se outros tipos de drogas” (DEP1).

Sou contra, pois acho que o Brasil não tem condições de descriminalizar o uso da maconha. É algo pra se pensar no futuro, mas é preciso evoluir mais. Falta estrutura pra fiscalização, conscientização à população. É uma tendência mundial, será algo interessante, mas tem que se preparar melhor” (DEP4).

É interessante observar que os deputados entrevistados que fazem parte do grupo de apoio ao governo atual se posicionaram a favor, enquanto os deputados do grupo de oposição se posicionaram contra. Um dos deputados que se manifestou veementemente contra à legalização do uso e do comércio de maconha havia identificado como uma de suas bases eleitorais a Polícia Militar, ao passo que outro deputado, embora se identificasse como representante do movimento cristão, dentre outros movimentos, se posicionou a favor do projeto. Os deputados do bloco independente apresentaram posições variadas.

Os técnicos legislativos concordam que esse projeto teria pouca chance de ser aprovado na ALMG, destacando os movimentos religiosos como maiores oponentes e o crescimento de um movimento conservador na sociedade brasileira. A única forma desse projeto ser aprovado seria, segundo eles, com uma forte mobilização de organizações civis e sociedade ou com uma forte justificativa governamental, baseada, por exemplo, na taxaçoão sobre o comércio, que poderia ser uma nova fonte de arrecadação em um momento de crise financeira:

É um projeto extremamente polemico, uma aprovação exigiria uma discussão muito grande, com mobilização de setores da sociedade. Ainda temos uma bancada muito conservadora, que defendem posições religiosas, de extrema

direita, conservadoras. Eu acho que seria uma proposta que dificilmente passaria nesse momento, (...) a não ser que viesse com uma prerrogativa de tributar essa atividade, o que poderia ser uma alternativa para esse momento de crise (SERV2).

5.2 A regularização do comércio e porte de armas de fogo

O PL 0002/2016, que trata da legalização do comércio e porte de armas de fogo, também apresentou muita divergência entre os deputados entrevistados. Alguns deputados se posicionaram fortemente contra a proposta, alegando que a legalização só contribuiria para o aumento da violência, enquanto outros foram a favor, sob a justificativa de que todo cidadão tem o direito de se defender.

É uma questão delicada. O ideal é o desarmamento, quanto menos armas menor o risco da violência. Porém o bandido está armado. Deveria diminuir a circulação de armas. Sou a favor, desde que tenha os determinados critérios, tem que ter dificuldades e muita fiscalização. Proibir eu sou contra (DEP6).

Sou contra, radical, quem usa arma é só policial no exercício da sua função. O resto é bandido e deve ser preso (DEP1).

De forma semelhante ao projeto anterior, pude observar que os deputados da base de governo se posicionaram contra, enquanto os de oposição se posicionaram a favor. O deputado representante da Polícia Militar se posicionou a favor, embora proporia a alteração no PL da idade mínima para 25 anos, ao invés de 21, enquanto o deputado que apresenta como principal agenda a luta por direitos humanos foi contrário ao projeto.

O deputado que se apresentava fortemente como representante da luta por direitos humanos manifestou opiniões mais liberais em relação a todos os projetos apresentados, o que indica uma tendência ao compartilhamento de posições de voto com as ideias do grupo representado.

Os técnicos entrevistados avaliaram que tal projeto exigiria uma ampla discussão por parte da sociedade e talvez até mesmo a realização de um novo plebiscito, embora, devido ao crescente conservadorismo observado na política brasileira, uma visão belicista poderia ser predominante e resultar na aprovação do projeto:

Esse projeto já é um projeto que, embora tivesse dificuldade de ser aprovado, as chances de passar seriam maiores. Pois existe na sociedade um percentual de pessoas favoráveis, com uma visão mais belicista. Existem projetos dessa natureza em tramitação hoje, como o porte de armas para agentes penitenciários (SERV1).

5.3 A união civil homossexual

O PL 0003/2016 trata da união homossexual e, de maneira inusitada, foi unanimemente aprovado por todos os deputados entrevistados. Os principais argumentos

utilizados por eles se baseavam na defesa dos direitos individuais e da não intervenção do Estado na vida privada. É interessante observar que mesmo os deputados representantes de movimentos da Igreja ou de outros grupos conservadores não se posicionaram contra o projeto, o que pode ser explicado por uma grande pressão social favorável ao projeto:

Sou favorável, o mundo é uma realidade diferente, algo que não podemos trabalhar contra. Sou plenamente favorável (DEP8).

Sou favorável. Aristóteles defendia um contexto de família predominante entre homem, mulher e escravos. Se devemos ser conservadores no caso de família, devíamos colocar escravos como membro de família, o que seria um absurdo. Podemos ter famílias de dois homens adotando filhos, duas mulheres. Assuntos da vida privada não deveriam ser discutidos na questão pública. É uma falsa moral. O conceito antigo de família é uma coisa ultrapassada (DEP1).

Os servidores entrevistados também avaliaram que esse projeto teria maiores chances de aprovação, embora tenham ressaltado novamente o fortalecimento dos setores conservadores em resposta à pressão social para uma perspectiva mais liberal sobre o assunto, como observado aqui:

Vejo um movimento liberal cada vez maior, a sociedade e os parlamentares estão cada vez mais quebrando preconceitos em relação a esse tema. Porém, na medida que estamos flexibilizando o conceito de família, os movimentos conservadores, sobretudo da Igreja, estão se organizando de maneira contrária (SERV1).

5.4 A redução da maioria penal

Também são diversas as opiniões com relação ao PL 0004/2016, que determina a redução da maioria penal para 16 anos em casos de crimes hediondos. O posicionamento contrário ao projeto foi predominante, embora as justificativas tenham sido muito diferentes. Enquanto alguns questionavam a redução como mais um fator de exclusão social e irresponsabilidade do Estado, outros se baseavam em argumentos mais práticos, como a dificuldade de absorção desses jovens pelo atual sistema prisional:

Sou contra, pois acho que o Brasil não está preparado para recebê-los no sistema prisional atual, só por isso. Acho que precisa de uma revisão do código penal para que possamos responsabiliza-los pelos crimes cometidos. Mas hoje ainda não dá. (DEP4).

Sou contra, acho que deve continuar como está, pois não acho que reduzir a maioria vai resolver o problema. Daqui a pouco vai passar para 14 anos, 12 e assim por diante. O problema não é a questão da idade (DEP5).

Reduzir a maioria penal é penalizar os mais pobres, é fazer contenção social, não é medida civilizatória. Quem defende a redução é classe média, e defende até acontecer com seus familiares. Temos que ter condições pra reduzir a violência juvenil. A violência infanto-juvenil representa 0,01% dos crimes da sociedade. Defendo a maioria penal dos 18 anos (DEP1).

Devia ter uma legislação especial para os menores de 18 anos. O juiz, em cada caso, deve aplicar ou o código penal ou o estatuto da criança e adolescente. Tem que ver o menino na frente dele. Pode ter sido um acidente de um menino franzino, pode ser um rapaz que já cometeu estupro, assaltou supermercados, um cavalo de dois metros de altura, um infrator recorrente. Em cada caso, o juiz decide (DEP6).

Um dos técnicos entrevistados apresenta uma opinião interessante quanto ao tema:

No Parlamento sempre tem um universo X de parlamentares com posicionamento forte e que enfrentam questões, pessoas bem estabelecidas com seu posicionamento, tanto para o lado liberal quanto para o lado conservador. Mas também existe um universo X que sofre influência desses dois extremos. Esse universo, que talvez seja a maioria, vai pender para cada lado conforme as circunstâncias, que é “qual é o movimento majoritário na sociedade, qual é o momento? Como estamos numa guinada para o conservadorismo, muitos deputados tenderão para esse lado. No fundo, é uma disputa entre liberais e conservadores (SERV1).

Ao mesmo tempo em que ele identifica uma dualidade ideológica dentro do parlamento, marcada por ideias conservadoras ou liberais, ele aponta a existência de uma maioria que não se direciona por esses ideais. Essa maioria visa atender ao movimento majoritário da sociedade, buscando a expansão de sua base eleitoral. Isso pode nos levar a conclusão de que quando tratamos de temas polêmicos para a sociedade, as concepções e valores morais pesam menos para a aprovação ou não dos projetos do que o comportamento particularista de fortalecer a base eleitoral para se reeleger.

5.5 A gratuidade do transporte público

A discussão sobre o PL 0005/2016, que trata da gratuidade do transporte público, apresentou resultados interessantes. É um projeto que não perpassa os valores morais dos deputados, mas pode ser considerado polêmico devido ao papel do movimento passe-livre nas manifestações de junho de 2013. Os deputados entrevistados foram mais contra o projeto do que a favor, até mesmo aqueles com posições e bases mais liberais. Os principais argumentos utilizados perpassavam a questão financeira e o atual momento de crise econômica do estado, ressaltando a impossibilidade de o Estado arcar com todos os custos do serviço de transporte público. O mesmo argumento foi utilizado pelos técnicos, que declaram a aprovação do projeto como impossível:

Não tem a menor chance de passar, pois hoje predomina nos parlamentos uma visão gerencial do estado e que em função da conjuntura econômica não vislumbra nenhuma possibilidade pra garantir gratuidade no transporte. Já se luta muito pra conseguir saúde e educação gratuitas e ainda não consegue (SERV2).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma sociedade complexa como a brasileira, marcada por grande extensão territorial e densidade populacional, são muitos e diversos os interesses dos cidadãos. Nesse contexto, o desafio de uma democracia representativa em garantir que o interesse comum seja atendido por nossos representantes se torna ainda maior.

Este trabalho teve o objetivo de identificar como os atores responsáveis por representar os interesses da sociedade no âmbito legislativo estadual, os deputados estaduais, se comportam durante os processos de escolha que fazem parte do dia-a-dia do parlamento. De forma mais específica, se buscou entender o que influencia esses atores durante suas tomadas de decisões referentes ao processo legislativo.

Para isso, foram revisadas teorias sobre os modelos de democracia, visando entender, principalmente, como as características desse sistema determinam as regras de funcionamento do nosso sistema político, mais especificamente do poder legislativo e seus principais atores. Nesse cenário, o poder executivo se despontou com um papel importante de influência no processo legislativo.

Para entender tais regras de forma mais aprofundada, estudou-se o funcionamento interno do processo legislativo dentro da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e os papéis formais exercidos internamente pelos deputados. Finalizando o resgate bibliográfico, foram apresentadas diversas teorias acerca do comportamento legislativo, que delinearão o comportamento particularista dos deputados e a busca pela reeleição, a priorização de interesses de bases eleitorais e a sobreposição da identificação individual à partidária.

Através de uma pesquisa baseada na análise documental de projetos de lei propostos por governos de partidos diferentes, evidenciou-se a tendência de alguns blocos parlamentares votarem de forma favorável ao governo, explicada pelo grande poder de barganha do poder executivo e pelo desejo de reeleição por parte dos deputados. Outro fator evidenciado foi a sobreposição da orientação partidária em relação ao governo sobre o conteúdo dos projetos e sobre os vínculos partidários, embora fique claro que os vínculos partidários também exercem influência no comportamento parlamentar

No segundo momento da pesquisa, foram realizadas entrevistas com deputados e servidores da ALMG, nas quais, através de perguntas relacionadas a trajetória política, a atuação parlamentar e a opinião sobre projetos polêmicos. As entrevistas revelaram como fatores de influência do comportamento dos deputados: a defesa de interesses de bases eleitorais, a reduzida esfera de competência legislativa estadual, o poder de barganha do poder executivo e sua influência também na função fiscalizadora do poder legislativo,

proveniente principalmente da liberação de emendas parlamentares. Pôde-se identificar também a força da identidade individual e a conseqüente “indisciplina” partidária, assim como as pressões de movimentos sociais como catalizadores da atuação parlamentar.

Quando se escuta a opinião dos deputados acerca de questões polêmicas, percebe-se que a pressão social de grupos de interesse exerce alguma influência no voto, uma vez que direcionados pela busca por bases eleitorais, os deputados procuram agir de forma a atender tais interesses. Foi possível identificar semelhanças entre a posição defendida pelos deputados e a opinião das bases eleitorais defendidas por eles, principalmente quando elas representam movimentos sociais. Pode-se perceber também certa dualidade entre opiniões liberais e conservadoras que, seguindo a lógica da representação, refletem a mesma dualidade presente na sociedade brasileira atual.

A pesquisa nos permite entender que o comportamento dos deputados é influenciado por diversos fatores, sendo os mais destacados, o comportamento particularista que determina que o deputado não age de acordo com interesses universais, mas sim interesses de grupos específicos pautados pelo seu próprio interesse pela reeleição, e o grande poder de influência do poder executivo nas decisões tomadas pelo legislativo. Tais descobertas porém permitem algumas reflexões.

Retomando as esferas da democracia propostas por Anastasia, Melo e Santos (2004), a accountability, a representatividade e a estabilidade são centrais para um sistema democrático. Embora o grande poder de influência do Executivo possa ser interpretado como um fator benéfico para a governabilidade e conseqüente estabilidade de uma nação, uma representação pautada por interesses particulares jamais permitirá que todos os membros de uma sociedade tenham seus interesses representados, fazendo com que grupos minoritários sejam frequentemente excluídos. Ainda mais em sociedades como a brasileira.

Nesse sentido, esse trabalho se soma às reflexões sobre as novas formas de organização do sistema político brasileiro, que possam permitir maior inclusão de grupos minoritários no poder, contribuindo para a maior representação desses nas casas legislativas. Ou como disse um dos deputados entrevistados:

“O sistema se mantém, eles não alteram o sistema, que é fazer a reforma política. O sistema não muda. Quem continua mandando no parlamento é quem tem dinheiro, as grandes empresas, as empreiteiras, as mineradoras. A principal questão que é desfazer aonde está o problema político, que é transformar o parlamento em algo mais representativo, político, ideológico, fiscalizado. A bancada dos trabalhadores é pequena, dos negros não existe, das mulheres, coitadas...” (DEPX).

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Osmar de Oliveira. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E-legis**, nº 12, p. 137-152, Brasília, 2013.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. **A reforma da representação**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/d2af15de8666c5382e11d8660f15dd31.pdf>>. Acesso em: 15. dez. 2016.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. **O bicameralismo no Brasil**: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. Florianópolis: Política e Sociedade, 2012. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-89HJ9T/tese.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17. nov. 2016.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Disponível em: <<http://www.libertarianismo.org/livros/nbofdd.pdf>> Acesso em: 17. nov. 2016.

BORGES, André. **Democracia vs. Eficiência: a teoria da escolha pública**. São Paulo: Lua Nova, nº 53, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452001000200008> Acesso em: 17. nov. 2016.

CARDIA, Mário Sottomayor. **Cinco tipos de democracia institucional**. Lisboa: Colibri, 1998. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10362/7458>> Acesso em: 17. nov. 2016.

CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. **Dados**, vol.52, nº 4, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000400005> Acesso em: 17. nov. 2016.

CENTRO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS, Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. **Boletim informativo 3**: Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores em doze unidades da federação (2007 e 2012). Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<http://www.centroestudoslegislativos.com.br/content/midiateca/texts/1415706352.pdf>> Acesso em: 17. nov. 2016.

CERVEIRA, Sandro Amadeu. **Religião, política e secularização**: temas morais polêmicos na percepção de deputados estaduais brasileiros. Tese (Doutorado) Programa de pós-graduação em Ciências Políticas. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2011. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8Y9GEW/tese_sandro_amadeu_cerveira_dcp_ufmg_2011.pdf?sequence=1> Acesso em: 17. nov. 2016.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa**: Habermas, Cohen e Bohman. Belo Horizonte: Lua Nova, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a04n50.pdf>> Acesso em: 17. nov. 2016.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. Disponível em: <<https://pmcspraca.files.wordpress.com/2013/01/figueiredo-e-limongi-1999.pdf>> Acesso em: 17. nov. 2016.

FLEURY, Sabino José Fortes. **O Poder Legislativo Estadual e a regulamentação de políticas públicas**: aspectos de um dilema institucional. Tese (Mestrado) Programa de Mestrado em Administração Pública. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/322/3/322.pdf>> Acesso em: 17. nov. 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

LEISTER, Ana Carolina; CHIAPPIN, José R. N. **A teoria da democracia de Giovanni Sartori**: uma defesa da democracia representativa. São Paulo: Revista Política Hoje, 2013.

LJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: A experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Campinas: Unicamp, 2002. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000246426>> Acesso em: 17. nov. 2016.

MENDES, Mauricio Matos. Breves anotações sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil. **E-legis**, nº 3, p. 62-72, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/viewFile/21/17>> Acesso em: 17. nov. 2016.

MINAS GERAIS, Assembleia Legislativa. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016.

MIRANDA, Geralda Luiza de. **O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)**. Tese (Doutorado) Programa de pós-graduação em Ciências Políticas. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2008. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-89AHS2/o_comportamento_dos_partidos_na_c_mara_dos_deputados_e_no_senado_federal___1991_2007_.pdf?sequence=1> Acesso em: 17. nov. 2016.

NETO, Octavio Amorim; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso: entre a Paróquia e a Nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

NUNES, Felipe. Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005. **Cad. Esc. Legisl**, vol. 10, nº 15, Belo Horizonte, 2008. p. 83-130, Disponível em: <http://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/15/Felipe.pdf> Acesso em: 17. nov. 2016.

PESSANHA, Charles. O poder executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, vol. 40, nº 3, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007>
Acesso em: 17. nov. 2016.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. **Dados**. vol. 40, nº 3, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003>
Acesso em: 17. nov. 2016.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet A. **Pesquisa qualitativa**. São Paulo: Artmed, 2008.

APÊNDICE 1 – ROTEIRO ENTREVISTA DEPUTADOS

Olá, meu nome é Rodrigo Romero, graduando em Administração Pública pela FJP, e estou realizando uma monografia de fim de curso sobre a atividade parlamentar na ALMG. Agradeço pela sua disponibilidade em contribuir com o meu trabalho. A entrevista não vai demorar entre 30 e 40 minutos.

1) Trajetória política

Vamos começar falando um pouco sobre sua política e sua trajetória até aqui:

1.1 Qual é o seu atual partido? Há quanto tempo o senhor é filiado a esse partido? Já foi filiado a outros partidos anteriormente? Quais? *(perguntar uma de cada vez, caso ele mesmo não responda)*

1.2 Por quê o senhor/senhora decidiu se candidatar ao cargo de deputado/deputada? *(Identificar motivações pessoais e explorá-las ao longo da resposta).*

1.3 Durante a sua última eleição, o que foi mais importante para sua vitória? *(Identificar apoios - político, financeiro, voluntário, publicitário – de pessoas, grupos e organizações, inclusive vereadores e prefeitos).* Que fatores foram mais importantes para você conseguir esses apoios.

1.4 Quais são as principais ideias e agendas políticas defendidas pelo senhor/senhora na sua trajetória parlamentar? Elas se alinham a alguma perspectiva ideológica-partidária? Qual? Por quê? *(Identificar posicionamento de direita e esquerda do deputado).*

1.5 Quais são as principais ideias e agendas políticas defendidas pelo seu partido na ALMG? Elas se alinham a alguma perspectiva ideológica-partidária? Qual? Por quê? *(Identificar posicionamento de direita e esquerda do deputado).*

2) Atuação parlamentar

Agora vamos abordar o seu papel na atividade parlamentar:

2.1. Quais são as suas funções como parlamentar? Quais delas considera mais importante?

2.2. Como é um dia a dia de trabalho seu na ALMG?

2.3. Dentre suas diferentes funções como parlamentar, qual o senhor considera a função mais importante? E a segunda mais importante?

2.4. Na atual legislatura, o senhor acredita representar prioritariamente quais interesses e agendas? *(identificar com resposta da questão 1.4)*

2.5. O senhor é parte de alguma comissão permanente atualmente? Por que o senhor optou por se tornar parte dessa comissão?

2.6. Além dessa, o senhor teria interesse em participar de alguma outra comissão? Por quê?

2.7. Conte um pouco sobre o último projeto de lei proposto pelo senhor.

2.8. Durante a tramitação de projetos de lei, qual o papel das discussões e debates nas comissões e plenário e qual o papel da orientação das lideranças partidárias na aprovação? Quais são as questões que embasam as leis aprovadas na ALMG? (*identificar papel das discussões e dos debates ocorridos nas comissões e plenário e a orientação das lideranças partidárias na aprovação de projetos de lei*) Por quê essas questões citadas pelo senhor/senhora embasam a aprovação das leis?

2.9. Quando os projetos de lei estão em processo de discussão nas comissões correspondentes a matéria, os deputados costumam mudar de opinião/posição com relação a eles? Que elementos os faz mudar de posição?

2.10. Quando os projetos de lei estão em processo de aprovação no Plenário da ALMG, os deputados costumam mudar de opinião/posição com relação a eles? Que elementos os faz mudar de posição?

2.11. (Caso não seja líder do partido). Como é a sua relação com o líder do partido? 2.11 Como você avalia a atuação da liderança partidária? (*Identificar se o líder informa as decisões, dá diretrizes e orientações ao deputado*). Qual é a sua opinião sobre disciplina partidária?

2.12. Que critérios o senhor/senhora utiliza para fundamentar/justificar o seu voto em projetos de lei na ALMG? (*identificar se há diferenças no padrão de voto quando há e não há conflitos de interesses de eleitores, deputado, partido e governo*)
Em sua opinião, quais iniciativas e recursos são mais eficientes para o executivo conseguir o apoio dos deputados?

3) Posicionamento frente a temas relevantes e a projetos de lei hipotéticos

Agora, gostaria de saber qual é o seu posicionamento em relação a alguns temas relevantes ao cenário atual.

Projetos: tarifa zero, regularização do porte de armas, legalização da maconha, união homossexual, redução da maioria penal

4) Perfil do entrevistado.

4.1. Sexo (*não perguntar*)

4.2. Qual é a sua idade?

4.3. Qual é o seu estado civil?

4.4. Em qual cidade o senhor nasceu?

4.5. Em qual cidade o senhor viveu a maior parte da vida?

4.6 O senhor é adepto de alguma religião?

4.7. Qual é a sua escolaridade? (*identificar formação acadêmica superior, quando for o caso*)

4.8. Antes de se tornar deputado, qual era a principal atividade exercida pelo senhor?

4.9. Enquanto exercia essa atividade, qual era sua renda bruta mensal?

4.10. Qual é a sua renda mensal bruta atual?

APÊNDICE 2 – ROTEIRO ENTREVISTA COM SERVIDORES

Olá, meu nome é Rodrigo Romero, graduando em Administração Pública pela FJP, e estou realizando uma monografia de fim de curso sobre a atividade parlamentar na ALMG. Agradeço pela sua disponibilidade em contribuir com o meu trabalho. A entrevista não vai demorar entre 30 e 40 minutos.

1) Atuação profissional na ALMG (inserir perguntas que falem da influência do papel deles na atuação dos deputados).

- 1.1) O que te levou a escolher sua carreira na ALMG?
- 1.2) Qual sua atual função na ALMG? Como é o seu dia a dia no trabalho?
- 1.3) Como se dá seu relacionamento com os deputados da ALMG?
- 1.4) Qual seu papel na tramitação de projetos de lei na ALMG?

2) Percepção sobre a atuação dos deputados no dia a dia da ALMG

- 2.1) O que o senhor considera mais importante para a eleição de um deputado?
- 2.2) Em sua opinião, o que motiva um deputado a assumir papéis em Comissões?
- 2.3) Quais são as agendas predominantes em cada bloco parlamentar? E de forma geral?
- 2.4) Durante a tramitação de projetos, quais fatores são mais relevantes para a decisão de voto de um deputado?
- 2.5) Quando os projetos de lei estão em processo de discussão nas comissões correspondentes a matéria, os deputados costumam mudar de opinião/posição com relação a eles? Que elementos os faz mudar de posição?
- 2.6) Quando os projetos de lei estão em processo de aprovação no Plenário da ALMG, os deputados costumam mudar de opinião/posição com relação a eles? Que elementos os faz mudar de posição?
- 2.7) Qual sua opinião sobre disciplina partidária na ALMG?
- 2.8) Em sua opinião, quais iniciativas e recursos são mais eficientes para o executivo conseguir o apoio dos deputados?
- 2.9) Você pode me contar sobre a tramitação de algum projeto de lei que o senhor acompanhou?

Projetos: tarifa zero, regularização do porte de armas, legalização da maconha, união homossexual, redução da maioria penal

3) Percepção sobre o posicionamento dos deputados frente a temas relevantes e projetos de lei hipotéticos

4) Perfil do entrevistado.

- 4.1) Sexo (*não perguntar*)
- 4.2) Qual é a sua idade?
- 4.3) Qual é a sua escolaridade? (*identificar formação acadêmica superior, quando for o caso*).
- 4.4) Há quanto tempo está no cargo na ALMG?

