



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

**JOGOS REGIMENTAIS:  
ESTRATÉGIA DE APROVAÇÃO E OBSTRUÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.  
O CASO DA FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA**

MARCELLO LIRA DOUDEMMENT

Brasília, 2015



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

**MARCELLO LIRA DOUDEMMENT**

**JOGOS REGIMENTAIS:  
ESTRATÉGIA DE APROVAÇÃO E OBSTRUÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.  
O CASO DA FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA**

Monografia apresentada ao Instituto de  
Ciência Política da Universidade de Brasília  
– UnB, como requisito parcial para a  
obtenção do grau de bacharel em Ciência  
Política.

Orientador: Prof. Dr. Lúcio Rezumat Rennó

Brasília, 2015

## AGRADECIMENTOS

*“São muitas, SENHOR, Deus meu, as maravilhas que tens operado e também os teus desígnios para conosco; ninguém há que se possa igualar contigo. Eu quisera anunciá-los e deles falar, mas são mais do que se pode contar”*

*Salmos cap. 40, vers. 5*

Hoje, meu coração se alegra por mais etapa terminada em minha vida. Uma seção dedicada aos agradecimentos é o reconhecimento de que eu não teria chegado até aqui pelas minhas próprias forças, mas que na verdade eu dependo de outras pessoas para me auxiliar nessa caminhada.

A primeira pessoa a quem devo meus agradecimentos é o meu Senhor, Jesus Cristo. Eu não quero simplesmente agradecer, mas quero louvá-lo por quem Ele é. Ele é o meu sustentador, sem Ele eu não teria e não seria nada. Dependo totalmente dEle para obter conhecimento sobre as diversas áreas da vida, e por isso faço um agradecimento especial pelo fato de Ele me auxiliar em aprender mais sobre política e, principalmente, porque Ele me deu o privilégio de conhecer e prosseguir conhecendo a Ele, pois “esta é a vida eterna: que te conheçam a ti, o único Deus verdadeiro, e a Jesus Cristo, a quem enviaste” (Jo 17:3). Ele é a peça basilar de todas as coisas, e meu desejo é dedicar todo meu conhecimento e toda minha vida para glorificá-lo. Como descrito no Salmo acima, muitas são as maravilhas que me tem feito, e é simplesmente impossível listar todas elas. Toda Honra e Glória ao Rei de todo universo.

Também devo agradecimentos à minha família. Primeiramente, papai e mamãe que foram meus principais incentivadores para que eu pudesse estudar. Sempre me apoiaram nos estudos e me deram todo suporte para estudar na UnB. Dedico a eles mais essa etapa e espero continuar sendo grato a eles por tudo que eles fizeram por mim. Segundo, tenho que agradecer ao meu irmão. Ele sempre teve mais fé do que eu de que um dia eu entraria na UnB. Não só isso, ele é meu braço direito e sei que posso contar com ele quando eu precisar porque ele tem demonstrado isso nos momentos que realmente necessito dele. Agradeço também aos meus tios e

primos que me ajudaram ao longo desses anos na UnB, em especial agradeço ao Tio Júnior, Tia Edi, Tia Dada, Tia Ci e os pequenos Ana Carolina, João Paulo e Luquinhas.

Também tenho de agradecer o imenso privilégio de ter conhecido e participado do Núcleo de Vida Cristã (NVC). Conhecer cristãos comprometidos com o Evangelho foi fundamental nesta caminhada. Um dos principais motivos pelo qual eu amei estudar a UnB foi poder ter participado do grupo. Aprendi mais sobre Deus e a sobre a Bíblia nesse grupo do que nos demais anos de minha vida. Vocês foram peças-chave que Deus utilizou para me ajudar a entender que eu necessito totalmente dEle e que sem Ele tudo perde sentido. Agradeço especialmente à Stella que foi líder do NVC e companheira de curso, Matheuzito que me ajudou num momento-chave da minha vida, Murilo, Alane, Jenny, Erika e JV que me trouxeram muita alegria, muita conversa boa e muito aprendizado sobre a vida cristã e sobre as Sagradas Escrituras.

Também nesse sentido, quero agradecer à minha Igreja por também ter me ajudado de forma direta e indireta, pois graças ao apoio dela consegui continuar firme na caminhada. Agradeço especialmente ao Noé Jr., Marlon, Kamila, Pra. Sylvia, Camila Rabelo, Natália, Tia Vanda, Letícia Santos, que tanto me ajudaram. Também agradeço ao pessoal da minha igreja que estudou ou ainda estuda na UnB e que também foram muito importantes, principalmente, pelo nosso grupo de estudos da Bíblia e pelos almoços e jantãs tão divertidos, a saber: Dario, Bruno, Renan, Raphael, Gih, Larissa. Além desses, também não posso esquecer do trio João Paulo, Luíza e Érica, que me edificaram sobremaneira com os debates mais interessantes e pela disposição em me transmitir tanto conhecimento a respeito de como a fé cristã se relaciona com as demais áreas da vida. Também, devo lembrar um especial incentivo “apostado” para que eu conseguisse terminar minha monografia. Tal incentivo foi o motor para me ajudar a escrever todo este trabalho. Todos aqui também entram no rol de cristãos comprometidos com o Evangelho, que maravilha é poder conviver com pessoas assim.

E por fim, agradeço à nossa “Diretoria”: Vinnie, Naíra, Luiz Guilherme, José Luís, Guthemberg, Wanderson, Pedrão que foram meus colegas de curso que marcaram esse momento com muita alegria e conhecimento de sobra. Conversas sobre política com essa galera é sempre muito proveitosa para qualquer um quiser aprender mais sobre o assunto. Compartilhamos das dificuldades do curso e das alegrias também. Foi muito bom ter vocês comigo. Agradeço

também ao meu orientador, Lúcio Rennó, que resolveu aceitar a proposta deste trabalho e me auxiliar na sua elaboração, e pelos comentários de correção da professora Suely Mara Vaz de Araújo que contribuíram para a lapidação e melhoramento do trabalho.

## RESUMO

O nosso trabalho tem por objetivo explorar a atuação da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara dos Deputados e avaliar quais estratégias são utilizadas pela frente para aprovação ou obstrução de leis. Para isto, iremos analisar a tramitação de seis projetos de leis. Três projetos são de interesse que sejam aprovados pela FPE, a saber: o Estatuto da Família, o Estatuto do Nascituro e a PEC 99/2011 que versa sobre a possibilidade de associações religiosas de caráter nacional proporem Adin e ADC. Três projetos são contrários aos interesses da FPE, a saber: Lei Menino Bernardo, PLC 122/2006 que versa sobre a criminalização da homofobia e o PL 1.135/1991 que versa sobre a legalização do aborto. Iremos avaliar alterações nos textos, e argumentos utilizados pelos atores políticos para a defesa de suas ideias, mas principalmente observaremos o uso estratégico de mecanismos regimentais que afetem a tramitação de uma proposição. Desse modo, nosso objetivo é contribuir para o levantamento de informações sobre a atuação parlamentar da FPE e, também, contribuir para área de estudos legislativos, o qual existem poucas pesquisas sobre mecanismos de obstrução de leis.

**Palavras-chave:** Frente Parlamentar Evangélica; Câmara dos Deputados; religião; política; estudos legislativos.

## ABSTRACT

Our research aims to explore the actions of Evangelical Parliamentary Front (FPE) in the Chamber of Deputies and evaluate the strategies used by this front to approve or obstruct bills. To that end, we will analyze the legislative process of six bills. The approval of the following three bills is of interest to the FPE: Family Statute, Unborn Statute, and the PEC 99/2011 that addresses the possibility of national religious associations file a Adin and a ADC. The three following bills are against the interests of the FPE: Law Boy Bernardo, PLC 122/2006 that addresses the criminalization of homophobia, and PL 1.135/1991 that addresses the legalization of abortion. We will analyze amendments to texts, arguments used by political players to defend their ideas, but mostly we will perceive the strategic use of regimental mechanisms that affects the legislative process of a proposition. Therefore, our goal is to contribute to the information gathering regarding the parliamentary actions of the FPE, and also contribute to legislative studies, where there are still little research done about obstructionism.

**Key-words:** Evangelical Parliamentary Front; Chamber of Deputies; religion; politics; legislative studies.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE SIGLAS .....</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1 - PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS EVANGÉLICOS .....</b>	<b>16</b>
1.1 – “Crente não se mete em política” – de 1860 até a Assembleia Nacional Constituinte em 1986 .....	16
1.2 – Evangélicos: um grupo plural .....	19
1.3 – A Igreja Universal e a Assembleia de Deus: dois atores-chave .....	21
1.4 – 1989 – Evangélicos elegem Collor .....	24
1.5 – Eleições de 1994 e 1998 .....	26
1.6 – Eleições de 2002: um novo paradigma .....	27
1.7 – Eleições de 2006: perda de forças .....	29
1.8 – Eleições de 2010: aborto <i>versus</i> direito à vida .....	30
1.9 – Eleições de 2014: família <i>versus</i> união homoafetiva .....	33
1.10 – Evangélicos e a política brasileira .....	35
<b>CAPÍTULO 2 - SISTEMA POLÍTICO BRAISLEIRO: COMO SÃO ESTRUTURADAS AS INSTITUIÇÕES? .....</b>	<b>39</b>
2.1 – Relações entre Executivo e Legislativo: Presidencialismo de Coalizão .....	42
2.2 – Estrutura institucional da Câmara dos Deputados .....	44
2.3 – Atuação coletiva dos parlamentares: como eles se organizam? .....	48
2.3.1 – Partido Político .....	48
2.3.2 – Frentes Parlamentares .....	49
2.3.2.1 Frente Parlamentar Evangélica .....	51



<b>CAPÍTULO 3 - NEOINSTITUCIONALISMO: COMPORTAMENTO POLÍTICO DOS ATORES .....</b>	<b>56</b>
3.1 – Teoria Distributivista .....	58
3.1.1 – Teoria Distributivista: caso brasileiro .....	59
3.2 – Teoria Informacional .....	60
3.2.1 – Teoria Informacional: caso brasileiro .....	62
3.3 – Teoria Partidária .....	63
3.3.1 – Teoria Partidária: caso brasileiro .....	64
<b>CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA .....</b>	<b>65</b>
<b>CAPÍTULO 5 – PROCESSO LEGISLATIVO .....</b>	<b>68</b>
5.1 – Leis ordinárias e complementares .....	68
5.2 – Propostas de emenda à Constituição .....	72
<b>CAPÍTULO 6 – ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO: ATUAÇÃO PARLAMENTAR DA FPE .....</b>	<b>74</b>
6.1 – Estatuto da Família – PL 6.583/2013 .....	74
6.2 – PEC 99/2011 – Direito de Associações Religiosas Proporem Adin e ADC .....	85
6.3 – Estatuto do Nascituro – PL 478/2007 .....	89
6.4 – Lei Menino Bernardo – “Lei da Palmada” – Lei 13.010/2014 .....	95
6.5 – Legalização do aborto – PL 1.135/1991 .....	100
6.6 – Lei de criminalização da homofobia – “Lei da mordaza” – PLC 122/2006 .....	104
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>111</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>116</b>

## LISTA DE SIGLAS

AD – Assembleia de Deus  
CAS – Comissão de Assuntos Sociais  
CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania  
CDH – Comissão de Direitos Humanos  
CEC – Comissão de Educação e Cultura  
CF – Constituição Federal  
CFT – Comissão de Finanças e Tributação  
CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil  
CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família  
DEM – Democratas  
IURD – Igreja Universal do Reino de Deus  
LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transsexuais  
MP – Medida Provisória  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PEC – Proposta de Emenda à Constituição  
PHS – Partido Humanista da Solidariedade  
PL – Partido Liberal  
PL – Projeto de Lei  
PLC – Projeto de Lei da Câmara  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PP – Partido Progressista  
PR – Partido da República  
PRB – Partido Republicano Brasileiro  
PROS – Partido Republicano da Ordem Nacional  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSC - Partido Social Cristão  
PSD – Partido Social Democrático  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PTN – Partido Trabalhista Nacional  
PV – Partido Verde  
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados  
STF – Supremo Tribunal Federal

## INTRODUÇÃO

*“O princípio da laicidade e da separação das confissões religiosas do Estado está longe de pressupor a “morte de Deus” ou a sua total irrelevância na esfera pública e no direito constitucional”.*

*Jónatas E. M. Machado, 2013*

A interação entre a religião e a política não é algo novo. Tais áreas da vida humana, tanto o exercício da espiritualidade quanto o exercício do poder, são tão antigos quanto o próprio homem. A humanidade com o passar do tempo foi separando as diversas áreas da vida para melhor se organizar e para melhor responder às diversas necessidades de seu tempo. Um dos grandes momentos relevantes na história humana foi o surgimento da Reforma Protestante. Um movimento de caráter religioso, porém com consequências políticas fundamentais. Ao questionar a autoridade central, que era a Igreja Católica, os reformadores questionavam o monopólio da verdade. Estes foram responsáveis por lutar pela laicidade do Estado. Questionava-se a legitimidade de uma congruência forte demais entre o “mundo temporal” e o “mundo espiritual”. Lutero, afirmou a existência de dois governos,

“o governo espiritual, que molda os verdadeiros cristãos e as pessoas justas por meio do Espírito Santo sob Cristo, e o governo secular, que reprime os maus e os não-cristãos e os obriga a conservarem-se exteriormente em paz e a permanecerem quietos” (LUTERO, 2005, p. 15)

Com isso, surgem os Estados nacionais absolutistas e a Igreja Católica passa a perder parte de seu domínio político.

No século XX, a sociologia nascente haveria de detectar um fenômeno sociopolítico denominado *secularização*. A secularização está ligada ao fenômeno da modernização da sociedade. Weber foi o que começou a desenvolver esta ideia afirmando que a sociedade

ocidental estaria passando por um processo de racionalização<sup>1</sup> da vida. A teoria da secularização afirma que está ocorrendo um “processo pelo qual setores da sociedade e da cultura são subtraídos à dominação das instituições e símbolos religiosos” (SANTOS, 2008, p. 34). Ou seja, a religião estaria perdendo autoridade e relevância sobre todas as áreas da vida dos cidadãos. Nesse sentido, as sociedades modernas estariam estabelecendo seus valores sob moldes seculares, e não com base em perspectivas religiosas. Alguns motivos que impulsionaram esse processo foram: a separação entre Estado e Igreja, permitindo que o mundo jurídico e o mundo político se sustentassem sob bases seculares; e a garantia de liberdade religiosa que amplia o leque de oferta religiosa, permitindo ao indivíduo a apostasia e conseqüentemente a baixa fidelização, isto seria reflexo da queda na importância da religião (BURITY, 2001, p. 28). Esse processo de secularização levou alguns autores a afirmarem que a “secularização é irrefreável e irresistível” (PIERUCCI, 2008 *apud* SANTOS, p. 43).

Entretanto, a realidade nos mostra que tal previsão está errada. Burity (2001, p. 30) afirma que o “o vínculo entre religião e política nunca se rompeu, mas foi construído de diferentes maneiras sem obedecer a uma lógica linear ou ao ditame de leis irresistíveis do desenvolvimento histórico”. Keller (2015, p. 32) também demonstra que “praticamente todas as religiões vêm crescendo. O crescimento do cristianismo, sobretudo no mundo em desenvolvimento, foi explosivo”.

Um dos fenômenos que nos leva a questionar a tese da secularização é a ascensão dos evangélicos no Brasil, tanto na questão de um rápido crescimento de seus adeptos, quanto na sua participação política. Com a abertura democrática, os evangélicos conseguiram se organizar e adentrar às instituições políticas, principalmente pensando no principal órgão legislativo brasileiro, o Congresso Nacional. A interferência dos evangélicos nas questões políticas tem ganhado a atenção da mídia e dos cientistas sociais brasileiros. De forma, mais específica, em 2003, foi criada no Congresso Nacional, a Frente Parlamentar Evangélica (FPE)<sup>2</sup>, cujo objetivo era defender os interesses desse agrupamento brasileiro. O último evento que nos chamou a atenção foi a eleição do deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ) ao cargo de Presidente da Câmara

---

<sup>1</sup> A partir da perspectiva de Berger, Santos (2008) afirma que o Protestantismo seria o grande símbolo desse processo de racionalização da vida, porque “despiu-se tanto quanto possível dos três mais antigos e poderosos elementos concomitantes do sagrado: o mistério, o milagre e a magia” (SANTOS, 2008 : 34)

<sup>2</sup> No capítulo 2, explicaremos melhor sobre a FPE, sua criação, funcionamento e características.

dos Deputados. Pela primeira vez um membro da FPE conseguiu chegar ao posto mais alto daquela Casa.

Então, resolvemos tentar entender melhor como a religião e a política se relacionam no Brasil. Para isto, nosso trabalho consistirá em analisar a atuação parlamentar da FPE. Desse modo, selecionamos seis projetos de lei, os quais analisaremos, pormenorizadamente, o processo de tramitação. Três desses projetos são de interesse de aprovação da bancada e três são de interesse de obstrução. Nosso principal objetivo é explorar quais as estratégias a frente usa para conseguir aprovar matérias de seu interesse e quais estratégias ela usa para obstruir matérias que são contrárias aos seus interesses, ou apenas atrasar o processo, visto isso como estratégia de obstrução.

A literatura sobre aprovação de projetos de leis já foi bastante explorada pela Ciência Política brasileira, principalmente em temas que buscam estudar o chamado “Presidencialismo de Coalizão”, ou seja, a capacidade do Executivo fazer valer seus interesses. Porém estudos que versem sobre medidas de obstrução são poucos. Rennó e Hiroi (2014, p. 8) ressaltam que “não se sabe quase nada sobre o uso de estratégias de obstrução legal do processo legislativo na Câmara dos Deputados”. O assunto é relevante, pois coalizões mesmo que pequenas, porém bastante coesas, são capazes de impedir que ações do Executivo, por exemplo, sejam aprovadas. Nesse sentido, o fator tempo é bastante relevante, pois este é um fator escasso e tem consequências importante, como é o caso do governo “que é cobrado pela aprovação de leis e políticas públicas” (RENNÓ; HIROI, 2014, p. 13). De acordo, com os autores, existe um sem-número de formas de se obstruir uma proposição legislativa, entre elas estão: pedidos de uso da palavra, o Presidente da Casa é quem concede a palavra aos deputados, o tempo é regulado, porém muitos discursos atrasam o processo, podendo chegar ao ponto de adiar a votação; pedido de vista<sup>3</sup>, “o que implica a interrupção imediata da discussão, pelo prazo de duas sessões”(PACHECO, 2009, p. 43); declaração de obstrução da liderança; realização da contagem de quórum; pedidos de retirada ou inversão da pauta; destaque para votação em separado, aqui pedaços do projeto são postos para serem votados separadamente, o que implica em atraso para a aprovação de uma proposição, é necessário 1/10 de assinaturas dos deputados ou líderes que representem esse número; e requerimento que exigem votações adicionais, por exemplo, existem matérias que não

---

<sup>3</sup> Cf. art. 57, XVI, RICD.

se exige votação nominal, podendo ser aprovada apenas por votação simbólica<sup>4</sup>, porém é possível requerer a verificação da votação fazendo a votação nominal, bastam a assinatura de 1/10 dos deputados ou líderes que representem esse número; tem também o requerimento para votação nominal, sendo este pedido antes de se iniciar a votação, bastam 6/100 de assinatura dos deputados ou líderes que representem esse número; e é possível fazer um requerimento de encerramento da discussão, bastam 5/100 da assinatura de deputados ou líderes que representem esse número.

Acreditamos que nosso trabalho possa render bons frutos para contribuir, de um lado, no debate a respeito da atuação da FPE no parlamento brasileiro, e por outro lado, colhendo mais informações sobre as estratégias de obstrução de leis. Pelo fato de os dois temas serem pouco trabalhados e estudados, nossa pesquisa será pioneira nesse sentido e por isso terá um caráter exploratório com objetivo de colher informações e detalhá-las comparando mecanismos obstrucionistas com as tentativas de fazer processos andarem, por esse motivo não iremos levantar hipóteses.

O nosso trabalho está dividido da seguinte maneira: no primeiro capítulo, abordaremos um pequeno histórico da participação política dos evangélicos buscando evidenciar o comportamento eleitoral, a atuação das igrejas nas eleições presidenciais e o sucesso eleitoral para Câmara dos Deputados, o período analisado será desde a Assembleia Nacional Constituinte até as eleições de 2014. No segundo capítulo, faremos uma exposição da estrutura do sistema político brasileiro, pois sua estrutura afeta o modo como o poder é distribuído e como decisões são tomadas no âmbito político, além de moldar o comportamento dos atores políticos. No terceiro capítulo, faremos uma revisão bibliográfica sobre o neoinstitucionalismo e sua contribuição nas análises da Ciência Política, principalmente no que tange à análise do Legislativo. No quarto capítulo, faremos uma breve exposição de como se dá o processo legislativo no Brasil, com foco no processo na Câmara dos Deputados. Tal quadro expositivo é importante para facilitar o entendimento da análise do processo de tramitação das leis. No quinto capítulo, faremos a análise do processo de tramitação das leis. Trabalharemos os dados empíricos de nossa pesquisa avaliando quais mecanismo a FPE utiliza para aprovar ou obstruir medidas

---

<sup>4</sup> Votação simbólica é aquela em que “o presidente determina aos deputados favoráveis à aprovação do projeto que permaneçam como estiverem (cabendo aos contrários manifestar-se geralmente levantando a mão)” (PACHECO, 2009, p. 45). Já a votação nominal é aquela em que cada deputado é convocado para manifestar sua opinião, seja pela aprovação ou rejeição.

legislativas. Iremos analisar o Estatuto da Família (PL 6.583/2013), Estatuto do Nascituro (PL 478/2007), a PEC religiosa (PEC 99/2011), a Lei Menino Bernardo (Lei 13.010/2014), o PL de legalização do Aborto (1.135/1991) e o PL de criminalização da homofobia (PLC 122/2006). Por fim, concluiremos nosso trabalho buscando evidenciar nossos achados, e assim contribuir para os estudos legislativos e para construção de conhecimento sobre a FPE.

# CAPÍTULO 1

## PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS EVANGÉLICOS

*“O caminho para a compreensão do estatuto da religião no mundo moderno seria abandonar o viés ideológico que caracteriza como ilegítima toda e qualquer atuação pública das religiões e verificar as diferentes possibilidades de articulação dos grupos confessionais com a sociedade política”*

*Maria das Dores Campos Machado, 2006*

O rápido crescimento da taxa de evangélicos e a formação e articulação dos interesses desse ramo social brasileiro, tem chamado a atenção de todos no Brasil. Na década de 1980, 6,6% da população se autodenominava evangélica. Em 2010, o número subiu para 22,2%. Essa taxa de crescimento não nos permite ficar sem questionar o fenômeno. Associado a isso, a organização política e a força deste ramo nos espaços institucionais já é amplamente reconhecida pela mídia e pelos cientistas sociais. Por isso, neste capítulo iremos fazer considerações sobre o crescimento dos evangélicos e sua situação social enquanto grupo, e ainda iremos pontuar a participação desse ramo na Constituinte e nas eleições presidenciais desde Collor até os dias atuais. Mostraremos, também, a taxa de sucesso nas eleições de parlamentares para o Congresso Nacional.

### ***1.1 - “Crente não se mete em política” – de 1860 até a Assembleia Nacional Constituinte em 1986***

No século XIX, a igreja protestante no mundo estava passando por um momento de transformação no seu interior. O surgimento do liberalismo<sup>5</sup> teológico fez com que houvesse um racha entre as igrejas mais conservadoras e as igrejas liberais. A perspectiva daqueles que acreditavam que o padrão de ação cristã devesse ser feito mediante a atuação social e política dos cristãos protestantes para a transformação social, encontrou no liberalismo seus principais

---

<sup>5</sup> O liberalismo teológico nega os principais credos cristãos como: nascimento virginal de Cristo, a ressurreição histórica de Jesus, os milagres, a inerrância das Escrituras etc.



adeptos. Por causa da dificuldade de as igrejas conservadoras lidarem com essa nova perspectiva teológica, teve por consequência o fato de que essas igrejas “para se diferenciarem daquelas [igrejas liberais], fossem progressivamente abandonando qualquer ênfase no social, apontando apenas para o individual e o espiritual na experiência da fé, conduzindo ao individualismo e ao intimismo” (CAVALCANTI, 2002, p. 156).

O protestantismo chega ao Brasil em meados dos anos 1860, através de missionários norte-americanos, oriundos dessas igrejas conservadoras. Campos (2006, p. 31) nos informa que “os novos convertidos (oriundos do proselitismo protestante) eram praticantes muito mais de um misticismo voltado à rejeição do mundo do que de uma utopia transformadora da sociedade política e da cultura”. Então, o protestantismo que chegou ao Brasil, não era orientado para a participação política de seus adeptos. A dominação da Igreja Católica se fazia bastante presente, principalmente no Império em que Igreja e Estado estavam de “mãos dadas”, o que mudaria só com a instalação da República e a Constituição de 1981. Dentro desse *status quo* a atuação dos protestantes tinha poucos incentivos para ser diferente.

A partir de 1930, passaram a surgir, com maior frequência, protestantes que participavam da vida política e dos espaços institucionais. Campos (2006) denomina esse tipo de ator de “político evangélico”<sup>6</sup>. Uma das principais características desse tipo ideal seria que a participação política estaria melhor reservada ao crente leigo, e não o pastor. Até a Constituinte de 1988, a participação dos evangélicos foi tímida, reservada a alguns casos. As igrejas protestantes não participavam diretamente da política. Poucas eram as que se dispunham a participar de qualquer movimento político que seja. Rabat (2010) traz luz à questão afirmando que, no caso dos pentecostais, um dos motivos para um baixo engajamento político se dava pelo fato de que se tratava de um grupo minoritário, com baixo horizonte de expectativa na possibilidade de alcançar espaço na política institucional.

“O quadro de omissão política pentecostal muda, radicalmente, a partir de 1986 mediante a construção de projetos corporativos com vistas a exercerem influência na elaboração da nova Carta Constitucional” (BAPTISTA, 2009, p. 193). Foram eleitos 33 deputados evangélicos para a Constituinte, sendo que dezoito eram pentecostais. Freston (1993, p. 225) comenta que “o

---

<sup>6</sup> Termo utilizado “para designar aqueles agentes políticos de origem protestante, que começaram a aparecer no tempo da República Velha, em algumas pequenas e médias cidades brasileiras, e em poucos Estados da federação” (CAMPOS, 2006, p. 36)

número de protestantes era significativo ante a dispersão partidária. Se fossem um partido, seria quarta maior bancada, um fato logo apreciado (...) a mídia muito falou em *bancada evangélica*”(grifo nosso). Como fica evidente, a bancada evangélica chamou a atenção do Brasil na Constituinte. O próprio Presidente Sarney declarou: “toda a Assembleia Constituinte tem uma grande novidade e a novidade desta é a presença maciça de uma representação evangélica” (SARNEY, 1993 *apud* FRESTON, p. 226). A necessidade de articulação entre esses parlamentares foi sentida desde cedo e os primeiros esforços começaram. Em que temas os parlamentares deveriam se envolver sem afetar a diferenciação partidária? Freston (1993) aponta para uma certa unidade nas questões como aborto, drogas, homossexualismo e pornografia. Porém, não demorou muito para que as divergências aparecessem. “Desde os primeiros encontros o pretendido bloco mostrou que as divisões mais sérias entre eles passavam pela “questão social”. Ou seja, havia no grupo uma *esquerda evangélica*” (PIERUCCI, 1996, p. 183).

Como mencionado, ao longo do século XX, a participação dos evangélicos foi tímida. Porém, na Constituinte podemos ver um grupo mais bem organizado. Aparentemente a mentalidade de que o “crente não se mete em política” havia desaparecido. Entre as motivações para a necessidade de participação política na Constituinte estaria na percepção do grupo de que o protestantismo estava começando a crescer demograficamente, a defesa da moralidade cristã, uma desconfiança de que a Igreja Católica poderia retomar seus privilégios com o Estado e iniciar uma perseguição aos protestantes, descontentamento com a forma tradicional de participação política dos próprios evangélicos e com as elites tradicionais, ou seja, descontentamento com o político profissional (TREVISAN, 2013; CAMPOS, 2006; BAPTISTA, 2009).

A Constituinte, então, é o marco por assim dizer de uma primeira tentativa de ação conjunta dos evangélicos na política, porém vimos que tal ação não foi 100% coesa. A ideia de um consenso entre o grupo passou longe da realidade. Para entendermos melhor o porquê disso, faremos agora uma pequena análise social do protestantismo brasileiro. Depois retomaremos o histórico com a participação política dos evangélicos.

## 1.2 - Evangélicos: um grupo plural

O segmento protestante no mundo todo é bem plural. Aqui no Brasil existem diversas denominações com uma teologia própria. É claro que existem alguns pontos fundamentais que unem todos esses grupos. Mas por terem uma teologia diferenciada, a maneira como cada segmento enxerga a participação cristã na política é bem diferente<sup>7</sup>. Os evangélicos dividem-se em três grandes grupos, a saber: protestantismo histórico<sup>8</sup>, pentecostais<sup>9</sup> e neopentecostais<sup>10</sup>. A literatura sociológica mais antiga fazia uma separação apenas entre históricos e pentecostais, desse modo, as igrejas neopentecostais estariam inclusas no ramo pentecostal. O IBGE ainda mantém a diferenciação apenas entre históricos e pentecostais. Porém, atualmente, os cientistas sociais já estão reconhecendo essa diferenciação tripla. De acordo com o censo de 2010, a maior igreja do protestantismo histórico é a Batista, a maior pentecostal é a Assembleia de Deus, ela é na verdade a maior igreja evangélica do Brasil, e a maior neopentecostal é a Igreja Universal do Reino de Deus<sup>11</sup>.

O perfil socioeconômico entre pentecostais e históricos também diferem. Bohn (2004) fez um estudo através dos dados do ESEB de 2002<sup>12</sup> que nos ajudará a fazer um comparativo. Apesar de o estudo dez anos, nos ajudará a ter uma melhor compreensão desse grupo social. Os

---

<sup>7</sup> Em termos de atuação política a diferença entre pentecostais e históricos é a de que “estes têm a tradição do voto livre, obedecendo à consciência individual do fiel enquanto cidadão. As igrejas pentecostais, porém, em geral, procuram orientar os seus membros...” (FREESTON, 2006, p. 96)

<sup>8</sup> O censo do IBGE denomina essas igrejas como “igrejas evangélicas de missão”, e são elas: Luterana, Presbiteriana, Metodista, Batista, Congregacional, Adventista e outras.

<sup>9</sup> “O termo ‘pentecostal’ foi criado para identificar aqueles que integram um movimento de tradição protestante fundado nos EUA no início do século XX. A base social desse movimento vem do segmento populares e negros (...). No Brasil, a implantação de igrejas Congregação Cristã do Brasil (1910) e Assembleia de Deus (1911) também esteve associada aos segmentos desfavorecidos da população. E, tal como a matriz norte-americana, essas igrejas expressaram a ênfase no batismo no Espírito Santo e no dom de falar línguas estranhas” (MACHADO, 2006, p. 9, nota 1).

<sup>10</sup> O neopentecostalismo se diferencia pela pregação da Teologia da Prosperidade, “esta teologia está operando e promovendo forte inversão de valores no sistema axiológico pentecostal. Faz isso ao enfatizar quase que exclusivamente o retorno da fé nesta vida, pouco versando acerca da mais grandiosa promessa das religiões de salvação: a redenção após a morte. Além de que, em vez de valorizar temas bíblicos tradicionais de martírio, auto-sacrifício, isto é, a “mensagem da cruz” – que apregoa ascetismo (...) e a perseverança dos justos no caminho estreito da salvação, apesar do sofrimento, das injustiças e perseguições promovidas pelos ímpios contra os servos de Deus –, a Teologia da Prosperidade valoriza a fé em Deus como meio de obter saúde, riqueza, felicidade, sucesso e poder terrenos” (MARIANO, 2014 *apud* ANTONIO; LAHUERTA, p. 63). Tal teologia não é partilhada pelas igrejas pentecostais como a Assembleia de Deus.

<sup>11</sup> Batista: 3.723.853 membros; Assembleia de Deus: 12.314.410 membros; IURD: 1.873.243 membros.

<sup>12</sup> “Realizada entre 31 de outubro e 28 de dezembro de 2002, o *survey* pós-eleitoral que compõe o Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) utilizou-se de uma amostra probabilística sem substituição que abrangeu todas as regiões do país, num total de 2.513 entrevistas” (BOHN, 2004)

históricos têm uma posição social mais elevada que os pentecostais<sup>13</sup>. Agrupando em três grupos: 1) até dois salários mínimo; 2) entre três e cinco s.m.; 3) de seis até mais s.m. O que vemos é que 70,28% dos pentecostais têm até dois s.m., já para os históricos isso cai para 58,33%. Mas a diferença principal está no grupo de seis s.m. até mais, apenas 6,83% dos pentecostais estão nessa faixa, já entre os históricos o número sobe para 16,67%. Analisando escolaridade a diferença é ainda maior. Entre os pentecostais 60,8% têm até o fundamental incompleto, enquanto que entre os históricos é quase a metade disso, 33,7%. E no ensino superior, apenas 2,2% dos pentecostais têm alguma formação. Entre os históricos, o número sobe para 15,7%.

Então, ao tratarmos do segmento evangélico, temos de ter em mente que o grupo não é homogêneo. As igrejas diferem nos seus perfis teológico, político e socioeconômico, além da diferença entre a quantidade de fiéis também ser grande. Daí a “necessidade de considerar a heterogeneidade interna ao campo protestante como relativizadora de prognósticos generalizantes sobre o posicionamento político dos evangélicos” (BURITY, 2006, p. 194).

Quando olhamos em uma série histórica vemos o rápido crescimento demográfico da população evangélica no Brasil. Em 1980, 6,6% da população se declarou evangélica. No censo de 1991, o número subiu para 9%. Já no censo de 2000, 15,6% da população se declarou pertencente à religião evangélica<sup>14</sup>. No período entre 2000 e 2010, os evangélicos cresceram 61%, agora eles representam 22,2% da população brasileira, sendo que, entre os evangélicos, os históricos são 18,1% e os pentecostais são 60%<sup>15</sup>. É evidente o crescimento do segmento pentecostal, e esse é o segmento mais importante quando formos avaliar a atuação dos evangélicos na política.

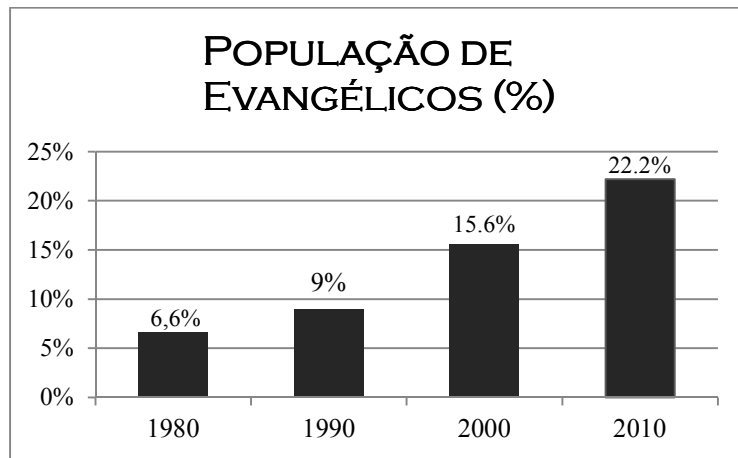
---

<sup>13</sup> Neste estudo, pentecostais e neopentecostais estão agrupados conjuntamente.

<sup>14</sup> Interessante observar que em 1980, dos 6,6% de evangélicos, 3,4% eram pentecostais e 3,2% eram históricos. Em 2000, dos 15,6%, os pentecostais eram 10,4%, enquanto os históricos eram 5,2%. O que de fato ocorre é um crescimento vertiginoso da ala pentecostal e neopentecostal dentre os evangélicos.

<sup>15</sup> Os 22% que sobraram foram classificados como “evangélico não-determinado”.

**Figura 1**



Fonte: Censo IBGE

### ***1.3 - Igreja Universal e Assembleia de Deus: dois atores-chave***

Antes de avançarmos devemos fazer uma consideração sobre dois atores fundamentais na participação política dos evangélicos. A Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) e a Assembleia de Deus destacam-se pelo sucesso eleitoral e pelo tipo de articulação política para eleição de seus quadros.

“A IURD marcou o surgimento de uma forma diferenciada dos evangélicos fazerem política no Brasil” (CAMPOS, 2006, p. 84). A Igreja opera de forma bastante racional para conseguir eleger seus membros. Oro (2006, p. 123) descreve como funciona a estratégia da igreja da seguinte maneira:

“Como procede a Igreja Universal para alcançar uma tal façanha no campo político? Ela resulta de um modo próprio de fazer política que desde 1997 adotou, a nível nacional, o modelo corporativo da “candidatura oficial”, cujo número de candidatos para os distintos cargos eletivos depende do capital eleitoral de que dispõe. (...) E uma vez lançados os candidatos, usam os cultos, as concentrações massivas e a mídia própria (televisão, rádio, jornal) – de acordo com a legislação eleitoral – para fazer publicidade dos mesmos.”(grifo nosso)

A liderança da igreja é responsável por selecionar os candidatos, sendo o principal coordenador o Bispo Rodrigues<sup>16</sup>. Não é selecionado qualquer um. O candidato deve seguir o *habitus* da igreja. A IURD é por excelência um agente recrutador de elites políticas, pois além de selecionar candidatos mediante um cálculo da capacidade eleitoral de que dispõe a igreja, ela ainda contribui na campanha e se vale de seus próprios mecanismos para sustentar a eleição de seus quadros, por exemplo seu capital midiático. Ela também conclama seus membros a votarem nos candidatos que a igreja apoia. Gaxie (2012) afirma que “há bastante similitude entre o recrutamento social dos partidos e suas zonas de força no espaço social”, e isso se aplica diretamente ao caso iurdiano. A instituição vale-se do capital eleitoral que tem e o transforma em representação. A instituição serve de rota de acesso a muitos candidatos e o campo religioso é fértil para captação de votos. Além disso, a IURD se distancia dos evangélicos, pois esta apoia a legalização do aborto. Edir Macedo, líder principal da igreja, é um defensor da legalização do aborto e apoiou o PT em campanhas defendendo esta bandeira.

A Assembleia de Deus é a maior igreja evangélica do Brasil, constando com mais de 12,3 milhões de fieis. O olhar de um observador deve saber que a AD não é um ente monolítico. Existem diversas ramificações no seu segmento, diversas igrejas, diversas lideranças. Então, o voto dos assembleianos é mais bem dividido, sendo impossível afirmar que essa igreja vota em bloco. Oro (2006) nos informa que

“a política da Assembleia de Deus vai no sentido de sua cúpula *local* indicar e declarar o apoio oficial da Igreja a alguns candidatos, *mas deixando a liberdade aos seus fieis de votarem em quem desejarem*, bem como de não desaconselharem outros fieis a apresentarem seus nomes a cargos eletivos”(p. 132; grifo meu)

Oro (2006) ao comparar as duas igrejas afirma que a Assembleia de Deus “não partilha do verticalismo desta última instituição [IURD] e reconhece a liberdade do fiel de escolher seu próprio candidato ou não, seja ele evangélico ou não, mesmo que indicado pela igreja”.

A quantidade de parlamentares que a Assembleia de Deus consegue eleger é bem alta. Mas nesta igreja, o cálculo racional do capital eleitoral disponível não é tão meticuloso quanto na

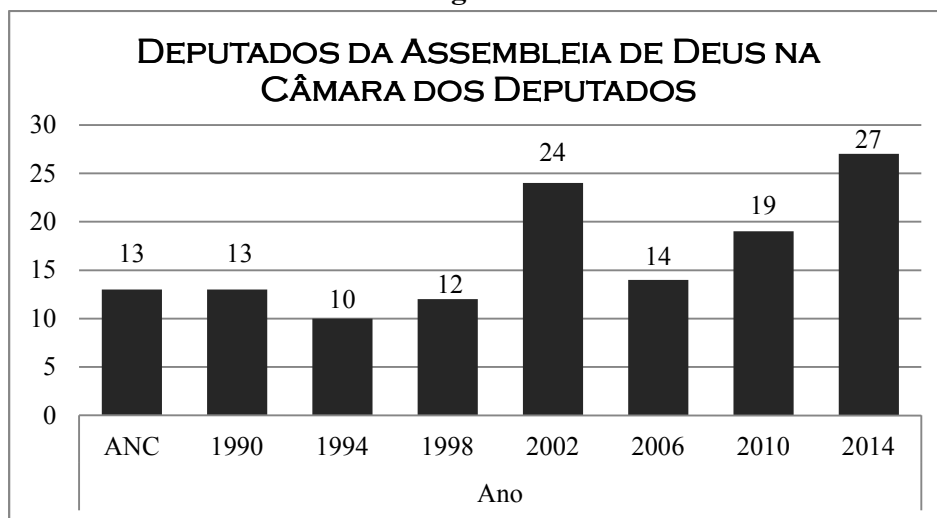
---

<sup>16</sup> “Conrado atribui o sucesso eleitoral da IURD, entre outros fatores, à liderança deste bispo, que desde a campanha presidencial de 1989 coordena candidaturas e define estratégias políticas da IURD, e na Câmara Federal conduz a ação política dos parlamentares nas questões que interessam à Igreja” (ORO, 2006, p. 120)

IURD, esta atua de forma monolítica, como um corpo só, já a Assembleia tem uma coordenação mais frouxa. Burity (2006) assim define a atuação da IURD

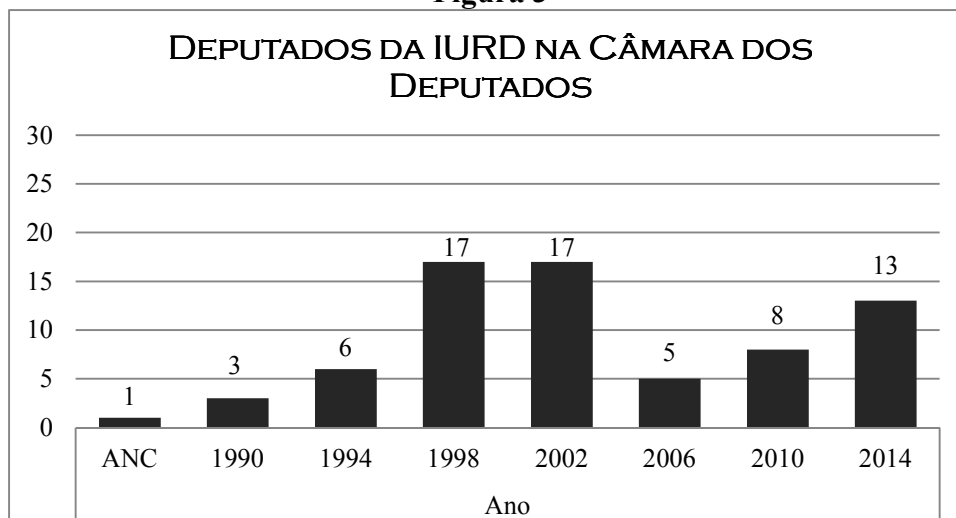
“o diferencial da IURD é atuar como sujeito político calculador, estrategicamente analisando, planejando e executando um projeto de transformação de seu crescimento numérico, poderio financeiro e midiático e carisma em representação e em credenciamento para uma interlocução direta com o estado”(p. 191)

**Figura 2**



Fontes: Freston (1993); Pierucci (1996); Fonseca (2004); Campos (2006); Baptista (2009); DIAP (2014)

**Figura 3**



Fontes: Freston (1993); Pierucci (1996); Fonseca (2004); Campos (2006); Baptista (2009); DIAP (2014)

#### 1.4 - 1989 – “Evangélicos elegem Collor”

Para as eleições de 1989, os evangélicos, em especial os pentecostais, nutriram a esperança em uma candidatura evangélica à Presidência. A pessoa em questão foi Íris Rezende, que era da Igreja Cristã Evangélica e Ministro da Agricultura no governo Sarney. Ele deveria sair candidato pelo PMDB, porém foi derrotado por Ulisses Guimarães.

Na ausência desse tipo de candidato, os evangélicos apoiaram maciçamente Collor, no segundo turno<sup>17</sup>, Collor *versus* Lula. Ainda que minoritário surgiram no meio evangélico alguns grupos que apoiavam a candidatura lulista, demonstrando que os evangélicos não são homogêneos na suas demandas, pautas e muito menos na sua atuação política. Mariano e Pierucci (1996, p. 199) nos informam que “dezoito comitês evangélicos pró-Lula foram formados em vários estados do país”.

Collor venceu por uma diferença de 6% diante de Lula. Freston (2006, p. 95) afirma categoricamente “os evangélicos decidiram as eleições presidenciais de 1989”. O sucesso eleitoral de Collor perante os evangélicos está baseado na campanha eleitoral de duas formas, asserções positivas sobre Collor e ataques contra Lula.

Collor “durante a campanha eleitoral, tanto no primeiro quanto no segundo turno, visitou vários templos e participou de cerimônias em igrejas pentecostais, assim como esteve presente em programas de rádio da Igreja Universal<sup>18</sup>” (CAMPOS, 2006, p. 66). Collor teve sua imagem construída como homem “temente a Deus” e que defendia os bons valores morais, principalmente atrelando o combate à corrupção como defesa da moralidade. Viu-se uma atuação das lideranças pentecostais na promoção da candidatura de Collor, “não poupando esforços e argumentos para promovê-lo entre os fiéis e satanizar seu concorrente” (MARIANO; PIERUCCI, 1996, p. 199). Mas o trunfo da campanha foram os ataques à Lula. Este era visto como uma comunista ateu perseguidor de crentes. Mariano e Pierucci (1996, p. 199) falam que se instalou um pânico religioso sobre os evangélicos. Havia o medo de que com Lula no poder “iriam comunizar o Brasil, eliminar a liberdade religiosa e promover uma perseguição aos crentes” (CAMPOS, 2006, p. 67). Freston (1994) explica que “a plausibilidade dessa ideia deve-

---

<sup>17</sup> “É bem verdade que a oferta variada de candidaturas no primeiro turno dificultava a adesão das diferentes igrejas a um candidato só e freava o ímpeto de engajamento das lideranças na campanha” (MARIANO; PIERUCCI, 1996, p. 198).

<sup>18</sup> “A Igreja Universal fez de cada um de seus templos um comitê pró-Collor, pois neles havia faixas e cartazes com fotografias e slogans de campanha” (CAMPOS, 2006, p. 67)



se ao tratamento dado à religião nos países comunitários” (FRESTON, 2009 *apud* BAPTISTA, p. 211). O terror foi tamanho que Lula foi obrigado a escrever uma carta aberta afirmando que não iria fazer nada disso, o que pouco adiantou. A posição dos evangélicos foi muito mais anti-lulista<sup>19</sup> do que pró-Collor. O objetivo era “derrotar as esquerdas, representadas por Lula” (CAMPOS, 2006).

Portanto, houve uma atuação política bastante ativa na campanha eleitoral de 1989, contrariando de vez a ideia de que os protestantes não se envolvem nas questões políticas. O apoio a Collor foi massivo, porém sem deixar de reconhecer que movimentos pró-Lula também existiram na ala evangélica. Não é do objetivo deste trabalho falar da atuação dos parlamentares evangélicos no processo de *impeachment* de Collor, Freston (1993) apresenta um estudo sobre isso.

As eleições para o Congresso Nacional, em 1990, os evangélicos conseguiram 23 cadeiras na Câmara dos Deputados, sendo que três parlamentares foram eleitos pela IURD, e a Assembleia de Deus elegeu treze deputados. Foi eleito também um senador (FONSECA, 2004; CAMPOS, 2006; FRESTON, 1993). Surge nesse momento o que Campos (2006) chama de “político de Cristo”. Esse tipo ideal de candidato foi o método utilizado por igrejas pentecostais e neopentecostais, com destaque para a IURD, para apresentar pessoas que são “escolhidas por Deus” para poder servir o Brasil e a igreja. Pessoas estas compromissadas com a comunidade cristã e com os valores tradicionais cristãos. Atrelado a isso, a IURD “passou a buscar uma ‘unidade evangélica’, que, em épocas de eleições, se expressa na frase: *cristão vota em cristão*” (CAMPOS, 2006, p. 54, grifo nosso). Estilo de campanha que já havia começado desde a Constituinte. As igrejas passam a lançar candidaturas oficiais destinadas a representar os interesses corporativos dessas entidades. Para isso, o controle sobre as candidaturas é feito pela cúpula diretiva da igreja sobre os fiéis, com destaque para a IURD.

---

<sup>19</sup> Mendes Pereira, líder da Assembleia de Deus no Ceará diz o seguinte: “a tendência do povo evangélico é não votar em candidatos das esquerdas, mas num cristão. No primeiro turno havia confusão, mas agora nosso povo sabe muito bem em quem vai votar” (MARIANO; PIERUCCI, 1996, p. 198).

### ***1.5 - Eleições de 1994 e 1998***

Em 1994, temos um Presidente eleito já no primeiro turno. Fernando Henrique Cardoso venceu com 54,3% dos votos. Os pentecostais não atuaram conjuntamente como nas eleições de 1989. A IURD novamente tomou a dianteira nos ataques à Lula afirmando que este iria perseguir os evangélicos se chegasse ao poder e de que estaria aliado com a Igreja Católica. O diferencial foi que “as acusações de ‘comunismo ateu’ não foram empregadas em 1994, com tanta insistência como na campanha de 1989” (CAMPOS, 2006, p. 71).

Os impactos disso foram percebidos. Pierucci e Prandi (1996) fizeram um importante estudo sobre o comportamento eleitoral dos brasileiros e testaram se a religião era um fator relevante na determinação do voto. Eles concluíram que “a religião joga papel importante na definição do voto, independentemente de diferenças sociais que marcam os grupos” (PIERUCCI; PRANDI, 1996, p. 229). Os evangélicos votaram mais em Quércia<sup>20</sup>. Entre os protestantes históricos, há maior preferência por ele. FHC é o segundo menos votado entre os evangélicos. O diferencial está nos pentecostais. De todos os grupos religiosos estudados (católicos, espíritas kadercistas, afro-brasileiros), os pentecostais são os que apresentam a maior taxa de rejeição à Lula. Repetiu-se o comportamento dos pentecostais nas eleições de 1989.

Para o Legislativo Federal, foram eleitos 32 deputados federais, sendo que dez pertencem à Assembleia de Deus e seis pertencem à IURD. Além disso, foram eleitos cinco senadores evangélicos (FONSECA, 2004; CAMPOS, 2006).

O pleito de 1998 marca um período de transição na atuação dos evangélicos. Em princípio FHC se reelege, porém ainda que com os evangélicos pendendo para FHC, Campos (2006) acredita que “o voto evangélico nas eleições presidenciais de 1998 não alterou significativamente os resultados da eleição para Presidente” (CAMPOS, 2006, p. 74). O diferencial dessas eleições está na atuação da IURD. Esta igreja começou a se aproximar de Lula, “publicando nas páginas de seu jornal oficial entrevistas e frases que simpatizavam com

---

<sup>20</sup> “O resultado final da eleição para Presidente da República, em 03/10/1994 foi o seguinte: FHC, 54,3%; Lula, 27%; Orestes Quércia, 4,4%; Leonel Brizola, 3,2%; Eneas Carneiro, 7,4%; Esperidião Amin, 2,8%; Carlos Gomes, 0,6% e Hermani Fortuna, 0,4%. A diferença entre FHC e Lula foi muito grande e impede de se perceber o peso do eleitorado pentecostal. Todavia, a diferença entre Collor e Lula, em 1989, certamente teria sido outra sem o empenho dos pentecostais a favor do vitorioso” (CAMPOS, 2006, p. 68)

ele”(Idem). A IURD que durante duas eleições presidenciais seguidas foi a principal igreja empenhada com a derrota de Lula, agora passa a demonstrar simpatia à sua pessoa.

Os evangélicos mostraram sua força nas eleições para o Congresso Nacional. Foram eleitos 44 deputados federais, sendo que a Assembleia de Deus elegeu doze deputados, e a IURD alcançou seu ápice elegendo dezessete deputados federais. Foram eleitos também dois senadores (CAMPOS, 2006; FONSECA, 2004).

### ***1.6 - Eleições de 2002: um novo paradigma***

As eleições de 2002 marcam um novo momento na atuação política dos evangélicos. Já foi afirmado que o comportamento eleitoral e a atuação das lideranças evangélicas se dá de forma bastante difusa e divergente. Para Freston (2006, p. 117) “as eleições de 2002 mostraram que o mundo evangélico não tinha condições de se unir politicamente”. E provavelmente nunca terá, pois este grupo social é marcado pela pluralidade. Porém, a divisão desse grupo também se deu por outro motivo.

Pela primeira vez foi lançada uma candidatura denominadamente evangélica. O candidato foi Anthony Garotinho, então governador do Rio. A trajetória política dele é bem peculiar, pois ele “militou no Partido Comunista e, na década de 1980, ajudou a fundar o PT da cidade de Campos” (MACHADO, 2006, p. 83). Ele se candidatou pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB)<sup>21</sup>, um partido de esquerda, espectro político que sempre foi odiado pelos evangélicos, em especial pentecostais. Garotinho foi o mais votado no Rio de Janeiro, e isto não se deu somente por força dos evangélicos, houve apoio dos demais setores da sociedade (MACHADO, 2006, p. 84). Aparentemente, o “sucesso” eleitoral do candidato não se deu pelo simples fato de advogar uma identidade religiosa, mas também pela característica populista de sua campanha baseado nos seus programas assistencialistas como: sopa-cidadania, cheque-idoso, cheque-cidadão, entre outros.

O outro fato foi a aliança entre PT e PL. Lula candidato à presidência convidou José de Alencar, senador pelo PL, para ser seu vice. Esta na verdade é a união entre o PT e uma igreja, a

---

<sup>21</sup> Freston (2006, p. 116) comenta que “em meados da década de 80, seria difícil imaginar o que aconteceu em 2002. Havia um candidato evangélico à presidência concorrendo pelo PSB, que nos debates apresentava-se como o ‘mais de esquerda’ e o mais ‘nacionalista’ de todos”.

saber: IURD. “O PL era, até a criação e o registro do Partido Municipalista Renovador (PMN)<sup>22</sup> no TSE (25/08/05), a agremiação partidária mais suscetível à influência da IURD” (MACHADO, 2006, p. 150). A aliança não foi feita sem maiores problemas. Houve sérias divergências no interior do PT para aceitar a aliança com o PL, ao ponto de o PT no Paraná rejeitar a aliança com o PL. Além disso, o PL exigia a indicação de Marcelo Crivella ao Senado pelo Rio de Janeiro, levando muitos petistas a resistirem à ideia. O primeiro turno foi marcado por uma dificuldade de aliança entre a IURD e o PT. Porém, no segundo turno a aliança se tornou mais estável. Interessante é o fato de que a IURD que historicamente “perseguiu” Lula e em 1998 começou a fazer aproximações, agora é um dos principais aliados do candidato.

Bohn (2014) avalia a variável filiação religiosa enquanto fator relevante na determinação do voto do eleitor brasileiro nas eleições presidenciais de 2002 a 2010. Nas eleições de 2002, temos de ter em mente o contexto político e social do momento. O Brasil estava num momento econômico ruim com altas taxas de desemprego e baixa expectativa de crescimento na economia. Tais fatores levaram a uma certa predileção a Lula. Garotinho foi o único a mobilizar sua identidade religiosa. Bohn (2014, p. 163) explica que, no Brasil, “a modalidade fundamental de manifestação da relação entre religião e política se dá através da estratégia de mobilização do voto religioso por parte de líderes políticos individuais”. Garotinho é o exemplo emblemático desse caso, além das candidaturas ao legislativo, onde isso se torna mais evidente. A pesquisa conclui que a “filiação religiosa do eleitor teve impacto estatisticamente significativo na votação de apenas dois candidatos – além de Garotinho, o candidato Lula. Os eleitores evangélicos se posicionaram claramente a favor do candidato Garotinho” (BOHN, 2014, p. 170). A rejeição a Lula, apesar de menor, ainda se mantém, principalmente entre os pentecostais, característica que está presente nas eleições anteriores. Bohn (2014) também nos informa que a filiação das demais religiões não influenciou de maneira significativa a decisão do eleitor. O destaque ficou entre os evangélicos e Garotinho. Trevisan (2013) nos informa que Garotinho recebeu 51,3% dos votos evangélicos.

No segundo turno, Garotinho declarou apoio à candidatura de Lula. “Porém, cabe registrar que, se ele foi capaz de congrega a maioria dos evangélicos no primeiro turno, não demonstrou a mesma capacidade na transferência dos votos de seus eleitores para Lula” (MACHADO, 2006, p. 89). Os evangélicos se dividiram no apoio eleitoral, e também no apoio

---

<sup>22</sup> Partido que se tornaria o Partido Republicano Brasileiro (PRB), atualmente o partido com mais parlamentares evangélicos.

de suas lideranças. Enquanto a IURD declarou oficialmente o apoio à Lula, a Assembleia de Deus resolveu apoiar José Serra.

As eleições de 2002 são um marco na história da participação política dos evangélicos. Há mudanças na atuação da IURD, a igreja mais emblemática em termos de atuação política. Há o lançamento de uma candidatura denominada evangélica. Em suma, Freston (2006, p. 124) resume muito bem o que essa eleição representa: “a eleição destruiu dois mitos a respeito dos evangélicos: de que votam em bloco e de que são um reduto conservador”.

No Congresso Nacional, os evangélicos mostraram ainda mais a sua força. Tivemos a eleição de quatro senadores, entre eles se destaca Marcelo Crivella, primeiro senador da IURD. E para a Câmara dos Deputados foram eleitos 71 deputados, sendo que a IURD manteve o número de dezessete deputados, mas a Assembleia dobrou esse número chegando a 24 deputados (BAPTISTA, 2009; DUARTE, 2011; GONÇALVES, 2011b). Em 2003 foi criada a Frente Parlamentar Evangélica, que será analisada no capítulo 2.

### ***1.7 - Eleições de 2006: perda de forças***

As eleições presidenciais de 2006 são marcadas pelo fator de que não havia nenhum candidato que utilizou sua identidade religiosa para arregimentar votos e nenhum que se identificasse como evangélico. O contexto era de um carisma de Lula evidenciado por sua alta popularidade. A economia brasileira estava crescendo bastante. A única dificuldade foi com a explosão do escândalo do Mensalão, que teve impactos significativos sobre a população no sentido de uma enorme decepção e rejeição à classe política. Então, Bohn (2014, p. 172) conclui que “nesse pleito a filiação religiosa não exerceu nenhum papel importante na estruturação do padrão do voto”. A única diferença que chama a atenção é uma correlação positiva indicando que pessoas das religiões afro-brasileiras e espíritas teriam maior tendência de votar em Lula. A explicação do fator mais relevante para se definir o voto seria a avaliação do desempenho da administração de Lula. Os apoios das lideranças pentecostais se mantiveram com a IURD apoiando Lula, e a Convenção Nacional das Assembleias de Deus que apoiaram Serra do PSDB em 2002, agora apoiaram Alckmin do PSDB.

Porém, no Congresso Nacional, os evangélicos foram bastante afetados. Gonçalves (2011a, p. 18) nos informa que muitos deputados evangélicos passaram a ser acusados de

participar do esquema de corrupção conhecido por “escândalo dos sanguessugas”, que era “esquema investigado pela Polícia Federal que envolvia quadrilhas que negociavam verbas destinadas à compra de ambulâncias diretamente com os parlamentares, gerando um esquema de superfaturamento e propinas”. Uma CPI, instalada em 2006, acusou 28 deputados evangélicos de participarem do esquema de corrupção. Além disso, alguns deputados evangélicos também foram acusados de participarem do esquema do Mensalão. A bancada sentiu os resultados disso. Foram eleitos para a Câmara dos Deputados apenas 46 deputados, sendo que a Assembleia elegeu catorze deputados, perdendo quase metade dos deputados, e a IURD foi a que mais perdeu, caindo para cinco deputados eleitos.

### ***1.8 - Eleições de 2010: aborto versus direito à vida***

As eleições de 2010 são marcadas por um acirramento na disputa política entre os grupos religiosos, em especial católicos e evangélicos, e os grupos de esquerda, mais especificamente o movimento feminista e o movimento LGBT. A eleição girou em torno dos três candidatos mais votados, Dilma (PT), Serra (PSDB) e Marina Silva (PV). A polarização entre PSDB e PT se manteve, porém Marina recebeu uma quantia significativa de votos, indicando talvez uma terceira via para as eleições presidenciais. Como veremos adiante, a questão da união civil de homossexuais e a questão do aborto, principalmente esta última, foram o foco dos debates promovidos pelos religiosos, sendo estes dois fatores determinantes no apoio de muitas lideranças evangélicas. Nesse sentido, Bohn (2014) afirma que uma segunda característica no Brasil que envolve a religião e a política é que, quando não se utiliza uma figura política na busca do voto do segmento religioso, atores políticos (partidos ou nesse caso as lideranças religiosas) “tentam levantar temas particulares com o objetivo de mobilizar determinadas clientelas religiosas contra ou a favor de determinados candidatos, ou se distanciar de outras temáticas com vistas a não perder o voto de eleitores de confissões específicas” (BOHN, 2014, p. 163). Esta é a característica desta eleição.

Marina Silva era candidata pelo PV, mas tem o diferencial de ser da Assembleia de Deus. Em 2006 não tivemos nenhum candidato confessadamente evangélico, como em 2002. Entretanto, sendo evangélica, Marina optou por não utilizar sua identidade religiosa na campanha. Preferiu então focar na sua trajetória política na luta pelas pautas ambientais, uma vez que ela tinha sido Ministra do Meio Ambiente no governo Lula (VITAL; LOPES, 2012).

Entretanto, ela fazia parte de um partido que historicamente lutava pela legalização do aborto e pelo direito dos homossexuais.

“Essa dualidade gerou muita desconfiança tanto na liderança religiosa tradicionalista quanto na base do PV e acabou por levar a candidata a adotar a estratégia de transferir para a população brasileira a responsabilidade de definir o encaminhamento dessas questões através de um plebiscito” (MACHADO, 2012, p. 32)

Por não poder afirmar que era contra tais bandeiras por causa do partido, lideranças evangélicas retiraram o apoio a sua candidatura. A figura mais emblemática foi o pastor Silas Malafaia<sup>23</sup> que afirmava que Marina deveria se posicionar e por não se posicionar seu apoio agora estava voltado à Serra que era contrário às essas bandeiras.

Serra foi candidato pelo PSDB e não é evangélico. Em princípio era o candidato mais conservador entre os três. Foi tido pelos religiosos como contrário ao aborto, e por isso recebeu o apoio das alas mais conservadoras do protestantismo e de lideranças como Silas Malafaia e também é novamente apoiado pela Convenção Nacional das Assembleias de Deus<sup>24</sup>. Até aqui podemos perceber que duas alas da Assembleia de Deus não apoiaram a candidatura de Marina, mesmo esta pertencendo à denominação. O que mostra que esta igreja é bem diversa e descentralizada.

Por fim, temos Dilma Rousseff candidata pelo PT. A campanha de Dilma passa por um processo interessante. Os setores mais conservadores dos religiosos começaram a acusá-la de defensora do Aborto. Dilma, de fato, defendia o aborto, porém foi obrigada a “mudar de opinião”. Da mesma forma que a IURD na década de 90 acionou o pânico nos evangélicos de que se Lula vencesse este iria perseguir os crentes, nessa campanha a mobilização de que se Dilma assumisse o poder esta iria legalizar o aborto. Por causa da pressão dos grupos religiosos, inclusive uma forte atuação dos grupos católicos ligados ao Movimento Carismático e setores da CNBB, Dilma “precisou criar e reforçar, a todo momento, uma identidade religiosa católica-cristã e afirmar-se a favor da vida, especialmente para defender-se de acusações de que, caso eleita, descriminalizaria o aborto no Brasil” (TREVISAN, 2013, p. 6-7). Dilma assumiu o

---

<sup>23</sup> Importante formador de opinião, apresentador de programas de TV, tem diversos vídeos no *Youtube*. É pastor da igreja Assembleia de Deus (Ministério Vitória em Cristo)

<sup>24</sup> “A vertente representada pelo pastor José Wellington Bezerra da Costa, da Assembleia de Deus Ministério do Belém, é considerada a mais tradicional e conservadora” (VITAL; LOPES, 2012, p.55)

compromisso de deixar o debate para o Congresso Nacional e de não advogar a causa<sup>25</sup> (MACHADO, 2012). Muito do embate entre Dilma e os setores conservadores era devido o lançamento em 2009 do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), e nesse programa havia a proposta de legalização do aborto e regulação da união civil entre homossexuais. Desse modo, a figura de Dilma e do PT ficaram atrelada a esse programa. Depois de muitas discussões, o programa não avançou devido à pressão dos setores religiosos, tanto evangélicos quanto católicos.

Apesar disso, setores evangélicos apoiaram Dilma e se esforçaram por descaracterizar a imagem negativa da candidata. Uma das igrejas foi a IURD. Esta igreja apoia a legalização do aborto. Ainda que com argumentos diferentes das feministas, seu principal líder Edir Macedo é favorável ao aborto. Além disso, houve o apoio do Bispo Manoel Ferreira que lidera a Convenção Nacional da Assembleia de Deus Ministério Madureira<sup>26</sup>.

Dilma vence as eleições, porém é visível a força dos evangélicos e dos católicos ao fazerem que a candidata tivesse de negar bandeiras que ela claramente defendia. A reação dos setores religiosos às questões contrárias a seus interesses foi imediata. Porém, vale assinalar que tanto os votos quanto o apoio das lideranças no campo evangélico foram difusos, mais uma vez provando a heterogeneidade do grupo.

Bohn (2014) chama atenção para a característica dessa eleição é de que havia uma candidata evangélica, porém esta não conseguiu o apoio de imediato das lideranças, nem mesmo da sua denominação, pois esta não baseou sua campanha através de sua identidade religiosa. O que nos mostra que a mera “a presença de um candidato evangélico é insuficiente para que a religião exerça um papel importante na estruturação do voto em eleições presidenciais” (BOHN, 2014, p. 176). A autora também conclui que no primeiro turno, a filiação religiosa do eleitor não demonstrou relação significativa com as escolhas presidenciais.

Para a Câmara dos Deputados foram eleitos 68 deputados, sendo que a Assembleia de Deus elegeu dezenove deputados e a IURD elegeu oito. A bancada evangélica, então, se recupera

---

<sup>25</sup> No dia 01/07/2010, Dom Luiz Bergozini lançava uma carta atacando Dilma dizendo que esta era a favor do aborto. “Algumas semanas depois, a Folha de S. Paulo noticiava a reação da candidata Dilma ao documento lançado pelo bispo de Guarulhos. A candidata, além de revelar ser contrária ao aborto, dizia que isso “não se trata de uma convicção pessoal”, pois “não conheço uma mulher que acha o aborto uma coisa fantástica e maravilhosa. É uma violência e um risco de vida” (VITAL; LOPES, p. 81).

<sup>26</sup> “Outra vertente, considerada a mais expressiva numericamente, que representaria 50% das Assembleias, é a CONAMAD (Convenção Nacional das Assembleias de Deus – Ministério de Madureira), liderada pelo Bispo Manoel Ferreira, em Madureira, Rio de Janeiro, e seu filho Samuel Ferreira, no Brás, em São Paulo” (VITAL; LOPES, 2012, p. 55).



depois da derrubada em 2006, voltando a se tornar uma das maiores bancadas no Congresso. A FPE também dispunha de três senadores.

### ***1.9 - Eleições de 2014: família versus união homoafetiva***

As eleições de 2014 mantiveram a polarização entre os grupos religiosos e os grupos de esquerda da mesma forma que em 2010. As temáticas do aborto e da união de casais do mesmo sexo apareceu como polarizador das posições dos eleitores sensíveis a esse tema. Dessa vez a candidata afetada pela força dos evangélicos foi Marina Silva, enquanto que em 2010 havia sido Dilma Rousseff, vejamos o que ocorreu nessas eleições.

Nessa eleição, tivemos duas candidaturas confessadamente evangélicas. De um lado, o PSC, que foi base do governo petista no primeiro governo Dilma, resolveu lançar o candidato Pastor Everaldo. Tal candidato é membro da Assembleia de Deus e usou sua identidade religiosa como componente essencial de sua campanha. Do outro lado, temos Marina Silva candidata pelo PSB. Esta não conseguiu registrar seu partido Rede Sustentabilidade no TSE e teve de migrar para essa legenda. Em princípio ela foi cotada como vice de Eduardo Campos, porém este morreu um pouco antes das campanhas começarem. Com a morte de Eduardo, Marina assume a candidatura à Presidência. Marina, diferentemente de Everaldo, não usou de sua identidade religiosa como fator de obtenção de votos, ela manteve o mesmo tipo de campanha que em 2010.

“Se, em 2010, o debate em torno das possíveis políticas para o aborto mobilizou as lideranças evangélicas, em 2014, a temática preponderante foi a questão da criminalização da homofobia e o casamento homoafetivo” (TREVISAN, 2015, p. 306). O Pastor Everaldo se posicionou claramente desde o início contra a união homoafetiva pelo fato de defender uma concepção cristã de família. Dilma Rousseff (PT) se posicionou a favor do movimento LGBT. Mas o caso emblemático foi o de Marina Silva.

Ao lançar o programa de governo em 29 de agosto, Marina se propunha a atender às “reivindicações dos movimentos LGBT, como a legalização do casamento homossexual, a adoção de crianças por casais do mesmo sexo e a distribuição de material educativo contra a homofobia nas escolas públicas” (*Idem*, p. 310). Não demorou muito e o pastor Silas Malafaia reagiu ao programa de Marina afirmando este programa ser mais progressista que o do PT. No dia seguinte, houve algumas alterações no programa de Marina que amenizavam o apoio ao

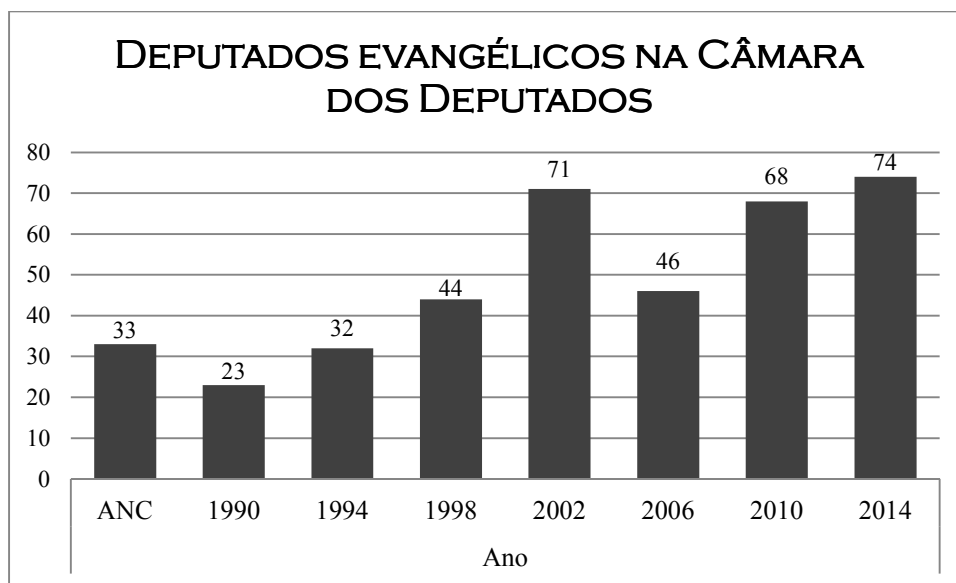
segmento LGBT. Para este movimento “as alterações caracterizaram uma forte recuada diante da pressão evangélica” (*Idem*, p. 312). Da mesma forma que Dilma, em 2010, foi “obrigada” a se retratar sobre alegações de apoio ao aborto, Marina sentiu a pressão do segmento evangélico, em especial, dos pentecostais. O que mostra que presidenciáveis levam em consideração as demandas desse segmento e mostra que os evangélicos, mesmo não sendo um grupo unido e homogêneo, tem ganhado espaço e força na política brasileira.

Marina se apresentava como uma terceira via à polarização PT – PSDB, e nisso muitos evangélicos viam em Marina uma boa opção de candidatura. O fato de não verem o pastor Everaldo como candidato com chances de chegar ao segundo turno, transfere parte dos votos dos evangélicos que não querem desperdiçar votos para Marina. Trevisan (2014) nos informa que nas pesquisas eleitorais do *Datafolha* o apoio do segmento evangélico era significativo, com um apoio mais sedimentado entre os protestantes históricos que entre os pentecostais. Nesse pleito, como em todos os outros, as lideranças evangélicas se dividiram. Everaldo e Marina que pertencem à Assembleia de Deus dividiram o apoio dessa denominação entre esses candidatos. A IURD, mantendo o histórico desde 2002, apoiou Dilma Rousseff.

Marina, que durante um bom tempo aparecia nas pesquisas de opinião como indo ao segundo turno, e também como vencendo as eleições, ficou em terceiro lugar. O segundo turno se deu por uma disputa acirradíssima entre PT e PSDB. O primeiro turno abre espaço para o debate de temas que não são tidos por temas clássicos em debates políticos como é o caso do aborto e o da união homoafetiva. O segundo turno concentrou o debate na questão econômica e na disputa sobre a avaliação da gestão do governo PT *versus* a gestão do PSDB, temas esses clássicos em debates políticos.

Para o Congresso Nacional, foram eleitos 74 deputados federais, sendo que a Assembleia de Deus elegeu 27 deputados e a IURD conseguiu eleger treze. Entre os senadores se mantiveram três deles. A figura 4 mostra o desempenho de deputados federais evangélicos eleitos desde a Assembleia Nacional Constituinte até as eleições de 2014.

**Figura 4**



Fontes: Pierucci 1996; Fonseca 2004; Campos 2006; Baptista, 2009; Duarte 2011; Gonçalves 2011, Vital e Lopes, 2012; DIAP, 2014

### ***1.10 - Evangélicos e a política brasileira***

Para concluir este capítulo, queremos retomar os pontos mais relevantes desse histórico que tenta ilustrar a conexão entre religião e política no contexto brasileiro através da atuação dos evangélicos.

O que sabemos é que a ideia de que os evangélicos estão alheios a questões políticas deixou de ser verdade desde a década de 1980. Muito pelo contrário, os evangélicos estão ativos (especialmente as lideranças) e buscam engendrar seus interesses mediante os canais institucionais da política. As novidades apresentadas pelos evangélicos são muitas. A primeira delas é que se trata de um grupo de parlamentares em que não passam pelos processos de socialização tradicionais da política ou pelos canais tradicionais de recrutamento como militância partidária, participação em sindicatos ou agremiações estudantis. Muitos dos candidatos somente se filiam a partidos porque no Brasil é obrigatório, pois o apoio à campanha de fato vem das igrejas, e não dos partidos. Por vezes a motivação para se candidatar vem da própria liderança da igreja (MACHADO, 2006).

No que tange ao comportamento eleitoral dos evangélicos percebe-se que estes não votam em bloco. O padrão de votação foi mudando ao longo do tempo. O destaque está nos

pentecostais que nas décadas de 1980 e 1990 tinha uma altíssima aversão a candidatos de esquerda, muito disso motivado também pelo terror exercido pelas lideranças. Porém, nos anos 2000 isso já começa a mudar. Os pentecostais e neopentecostais também se diferenciam das demais religiões pelo aspecto determinante do voto. Bohn (2004) nos informa que essas vertentes do protestantismo têm por característica uma alta participação nas atividades eclesiais quando comparados com os demais. Nesse sentido são os mais ativos nas questões de suas igrejas. Pelo fato, da grande maioria ser de baixa renda e baixa escolaridade, eles estão expostos a poucas fontes de informação como televisão, jornais e revistas. Nesse ponto, a liderança da igreja exerce papel relevante na formação da opinião destes fiéis. Quando perguntados sobre a relevância do apoio de autoridades eclesiais a determinados candidatos, a taxa dos pentecostais e neopentecostais é a mais alta entre as religiões, mostrando que o peso da opinião das lideranças é significativo para este grupo. Bohn (2004) não afirma de modo algum que estes fiéis são meras marionetes de suas lideranças, e a literatura afirma que eles não o são, porém a opinião dos líderes é um dos fatores relevantes na decisão do voto destes grupos. Mariano (2015) cita uma pesquisa de 2013 realizada pelo *Datafolha* em que 21% dos pentecostais declaram considerar relevante a opinião da liderança eclesial na hora de decidir em quem votar, já com os católicos o número cai para 11%. Quando perguntados se haviam votado em candidatos apoiados por suas igrejas, 18% dos pentecostais afirmam que sim, entre os protestantes históricos o número cai para 14%, e os católicos 5%. Mariano (2015) conclui o mesmo que Bohn (2004, p. 349) afirmando que “considerando que boa parte do rebanho evangélico permanece resistindo a converter-se em curral eleitoral, resulta que são superestimadas tanto a influência política dos pastores quanto a obediência do rebanho pentecostal nessa matéria”.

O destaque dos evangélicos se dá para os pentecostais e neopentecostais. O primeiro motivo é que o *boom* no crescimento demográfico dos evangélicos é impulsionado totalmente por este setor, apesar de que no censo do IBGE de 2010, 22% dos evangélicos foram classificados como “evangélico não-determinado”, o que nos mostra que há um contingente bastante significativo que não se identifica. Porém, o crescimento dessas duas vertentes está bastante claro nas estatísticas. O segundo motivo é que “os pentecostais se destacam, pois são os grupos evangélicos mais competitivos e com maior capacidade de transferir influência da esfera religiosa para a esfera política” (MACHADO, 2006, p. 22), com destaque para as igrejas Assembleia de Deus e a Igreja Universal do Reino de Deus. A primeira se destaca pela quantidade alta de deputados que consegue eleger, mas em parte o sucesso se explica por ser a

maior igreja evangélica do Brasil e assim dispor de um vasto eleitorado. Já a segunda se destaca pela altíssima organização política para eleição de seu pessoal, a IURD é mais eficiente do que muito partido político. Esta igreja dispõe de um capital midiático muito alto. Edir Macedo, líder da igreja, é nada mais nada menos que o dono da rede de televisão Record. Machado e Burity (2014, p. 606) afirmam que “um dos fatores mais importantes nesse processo talvez tenha sido a adoção de um *modelo corporativo de representação política*, com o lançamento de candidaturas oficiais por parte da IURD”. Os evangélicos geralmente elegem as lideranças de suas igrejas, diferentemente da Igreja Católica que “desaconselha a participação de seus sacerdotes e freiras nas disputas eleitorais” (MACHADO, 2012, p. 49-50).

Burity (2006, p. 174) apresenta uma preocupação com a entrada desses atores religiosos nas instituições brasileiras porque

“sua penetração nos espaços institucionalizados da representação se dá a partir de fora dos canais tradicionais de ‘recrutamento’ as elites políticas por meio de uma linguagem estranha ao ambiente laicista das instituições, levantam-se suspeitas sobre as ‘intenções’, o grau de ‘compromisso democrático’ e a natureza do ‘projeto político’ desses novos atores”.

Porém, o mesmo autor, juntamente com Machado, fez, em 2014, um trabalho de entrevistas a diversas lideranças pentecostais e entre os católicos carismáticos. O objetivo era avaliar como tais lideranças percebiam a atuação política dos parlamentares pentecostais. Os achados são riquíssimos, e por isso gostaríamos de destacar alguns pontos. Os entrevistados foram perguntados sobre a visão que eles tinham da democracia e a correlação com a percepção dos tais parlamentares. Os autores concluem o seguinte:

“Jamais são postos em dúvida valores e instituições como a liberdade de expressão e de consciência, a organização pluripartidária, o voto como meio de expressão de demandas à ordem política. Há, além disso, uma modulação *welfarista* desse liberalismo, com ampla aceitação da função (ou provisão) social estatal e uma certa rejeição do antiestatismo neoliberal, ainda que se mantenha uma maciça aceitação de vários outros aspectos dessa ideologia” (MACHADO; BURITY, 2014, p. 611)

Além disso, um ponto importante é que os autores defendem “que as posições conservadoras dos evangélicos em temáticas como direitos sexuais e reprodutivos e combate à homofobia não devem ser necessariamente compreendidas como ataques à democracia” (MACHADO; BURITY, 2014, p. 612). Há compromisso com as instituições democráticas por parte dessas lideranças e a existência do embate de ideias e das diferentes interpretações sobre o significado de “democracia”, para as lideranças isso não desqualifica o regime democrático.

Atualmente católicos e evangélicos estão aliados na defesa da moralidade cristã no espaço público “opondo-se, conjuntamente, à descriminalização do aborto, ao aborto de anencéfalos, à união civil de pessoas do mesmo sexo, à adoção de crianças por casais homoafetivos” (MARIANO, 2015, p. 352).

A participação dos evangélicos é fruto da reabertura democrática brasileira e muitos são os questionamentos sobre a entrada desses atores e as consequências para a democracia brasileira, para a laicidade do Estado e para a produção de políticas públicas. Pesquisas posteriores e o olhar atento dos cientistas há de nos esclarecer melhor sobre esse fenômeno que tanto nos chama a atenção.

O capítulo seguinte irá discutir como funciona e como é estruturado o sistema político brasileiro. É necessário entendermos o contexto institucional para vermos os limites e possibilidades de atuação de qualquer grupo político, e em especial dos evangélicos e da frente parlamentar evangélica.

## CAPÍTULO 2

### SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: COMO SÃO ESTRUTURADAS AS INSTITUIÇÕES?

*“Somente Deus – e nunca qualquer criatura – possui direitos soberanos sobre o destino das nações, porque somente Deus as criou, as sustenta por seu poderoso poder, e as governa por suas ordenanças”*

*Abraham Kuyper, 1898*

Para entendermos como o processo de criação de leis se dá no Brasil, devemos avaliar como nossas instituições são estruturadas e como o poder é manifesto através das instituições. O Estado brasileiro é organizado de forma federal. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, estabelece que existem diferentes entes da federação, a saber: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Cada qual tem suas competências legislativas e administrativas.

O Estado brasileiro também adotou a clássica tripartição dos poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Em princípio, todos os entes da federação estão estruturados nessa tríplice divisão do poder. As exceções são que: os Municípios não dispõem de Judiciário, este está organizado apenas na União, nos estados e no Distrito Federal, e a estrutura do Legislativo na União também é diferente. Na União temos um sistema bicameral, enquanto que nos demais entes o sistema é Unicameral.

O nosso sistema de governo é presidencialista. Cintra (2007) demonstra que as principais características deste sistema é que o chefe de Estado é o mesmo chefe de Governo; há maior independência entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que a eleição para tais cargos se dá de forma separada, e isto terá importantes implicações para a relação entre os dois poderes, as quais trabalharemos com mais detalhes posteriormente. Por haver maior independência, também há maior necessidade de cooperação, e isto vai depender da estrutura do sistema partidário. No parlamentarismo, por sua vez, os cidadãos elegem os parlamentares e estes elegem o Primeiro-Ministro que é o chefe do Executivo (chefe de governo). Nesse sentido, a conexão entre Legislativo e Executivo é bem maior.

O Legislativo federal por ser bicameral é estruturado da seguinte forma: temos a Câmara dos Deputados com 513 deputados, e o Senado Federal com 81 senadores. A Câmara é tida como sendo a Casa do Povo, porém Cintra *et al.* (2015, p. 84) chamam a atenção para o fato de que não é bem assim, “não há deputados nacionais, eleitos na circunscrição do país como um todo, mas sim bancadas estaduais de deputados federais”. Outro ponto fundamental do debate é a proporcionalidade da representação. A representação das bancadas estaduais não se dá pela regra ‘um homem, um voto’. O que ocorre é que a CF/88 estabelece um teto de setenta deputados para estados mais populosos e um piso de oito deputados para os estados menos populosos. Desse modo, há sobrerrepresentação de pequenos estados e subrepresentação de grandes estados. O Senado Federal é responsável então por equiparar a diferença, nesse caso os 26 estados mais o Distrito Federal tem cada um três senadores. No Senado, as bancadas estaduais tem o mesmo peso.

O sistema eleitoral também nos importa. Como são escolhidos/selecionados os deputados federais e os senadores? Estes são selecionados pelo método majoritário, ou seja, o mais votado leva a vaga. O mandato é de oito anos, e a cada quatro anos há renovação de 1/3 e 2/3. Os deputados federais são selecionados mediante o método proporcional de lista aberta, permitindo-se coligações. Isso significa que para alcançar uma cadeira é necessário que o partido político, a qual o candidato esteja filiado, alcance o quociente eleitoral<sup>27</sup>. Alcançando-se o quociente é eleito o deputado mais votado do partido. Mas no Brasil, os partidos podem fazer coligações. Quando isso ocorre, o partido deixa de ser o referencial na hora de se fazer o cálculo para distribuição das cadeiras e a coligação passa a ser o referencial. A lista aberta significa o eleitor vota no candidato e ordena a lista de quem ele quer ver eleito. Então, o voto primeiramente vai para o partido/coligação para fins de cálculo de quantidade de cadeiras. E estas são dadas aos mais votados dentro do partido/coligação.

Há um aspecto nas nossas instituições que valem ser ressaltadas. O fato de a lista ser aberta permite ao candidato fazer propaganda da sua agenda política pessoal em detrimento da agenda política do partido. E é o que ocorre com muitos deputados evangélicos que pautam suas propostas nas propagandas, sem necessariamente fazer menção às pautas principais de seus

---

<sup>27</sup> O quociente eleitoral é calculado pela divisão de votos válidos (exclui-se brancos e nulos) pelo número de cadeiras. Por exemplo, se um distrito eleitoral tem dez cadeiras em disputa e a quantidade de votos válidos foi de 100.000, cada partido para obter uma cadeira deve conseguir 10.000 votos, duas cadeiras 20.000, e assim por diante.



partidos. Se o sistema fosse baseado em lista fechada, a possibilidade desse tipo de ocorrência seria muito menor, pois nesse caso a agenda partidária predomina sobre a agenda pessoal. A lista aberta também dá liberdade aos candidatos evangélicos de se candidatarem em partidos diversos, com exceção daqueles que repudiam totalmente seus interesses, permitindo aos deputados estarem presentes nas diversas agremiações. Muitos partidos não defendem explicitamente as pautas clássicas dos evangélicos, porém, ter esse tipo de candidato em seus quadros é bastante estratégico pela alta capacidade de obtenção de votos que esses tipos de candidatos trazem.

Para as relações institucionais, o bicameralismo serve como mais um dispositivo de freio e contrapeso para o sistema político. A existência de mais uma instância de deliberação e disputa política na elaboração de leis, permite maior qualidade na produção de leis, porém maior custo para aprovação. Há também a prerrogativa de distribuir mais o poder no sistema político, impedindo, desse modo, a tirania da maioria. O Senado, então, possui características fundamentais na produção das leis. Llanos e Sánchez (2006) nos mostram que o Senado é um *veto player* por excelência. Propostas iniciadas na Câmara podem ser barradas pelo Senado, e não é necessário muito esforço para isso, uma vez que a quantidade de senadores é menor e conseqüentemente o peso de cada senador é maior, então é muito mais fácil obstruir qualquer projeto. “Além disso, graças ao tamanho da Câmara Alta [Senado], suas relações são informais e diretas, o que favorece as negociações e os consensos políticos” (LLANOS e SÁNCHEZ, 2006, p. 162). Inácio (2007, p. 200) classifica o bicameralismo brasileiro como simétrico, “devido à distribuição equilibrada, ainda que não coincidente, de poderes e atribuições entre as duas Casas Legislativas”. Porém, a autora demonstra que apesar do equilíbrio, a Câmara dos Deputados ganha certa proeminência diante do Senado pelo fato de que, no processo legislativo, uma lei é deliberada primeiramente na Casa iniciadora (podendo ser a Câmara ou o Senado), passa-se à Casa Revisora e depois retorna à iniciadora e, se aprovado, o projeto vai para a sanção ou veto Presidencial. A vantagem está na Casa iniciadora que pode rejeitar alterações no projeto feito pela Casa Revisora. No sistema brasileiro, a Câmara é a Casa iniciadora nos casos de “iniciativa popular de lei e das proposições de lei de autoria do STF, dos Tribunais Superiores e do Presidente da República”<sup>28</sup> (INÁCIO, 2007, p. 200). Sendo este último, um caso importante que analisaremos posteriormente. Obviamente, os atores políticos sempre tomam decisões considerando uma previsão de atuação da outra instância. Desse modo, o Senado ao prever que

---

<sup>28</sup> Cf. art. 61, §2 e art. 64, CF/88

suas emendas no projeto de lei serão todas rejeitadas quando retornar à Câmara, não irá aprovar o projeto, fazendo com que o este fique emperrado nas instâncias da Casa. E, conseqüentemente, a Câmara não irá enviar projetos ao Senado, sem considerar seus interesses, pois sabe que o Senado pode simplesmente obstruir o processo. O que podemos perceber claramente nessa síntese é que o sistema bicameral exige cada vez mais cooperação e negociação entre os atores políticos, pois as chances de ocorrer uma paralisia decisória é aparentemente grande.

### ***2.1 – Relações entre Executivo e Legislativo – Presidencialismo de Coalizão***

Para entendermos melhor o processo legislativo, é fundamental vermos como tais instituições regulam a relação entre o Executivo e o Legislativo. No Brasil, os cientistas políticos chamam essa relação de Presidencialismo de Coalizão. Onde está baseada a discussão? No Brasil, teríamos a junção de presidencialismo com multipartidarismo. Pelo fato de o Presidente ser eleito separadamente do Congresso, é possível que o Presidente vença e que seu partido no Congresso não obtenha a maioria das cadeiras. O que, na verdade, é isso que sempre ocorre. Tendo em vista que o partido do Presidente pode não obter a maior parte das cadeiras, é necessário apoio de outras legendas para conseguir aprovar suas medidas. Faz-se necessária uma coalizão da base do governo. Limongi (2006) demonstra que a congruência entre o presidencialismo e o multipartidarismo foi vista de forma negativa por alguns. Seria o caso de Abranches que dizia que o presidencialismo de coalizão seria

“um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se quase exclusivamente no desempenho corrente do governo e de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase da formação da coalizão” (ABRANCHES, 2006 *apud* LIMONGI, p. 241)

Porém, a experiência nos mostra que não é isto que ocorre. Temos um sistema bastante estável e com altas taxas de aprovação das medidas do Executivo. Quais seriam então as razões para essa estabilidade e sucesso?

Figueiredo e Limongi (2001) argumentam que a explicação estaria nas instituições. Primeiro, o Presidente da República dispõe de vários mecanismos institucionais que acarretam numa alta capacidade de imposição de uma agenda do Executivo. Entre estes estão: edição de Medidas Provisórias, dispositivo este que quando editado passa a ter força de lei mesmo sem

aprovação do Congresso<sup>29</sup>; requerimento de urgência na tramitação de leis propostas pelo Executivo, o qual tranca a pauta do Plenário do Congresso; prerrogativa exclusiva de proposição de leis orçamentárias, podendo utilizar a questão temporal como medida estratégica para pouca atuação do Legislativo<sup>30</sup>, e também pelo fato de existir muitos incentivos para participação da base do governo, pois o Presidente detém a centralidade dos recursos orçamentários, “recursos estes utilizados pelos parlamentares nas suas respectivas arenas eleitorais para maximizar suas chances e estratégias de sobrevivência política” (PEREIRA; MUELLER, 2003, p. 764). Inácio (2007, p. 211) também afirma o fator orçamentário enquanto mecanismo do Executivo para formação de bases governamentais porque os legisladores estariam interessados em “influenciar a execução das políticas públicas e a distribuição dos recursos públicos”. Existem outros fatores, mas estes são os principais. Desse modo, tais mecanismos institucionais dão ao Presidente a “capacidade de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 23).

Segundo, há uma centralização do processo decisório no interior do Legislativo: os líderes partidários dispõem de muitas prerrogativas institucionais como o Colégio de Líderes (no caso da Câmara dos Deputados) que é corresponsável com a Mesa Diretora de elaborar “a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente” (*Idem*, p. 47); também a assinatura do líder na elaboração de requerimentos é considerada como correspondendo aos votos de sua bancada, por exemplo, pedidos de urgência na tramitação de leis é exigido 1/3 da assinatura dos membros da Câmara, ou então assinatura de Líderes que representem esse número<sup>31</sup>; Os líderes são responsáveis por nomear os deputados às comissões permanentes e especiais<sup>32</sup>; Portanto, “a distribuição dos recursos e direitos parlamentares

---

<sup>29</sup> As medidas provisórias são um instrumento de legislar do Executivo por excelência. “Pode ser vista como a manutenção do poder presidencial de editar decretos-leis” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 43) como era no período militar. De acordo com o art. 62 da CF/88, medidas provisórias devem ser editadas em caso de relevância e urgência, o que não ocorre frequentemente, o dispositivo é amplamente usado de forma estratégica. Pereira *et al* (2007) mostram os efeitos advindos com a EC 32/2001 que alterou o rito de tramitação das MPs. Antes da emenda, o Presidente poderia editar uma MP e a cada trinta dias reeditá-la indefinidamente, até que o Congresso avaliasse a MP e votasse ou pela aprovação ou rejeição. Com a emenda, O Presidente pode editá-la com validade de sessenta dias podendo reeditá-la por mais um período de sessenta dias. Caso o Congresso não aprecie a matéria num período de 45 dias após sua publicação, a pauta de votações no Plenário fica trancada, ou seja, os parlamentares devem apreciar com prioridade a MP, ficando impedidos de votar outros projetos. Cf. art. 62, § 6º, CF/88.

<sup>30</sup> Cf. Figueiredo e Limongi (2001) p. 44-45. Cf. também Figueiredo e Limongi (2009).

<sup>31</sup> Cf. art. 154, RICD. Para mais exemplos da importância da assinatura do líder, cf. Introdução.

<sup>32</sup> Cf. art. 10, VI, RICD

decorrentes dessa modalidade organizacional tornam os líderes partidários, enquanto autoridades institucionais ou como agentes de seus partidos ou do governo, os principais agentes do processo decisório na Câmara dos Deputados” (INÁCIO, 2007, p. 209). Com o processo decisório centralizado nos líderes, o Presidente faz as negociações com estes, e não com os parlamentares, facilitando assim a relação entre os dois poderes. Além disso, Figueiredo e Limongi (2001) demonstraram empiricamente que os partidos brasileiros são altamente disciplinados, ou seja, os deputados votam conforme indicação do líder, o que permite uma alta capacidade preditiva sobre o resultado das votações. Tais indicações demonstram haver estabilidade e governabilidade no sistema político brasileiro. Mesmo com um Presidente forte, Rennó (2006, p. 259) comenta que o Legislativo ainda é “a arena de debate político por excelência e o *locus* onde se dá a palavra final sobre as propostas legislativas. O Executivo precisa negociar com o Legislativo para ter sua agenda aprovada”.

Entendendo, então como se dá a relação entre o Executivo e o Legislativo no processo de produção de leis, vamos agora nos aprofundar melhor no funcionamento interno da Câmara dos Deputados, pois é do nosso interesse avaliar pormenorizadamente quais instâncias e atores são relevantes para a produção de leis. Alguns elementos já foram elencados, mas serão lembrados em momento oportuno.

## ***2.2 - Estrutura institucional da Câmara dos Deputados***

A Câmara dos Deputados é formada por duas instâncias básicas do processo legislativo: as Comissões e o Plenário. As estruturas organizativas mais relevantes são: os partidos, centrados na figura de seus líderes, a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes. Os líderes partidários, como apresentamos anteriormente, são os atores-chave no processo legislativo, uma vez que dispõe de vários atributos institucionais para a condução dos trabalhos legislativos. A instância que reúne os líderes para as negociações entre os partidos é o Colégio de Líderes. Esta é uma instância deliberativa responsável por conduzir os trabalhos legislativos, principalmente, por sua prerrogativa de definir a agenda legislativa selecionando as matérias a serem apreciadas em um mês<sup>33</sup>. O Colégio de Líderes contém representação dos partidos, mas para poder ter o direito ter um líder partidário nessa instância é exigido que o partido tenha no mínimo cinco deputados, e há também a representação do Líder da Maioria, da Minoria e do Governo. A tomada de decisões deve buscar sempre que possível o consenso, porém não existindo tal

---

<sup>33</sup> Cf. art. 17, I-s, RICD

consenso prevalece a decisão por maioria absoluta, ponderados os votos de acordo com o peso de cada partido, conforme o art. 20, § 2º, RICD (INÁCIO, 2007). O peso das assinaturas dos líderes é fundamental, por exemplo, quando se faz um requerimento para que uma proposta tramite em regime de urgência ou de urgência urgentíssima. O regime de urgência faz com que o projeto seja incluído na Ordem do Dia da próxima sessão. De acordo com o art. 154 do RICD, bastam 1/3 de assinaturas dos membros da Câmara ou de líderes que representem tal número, cabendo então ao plenário decidir se aceita ou não o requerimento. Há também a possibilidade de um projeto tramitar em regime de urgência urgentíssima que nesse caso significa a inclusão da matéria para debate e votação na ordem do dia, mesmo que já tenha iniciado. De acordo com o art. 155 do RICD, o requerimento deve conter assinatura da maioria absoluta dos membros da Câmara ou líderes que representem tal número, cabendo ao plenário aprovar ou não por maioria absoluta. Figueiredo e Limongi (2001, p. 48) afirmam que “o recurso à tramitação urgente, assim como à urgentíssima, mostrou-se tão frequente que a maioria das matérias aprovadas costuma tramitar sob esse regime”. As implicações para essa concentração de poderes nas lideranças faz com que as comissões e os próprios deputados percam a centralidade no processo decisório<sup>34</sup>.

A Mesa Diretora é um órgão que “responde pelas funções diretoras da Casa, em seus aspectos legislativos e administrativos” (INÁCIO, 2007, p. 202). É formada pelo Presidente, dois Vice e quatro secretários. Cabe ao Presidente “designar a ordem do dia, suspender ou levantar a sessão quando necessário, organizar a agenda com previsão mensal das proposições que serão apreciadas (...) definir sobre a retirada de matérias da ordem do dia” (INÁCIO, 2007, p. 202-203). O Presidente da Casa também define, juntamente com o Colégio de Líderes, a quantidade de membros titulares em cada comissão. Os ocupantes da Mesa são eleitos mediante o voto secreto, mas deve-se respeitar a proporcionalidade partidária, ou seja, partidos grandes tem prioridade nos cargos mais importantes como o da presidência. O presidente da Câmara detém o poder de agenda. Obviamente, o RICD afirma a importância do Colégio de Líderes, mas o Presidente ainda é a figura central na definição das matérias a serem tratadas. Ele também é responsável por “determinar quais comissões irão analisar e dar um parecer oficial sobre cada projeto específico” (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 49). Esse cargo é fundamental no processo legislativo e fundamental para pensarmos as estratégias de aprovação e obstrução de leis. No ano

---

<sup>34</sup> Para mais uma importante atribuição da liderança: “o adiamento da discussão da matéria não é uma estratégia disponível aos legisladores em geral, pois somente o *líder partidário*, autor e relator da proposição podem apresentar requerimento com este objetivo” (INÁCIO, 2007, p. 217, grifo nosso).

de 2015, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), membro da FPE, assumiu o cargo mais alto sendo eleito presidente da Casa. Foi veiculado na mídia sua posição contrária ao aborto e à união de casais homoafetivos, entre outros temas caros aos evangélicos. O presidente afirmou que tais propostas não passariam enquanto ele estivesse na Presidência da Casa<sup>35</sup>. Obviamente, se houvesse muita pressão para votar matérias que legalizassem o aborto, por exemplo, o presidente teria de ceder, mas não há e conjuntamente tem-se um presidente favorável aos temas da bancada evangélica. Tal posto é extremamente estratégico, do ponto de vista da obstrução de projetos de leis que vão contra os interesses da FPE.

As comissões são o *locus* do debate especializado. São espaços menores onde os deputados discutem matérias específicas de temáticas diferentes. Todo projeto de lei inicia sua tramitação em alguma comissão. Por exemplo, a Comissão de Educação é responsável por deliberar e apreciar matérias relativas ao tema da educação, então matérias que chegam à Mesa Diretora e pertencem à temática de educação, são encaminhadas para esta comissão. Isso permite que as leis sejam melhor debatidas e construídas coletivamente. Dentro das comissões a disputa política já é bastante presente. Comissões estratégicas podem ser tomadas por grupos para aprovar ou obstruir projetos de lei que forem do seu interesse, veremos como isso ocorre em detalhes neste trabalho. As comissões “são compostas por no mínimo, 3,5% e, no máximo, 12% do total de deputados, sendo que eles podem atuar como titular em apenas uma comissão” (INÁCIO, 2007, p. 205). As cadeiras em cada comissão são distribuídas respeitando-se a proporcionalidade partidária, e cabe aos líderes indicar qual deputado irá compor como titular as comissões.

Existem dois tipos de comissões: as permanentes e as temporárias. As permanentes<sup>36</sup> são as comissões comuns responsáveis pelo dia a dia do trabalho legislativo e estão presentes em todas as legislaturas, “são também chamadas de temáticas e consistem em órgãos especializados que integram a estrutura institucional da Casa” (PARO, 2014, p.33). As duas comissões permanentes mais importantes são a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e a Comissão de Finanças e Tributos (CFT). A CCJC é fundamental porque *a priori* todos os projetos em tramitação devem passar pela comissão para análise da constitucionalidade do

---

<sup>35</sup> O Globo, disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/eduardo-cunha-sobre-aborto-vai-ter-que-passar-por-cima-do-meu-cadaver-para-votar-15290079>>; Estadão, disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/estadao-rio/aborto-so-vai-a-votacao-se-passar-pelo-meu-cadaver-diz-cunha/>>

<sup>36</sup> Cf. art. 22, I, RICD.

projeto, pois esta é responsável pelo chamado “exame de constitucionalidade e juridicidade”. Ela também a é responsável pela admissibilidade de propostas de emenda à Constituição<sup>37</sup>. Todo projeto que “possa implicar em gastos públicos” (PACHECO, 2009, p. 38) deve passar pela CFT. Tal comissão realiza o chamado “exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária”. Essas duas comissões

“assumem grande relevância dentro do processo legislativo, uma vez que podem por fim à tramitação de uma proposição se lhes forem desfavoráveis. Tem assim efeito decisivo sobre o destino da proposição, só podendo vir a ser contestado mediante recurso apresentado ao Plenário por pelo menos um décimo do total de membros da Casa” (PACHECO, 2009, p. 38).

Existem três tipos de comissões temporárias: externa, de inquérito e especial. Para nossos interesses, vale comentar apenas a comissão especial, pois esta é capaz de legislar. As comissões especiais devem ser constituídas quando: se tratar de análise de PEC, de projetos de códigos legais e quando analisar matéria que é de competência de três ou mais comissões, entre outros<sup>38</sup>. A grande vantagem nas comissões especiais está na sua capacidade de realizar “exames de constitucionalidade” e “exames de compatibilidade financeira e orçamentária”, exames estes que são exclusivos da CCJC e da CFT, respectivamente. Isso significa que as comissões especiais são dotadas de poder conclusivo<sup>39</sup> assim como a CCJC e a CFT. O poder conclusivo<sup>40</sup> é um instrumento institucional que evita que determinada proposta seja apreciada pelo Plenário, com isso acelerando o processo de tramitação e poupando tempo e trabalho. Desse modo, há a previsão constitucional de que uma proposição passe pelas comissões permanentes e se aprovada na CCJC e/ou na CFT, ou nas comissões especiais (conforme disposto no art. 24, II do RICD), não precisa passar pelo Plenário<sup>41</sup>. A comissão especial, por ser dotada desse tipo de instrumento, evita *veto players* e acelera o processo de tramitação de uma lei, veremos isso com mais detalhes quando analisarmos o Estatuto da Família. Santos (2008) elenca as maneiras pelas quais uma matéria pode vir a plenário: requerimento pedindo apreciação do plenário, basta um décimo das assinaturas dos deputados; pareceres divergentes entre comissões competentes;

---

<sup>37</sup> Para mais atribuições da CCJC, cf. art. 32, III, RICD.

<sup>38</sup> Cf. art. 34, RICD. Para outros fins, cf. art. 216 e art. 218, RICD.

<sup>39</sup> Art. 54, RICD

<sup>40</sup> Pacheco (2009) na página 39, nota 37, mostra as exceções de projetos que necessariamente devem tramitar no Plenário.

<sup>41</sup> Cf. art. 58, §2º, I, CF/88.

projetos em regime de urgência ou urgentíssimo; projeto apensado a outro que deve ir ao Plenário; quando passados os prazos de apreciação da matéria pela comissão e o Presidente coloque o projeto à deliberação em Plenário. Ou seja, são muitas formas de uma matéria chegar ao Plenário, sem contar as que necessariamente devem passar por ele.

O Plenário é a instância deliberativa por excelência, é o local das votações, o momento onde se reúne “todos” os deputados para decidir sobre uma matéria. O Plenário ganha destaque porque muitas proposições legislativas, principalmente as de rito de tramitação mais rígido, como leis complementares e PECs, devem necessariamente passar por esta instância. Além disso, há diversos recursos para apreciação de matérias por essa instância, como os requerimentos de pedido de urgência e urgentíssima, fora as proposições e requerimentos advindos do Executivo<sup>42</sup>. Como já foi dito, o plenário é central no processo legislativo, deixando as comissões menos autônomas.

### ***2.3 - Atuação coletiva dos parlamentares – como eles se organizam?***

#### ***2.3.1 - Partido Político***

Como os parlamentares se organizam para atuarem conjuntamente? A principal organização é o partido político. Já comentamos sobre a importância do partido político, principalmente na figura dos líderes, na organização da dinâmica e do processo legislativo. A Ciência Política brasileira contrariou muitos dos argumentos que afirmavam que o sistema político brasileiro seria caótico motivado pelas regras eleitorais. Pereira e Mueller (2003) mostram-nos que uma tradição se baseava na arena eleitoral enquanto fator fundamental de explicação do comportamento dos parlamentares. Porém, o argumento principal dos autores é que o sistema político brasileiro apresenta incentivos paradoxais de comportamento do legislador, ora incentivando a atuação individual, ora incentivando a atuação coletiva, vejamos isso claramente:

“De um lado, as regras eleitorais (representação proporcional com lista aberta), o multipartidarismo e o federalismo agem descentralizando o sistema político. De outro lado, as regras internas do processo de decisão dentro do Congresso e os poderes constitucionais do presidente de legislar e de distribuir recursos políticos e financeiros proporcionam grandes incentivos para a centralização desse mesmo sistema. Em outras palavras, as regras eleitorais proporcionam incentivos para os

---

<sup>42</sup> PLs do Executivo podem tramitar sob o poder conclusivo das comissões, cf. art. 24, II, do RICD.



políticos se comportarem individualmente, fragilizando, assim, os partidos na arena eleitoral, enquanto as regras internas do Congresso e os poderes presidenciais tornam o comportamento dos parlamentares extremamente dependente da lealdade aos seus respectivos partidos, fortalecendo estes últimos dentro do Congresso” (PEREIRA; MUELLER, 2003, p. 737-738)

Em suma, os partidos políticos são coesos e bastante disciplinados<sup>43</sup>.

### **2.3.2 - Frentes Parlamentares**

Outra forma de os parlamentares se organizarem se dá por meio de frentes parlamentares ou bancadas temáticas. Este tipo de organização nos interessa de forma especial, pois não existe uma organização partidária evangélica, propriamente dita, mas há a Frente Parlamentar Evangélica.

“O objetivo principal da criação de frentes parlamentares é a formação de “espaços” de “opinião mobilizada” na definição e imposição de interesses no espaço político, por meio, particularmente, de atividades de expertise” (CORADINI, 2010, p. 242). As frentes parlamentares são muitas vezes o espaço onde ideias e interesses estão além dos interesses dos partidos, encontrando congruência mútua em parlamentares de diferentes partidos, ou então o local onde essas ideias e interesses não encontram espaço dentro dos partidos ou então não são consideradas relevantes. Lopes (2013, p. 53) mostra-nos que a representação institucionalizada são os partidos, porém as frentes parlamentares surgem para preencher o espaço não encontrado nas instâncias partidárias e acrescenta “essas não são o resultado de alguma fragilidade partidária, mas sim, de uma configuração específica dos modos de relacionamento entre atuação de grupos de interesse e o espaço político”. Pinheiro (2007) chama atenção para a questão da representação política através das Frentes, a autora argumenta que as frentes parlamentares diminuem os custos para aqueles cidadãos que querem acompanhar temas específicos, facilitando assim a comunicação entre Parlamento e cidadãos. Vale também observar que as frentes parlamentares ou as bancadas suprapartidárias ganham visibilidade e importância a depender do tema que está na pauta das discussões, e tais frentes “se mostram como caminhos

---

<sup>43</sup> Figueiredo e Limongi (2001) afirmam que analiticamente há diferenciação entre os conceitos “coesão” e “disciplina” partidária, apesar da dificuldade de verificação empírica. A “coesão” seria o modo com que estão distribuídas as preferências, quanto mais distantes as preferências, menor a coesão, quanto mais próximas, mais a coesão. Já a disciplina está ligada com o fato dos parlamentares seguirem ou não o líder nas votações.

alternativos para atuação parlamentar e a representação das demandas sociais, sem que se anulem os vínculos com o sistema partidário” (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015, p. 2)

Existe um número muito grande de frentes parlamentares. Em 2005, para evitar uma profusão desordenada, a Mesa Diretora da Câmara resolveu regulamentar a criação dessas frentes. O Ato n. 69 de 2005, decidiu que para a criação de uma frente parlamentar é necessário 1/3 (198) de assinaturas dos membros do Congresso, é necessário também que a cada nova legislatura tais frentes sejam recriadas, ou seja, sejam colhidas novas assinaturas. “De acordo com este Ato, esse apoio é limitado à concessão de espaço físico para reunião, desde que não interfira no andamento dos trabalhos da Casa, não implique em contratação de pessoal ou fornecimento de passagens aéreas” (INÁCIO, 2007, p. 213). Apesar do número grande de assinaturas, a criação de frentes parlamentares continuou abundante. Isso leva a questionar a eficácia desse tipo de organização. De fato, muitas frentes são simplesmente formais, e praticamente em nada influenciam o processo legislativo. Porém, Araújo *et al* (2015) buscam evidências de como as frentes parlamentares são importantes, seja na condução de alguns tipos de temas, sejam na concessão de capital político para os coordenadores das frentes, seja na formação de alianças e troca de favores, entre outros motivos. Lopes (2013) enumera três dificuldades básicas pelas quais as frentes passam, a primeira está relacionada com a dificuldade de reunião, mesmo que a Câmara disponibilize espaço físico para realização de reuniões, é difícil conseguir um horário que muitos possam se reunir. A segunda dificuldade está relacionada com a visibilidade político-eleitoral do tema. Assuntos que não têm repercussão na mídia ou que no cálculo do candidato resultarão em poucos votos na próxima eleição, tendem a perder a importância para os parlamentares. E terceiro está ligado aos recursos, pois há dificuldade de realização de debates, trabalhos e eventos que discutem o tema proposto pela frente.

O DIAP (2014, p. 94) nos informa que as frentes parlamentares tinham mais força no Congresso, porém “desde que o STF impôs a fidelidade partidária, regra que permite aos partidos enquadrar o voto de seus representantes, ainda que para tanto tenha que fechar a questão, a fidelidade à legenda passou a se sobrepor à da bancada”.

Apesar disso, existem algumas frentes parlamentares que se destacam, entre elas estão: a Frente Parlamentar da Agropecuária e a bancada ruralista<sup>44</sup>, que defendem os interesses de

---

<sup>44</sup> “Os parlamentares que compõem a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) em regra integram a chamada bancada ruralista, mas essa bancada não equivale à bancada ruralista” (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015, p. 5).

agricultores e pecuaristas, sem dúvida alguma é uma das frentes mais fortes e bem organizadas e que tem conseguido fazer valer seus interesses no Parlamento. Temos também a bancada empresarial, que defende “demandas relacionadas à reforma dos direitos trabalhistas, terceirização, redução de encargos para o empresariado, reforma tributária e outros assuntos” (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2015, p. 6). A bancada sindical que defende demandas como “defesa dos direitos trabalhistas, sindicais e previdenciários, na manutenção da política nacional do salário mínimo, na redução da jornada de trabalho e questões conexas” (*Idem*). A bancada feminina que luta pelos direitos da mulher. A Frente Parlamentar pela Segurança Pública, conhecida como bancada da bala, esta defende uma revisão no estatuto do desarmamento querendo que os cidadãos tenham o direito de portar armas, além da defesa de categorias como policiais civis e militares.

### ***2.3.2.1 - Frente Parlamentar Evangélica***

A Frente Parlamentar Evangélica foi criada em 2003<sup>45</sup>, no dia 18 de setembro. Baptista (2009) em entrevista ao deputado Gilmar Machado, e este explicou como se deu essa união dos evangélicos em uma organização. Na explicação do deputado havia cultos separados da Igreja Universal, da Assembleia e das Igrejas Tradicionais, mas os deputados acharam por bem unificar-se. Assim ele explica

“a partir dali, então, nós achamos que era interessante constituirmos a Frente, para discutir temas que para nós seriam importantes, como a questão do projeto, que depois, o Presidente Lula sancionou, de regularização em questão dos templos, questão sonora dos templos, e, ao mesmo tempo, outros projetos que nós estamos ainda discutindo, a respeito da lei da questão civil do tratamento das igrejas e também a discussão dos projetos da transgenia e das células-tronco” (MACHADO, 2009 *apud* BAPTISTA, p. 358)

De acordo com o site oficial da Frente, a “frente foi criada por deputados do segmento evangélico filiados a partidos políticos de bandeiras antagônicas, mas unidos na defesa da ética, da vida humana, família, da liberdade religiosa e de uma sociedade justa e igualitária”<sup>46</sup>. Desse modo, os interesses da Frente se apresentam da seguinte maneira: defesa da vida, a FPE é contrária aos projetos de legalização do aborto, pois para a concepção cristã a vida humana é sagrada, devendo ser protegida. A Constituição Federal também afirma que todos têm direito à

---

<sup>45</sup> A cada legislatura, as frentes parlamentares precisam ser recriadas.

<sup>46</sup> Disponível em: <<http://www.fpebrasil.com.br/portal/index.php/a-frente/sobre-a-fep>>

vida, e a FPE reafirma isso partindo da concepção de que a fecundação do espermatozoide com o óvulo seria o início da vida, e, portanto, o início da geração de um sujeito com direitos à proteção. Fazendo defesa da família tradicional, a FPE é contrária aos projetos que regulam a união civil de homossexuais e todos os projetos que relativizam o universo do feminino e do masculino que servem para atender os interesses<sup>47</sup>. Para a frente, o conceito de família está restrito à união de um homem e uma mulher, falaremos melhor quando analisarmos o Estatuto da Família. Em defesa da liberdade religiosa, a FPE se posiciona nas matérias que eles creem estar afetando a separação entre Estado e igrejas, ou seja, uma “reafirmação da não-ingerência do Estado nos assuntos das igrejas” (PIERUCCI, 1996, p. 183). A FPE posiciona-se contrária à legalização de drogas, e é contrária às pesquisas de células-tronco.

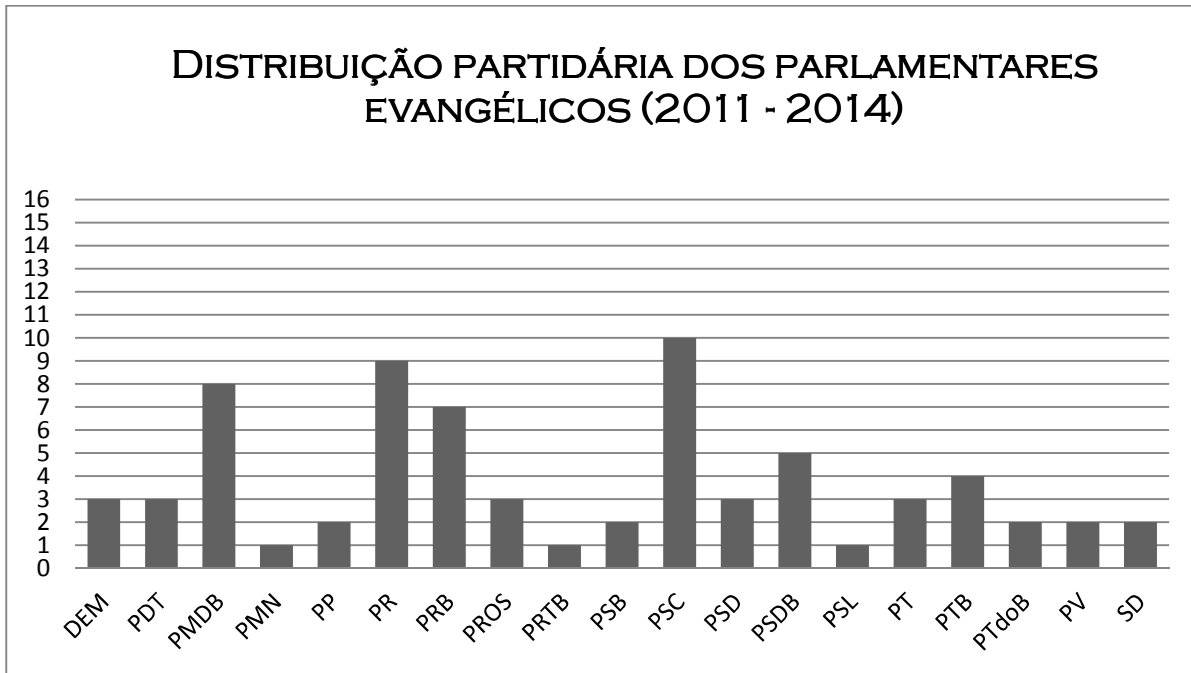
A FPE atuou por muito tempo como bancada informal, porém ela foi registrada recentemente como Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional, no dia 09 de novembro de 2015, pelo presidente João Campos (PSDB-GO). Mas mesmo enquanto era informal, a literatura já afirmava sua força e sua organização na Câmara dos Deputados. Trevisan (2013, p. 34) afirmou que “ainda que não seja uma Frente oficial, é reconhecida enquanto força política e dispõe inclusive de um gabinete específico para o desenvolvimento de suas atividades”. Baptista (2009, p. 360) nos informa da criação do Grupo de Assessoria aos Parlamentares Evangélicos (GAPE), sendo este “composto por assessores dos próprios parlamentares, organizados em quatro comitês: jurídico, de comunicação, assuntos políticos e eventos”. O que podemos perceber, então, é que a FPE é bastante organizada e dispõe de diversos mecanismos para acompanhar as matérias que lhe interessam dentro do Parlamento.

Além disso, devemos considerar algumas características da Frente. Os parlamentares que a compõe estão dispostos em diversos partidos políticos. Vejamos as figuras 5 e 6:

---

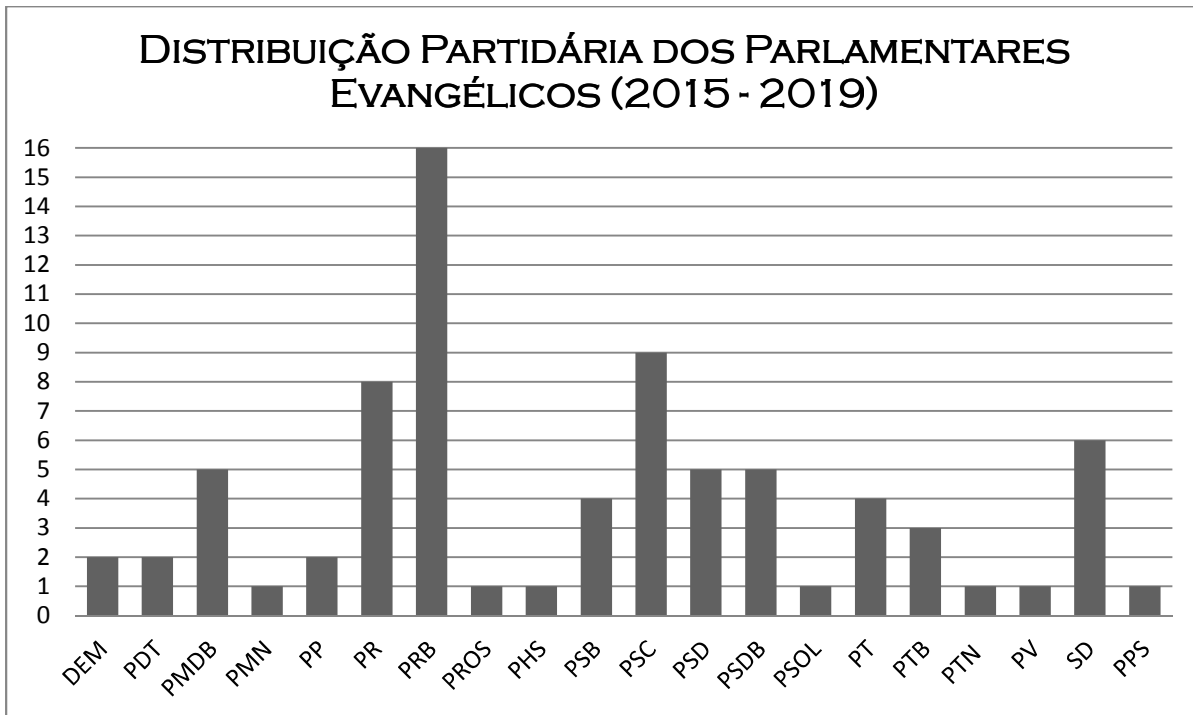
<sup>47</sup> Lopes (2013) apresenta, por exemplo, os esforços da FPE e da bancada católica na obstrução da divulgação do chamado “Kit Gay” ou “Kit anti-homofobia”, que era um material a ser distribuído nas escolas públicas que, de acordo com o Ministério da Educação, tinha por objetivo ensinar as crianças a respeitarem as diferenças sexuais e de gênero, mas que para os parlamentares contrários ao Kit estimulava um comportamento homoafetivo, relativizando os universos masculino e feminino, cf. p. 95-97.

Figura 5



Fonte: FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA (2014)

Figura 6



Fonte: DIAP (2014).

O que podemos perceber nestes gráficos é que os parlamentares evangélicos estão distribuídos nos diversos partidos. Na 54ª legislatura (2011 – 2014), tem-se um total de dezoito partidos com parlamentares evangélicos, e na legislatura atual esse número sobe para vinte. Aparentemente haveria uma dificuldade grande para conciliar deputados de tantas legendas diferentes. Há dificuldade, porém esta não é tão grande chegando a inviabilizar a união do grupo, pois a bandeira defendida pela FPE é bastante clara e explícita. Além disso, existem vantagens desse tipo de configuração. A mais evidente é no momento de se ocupar cadeiras em comissões. Como dissemos, as cadeiras são distribuídas pelo critério da proporcionalidade partidária. Tendo deputados nas mais diversas legendas, dá à FPE a capacidade de colocar muitos deputados numa mesma comissão.

Nos gráficos anteriores, percebemos que há um destaque para quatro partidos: o PMDB, era um dos principais partidos com oito deputados evangélicos na 54ª legislatura, porém o número caiu para cinco na legislatura posterior. O PR manteve os números nas duas legislaturas, havendo uma pequena alteração de nove para oito. O PSC (Partido Social Cristão) se identifica claramente com os princípios cristãos e era o principal partido na 54ª legislatura com dez deputados, e passou para nove na legislatura anterior. Mas quem realmente chama a atenção é o PRB. O partido passou de sete para dezesseis, mais que o dobro, deputados. O PRB é o antigo PL, o qual Machado e Burity (2014, p. 606) afirmam que “já havia sido identificada na década de 1980 com a participação de religiosos da IURD nos diretórios estaduais do Partido Liberal (1985 – 2006)”. Além disso, Oro (2006) chama a atenção para o Bispo Rodrigues da IURD, que era o principal coordenador político da igreja e que foi vice-líder do PL na Câmara dos Deputados. A ligação entre o PRB e a IURD é latente.

Com respeito à FPE, não dá para falarmos em disciplina, pois este conceito está ligado a se os deputados seguem ou não as lideranças partidárias, mas podemos falar de coesão. Duas perguntas são necessárias se quisermos responder se a FPE é ou não coesa. A bancada é coesa em todas as matérias legislativas? Obviamente não. Os parlamentares advêm de estados diferentes, partidos diferentes, *status* social diferente, portanto é impossível haver uma coesão deste tipo. A FPE é coesa com relação aos temas que defende? A literatura conclui que sim, mas tal coesão não é 100%. Vejamos o que dizem alguns autores.

Bohn (2004, p. 293) afirma<sup>48</sup> que até se reconhece um tipo de “esquerda evangélica”, mas

“os parlamentares membros das denominações pentecostais e não-pentecostais compõe uma espécie de “nova direita”, na medida em que além da defesa de bandeiras socioeconômicas direitistas tradicionais, *eles se autoproclamam como guardiões de uma moralidade familiar e social.* (...) E que a despeito dessas similaridades a bancada evangélica não apresentou uma completa homogeneidade política e ideológica” (grifo nosso)

A constatação de Burity (2006, p. 196) é praticamente igual no qual o autor afirma que

“é um mito falar de bancada evangélica, dado que o comportamento dos parlamentares não é homogêneo, nem partidariamente nem em termos de desempenho e proposições. Só há dois momentos em que tal atuação se dá em bloco: nas questões corporativas e *na defesa de valores morais caros à coletividade evangélica*” (grifo nosso).

Segundo Oro (2006, p. 122) a bancada evangélica não é

“um grupo político coeso, (...) são raros os temas e as votações em que se pode perceber a existência de uma unidade evangélica. *Ela só existiu em assuntos ligados à moral e aos bons costumes, como a discussão em torno do aborto e da união civil dos homossexuais*” (grifo nosso)

Lopes (2013, p. 84) também nos diz que “em se tratando de assuntos referentes às causas defendidas pelos membros da FPE como defesa da vida e da família e, da liberdade religiosa, todos os membros fecham juntos”. Mas, mesmo nas questões que são de interesse especial da bancada, há uma dissidência por parte da IURD, pois o líder principal da igreja, Bispo Edir Macedo, é favorável à legalização do aborto, e Baptista (2009, p. 357), ao entrevistar uma assessora de um deputado evangélico, nos traz a seguinte informação dela: “é difícil chegar a um consenso. Por exemplo, com relação ao aborto: a Igreja Universal se manifestou favorável em alguns casos de aborto”. Desse modo, nas nossas análises de tramitação de leis buscaremos avaliar se há dissidência no meio da bancada ou se em princípio eles atuam conjuntamente.

No próximo capítulo, iremos fazer uma revisão bibliográfica das três principais teorias que estudam o comportamento político no interior do Legislativo. Tendo em vista que tais teorias se desenvolveram na Ciência Política norte-americana, sob o contexto institucional daquele país, ponderações serão feitas sobre a utilização desses referenciais teóricos quando são feitas análises e estudos sobre o comportamento político dos parlamentares brasileiros.

---

<sup>48</sup> Aqui ela segue o raciocínio de Pierucci (1989), ver p. 293.

## CAPÍTULO 3

### NEOINSTITUCIONALISMO:

#### COMPORTAMENTO POLÍTICO DOS LEGISLADORES

A perspectiva neoinstitucionalista, atualmente, é a teoria analítica com maior destaque na Ciência Política, principalmente nos estudos legislativos. Esta surge como uma resposta à perspectiva analítica *behaviorista* que acreditava que bastava uma observação do comportamento dos atores para descobrir os seus interesses. O raciocínio era o de que os indivíduos buscavam maximizar seus ganhos e com isso suas ações viriam acarretar nessa busca direta. Porém, o neoinstitucionalismo se contrapôs a essa ideia afirmando que nem sempre a ação dos indivíduos indicaria suas preferências. E o fator mais importante que afeta o comportamento dos atores seriam as instituições<sup>49</sup>.

O neoinstitucionalismo se desenvolveu em três versões: a histórica, a sociológica e a da escolha racional. Esta última é a que mais nos interessa, pois será o fundamento principal das principais teorias dos estudos legislativos. O institucionalismo da escolha racional começa com os estudos sobre o Congresso norte-americano. Alguns pressupostos são assumidos para entender o comportamento dos atores, basicamente são dois pressupostos: 1) os indivíduos buscam maximizar seus ganhos, que no caso de congressistas, tal ganho seria a reeleição, 2) os indivíduos são racionais, ou seja, possuem completude e transitividade, sendo que completude é a capacidade de se posicionar diante de duas ou mais opções, seja preferindo uma a outra, ou rejeitando todas, ou se tornando indiferente à elas; e transitividade é a capacidade de ordenar as preferências, elencando, então, uma hierarquia entre tais preferências (HALL; TAYLOR, 2003; PERES, 2008).

Arrow desenvolveu o chamado “teorema da impossibilidade de Arrow” no qual ele demonstra que é impossível que “haja uma decisão única e estável, [pois] dada uma certa configuração de preferências individuais, a decisão social entre, digamos, três opções pode ser não-transitiva” (LIMONGI, 1994, p. 5), ou seja, a coletividade é incapaz de se posicionar, pois é

---

<sup>49</sup> Para saber mais sobre a evolução histórica do neoinstitucionalismo, cf. Peres (2008).



incapaz de estabelecer uma hierarquia entre as preferências. O paradoxo de Condorcet que é anterior ao teorema de Arrow, também aponta na mesma direção e conclui que as decisões coletivas são instáveis, incoerentes e irracionais. Tais conclusões tem impacto direto sobre os regimes democráticos. Como esperar que as decisões no parlamento sejam tomadas dada a instabilidade das decisões coletivas? Como é possível resolver esse problema de ação coletiva? A resposta está nas instituições, Hall e Taylor (2003, p. 203) comentam que “na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores”.

A existência de regras para que o jogo político possa acontecer, ou seja, a existência de instituições que regulem o processo legislativo, por exemplo, leva os atores a se comportarem de forma estratégica. Uma atuação, por exemplo, que leva em consideração uma provável previsão de como os demais atores no processo irão agir. Nesse sentido, a simples observação do comportamento dos legisladores não nos leva diretamente aos seus interesses, pois um legislador pode agir de forma aparentemente contrária aos seus interesses em determinado momento para depois alcançar seus objetivos, ou seja, “um passo para trás para depois dar dois para frente”. Com isso, Hall e Taylor (2003) mostram que ao buscar maximizar seus ganhos individuais e agindo estrategicamente, as decisões coletivas geradas passa a ser sub-ótimas. Limongi (1994, p. 11) conclui o nosso raciocínio de que

“o trabalho dos Novos Institucionalistas é marcado pela busca da demonstração de que as instituições que organizam o processo decisório são (a) elas mesmas responsáveis pela estabilidade dos resultados obtidos e (b) influenciam os resultados políticos substantivos.”

Ao analisar então o comportamento dos legisladores, os estudiosos desenvolveram três vertentes que buscavam explicar o impacto das instituições sobre o comportamento destes atores, a saber: a teoria distributivista, informacional e partidária. A análise dessas três vertentes nos ajudará a compreender melhor atuação dos legisladores brasileiros e, em especial, da FPE. Tais vertentes foram desenvolvidas para se estudar o Congresso norte-americano, e se tornaram o núcleo teórico de estudos sobre comportamento político de parlamentares. A Ciência Política brasileira a utiliza como referencial para estudar o Congresso brasileiro e seus atores. Porém, deve ser compreendido que a estrutura institucional dos dois países é bem diferente, mesmo que

ambos sejam países federalistas e presidencialistas, estes se diferenciam nos instrumentos e atribuições dos atores. Por isso, os cientistas políticos brasileiros sempre chamam a atenção para os cuidados na hora de se importar tais perspectivas analíticas para estudarmos o nosso parlamento. Desse modo, iremos expor as três vertentes e sempre relacionaremos sobre o que é válido para o nosso caso e sobre os cuidados que devemos tomar ao analisarmos a Câmara dos Deputados.

### **3.1 - Teoria Distributivista**

Para esta vertente analítica, é pressuposto que o maior interesse de cada parlamentar é a reeleição. Limongi (1994) demonstra que existe uma especificidade no sistema eleitoral norte-americano. Lá os parlamentares são eleitos mediante o voto distrital “puro” ou conhecido como sistema *first-past-the-post*<sup>50</sup>. Para exemplificar melhor como funciona esse tipo de seleção de candidatos, vamos pegar a eleição de deputados federais no DF. Este é um distrito plurinominal, ou seja, um distrito eleitoral que dispõe de várias cadeiras, que no caso para a Câmara dos Deputados são oito cadeiras. Os eleitores em todo o DF votam e segundo o sistema proporcional de lista aberta com coligações são selecionados oito candidatos, de acordo com as especificidades do sistema. Se tivéssemos o sistema americano, o DF seria dividido em oito distritos eleitorais, e cada distrito eleitoral elegeria um deputado. A vantagem desse sistema é que os candidatos eleitos tem melhor conhecimento dos interesses e demandas de seus eleitores. Então, no sistema norte-americano os deputados conhecem as demandas de suas bases eleitorais e agirão no sentido de beneficiá-los para que consiga a reeleição.

Em meio a um sistema com muitos indivíduos buscando a reeleição, teríamos um sistema caótico, porém os distributivistas atribuem às comissões parlamentares a estabilidade no sistema. Os deputados iriam em direção às comissões que melhor atendesse os anseios de seu eleitorado para que lhe traga benefícios e, assim, consiga a reeleição. Com isso, “as comissões servem aos propósitos de seus próprios membros, que usam este sistema como forma de obter ganhos de troca” (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 45). “Assim o mecanismo através do qual se dá a distribuição dos membros da Casa pelas diferentes comissões passa a ser central para a determinação dos resultados dos trabalhos legislativos” (LIMONGI, 1994, p. 14). O critério

---

<sup>50</sup> Sistema de Pluralidade em Distritos uninominais e em um Único Turno.

então para a distribuição dos deputados no interior das comissões seria a auto-seleção, ou seja, o interesse individual prevalece sobre o partidário (MULLER, 2005, p.374-375).

Limongi (1994, p. 17) fala também do poder das comissões. Estas são centrais e detém bastante poder no Congresso norte-americano. Entre os principais mecanismos que detém, há um destaque para o “poder de fechar as portas” (*gatekeeping power*) o qual “as comissões podem obstruir, fechando suas portas, a tramitação de matérias contrárias a sua vontade”. Então, as comissões só enviariam projetos de seu interesse e que houvesse a previsão de que seriam aprovados no Plenário<sup>51</sup>. Porém, existem mecanismos de trazer as matérias ao Plenário. Há nos EUA uma comissão especial, a Comissão de Resoluções<sup>52</sup> (*Rules Committee*), que é responsável por incluir matérias para serem apreciadas no Plenário. “De fato, este acaba por ser o método pelo qual a maior parte das matérias relevantes é apreciada” (LIMONGI, 1994, p.18). Em suma, o modelo distributivista apresenta um sistema bastante descentralizado, em que os indivíduos buscam satisfazer suas bases eleitorais chegando aos resultados políticos, e o principal elemento institucional que garante estabilidade ao sistema são as comissões.

### **3.1.1 - Teoria Distributivista – caso brasileiro**

Podemos perceber que o modelo está baseado nas instituições norte-americanas. Ao compararmos com o sistema políticos brasileiro veremos que existem algumas dificuldade se resolvermos importar o modelo na sua forma pura.

No capítulo 2, descrevemos a estrutura do nosso sistema político. A primeira dificuldade está no sistema eleitoral. Os deputados brasileiros são selecionados em distritos eleitorais de magnitude média e grande. Peguemos o caso do DF, que representa o mínimo de deputados a serem eleitos. Para os deputados não é tão claro, como no caso norte-americano, as preferências e demandas de sua base eleitoral, uma vez que os eleitores estão dispersos no distrito. O caso do DF ainda é dos mais fáceis para os deputados estabelecerem vínculos com seu eleitorado, se pensarmos em estados como SP, RJ, MG, BA, veremos que a situação piora bastante. Em segundo lugar, a estrutura institucional da Câmara dos Deputados é centralizada. O Plenário

---

<sup>51</sup> Vale ressaltar que as comissões são compostas de indivíduos com interesses homogêneos, por exemplo, na Comissão de políticas industriais, os participantes teriam interesses em favorecer este setor. Com isso, nas comissões os indivíduos tenderiam a cooperar entre si.

<sup>52</sup> Esta é a tradução utilizada por Limongi (1994), p. 18.

ganha proeminência sobre as comissões, tanto pela força das lideranças, quanto pelos poderes legislativos do nosso Presidente. A indicação para as comissões não depende exclusivamente da vontade do parlamentar. Geralmente, os parlamentares pedem aos seus líderes a indicação de seus nomes nas comissões, sendo que na maioria dos casos isso é aceito. Havendo disponibilidade para atender os interesses de cada deputado e conforme o interesse da liderança, as indicações são concedidas. Porém, a prerrogativa é da liderança partidária. Pereira e Mueller (2000) concluem que as comissões são atores secundários no processo legislativo brasileiro. Além disso, o sistema partidário brasileiro é bastante fragmentado. Nas eleições de 2014, adentraram à Câmara, 28 partidos políticos, enquanto que no Congresso norte-americano, só existem dois, a saber: o Republicano e o Democrata. E os partidos brasileiros são bastante fortes na arena legislativa, enquanto que Limongi (1994, p. 44) nos mostra que “a opinião de que os partidos norte-americanos são fracos é bastante disseminada e, sem exagero, beira o consensual”. Então, é necessário cautela na hora de usar esse modelo quando analisarmos o Congresso brasileiro.

### ***3.2 - Teoria Informacional***

A teoria informacional irá reafirmar a centralidade das comissões postulado pelos distributivistas. Esta teoria está fundamentada em dois postulados fundamentais: “1) o primado da decisão majoritária e 2) incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas” (LIMONGI, 1994, p. 32). No primeiro caso, o raciocínio está baseado no fato de que a Constituição americana estabelece que decisões do Legislativo devem se basear na regra da maioria, tanto na aprovação de políticas ou no estabelecimento de regras procedimentais. Este fator vai contra a descrença distributivista de que decisões majoritárias são caóticas e que por isso devem ser evitadas. No segundo caso, a teoria informacional admite que os parlamentares não conhecem plenamente os resultados de suas políticas, pois a informação está distribuída assimetricamente, diferentemente dos distributivistas que acreditam que “todos os deputados são igualmente capazes de discriminar com absoluta correção quais os dividendos eleitorais de suas decisões”(Idem, p. 35).

“De acordo com essa teoria, o plenário concede certos poderes às comissões como incentivo para que se especializem, adquiram informação e passem esta informação ao Plenário” (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 45). Nesse sentido, estas deteriam o papel fundamental de

prover o Plenário de informação, diminuindo assim o grau de incerteza que paira sobre todos os parlamentares. O bem coletivo, portanto, é a diminuição do grau de incerteza. E pelo fato de as decisões serem tomadas, em suma, pela maioria, “o monopólio de informações, neste caso, não é benéfico, pois os parlamentares que as possuem são incentivados a difundi-las” (PARO, 2014, p. 41).

O recrutamento para as comissões não seria um processo auto-seletivo, depende da vontade da maioria, no caso, do plenário. Este buscaria indivíduos para se especializarem. Com isso,

“a permanência em determinada comissão geraria parlamentares especializados, reforçando o poder das comissões em relação ao plenário e constringendo os partidos através da regra da *seniority*<sup>53</sup>, uma vez que a violação deste poderia acarretar ‘incerteza’ ao plenário no que diz respeito aos possíveis resultados de determinada legislação” (MULLER, 2005, p. 374)

Apesar da crença de que a busca pela diminuição das incertezas seria um bem coletivo e que isso serviria de incentivo para a difusão de informações, pode ser que isto não ocorra. Na verdade, “a assimetria de informações implica a existência de espaço para o uso estratégico dessa informação” (LIMONGI, 1994, p. 36). A especialização acaba se tendo duas faces de uma mesma moeda, se por um lado, o aspecto positivo é o de prover a maioria com o máximo de informações, por outro lado, o aspecto negativo é que os detentores da informação podem não difundi-la ou mentir sobre ela. Para evitar que o aspecto negativo se sobreponha existem três critérios para a formação das comissões: 1) o ideal é que as comissões sejam compostas por parlamentares de todo o espectro ideológico, pois, comissões que detenham parlamentares com interesses homogêneos tenderá a usar de forma estratégica a informação, enquanto que uma comissão composta por adversários políticos será mais informativa; 2) as comissões não devem ser compostas por parlamentares especialistas na área e com preferências extremas, ou seja, na Comissão de Agricultura não deve haver apenas parlamentares especialistas no assunto e com preferências extremas, pois desse modo poderão utilizar a estratégia da informação. O ideal é que as comissões sejam compostas contrabalançando o critério de ‘especialização’ e da ‘intensidade das preferências’, com isso parlamentares que não tem preferências extremas em questões de

---

<sup>53</sup> A regra da *seniority* é uma particularidade do Congresso norte-americano o qual “os presidentes (*chairman*) das comissões e subcomissões são os membros do partido majoritário mais antigos nestas” (LIMONGI, 1994, p. 40).

agricultura podem difundir a informação com mais facilidade que aqueles que tem muito interesse no assunto; 3) “se o custo de especialização é menor para aqueles possuem preferências extremas, a legislatura poderá recorrer a eles para compor as comissões”(Idem, p. 39), há portanto uma escolha entre a ‘especialização’ e a ‘intensidade das preferências’.

A principal conclusão desses mecanismos é o de que “quanto mais representativo do plenário [a comissão] for, tanto mais informação ela tornará pública na elaboração do projeto”(Idem, p. 39). Há incentivos para que as comissões se especializem, pois os projetos advindos destas serão apreciados com cuidado pelo Plenário, o que incentiva os parlamentares na comissão a serem informativos e trabalharem direito. Nesse sentido, o plenário acaba ficando refém, de certo modo, às comissões, pois deve dar liberdade a estas para se especializarem, pois isto lhe trará ganhos informativos.

### **3.2.1 - Teoria informacional – caso brasileiro**

Como apresentado na análise do modelo distributivista, a primeira dificuldade de se aplicar essa teoria ao caso brasileiro seria o fraco poder das comissões. Em ambas as teorias as comissões são centrais no processo legislativo, enquanto que no Brasil, as comissões são secundárias.

Em princípio, as comissões brasileiras conseguem implementar uma importante solução da teoria informacional que é tornar as comissões as mais parecidas com o plenário. No caso brasileiro, a distribuição das cadeiras deve ser feita mediante o critério da proporcionalidade partidária, desse modo, haveria distribuição de interesses e conseguiríamos uma comissão informativa. Porém, existe uma dificuldade de especialização de deputados. Primeiro, a seleção para as comissões não leva em consideração a vontade da maioria, e sim, a vontade do líder partidário e a vontade do Executivo. Segundo, enquanto nos EUA, os deputados conseguem formar carreiras nas comissões, isso não ocorre aqui. “Os deputados mudam de comissão frequentemente, não só a cada novo ano legislativo, como também em um mesmo ano” (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 49). Além disso, as carreiras legislativas se apresentam como posto intermediário na carreira política. Os cargos no Executivo são mais atrativos, principalmente porque este poder “controla uma grande variedade de recursos, tais como créditos, execução de emendas individuais de parlamentares” (Idem, p. 50). A rotatividade de

atores na Câmara é bastante relevada, cerca de “50% dos deputados federais não se reelegem” (MACHADO, 2006, p. 76).

O instrumento de pedir urgência é outro fator que fragiliza as comissões brasileiras. Pereira e Mueller (2000) concluem que as comissões brasileiras só conseguem ser efetivamente informativas se o fator custo de espera for compartilhado entre Executivo, plenário e comissões. Se o Executivo e/ou plenário concluírem que é melhor fazer o pedido de urgência, as comissões perdem seu caráter informativo. Com base em que então os parlamentares são selecionados para as comissões permanentes? Muller (2005, p. 371) em seu estudo atribui como principal característica a *lealdade política*<sup>54</sup>. Os líderes partidários e o Executivo selecionariam indivíduos mais leais para participarem de comissões estratégicas para que possam “maximizar a execução das metas de seus partidos nas comissões estratégicas”.

### **3.3 - Teoria Partidária**

A teoria partidária ressalta “que as comissões não são uma forma de organização independente dos partidos. Pelo contrário, são arenas que propiciam a promoção de interesses partidários, sobretudo os interesses do partido majoritário” (PARO, 2014, p. 41). Em direção contrária às duas outras perspectivas, esta não vê a centralidade de ação nas comissões, mas senão que “o sistema de comissões deve ser entendido tomando por referência os próprios partidos” (LIMONGI, 1994, p. 44).

Existe uma dificuldade pelo qual a teoria encontra que seria o de correlacionar a regra da *seniority* com o poder dos partidos. Pela regra, aparentemente, o partido é irrelevante na condução dos trabalhos nas comissões, porém o ponto de análise muda quando se considera que “o mais antigo na comissão seria, assim, um membro necessariamente fiel ao partido, selecionado ao longo do tempo” (*Idem*, p. 46). O poder dos partidos, então, estaria na capacidade de aplicar punições aos membros que destoam da vontade do partido, entendendo esta vontade como a vontade líder. Entretanto, “a principal fonte de poder dos partidos no interior do

---

<sup>54</sup> O autor diferencia o conceito ‘lealdade política’ de ‘fidelidade partidária’. Este estaria ligado à disciplina partidária, ou seja, votar de acordo com o líder. Lealdade política está mais ligada à ideia de trajetória política. “Assim sendo, um parlamentar que tenha passado por vários partidos, mas permanecido no mesmo bloco ideológico [esquerda, centro, direita], pode ser mais confiável do que um parlamentar que possua uma trajetória de migrações interblocos” (MULLER, 2005, p. 372).

Congresso advém de sua capacidade de controlar a agenda decisória, isto é, de determinar quando e o que será objeto de decisão” (*Idem*, p. 49).

### **3.3.1 - Teoria Partidária – caso brasileiro**

Esta teoria, sem dúvida, parece ser a que mais se aproxima do caso brasileiro. Apesar desta ter dificuldades para lidar com o Congresso norte-americano, os dispositivos que mostram a capacidade e força dos partidos na arena legislativa brasileira são muitos. Como já foi dito, muitas vezes a seleção de indivíduos depende do partido. Os líderes podem punir os membros do partido, por exemplo, tirando o parlamentar de uma comissão que é muito importante para sua base eleitoral e colocando-o em outra que é irrelevante para o seu eleitorado. Sobre a capacidade dos partidos controlarem a agenda decisória, “tal procedimento guarda forte semelhança com o caso brasileiro, no qual a pauta da “ordem do dia” é estabelecida por acordo de líderes, cabendo a estes indicar quem dos seus respectivos partidos fará uso da palavra no “grande expediente” (MULLER, 2005, p. 375). Como disposto no capítulo 2 deste trabalho, os partidos brasileiros têm comportamento bem diferente dos norte-americanos. Os partidos brasileiros são altamente disciplinados na arena legislativa.

Por fim, essas teorias podem trazer à luz muitas reflexões e perspectiva analítica para análise do Congresso brasileiro. Como pode ter ficado claro, o nosso objeto de estudo não se encaixa diretamente em nenhuma das teorias, pois estudaremos uma frente parlamentar. Esta não é um partido. Porém, podemos reter alguns princípios para a nossa análise. Cremos que os membros da FPE agirão de forma estratégica visando maximizar seus benefícios. Que benefícios? Não adotaremos a premissa da simples reeleição, apesar de que não a desconsideraremos por completo, uma vez que o voto religiosamente orientado tem ganhado peso, e se temas associados a essa questão rendem votos, é correto incorporarmos que a atuação nesses assuntos visa à reeleição. Porém, acreditamos que a motivação é mais ideológica, pelo menos nos assuntos que interessam à frente. A motivação em princípio está ligada, ou pelo menos justificada, à fé dos parlamentares num conjunto de crenças específicas, a saber: a moralidade cristã. Então, nossa análise será cuidadosa no sentido de ver se e como esses elementos - plenário, comissões, partidos políticos e Executivo, interferem na luta política da FPE.

No capítulo seguinte, faremos algumas considerações sobre a metodologia utilizada para esta pesquisa.



## CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA

*“O estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos”*

*Robert K. Yin, 2001*

A metodologia que utilizamos para a realização deste trabalho é o chamado “estudo de caso”. O estudo de caso, como qualquer outra metodologia, dispõe de pontos positivos e negativos quando buscamos investigar algum fenômeno. Yin (2001) diz que o estudo de caso sofreu para se consolidar como método científico de investigação nas ciências humanas. Uma das críticas feitas a essa metodologia é que ela possui pouca capacidade de generalização, portanto tem amplitude explicativa reduzida. Além disso, havia uma visão de que “os estudos de caso eram apenas uma ferramenta exploratória e não poderiam ser utilizados para descrever ou testar hipóteses” (YIN, 2001, p. 22). Outro problema apontado seria o fato de se trabalhar majoritariamente com dados qualitativos, o que poderia enviesar as análises e produzir resultados subestimados ou superestimados.

As qualidades do estudo de caso estão na capacidade de um entendimento profundo sobre um fenômeno específico. Hebling (2014, p. 71) afirma que o estudo de caso seria “um método de estudo intensivo sobre um fenômeno complexo”. Ainda que a capacidade de generalização esteja prejudicada, o aprofundamento sobre uma questão muitas vezes se faz necessário quando o fenômeno foi pouco estudado. O ponto forte do estudo de caso, então, seria o de ser um bom método para o início de pesquisas em determinada área. Outra vantagem está na coleta de dados “que pode ser permeado por diferentes meios, tais como entrevistas, observações, documentos, e dados secundários, fornecendo inferências ricas, detalhadas e contextualizadas sobre o mesmo [fenômeno]” (*Idem*). Conhecido como triangulação, a possibilidade de se valer de uma diversidade de dados é visto de forma positiva, como Yin (2001, p. 33) explica: o estudo de caso “baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo”. O estudo de caso também se destaca para fornecer bases para o desenvolvimento de novas teorias, pois “novas variáveis ou variáveis que foram omissas podem vir à tona, assim

como hipóteses, caminhos causais, mecanismos causais, tipos ou efeitos interacionais” (HEBLING, 2014, p. 75).

O estudo de caso é recomendado quando se trata de pesquisas exploratórias, este é o nosso caso. Buscamos, através da análise de dados qualitativos, explorar como se dá a atuação da FPE. Nossa pergunta pesquisa então é: Quais são os mecanismos institucionais utilizados pela FPE para aprovação ou obstrução de leis no Legislativo federal?

Para conseguirmos explorar este universo, utilizaremos dados qualitativos. Como se trata de análise de tramitação de projetos de lei, nossa principal base de dados será o site da Câmara e do Senado, o qual disponibiliza todo o caminho em detalhes pelo qual um projeto passa. Além disso, nos valeremos dos documentos produzidos pelos próprios parlamentares no que tange a pareceres, relatórios, votos em separados, requerimentos e recursos, que são dados qualitativos que nos ajudam a mapear os atores no processo legislativo e trazem muita informação sobre a atuação e os mecanismos utilizados por esses atores. Vamos também nos valer de informações veiculadas na mídia, pois estas também nos auxiliam na coleta de informações. E por fim, nos valeremos de trabalhos científicos que já foram realizados contém alguma informações sobre os processos que analisaremos.

Primeiramente, faremos uma revisão bibliográfica sobre o que a literatura já produziu sobre o fenômeno da participação política dos evangélicos, uma revisão sobre o que a Ciência Política brasileira vem afirmando sobre o nosso sistema político e sobre o comportamento dos nossos atores políticos e uma revisão sobre as principais teorias que fundamentam as análises sobre comportamento político no interior do Legislativo. Posteriormente, faremos a descrição e análise dos dados coletados para conseguirmos responder nossa pergunta de pesquisa. E por fim, terminaremos respondendo categoricamente a nossa pergunta.

O estudo de caso, então, fornece o método suficiente para darmos conta de realizar a pesquisa. Acreditamos que a principal contribuição da pesquisa será de fornecer bases para o desenvolvimento de teorias. Por um lado, explorando melhor a atuação da FPE, por outro lado, contribuindo de forma a trazer novas informações sobre mecanismo de obstrução de leis e contribuir para a teoria na área de estudos legislativos.

No capítulo seguinte, iremos fazer um breve resumo sobre os caminhos que um projeto deve passar quando seu processo se inicia no Legislativo. Nosso foco estará no processo de tramitação na Câmara dos Deputados, pois será nessa Casa o maior foco de nossa análise.

## CAPÍTULO 5

### PROCESSO LEGISLATIVO

*“Ai dos que promulgam leis injustas, dos que escrevem leis de opressão, para negarem justiça aos pobres, para arrebatarem o direito aos aflitos do meu povo, a fim de despojarem as viúvas e roubarem os órfãos”*

*Isaiás, cap. 10, vers. 1 a 2*

Neste capítulo iremos expor o processo de tramitação de leis, em especial na Câmara dos Deputados, de maneira detalhada, para que no capítulo seguinte, quando formos analisar a tramitação dos projetos de lei, possamos ter em mente o esquema geral da tramitação, e assim facilitar análise. Por causa disso, iremos abordar apenas leis ordinárias, complementares e PEC, pois são os tipos de lei que iremos avaliar. Não abordaremos Medidas Provisórias e nem outros tipos de leis, pois nenhum dos projetos analisados no capítulo seguinte se trata desses dispositivos.

A Constituição Federal de 1988 estabelece no art. 59, quais são os tipos de lei que correspondem ao processo legislativo, são eles: emenda à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Neste capítulo, iremos dissertar apenas sobre emendas à Constituição, leis complementares e leis ordinárias, pois são, os casos que incorporamos na análise.

#### ***5.1 - Leis ordinárias e complementares***

A iniciativa de leis ordinárias cabe

*“a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição” (art. 61, CF/88)*

Quando um desses atores apresenta um projeto de lei, tal projeto pode ter dois inícios: no caso de leis apresentadas por senadores, a proposição terá início no próprio Senado. Nos demais casos, a

proposição terá início na Câmara. A proposição é recebida e protocolada pela Mesa Diretora e cabe ao Presidente da Casa definir a qual comissão a proposição deve ir. Então temos dois caminhos:

- 1) a matéria pode ir à comissão competente no qual a temática da lei está posta.
- 2) se a matéria for da competência de mais de três comissões temáticas, cria-se uma comissão especial (comissão temporária), e a matéria segue para esta<sup>55</sup>.

### *1) Comissões permanentes*

No primeiro caso, a matéria é encaminhada a uma comissão permanente, ou mais de uma, para realização do exame de mérito. “A direção dos trabalhos no interior das comissões é realizada por uma Mesa Diretora, composta de presidente e três vice-presidentes eleitos pelos pares para um mandato de um ano, sem direito à reeleição” (INÁCIO, 2007, p, 205). O presidente da comissão designa um relator que será responsável por avaliar e estudar a matéria e emitir um parecer evidenciando o conteúdo da matéria e os passos da tramitação até o momento, e deve apresentar seu voto aprovando ou rejeito a proposição principal e/ou as emendas, o relator “tem amplas competências para propor modificações à proposição original” (*Idem*, p. 215). O relator apresenta o parecer do projeto, e este começa a ser discutido pela comissão. Se o relator após as discussões acreditar que deve “fazer alterações em seu parecer, poderá solicitar ao presidente prazo até a reunião seguinte da comissão para apresentar o novo texto, ou anunciar oralmente as alterações na própria reunião” (PACHECO, 2009, p. 44).

O parecer, então, deve ser votado. O quórum para início de uma reunião deliberativa é de maioria absoluta dos membros<sup>56</sup>. A votação pode ser nominal ou simbólica. A votação simbólica é aquela em que “o presidente determina aos deputados favoráveis à aprovação do parecer do relator que permaneçam como estiverem (cabendo aos contrários manifestar-se, em geral levantando a mão)” (*Idem*, p. 45). A votação nominal é aquela em que cada deputado é consultado sobre seu voto.

Existem três resultados possíveis: aprovação integral, aprovação parcial ou rejeição. No caso, de aprovação parcial, o parecer constará como parecer final da comissão, porém ficando

---

<sup>55</sup> Não existe este tipo de comissão no Senado.

<sup>56</sup> Cf. art. 47, CF/88.

ainda a ser votado as partes faltantes do projeto. Isso ocorre quando partes do projeto são votadas em separado, isso se chama *destaque para votação em separado* (DVS).

Aprovado o parecer final, a matéria segue para a próxima comissão permanente que irá analisá-la, ou a matéria deve ser encaminhada à CCJC<sup>57</sup>, e nos casos que a proposição possa “implicar gastos públicos” (PACHECO, 2009, p. 38), deve passar antes pela CFT. Ao chegar nessas comissões retoma-se o mesmo rito de seleção de relator e todo o processo, a diferença é que nessas comissões, “após a designação do relator, a presidência verificará se se trata de proposição sujeita ao poder conclusivo das comissões ou se dependerá da deliberação posterior do Plenário” (PACHECO, 2009, p. 39).

1.1) O projeto está sujeito ao poder conclusivo<sup>58</sup>: abrir-se-á prazos para parlamentares fazerem emendas ao projeto no interior da própria comissão.

1.2) O projeto deve ir ao Plenário: abrir-se-á prazos para os parlamentares fazerem emendas quando a matéria estiver sendo apreciada pelo Plenário.

#### *1.1) Projeto sujeito a poder conclusivo*

Se o parecer do relator for aprovado sob regime de poder conclusivo das comissões, o projeto de lei segue para:

1.1.1) Senado. Todas as leis ordinárias devem passar pela Casa iniciadora, posteriormente pela Casa revisora. Nesse caso, a matéria que se iniciou na Câmara e foi aprovada até aqui segue para o Senado, o qual recebe a matéria e a envia para as comissões e plenário (se necessário). Se aprovada no Senado, sem emendas, é encaminhada para a Presidência. Se houver emendas, retorna à Câmara<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Todas as matérias em tramitação normal, ou seja, as que não sofrem requerimento de urgência, devem passar pela CCJC. Esta é a Comissão mais importante na Câmara, pois pelo fato de todos os projetos passarem por lá, serve de instância para *veto players*, ou seja, atores que querem obstruir a matéria, tem na CCJC mais uma oportunidade. E ela também é dotada de poder conclusivo, evitando que a matéria seja apreciada pelo Plenário, evitando *veto players*.

<sup>58</sup> Projetos de lei ordinária em geral estão sujeitos ao poder conclusivo das comissões. Para a exceção dos casos, cf. Pacheco (2009), p. 39, nota 37.

<sup>59</sup> Cf. art. 65, CF/88

1.1.2) Presidência. Caso a matéria tenha sido aprovada com emendas no Senado e retornado à Câmara ou tenha vindo do Senado (Casa iniciadora) e tenha sido aprovada na Câmara sem emendas, segue-se para a sanção ou veto presidencial, podendo o veto ser total ou parcial. Caso a matéria seja vetada, o veto pode ser derrubado pelo Congresso Nacional, prevalecendo a decisão do Legislativo<sup>60</sup>.

É possível questionar a decisão conclusiva da comissão e pedir a apreciação do Plenário, basta fazer um requerimento com 1/10 das assinaturas dos deputados ou líderes que representem esse número<sup>61</sup>.

## 1.2) Plenário

Quando a matéria está sendo apreciada pelo Plenário, começa-se o processo de discussão e é o momento em que os oradores podem se inscrever para proferir discursos a respeito da matéria. Nesse momento é que as emendas são apresentadas ao projeto.

“as emendas eventualmente apresentadas poderão: a) implicar a retirada de toda a matéria da pauta de apreciação do Plenário e o encaminhamento do processo às comissões competentes, para que dêem seus pareceres sobre as emendas; ou b) receber parecer imediatamente, em plenário, por meio de relatores designados pelo presidente em substituição às comissões” (PACHECO, 2009, p. 51)

Passado o momento da discussão, a matéria é posta em votação. O quórum para se iniciar uma reunião deliberativa é igual ao das comissões, maioria absoluta. A votação pode ser simbólica ou nominal. No caso de a matéria ser aprovada mediante votação simbólica, é possível fazer um requerimento de verificação para se iniciar uma votação nominal, basta 6/100 de assinatura dos deputados ou líderes que representem esse número. Para que o projeto seja aprovado há duas diferenças: a) em caso de lei ordinária, basta aprovação por maioria simples, ou seja, a maioria dos que estiverem no Plenário; b) em caso de lei complementar, a aprovação se dá por meio de maioria absoluta<sup>62</sup>, ou seja, são necessários 257 votos para aprovação da medida. Portanto, é

---

<sup>60</sup> Cf. art. 66, CF/88

<sup>61</sup> A aprovação deste requerimento pelo Plenário nem sempre é fácil. Há casos em que o Plenário resolve não se pronunciar sobre esse tipo de requerimento.

<sup>62</sup> Cf. art. 69, CF/88

mais difícil de se aprovar leis complementares. Aprovado o projeto segue-se para o Senado ou Presidência conforme os pontos 1.1.1 ou 1.1.2 acima.

## *2) Comissão especial*

O rito numa comissão especial é o mesmo do que descrito anteriormente. A diferença está que uma comissão especial também tem poder terminativo. Isso significa que as matérias aprovadas aqui não necessitam de passar pela CCJC ou pela CFT. Além disso, é possível que algumas matérias não necessitem de passar pelo Plenário<sup>63</sup>, como ocorre nas demais comissões. A grande vantagem de comissões especiais é a celeridade que elas dão ao processo de tramitação de uma matéria. Interessados na matéria têm vantagens em tê-la na comissão especial, pois sendo aprovada, evita-se uma série de obstruções caso fosse tramitar em várias comissões permanentes.

## **5.2 - Propostas de emenda à Constituição**

As PECs são instrumentos legislativos que visam alterar a Constituição, e sendo a Carta Magna a lei mais importante na nossa hierarquia legislativa, aquela que é o fundamento e o parâmetro para o restante da legislação, as PECs têm o rito de tramitação mais difícil de aprovação.

A iniciativa de PECs está reservada ao Presidente da República, 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados ou Senado, o que equivale a 171 deputados ou 27 senadores, e mais das metades das Assembleias Legislativas dos estados e do DF<sup>64</sup>.

No momento em que uma PEC é apresentada à Câmara, esta é encaminhada à Mesa que a encaminha para a CCJC<sup>65</sup>. Nesta fase faz-se um exame de admissibilidade em três fatores:

“a) se foram apresentadas por agente legítimo [ou seja, se está de acordo com os agentes que possuem iniciativa para isso]; b) se não contém disposições tendentes a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, separação dos Poderes ou direitos e garantias individuais; c) se não tratam de matéria já contemplada em outra proposta rejeitada ou tida por prejudicada na sessão legislativa em curso”(PACHECO, 2009, p. 58)

---

<sup>63</sup> Mesmo tramitando por comissões especiais, muitas matérias devem passar pelo Plenário. Cf. art 24, II, do RICD.

<sup>64</sup> Cf. art. 60, CF/88

<sup>65</sup> Cf. art. 202, RICD



Se o parecer da CCJC for aprovado, a Presidência da Casa institui uma comissão especial para avaliar a PEC<sup>66</sup>. Tal comissão segue os mesmos ritos descritos na tramitação de leis comuns. Sendo aprovado o parecer na comissão, a PEC deve ser votada em Plenário.

A fase do Plenário que é o diferencial. Para que a PEC seja aprovada na Casa, são necessários dois turnos de votação, e em ambas as votações são necessários 3/5 de votos favoráveis, ou seja, 308 votos<sup>67</sup>. Sendo aprovada segue para o Senado. Nesta Casa não há a criação de uma comissão especial para avaliar a matéria. A PEC passa pela CCJ, e lá é feito o exame de mérito e admissibilidade. Enquanto que em projetos de leis ordinárias e complementares a palavra final cabe à Casa iniciadora, no caso das PECs, a matéria fica indo de lá pra cá até se chegar a um consenso.

Em princípio tentamos evidenciar de maneira geral como ocorre o processo de tramitação de leis no Legislativo, em especial na Câmara dos Deputados. No capítulo seguinte, quando estivermos analisando as leis, retomaremos pontos importantes, se necessários, mas sempre buscando evidenciar a postura dos atores, suas possibilidades de ação, e principalmente, como a FPE pode agir estrategicamente.

---

<sup>66</sup> Cf. art. 202, §2, RICD

<sup>67</sup> Cf. art. 60, §2, CF/88

## CAPÍTULO 6

### ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO:

#### A ATUAÇÃO PARLAMENTAR DA FPE

Neste capítulo iremos analisar a tramitação de seis projetos de lei buscando mostrar como a FPE atua nesses procedimentos. Três leis são de interesse da aprovação da bancada, a saber: o Estatuto da Família (PL 6.583/2013), a PEC 99/2011 que dá às Associações Religiosas o direito de entrar com Adin e ADC e o Estatuto do Nascituro (PL 478/2007). E temos três leis que são objeto de obstrução por parte da bancada, a saber: Lei Menino Bernardo (Lei 13.010/2014), ou “Lei da Palmada”, o único caso de projeto que foi transformado em lei, o PL 1.135/1991 que versa sobre a legalização do aborto, e o PLC 122/2006, conhecida como “Lei da Mordaça”, que versa sobre a criminalização da homofobia.

#### **6.1 - Estatuto da Família – PL 6.583/2013**

*“Então, respondeu ele [Jesus]: Não tendes lido que o Criador, desde o princípio, os fez homem e mulher e que disse: Por esta causa deixará pai e mãe e se unirá a sua mulher, tornando-se os dois uma só carne? De modo que já não são mais dois, mas uma só carne.”*

*Mateus, cap. 19, vers. 4 a 6a*

O Estatuto da Família foi um projeto escolhido para nossa análise, pois é um dos projetos de lei que mais interessa à FPE. Como vimos, um dos temas primordiais pelos quais a Frente defende é a família. Então, primeiramente iremos apresentar a proposta mostrando seu objetivo e pontos principais de regulação. Em segundo lugar, faremos a análise da tramitação propriamente dita, fazendo as devidas considerações a respeito da composição da comissão especial. No decorrer da análise, mostraremos como as estratégias no processo legislativo podem ser tomadas seja de aprovação ou obstrução, buscando sempre evidenciar aquilo que é de interesse da FPE e aquilo que é contra seus interesses. Apresentaremos também os principais argumentos apresentados nos pareceres dos relatores.

A proposta do Estatuto da Família é de autoria do deputado Anderson Ferreira (PR-PE) e tem por objetivo regulamentar e dar provimento ao art. 226 da CF/88, cujo *caput* diz: “A família, base da sociedade tem especial proteção do Estado”. O autor da lei assim se expressa:

“o fato é que não há políticas públicas efetivas voltadas especialmente à valorização da família e ao enfrentamento das questões complexas a que estão submetidas às famílias num contexto contemporâneo” (FERREIRA, 2013)

Desse modo, o objetivo principal do projeto é assegurar que haja políticas públicas voltadas para esse público específico da sociedade.

Onde começa a problemática da lei? Qual é a definição de família? Hoje, no Brasil, o conceito dessa palavra está em total disputa, principalmente, em uma disputa política, e esse projeto de lei é a canalização dessa disputa. O art. 2º do PL define entidade familiar como “núcleo social formado a partir da união entre *um homem e uma mulher*, por meio de casamento ou união estável, ou ainda por comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes”. Portanto, a definição de família está de acordo com o conceito defendido pela FPE, cuja concepção de família segue o padrão cristão: uma monogamia heterossexual. As principais críticas a essa concepção é a de que ela seria retrógrada e exclusivista, uma vez que a sociedade brasileira estaria passando por transformações e novos arranjos familiares estariam surgindo. Então, o conceito excluiria arranjos como: avós e netos, tios e sobrinhos, e principalmente casais homossexuais. A comunidade LGBT seria então grandemente afetada por essa concepção, uma vez que não estariam inclusas no direito de receber o provimento do Estado a partir dessa lei.

Além disso, há regulamentação visando ampliar o direito à tratamento diferenciado de saúde (art. 6º), como: dar prioridade de atendimento à família por parte de profissionais como Assistentes Sociais e Psicólogos quando existir ameaças a unidade familiar, principalmente quando esta ameaça for decorrente de álcool e drogas (art. 6º, §3º). O projeto também dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão nos currículos escolares de ensino Fundamental e Médio, a disciplina “Educação para Família” (art. 10). Aqui também é outro ponto de disputa, pois de acordo com a lei o ensino deveria ser feito mediante o conceito de família definido pelo projeto. Temos também a regulamentação de que o Dia Nacional de Valorização da Família, 21 de outubro, “deve ser celebrado nas escolas públicas e privadas com a promoção de atividades no âmbito escolar que fomentem as discussões contemporâneas sobre a importância da família no meio social” (art. 13). O projeto também propõe que haja prioridade na tramitação de processos judiciais e administrativos quando referentes a questões que coloquem em risco a entidade

familiar. E busca promover e aperfeiçoar a interdisciplinaridade de políticas voltadas ao combate da violência doméstica.

Estes são os pontos que consideramos relevantes a serem ressaltados, pois a mídia não traz esse tipo de informação. Existem mais fatores importantes que foram acrescentados nos pareceres dos relatores, mas que serão comentados em momento oportuno.

Passemos para a análise da tramitação do projeto. O regime de tramitação é ordinário e cabe apreciação conclusiva das comissões (art. 24, II, RICD)

Podemos dividir o projeto em dois momentos temporais distintos, os anos 2014 e 2015.

## **2014**

Em 2013, existem apenas dois eventos relevantes. A apresentação do projeto no dia 16 de outubro, e a designação de criação de uma Comissão Especial pelo então Presidente da Casa Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN) para avaliar o projeto que aconteceu no dia 30 de outubro. Este último ponto é de extrema relevância, vejamos o porquê.

A criação de uma Comissão Especial se dá por vários motivos<sup>68</sup>. O que nos interessa para este caso é que, na Câmara, matérias que toquem em temas pertencentes a mais de três comissões permanentes, deve-se criar uma Comissão Especial. No caso específico analisado, o Presidente da Câmara indicou que a matéria tocava nas seguintes comissões: Comissão de Direitos Humanos e Minorias, Comissão de Seguridade Social e Família, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Comissão de Educação e Comissão de Segurança Pública.

Como dito antes, a vantagem da comissão especial se dá pelo fato de que ela acelera o processo evitando obstruções. A comissão faz o “exame de mérito” e o “exame de constitucionalidade e juridicidade”. Desse modo, o projeto não precisa passar pela CCJC, que é a Comissão responsável por esses exames de qualquer projeto que tramite nas comissões permanentes. Com isso, a FPE teria a vantagem de acelerar o processo de tramitação do projeto e evitar, por exemplo, que, caso o projeto fosse analisado em uma comissão permanente e sendo aprovado, fosse rejeitado na CCJC no exame de constitucionalidade e juridicidade.

---

<sup>68</sup> Cf. art. 34, RICD.

Em 2014, temos a criação da comissão, em fevereiro, o qual estabeleceu-se que a comissão seria composta por 24 membros titulares<sup>69</sup>, com igual número de suplentes, sendo que o critério de distribuição das vagas deve ser o da proporcionalidade partidária. E a sua instalação, em abril, momento em que se iniciam os trabalhos definindo-se a Mesa Diretora da comissão mediante eleição pelos pares.

Fazendo uma análise da composição da Comissão no ano de 2014, temos os seguintes resultados: dos 24 membros titulares da Comissão, doze pertencem à FPE, dez não pertencem à FPE, e duas vagas estavam vazias, sendo que uma pertencia ao PSOL, e a outra ao bloco PV-PPS<sup>70</sup>. Somente pela quantidade de membros da FPE podemos perceber que tal frente domina o espaço político na discussão sobre o Estatuto da Família. A predominância de membros da frente em comissões desse tipo é uma estratégia no mínimo esperada. Uma das vantagens da Frente é que ela é composta por membros de uma diversidade de partidos, permitindo que, através do critério da proporcionalidade partidária, as vagas destinadas aos diversos partidos sejam ocupadas pelos membros da FPE. Esse caso mostra que é vantajoso - principalmente nos casos em que há algum tipo de consenso sobre a posição dos evangélicos - ter políticos ao longo de todo espectro ideológico.

Devemos também refletir sobre os dez parlamentares que não pertencem à FPE. Isso não significa que todos sejam contrários aos ideais da Frente. Apenas para exemplificar temos o caso do deputado Jair Bolsonaro (PP-RJ) que não pertence à FPE, mas também defende uma bandeira conservadora e, por isso, está de acordo com algumas de suas pautas. No caso deste Estatuto, o deputado apoia por completo a posição da Frente. Então, em hipótese com os doze deputados da FPE mais o deputado Jair Bolsonaro, temos treze deputados. Com esse número, é possível iniciar uma reunião deliberativa, cujo quórum mínimo exigido para se iniciar é maioria absoluta<sup>71</sup>, e é possível aprovar a medida já que tal número já constitui maioria.

---

<sup>69</sup> A definição do número de membros das Comissões Especiais se dá no momento de sua constituição (art. 33, §1 do RICD)

<sup>70</sup> Composição de 20 de dezembro de 2014, disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-6583-13-estatuto-da-familia/conheca-a-comissao/membros-da-comissao>>.

<sup>71</sup> Art. 47 da CF/88

Todos os cargos da Mesa Diretora da Comissão Especial foram ocupados por membros da FPE<sup>72</sup>. O relator designado pela Presidência da Comissão foi o deputado Ronaldo Fonseca (PROS-DF), também membro da FPE. O que percebemos que a FPE busca ocupar posições-chaves no processo.

A FPE dominou o número de vagas e todas as instâncias de poder na Comissão, mais a relatoria. Aqui há uma possibilidade de sucesso altíssima, pois todas as condições institucionais favorecem a FPE, tanto no sentido de alta capacidade de aprovação, e baixa capacidade de reprovação, pois há pouca força política dos contrários ao projeto e porque a Comissão tem poder terminativo. Ocupar esses espaços não só favorece a aprovação das medidas como funciona de excelente instrumento de obstrução de ideias e políticas contrárias aos interesses da Frente, analisaremos isso melhor posteriormente.

No dia 19 de maio de 2014, foi aberto o prazo de cinco sessões ordinárias para apresentação de emendas. O art. 119, inc. I do RICD, garante que qualquer deputado pode fazer emendas ao projeto. No dia 27, foi apresentada uma emenda pelo deputado Marcos Rogério (PDT-RO) que é membro da FPE. A emenda alteraria o art. 3º do PL ficando a redação da seguinte maneira: “É obrigação do Estado, da sociedade e do Poder Público em todos os níveis assegurar à entidade familiar a *efetivação do direito à vida desde a concepção*” (grifo nosso)<sup>73</sup>. A emenda tem o propósito claro de proibir o aborto, tema este que também é caro à FPE. O relator tem o poder de acatar ou não a emenda, e decidiu pela aceitação dela. Era de se esperar, uma vez o relator também partilha dos interesses da frente. O projeto de lei, em princípio, não tem por objetivo regular a questão do aborto, porém os parlamentares da FPE viram uma brecha e aproveitaram da sua capacidade de domínio sobre o projeto e incluíram mais um elemento de interesse da frente.

Nesse tempo que vai até a apresentação do parecer do relator, tivemos apenas dois requerimentos de realização de audiência pública para debate da matéria. Ambos os requerimentos foram feitos por membros da FPE, deputados João Campos (PSDB-GO), que foi eleito presidente da FPE em 2015, e Paulo Freire (PR-SP). Ambos os requerimentos foram

---

<sup>72</sup> Presidente: Leonardo Picciani (PMDB-RJ). 1º Vice: Silas Câmara (PSD-AM). 2º Vice: Anderson Ferreira. 3º Vice: Fátima Pelaes (PMDB-AP).

<sup>73</sup> Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1256901&filename=EMC+1/2014+PL658313+%3D%3E+PL+6583/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1256901&filename=EMC+1/2014+PL658313+%3D%3E+PL+6583/2013)>

aprovados. Em princípio, dois requerimentos são aparentemente insignificantes, porém veremos que em 2015 o número de requerimento desse tipo aumentará bastante.

Os deputados que discordavam do projeto tentaram “impedir” seu avanço apresentando requerimento feito pela deputada Erika Kokay (PT-DF) para apensamento do PL 2.285/2007, de autoria do deputado Sérgio Barradas Carneiro. Tal PL traz uma concepção de família diferente do que está disposto neste Estatuto. De acordo com o art. 3º do PL 2.285/2007 família é “*toda* comunhão de vida instituída com a finalidade de convivência familiar, *em qualquer de suas modalidades*” (grifos nosso). A concepção apresentada neste PL é uma concepção mais ampla de família. Como não há especificação de que tipo de modalidade ou arranjo seria possível, há margem para todo tipo possível de arranjo, sejam casais homossexuais, ou uma união de três ou mais pessoas. Além disso, no art. 7º, deste PL, há a diretriz de que o Estado promova o respeito à diversidade sexual. Percebemos, portanto, que as concepções de família nos PLs são divergentes. A estratégia da deputada Erika Kokay (PT-DF) seria de que se resgatasse tal PL e que se tentasse aprová-lo nessas circunstâncias. No dia 27 de novembro de 2014, o requerimento de apensamento foi rejeitado pela Mesa da Câmara<sup>74</sup>.

No dia 17 de novembro, foi apresentado o parecer do deputado Ronaldo Fonseca (PROS-DF). Vamos destacar os pontos mais relevantes do parecer. Para manter o conceito estabelecido na lei e não aceitar qualquer proposta divergente desta, o relator afirmou que uma lei infraconstitucional não pode alterar aquilo que está na Constituição Federal. Para ele, uma mudança no conceito de família deve ser feita mediante uma PEC. E quanto à decisão do STF sobre a constitucionalidade das uniões homoafetivas? O STF em decisão anterior<sup>75</sup> havia definido que uniões homoafetivas estariam inclusas no conceito de entidade familiar definido pela Constituição Federal, e assim teriam direito a gozar da legislação destinada à regular uniões estáveis e afins. Porém, o relator desconsidera tal decisão por alegar que a função do Judiciário é apenas aplicar a lei e não criar nova legislação, senda esta prerrogativa do Legislativo, mediante uma reinterpretação daquilo que está escrito, vejamos o que ele diz no relatório:

“O nosso voto não tem a pretensão de confrontar sistematicamente a decisão do STF, mas com todo respeito ao Excelso Tribunal, ficarei restrito ao mandamento

---

<sup>74</sup> O motivo da rejeição se deu porque o PL 2.285/2007 está tramitando apensado ao PL 674/2007. Este PL já teve seu exame de mérito aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família e na CCJC. Neste caso de acordo com o parágrafo único do art. 142 do RICD, a tramitação conjunta só é deferida caso a Comissão responsável por avaliar o PL não tenha se pronunciado pelo exame de mérito, mas isso já aconteceu.

<sup>75</sup> ADPF n. 132-RJ e ADI 4.277-DF

constitucional do art. 226 e seus parágrafos, por entender que a decisão de criar a “família homoafetiva” não foi interpretativa, mas inovou, criando lei, *data vênia*, usurpando prerrogativa do Congresso Nacional” (FONSECA, 2014, p. 8).

Portanto, o relator descarta a posição do STF nesse assunto. Os argumentos a favor do conceito como está na lei também se baseiam na questão da reprodução e garantia de proteção e desenvolvimento à novos cidadãos. O que caracterizaria o diferencial na monogamia heterossexual seria a capacidade de gerar novos cidadãos e estes deveriam receber atenção do Estado. Desse modo, “só deve haver especial proteção para aqueles que tiverem atributos diferenciados em prol da continuidade sustentável da própria sociedade” (*Idem*, p. 10).

Uma questão diferenciada é a possibilidade de internação compulsória de dependentes químicos. O relator afirma que se o dependente químico está afetando o bem estar e a unidade familiar, está previsto que o indivíduo seja internado.

No dia seguinte, foi aberto o prazo de cinco sessões para apresentação de emendas ao substitutivo. Foram apresentadas doze emendas, sendo onze emendas de autoria da deputada Erika Kokay (PT-DF) e uma do deputado Bacelar (PTN-BA).

As emendas apresentadas pela deputada Erika Kokay têm objetivos claros e bastante contrários aos interesses da FPE. As emendas se propõem a alterar o art. 1º, pedindo que se considere a decisão do STF sobre o direito dos casais homoafetivos; alterar o art. 2º, para mudar o conceito de família tornando-o mais amplo e incluindo toda diversidade de união; alterar o art. 3º buscando retirar a proibição de aborto; acrescentar o inc. X ao art. 4º que busca garantir um cuidado especial às pessoas com vulnerabilidade e vítimas de violência doméstica; alterar o art. 10 que inclui nos currículos escolares a disciplina “educação para família”, retirando tal disciplina e colocando no seu lugar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e aulas sobre violência doméstica e familiar; excluir o art. 13 que versa sobre a comemoração nas escolas do “Dia Nacional de Valorização da Família”; e excluir o art. 16 que fala sobre adoção e sobre o internamento compulsório de pessoas que fazem uso abusivo de drogas. A emenda de autoria do deputado Bacelar também busca alterar o art. 2º que versa sobre o conceito de família, também buscando um conceito mais amplo.

No dia 09 de dezembro, o relator rejeitou todas essas emendas. No ano de 2014, tivemos a apresentação de um Voto em Separado da deputada Manuela D’Ávila (PCdoB-RJ), contra a aprovação do projeto de lei. No fim de cada legislatura, todos os projetos de lei são arquivados, devendo ser feito requerimento para desarquivamento no ano seguinte.



O ano de 2014 não foi um ano tão agitado como será o de 2015, porém podemos observar a força da bancada na Comissão e a importância do papel da relatoria no momento de construção da lei. Esse cenário é interessante porque 2014 foi um ano eleitoral, e na nossa análise temos atores em posições claramente divergentes, como é o exemplo do relator Ronaldo Fonseca (PROS-DF) e da deputada Erika Kokay (PT-DF). As regras eleitorais para a Câmara dos Deputados permitem aos partidos realizarem coligações em busca de atingir o quórum eleitoral. Nesse ano de 2014, no Distrito Federal, tivemos a coligação dos partidos PT-PROS-PSC (existem mais partidos na coligação). O interessante em revelar esse fenômeno é que nesse projeto de lei, PROS e PSC estão em posições totalmente divergente do PT, mas na eleição estão juntos. O problema disso é que o eleitor ao votar em um candidato conservador do PROS ou PSC, ajuda a eleger um deputado progressista do PT, e o contrário também ocorre. Ou seja, apesar de posições políticas totalmente contrárias, os partidos se juntam buscando alcançar cadeiras.

## 2015

Em 2015, retoma-se o processo de tramitação. Foi feito o requerimento de desarquivamento do projeto. No ano de 2015, chegou à Presidência da Câmara dos Deputados o deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ). O mais importante nesse fato é que ele também é membro da FPE e partilha dos ideais da bancada. Pela primeira vez um membro da FPE chegou ao posto mais alto da Câmara dos Deputados. E, de acordo com o DIAP<sup>76</sup> (2014), a bancada evangélica contaria na nova legislatura com 75 deputados e três senadores. Assumir a Presidência da Câmara dá inúmeras vantagens à bancada. O Presidente é o responsável por definir a agenda de projetos a serem incluídos na Ordem do dia, juntamente com o Colégio de Líderes, além de ter a prerrogativa de definir para quais comissões um projeto de lei deve ir e de deferir ou não diversos requerimentos relacionados ao processo legislativo.

Em fevereiro, a Comissão Especial é criada, e em 05 de março é instalada com 27 membros, sendo que quinze membros pertencem à FPE e doze não pertencem. Em 2015, a Presidência da Comissão foi assumida pelo deputado Sóstenes Cavalcante<sup>77</sup> (PSD-RJ), 1º Vice:

---

<sup>76</sup> DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Radiografia do Novo Congresso Nacional 2015 – 2019. 2014, sobre a bancada evangélica, cf. p. 106 – 109.

<sup>77</sup> O deputado Sóstenes Cavalcante brigou pela Presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), porém a negociação dos líderes partidários era de que a Presidência da comissão deveria ser entregue ao deputado

Marco Feliciano (PSC-SP), 2º Vice: Rogério Marinho (PSDB-RN), 3º Vice: Silas Câmara (PSD-AM). Toda a Mesa é composta por membros da FPE, com exceção ao 3º Vice. Foi designado como relator do projeto o deputado Diego Garcia (PHS-PR), também membro da FPE.

O ano de 2015 se caracteriza por diversos requerimentos de audiência pública para realização tanto na Câmara dos Deputados quanto em outros estados. Ao todo foram feitos oito requerimentos, sendo que apenas um deles tem autoria de alguém que não é membro da FPE. Então, os membros da FPE dominaram os requerimentos pedindo maior debate sobre o projeto. Muitos desses requerimentos eram para que o projeto fosse debatido em outras unidades da federação. Isso evidencia que parlamentares buscaram mobilizar os setores de apoio e as bases eleitorais promovendo debates em seus estados.

No dia 1º de setembro, o relator Diego Garcia (PHS-PR) apresentou seu parecer<sup>78</sup>. Os argumentos apresentados são muito semelhantes aos do parecer de 2014, desse modo, não iremos nos alongar muito na explicação. O relator mantém o argumento de que o fator diferencial e característico das uniões heterossexuais monogâmicas é a capacidade reprodutiva. Estas deveriam receber atenção do Estado por dois motivos apresentados no art. 226 da Constituição. Primeiramente, que a família é *base da sociedade*. O relator entende que a Constituição atribui essa característica justamente porque o futuro dela depende da geração de novos seres humanos. Nas palavras do relator, tal expressão “traduz a ideia de condição de existência e subsistência” (GARCIA, 2015). Segundo, a família tem *especial proteção* do Estado. “A especial proteção deverá ser dada à situação constitutiva e necessária para a perpetuação da sociedade civil” (GARCIA, 2015). O relator também reitera o fator reprodutivo como o fundamental para garantir o direito de proteção às famílias. Além disso, ele afirma que a discriminação positiva feita pela Constituição deve ser mantida, pois se todos os tipos de arranjos (aqueles que não têm por objetivo a formação de novos cidadãos ou arranjos baseados em interesses de mero afeto) tiverem o direito de usufruir de especial proteção, ela deixa de ser especial e passa a ser geral. Pois o termo “especial” é por si só restritivo. A respeito da decisão do STF (comentada no relatório de 2014), o relator mantém a mesma posição do deputado anterior. Para o relator, o

---

do PT, Paulo Pimenta (RS). Assumir a Presidência da Comissão pode ter sido parte da negociação interna da câmara.

<sup>78</sup> Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1379862&filename=Tramitacao-PL+6583/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1379862&filename=Tramitacao-PL+6583/2013)>

Legislativo é o local de debates por excelência e detém a legitimidade da representação política. Desse modo, para ele, a atuação do STF afrontou as prerrogativas legislativas do Congresso.

No dia 3 de setembro abriu-se o prazo para emendas ao substitutivo. Apenas uma emenda foi apresentada pelo deputado Bacelar (PTN-BA). Esta, porém, foi rejeitada pelo relator. No dia 17 de setembro, a deputada Erika Kokay (PT-DF) e o deputado Marcelo Aguiar (DEM-SP) fazem um pedido de vista<sup>79</sup> conjuntamente, que faz que com que haja uma interrupção das discussões pelo prazo de duas sessões.

No dia 24 houve a reunião deliberativa a fim de votar o projeto. A deputada Erika Kokay apresentou seu Voto em Separado afirmando a rejeição do projeto. Além disso, os deputados: Glauber Braga (PSOL-RJ), Maria do Rosário (PT-RS), Bacelar (PTN-BA), Jô Moraes (PCdoB-MG) foram todos contrários ao projeto. Tivemos dezessete votos a favor do projeto. Como era de se esperar no quadro político apresentado acima, o projeto foi aprovado, ficando apenas a pendência de realização de votação de quatro destaques. Todos os destaques foram de autoria dos deputados contrários ao projeto. Desses quatro destaques, dois foram feitos para votar o art. 2º visando alterar o conceito de família definido pelo projeto com o objetivo de ampliar e incluir diversos arranjos. Outro destaque foi para votação do art. 3º que proíbe a realização de abortos, e o outro destaque tinha o objetivo reavaliar o art. 9º do substitutivo que estabelecia que “os pais têm direito a que seus filhos recebam a educação moral, sexual e religiosa que não esteja de desacordo com as convicções estabelecidas no âmbito familiar”. No dia 8 de outubro, os destaques foram votados e todos rejeitados. Vemos que, apesar de o projeto ser do interesse de aprovação da FPE, é possível a outros parlamentares fazerem emendas e assim aprovar medidas que são do seu interesse, o que é comum nos processos de tramitação de leis na Câmara. Porém, no caso da FPE, os deputados da frente detém uma alta capacidade de obstrução até mesmo dessas emendas. A análise dessa lei nos mostra que o projeto foi aprovado conforme os interesses da Frente, aprovando o que queriam e obstruindo o que era contrário aos seus interesses.

Os atores contrários ao projeto apresentaram um recurso pedindo a apreciação do plenário<sup>80</sup>, é necessária a assinatura de 10% (51) dos deputados, porém o recurso ainda não foi apreciado pelo Plenário. Há dificuldade de aprovação no projeto, a Presidência já disse que é contrária à proposta e o tema sofre resistência por parte da opinião pública.

---

<sup>79</sup> Cf. art. 57, XVI, RICD.

<sup>80</sup> Cf. art. 58, § 1º, RICD.

O que podemos observar na análise da tramitação desse projeto de lei é que a FPE emprega estratégias eficazes para aprovar suas medidas. A comissão especial foi composta majoritariamente pelos seus membros, os postos-chave também (como a Mesa Diretora da Comissão e a relatoria). Porém, o que nos chama atenção é a capacidade de obstrução desse tipo de atuação, pois as tentativas de se aprovarem medidas contrárias aos seus interesses ideais foram feitas, porém por ocuparem os postos-chaves conseguiram obstruir todas as tentativas. A FPE conseguiu dominar esse processo de tramitação e fazer valer seus interesses (até o presente momento).

Queremos evidenciar então quais foram os mecanismos utilizados pela FPE. Mecanismos de aprovação: ocupação dos postos-chaves do processo como a Mesa Diretora da Comissão e a relatoria; dispor de membros da própria frente na Comissão suficientes para cumprir exigências legais como quórum mínimo para deliberação; dispor de força suficiente em termos de quantidade de votos, já que a aprovação dos pareceres dependia de maioria simples. Mecanismos de obstrução: dispor do cargo de relator criou inúmeras barreiras para aprovação das medidas que eram contrárias aos seus interesses, como indeferir emendas ao projeto; a FPE dispunha de forças para rejeitar os destaques apresentados pelos deputados contrários aos seus interesses. E por fim, algo que nos chama atenção é que a FPE parece dispor de bom relacionamento com as lideranças partidárias, pois a indicação de membros para as comissões são requeridas pelos próprios parlamentares, mas também depende das lideranças partidárias e vimos que os deputados indicados majoritariamente eram membros da FPE. Soma-se a esse fato a característica de que a FPE dispõe de membros em vários partidos, o que garante ainda mais capacidade de indicação de vários membros às comissões, uma vez que as vagas são distribuídas aos partidos e as lideranças indicam o parlamentar que irá ocupá-las.

## 6.2 - PEC 99/2011 - Direito de Associações Religiosas proporem Adin e ADC

O principal motivo pelo qual decidimos estudar essa proposta de emenda à Constituição foi porque o deputado João Campos (PSDB-GO) foi eleito, este ano, Presidente da FPE e declarou que

“A nossa pauta é a pauta da família, da vida, do Estado laico, da ampla liberdade religiosa. Por isso vamos priorizar a aprovação da PEC 99/11 e do Estatuto do Nascituro. Além disso, sem prejuízo dos projetos nossos, estaremos muito vigilantes em relação aos projetos que contrariam nossos princípios, nossos valores, e que contrariam os interesses que nós defendemos”<sup>81</sup>

Por ser, então, um projeto de prioridade para a FPE, ainda que este não esteja relacionado diretamente com os temas do direito à vida ou da família tradicional, a proposta está ligada à defesa de liberdade religiosa, como veremos a seguir.

A PEC é de autoria do próprio João Campos, com apoio de vários parlamentares. Ela tem por objetivo acrescentar o inc. X no art. 103 da CF, incluindo *associações religiosas de âmbito nacional* no rol de instituições e organizações que detém o direito de apresentar Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) e Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC). Atualmente quem pode apresentar tais ações são: Presidente da República, Mesa do Senado, Mesa da Câmara, Mesa Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do DF, governadores de estado ou do DF, Procurador-Geral da República, Conselho Federal da OAB, partidos com representação no Congresso e confederações sindicais ou entidades de classe de caráter nacional. A justificativa apresentada pelo deputado se dá pela necessidade de defesa da liberdade, pois “os agentes estatais no exercício de suas funções públicas, muitas vezes se arvoram em legislar ou expedir normas sobre assuntos que interferem direta ou indiretamente no sistema de liberdade religiosa ou de culto nucleado na Constituição” (CAMPOS, 2011). Por isso haveria de se estender o direito às associações religiosas para que estas pudessem defender os seus direitos de liberdade em organizar as questões internas sem a interferência do Estado.

Questionar as implicações para esse tipo de concessão de direitos é essencial. A Adin é “o principal instrumento de contestação da vontade majoritária” (TAYLOR; DA ROS, 2008, p.

---

<sup>81</sup> Informação veiculada pelo Jornal da Câmara, ano 17, n. 3350, no dia 26/02/2015. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/Jornal/JC20150226.pdf>>

826). Portanto, é mais um recurso de que atores políticos dispõem para tentar evitar que uma determinada lei seja promulgada. Nesse sentido, a FPE estaria advogando às igrejas a capacidade de mais um recurso ou mecanismo de obstrução de leis.

Taylor e Da Ros (2008) levantam questionamentos sobre o uso desse tipo de instrumento e as implicações para o jogo político. Em princípio, a lógica parece simples de que atores insatisfeitos com a lei aprovada teriam mais uma instância para impedir o feito. Mas por que os atores “fariam uso dos tribunais mesmo quando suas chances de vitória são mínimas?” (*Idem*, p. 827). Esse questionamento tem caráter especial para os evangélicos porque o judiciário tem sido o órgão mais progressista entre os três poderes, e tem aprovado medidas totalmente contrárias aos interesses do grupo. Mariano (2015, p. 353) afirma que “representantes das minorias sexuais passaram a privilegiar a busca de resolução judicial – instância de poder percebida como política e moralmente mais progressista que o Legislativo – para suas demandas em detrimento da via parlamentar”. O Judiciário tem-se apresentado como palco de derrotas para os interesses evangélicos.

Uma das hipóteses explicativas, apresentado por Taylor e Da Ros (2008) para explicar o porque de entrar com pedido de Adin, estaria no fato de se ganhar visibilidade pública principalmente da mídia, caso este, que pode ajudar os evangélicos a mobilizarem seus apoiadores em manifestações ou até servindo de mecanismo para a eleição de mais deputados. Outra hipótese é que “os atores políticos podem fazer uso dos tribunais como *veto points* que lhe propiciam retardar ou impedir completamente a implementação de políticas públicas, ou desmerecê-las, ou ainda declarar sua oposição a elas” (TAYLOR; DA ROS, 2008, p. 827). Outra hipótese é a de que “se o custo de desafiar a política nos tribunais é relativamente baixo, há pouca razão para que os oponentes ao governo [ou à medida] não façam uso dessa tática” (*Idem*, p. 828). Nosso objetivo não é testar nenhuma das hipóteses, mas apenas apresentar como questionamentos viáveis da adoção desse tipo de medida por parte da FPE.

Passemos agora para a análise da tramitação da PEC.

A PEC foi apresentada no dia 19 de outubro de 2011. No dia 25 foi feita a conferência de assinaturas. Como já sabemos para poder dar iniciativa a uma PEC, é necessário 1/3 dos membros da Câmara, o que equivale a 171 deputados. Nessa legislatura, a FPE, ainda não registrada, dispunha de 68 membros. Em princípio, era de se esperar que os 68 deputados assinassem em favor da iniciativa, porém ao verificarmos a lista de assinaturas vemos que 26 deputados da frente não assinaram. Isso não significa necessariamente que eles sejam contrários

à matéria. Há uma diversidade de motivos para explicar o fenômeno, porém o número alto chama a atenção. Apesar disso, foram confirmadas 186 assinaturas, ou seja, houve uma certa folga com respeito ao mínimo de 171.

Dia 09 de novembro, a CCJC recebeu a matéria, e no dia 07 de dezembro foi indicado como relator o deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG). O parecer só foi apresentado no ano seguinte, dia 04 de junho. Houve um espaço de seis meses desde que o relator recebeu a missão de dar o parecer. Tal parecer está relacionado com os três aspectos de verificação que falamos no capítulo 4. Nesse sentido, o parecer: a) confirmou a legitimidade da iniciativa, ou seja, assinaturas conferem; b) não afeta nenhuma cláusula *pétrea*; c) não é uma matéria que foi rejeitada naquela sessão legislativa. O voto do relator então é de admissibilidade da proposta.

No dia 27 de março de 2013, houve reunião deliberativa e o parecer foi aprovado pela CCJC. A partir daí o projeto volta à Mesa da Câmara, que é responsável por criar uma Comissão Especial para analisar a PEC. Em 2013, a comissão chegou a ser criada e instalada, porém os trabalhos não deram frutos. No final de 2014, fim de legislatura, a proposta foi arquivada.

Em 2015, o próprio João Campos fez um requerimento solicitando o desarquivamento, e no dia 26 de fevereiro, mesmo dia em que a notícia foi anunciada, solicitou a criação da comissão especial. No dia 12 de março, a comissão foi criada, porém instalada somente no dia 1º de julho, cerca de quatro meses depois.

Ao ser instalada, começam-se os trabalhos. Para a Presidência da Comissão foi eleito o deputado Ronaldo Fonseca (PROS-DF), membro da FPE e que foi relator no ano de 2014 do Estatuto da Família. E o vice foi Lucio Mosquini (PMDB-RO), não é membro da FPE. Como relator foi indicado o deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG), o mesmo que avaliou o mérito na CCJC. A comissão era composta de 27 membros, segundo indicação do Presidente da Câmara, nesse caso, Eduardo Cunha, membro da FPE. A FPE dispunha de catorze deputados nessa comissão. Com esse número a FPE era capaz de cumprir a exigência de quórum para deliberação que é maioria absoluta. E também é capaz de ter votos suficientes para aprovação do parecer, caso este seja favorável. Neste mesmo dia os parlamentares tinham um prazo de dez sessões para apresentarem uma emenda.

No dia 06 de agosto, foi encerrado o prazo para emendas e foi apresentada uma emenda. Tal emenda foi do próprio João Campos (PSDB-GO). Ele acrescentou mais um inciso<sup>82</sup> ao artigo

---

<sup>82</sup> Esse tipo de emenda, que acrescenta algo a Constituição, é equivalente a uma outra PEC, o que necessitaria das 171 assinaturas. As assinaturas foram confirmadas, podendo-se validar a emenda.

103 da CF que será alterado, nesse sentido seria incluso *entidade nacional representativa dos Municípios*. Com isso, os municípios através dessa entidade poderiam entrar com Adin questionando alguma decisão perante o STF.

No dia 29 de setembro, foi requerido maior prazo para avaliação da matéria na comissão. A Mesa Diretora da Câmara concedeu. Um mês depois, no dia 28 de outubro o parecer é apresentado à Comissão. O voto do relator é favorável à PEC. Ele justifica isso afirmando a importância da religião na vida do brasileiro, não só da religiosidade em si, mas também das associações religiosas. Os instrumentos de Adin e ADC “são instrumentos constitucionais criados com a finalidade específica de defender o povo, o cidadão e as organizações sociais de um modo geral” (ANDRADA, 2015, p. 5) e, por isso, concedê-los às entidades religiosas é ampliar o rol de “setores significativos da vida social (...), [pois] ignorar a importância, a presença, a atuação e a influência dos movimentos religiosos da sociedade é, na verdade, não levar em conta um dos elementos decisivos e primordiais para a vida do cidadão” (*Idem*, p. 6).

Com referência à emenda apresentada, incluindo uma entidade que representa os municípios com a capacidade de apresentar Adin, o relator se diz favorável e oportuno que se faça isso. O relator destaca a importância do município para a vida cotidiana do cidadão, vejamos:

“O município constitui de fato a célula básica da vida do país, é no município onde o cidadão reside, é nele que se desenvolvem as atividades econômicas que, junto com os demais entes da federação, vão construir a riqueza que possibilita o desenvolvimento e o crescimento da nação e permiti que o povo consiga o seu bem estar” (*Idem*, p. 7)

Portanto, o parecer do relator se diz favorável. No dia 04 de novembro, houve reunião deliberativa e o parecer foi aprovado. Agora o projeto vai para apreciação do Plenário, sendo necessária a aprovação de pelo menos 3/5 dos votos, o que equivale a 308 votos, sendo necessário também dois turnos de votação. Depois segue para o Senado seguindo mesmo procedimento, com exceção da comissão especial que não existe na Casa, a análise é feita pela CCJ: dois turnos de votação e mínimo de 3/5 dos votos para aprovação.

Acreditamos que a inclusão da emenda sobre os Municípios aumenta em muito as chances de aprovação da PEC, concedendo assim, o direito de associações religiosas entrarem com pedido de Adin e ADC. Vejamos como isso pode ser explicado. Em uma situação hipotética teríamos três tipos de deputados: a) favorável ao direito das associações religiosas, b) contrário ao direito das associações religiosas e c) indiferente a esta matéria. Com a inclusão da emenda,



podemos crer que muitos deputados que eram indiferentes à matéria, e que nesse caso, são interessados na emenda, podem agora ter motivos para votar pela aprovação da PEC. Temos bons motivos para crer que os deputados são interessados na emenda, pois todos os deputados, com exceção da bancada do DF, têm seu eleitorado vivendo em municípios, pois todos os estados são compostos de municípios. Desse modo, 505 deputados têm seu eleitorado morando em municípios, portanto pressupondo que o interesse dos deputados é a reeleição, podemos dizer que há muito interesse na aprovação da matéria. Nesse sentido, há grande chance de que muitos dos deputados que são indiferentes à questão religiosa, votariam pela aprovação da PEC por causa da questão dos municípios. Além disso, deputados que são contra a questão das associações religiosas podem ao comparar seus interesses em aprovar a medida sobre os municípios, concluir que é mais vantajoso votar pela aprovação da PEC.

O que podemos concluir dessa análise é que a FPE usou novamente a estratégia de dispor de forças suficiente na comissão especial e assim conseguiu aprovar a matéria sem dificuldades. Além disso, ocupou postos-chave como a Presidência da Comissão. Acreditamos que a inovação estaria na emenda. Nesse sentido, uma emenda seria a estratégia para a obtenção de apoio político para aprovação dos interesses da FPE.

### **6.3 - Estatuto do Nascituro – PL 478/2007**

*“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”*

*Art. 226 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.*

O Estatuto do Nascituro<sup>83</sup> foi escolhido por nós por ser um dos principais temas de defesa da FPE e porque, como explicitamos na análise da PEC 99/2011, o deputado João Campos

---

<sup>83</sup> Apensados a este Estatuto estão os PLs: 489/2007; 3.748/2008; 1.763/2007; 1.085/2011; 8.116/2014. Entre estes, um é de autoria de um membro da FPE.

(PSDB-GO), atual presidente da frente, declarou este ano que este Estatuto seria um dos projetos com prioridade para a busca de aprovação. A estrutura de análise segue o mesmo esquema das demais.

O projeto de lei é de autoria dos deputados Luiz Bassuma (PT-BA) e Miguel Martini (PHS-MG). Nenhum dos dois é membro da FPE<sup>84</sup>. O objetivo do projeto é garantir ao nascituro que ele disponha de proteção do Estado e da sociedade para se desenvolver e nascer.

O conceito de nascituro está nos art. 2º e 3º do projeto em que se diz que “nascituro é o ser humano concebido, mas ainda não nascido” e que “sua natureza humana é reconhecida desde a concepção”. O conceito é fundamental porque, ao estabelecer que o nascituro seja entendido desde a concepção, fica proibido o aborto a qualquer tempo da gestação. Alguns projetos que são favoráveis ao aborto, geralmente, estabelecem um tempo no qual isso seria permitido, por exemplo, até o terceiro mês.

O projeto dispõe sobre diversos direitos do nascituro como igualdade de atendimento como de crianças no SUS (art. 8º). Regula a proibição de qualquer tipo de discriminação ou tentativas de prejudicá-lo em situações motivadas pela raça, idade, etnia, sexo, deficiência física ou mental (art. 9º), além de garantir o direito a realização de pré-natal seguro para a mãe e o bebê (art. 11).

O tema mais controverso do projeto estaria no art. 13. O dispositivo busca regulamentar os casos de violência sexual. Primeiramente, estaria proibido para a mãe abortar a criança nesse caso, pois “o nascituro (...) não sofrerá qualquer discriminação ou restrição de direitos”. Segundo, deve ter prioridade em exames de pré-natal, dispondo a gestante do direito de acompanhamento psicológico. Terceiro, o nascituro e a mãe teriam direito a uma pensão alimentícia equivalente a um salário mínimo, devendo ser paga pelo genitor (estuprador) e, quando não encontrado, a responsabilidade é do Estado. Esse foi o ponto mais polêmico nas discussões da sociedade. Grupos feministas chamaram esse dispositivo de bolsa-estupro. Quarto, caso a mãe não queira criar a criança, esta deve ter prioridade nos casos de adoção.

---

<sup>84</sup> Cf. lista de membros da FPE (52ª Legislatura) em Baptista (2009).

A punição para os casos de aborto varia de um a três anos, a depender do caso, podendo ser punida a mãe, algum profissional que realizar o aborto, ou pessoas que induzirem a mãe a essa prática, entre outros casos.

Passemos então à análise da tramitação. O regime de tramitação é ordinário e sujeita à apreciação do Plenário.

No dia 19 de março de 2007, o projeto foi apresentado em Plenário. No dia 30 do mesmo mês, foi recebido pela CSSF. No dia 04 de junho foi designada como relatora a deputada Solange Almeida (PMDB-RJ), que não é membro da FPE, mas é membro da Frente Parlamentar pelo Direito à Vida. No dia 06 de agosto de 2008, foi apensado ao projeto o PL 3.748/2008 que “autoriza o poder Executivo a conceder pensão à mãe que mantenha a criança nascida de gravidez decorrente de estupro”. Por causa disso, a matéria agora deve passar pela CFT, pois esta comissão é responsável por avaliar todos os projetos que impliquem em aumento de despesas para o Estado. Com isso, cria-se mais uma instância de veto, dificultando a aprovação de uma medida. Em princípio, este seria um ponto desfavorável à FPE, pois atrasaria o processo, mas como veremos isso não implicou em dificuldades para a frente, na CFT.

No dia 26 de novembro de 2009, foi apresentado o parecer. O que chama a atenção é que o projeto ficou mais de dois anos parado nas mãos da relatora. Pelo visto não era um tema prioritário naquele momento ou então era considerado polêmico demais. Neste parecer, a deputada apresenta algumas modificações na lei, as quais iremos ressaltar aquelas que consideramos mais relevantes. A relatora reafirma a ideia de que o nascituro dispõe de direitos desde a concepção. Ela procura fazer algumas alterações na lei. Altera-se o art. 2º que fala do nascituro, “ainda que gerado *in vitro* e mesmo antes de sua transferência para o útero materno” (ALMEIDA, 2009, p. 4) para que a lei possa proibir a clonagem, algo não estava disposto no projeto. No art. 13, consoante aos casos de “violência sexual”, a relatora propõe que se retire esse termo e coloque “estupro”, pois o primeiro é um conceito mais amplo, e o segundo estaria de acordo com o art. 128, II, do código penal. Além disso, ela retira a prioridade de realização de exames de pré-natal e de adoção de crianças fruto de estupro, pois “não vislumbramos razão de prioridade em face de outras crianças” (*Idem*, p. 6). A relatora também retira a responsabilidade do Estado de pagar uma pensão alimentícia, nos casos que o genitor (estuprador) não é encontrado. Em princípio, a responsabilidade recai sobre o estuprador, mas o § 2º diz o seguinte:

“Na hipótese de a mãe vítima de estupro não dispor de meios econômicos suficientes para cuidar da vida, da saúde do desenvolvimento e da educação da criança, o Estado arcará com os custos respectivos até que venha a ser identificado e responsabilizado por pensão o genitor ou venha a ser adotada a criança, se assim for da vontade da mãe”.

Além disso, a relatora retira os artigos 22 a 31, que dispunham sobre a pena a ser cumprida por quem desobedecesse a lei, e nesse caso o projeto perde seu caráter de Estatuto. Sobre os projetos apensados a este (PL 489/07; PL 1.763/07; PL 3.748/08), a relatora rejeitou, uma vez que com a nova redação e apresentação de um substitutivo, tais projetos estariam sendo contemplados. O voto da relatora é favorável ao projeto.

No dia 09 de dezembro, houve reunião deliberativa, porém o projeto foi retirado de pauta pela relatora. No ano seguinte, 2010, no dia 17 de março, houve outra reunião deliberativa, e novamente o projeto foi retirado de pauta a requerimento da deputada Sueli Vidigal<sup>85</sup> (PDT-ES). No dia 22 de março, o projeto é devolvido à relatora. Dois dias depois, a relatora apresenta um novo parecer, sem alterações na lei, porém sendo favorável aos projetos apensados.

No dia 14 de abril houve uma reunião deliberativa, mas o projeto foi retirado de pauta por requerimento do deputado José Linhares (PP-CE). No dia 05 de maio, houve outra reunião deliberativa, e novamente o projeto foi retirado de pauta por requerimento da deputada Jô Moraes (PCdoB-MG) e do deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS). Nesse dia, o deputado Paes de Lira (PTC-SP) apresentou voto em separado contrário o requerimento de retirada de pauta, alegando o seguinte:

“É claro o seu propósito: impedir que uma matéria de elevada relevância para o país seja votada nesta legislatura, condenando-a ao arquivo. A iniciativa, se bem que regimental, eiva-se de equívoco e de malícia. Atenta contra a defesa dos inocentes no ventre materno”

Até esse momento, o que podemos perceber é que o projeto sofreu diversas tentativas de obstrução. Os deputados contrários ao projeto tentavam barrá-lo, e como explica Paes de Lira, tinha por objetivo atrasar sua tramitação, pois o ano de 2010 é fim de legislatura. Quando se finda uma legislatura todos os projetos de lei são automaticamente arquivados, podendo ser desarquivados no ano seguinte, a requerimento do autor ou dos autores.

---

<sup>85</sup> Esta deputada é autora do PL 3.748/2008, apensado ao Estatuto, que autoriza o Executivo a dar pensão para mulheres que tiverem filhos fruto de estupro.

No dia 12 de maio, os deputados Darcísio Perondi (PMDB-RS) que já havia feito requerimento de retirada de pauta, o deputado Dr. Paulo César (PR-RJ) e o deputado Takayama (PSC-PR), membro da FPE, entraram com pedida de vista, o que adia a reunião deliberativa em duas sessões.

No dia 19 de maio, houve reunião deliberativa e o projeto foi finalmente votado. O site *Portal da Família* apresenta uma descrição do que ocorreu naquela reunião<sup>86</sup>. O site da Câmara nos informa que a sessão durou mais quatro horas, mostrando-se uma dificuldade enorme de votar a matéria<sup>87</sup>. De início, o deputado Darcísio Pereira pediu verificação de quórum com objetivo de derrubar a sessão. Porém, a sessão teve início. De acordo com a ata da reunião<sup>88</sup>, estavam presentes 44 deputados, entre eles: 21 titulares e 23 suplentes. Entre eles, seis deputados da FPE estavam presentes. No meio da sessão, foi feito requerimento de encerramento da discussão<sup>89</sup> a pedido José Linhares (PP-CE), porém o requerimento deve ser aprovado no plenário da comissão. Foi rejeitado. O projeto foi votado. O site da câmara não nos informa quem e quantos votos foram favoráveis a proposta. O site *portal da familia* apresenta o resultado de dezessete votos favoráveis e sete contrários. O site da Câmara nos indica quem foram os deputados que votaram contra: Darcísio Perondi (PMDB-RJ), apresentando voto em separado; Dr. Rosinha (PT-PR); Henrique Fontana (PT-RS); Arlindo Chinaglia (PT-SP); Rita Camata (PMDB-ES); Jô Moraes (PCdoB-MG); Pepe Vargas (PT-RS).

A relatora apresentou voto favorável com complementação de voto. O art. 13, que é o que regula os casos de estupro, deveria ser acrescentado ao texto “ressalvados o disposto no Art. 128 do Código Penal Brasileiro”. Com isso, os abortos que a lei previa como permitidos nos casos de estupro e alto risco de vida à mãe, são mantidos na lei. Nesse caso, todos os direitos ao nascituro dispostos na lei se mantêm, mas se a gestante optar pelo aborto, ela nem o médico serão punidos.

O que podemos perceber até aqui é que o projeto sofreu muitas dificuldades para ser aprovado. Os membros da FPE não aparecem como protagonistas da cena. Vale lembrar que a defesa da proibição do aborto não é uma bandeira exclusiva da FPE, outros setores, como a bancada católica, também advogam a causa. Os deputados contrários à proposta apresentaram vários mecanismos de obstrução como: retirar a matéria da pauta, requerimento para verificação

---

<sup>86</sup> Descrição da reunião, disponível em: < <http://www.portaldafamilia.org/datas/nascituro/estatutonascituro02.shtml>>

<sup>87</sup> Comissão de Seguridade aprova o Estatuto do Nascituro, disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITOS-HUMANOS/148018-COMISSAO-DE-SEGURIDADE-APROVA-ESTATUTO-DO-NASCITURO.html>>

<sup>88</sup> Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/770402.htm>>

<sup>89</sup> Cf. art. 57, VII combinado com art. 117, XI, RICD.

de quórum, pedidos de vista e fizeram pressão para alteração de partes do texto, como garantir que mulheres que praticassem aborto por causa de estupro não sejam punidas, nem o médico que o praticar.

O projeto segue a para CFT, pois se trata de projeto que implique em despesa para o Estado, sendo a atribuição da comissão julgar se há “adequação financeira e orçamentária”. No dia 20 de maio foi recebido pela CFT. Foi designado relator por três vezes, porém nenhum dos relatores apresentaram parecer, são eles: José Guimarães (PT-CE), Cláudio Puty (PT-PA) e Jean Wyllis (PSOL-RJ). Então, já no ano de 2012, no dia 06 de abril, foi indicado como relator o deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), membro da FPE. No dia 24 de maio, o relator apresentou seu parecer dando voto favorável, ou seja, dizendo que há “adequação financeira e orçamentária” para o projeto. No dia 22 de maio, os deputados Afonso Florence, Cláudio Puty, Devanir Ribeiro e João Dado apresentaram pedido de vista conjunta. No dia 05 de Junho, houve reunião deliberativa e o projeto foi aprovado. Os votos contrários vieram dos deputados: Devanir Ribeiro (PT-SP), Pedro Eugênio (PT-PE), Afonso Florence (PT-BA), Erika Kokay (PT-DF), Cláudio Puty (PT-PA), deputado este que foi designado como relator, mas não apresentou parecer, e Assis Carvalho (PT-PI).

A tramitação na CFT, apesar de longa, não sofreu os reveses da CSSF. Chama atenção que todos os deputados contrários à matéria são do PT. O projeto foi encaminhado à CCJC.

Atualmente o projeto está parado na Câmara. No dia 08 de abril de 2014, foi designado relator deputado Sergio Zveiter (PSD-RJ), porém este devolveu o projeto sem apresentar parecer. Então, no dia 23 de junho de 2015, foi designado relator deputado Marcos Rogério (PDT-RO), membro da FPE.

O projeto estudado é um caso de tramitação que passa pelas diversas comissões na Câmara. Falta ainda passar pelo Plenário, e depois deve passar pelas instâncias do Senado. O projeto sofreu diversas tentativas de ser obstruído, pelos deputados contrários e a FPE não se apresentou como um dos atores principais. Algumas questões podem ser feitas pelo que vimos na tramitação. Por que será que os deputados contrários não aceitaram participar como relatores do projeto na CFT? O deputado Cláudio Puty (PT-BA) votou contra o projeto, e o deputado Jan Wyllis (PSOL-RJ) é uma das principais figuras políticas que advoga causas contrárias aos interesses da FPE. A relatoria é um posto-chave e os deputados poderiam ter assumido o posto e apresentado parecer contrário à medida, ou até mesmo modificar a proposta e apresentar novo substitutivo, porém isso não ocorreu, posteriormente assumiu a função um membro da FPE.

Por fim, vale arrematar os principais mecanismos de obstrução que foram utilizados pelos deputados contrários à medida: retirar a matéria da pauta, requerimento para verificação de quórum, pedidos de vista, com destaque para a primeira delas, instrumento bastante utilizado, além da relatora que apesar de favorável, fez algumas mudanças para ceder à pressão dos deputados contrários, sendo a principal delas a alteração no art. 13 do projeto, permitindo alguns casos de abortamento, algo que já está atualmente prescrito em lei.

#### **6.4 - Lei Menino Bernardo – “Lei da Palmada” – Lei 13.010/2014**

*“Filhos, obedeei a vossos pais no Senhor, pois isto é justo. (...) E vós, pais, não provoqueeis vossos filhos à ira, mas criai-os na disciplina e na admoestação do Senhor”*

*Efésio, cap. 6, vers. 1 e 4*

O objetivo de escolhermos essa lei se dá porque tal lei sofreu tentativas de obstrução por uma parte dos deputados da FPE. Queremos avaliar essas tentativas. O diferencial deste caso se dá porque o projeto foi transformado em lei, e se trata de um projeto de autoria do Executivo, ator este muito importante no processo legislativo brasileiro, e que na medida do possível tentaremos identificar a atuação do Executivo para promover a aprovação da medida.

A lei tem objetivos bem claros dispostos no projeto, o escopo é proibir qualquer tipo de castigo corporal ou violência física ou verbal como método de educação ou disciplina para as crianças. A lei objetiva alterar o ECA<sup>90</sup>. O texto então passaria a vigorar da seguinte maneira:

*“Art. 17-A. A criança e o adolescente têm o direito de serem educados e cuidados pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar, tratar, educar ou vigiar, sem o uso de castigo corporal ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação, ou qualquer outro pretexto”(grifos meus).*

A justificativa do Executivo se dá porque não haveria necessidade de se educar a criança usando castigos corporais. Para eles, o que tais castigos fazem é denegrir a criança gerando distúrbios diversos. A lei é fruto de um dos objetivos do PNDH-3, programa este, que gerou inúmeras

---

<sup>90</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/1990

polêmicas entre os evangélicos e os grupos de esquerda, como vimos no capítulo 1<sup>91</sup>. No documento do PNDH-3, diretriz 8, objetivo estratégico III, ação programática está: “Propor marco legal para a abolição das práticas de castigos físicos e corporais contra crianças e adolescentes”.

As diretrizes proibindo a violência já estavam prescritas no art. 227 da CF, e no art. 5º do ECA. Porém, o Executivo achou por bem delimitar o que seria “violência” e assim proibiu qualquer “castigo corporal”. O Projeto de lei define castigo corporal como: “ação de natureza disciplinar ou punitiva com o uso da força física que resulte em dor ou lesão à criança ou adolescente”.

Passemos para análise da tramitação

No dia 16 de julho de 2010, a proposta foi apresentada em Plenário como PL 7.672/2010. No dia 28, a Mesa despachou para a CSSF, CEC e CCJC, com apreciação conclusiva pela CCJC, e em regime de tramitação de prioridade<sup>92</sup>. Dia 09 de agosto, o Presidente da CDHM apresentou requerimento para despachar a matéria para apreciação daquela comissão. No dia 13 de dezembro, o requerimento foi deferido. Com uma inclusão de mais uma comissão, passa-se a ter quatro comissões para avaliar a matéria, nesses casos, cria-se comissão especial.

Esta foi criada no dia 05 de junho de 2011. Com 26 membros titulares e igual número de suplentes. A FPE dispunha de seis membros entre os titulares. Presidente da comissão: Erika Kokay (PT-DF), 1º vice: Liliam de Sá (PROS-RJ), membra da FPE, 2º vice: Eduardo Barbosa (PSDB-MG), 3º vice: Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-RO). Designada como relatora Teresa Surita (PMDB-RR). Nos meses de setembro e outubro a relatora entrou com seis requerimentos de audiência pública para discutir o tema.

No dia 05 de outubro, abriu-se prazo para emendas. No dia 19, findou-se o prazo e foi apresentada uma emenda do deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG). O objetivo da emenda era dar prioridade de atendimento e elaboração de políticas públicas para crianças com deficiência. No dia 28 de novembro foi apresentado o parecer, com as seguintes considerações: a relatora ressaltou que os castigos colocam o uso da força em prioridade ao diálogo com a criança. Além disso, ela afirma não haver estudos que comprovem que o uso da força criou indivíduos melhores, mas que pelo contrário estudos indicam que, na verdade, indivíduos tendem a piorar.

---

<sup>91</sup> Cf. Eleições de 2010.

<sup>92</sup> Existem três tipos básicos de tramitação: urgência, prioridade e ordinário. Nessa ordem, as matérias são analisadas. Cf. art. 159, §1º, RICD.



Com relação ao modo em que deve ser interpretada a lei, a relatora reconhece que muitos acreditam que uma “palmadinha” não seria contemplada/proibida pelo projeto, uma vez que esse tipo de atitude não seria nociva à criança. Ela, porém, discorda dessa visão e acredita que se deve investir em campanhas educativas. Ela afirma que existem poucas estatísticas contendo informação sobre o uso de castigo nas crianças, e dentre as pesquisas que existem fica difícil dimensionar tais castigos. Ela afirma que a mera aprovação da lei não mudará a cultura do brasileiro e que por isso será necessário fazer campanhas educativas. Ela cita que já havia um projeto de lei em tramitação de mesmo teor que esse que estava parado na Câmara, o PL 2.654/2003. Sobre a emenda apresentada a relatora se diz favorável. Conquanto a este projeto, ela vota favorável à medida.

No dia 14 de dezembro, houve reunião deliberativa e o parecer foi aprovado por unanimidade. Como se trata de comissão especial, esta detém poder conclusivo, no caso deste PL. Abre-se um prazo para se questionar a decisão e pedir apreciação do Plenário, basta a assinatura de um décimo dos deputados<sup>93</sup>. Foram apresentados seis requerimentos pedindo apreciação do Plenário, com autoria dos seguintes deputados: Jair Bolsonaro (PP-RJ), Augusto Coutinho (DEM-PE), Sandes Júnior (PP-GO), José Otávio Germano (PP-RS), Paulo Freire (PR-SP) e Marcos Rogério (PDT-RO), sendo estes dois últimos membros da FPE.

O deputado Lelo Coimbra (PMDB-ES) entrou com requerimento que retira os recursos acima apresentados, conforme o art. 104, § 2º, RICD. No dia 07 de maio, a Mesa deferiu o pedido do deputado, tendo-se anulado tais pedidos, a matéria é considerada aprovada e segue-se para as próximas instâncias. Porém no dia 10, o deputado Jair Bolsonaro entrou com recurso contra o requerimento do deputado Lelo Coimbra, com base nos art. 102, §§ 1º e 2º e no art. 104, §§2º e 4º, RICD. Nos dispositivos alegados pelo deputado Jair Bolsonaro, a retirada de proposição se dá pelo próprio autor, ainda que necessite de assinatura de metade mais dos assinantes da proposição. No dia 21, o Presidente da Casa alegou ter bem fundamentado o deferimento do recurso de Lelo Coimbra, indeferindo o pedido de Jair Bolsonaro.

Este momento de se pedir recurso contra a decisão conclusiva das comissões é um mecanismo de obstrução por excelência, pois os atores contrários ao projeto podem conseguir formar alianças no Plenário e derrubar a proposta, ou se não, pelo menos, atrasar o processo. O mecanismo foi bastante utilizado, foram feitos seis requerimentos, porém o deputado Lelo

---

<sup>93</sup> Cf. art. 58, §1, com art. 132, §2, RICD.

Coimbra, ao entrar com recurso para retirar tais requerimentos se utiliza de um mecanismo para remediar um mecanismo de obstrução. O único deputado a questionar foi Jair Bolsonaro, o que aparentemente houve divergência de interpretação entre o deputado e a Presidência da Casa. Nesse caso, a força da Presidência acaba se “sobrepondo”, o que mostra a força do cargo. Se nessa época o presidente fosse, o atual Eduardo Cunha (PMDB-RJ), talvez a situação tivesse sido diferente e a matéria tivesse ido ao Plenário.

No dia 14 de maio de 2012, a matéria é recebida pela CCJC para redação final do texto. No dia 24, foi designado Alessandro Molon (PT-RJ) como relator. A partir de agora as reuniões deliberativa serão marcadas pela dificuldade de aprovação da redação final. No dia 26 de junho, a matéria é retirada de pauta a requerimento dos deputados Onofre Santo Agostini (PSD-SC) e Marcos Rogério (PDT-RO), sendo este membro da FPE, a sessão foi encerrada por falta de quórum. No dia 04 de dezembro, seis meses depois, na reunião deliberativa houve requerimento de retirada de pauta feita pelos deputados Ronaldo Fonseca (PROS-DF), Marcos Rogério (PDT-GO), Anthony Garotinho (PR-RJ), todos da FPE. No dia seguinte o deputado Marcos Rogério apresentou uma reclamação à Mesa. O teor da reclamação se dá, porque para o deputado a matéria deve ir a Plenário. Ele afirma isso com base no art. 24, II, “e” do RICD que diz que matérias em relação às quais se vedam leis delegadas (art. 68, §1º, CF) devem ser apreciadas pelo Plenário, que é o caso do projeto que está sendo analisado. No dia 17, o Presidente da Casa deixou de conhecer a reclamação do deputado.

No ano seguinte, 2013, no dia 10 de julho, o deputado Onofre Agostini fez um requerimento pedindo que o Presidente da Casa reconsiderasse a reclamação apresentada pelo deputado Marcos Rogério, porém no dia 16 o requerimento foi indeferido. Dia 13 de agosto, Edson Silva pediu vista. No dia 20, a matéria foi retirada de pauta por acordo dos líderes. No dia 02 de outubro, em outra reunião deliberativa a matéria foi retirada de pauta novamente por requerimento do deputado Arnaldo Faria de Sá, e a sessão encerrada por falta de quórum. No dia 16 de outubro, Marcos Rogério apresenta seu voto em separado. O deputado alega que o projeto é inconstitucional, pois não está passando pelo devido procedimento legislativo.

No dia 21 de maio de 2014, a matéria foi aprovada.

O que podemos observar foi que a FPE utilizou do requerimento para verificação de quórum para obstruir o processo. Sem quórum não há deliberação. Lopes (2013) nos informa o seguinte:

“Segundo a assessoria do deputado Alessandro Molon, todas as vezes que o texto entra na pauta de votações da comissão, integrantes da "frente evangélica" solicitam verificação de quórum, ou seja, a contagem do número de deputados presentes. Como o número sempre se encontra inferior ao mínimo necessário para a aprovação do texto, a sessão é cancelada e a pauta de votações acaba trancada” (LOPES, 2013, p. 95).

Como observamos, ainda que a FPE não tenha conseguido arquivar o processo, eles atrasaram a matéria na CCJC durante dois anos. Os membros da FPE discordavam do texto e da lei porque acreditavam que o texto interferia na liberdade de os pais educarem seus filhos, e não cabendo ao Estado definir como isto deve ser feito. É importante mencionar que a FPE não era homogênea com relação à matéria. Uma matéria da *GI*<sup>94</sup> nos informa que a deputada Liliam de Sá (PROS-RJ) que é membra da FPE e que foi 1º vice na comissão especial que avaliou a lei, se dizia favorável a projeto.

A matéria foi enviada ao Senado no dia 28 de maio. No dia 26 de junho, o projeto foi enviado para a sanção do Presidente. Este vetou parcialmente, e o Congresso Nacional manteve o veto. O projeto foi transformado na Lei 13.010/2014, conhecida como Lei Menino Bernardo.

Observamos nessa análise que o principal instrumento de obstrução utilizado pela FPE foi o de verificação de quórum e os pedidos de retirada de pauta. Com isso, conseguiu derrubar algumas sessões e atrasar o processo. Os deputados da FPE e demais deputados contrários ao projeto reclamaram muito, pois queriam a apreciação do Plenário. Porém, a presidência da Casa foi relutante em não aceitar o requerimento dos deputados.

---

<sup>94</sup> PASSARINHO, Nathalia. Divergência com bancada evangélica adia votação da 'Lei da Palmada'. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/12/divergencia-com-bancada-evangelica-adia-votacao-da-lei-da-palmada.html>>

## 6.5 - Legalização do Aborto – PL 1.135/1991

*“Numa sociedade democrática as pessoas votam frequentemente, e concorrem a eleições, de acordo com suas visões do mundo e os valores que delas decorrem, acabando isso por refletir-se nos procedimentos legislativo, administrativo e judicial”*

*Jónatas E. M. Machado, 2013*

O PL em questão trata da legalização do aborto. O nosso interesse pelo projeto se dá porque é um dos principais temas que a FPE busca barrar na Câmara. Apesar de um pouco antigo, seu arquivamento se deu em 2008, momento que a FPE já vinha galgando importância no cenário político. Mesmo sofrendo os reveses das eleições de 2006, momento este em que a eleição de deputados evangélicos caiu bastante, a FPE e seus aliados conseguiram arquivar o projeto, tornando-se, portanto, vitoriosos nessa tramitação. Portanto, é um caso relevante para estudarmos e avaliarmos os mecanismos de obstrução por parte da frente.

O projeto de lei é de autoria do deputado Eduardo Jorge (PT-SP), ex-presidenciável, e da deputada Sandra Starling (PT-MG). O projeto tem por objetivo suprimir o art. 124 do Código Penal que pune o aborto, deixando de ser apenada como crime a prática abortiva. De acordo com os autores, o PL visa reconhecer os “direitos da mulher enquanto pessoa humana”. Além disso, eles afirmam que as práticas abortivas afetam principalmente as mulheres mais pobres que são submetidas aos procedimentos sem os cuidados corretos levando à morte de muitas delas. Por isso, haveria a necessidade de deixar de punir as práticas abortivas das mulheres.

Passemos para a análise da tramitação.

A proposição foi apresentada em plenário no dia 28 de maio de 1991 com regime de tramitação ordinária, sujeita à apreciação do Plenário, devendo ser despachada para a CCJC e para CSSF. A matéria chegou na CSSF no dia 04 de agosto de 1992. Foi designada como relatora a deputada Jandira Feghali, três anos depois, no dia 08 de março de 1995. Desse dia em diante, não ocorreram muitos eventos relevantes. Muitos projetos foram apensados ao PL. A relatora Jandira Feghali apresentou oito pareceres e votou favoravelmente em todos eles, com

variação à rejeição aos projetos apensados. Cerca de doze anos depois, o projeto foi arquivado no dia 31 de janeiro de 2007, pois se tratava de fim de legislatura<sup>95</sup>.

Entre os dias 13 de fevereiro e 03 de abril, foram apresentados cinco requerimentos para desarquivamento da proposta, entre os deputados estavam: Givaldo Carimbão (PROS-AL), Eduardo Valverde (PT-RO), Luciana Genro (PSOL-RS), José Genoíno (PT-SP), e os deputados Eduardo Cunha (PMDB-RJ) e Takayama (PMDB-PR), ambos da FPE<sup>96</sup>.

No dia 17 de maio, projeto na CSSF, foi designado o relator Jorge Tadeu Mudalen (DEM-SP) que é membro da FPE. No dia 29, o relator apresentou requerimento para realização de audiência pública. No dia 03 de julho, foram desapensados dezesseis projetos de lei, mantendo-se apenas o PL 176/2007 que legalizava o aborto até o nonagésimo dia de gravidez, estando a critério da vontade da gestante. No dia 14 de setembro, o relator pede uma prorrogação do prazo de apreciação pela CSSF.

Dia 21 de novembro é apresentado o parecer do relator. No parecer, o deputado Jorge Mudalen busca demonstrar que o debate na Casa foi bastante acirrado. Ele expõe os argumentos de ambos os lados, tanto favoráveis ao projeto, quanto contrário. Entre os argumentos favoráveis à legalização do aborto, estariam: a mulher tem o direito de decidir o que faz com seu próprio corpo, regularização do aborto diminuiria as mortes de mulheres que abortam em condições precárias, “criminalização do aborto estigmatiza a mulher que o pratica” (MUDALEN, 2007, p. 4), discussões morais não trazem solução para o problema, nesse caso cabe à gestante decidir por conta própria o que fazer. Entre os argumentos contrários ao projeto, estariam: um dos problemas no Brasil é estrutural, há pouco cuidado com as gestantes e pouca política pública sobre planejamento familiar e, por isso, “é preciso pensar no sistema de modo amplo, no atendimento integral aos cidadãos e às mulheres em particular” (*Idem*); além disso, o relator apresenta a questão dos riscos para a saúde da mulher, dizendo que:

“muitas vezes o aborto é apresentado como algo sem riscos à gestante, mas, em verdade, sua prática gera na mulher maior propensão à infertilidade, à esterilidade, a partos prematuros e ao estresse crônico” (*Idem*).

O principal argumento é aquele em que a ideia de que mulher tem o direito de fazer o que quiser com seu corpo acaba por desconsiderar a existência de um sujeito de direitos em seu

---

<sup>95</sup> Cf. art. 105, RICD.

<sup>96</sup> Lista com os deputados da FPE na 53ª legislatura, cf. Baptista (2009)

interior. Entendido que a vida começa desde a concepção, o feto, enquanto ser humano vivo, é detentor do direito mais fundamental: o direito à vida. A única forma de entendermos que se pode abortar um feto sem prejuízos morais é entender que este não é um ser humano ainda. O relator ainda comenta sobre a utilização de argumentos religiosos na defesa dos ideais contrários ao projeto, e assim ele diz:

“Não se trata de submeter as normas jurídicas aos desígnios religiosos, pois isso é contrário ao pressuposto de Estado laico adotado no Brasil. (...) [Porém], o debate democrático não pode estar fechado a considerações religiosas, não se pode interpretá-las como motivações ilegítimas ou menores do cidadão. De fato, cada indivíduo é livre para expressar suas opiniões na esfera pública e para escolher os representantes que considerar mais adequados aos seus valores e interesses” (*Idem*, p. 14)

O relator também fala da dificuldade de se tratar esse tema com base em dados empíricos. Ele afirma que os debatedores apresentavam estatísticas que se contradiziam. Para isto ele elaborou dois requerimentos, solicitando ao Ministério da Saúde, dados estatísticos sobre os casos de aborto no Brasil. Porém, tais requerimentos não trouxeram “informações substantivas sobre a prática de aborto no Brasil, nem mesmo inferências e estimativas” (*Idem*, p. 3). Dispostos os argumentos, o deputado apresentou voto contrário ao projeto de lei.

Ainda no mês de novembro, os deputados Dr. Talmir (PV-SP) e Pastor Manoel Ferreira (PTB-RJ), este último membro da FPE, apresentaram voto em separado, favoráveis ao parecer do relator, ou seja, contrários ao projeto de lei. Em dezembro foi a vez do deputado Dr. Pinotti (DEM-SP), sendo favorável ao projeto de lei.

No dia 07 de maio de 2008, houver reunião deliberativa e o parecer foi aprovado, ou seja, a CSSF recomendou a rejeição do projeto. Foram 33 votos favoráveis ao parecer do relator, entre eles haviam quatro deputados da FPE, a saber: Henrique Afonso, Íris de Araújo, Jorge Tadeu Mudalen e Manato.

No dia 12 de maio, o projeto chegou à CCJC. No dia seguinte, foi designado como relator o deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ) que é membro da FPE. O mesmo deputado era o Presidente da CCJC naquele ano. No dia 12 de junho ele faz um requerimento para realização de audiência pública convidando representantes de diversas entidades religiosas para debater a questão. No dia 19, ele apresentou o parecer. É de competência da CCJC apresentar o exame de constitucionalidade. O parecer do deputado foi o de que o projeto de lei fere a Constituição, pois interfere no art. 5º da Carta Magna, que diz que está garantido a todos a “inviolabilidade do direito à vida”. Ele ancora seu argumento citando o constitucionalista Alexandre de Moraes, o

qual afirma que “o direito à vida é o mais fundamental de todos os direitos, pois o seu asseguramento impõe-se, já que constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos” (MORAES, 2008 *apud* CUNHA, p. 9). Além disso, Cunha fala da dificuldade de se interpretar quando, no processo biológico, o feto é considerado vida. Já que a Constituição não diz quando se inicia a vida, o deputado afirma que “a interpretação sistêmica do ordenamento pátrio me traz a certeza de que a proteção constitucional deve ser “*lato sensu*” para alcançar o ser concebido que ainda não nasceu” (CUNHA, 2008, p. 10), desse modo, desde a concepção, o indivíduo deve ser considerado enquanto sujeito de direitos. O relator também diz que a lei fere uma *clausula pétrea*, se referindo ao art. 60, § 4º, IV, CF/88, violando um direito individual, que é o direito à vida. Nesse sentido, o parecer é contrário ao projeto de lei.

No dia 24 de junho, houve reunião deliberativa e foi dada vista conjunta para os deputados: Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ), Eduardo Valverde (PT-RO), José Genoíno (PT-SP), Silvinho Peccioli (DEM-SP), Vicente Arruda (PROS-CE), e para Jefferson Campos (PSD-SP) e Pastor Manoel Ferreira (PTB-RJ), ambos da FPE. No dia 09 de julho, foi aprovado o parecer do relator, ou seja, pela rejeição da proposta, foram apresentados cinco votos em separado dos deputados José Genoíno (PT-SP), Eduardo Valverde (PT-RO), Regis de Oliveira (PSC-SP), e dos deputados João Campos (PSDB-GO) e Pastor Pedro Ribeirto (PR-CE), ambos da FPE. A Câmara apenas disponibilizou o voto dos membros da FPE, ambos votando favoravelmente ao parecer do relator, como era de se esperar.

No dia 17 de julho, foi aberto recurso para se questionar a decisão da CCJC, recorrendo ao Plenário<sup>97</sup>. O deputado José Genoíno entrou com requerimento pedindo apreciação do plenário<sup>98</sup>, no dia 13 de agosto. Os deputados Carlos Abicalli (PT-MT), Carlos Santana (PT-RJ) e Vicentinho (PT-SP) entraram com recurso para retirar a assinatura do requerimento de José Genoíno, porém a Mesa da Câmara indeferiu tais pedidos. O site da Câmara não informa se o requerimento de José Genoíno foi deferido ou não. De qualquer forma, o projeto foi arquivado pelo critério de fim de legislatura no dia 31 de janeiro de 2011. E no dia 27 de janeiro de 2012, foi arquivado de vez.

O caso desse projeto de lei pode ser considerado como uma vitória da FPE. Apesar de não vermos de forma clara sua participação no âmbito das comissões por falta de informação a respeito da composição das mesmas. Porém, a FPE foi fundamental nas relatorias. Duas

---

<sup>97</sup> Cf. art. 58, § 2º, RICD.

<sup>98</sup> Conforme art. 58, § 3º, combinado com art. 144, RICD.

relatorias, da CSSF e da CCJC foram ocupadas pelos membros da frente, e estes designaram a rejeição da proposta. O fato de o deputado Eduardo Cunha dispor da relatoria na CCJC é mais importante ainda por se tratar de uma comissão com poder conclusivo, e que foi o caso, já que o requerimento de Genoíno não foi apreciado.

#### ***6.6 - Lei de Criminalização da Homofobia – “Lei da Mordaca”- PLC 122/2006***

O PLC 122/2006 é o projeto de lei que tem por objetivo criminalizar a homofobia. O motivo pelo qual escolhemos o projeto se dá porque este é atualmente o projeto que mais sofre a obstrução por parte da bancada evangélica. Analisar as táticas de obstrução será enriquecedor. O mais interessante é que a FPE é forte na Câmara dos Deputados, mas como veremos o projeto não sofreu para passar naquela Casa, entretanto já está a nove anos tramitando no Senado totalmente empacado. A força da FPE está sendo sentida na Câmara Alta.

Projeto foi apresentado primeiramente na Câmara dos Deputados. Sua numeração é PL 5.003/2001, e é de autoria da deputada Iara Bernardi (PT-SP). O projeto visa criminalizar a homofobia. Originalmente, a proposta da lei era penalizar pessoas jurídicas, conforme o art. 1º do PL, se, por motivos de orientação sexual, indivíduos fossem discriminados. O art. 2º regula o que significa ser “discriminado”:

“Constrangimento ou exposição ao ridículo; proibição de ingresso ou permanência; atendimento diferenciado ou selecionado; preterimento quando da ocupação de instalações em hotéis ou similares, ou a imposição de pagamento de mais de uma unidade; preterimento em aluguel ou locação de qualquer natureza ou aquisição de imóveis para fins residenciais, comerciais ou de lazer; preterimento em exame, seleção ou entrevista para ingresso em emprego; preterimento em relação a outros consumidores que se encontrem em idêntica situação; adoção de atos de coação, ameaça ou violência” (art. 2º, inc. I ao VIII)

A justificativa para a apresentação do projeto é que a orientação sexual “é direito personalíssimo, atributo inerente e inegável a pessoa humana”, e por isso entraria no rol de direitos fundamentais. Além disso, há o fato de o movimento LGBT lutar pelo reconhecimento de sua identidade que foge dos padrões tradicionais de orientação sexual. O reconhecimento de tal identidade seria necessário para mantermos uma sociedade mais plural e harmônica.



Passemos à análise da tramitação.

No dia 07 de agosto de 2001, o projeto foi apresentado em Plenário. No dia 14 de setembro, foi recebido pela CCJC. Entre os anos de 2001 e 2005 foram designados três relatores, porém eles devolveram a matéria sem se manifestar sobre isso. Chama a atenção que o primeiro relator a ser designado foi o deputado Bispo Rodrigues que é membro da FPE, porém não se manifestou sobre o PL.

No dia 17 de março de 2005, foi designado como relator o deputado Luciano Zica (PT-SP). Este apresentou o parecer no dia 24 de maio daquele ano. Foram apensados cinco projetos de lei<sup>99</sup> ao PL 5003/2001. O relator apresentou um substitutivo reunindo os textos do PL principal e dos apensados. Manteve-se o teor do projeto original, porém houve mudanças significativas que vale a pena dissertarmos. No relatório, o deputado Luciano Zica, prefere trocar o termo “orientação sexual” para “identidade de gênero”. Ele explica que a sexualidade humana é definida por quatro categorias, a saber:

“Sexo biológico (ser macho, fêmea ou intersexual anátomo-fisiologicamente), orientação sexual (atração por pessoas do sexo oposto ou do mesmo sexo biológico, isto é, ser heterossexual, bissexual ou homossexual), identidade de gênero (ser mulher ou homem) e papel de gênero (comportar-se de forma feminina, masculina ou andrógina)” (ZICA, 2005, p. 4).

Nesse sentido a alteração principal está no art. 2º do PL que altera a Lei 7.716/1989, ficando a nova redação da seguinte maneira: “Define os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional, gênero, sexo, orientação sexual e identidade de gênero”. Dentre as demais mudanças que aparecem no substitutivo está no art. 8-A, o qual permite a possibilidade de punição para aqueles que impedirem ou restringirem “a expressão e a manifestação de afetividade em locais públicos ou privados abertos ao público, em virtude das características previstas no artigo 1º”, que é a “orientação sexual” e a “identidade de gênero”. Além disso, está previsto que o conceito de “discriminação”, disposto no art. 20, § 5º, do substitutivo, é “a prática de qualquer ação violenta, constrangedora, intimidatória ou vexatória, de ordem moral, ética, filosófica ou psicológica”. Além disso, discriminação no âmbito do trabalho como impedir, tratar mal ou negar emprego. Ou deixar de atender ou servir em estabelecimentos comerciais por motivos discriminatórios. Em âmbito educacional, deixar de

---

<sup>99</sup> Foram apensados ao projeto os seguintes PLs: PL 05/2003; PL 381/2003; PL 3.143/2004; PL 3.770/2004; PL 4.243/2004.

matricular um aluno por motivos discriminatórios. E também impedir acesso em hotéis e estabelecimentos do gênero, e também impedir a contratação de empréstimos e tarefas do gênero.

A matéria seguiu para apreciação do Plenário. No dia 12 de abril de 2006, houve sessão deliberativa, porém a matéria não foi apreciada em virtude da votação de uma Medida Provisória. No dia 19, houve outra sessão, porém a matéria não foi apreciada, porque a sessão foi encerrada. No dia 20, o deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ), entrou com requerimento pedindo urgência ao projeto conforme o disposto no art. 155 do RICD. No dia 22 de novembro, sete meses depois, o requerimento foi aprovado. No dia seguinte a matéria foi apreciada no Plenário e o parecer foi aprovado juntamente com o texto final.

O que observamos até aqui é que, na Câmara, o PL não sofreu obstrução para ser aprovado. Aparentemente, a FPE não se mobilizou para reverter a situação.

A matéria seguiu para o Senado Federal para ser apreciado pela Casa. No dia 1º de fevereiro de 2007, a matéria foi encaminhada para a CDH. Foi designada como relatora a senadora Fátima Cleide (PT-RO). Um mês depois no dia 07 de março, a senadora devolveu com o parecer favorável. No dia 15, houve uma reunião deliberativa, porém a matéria foi retirada de pauta pela própria relatora. Em seis meses foram feitos três requerimentos de realização de audiência pública, de autoria dos senadores Eduardo Suplicy (PT-SP) e Flávio Arns (PT-PR), Paulo Paim (PT-RS), Serys Slhessarenko (PRB-MT). No dia 24 de outubro, houve reunião deliberativa, porém a matéria foi retirada de pauta a requerimento feito pelo senador Marcelo Crivella (PRB-RJ), conforme o art. 108 do RISF que demanda mínimo de um quinto de membros para realização de reunião na comissão. No dia 05 de dezembro, o senador Gim Argello (PTB-DF), presidente da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), fez um requerimento solicitando que a matéria fosse apreciada por aquela comissão. Tal mudança no curso natural do processo de tramitação é um mecanismo de obstrução, pois agora a matéria terá de passar por mais uma instância de deliberação.

No ano seguinte, 2008, no dia 31 de janeiro, a proposição chegou na CAS. No dia 12 de fevereiro, foi designada como relatora a senadora Fátima Cleide (PT-RO). A relatora apresentou o parecer no dia 11 de março. No dia 26, foi dada vista conjunta a requerimento de vários senadores. No dia 21 de maio, os senadores Magno Malta (PR-ES) e Marcelo Crivella (PRB-RJ), ambos membros da FPE, os quais apresentaram voto em separado se manifestando contra e a favor, respectivamente. Nos chama atenção esse evento. O senador Marcelo Crivella se apresentou favorável à proposição, contrariando uma posição tradicionalmente estabelecida pelos

parlamentares evangélicos e pela FPE de se opor a projetos que admitem a regularização das questões relacionadas à homoafetividade. A demonstração desse evento é uma evidência da ausência de uma total coesão e homogeneidade dentro da FPE.

Em 2009, no dia 29 de abril, a relatora reapresentou seu parecer. Ela não propôs nenhuma alteração no texto recebido da Câmara. A relatora deu voto favorável ao projeto. Ela diz que a lei é um importante marco na legislação brasileira, pois não existem dispositivos que busquem regulamentar a questão da homofobia. Nesse sentido, a lei busca consolidar a cidadania da comunidade LGBT. Cidadania é entendida como um conceito atrelado aos conceitos de igualdade e liberdade, que nesse caso, se resumem no direito de manifestarem sua identidade de gênero nas diversas instâncias da vida, e não serem discriminados por causa da sua condição, ou seja, serem tratados igualmente os demais cidadãos. Além disso, ela traz a noção de direitos fundamentais expresso na Declaração Universal de Direitos Humanos e diz que a declaração “consagra o direito à vida como direito humano básico para além da integridade física, abrangendo a moral, a privacidade, a intimidade, a honra, a dignidade e a imagem” (CLEIDE, 2009, p. 5). Ou seja, os indivíduos da comunidade LGBT devem ser considerados sujeitos desses direitos. Juntamente com a ideia de igualdade, há o reconhecimento da diferença. Os indivíduos são iguais e igualmente diferentes, devendo ser reconhecida tais diferenças.

Por se tratar de um projeto que busca coibir atos homofóbicos, a relatora define homofobia como sendo “a intolerância e o desprezo por quem demonstre preferências e identidades diferentes da heterossexual” (CLEIDE, 2009, p. 7). Além disso, a relatora chama a atenção para a homofobia velada que se manifesta na sociedade e que, muitas vezes, é mais maléfica do que a manifestação direta da homofobia.

O ponto que nos interessa nessa discussão é saber como conciliar a liberdade religiosa com a liberdade de orientação sexual. Destacamos três aspectos nessa discussão. Primeiro, a relatora, citando a opinião de Elizabeth Zambrano, chama atenção de como as instituições Igreja, Medicina e Judiciário têm “limitado a diversidade sexual à existência de dois sexos, o homem e a mulher; dois gêneros – o masculino e o feminino; e a única forma considerada ‘correta’ de eles [os indivíduos] se relacionarem, a heterossexualidade” (*Idem*). No caso da Igreja, o empecílio à extensão de direitos e estigmatização da população LGBT se dá pelo fato de a instituição considerar o ato como sendo pecado. Segundo, a relatora afirma que o projeto de lei “propõe meios legais para desestimular e coibir penalmente situações em que a opinião privada de alguns gera prejuízos aos direitos de outros” (*Idem*, p. 12). Por fim, ela conclui que “o projeto não

criminaliza a crença pessoal desfavorável à homossexualidade, mas ações que conduzam à imposição dessa crença a outros indivíduos, de modo a suprimir a liberdade de uns pelo arbítrio de outros” (*Idem*, p. 13). Como dito, no último ponto, não há criminalização da consciência, desse modo, cristãos, em especial, podem manter sua crença, em sua consciência, de não aprovar práticas de sexualidade fora dos padrões de suas crenças. Porém, tal crença não deve se manifestar. As crenças religiosas devem ser tidas por crenças de ordem privada, sendo vedada nesse caso, a um cristão manifestar seu descontentamento com a prática homossexual, pois poderia incorrer em discriminação em alguns dos casos previstos no projeto de lei. E por fim, a afirmação da Igreja de que a prática da sexualidade fora dos padrões estabelecidos pela tradição cristã consiste em pecado, além de gerar a estigmatização da população LGBT, contribui para sua discriminação. A solução, como dissemos, é manter tal crença em âmbito exclusivamente privado. A conclusão disso é que os cristãos perdem a liberdade de manifestar sua crença em âmbito público. O respeito mútuo deveria ser o ideal a ser praticado nas relações humanas, porém como isso não acontece faz-se necessário o Estado regular tais relações na busca de uma convivência harmoniosa entre pessoas que pensam de modo diferente. Mas, nesse caso, fica difícil aplicar, através da legislação, a conciliação entre liberdade religiosa e a liberdade de orientação sexual.

No dia 20 de maio, foi apresentado requerimento de realização de audiência pública pelos senadores Marcelo Crivella (PRB-RJ) e Roberto Cavalcanti (PRB-PB). A relatora reapresentou o parecer, no dia 25. No dia 10 de novembro, houve reunião deliberativa, e o parecer foi aprovado na forma de emenda substitutiva. Agora foi incluída no rol da discriminação a condição de pessoas idosas e pessoas com deficiência. Uma mudança importante foi retirar o § 5º do art. 20 do projeto, que definia discriminação como sendo “a prática de qualquer ação violenta, constrangedora, intimidatória ou vexatória, de ordem moral, ética, filosófica ou psicológica”. Redigido dessa maneira, o texto poderia ser interpretado de forma ampla tolhendo a liberdade religiosa de grupos confessionais poderem se declarar contrários à manifestação da afetividade dos indivíduos homossexuais e demais. A Presidente do CAS, senadora Rosalba Ciarlini, nos informa que “no período de discussão na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, o questionamento mais frequente apontou possíveis conflitos na aplicação das garantias constitucionais à liberdade de expressão e à liberdade religiosa” (CIARLINI, 2009, p. 11). Desse modo, a alteração no texto é fruto das negociações com os grupos confessionais. A proposição retorna à CDH para ser analisada por essa comissão.

No dia 11 de novembro, a matéria é recebida pela CDH e a própria Fátima Cleide foi designada como relatora. No dia 18, pedido de vista concedido à Magno Malta. Entre o final de novembro e dezembro, há três requerimentos de realização de audiência pública dos senadores Magno Malta (PR-ES), Marcelo Crivella (PRB-RJ) e Arthur Virgílio (PSDB-AM). Em 12 de janeiro de 2011, a matéria foi arquivada por se tratar de fim de legislatura. Foi desarquivada no dia 08 de fevereiro e no dia 02 de março foi designada como relatora da matéria na CDH, a senadora Marta Suplicy (PT-SP). No dia 10 de maio, a relatora apresentou o parecer com uma emenda substitutiva que alterava o texto em uma parte importante. O art. 20, que gerava problemas de interpretação e que tolhia a liberdade religiosa dos grupos confessionais contrários à manifestação da afetividade homossexual, teve em sua redação acrescentado o § 5º que diz que: “o disposto no *caput* deste artigo não se aplica à manifestação pacífica de pensamento decorrente de atos de fé, fundada na liberdade de consciência e de crença de que trata o inciso VI do art. 5º da Constituição Federal”. Marta Suplicy justifica tal alteração, pois se tratava de um dos principais pontos de obstrução por parte dos grupos religiosos, a relatora assim se justifica

“julgamos ser necessário refletir sobre um ponto delicado da matéria, merecedor de especial atenção: a manifestação pacífica de pensamento decorrente de atos de fé, fundada na liberdade de consciência e de crença. Não podemos ignorar que muitas religiões consideram a prática homossexual uma conduta a ser evitada” (Suplicy, 2011, p. 5)

Desse modo, o texto redigido dessa forma contempla boa parte das demandas dos grupos religiosos no disposto da matéria. A relatora apresentou voto favorável ao projeto. No dia 29 de novembro, houve reunião extraordinária da comissão e a matéria estava na pauta, porém foi feito requerimento aprovado para que a reunião tivesse caráter de audiência pública conforme disposto no art. 93, I do RISF, a autoria é dos senadores Magno Malta (PR-ES), Vicentinho Alves (PR-TO) e Ataídes Oliveira (PSDB-TO), impedindo assim que matéria fosse votada. No dia 08 de dezembro, a senadora Marinor Brito (PSOL-PA) apresentou voto em separado se posicionando a favor do projeto.

No ano posterior, 2012, no dia 17 de dezembro o senador Paulo Paim, presidente da CDH, avocou para si a relatoria do projeto. No dia 14 de novembro de 2013, quase um ano depois, o senador apresentou seu parecer. O voto do relator foi favorável ao projeto. Houve uma alteração importante no texto. O senador não manteve a alteração feita pela senadora Marta Suplicy (PT-SP), porém alterou o parágrafo único do art. 8º para a seguinte redação: “incide na mesma pena quem impedir ou restringir a manifestação de afetividade de qualquer pessoa em

local público ou privado aberto ao público, resguardado o respeito devido aos espaços e eventos religiosos”. O texto anterior dava a entender que os espaços (locais de culto) religiosos não poderiam se manifestar contrário a grupos homoafetivos que manifestassem sua afetividade nesses lugares. Dessa maneira, a desconfiança com o texto foi sanada, porém não há mais o dispositivo importante redigido no substitutivo apresentado por Marta Suplicy.

No dia 20 de novembro, houve reunião deliberativa extraordinária, mas a matéria foi retirada de pauta. Nos dias 10 e 11 de dezembro, o relator apresentou dois novos pareceres sem alterações importantes. No mesmo dia 11, houve pedido de vista conjunto. No dia 17, a matéria foi retirada de pauta, pois foi feito um requerimento do senador Eduardo Lopes<sup>100</sup> (PRB-RJ) para apensar o PL 122 ao projeto PLS 236/2012, que é o projeto de reforma do código penal. O requerimento foi aprovado pelo plenário com 29 votos pelo “sim”, doze pelo “não” e duas abstenções. Desse modo, a matéria foi apensada e vai tramitar em conjunto com o código.

Atualmente, a matéria está na CCJC. Ela estava a ser votada no Plenário, porém a *Exame*<sup>101</sup> nos informa que por pressão dos evangélicos, encabeçados por Magno Malta, afirmou que a proposta deveria ser melhor debatida e por isso ela voltou à CCJC, depois de aprovado requerimento para a matéria retornasse à comissão.

O que pudemos observar nessa análise é que o trunfo da FPE foi apensar a matéria ao código penal. Tal código deve passar pelo Senado e depois pela Câmara. No caso do PLC 122, ele já havia passado na Câmara. O apensamento foi um mecanismo de obstrução por excelência. A tramitação do código é mais complicada, pois se trata de um projeto bem amplo com diversos temas a serem discutidos e votados, o que atrasa sua aprovação. Além disso, vemos que pedidos de vista, foram amplamente utilizados e requerimentos de verificação de quórum.

Portanto, vimos neste capítulo os diversos mecanismos institucionais utilizados pela FPE e, também, destacamos outros mecanismos utilizados por outros atores que participaram dos processos analisados. Na conclusão, que apresentaremos a seguir, iremos compilar e destacar os nossos achados com essa pesquisa.

---

<sup>100</sup> É suplente do senador Marcelo Crivella, membro da FPE. A profissão de Eduardo é teólogo. Foi deputado federal de 2007 a 2011.

<sup>101</sup> BRITO, Ricardo. Bancada evangélica desacelera novo Código Penal no Senado. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/bancada-evangelica-desacelera-novo-codigo-penal-no-senado>>

## CONCLUSÃO

O que podemos observar é que a FPE é sim uma frente com força na Câmara dos Deputados, porém talvez não detenha toda essa força que a mídia coloca. Frentes Parlamentares, por si só, não dispõem de mecanismos institucionais formais no processo legislativo. Seu papel é muito mais de mobilização e articulação de deputados e matérias que são de seu interesse, justamente por causa disso, nossas análises estavam centradas na correlação entre os temas defendidos pela frente e com o olhar voltado para os deputados que a formam, ou seja, através da atuação desses deputados concluímos como ela atua. O grupo organizacional principal no trâmite legislativo é o partido político. Porém, a FPE se mostra uma via alternativa de representação, uma vez que ela tem uma pauta clara de quais interesses busca defender.

Vale ressaltar que os temas defendidos pela FPE têm peso na decisão do eleitor. Como vimos nas eleições de 1989, 2010 e 2014, as igrejas e os atores religiosos e políticos buscaram nos temas clássicos (defesa da vida, contrário à homossexualidade, perseguição aos crentes) mobilizar o voto desse eleitorado. A dificuldade para os cientistas está no fato de que o segmento evangélico não é homogêneo. Generalizações sobre o segmento sempre tendem a terminar em equívocos. Desse modo, a conjugação de outras variáveis como renda, classe social, escolaridade são outros atributos que conjugados com a questão religiosa formam a cabeça do eleitorado. Sem dúvida, o que podemos afirmar é que os partidos e candidatos não devem ignorar as demandas desse segmento, pois cada vez mais o apoio eleitoral acaba passando por essas temáticas.

Agora, vale discutirmos os nossos achados e descobrir se nossa pesquisa conseguiu alcançar os objetivos propostos. A FPE se utiliza de algumas estratégias para aprovação de medidas que lhe são de interesse, vejamos:

- 1) Ocupar a maioria das cadeiras em comissões. Isso é uma estratégia que observamos principalmente na constituição de comissões especiais que foi o caso do Estatuto da Família e da Comissão especial para analisar a PEC 99/2011. A FPE dispunha de força suficiente para estabelecimento mínimo de quórum e para aprovação de pareceres no interior da comissão, uma vez que basta maioria simples.

2) Isso é possível porque a FPE tem membros em vários partidos políticos. Como evidenciamos a distribuição das cadeiras é feita de acordo com a proporcionalidade partidária. Se os deputados da frente estivessem concentrados em poucos partidos, teriam poucas cadeiras disponíveis para eles, porém ao se ter deputados em várias legendas, as cadeiras reservadas às diversas legendas são ocupadas por tais parlamentares.

3) A taxa de sucesso na indicação dos nomes de parlamentares evangélicos nos leva a crer que há bom relacionamento entre esses deputados e seus líderes partidários, pois destes depende a indicação de nomes para as comissões. Se tais deputados não tivessem bons relacionamentos com seus líderes, muito provavelmente não seriam indicados.

4) Ocupação de posições-chave. Foi comum os deputados da FPE, no interior das comissões, ocuparem posições como Presidência e Vice-Presidência, além de relatorias, e o caso mais emblemático a Presidência da Casa através de Eduardo Cunha (PMDB-RJ). As relatorias foram importantes principalmente no caso do Estatuto da Família em que o relator tinha o poder de aceitar ou não emendas ao parecer, e neste caso a ocupação dessa posição não só facilitou para que o texto fosse aprovado como a frente queria como servia de obstrução para aprovação de medidas contrárias aos seus interesses, falaremos disso melhor posteriormente.

5) Inclusão de emendas a projetos. Esse caso está remetido ao processo da PEC 99/2011. A inclusão da emenda traz mais apoio ao projeto original da frente, acreditamos que esse mecanismo faz parte da clássica negociação de posições e apoios que é algo natural do mundo político.

O ponto 4 que descrevemos merece melhor atenção de nós. Existe um aspecto duplo da manifestação do poder na ocupação dessas posições-chave como ficou bastante evidenciado na nossa análise sobre o Estatuto da Família. Não só a FPE conseguia aprovar suas medidas, como conseguia obstruir outras contrárias aos seus interesses. Bachrach e Baratz (2011) chama isso de “a outra face do poder”, eles explicam

“Quando A devota suas energias na criação ou no reforço de valores sociais e políticos e de práticas institucionais que limitam o escopo do processo político submetido à consideração pública de apenas aqueles temas que são comparativamente inócuos para A. Na medida em que A obtém sucesso em fazer isso, impede-se que B, para todos os propósitos práticos, leve a público quaisquer temas que possam em sua decisão ser seriamente prejudiciais para o conjunto de preferências de A” (BACHRACH; BARATZ, 2011)



O que observamos nesse caso é justamente o caso ilustrado pelos autores. Apesar de a literatura afirmar que a atuação da FPE tem sido mais reativa do que propositiva, os dados nos mostram que a frente tem se esforçado para fazer valer seus valores e interesses, impedindo, através da aprovação de proposições, que os interesses de outrem que são contrários aos seus se manifestem. Esse é o caso da tentativa de aprovação dos Estatutos da Família e do Nascituro. Acreditamos ser importante evidenciar essa face dupla do poder que afirma valores e obstrui seus contrários ao mesmo tempo.

Vejamos agora quais estratégias de obstrução a FPE e demais parlamentares utilizaram para barrar projetos contrários aos seus interesses:

- 1) Ocupação de posições-chave. O caso das relatorias foi importante em vários processos, como foi no caso do Estatuto da Família e no projeto de legalização do aborto, em que se teve a relatoria ocupada na CSSF e na CCJC. Em todos esses casos houve a ocupação de relatorias que apresentavam pareceres desfavoráveis às leis ou emendas contrárias aos interesses da frente.
- 2) Pedidos de vista. Tais pedidos são amplamente utilizados não só pelos membros da FPE, mas também por demais parlamentares, não configurando assim um mecanismo diferenciado da frente.
- 3) Destaque para votação em separado. Apesar de a FPE não ter utilizado esse mecanismo, ele esteve presente no processo do Estatuto da Família, em que parlamentares contrários ao projeto tentaram ainda aprovar medidas de seu interesse ou pelo menos atrasar o processo.
- 4) Requerimento de encerramento da discussão, utilizado no processo do Estatuto do Nascituro.
- 5) Retirada do projeto da pauta. Mecanismo bastante utilizado através de requerimentos seja de líderes ou de autoria dos próprios parlamentares, e muito utilizado pelos próprios relatores.
- 6) Requerimento para apreciação do Plenário de matérias que foram aprovadas mediante o poder conclusivo das comissões. Como dissemos, o plenário tem preferência sobre as comissões. Mesmos estas detendo poder conclusivo, tal poder pode ser questionado mediante recurso. O dispositivo foi usado no caso emblemático da Lei Menino Bernardo, o qual houve muitas divergências entre parlamentares da FPE e o Presidente da Casa.

7) Outro mecanismo, porém não utilizado pela FPE, é o requerimento feito por Presidente de comissão para apreciação de alguma matéria. Foi o que ocorreu no PLC 122 em que o Presidente da CAS pediu apreciação daquela comissão. Isso atrasa o processo, pois foi gasto tempo com debates, realizações de audiência pública e votação.

8) Apensar um projeto ao outro. Foi o caso do PLC 122, o qual foi apensado ao PLS 236/2012 que versa sobre a reforma do código penal. O apensamento do PL trará mais empecílios para aprovação final dessa matéria, por exemplo, o código ainda deve passar na Câmara, o que no caso do PLC 122, já havia ocorrido. Desse modo, o apensamento serve de mecanismo de obstrução.

**Quadro 1**

<b>Aprovação</b>	<b>Obstrução</b>
1. Ocupação de comissões	1. Ocupação de posições-chave
2. Membros em diversas legendas	2. Pedido de vista
3. Bom relacionamento com líderes partidários	3. Destaque para votação em separado
4. Ocupação de posições-chave	4. Requerimento de encerramento da discussão
5. Emendas ao projeto	5. Retirada do projeto da pauta
	6. Requerimento de apreciação do Plenário
	7. Requerimento pedindo apreciação de matéria por uma comissão
	8. Apensamento de um projeto a outro

Esses foram nossos principais achados neste trabalho, logo a seguir segue uma tabela sistematizando esses mecanismos. Como disseram Hiroi e Rennó (2014) existe um sem-número de maneiras de se obstruir uma matéria, e dessa forma esperamos ter contribuído mais para o esclarecimento desse tipo de atividade tão importante no processo legislativo.

Esperamos ter contribuído para uma melhor compreensão da atuação da Frente Parlamentar Evangélica. Esse fenômeno ainda merece melhor atenção dos cientistas políticos, pois se trata de um fenômeno pouco estudado, porém um fenômeno com muitas questões interessantes a serem observadas. Inúmeras perguntas sobre laicidade do Estado podem ser levantadas, mas não é do propósito deste trabalho respondê-las. Porém, os dados aqui apresentados servem de base para futuros estudos e debates que envolvam o relacionamento entre o campo político e o campo religioso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Solange. Relatório do Parecer do PL 478/2007. 26 de novembro de 2009. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=718396&filename=Tramitacao-PL+478/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=718396&filename=Tramitacao-PL+478/2007)>

ANTONIO, Gabriel Henrique Burnatelli de; LAHUERTA, Milton. O neopentecostalismo e os dilemas da modernidade periférica sob o signo do novo desenvolvimentismo brasileiro. Revista Brasileira de Ciência Política, nº14. Brasília, maio - agosto de 2014, pp. 57-82.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; TESTA, Graziela Guiotti; SILVA, Rafael Silveira. Fugindo do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no Congresso Nacional. Paper apresentado no VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, Pontificia Universidad Católica del Perú. Julho de 2015. 23 p.

BAPTISTA, Saulo de Tarso Cerqueira. Cultura Política Brasileira, Práticas Pentecostais e Neopentecostais: a presença da Assembleia de Deus e da Igreja Universal do Reino de Deus no Congresso Nacional (1999-2006). Tese (Doutorado em Ciências da Religião) – Faculdade de Filosofia e Ciências da Religião, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2007.

BOHN, Simone R. Evangélicos no Brasil: perfil socioeconômico, afinidades ideológicas e determinantes do comportamento eleitoral. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. X, nº 2, Outubro, 2004, p. 288-338.

\_\_\_\_\_. Religião e voto nas eleições presidenciais brasileiras (2002 – 2010). In: BONIFÁCIO, Robert; CASALECCHI, Gabriel; DEUS, Cleber de (Orgs.). O voto para Presidente no Brasil, 1989 a 2010: condicionantes e fatores explicativos. Curitiba: Ithala, 2014; Teresina: Edufpi, 2014. p. 157 – 184.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 13. Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 417 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). 35. Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 454 p.

BRASIL. Estatuto da Família, Lei n. 6.853, de 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597005>>.

BURITY, Joanildo A. Religião e Política na Fronteira: desinstitucionalização e deslocamento numa relação historicamente polêmica. Revista de Estudos da Religião, nº 4, 2001, pp. 27 – 45

\_\_\_\_\_. Religião, política e cultura. Tempo Social, v. 20, n. 2, pp. 83-113. s/d

\_\_\_\_\_. Religião, voto e instituições políticas: notas sobre os evangélicos nas eleições de 2002. In: BURITY, Joanildo A.; MACHADO, Maria das Dores (Orgs.). Os votos de Deus: evangélicos, política e eleições no Brasil. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, 2006. pp. 173 – 214.

CAMPOS, Leonildo Silveira. De políticos de Cristo: uma análise do comportamento eleitoral de protestantes históricos e pentecostais no Brasil. In: BURITY, Joanildo A.; MACHADO, Maria das Dores (Orgs.). Os votos de Deus: evangélicos, política e eleições no Brasil. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, 2006. pp. 29-90

CAVALCANTI, Robinson. *Cristianismo e Política: teoria bíblica e prática histórica*. Viçosa: Ultimato, 2002. 288 p.

CIARLINI, Rosalba. Parecer aprovado na Comissão de Assuntos Sociais. 10 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/69390.pdf>>

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e Parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL, Ana Regina V. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política brasileira. In: In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 3. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2015.

CLEIDE, Fátima. Relatório do Parecer do PL 122 de 2006. 29 de abril de 2009. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/57139.pdf>>

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. Rev. Sociol. Polit. [online], v.18, n.36, p. 241-256, 2010.

\_\_\_\_\_. Politização e Interesses através das Frentes Parlamentares. Revista Tomo, São Cristóvão, SE, n. 13, jul/dez 2008, p. 75 – 92.

CUNHA, Eduardo. Relatório do parecer da lei 1.135 de 1991. 19 de junho de 2008. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=CBB607B0AA87248A441959F6BF4B5E02.proposicoesWeb2?codteor=577754&filename=Tramitacao-PL+1135/1991](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CBB607B0AA87248A441959F6BF4B5E02.proposicoesWeb2?codteor=577754&filename=Tramitacao-PL+1135/1991)>

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Radiografia do Novo Congresso Nacional 2015 – 2019. 2014, 164 p.

DUARTE, Tatiane dos Santos. “A casa dos ímpios se desfará, mas a tenda dos retos florescerá”: a participação da Frente Parlamentar Evangélica no legislativo brasileiro. 2011. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, 229 p.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: FGV; FAPESP, 2001 [1999].

\_\_\_\_\_. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, I. (Org.). Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

FONSECA, Alexandre Brasil. Pluralismo religioso e relação religião-Estado: Uma análise da presença evangélica no legislativo federal. Londrina: XXVIII Encontro anual da ANPOCS, 2004. 20 p.

FONSECA, Ronaldo. Relatório do parecer da Lei n. 6.853 de 2013. 17 de novembro de 2014. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1287153&filename=Tramitacao-PL+6583/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1287153&filename=Tramitacao-PL+6583/2013)>

FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA. Lista de Membros. Site oficial. 2014. Disponível em: <<http://www.fpebrasil.com.br/portal/index.php/os-deputados>>

FRESTON, Paul. Protestantes e Política no Brasil: Da Consituente ao Impeachment. 1993. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 308 p.

\_\_\_\_\_. Religião e política, sim; Igreja e Estado, não: os evangélicos e a participação política. Viçosa: Ultimato, 2006. 200 p.

GARCIA, Diego. Relatório do parecer da Lei n. 6.853 de 2013. 1º de setembro de 2015. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1379862&filename=Tramitacao-PL+6583/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1379862&filename=Tramitacao-PL+6583/2013)>

GAXIE, Daniel. As lógicas do recrutamento político. Revista Brasileira de Ciência Política, nº8. Brasília, maio - agosto de 2012, pp. 165-208.

GONÇALVES, Rafael Bruno. “Bancada evangélica?” uma análise do discurso parlamentar evangélico durante a 52ª legislatura da Câmara Federal. 2011b. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 219 p.

\_\_\_\_\_. Religião e Representação política: a presença evangélica na disputa eleitoral brasileira. Revista Espaço Acadêmico, n. 116, Janeiro de 2011a.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, n. 58, 2003.

HEBLING, Matheus Lucas. Estudo de caso em Ciência Política. Revista de discentes de Ciência Política da UFSCAR, v. 2, n. 2, p. 70-84, 2014.

INÁCIO, Magna. (2007). “Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados.” In: A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21. Belo Horizonte, Editora da UFMG.

KELLER, Timothy. A Fé na era do ceticismo: como a razão explica Deus. São Paulo: Vida Nova, 2015. 288 p.

LAGO, Davi Pereira do. A influência do calvinismo na fundação da democracia norte-americana. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

LIMONGI, Fernando P. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 237-257.

\_\_\_\_\_. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. In BIB, n. 37, Rio de Janeiro, 1994, p. 3-53.

LLANOS, Mariana; SÁNCHEZ, Francisco. Bicameralismo em perspectiva comparada. In: Reforma Política no Brasil. Ed. Leonardo Abriste y Fátima Anastasia (ed.). Belo Horizonte: PNUD/Editora UFMG, 2006.

LOPES, Noemi Araujo. A Frente Parlamentar Evangélica e sua atuação na Câmara dos Deputados. 2013. Monografia (Bacharel em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 111 p.

LUTERO, Martinho; CALVINO, João. Sobre a autoridade secular. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MACHADO, Maria das Dores Campos. Aborto e ativismo religiosos nas eleições de 2010. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 7. Brasília, Janeiro – Abril de 2012, pp. 25 – 54.

\_\_\_\_\_. Política e Religião: a participação dos evangélicos nas eleições. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a. 180p.

MACHADO, Maria das Dores Campos; BURITY, Joanildo (Orgs). Os votos de Deus: evangélicos, política e eleições no Brasil. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, ed. Massangana, 2006b. 240 p.

MACHADO, Maria das Dores Campos; BURITY, Joanildo. A ascensão política dos pentecostais no Brasil na avaliação de líderes religiosos. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, 2014, pp. 601 – 631.

MARIANO, Ricardo. Laicidade à brasileira: católicos, pentecostais e laicos em disputa na esfera pública. Porto Alegre: Civitas, v. 11, n. 2, pp. 238 – 258, mai – ago 2011.

\_\_\_\_\_. Religião e política no Brasil: ocupação evangélica da esfera pública e laicidade. Capítulo 19. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs). Sistema político brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: editora Unesp, 2015.

MARIANO, Ricardo; PIERUCCI, Antônio Flávio. O envolvimento dos pentecostais na eleição de Collor. Capítulo 8. In: PIERUCCI, Antônio Flávio; PRANDI, Reginaldo. A realidade social das religiões no Brasil: religião, sociedade e política. São Paulo: Editora Hucitec, 1996. 293 p.

MUDALEN, Jorge Tadeu. Relatório do parecer da lei 1.135 de 1991. 21 de novembro de 2007. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=CBB607B0AA87248A441959F6BF4B5E02.proposicoesWeb2?codteor=524097&filename=Tramitacao-PL+1135/1991](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CBB607B0AA87248A441959F6BF4B5E02.proposicoesWeb2?codteor=524097&filename=Tramitacao-PL+1135/1991)>

MULLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, 2005, p. 371 – 394.

ORO, Ari Pedro. A Igreja Universal e a Política. In: BURITY, Joanildo A.; MACHADO, Maria das Dores (Orgs.). Os votos de Deus: evangélicos, política e eleições no Brasil. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, 2006. pp. 119 – 148.

PACHECO, Luciana Botelho. Como se fazem as leis. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2009. 79 p.

PARO, João Pedro. Sistema Brasileiro de Comissões Parlamentares. E-legis, Brasília, n. 15, p. 28 – 45, set./dez. 2014.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados [online]*, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

\_\_\_\_\_. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, 2000.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. Presidentes, poder de agenda, e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias. In: Jairo Nicolau; Timothy J. Power. (Org.). Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, p. 75-96.



PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 23, n. 68, outubro de 2008, pp. 53 – 71

PIERUCCI, Antônio Flávio. Representantes de Deus em Brasília: a bancada evangélica na Constituinte. Capítulo 7. In: PIERUCCI, Antônio Flávio; PRANDI, Reginaldo. *A realidade social das religiões no Brasil: religião, sociedade e política*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996. 293 p.

PIERUCCI, Antônio Flávio; PRANDI, Reginaldo. Religiões e Voto: a eleição presidencial de 1994. Capítulo 8. In: PIERUCCI, Antônio Flávio; PRANDI, Reginaldo. *A realidade social das religiões no Brasil: religião, sociedade e política*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996. 293 p.

PINHEIRO, Mariana Brito. Os dilemas da inclusão de minorias no parlamento brasileiro: a atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no Congresso Nacional. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

RABAT, Márcio Nuno. A atuação política católica e evangélica no Congresso Nacional. Estudo. Câmara dos Deputados: Consultoria Legislativa, 2010, 25 p.

RENNÓ, Lúcio R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, v., p. 259-271.

RENNÓ, Lucio; HIROI, Taeko. Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010. Textos para discussão 1957 – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, abril de 2014a.

SANTOS, Carla Danice de Melo. O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados na 52ª legislatura. *E-legis*, Brasília, n. 1, p. 65-73, 2º Semestre 2008.

SANTOS, Caroline Soares. Cristianismos Paralelos: religião e política entre o grupo evangélico do movimento Sonho Real. 2008. pp. 33-72. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SILVA, Gustavo Tadeu Reis. Impacto das Frentes Parlamentares na dinâmica do Congresso Nacional durante a Presidência do Partido dos Trabalhadores (52ª a 54ª legislatura). Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 107 p.

SUPLICY, Marta. Relatório do Parecer do PL 122 de 2006. 10 de maio de 2011. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/89821.pdf>>

TADVALD, Marcelo. A reinvenção do conservadorismo: os evangélicos e as eleições federais de 2014. Debates do NER, Porto Alegre, ano 16, n. 27, p. 259 – 288, jan/jun 2015.

TREVISAN, Janine Bendorovicz. Evangélicos pentecostais na política partidária brasileira: de 1989 a 2010. Revista Brasileira de História das Religiões, Maringá, v. V, n. 15, jan/2013

\_\_\_\_\_. A Frente Parlamentar Evangélica: força política no Estado laico brasileiro. Numen, Juiz de Fora, v. 16, n. 1, p. 581 – 609, 2013.

\_\_\_\_\_. Pentecostais e movimento LGBT nas eleições presidenciais de 2014. Debates do NER, Porto Alegre, ano 16, n. 27, p. 289 - 321, jan/jun 2015.

VITAL, Christina; LOPES, Paulo Victor Leite. Religião e Política: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direito das mulheres e de LGBTs no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2012. 232 p.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZICA, Luciano. Relatório do Parecer do PL 5.003 de 2001. 20 de abril de 2005. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=7A9A30AF8F2924862AD7BC1A02B31C41.proposicoesWeb2?codteor=297961&filename=Tramitacao-PL+5003/2001](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7A9A30AF8F2924862AD7BC1A02B31C41.proposicoesWeb2?codteor=297961&filename=Tramitacao-PL+5003/2001)>