

**10° ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**TEMA A CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA: MEMÓRIA E FUTURO**

**ÁREA TEMÁTICA: Instituições Políticas**

**VETO PLAYERS E PROCESSO DECISÓRIO**

Estudo do comportamento político da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara dos  
Deputados(2003-2014)

Maria Dolores Lima da Silva – Universidade Federal do Pará  
Luiz Carlos Machado Corrêa – Mestrando PPGCP/UFPA

**Belo Horizonte 30/08 a 02/09 de 2016**

## RESUMO

O crescimento populacional do segmento evangélico na última década se fez acompanhar por uma significativa representação na Câmara dos Deputados. Este trabalho tem como objetivo demonstrar que no período de 2003 a 2014 a FPE se comportou como ator de veto coletivo nos moldes proposto por Tsebelis (1995). Analisando 129 proposições confessionais disponíveis no site da Câmara dos Deputados, categorizamos as mesmas em *Status Quo Constitucional* e *Status Quo Legal-Ordinário*. As conclusões constataam a coesão e disciplina da FPE, porém, faltou o fator número (peso) para que se constituísse em ator de veto em condições de manter ou alterar o *Status Quo*. Aprofundamos o estudo de 8 proposições confessionais e verificamos que a FPE tem potencial para atuar como ator de veto eventual em proposições que visam alterar o *Status Quo Legal-Ordinário*. Nestes casos privilegiava-se a negociação, prevista nas regras do jogo e em múltiplas arenas onde ocorreremos “jogos ocultos” (Tsebelis, 1998).

**Palavras-chave:** Ator de Veto, Frente Parlamentar Evangélica, Instituições Políticas.

## 1. INTRODUÇÃO

Os evangélicos já representam 22,2% da população brasileira, o que em números absolutos corresponde a 42,3 milhões (IBGE, 2010), sendo o segmento que mais cresceu entre os religiosos desde o censo de 2000. O número de evangélicos cresce também na arena política onde demonstra considerável capacidade de articulação de suas ações quando, a estas, estão agregadas os meios de comunicação (rádio, televisão, redes sociais etc.). Na Câmara dos Deputados (CD), organizam-se em torno da Frente Parlamentar Evangélica (FPE), criada em 2003 e composta por 78 deputados na legislatura de 2010-2014. A FPE se articula contra, casamento entre pessoas do mesmo sexo etc, temas em que pode se constituir poder de veto a mudanças em sentido progressista.

A intensa participação dos evangélicos na política evidencia certo consenso entre eles de que a arena decisória também deve ser um espaço de disputa de seus interesses. A condição de importante força no cenário da política nacional, desperta interesse pela investigação da atuação da FPE, composta por evangélicos de partidos de diferentes campos ideológicos. O elevado número de deputados que a Bancada Evangélica mobiliza e a capacidade de articulação de seus líderes, afiançam-lhe estatura de uma frente parlamentar relevante em condições de impor constrangimento a propostas tidas como progressistas e também ao próprio Poder Executivo?

Este trabalho reflete sobre a atuação da Frente Parlamentar Evangélica tomando como base as abordagens de Tsebelis (1995; 1998) sobre atores de veto e sobre jogos em múltiplas arenas. Investigamos se na Câmara dos Deputados, no período de 2003 a 2014, a FPE se comportou como ator de veto coletivo em relação à pauta de temas confessionais.

A Frente Parlamentar Evangélica foi criada em setembro de 2003, em um contexto de avanço das chamadas forças progressistas no Congresso Nacional<sup>1</sup>. Em pronunciamento na

---

<sup>1</sup>A FPE é uma organização não-governamental, formada por deputados e senadores, e tem como objetivo fiscalizar os programas e políticas públicas, influir no processo legislativo conforme os propósitos de Deus. Estatuto da FPE. Disponível em: <<http://www.fpebrasil.com.br/portal/index.php/a-frente/estatuto-da-fep>> Acesso em 11 março 2015

CD, o deputado evangélico Antônio Bulhões (PRB-SP) foi incisivo ao afirmar que a frente evangélica foi constituída para defender os interesses das igrejas e lutar pelos valores morais da sociedade, ao mesmo tempo que busca resguardar os direitos dos cidadãos<sup>2</sup>. Na próxima seção apresentarei a metodologia de análise utilizada, explicitando como selecionamos os dados e que elementos da teoria dos jogadores de veto em múltiplas arenas servirão a nossa reflexão. Na terceira seção refletimos sobre a força numérica e política da FPE, evidenciando as instâncias e os papéis institucionais relevantes para atuação de atores de veto na Câmara dos Deputados. Na quarta seção mostro os resultados da pesquisa, destacando a posição governista dos membros da FPE, ao mesmo tempo em que os mesmos se articulam contra as iniciativas que ferem seus princípios morais, sejam estas de deputados da base do governo ou daqueles tidos como progressistas.

Concluo mostrando que, como já esperado, verificamos a existência de coesão e disciplina, porem, faltou o fator número para que a FPE se constituísse em ator de veto em condições de manter ou alterar o *status quo*. Contudo, os parlamentares evangélicos demonstraram que têm potencial para atuar como ator de veto eventual, em condições de influenciar o *status quo* (Legal-Ordinário), quando se considera a pressão e negociação que ocorre em múltiplas arenas onde se desenvolvem “jogos ocultos” (Tsebelis, 1998). Neste contexto, a ameaça de constrangimento pelo poder de mobilização e articulação dos evangélicos evidencia a grande capacidade de aglutinar forças no sentido de fazer valer seus interesses.

## **2.Elementos teóricos, seleção e classificação dos dados**

### **a) Os *insights* teóricos**

O sistema de freios e contrapesos assimilado pelos federalistas americanos e que inspirou várias democracias ocidentais enquanto modelo que engendra o equilíbrio de forças (*checks and balances*) entre os poderes dirigentes do Estado, lança as bases para a teoria dos veto players ou jogadores de veto (Montesquieu, 2010, Hamilton; Jay; Madison, 1979). Para estudar o comportamento de atores de veto nos processos decisórios do sistema presidencialista brasileiro, este trabalho seguirá as abordagens dos *Veto Players* e dos “jogos ocultos” (Tsebelis, 1995; 2000; 1998), ambas baseadas nos pressupostos teóricos da teoria da escolha racional, que presume que os atores políticos se comportam estrategicamente, visando maximizar ganhos.

Tsebelis (1995) mostra que a lógica do processo decisório é a mesma nos sistemas políticos, sejam estes presidencialistas ou parlamentaristas, bipartidários ou multipartidários. Definindo *veto players* como um importante ator individual ou coletivo, cuja concordância é necessária para a tomada de decisão, propõe que a capacidade institucional de promover

---

<sup>2</sup> 60 parlamentares subscreveram o termo de adesão e assumiu como presidente o deputado Adelor Viera (PMDB-SC). Atualmente é coordenada pelo deputado João Campos (PSDB-GO).

mudança no *staus quo* deve ser analisada como função do número de jogadores de veto existente no sistema político considerado, sendo os mesmos *veto players* institucionais – especificados na Constituição - e *veto players* partidários. Quanto maior o número de *players*, maior será a estabilidade da política. Mecanismos como o bicameralismo e a maioria qualificada multiplicam esses atores e dificultam mudanças (Tsebelis, 1995; 1999). Número, congruência e coesão são características chaves para se identificar os *veto players* existentes em determinada arena institucional. A congruência refere-se à equivalência das ações entre duas instâncias de veto, por exemplo, entre Câmara e Senado, e a coesão, é a similaridade das preferências dos membros de um partido que determinam se os mesmos vão votar da mesma forma.

Como esta proposta de trabalho não requer a contagem de veto players existentes na Câmara dos Deputados, mas em realizar um estudo de caso com o intuito de identificar se a FPE se constitui em jogador de veto naquela arena, não trabalharemos com a congruência, enquanto variável, mas apenas com a questão da disciplina partidária por entender que esta dialoga melhor com a proposta de verificar o voto disciplinado dos parlamentares que seguem a orientação da liderança (Santos, 2003, p. 80).

Em nossa perspectiva, para estudar o comportamento da FPE enquanto ator decisivo para bloquear mudanças no status quo, deve-se levar em conta não só o número de cadeiras ocupadas por determinada agremiação política, mas também a capacidade de articulação e influência de suas lideranças (Santos, 2003, p. 92). Isso porque, conforme Tsebelis (1998) *jogos ocultos*, ocorrem nas *múltiplas arenas do projeto institucional*. Enquanto o observador prende sua atenção em apenas um jogo, o ator desdobra suas ações em uma rede de jogos, “O que parece subótimo a partir da perspectiva de um único jogo é na verdade ótimo quando é considerada toda a rede de jogos” (*Idem*, p. 22).

Como o político está sempre em busca de sua reeleição é esperado que ele participe dos jogos ocultos teorizados por Tsebelis, buscando maximizar vantagens (*payoffs*). Na condição de jogador, ele assumirá, ocasionalmente, postura que poderá ser compreendida como subótima pelo observador desatento. Na realidade, esse ator estará envolvido em arenas múltiplas do projeto institucional, com a finalidade de promover seus interesses. Como focaremos nossa análise também na tramitação de propostas de legislação que são de interesse dos parlamentares evangélicos pensamos que as múltiplas arenas da Câmara dos Deputados devem ser *locus* de análise da atuação da Frente Parlamentar Evangélica, como complemento para a verificação do papel desse ator na arena institucional.

#### **b) A seleção dos dados**

A pesquisa se restringiu à Câmara dos Deputados em três legislaturas (52º, 53º, 54º) onde selecionados as iniciativas utilizadas pelos membros da FPE: Projetos de Leis (PLs), Propostas de Emendas à Constituição (PECs) e Projetos de Decretos Legislativos (PECs).

Investigando no site da Câmara dos Deputados e da FPE levantamos os temas/assuntos confessionais onde mais aparece a ação dos deputados evangélicos: homofobia, drogas, casamento, família e prostituição. Utilizamos o operador *booleano* “E”, onde o termo FAMÍLIA, por exemplo, era conectado ao termo PROTEÇÃO. Foram recuperados 182 documentos cobrindo os cinco assuntos principais. Depois da realização de um filtro, por meio da avaliação dos títulos e ementas das proposições, para eliminar duplicidades, foi possível reduzi-las para 129. Apresentamos na Tabela 1 os temas confessionais, preferenciais dos deputados evangélicos.

Tabela 1 - Temas confessionais na Câmara dos Deputados (2003-2014)

TEMAS	Número	FILTRO
ABORTO	53	46
HOMOFOBIA	2	2
DROGAS (PROIBIÇÃO)*	33	14
DROGAS (LIBERAÇÃO)**	2	0
CASAMENTO CIVIL (UNIÃO ESTÁVEL)	5	7
CASAMENTO CIVIL (UNIÃO HOMOAFETIVA)	4	0
FAMÍLIA (PROTEÇÃO)*	30	11
PROSTITUIÇÃO	53	49
<b>TOTAL</b>	<b>182</b>	<b>129</b>

**Fonte:** Elaboração própria com dados de 2015. <http://www2.camara.leg.br/>

Das 129 proposições acima, 5 correspondem a PECs, 7 a PDCs e 117 a PLs. Das propostas apresentadas no período da pesquisa, 56 ocorrências foram verificadas na 52ª legislatura. A 53ª legislatura registrou 39 proposições, enquanto na 54ª legislatura o número de propostas apresentadas ficou reduzido a 34. Observando os números da Tabela 2 é possível aferir a correta avaliação de conjuntura dos líderes evangélicos. Eles perceberam, concretamente, o avanço das forças progressistas no interior da Câmara.

Tabela 2 - Proposições apresentadas por legislatura (2003 a 2014)

	53ª Legislatura				53ª Legislatura				54ª Legis				
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Núm	18	17	17	04	21	07	08	03	10	09	08	07	129

**Fonte:** Elaboração própria com dados de 2015. <http://www2.camara.leg.br/>

A maioria dos projetos relacionados aos temas confessionais de interesse dos evangélicos (67%) foram de iniciativas de parlamentares não evangélicos ou do próprio governo, geralmente com o apoio de parlamentares de esquerda, tidos como progressistas.

No decorrer da pesquisa, nossos estudos apontaram para a necessidade de classificar o *Status Quo* considerando o tipo de quórum utilizado em cada tipo de votação. Cabe frisar que a verificação da votação dos políticos evangélicos foi direcionada para as Comissões, já que se notou no início da pesquisa que proposições confessionais quase nunca chegavam a ser votadas no grande plenário da Câmara. As votações focadas foram dos pareceres dos relatores em Comissões, onde foi possível identificar as principais lideranças do segmento em atuação no parlamento e sua contribuição para o desempenho da FPE como potencial ator de veto. Para melhor visualizar o confronto entre as forças progressistas e conservadoras, também foi realizado um estudo de casos cobrindo 8 proposições confessionais, dentre as 129, que foram alvos de grandes disputas.

De todas as proposições investigadas, apenas cinco viraram leis e uma se transformou em Decreto Legislativo<sup>3</sup>, resistindo ao rígido trâmite imposto pelas disputas políticas no interior do parlamento. Dessas, três tiveram origem no Senado, uma no Executivo e duas foram de iniciativa de Comissões da Câmara. Com exceção do PDC, todas as proposições tramitaram em regime de urgência e as votações em plenário foram por voto simbólico.

### **c) Proposta de categorização de *Status Quo***

Em Ciência Política, *status quo* refere-se ao estado atual de um governo, uma política, um sistema. O termo *status quo* em Bobbio (1998) está associado a poder vigente, à resistência às mudanças, ou ainda a manutenção ou superação da “ordem” vigente. Ao longo da realização deste trabalho, percebemos dois tipos de mudanças possíveis do *status quo* que ocorrem no parlamento. Por isso, para orientar as discussões neste trabalho sentimos a necessidade de desdobrar o termo, classificando-o como *status quo* constitucional (SQC) e *status quo* legal-ordinário (SQLO).

**1. Status Quo Constitucional** – Neste caso, a mudança depende de quórum qualificado nas duas Casas para ser aprovada por meio de normas especiais. A alteração deste status implica em mudanças estruturais com grande impacto na ordem jurídica do país.

**2. Status Quo Legal- Ordinário** – para mudar, embora dependa de quórum composto pela maioria absoluta dos parlamentares (50% +1), é necessária apenas a maioria simples de votos para ser aprovada. As proposições aprovadas por esse quórum são leis menores em relação às normas especiais. Neste caso, as mudanças, quando ocorrem, são mais setoriais.

No interior do parlamento, Tsebelis (1995, p. 21) considera a maioria qualificada como uma importante categoria de atores de veto, em condições de alterar a Constituição. Santos (2012, p. 22) se refere à dificuldade do governo, em determinados momentos, em aprovar

---

<sup>3</sup>Decreto Legislativo 230/2003 (Prostituição); Lei Ordinária 11340/2006 (Família), Lei Ordinária 11577/2007, (Prostituição), Lei Ordinária 1205/2009 (Prostituição), Lei Ordinária 12681/2012 (Drogas) e Lei Ordinária 12978/2014 (Prostituição).

matérias constitucionais, já que para isso são necessários 3/5 dos votos. Esse tipo de matéria, quando aprovada, modifica o “*status quo* constitucional”. Contudo, observam-se, no parlamento, inegáveis mudanças legais, realizadas por meio de leis ordinárias, que não dependem de maioria qualificada, mas que têm poder de alterar consideravelmente as relações sociais. É inegável que, em ambos os casos, há mudanças no atual estado de coisas, contudo os impactos na ordem jurídica, política, econômica e social do país é que diferem.

### **3. A força dos evangélicos na Câmara dos Deputados.**

#### **a) Quoruns e cadeiras**

Na perspectiva jurídica, só o presidente tem poder de veto, contudo, tanto a Câmara dos Deputados, quanto o Senado Federal ou ambos atuando como Congresso Nacional, em determinados momentos posicionam-se como atores de veto em relação à proposições que tramitam no parlamento. É necessário evidenciar a importância dos números para a definição do peso de cada agrupamento político no interior do parlamento, pois dele depende a posição de veto dos atores políticos (Sartori, 1982). Os partidos e as frentes parlamentares organizam-se de modo a atuarem como atores de veto das proposições que contrariam suas preferências, utilizando-se dos mais variados tipos de artifícios à sua disposição. Aproveitando-se das regras internas do Congresso, por exemplo, podem impedir uma sessão legislativa que dependa de um determinado quórum para ser instalada. As deliberações variam de acordo com o grau de importância da matéria e dependem de diferentes números de votos para seguirem adiante.

A sessão iniciada com a presença da maioria absoluta tem poderes para aprovar lei ordinária, decreto legislativo e resoluções. As deliberações que dependem da maioria qualificada são tomadas com o número não inferior a três quintos, (308 na Câmara e 49 no Senado) ou de dois terços (342 na Câmara e 54 no Senado) dos votos dos parlamentares, tais como as propostas de emendas constitucionais (PEC), chamadas de normas especiais. As movimentações dos jogadores de veto levam em conta esses quoruns definidos institucionalmente, por isso os deputados costumam se aglutinar em torno de bancadas e frentes parlamentares quando não constituem grandes partidos. As Comissões temáticas e temporárias, importantes instâncias de veto, serão formadas proporcionalmente ao tamanho dos partidos ou Blocos Parlamentares.

Outras possibilidades de barrar ou dificultar ações no âmbito do parlamento, encontra-se no uso dos requerimentos para encaminhar pedido de urgência, pedir tramitação de proposição em Comissão diferente daquela indicada pela Mesa, propor emendas, pedidos de vista do processo, solicitação de audiências e retirada de pauta de propostas em tramitação. Por

1/10 dos membros da Câmara (52 deputados) é possível retirar projetos de lei com tramitação conclusiva nas Comissões e levá-los a plenário.

Dos expedientes acima citados, talvez o mais significativo seja o pedido de urgência. Este só será deliberado pelo plenário mediante a assinatura de dois terços dos membros da Mesa, quando a matéria for da competência desta; um terço dos membros da Câmara, ou dos Líderes que façam representar esse número; ou, ainda, dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição. No caso em tela, o menor número de assinaturas será de cinco e o maior requererá 171 subscrições. O executivo ao constituir sua base de apoio parlamentar garante que o quorum necessário ao pedido de urgência esteja sempre a serviço de seus interesses (Figueiredo e Limongi, 1999).

As Bancadas, Blocos ou Frentes Parlamentares são consideradas por parte da mídia os verdadeiros grandes partidos com atuação no Congresso Nacional<sup>4</sup>. Mostramos na tabela 3, a distribuição dos parlamentares evangélicos por legislatura na Câmara dos Deputados. A perda de cadeiras da 52<sup>o</sup> para a 53<sup>o</sup> legislatura foi superada em 56,83% na 54<sup>o</sup> legislatura.

**Tabela 3 - Deputados evangélicos na Câmara dos Deputados - 2003 a 2014**

<b>Legislatura</b>	<b>Parlamentares</b>
52 <sup>a</sup> Legislatura (2003-2006)	57
53 <sup>a</sup> Legislatura (2007-2010)	43
54 <sup>a</sup> Legislatura (2011-2014)	78
<b>TOTAL</b>	<b>178</b>

**Fonte:** Adaptada de Gonçalves (2013) e com informações do sítio: [www2.Camara.leg.br](http://www2.Camara.leg.br)

A tabela 3 nos permite dimensionar o peso da FPE, que na legislatura de 2010-2014, só ficava atrás das bancadas do PT e PMDB, com 89 e 82 deputados, respectivamente.

#### **b) O Papel de Liderança**

O presidente de Comissão, o relator e o autor da proposição podem também assumir, pontualmente, uma função próxima à de ator de veto individual como propõe Tsebelis (1995). A nosso ver, no contexto da Câmara dos Deputados, as lideranças evangélicas com esse perfil poderiam contribuir para uma provável atuação da FPE enquanto ator de veto coletivo. Além dos números que definem o peso dos agrupamentos políticos, as posições institucionais de destaque também contam na definição de veto. Instâncias institucionais de veto podem ser conduzidas conforme o interesse dos atores que as controlam.

Ao presidente de comissão cabe indicar relatores e substituí-los, designando-lhes a matéria que aguarda parecer. O relator é o parlamentar encarregado de examinar determinadas proposições legislativas, considerando a forma e conteúdo do documento. É responsável

---

<sup>4</sup>Ver: "113 grupos dominam o Congresso: Bancadas defendem interesses de categorias e acabam mais poderosas que partidos". Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/113-grupos-dominam-o-congresso-admikyshhc40mbomeh0lxrdqm>>. Acesso em 24 de agosto de 2015.



por acatar ou rejeitar emendas. Findo o prazo regimental, a ele cabe o papel de encaminhar à mesa da Comissão relatório, recomendando sua aprovação ou rejeição.

Das proposições pesquisadas no período de 2003 a 2014, apenas 16,27% do total de 129, foram relatadas por parlamentares evangélicos (Tabela 4). À primeira vista, o número parece reduzido, mas em termos qualitativos eles vão nos revelar que as lideranças do segmento cristão se articularam para relatar as proposições oriundas da própria FPE e, particularmente, as matérias que se opõem frontalmente aos princípios morais por eles defendidos.

**Tabela 4 - Relatores evangélicos em temas confessionais (2003-2014)**

<b>Tipo</b>	<b>Relatores</b>	<b>Proposições</b>	<b>%</b>
PEC	0	5	0
PDC	2	7	28,57
PL	19	117	16,23
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>129</b>	<b>16,27</b>

**Fonte:** Elaboração própria com dados de 2015. <http://www2.camara.leg.br/>

Sem poder institucional de destaque, ao parlamentar que inicia uma proposição, cabe a prerrogativa de negociar pessoalmente a tramitação da proposta, tornando-se um negociador ou estrategista que articula apoios tendo sempre em vista a possibilidade de a matéria virar lei (Arnold, 1990; Araújo e Silva, 2013). Para o caso das proposições identificadas como confessionais 66% não foram de autoria de deputados evangélicos. Estes, sozinhos, foram autores de 27,14% do total de 129 projetos que deram entrada na Câmara dos Deputados no período de 2003 a 2014 (tabela 5)<sup>5</sup>.

**Tabela 5 - Autoria de proposições confessionais PL/PDC/PEC – 2003-2014**

<b>Autoria</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não evangélicos	86	67
Evangélicos	35	27
Misto	2	1
Outros	6	5
<b>Total</b>	<b>129</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaboração própria com dados de 2015. <http://www2.camara.leg.br/>

Entre os autores evangélicos destacam-se os parlamentares que apresentaram a partir de três proposições no campo confessional. Entre esses estão o Pastor Marcos Feliciano (3 PDC e PL), Eduardo Cunha (5 PL), João Campos (3 PLs) e Carlos Nardes (5 PL). Os dados

<sup>5</sup>*Misto* são as proposições de iniciativa de mais de um autor, quando um é evangélico; *Outros* são iniciativas do Executivo, de Comissões da Câmara ou de outros autores que não são deputados.

sinalizam para a atuação de destaque desses parlamentares, uma vez que uma proposição desencadeia uma série de outras medidas e ações institucionais como parte do processo legislativo e demandam grande capacidade de negociação. Araújo e Silva (2013, p. 286) denominam de titular de agenda os deputados que acompanham a tramitação de seus projetos, participando ativamente dos debates e articulando nos bastidores a aprovação de suas proposições.

#### 4. Governismo e conservadorismo em governos progressistas: a atuação da FPE.

##### 4.1. Maximizando ganhos

Em geral, percebe-se que os evangélicos preferem se filiar a partidos de identidade conservadora. Destaca-se a maior representação em partidos vinculados a igrejas protestantes, como PRB que conta com 11 deputados em atuação no período de 2011 a 2014. Partidos considerados progressistas não têm representação, como é o caso do PC do B e PSOL ou estão sub-representados no segmento, como é o caso do PT, que viu sua bancada evangélica encolher de 5 para 2 deputados na última legislatura.

**Tabela 6 - Deputados evangélicos por partido político (2003-2014)**

<b>PARTIDO</b>	<b>52ª LEGISLATURA</b>	<b>53ª LEGISLATURA</b>	<b>54ª LEGISLATURA</b>
PFL/DEM*	8	6	3
PL/PR*	12	3	13
PMDB	8	9	9
PTB	6	4	4
PSB	5	2	3
PT	5	3	2
PP	3	3	2
PSC	3	5	11
PRB	-	3	11
PSDB	2	2	7
PDT	0	1	4
PV	0	1	3
OUTROS**	5	1	6
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>43</b>	<b>78</b>

**Fonte:** Tabela adaptada pelo autor, baseado em Gonçalves, 2013 e no sítio: [www2.Camara.leg.br](http://www2.Camara.leg.br)

\* Em 2007 o PFL passa a se chamar DEM; em 24/10/2006 nasce o PR da fusão entre o PL e o PRONA.

\*\* 01 dep.: PPN/PPS/PSL (52°); PTC (53°); PTC/PSL/PMN/PRTB (54°) - 02 dep.PST(52°) e PTdoB (54°).

Com 78 parlamentares coesos, disciplinados e articulados com outras forças políticas, o segmento evangélico torna-se, um importante ator de veto em potencial. Destaca-se,

também, a posição conservadora da FPE, cujos deputados quase sempre optam por se filiar a partidos de direita e centro. Em que pese a postura conservadora, em sua maioria, eles sempre fizeram parte da base de um governo tido como de identidade progressista. Fazer parte da base governista implica em compor o gabinete presidencial, assumindo postos ministeriais. Em troca, os deputados que compõem os partidos aliados devem votar com o governo. O acordo não significa voto automático, mas tem servido para garantir a previsibilidade no funcionamento do Congresso nacional.

No 1º governo de Lula, dos 57 membros da FPE, 34 (60%) eram de partidos que compunham a coalizão. No 2º governo Lula, em termos absolutos, o apoio diminuiu para 31 deputados, mas cresceu em termos proporcionais (72%). No 1º governo Dilma, 46 (59%) dos 78 deputados evangélicos eram de partidos que apoiavam o executivo<sup>6</sup>.

O perfil com tendência à esquerda ou progressista dos governos Lula e Dilma não foram suficientes para afastar os parlamentares conservadores de compor a base de apoio aos governos constituídos no período. Muitos desses políticos compõem a “nova direita”. Eles tomam parte na coalização de governos de esquerda e admitem a existência de “programas sociais” (Codato et al., 2015). Os dados nos ajudam a confirmar o que supúnhamos: De que os evangélicos optam, na maioria de vezes, em ser situação, observando as regras do jogo, a fim de maximizarem seus *payoffs* (Tsebelis, 1998).

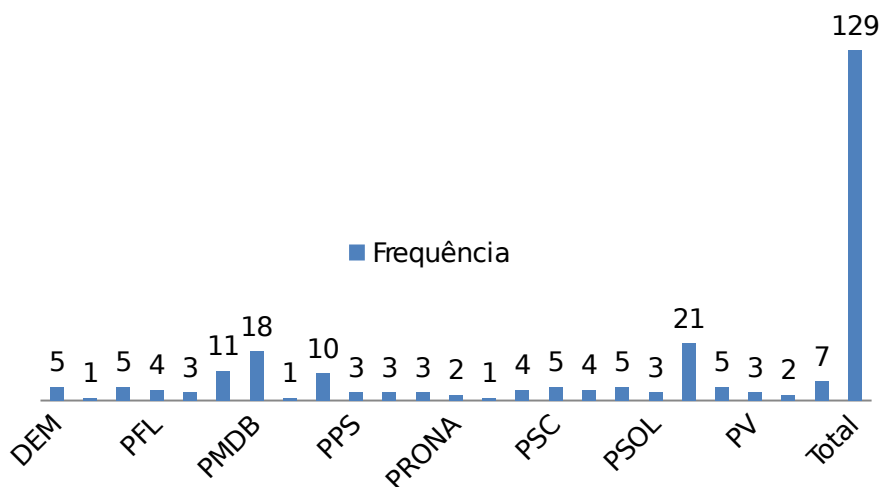
O gráfico abaixo expõe para discussão o número de proposições confessionais apresentadas por partido ao longo das três legislaturas em estudo. Em destaque aparece o PT com 21 projetos apresentados, seguido de perto pelo PMDB com 18. Neste caso, ambos os partidos aparecem como grandes interessados na criação ou mudança da legislação. Enquanto o PT se apresenta como um partido de tendência à esquerda, progressista, o PMDB se identifica mais com o centro, portando, moderado. Os partidos conservadores, com significativa representação evangélica, como o PRB e o PSC, demonstraram baixo desempenho, cada um apresentando 3 e 5 proposições, respectivamente.

A postura dos parlamentares evangélicos que compõem esses partidos sinaliza mais para a atuação de veto às tentativas de avanço da legislação que beneficia as forças progressistas. Os dados da Tabela 5, como já vimos, mostram que em temas confessionais os não evangélicos são autores de 66,66% das iniciativas de lei, enquanto os evangélicos respondem por apenas 27,14%.

---

<sup>6</sup>LULA I: PT-PL-PCdoB-PSB-PDT-PPS-PV-PP-PMDB; LULA II: PCdoB-PDT-PMDB-PP-PSB-PT-PTB-PR-PRB); DILMA I: PT-PR-PCdoB-PSB-PMDB-PDT-PP-PRB. Pasquarelli (2011); Figueiredo e Limongi (2012); Gonçalves (2013); FGV: <<http://cepesp.fgv.br/pt-br/node/493>> . Acesso em: 30 mar 2015.

**Gráfico - Proposições confessionais por partido (2003- 2014)**



**Fonte:** Elaboração própria com dados de 2015. <http://www2.camara.leg.br/>

Vale ressaltar que as proposições de iniciativas dos parlamentares, e particularmente, as que tratam de temas confessionais, quase nunca chegam ao plenário, elas quase sempre têm tramitação terminativa nas Comissões. Portanto, a pesquisa se direcionou a esses espaços de poder, onde verificamos como votaram os evangélicos, em temas confessionais.

Das 129 proposições analisadas verificamos que houve 40 votações relativas a temas confessionais nas Comissões ao longo das três legislaturas. Em todas os evangélicos votaram coesos, votando ora pela aprovação da matéria, ora pela rejeição, de acordo com os interesses da FPE.

Quando as votações das propostas confessionais são analisadas pelo voto individual dos deputados nas comissões, verifica-se que na maioria das vezes os parlamentares evangélicos votaram em propostas de iniciativas de deputados não evangélicos e/ou progressistas. De 109 votos de deputados evangélicos apenas 19 não acompanharam os votos da Comissão. A questão é o que levou um deputado evangélico a votar em uma proposta que se opõe aos seus princípios morais? Com essa postura, o parlamentar frustraria a expectativa de comportamento racional atribuído pela teoria, adotando uma postura subótima.

Para entender essa postura, temos que levar em conta que o parlamentar evangélico está envolvido em múltiplas arenas de jogos ocultos, como propõe Tsebelis (1998). Na realidade, os membros da FPE, ao perceberem que estavam em minoria no interior das Comissões (média 2,7 das cadeiras das Comissões pesquisadas), ao invés de perderem tudo, vendo a

proposta ser aprovada na íntegra, preferiram negociar a retirada de pontos polêmicos do projeto. Os recursos às emendas e substitutivos às proposições que contrariam os princípios da FPE foram recursos que apresentaram significativos insucessos, o que reforçou a opção pela negociação. Assim, ao contrário do que pode pensar a partir de uma observação desatenta, o parlamentar se empenha sempre por apresentar um comportamento ótimo, considerando as regras do jogo.

Os 19 que votaram “não” também pediram votos em separado, uma clara manifestação dos parlamentares evangélicos que entendiam as propostas como inegociáveis. Nesses casos, mesmo sabendo que poderiam perder a votação, como de fato aconteceu, preferiram apresentar o voto em separado, opondo-se à proposta da Comissão. Entendemos que este tipo de situação se explica pela necessidade que forças políticas têm de, em determinado momento, marcarem suas posições políticas e ideológicas no parlamento.

Como a FPE não é um partido que dispõe de um líder para indicar voto, a partir do que é possível definir se um deputado “x” votou contra ou a favor da orientação do líder, identificamos essa liderança na figura do relator evangélico. No caso dos temas confessionais, era a partir do parecer do relator, pelo apoio ou rejeição da proposta que os demais parlamentares do segmento cristão se orientavam na votação. Aferiu-se que as 33 propostas relatadas por deputados evangélicos, que foram a voto nas Comissões obtiveram 100% dos votos dos membros da FPE, o que comprova a disciplina do segmento, quando estão em pauta temas confessionais.

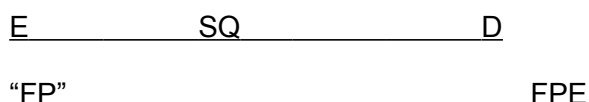
O caminho do veto no parlamento, considerando as regras estabelecidas, depende do peso de cada agrupamento a partir de sua expressão numérica. Isso só é possível quando, além do número de cadeiras que ocupam, essas forças políticas demonstram elevadas taxas de coesão e disciplina. Esta dependerá da habilidade do líder, que no caso da FPE está representado na figura do relator, cujo parecer poderá ou não ser seguido por aqueles parlamentares que comungam dos mesmos princípios morais.

#### **4.2. Alguns casos com repercussão nacional**

Dentre as 129 proposições estudadas selecionamos 8 casos considerados polêmicos e que, por isso, receberam maior atenção da mídia a respeito a atuação dos parlamentares evangélicos. Esta seção tem como objetivo demonstrar, por meio dos encaminhamentos nas Comissões, as tentativas de modificar o *status quo* (SQ), tendo como jogadores as forças progressistas/liberais (FP), de um lado, - geralmente associadas aos partidos de esquerda - e, de outro lado, as forças conservadoras - geralmente associadas à FPE e aos partidos de direita. Vale frisar que o *status quo* aqui referido, não é o *status quo constitucional*, pois este para ser alterado depende da aprovação de normas especiais no Congresso Nacional, o que não é corriqueiro, conforme observamos no tratamento de temas confessionais. Contudo,

a aprovação de uma simples lei ordinária pode trazer alterações significativas para o cotidiano da sociedade, nesse sentido, na análise destes casos trabalharemos com a definição de *status quo legal-ordinário*. Nosso objetivo é ilustrar a padronização do comportamento das diferentes forças políticas em relação ao SQ. Considerando cada proposta em uma dimensão, qual seja liberalismo vs. conservadorismo, apresentamos a padronização simplificada do comportamento dos atores, conforme figura abaixo:

**Figura 1 - Tendência do SQ (modelo)<sup>7</sup>**



Temos à esquerda (E) da figura as Forças Progressistas (FP). No centro, o SQ e à direita (D), a FPE (conservadora). Verificamos em cada um dos projetos selecionados se houve ou não deslocamento do SQ a partir do interesse da FPE. Das 8 matérias estudadas, vemos que as forças políticas de esquerda (E) se beneficiaram ora da manutenção, ora da mudança do SQ em seu favor. Enquanto as forças políticas conservadoras (D) se beneficiaram em apenas uma ocasião (união homoafetiva). Onde ainda não se pode afirmar uma decisão, observamos o embate entre FP e FPE, que na ausência de maioria, utilizam de estratégias procedimentais para fazer valer seus interesses.

**Quadro 1 - Tendência do Status Quo em Proposições Confessionais .**

<b>Proposição</b>	<b>Tema</b>	<b>Tendência do Status Quo</b>
PL 5003/2001	Homofobia	E (Forças Progressistas)
PL 580/2007	União homoafetiva	D (Frente Parlamentar Evangélica)
PL 7672/2010	Lei da Palmada	E (Forças Progressistas)
PL 7018/2010 PL 2153/2011	Adoção de crianças por casais do mesmo sexo	Manutenção do SQ (arquivado)
PDC 34/2011	"Cura Gay"	Manutenção do SQ (retirado)
PL 4211/2012	Regulamenta atividades dos profissionais do sexo	Sem decisão (em tramitação)
PL 6583/2013	Estatuto da Família	Sem decisão (em tramitação)

Fonte: Fonte: Elaboração dos autores com dados pesquisados em: <http://www2.camara.leg.br/>

Por ocasião da análise da tramitação das proposições registradas no quadro acima, verificou-se que perder ou ganhar, às vezes, depende em grande medida da habilidade dos parlamentares de observar o movimento seguinte do tabuleiro político. Obstruções de votação, como pedido de vista, contagem de quórum, troca de apoios (ou favores) entre outros recursos podem selar o sucesso ou insucesso de uma proposição que tramita nas Comissões. É necessário jogar em múltiplas arenas onde ocorrem jogos ocultos (Tsebelis, 1998), para maximizar os *payoffs* parlamentares.

<sup>7</sup>O modelo da figura é uma adaptação da proposta de LIMONGI, Fernando (1994, p.3-38).

## **1. PL 5003/2001: Homofobia**

O PL da homofobia, como ficou conhecido, tramitou na Câmara dos Deputados durante cinco anos (2001 a 2006). De iniciativa da deputada Iara Bernardi (PT-SP), seu propósito foi instituir sanções às práticas discriminatórias em razão da orientação sexual das pessoas. Proposição sujeita à apreciação do Plenário da Câmara, iniciou tramitação com pedido de urgência, conforme o artigo 155 Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Entre os quatro relatores do projeto, o primeiro nomeado pela Mesa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) foi o deputado e ex-membro da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD), Bispo Rodrigues, (PL-RJ). Usando do poder de relator, seguiu a pauta por mais de um ano (12/11/2001 a 18/12/2002). No final, o processo foi devolvido à Mesa sem nenhum parecer. Pelo decurso da 51ª legislatura, como orienta o art. 105 RICD, o PL foi arquivado. Em janeiro de 2003, a autora apresentou em plenário Requerimento de desarquivamento que, atendido pela Mesa, possibilitou o encaminhamento para a CCJC.

O segundo relator designado pela CCJC foi o deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG) que reteve o projeto de 16/06/2003 a 24/03/2004. Nesse período o parlamentar apresentou requerimento de apensamento do PL 5/03 ao PL 5003/2001, nos termos do art. 142 do RICD, sob a alegação de conteúdos correlatos em tramitação na mesma CCJC. O deputado relator devolveu o projeto à Mesa sem nenhum parecer.

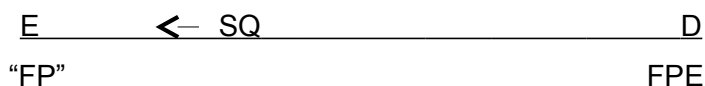
O terceiro relator designado foi o deputado Aluísio Nunes Ferreira (PSB-SP). O parlamentar, com quase dois meses à frente da relatoria, apenas propôs o apensamento do PL 3770/2004 ao PL 5003/2001. Por último, o deputado Luciano Zica (PT-SP), foi designado para assumir os trabalhos. Vale notar que ambos, relator e autora da proposta, são correligionários. O novo relator apresentou parecer favorável pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e pelo mérito do PL 5003/2001. Receberam o mesmo parecer o PL 520/2003, PL 3143/2004 e o PL 3770/2004, apensados com substitutivos. O relator rejeitou, por julgá-los inconstitucionais, o PL 381/2003 e o PL 4243/2004.

Em reunião deliberativa ordinária da CCJC, o parecer do relator foi aprovado por unanimidade. Depois de publicada no Diário da Câmara dos Deputados (DCD) em 12/08/2005, a matéria foi encaminhada ao Plenário. Colocada em pauta em abril de 2006 só foi apreciada em 23/11/2006, quando o substitutivo da CCJC foi aprovado. A matéria seguiu para o Senado Federal como PL 5003-B/01).

Verifica-se na tramitação do PL 5003/01 a disputa envolvendo o PT, um partido governista com grande inserção nos movimentos sociais, identificado com as lutas progressistas, de um lado; do outro, partidos como o PL, hoje PR, de características mais conservadoras, tentando obstruir a tramitação do projeto.

Apesar de modificado, o PL passou na Câmara, o que a princípio, significa tendência de mudança no *Status Quo* em favor dos setores progressistas da sociedade, representados pelo PT e os movimentos que se aglutinam na sigla GLBT. Nessas condições, o *Status Quo* (SQ) se aproxima do segmento GLBT e se distancia do segmento conservador representado pela FPE (Figura 2). Evidencia-se aqui a preferência da CCJC pela pauta progressista.

**Figura 2 – Deslocamento do SQ no PL 5003/2001**



Vale frisar que à época da tramitação do projeto da homofobia a FPE contava com 8 dos 63 parlamentares que compunham a CCJC. Tudo o que os parlamentares evangélicos conseguiram fazer foi adiar a aprovação da proposta, pois a maioria dos membros da CCJC eram da base do governo. Assim, não é de se estranhar que tenha acompanhado a votação do último relator, Luciano Zica (PT-SP), pela aprovação da matéria. Os estudos legislativos mostram que os poderes de agenda do presidente – baseados na costura de uma base de apoio partidário majoritário – garantem a dominância dos projetos que interessam ao executivo e a sua base de apoio (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003; Gomes, 2012).

## **2. PL 580/2007: União homoafetiva**

A proposição é de autoria do deputado Clodovil Hernandez (PTC-SP) e visa alterar a Lei 10.406/2002 (Código Civil) a fim de garantir a união homoafetiva por meio de contrato civil. Embora a Mesa tenha determinado que o PL transite por três comissões permanentes - Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e CCJC - ele está parado desde fevereiro de 2015 na Coordenação de Comissão Permanente (CCP), depois que o pedido de desarquivamento da matéria foi despachado pela Mesa, atendendo requerimento do deputado Jean Wyllys (PSOL-RJ).

Enquanto caminhou na CSSF, o projeto teve dois relatores. O primeiro foi o dep. Maurício Trindade (PR-BA), que mesmo não tendo se declarado evangélico, deixou clara sua posição conservadora em relação à matéria. O processo levou três anos (2007 a 2010) em seu poder e em nada avançou. O deputado encaminhou à Mesa pareceres de “Rejeição de inteiro teor”.

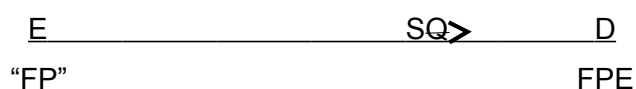
Em 14/05/2010 o deputado evangélico João Campos (PSDB-GO) foi designado o segundo relator. Até janeiro de 2011 nenhum parecer havia chegado ao conhecimento da Mesa, que determinou o arquivamento da matéria por decurso de prazo, nos termos do art. 105 do RICD.

Em fevereiro de 2011 o projeto foi novamente desarquivado. Por determinação da Mesa foram apensados ao processo os PLs 4914/2009, 5167/2009, 1865/2011 e 5120/2013, todos com matérias correlatas ao PL 580/2007. Em 2013, a Mesa retoma o tema e determina que



a CDHM e CCJC se pronunciem sobre o projeto, mas foi arquivada por decurso de prazo com o fim da legislatura. Desarquivado em 2015, o projeto encontra-se parado na CCP. Embora o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tenha reconhecido o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo por meio da Resolução 175/2013, e, de certa forma, atendido às demandas dos segmentos progressistas que assumem essa bandeira, consideramos que no âmbito da Câmara dos Deputados a estabilidade da política (Figura 3) foi favorável aos grupos conservadores, representados nas ações da FPE.

**Figura 3 – Tendência do SQ no PL 580/2007**



A ausência de mudança no âmbito legislativo é explicada pela menor força da FPE que, mesmo com interesse em barrar o avanço dessa política voltada para o público GLBT não consegue ultrapassar a barreira dos trâmites institucionais. Apenas quem consegue compor uma coalizão majoritária, mesmo que pontual, ultrapassa as instâncias de veto e promove mudanças no status quo.

### **3. PL 7672/2010: Lei da Palmada**

De iniciativa do Poder Executivo, o PL 7672 de 2010 tramitou no período de julho de 2010 a junho de 2014 em caráter de prioridade e estava sujeito à apreciação conclusiva, conforme determina o art. 24, inciso II do RICD. Em sua ementa o PL previa a alteração da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 com o fim de estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos corporais ou de tratamento cruel ou degradante. A proposição recebeu o nome do menino Bernardo, em homenagem a Bernardo Boldrini de 11 anos, dopado e morto em abril de 2014 no Rio Grande do Sul, tendo o pai e a madrasta como acusados pelo crime, o que chocou o país.

A princípio, o PL foi encaminhado à Comissão de Educação e Cultura (CEC), a deputada Maria do Rosário (PT-RS) foi designada relatora. Em seu parecer, a deputada governista não propôs emenda, encaminhando voto de aprovação de inteiro teor da matéria. Em seguida o processo de tramitação passaria pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e depois CCJC.

Em ofício dirigido à Mesa, por iniciativa do deputado evangélico Romero Rodrigues (PSDB-PB), a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) requereu pedido de inclusão dessa comissão entre os órgãos internos de avaliação da matéria em pauta. Em Plenário, a reivindicação da CDHM foi deferida e o tema passou a ser objeto de mais de três comissões (CDHM, CEC, CSSF e CCJC), o que levou a Mesa a constituir Comissão Especial (RICD, art. 34, inciso II).

Seis deputados apresentaram recursos à Comissão Especial e à Mesa contra a apreciação conclusiva do PL. Foram eles: Jair Bolsonaro (PP-RJ), Augusto Coutinho (DEM-PE), Marco Rogério (PDT-RO), Sandes Júnior (PP-GO), José Otávio Germano (PP-RS) e Paulo Freire (PR-SP). As iniciativas pretendiam claramente obstruir o processo, já que para ser deferido, o pedido deve ser subscrito por um décimo dos membros da casa (52 deputados) e encaminhado à presidência da Câmara (RICD, art. 58, parágrafo 3º). Antes da proposta chegar à Comissão Especial (CE) todos os requerimentos contra a apreciação conclusiva foram retirados pelos propositores.

A deputada Teresa Surita (PMDB-RR) foi designada como primeira relatora da Comissão Especial. Em 30 de agosto de 2011 a parlamentar deu início a um período de audiências públicas envolvendo órgãos públicos de direitos humanos, saúde e educação, conselhos afins, sociedade civil organizada e especialistas no tema. Findo os trabalhos em 14 de dezembro de 2011, a relatora apresentou parecer com substitutivo que foi aprovado por unanimidade pelos membros da Comissão Especial. Em seguida, abriu-se prazo tanto para recursos ao parecer da relatora como de emendas ao substitutivo.

Ao todo, foram cinco os pareceres apresentados pela relatora. Todos foram aprovados e encaminhados à Mesa que determinou a redação final da proposição. No dia 14 de maio de 2012 o PL chegou à CCJC. O deputado Alessandro Molon (PT-RJ) foi designado o relator final da proposição pela CCJC. Em um período de dois anos os deputados Marcos Rogério, Onofre Santo Agostinho, Anthony Garotinho e Ronaldo Fonseca se revezaram em pedidos de verificação de votação, retirada de pauta de apreciação da matéria, vista do processo e de reclamação contra a apreciação conclusiva do projeto, numa clara tentativa de obstruir a matéria. Somente após a matéria ser discutida pelo relator Alessandro Molon, pelos deputados Anthony Garotinho e Paulo Freire é que a proposta foi aprovada.

Em junho de 2014 o PL seguiu para o Senado Federal. Em razão de veto presidencial parcial, o Senado solicitou à Câmara que apresentasse os nomes dos deputados que comporiam a Comissão Mista (Câmara e Senado) para apreciar o veto. A Câmara designou os deputados Anthony Garotinho (PR-RJ), Eduardo Cunha (PMDB), Pastor Feliciano (PSC), Vicentinho (PT), Onofre Santo Agostinho (PSD) e Nelson Marchezan Júnior (PSDB), desses, os três primeiros declarados evangélicos.

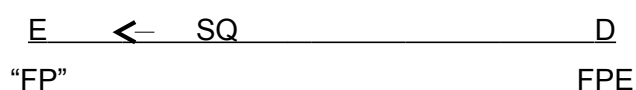
O veto parcial presidencial excluiu proposta de emenda ao art. 245 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que visava ampliar o rol de profissionais responsáveis por comunicar às autoridades competentes os casos de castigo físico, tratamento cruel ou degradante sofridos por crianças e adolescentes. O veto parcial foi mantido e o PL 7672/2010 foi transformado na Lei ordinária 13010/2014.

Enquanto a proposição tramitou na Câmara dos Deputados pelo menos quinze parlamentares atuaram ora relatando, ora requerendo alterações substantivas ou

procedimentais. Desses, seis se declaravam evangélicos: Romero Rodrigues (PSDB-PB), Paulo Freire (PR-SP), Anthony Garotinho (PR-RJ), Ronaldo Fonseca (PR-DF), Pastor Feliciano (PSC-SP) e Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Os representantes da FPE conseguiram, no máximo, prolongar o trâmite do PL. A única emenda ao projeto e incluída na Lei, foi proposta pelo deputado, médico, Eduardo Barbosa (PSDB-MG). Trata-se do Parágrafo Único do Art. 70-A da Lei 13010/2014, que determina que as crianças e adolescentes deficientes e suas famílias tenham prioridade no atendimento dispensado pelas políticas públicas de prevenção e proteção.

A existência da Lei, segundo o segmento evangélico, viria interferir no modo das famílias criarem seus filhos, particularmente daquelas que acreditam no ensino bíblico, que orienta os pais a corrigirem seus filhos, castigando-os, se necessário, com varas (Provérbios 13:34). Sendo assim, a manutenção do *status quo* era do interesse dos evangélicos. Observa-se na tramitação da chamada Lei da Palmada que houve mudança do *status quo* (SQ), conforme o interesse do Executivo (FP), autor da proposta (Figura 4). Os deputados evangélicos não obtiveram êxito em suas várias tentativas de retirar o projeto das Comissões e levá-lo ao Plenário.

**Figura 4 - Tendência do SQ no PL 7672/2010.**



#### **4. PLs 7018/2010 e 2153/2011: Permite adoção por casais do mesmo sexo**

O PL 7018/2010, foi de iniciativa do deputado evangélico Zequinha Marinho (PSC-PA) e propôs vedar a adoção de crianças e adolescentes por casais do mesmo sexo. Proposição sujeita à apreciação conclusiva das Comissões, foi designado para ser apreciação pela CSSF e CCJC. Na Comissão de Seguridade Social e Família teve como relator o, também evangélico, deputado João Campos (PSDB-GO). Transcorrido o prazo de cinco sessões para apresentação de emendas, a proposição retornou a Mesa sem sofrer nenhuma alteração e foi arquivado no fim da 52ª legislatura. Desarquivado em 2011 a Mesa apensou ao mesmo o PL 2153/2011, de teor inteiramente divergente.

O PL 2153/2011 vai na linha inversa do PL 7018/2010 e foi apresentado pela deputada Janete Rocha Pietá (PT-SP), membro do principal partido da situação e representante das forças progressistas. Mais objetivo, propõe alteração da Lei nº 8.069 de 13 de junho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para permitir a adoção de crianças e adolescentes por casais homoafetivos. Depois de ser apensado ao PL 7018/2010 foi encaminhado em novembro de 2011 à CSSF, mas nem chegou a ser relatado e foi arquivado com o fim da legislatura.

As proposições, embora divergentes, não foram adiante, ambas foram arquivadas em 2015. Os evangélicos, percebendo a conjuntura de avanço da pauta progressista, tentaram se antecipar e criar obstáculos aos casais homoafetivos. Os progressistas entenderam que não havia espaço para emendas no PL do deputado Zequinha Marinho (PSC-PA), não daria para negociar meio termo na propositura sem inviabilizar a iniciativa. Então, a saída foi criar outro projeto em oposição à proposta inicial.

No âmbito da Câmara dos Deputados, o quadro de não alteração legislativa prejudicou as pretensões do segmento evangélico, porque deixou espaço aos Tribunais, que na ausência de lei regulando o tema, acabou por legislar no lugar do Congresso. Em maio de 2011, quando o STF reconheceu a união estável entre pessoas do mesmo sexo, foram dadas as condições que os movimentos da causa progressista esperavam para adotar sem impedimento legal.

Então, considerando que a FPE, por meio de seus representantes nas Comissões, não conseguiu aprovar a medida proibitiva, como lhes interessava, a ausência de mudança na legislação acabou por lhe ser prejudicial. Ao contrário, a estabilidade da política beneficiou o segmento progressista, capitaneado pelo PT.

##### **5. PDC 234/2011: “Cura Gay”.**

De iniciativa do deputado evangélico João Campos (PSDB-GO), a proposição teve como objetivo modificar a resolução nº 1 de 1999 do Conselho de Psicologia que estabelece normas de atuação para os psicólogos em relação à questão da orientação sexual. A matéria tramitou em regime ordinário e sujeito à apreciação do Plenário da Câmara.

Em junho de 2011, o projeto foi apresentado à Mesa da Câmara, que encaminhou o projeto ser apreciado pela CSSF e pela CCJC. À Requerimento, juntou-se a essas a CDHM. A CSSF designou relator o deputado pastor Roberto Lucena (PV-SP). Em agosto de 2011, o deputado recebeu o processo e o devolveu à Mesa em dezembro de 2012 sugerindo aprovação de inteiro teor da matéria, que não sofrera nenhuma modificação.

Enviada à CDHC, foi constituído relator o deputado evangélico Anderson Ferreira (PR-PE). Tendo recebido o processo em março de 2013, o devolveu à Mesa um mês depois, propondo parecer pela aprovação da matéria em seu inteiro teor. A fim derrotar a proposição em Plenário, o PSOL coletou assinaturas das lideranças do PT, PSDB, PSB, PPS, PCdoB, PDT, DEM e PEN e requereu urgência na apreciação do PDC 234/2011, nos termos do art. 155 do RICD.

Atento à manobra do PSOL, principal partido interessado em derrubar a iniciativa do segmento evangélico, o autor do projeto, deputado João Campos (PSDB-GO), também se utilizando do Regimento Interno, propôs a retirada de tramitação do PDC, prejudicando, assim, a iniciativa das lideranças que requeriam a urgência de apreciação da matéria. O

deputado João Campos alegou, em entrevista cedida a Empresa Brasil de Comunicação S/A (EBC)<sup>8</sup>, que a nota pública contrária ao projeto, divulgada pelo seu partido (PSDB), “inviabilizou sumariamente a possibilidade de sua aprovação”. Com essa iniciativa o projeto foi arquivado em julho de 2013.

Para a FPE, pior do que o arquivamento seria a derrota em votação do mérito da proposta, como pretendia o dep. Jean Wyllys (PSOL-RJ), pois caso fosse rejeitada, não poderia mais ser reapresentada. Com a aprovação da medida, os representantes da FPE buscavam alterar o status quo à direita. Como isso não ocorreu, mais uma vez suas pretensões no âmbito da Câmara foram frustradas e o *status quo* ficou inalterado, satisfazendo os anseios das forças progressistas.

#### **6. PL 4211/2012:** Regulamenta a atividade dos profissionais do sexo

A proposição é de iniciativa do deputado Jean Wyllys (PSOL-RJ) e tem como objetivo regulamentar a atividade dos profissionais do sexo. Apresentado em dezembro de 2012 no Plenário da Casa, o PL tramita em regime ordinário e está sujeito à apreciação do Plenário da Câmara. Por determinação da Mesa, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e a CCJC deveriam produzir pareceres sobre a matéria. A CTASP designou como relatora a deputada Alice Portugal (PCdoB-BA). De setembro a novembro de 2012 o projeto permaneceu com a parlamentar, que o devolveu à Mesa sem emitir parecer.

Com o fim de que a proposta continuasse tramitando nas Comissões, onde havia maiores possibilidades de sair-se vitorioso, o deputado Jean Wyllys deu entrada em dois expedientes junto à Mesa, requerendo apreciação da matéria pelas CDHM e CSSF. Era desejo do deputado que a matéria também passasse à forma de apreciação conclusiva nas Comissões. Um requerimento direcionado pelo parlamentar à Mesa, nesse sentido, foi indeferido.

Encaminhado à Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), foi indicado como relator o deputado Pastor Eurico (PSB-PE), que levou três meses para se manifestar. Em junho de 2013 o deputado apresentou parecer pela rejeição de inteiro teor do PL.

Com a atribuição de apreciação por 4 comissões (CTASP, CCJC, CDHM e CSSF), deu-se, em setembro de 2013, a criação de Comissão Especial. Daí em diante o processo não avançou e foi arquivado por decurso de prazo. Em fevereiro de 2015 o PL foi desarquivado por requerimento do deputado Jean Wyllys, sendo essa a última movimentação do processo verificada na Câmara dos Deputados. O status quo permanece inalterado, sem regulamentação das atividades dos profissionais do sexo.

---

<sup>8</sup>Entenda o projeto de “cura gay”. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/cidadania/> / 2013/06/entenda-o-projeto-de-cura-gay> Acesso em: 29 de abr. 2015.

## **7. PL 6583/2013 : O Estatuto da Família**

De iniciativa do deputado evangélico Anderson Ferreira (PR-PE), o PL trás para o centro da discussão o conceito de família, como sendo o núcleo formado pela união entre um homem e uma mulher e determina a inclusão da disciplina “Educação para Família” no currículo escolar do ensino fundamental e médio. A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e tramita em regime ordinário.

Apresentada à Mesa da Câmara em outubro de 2013, por determinação da Mesa foi apensado à proposta o PL 6584/2013, que institui “a semana nacional de valorização da família”. Sendo seu conteúdo afeto a mais de três comissões (CDHM, CE, CSSF e CCJC), procedeu-se à criação de Comissão Especial.

O deputado evangélico Ronaldo Fonseca (PROS-DF) foi designado relator e apresentou substitutivo propondo a proibição de adoção de crianças por casais homossexuais. A medida chegou a receber 12 propostas de emendas, sendo 1 do deputado evangélico Marcos Rogério (PDT-RO) e 11 da deputada Érika Kokay (PT-DF). A tentativa da deputada do PT em descaracterizar a proposta inicial do agrupamento conservador bem expõe a clara disputa ideológica em torno do tema.

A requerimento do deputado Anderson Ferreira o PL 6583/2013 continuou a tramitar em 2015, ao iniciar a 54ª legislatura. Nova Comissão Especial foi criada, composta por 26 membros titulares e 26 suplentes, determinando-se mais um componente, em rodízio, pelas bancadas não contempladas, perfazendo um total de 27 titulares (RICD, art. 33). Entre os titulares da Comissão Especial, 13 são evangélicos, contando 40,74% dos deputados da Comissão Especial (62,5% de partidos aliados ao PT).

A direção dos trabalhos foi assumida por um grupo de deputados conservadores formado por evangélicos e um católico, ficando os cargos assim distribuídos: Presidente: Sóstenes Cavalcante (evangélico); 1º vice-presidente: Marco Feliciano (evangélico); 2º vice-presidente: Rogério Marinho (não declarou religião); 3º vice-presidente: Silas Câmara (evangélico); Relator: Diego Garcia (católico carismático).

Com o controle da Mesa e em condição de construir maioria, verifica-se como favorável o avanço da proposição na Comissão Especial. Em março de 2015, foi designado relator do processo o deputado católico, Diego Garcia (PHS-PR). A requerimento dos deputados, uma rodada de debates vem sendo realizada desde então como forma de aprimorar a proposta do relator. A última movimentação do processo foi verificado em abril de 2015, quando a Comissão Especial atendeu requerimento de audiências públicas nos Estados do Pará e Minas Gerais para debater o Estatuto da Família.

A tramitação do PL do Estatuto da Família tem sido marcada pela disputa de dois campos opostos, identificados como progressistas (PT e PC do B) e conservadores, aqui

identificados com a proposta de iniciativa dos evangélicos. Verifica-se na tramitação de projetos como o Estatuto da Família a tentativa de deputados que se opõem à proposta de protelar o máximo possível o andamento do processo, aguardando, como último recurso, uma manifestação do STF sobre o tema, a fim de arrefecer os ânimos dos autores dessa proposta conservadora. Ainda tramitando, não se pode afirmar se o resultado será favorável ou não a mudanças no *status quo*, no que diz respeito a definição de família.

Como se pode observar, perder e ganhar, às vezes, não depende só do número dos jogadores, pode depender muito mais da habilidade dos parlamentares de observar o movimento seguinte do tabuleiro político. Medidas procedimentais, tais como obstruções de votação, pedido de vista, contagem de quórum, troca de apoios entre outros recursos podem selar o sucesso ou insucesso de uma proposição que tramita nas Comissões.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O elevado número de proposições tratando de temas confessionais que tramitaram na Câmara dos Deputados na 52ª legislatura sinalizou para os evangélicos o avanço de uma pauta progressista que deveria ser combatida. Essa é a principal motivação da criação da FPE em 2003. Do comportamento desses deputados cabe destacar que apresentaram apenas 27,14% dessas proposições no período 2003-2014, enquanto deputados não evangélicos propuseram 66,66%. Não obstante a identificação do Executivo com forças de esquerda, tidas como progressistas, a FPE, de perfil conservador, foi governista durante as três legislaturas pesquisadas, o que vai ao encontro da observação de Codato et al (2015) a respeito da presença dos mesmo no que denomina de “nova direita”.

Mesmo que proposições confessionais chegassem a ser votadas no plenário da Câmara dos Deputados, sozinhos, os evangélicos não teriam votos suficientes para se constituírem em *veto player*. Mas temas de interesse exclusivo da FPE quase nunca chegaram à votação em plenário, por isso, a pesquisa que se pretendia realizar em plenário, voltou-se às Comissões. Aqui também se verificou a insuficiência número suficiente para aprovar ou rejeitar proposições de seus interesses. Nesse sentido a hipótese de que a FPE seja um ator de veto nos moldes propostos por Tsebelis (1995) não pode ser sustentada desde a primeira vista. Número, coesão e disciplina eram as três condições para que o agrupamento evangélico fosse identificado como *veto player* capaz de impor derrota às forças progressistas e ao próprio Executivo no momento da votação de temas confessionais. A FPE não apresentou número suficiente de cadeiras a qualquer mudança ou manutenção do *satus quo* (*satus quo-ordinário* ou *satus quo-constitucional*).

Nas comissões vemos, contudo, um dado interessante: Se a FPE tende a vetar matéria contrária aos princípios morais que ela defende, então a lógica seria que, na maioria das vezes, os votos dos membros do segmento fossem contrários às propostas dos setores

tidos como progressistas em temas confessionais. Contudo, analisando voto a voto nas comissões, de 109 votos observados, 90 foram pelo “sim” e apenas 19 pelo “não”. A esse comportamento, aparentemente contraditório ou subótimo, temos que atribuir aos deputados da Frente envolvimento em jogos de “múltiplas arenas” ou “jogos ocultos”. Percebendo a desvantagem numérica, preferiram negociar pontos específicos de determinadas matérias a vê-la aprovada em seu conjunto.

Em resumo, se a regra é a de que os evangélicos não conseguem mudar o *status quo*, por outro lado, o estudo de caso nos revelou que a FPE comporta-se como ator de veto eventual quando consegue barrar nas comissões da Câmara dos Deputados a alteração do *status quo legal-ordinário*. Essa última condição de *veto player* privilegia a negociação, prevista nas regras do jogo (CF, RICD) e em múltiplas arenas onde ocorrem “jogos ocultos” (Tsebelis, 1998). Neste contexto, a ameaça de constrangimento pelo poder de mobilização e articulação das lideranças evangélicas, evidencia capacidade de aglutinar outras forças políticas para fazer valer seus interesses.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34.
- AMORIM NETO, Octavio (2000). Gabinetes Presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. Revista Dados, v.43, n.3, pp.479-519.
- ARAÚJO, Suely Mara V. G. & SILVA, Rafael S. (2013). Titulares da agenda e carreiras políticas. Revista Brasileira de Ciência Política, nº10. Brasília, janeiro - abril, pp. 285-311.
- ARNOLD, Douglas (1990). The Logic of Congressional Action. New Haven, Yale University Press.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamento para uma nova abordagem. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n. 23, p. 115-126, nov. 2004.
- CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno et al. Como a nova direita se consolida no Brasil (2015). Disponível em <http://brasileiros.com.br/2015/09/como-nova-direita-se-consolida-no-brasil/> Acesso em 21 de setembro de 2015.
- D'ARAUJO, Maria Celina. O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. VARIA HISTORIA, Belo Horizonte, vol.28, no 48, p.573-597: jul/dez 2012.
- FIGUEIREDO, Angelina; LIMONGI, Fernando (2012). Que instituições políticas importam e para que importam: lições dos estudos legislativos no Brasil. IN... LAVALLE, Adrian Gurza (org). O Horizonte da Política: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Unesp, Cebrap, CEM.
- \_\_\_\_\_(2009). Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna e RENNO, L. (org.). Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. B. H.: Editora UFMG.
- \_\_\_\_\_(1999). Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro., Editora FGV.
- GOLÇALVES, Rafael Bruno. Dilemas entre dogmas religiosos e os direitos da população LGBT no discurso parlamentar. IN. Anais...37º Encontro Anual da ANAPOCS. Águas Lindas de Lindoia, 2013. (SPG 11: A religião na complexidade contemporânea). ISSN 2177-3092.
- GOMES, Fábio de B. C. (2012). Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 55, no 4, pp. 911 a 950.



- GOMES, Sandra (2006). O impacto das regras de organização no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Revista DADOS, v. 49, n. 1. scielo.
- LIMONGI, Fernando (1994). O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. BIB: boletim informativo e bibliográfico, n. 37, pp. 3 a 38.
- MANCUSO, Wagner Pralon. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, n. 3, 2004, pp. 505 a 547
- NICOLAU, Jairo. Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Dados vol.43 n.4. Rio de Janeiro 2000.
- RIBEIRO, Leandro Molhando; ARGUELHES, et al. Processo Decisório, Judiciário e Políticas Públicas: Levando a decisão judicial a sério. 33º Encontro Anual da ANPOCS, 28/11/2009, em Caxambu (MG).
- SARTORI, Giovanni. Partidos e sistemas partidários. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1982.
- SANTOS, Rodrigo da Silva; SAMPAIO, Thiago. Coesão, dispersão e voto confessional: análise do comportamento da frente parlamentar evangélica (2011-2013). In: Anais... V Seminário Nacional Sociologia & Política. Curitiba-PR, 14-16 maio 2014.
- SANTOS, Fabiano. O poder legislativo no presidencialismo de Coalizão. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. (Coleção Origem).
- \_\_\_\_\_ & ALMEIDA, Alcir (2005). Teoria Informacional e seleção de relatores na Câmara dos Deputados. Revista DADOS, v. 48, nº 4. scielo.
- SOUZA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nelson do Rosário. Ação coletiva e veto em política pública: o caso do saneamento no Brasil (1998-2002). Ciência da Saúde Coletiva. V. 16, n. 8, p. 3541-3552. Rio de Janeiro, ago., 2011.
- SILVA, Rafael S. & ARAÚJO, Suely M. V. G (2010). Apropriação da agenda do legislativo: como aferir esse fenômeno?. Texto para Discussão. Centro de Estudos da Consultoria, Senado Federal, v. 76.
- TSEBELIS, G. 1995. Processo decisório em sistemas políticos : veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun.
- \_\_\_\_\_. Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998. 250 p.
- \_\_\_\_\_. Veto players and low production in parliamentary democracies. American Political Science Review, v. 93, n. 23, sep. 1999.
- VEIGA, Luciana Fernandes; SANTOS, Sandra Avi dos. O referendo das armas no Brasil: estratégias de campanha e comportamento do eleitor. Rev. bras. Ci. Soc. v.23 n.66, São Paulo, feb. 2008