Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Juliano Machado Pires

No topo da cúpula: a elite parlamentar da Câmara dos Deputados, estrutura de poder e carreiras

Rio de Janeiro
2018

Juliano Machado Pires

No topo da cúpula: a elite parlamentar da Câmara dos Deputados, estrutura de poder e carreiras

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Fernando Guarnieri

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA IESP

P667 Pires, Juliano Machado.
No topo da cúpula: a elite parlamentar da Câmara dos Deputados, estrutura de poder e carreiras / Juliano Machado Pires. – 2018.
169 f.

Orientador: Fernando Guarnieri.
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Deputados - Teses. 2. Carreiras – Teses. 3. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados – Teses. 4. Ciência Política – Teses. I. Guarnieri, Fernando. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Juliano Machado Pires

No topo da cúpula: a elite parlamentar da Câmara dos Deputados, estrutura de poder e carreiras

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 12 de junho de 2018.

Banca Examinadora: _____

Prof. Dr. Fernando Guarnieri (Orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Prof. Dr. João Feres Júnior

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Prof. Dr. Thiago Moreira da Silva

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Profa. Dra. Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes

Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento – Câmara dos Deputados

_____

Prof. Dr. André Rehbein-Sathler Guimarães

Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento – Câmara dos Deputados

Rio de Janeiro

2018

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Letícia e Ricardo, e ao Gustavo que, cada um ao seu modo, me ensinaram o questionável gosto pelo estudo. A Ricardo e Henrique que compartilham do tal gosto. A Boris e Dante, mesmo sabendo que jamais lerão, por tornarem a tarefa (bem) menos solitária e possível de ser realizada. E à minha vó Nair (in memoriam) que, mesmo sem nunca ter tido oportunidade, sempre valorizou o conhecimento.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Fernando Guarnieri, pelo apoio e paciência e pela dedicação, inclusive em fins de semana e feriados nestes últimos meses.

Aos demais membros da banca examinadora, Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes, André Rehbein-Sathler Guimarães, João Feres Júnior e Thiago Moreira da Silva, por terem aceitado a tarefa, se dispondo a ler este texto e ajudar a aperfeiçoá-lo.

Também aos professores da banca que examinou o projeto de tese, Argelina Figueiredo e Ricardo de João Braga, pelas contribuições e críticas construtivas.

Às minhas amigas e colegas, Malena e Cris Brum, pelos conselhos; e também à Daniela André, por ter autorizado minha licença mesmo em um momento complicado para o setor.

Aos professores Josep Colomer, Angelo Rivero Santos e Mônica Arruda, de Georgetown, que me acolheram durante a fase inicial da pesquisa.

Aos colegas de doutorado que enfrentaram junto comigo esta batalha, especialmente Symone, Marcus, Silvia e Ana pela preciosa ajuda.

A Ricardo, Áurea, Augusto e Jessica sem os quais o doutorado não teria sequer começado quanto mais sido concluído.

A Letícia e Ricardo, Gustavo e Camila pelo importantíssimo suporte.

Ao CEFOR e ao IESP por terem proporcionado esta oportunidade.

RESUMO

PIRES, Juliano Machado. *No topo da cúpula: estrutura de poder, carreiras e a elite parlamentar da Câmara dos Deputados.* 2018. 168f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

Esta tese é o primeiro trabalho no campo da Ciência Política a reunir em um único estudo a análise dos três vértices que compõe a estrutura de poder da Câmara dos Deputados brasileira, ao mesmo tempo em que estuda também o seleto grupo de legisladores que ocupa ou ocupou algum desses postos, grupo popularmente conhecido como elite ou alto clero parlamentar. Esses vértices, aqui chamados funções de poder, correspondem aos sete postos titulares da Mesa Diretora, grupo do qual o presidente da Casa é o personagem mais conhecido; às lideranças partidárias ou institucionais, correspondendo essas últimas às funções de líderes de Governo, Minoria, Maioria e Oposição; e aos ocupantes das presidências das comissões permanentes, também chamadas temáticas. Esses postos serão analisados em um capítulo específico relativo à estrutura interna da instituição. Enquanto outro capítulo realiza uma revisão da literatura de estudos legislativos da qual partem as principais hipóteses analisadas na tese: se traços socioculturais ou da construção das carreiras políticas podem auxiliar no entendimento dos critérios pelos quais esses postos são preenchidos e quais seriam esses traços; e se, com base nas diferenciações estabelecidas por Strøm (1997) e Cox (2006), diferentes funções podem demandar diferentes perfis, sendo consequentemente preenchidas com base em diferentes critérios. Por fim, o terceiro capítulo aponta a metodologia empregada neste estudo, o quarto faz uma breve análise do banco de dados sobre os atuais deputados (55ª legislatura) e o quinto e último capítulo apresenta os resultados de testes realizados com base no mesmo banco em busca de padrões e estimativas que possam confirmar ou rejeitar as hipóteses da tese.

Palavras-chave: Líderes. Deputados. Lideranças. Carreiras. Legislativo. Elite. Comissões. Câmara. Mesa Diretora. Colégio de Líderes.

ABSTRACT

PIRES, Juliano Machado. *At the top of the dome: power structure, careers and the parliamentary elite at the Brazilian Chamber of Deputies*. 2018. 168p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

This dissertation is the first work in the field of Political Science to gather in a single study the analysis of the three vertexes that form the power structure of the Brazilian Chamber of Deputies, while also studying the select group of legislators who hold or held some of these offices, a group commonly known as the elite or the high clergy in the Parliament. These vertexes, here called power roles, encompass the seven titular offices of the Presiding Board, a group whose most known character is the president of the Chamber; the party and the institutional leaderships, the latter corresponding to the functions of leaders of Government, Minority, Majority and Opposition; and the Chairs of the standing commissions. These positions will be analyzed in a specific chapter covering the internal structure of the institution. While another chapter reviews the literature on legislative studies from which the most important hypotheses analyzed in the dissertation arise: if data about sociocultural attributes or traits on the construction of the of the political career could help in the understanding of the criteria by which these positions are filled and, if so, which traits or attributes those would be; and if, based on the differentiations established by Strøm (1997) and Cox (2006), different functions may require different profiles and may therefore get fulfilled based on different criteria. Finally, the third chapter points to the methodology used in this dissertation, followed by a fourth chapter with a brief analysis of the database built for the study based on current deputies (members of the 55th legislative term), and the fifth and last chapter which analyzes the data in search of patterns and estimates to try to confirm or reject the dissertation hypotheses.

Keywords: Brazilian. Leaders. Deputies. Leadership. Careers. Representatives. Brazil. Elite. Commissions. Committees; Directing Board. Presidium. Chamber. College of Leaders.

RESUMEN

PIRES, Juliano Machado. Estructura de poder, carreras y la elite parlamentaria de la Cámara de Diputados brasileña. 168pp. Tese (Doctorado en Ciencia Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Brasilia, 2018.

Esta tesis es el primer trabajo en el campo de la Ciencia Política a reunir en un único estudio el análisis de los tres vértices que componen la estructura de poder de la Cámara de Diputados brasileña, al mismo tiempo que estudia también el selecto grupo de legisladores que ocupa u ocupó algunos de esos puestos, grupo popularmente conocido como élite o alto clero parlamentario. Estos vértices, aquí llamados funciones de poder, incluyen los siete puestos titulares de la Mesa Directiva, grupo en que el presidente de la Cámara es el personaje más conocido; los liderazgos partidarios o institucionales, correspondiendo estos últimos a las funciones de líderes de Gobierno, Minoría, Mayoría y Oposición; y los ocupantes de las presidencias de las comisiones permanentes, también llamadas temáticas. Estos puestos serán abordados en un capítulo específico con un análisis de la estructura interna de la institución. Mientras otro capítulo realiza una revisión de la literatura de estudios legislativos de la que parten las más importantes hipótesis analizadas en la tesis: si rasgos socioculturales o características de la construcción de las carreras políticas pueden auxiliar en el entendimiento de los criterios por los cuales esos puestos son ocupados y cuales serían eses rasgos y características; y si, basado en las diferenciaciones establecidas por Strøm (1997) y Cox (2006), diferentes funciones pueden demandar diferentes perfiles y, por consiguiente, ser asignadas basadas en diferentes criterios. El tercer capítulo aborda la metodología empleada en la tesis, mientras el cuarto analiza brevemente la base de datos construida con informaciones de los actuales diputados (55ª legislatura). Por último, en el quinto capítulo serán hechos testes en la busca de patrones y estimaciones para poder confirmar o rechazar las hipótesis de la tesis.

Palabras clave: Brasil. Líderes. Carreras. Diputados. Liderazgos. Comisiones. Elite. Mesa Directiva. Cámara. Colegio de Líderes.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Regressão Logística tendo a ocupação de presidência de comissão como variável dependente..... 117
Tabela 2 – Regressão Logística tendo a ocupação de cargo da Mesa Diretora como variável dependente..... 120
Tabela 3 – Regressão Logística tendo a ocupação da função de Líder como variável dependente..... 123
Tabela 4 – Regressão Logística tendo o conjunto das funções de poder como variável dependente..... 125

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Influência da variável “Herdeiro” na ocupação de funções de poder da 55ª Legislatura 117

Gráfico 2 - Influência da variável “Anos de Mandato” na ocupação de funções de poder da 55ª Legislatura 118

Gráfico 3 - Influência da variável “Herdeiro” na ocupação de presidência de comissão da 55ª Legislatura 121

Gráfico 4 - Influência da variável “Região” na ocupação da função de líder na 55ª Legislatura 126

Gráfico 5 - Influência da variável “Anos de Mandato” na ocupação da função de líder na 55ª Legislatura 129

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

Arena - Aliança Renovadora Nacional

CA – Califórnia

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

CCJ ou CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

CD – Câmara dos Deputados

CE – Comissão de Educação

CEDP – Conselho de Ética e Decoro Parlamentar

CEFOR - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara

CF – Constituição Federal

CFT – Comissão de Finanças e Tributação

CIA – *Central Intelligence Agency* (Agência Central de Inteligência)

CINDRA - Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia

CME – Comissão de Minas e Energia

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CN – Congresso Nacional

CO – Centro-Oeste

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família

CVT – Comissão de Viação e Transporte

D – Partido Democrata

DEM – Democratas (partido)

DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

IBGE - Instituto Brasileiro e Geografia e Estatística

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MI – Michigan

NE - Nordeste

NO - Norte

ONU – Organização das Nações Unidas

PCD - Presidente da Câmara dos Deputados

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PFL – Partido da Frente Liberal

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PMB – Partido da Mulher Brasileira

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PPR- Partido Progressista Renovador

PR – Partido da República

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSF – Presidente do Senado Federal

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTR- Partido Trabalhista Renovador

PV – Partido Verde

REDE – Rede Sustentabilidade

RI ou RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SE – Sudeste

SU - Sul

TCU – Tribunal de Contas da União

UDN – União Democrática Nacional

UE – União Europeia

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	**14**
1	**REFERENCIAL TEÓRICO**	**22**
1.1	**Neo-institucionalismo e escolha racional**	**34**
1.2	**Condicionantes institucionais da carreira legislativa**	**47**
1.3	**Contexto social, capital político e socialização legislativa**	**52**
2	**A ESTRUTURA DE PODER DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**	**61**
2.1	**As comissões permanentes e seus presidentes**	**62**
2.2	**A Mesa Diretora**	**73**
2.3	**As lideranças e o Colégio de Líderes**	**82**
3	**DISCUSSÃO METODOLÓGICA**	**92**
4	**ANÁLISE DOS DADOS DA 55ª LEGISLATURA E DE SUAS LIDERANÇAS**	**106**
5	**ANÁLISE DOS TESTES ESTATÍSTICOS**	**116**
5.1	**Funções de Poder**	**116**
5.2	**Presidências de comissões**	**119**
5.3	**Mesa Diretora**	**123**
5.4	**Lideranças**	**124**
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	**130**
	REFERÊNCIAS	**139**
	APÊNDICE A – Questões metodológicas	**156**
	APÊNDICE B - Exemplo da Cartela de coleta de dados sobre deputados	**159**
	APÊNDICE C - Membros da Mesa Diretora desde 1956	**161**
	ANEXO A - Competências dos membros da Mesa Diretora desde 2013	**166**

INTRODUÇÃO

> Uma vez que os órgãos legislativos tendem a ter visibilidade e tamanho considerável, eles frequentemente se tornam o palco principal onde o público pode observar os atores políticos. Portanto, se o interesse acadêmico vir a se fixar na "circulação de elites" de uma sociedade, é provável que esse interesse, em algum momento, seja direcionado aos mais importantes órgãos legislativos dessa sociedade.
>
> *John R. Hibbing (1999)*

A Ciência Política brasileira e, mais especificamente, o campo dos estudos legislativos apresentou grandes avanços ao longo das últimas três décadas. Essa evolução não se restringiu ao Brasil, tendo sido registrada também em outros países latino-americanos, sobretudo Argentina, Chile e México; mas, de acordo com Crisp e Schibber (2014), mais de 40% dos estudos devotados a um único país encontrados por eles no campo da Ciência Política latino-americana analisam o caso brasileiro. Esses dados confirmam a impressão de que, desde que os estudos de Figueiredo e Limongi (1998a, 1998b, 1999, 2001 e 2004) e de Ames (1995 e 2001) aplicaram pelas primeiras vezes as teorias neo-institucionalistas ao legislativo nacional, muito se descobriu sobre o funcionamento de nosso Poder Legislativo, seja nos estudos eleitorais (NICOLAU, 1997; SANTOS, 2010; SILVA JUNIOR, 2012; COSTA E CODATO, 2012; SILVA, 2013), no funcionamento de comissões (SANTOS, 2002; MÜLLER, 2005; MÜLLER E MEIRELES, 2014) e votações em Plenário (FIGEIREDO E LIMONGI, 1998a, 1998b, 1999; ALEMÁN, 2006) e especialmente quanto às relações entre os poderes Executivo e Legislativo (PEREIRA E MUELLER, 2000; SANTOS, 2003; CRUZ, 2009).

Esse desenvolvimento ao longo das últimas décadas se deu, no entanto, de modo desigual, com dezenas de estudos tratando dos temas citados no parágrafo anterior, mas com pouquíssimos trabalhos tendo tratado de questões relacionadas especificamente a lideranças políticas, à hierarquia interna, enfim à estrutura de poder de qualquer uma das duas casas que compõem o Congresso Nacional (MÜLLER, 2005, p.377; CALVO E SAGARZAZU, 2012,

p.26; CRISP E SCHIBBER, 2014). No caso específico da temática tratada nesta tese, uma explicação para essa carência de estudos é dada por Simoni Júnior, Mucinhato e Mingardi (2015, p.2-6), segundo os quais "o debate sobre o perfil biográfico dos parlamentares no Brasil não incorporou essa diferenciação entre o conjunto de deputados e aqueles que ocupam cargos institucionais importantes", chamados por eles de elite parlamentar. Para os três autores, a ausência desse debate seria lamentável uma vez que "o perfil social é uma das dimensões principais da representação política" (SIMONI JÚNIOR, MUCINHATO E MINGARDI, 2015, p.2-6). Eles acrescentam que os estudos que abordam os perfis dos parlamentares brasileiros costumam ter um escopo bastante restrito e ainda não representariam uma agenda de pesquisa tão consolidada quanto em outros países.

No caso específico da estrutura de poder encontrada na Câmara dos Deputados não foi encontrado nenhum trabalho acadêmico que a tenha observado em seu conjunto. Existem estudos que tratam isoladamente de seu presidente (VIEIRA, 2009), da organização e comando das comissões permanentes (SANTOS E RENNÓ, 2004; BRUSCO, 2006), de sua fragmentação partidária (GOMES, 2016) e algumas monografias de especializações, exclusivamente no âmbito do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara (CEFOR), que abordaram as funções das lideranças de um modo geral (ABREU JÚNIOR, 2009), o caso particular da liderança do Governo na Casa (LEMES, 2012) e o Colégio de Líderes (FIGUEIREDO J., 2012). Especificamente quanto à Mesa Diretora, órgão do qual o presidente da Câmara dos Deputados (aqui algumas vezes abreviado como PCD) faz parte, não foi encontrado na pesquisa realizada para esta tese nenhum trabalho acadêmico no qual ela tenha tido destaque como objeto de estudo, não apenas no campo da Ciência Política, mas mesmo em estudos históricos. Mesmo entre publicações estrangeiras, Jenny e Müller (1995) foi o único texto encontrado a tratar do tema, no caso com um balanço das Mesas encontradas nos países que integravam a União Europeia. Sintomaticamente, mesmo esse trabalho trata apenas dos presidentes das casas em seu título, o que pode indicar uma das razões para o órgão ser tão pouco estudado, uma vez que ele inexiste nos Estados Unidos, não permitindo, portanto, a realização de estudos comparativos com o tão estudado Congresso norte-americano.

Além dos órgãos em si, as carreiras legislativas também são tema de estudos com uma frequência muito inferior do que aqueles citados no início deste texto e, ainda que artigos existam (SANTOS, 1999; SAMUELS, 2003; LEONI E RENNÓ, 2003; MARENCO E SERNA, 2007; LIMA, 2013; MANCUSO ET AL., 2013), de um modo geral eles focam no conjunto dos deputados sem diferenciar entre aqueles que integram a elite do poder e o restante

dos parlamentares. Essa diferenciação começou a se dar em alguns poucos estudos já mais recentes, como a tese de Mayla Oliveira (2009), que centra na questão da profissionalização legislativa; o artigo de Felisbino (2012), que se baseia nas listagens elaboradas pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP); e o texto de Simoni Júnior, Mucinhato e Mingardi (2015), o que mais se aproxima da temática desta tese, utilizando, contudo, outra metodologia e cobrindo legislaturas diferentes.

Assim, esta tese busca ajudar a preencher parte das lacunas encontradas na literatura, reunindo pela primeira vez em um mesmo estudo a apresentação da estrutura de poder da Câmara dos Deputados (algumas vezes abreviada aqui como CD), acompanhada de uma análise, inclusive quantitativa, dos perfis dos ocupantes dessas funções, procurando entender melhor fenômenos identificados com base na literatura acadêmica revisada no primeiro capítulo deste trabalho. O objetivo principal é entender melhor se existem diferenças observáveis nas carreiras ou na formação socioculturais dos parlamentares escolhidos para postos de liderança na Câmara dos Deputados. Partindo dos pressupostos de que essas diferenças existam, ou seja, de que o processo de seleção não seja de todo aleatório, e de que os critérios aqui utilizados sejam ao menos parcialmente capazes de ajudar a se entender melhor as seleções, acredita-se que os resultados desta tese poderão colaborar para uma melhor compreensão do funcionamento do Poder Legislativo e da própria democracia representativa brasileira.

Como abordarei mais à frente, já existem critérios mapeados capazes de ajudar a explicar a ascensão interna em casas legislativas tanto no caso norte-americano (FENNO, 2003; POLSBY, 2008), onde antiguidade na casa legislativa quase sempre é um critério importante, quanto no europeu (STRØM, 1997; JENNY E MÜLLER, 2008; ZITTEL, 2009) onde, é verdade, os fatores são mais diversos e influenciados pelas variações nos sistemas eleitorais, mas tendendo incluir, por exemplo, questões como a proximidade entre o parlamentar e a direção partidária.

Ao focar nas lideranças parlamentares esta tese também se insere no estudo do comportamento das elites, o qual, como lembra Strøm (1997), possui uma “tradição venerável na Ciência Política”, com boa parte desses estudos centrados exatamente nos padrões de comportamento dos membros de parlamentos. Os integrantes desse grupo são parlamentares que reúnem grande parte do poder de agenda e de veto nas decisões legislativas. É preciso esclarecer, contudo, que termos como elite ou como o também popularmente usado alto clero parlamentar, eventualmente utilizados nesta tese, devem ser entendidos com base no sentido institucional, ou seja, ocupantes de cargos que asseguram funções e poderes

diferenciados, que foram escolhidos por seus pares via eleição interna e que permitam a nomeação de funcionários a critério do detentor da função.

Os poderes dos deputados que ocupam essas funções foram em geral conferidos ou pela Constituição de 1988, ou pelo Regimento Interno de 1989 (Resolução n.17 de 1989) ou por revisões ocorridas posteriormente nos dois textos (PEREIRA E MUELLER, 2000; SANTOS, 2003; FIGUEIREDO E LIMONGI, 2004; BRAGA, SATHLER E MIRANDA, 2016, p.470). De acordo com a literatura acadêmica sobre o tema, a Carta e o mais novo regimento teriam modificado o balanço de poder no Congresso Nacional, ampliando os poderes atribuídos às lideranças em detrimento da massa dos demais parlamentares (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1995, 1999, 2002 e 2004; SANTOS, 2002 e 2003).

Serão estudadas as atribuições, estrutura e o histórico do que pode ser chamado de três pilares ou vértices da estrutura hierárquica da Câmara dos Deputados. O primeiro desses pilares é formado pelos cargos que compõem a Mesa Diretora (Presidência da Câmara, 1ª e 2ª Vice-Presidências, 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Secretarias), excluindo-se os quatro suplentes da Mesa Diretora, que não possuem funções específicas. Ainda que as atribuições e poderes do presidente sejam enormemente superiores às de qualquer um dos demais titulares da Mesa Diretora individualmente, cada um deles é regimentalmente eleito pelo conjunto dos deputados, alguns frequentemente recebendo votações muito superiores às obtidas pelo PCD, valendo lembrar que existem também as prerrogativas que competem ao coletivo da Mesa, caso em que, ao menos em tese, o presidente tem direito a apenas um de sete votos previstos. Além disso, todos os titulares da Mesa têm amplos gabinetes localizados no disputado Edifício Principal da Câmara, que é aquele em que o Plenário Ullysses Guimarães fica localizado, e têm o direito a nomear funcionários para ocupar cargos de confiança em sua secretária ou vice-presidência.

O segundo grande pilar é formado pelas lideranças, que se reúnem no Colégio de Líderes, órgão criado oficialmente pelo Regimento Interno (1989, p.32). O Colégio reúne as lideranças, que podem ser de duas naturezas: as partidárias, com um representante para cada legenda com ao menos cinco deputados[1], e as que chamaremos aqui de institucionais, no caso as do Governo; da Minoria, criada em 2003; da Maioria, existente desde 2017; e a da Oposição, instituída já em 2018. Para cada líder existe um número regimental de vice-líderes que exercem as funções do líder na ausência dele. Os vice-líderes, no entanto, não são eleitos por seus pares,

[1] O Capítulo IV do Regimento trata da figura dos líderes. Por esse artigo, se um partido tem menos de 1/100 da composição da Câmara, ele não tem oficialmente direito a liderança.

mas, sim, escolhidos pelo líder, e não têm poder para definir a distribuição dos cargos na estrutura funcional da Câmara a que a liderança tem direito.

A estrutura de poder da Câmara dos Deputados é completada pelo terceiro pilar, composto pelas comissões. Conforme o Regimento Interno (1989, p.36-53), as comissões podem ser permanentes ou temporárias, podendo as últimas serem especiais, de inquérito ou externas. Esta tese foca exclusivamente naquelas permanentes, uma vez que essas são as únicas que permitem a parlamentares a nomeação para cargos na estrutura da Câmara. Assim como ocorre no caso da Mesa Diretora, as comissões também possuem mesas diretoras, porém, optou-se por focar apenas o presidente das comissões, uma vez que, ao contrário do que acontece na Mesa Diretora da Câmara, os presidentes são os únicos responsáveis pela nomeação para cargos de confiança para compor a estrutura de apoio da comissão.

Com base na diferenciação estabelecida por Strøm (1997, p.158-61) ao estudar os papéis legislativos (roles), considera-se que as funções que integram a estrutura de poder da Câmara podem ser divididas em dois grupos, no caso os cargos partidários e os cargos legislativos. Enquanto os ocupantes do primeiro grupo seriam escolhidos apenas pelos colegas de legenda, no caso do segundo eles teriam todo o corpo da Casa como eleitorado. O autor observa que em legislativos que se aproximam do bipartidarismo essa diferenciação não faz qualquer sentido, mas em realidades multipartidárias a seleção para os dois postos pode seguir diferentes critérios, o que nos permite supor que também o perfil dos ocupantes desses postos pode ser distinto. No caso da Câmara dos Deputados, pode-se apontar as lideranças dos partidos como sendo cargos do tipo partidário, enquanto as funções da Mesa Diretora seriam cargos do tipo legislativo, assim como a presidência do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP). Enquanto as presidências de comissões, no caso brasileiro, parecem apresentar um carácter mais híbrido, uma vez que suas mesas diretoras são eleitas pelos integrantes de cada colegiado, porém com os líderes partidários tendo controle sobre as indicações. A conclusão de que existe uma divisão entre a natureza das funções de poder no interior do legislativo não é exclusiva de Strøm. Em conceituação semelhante, Cox (2005, p.11-2) observa dois modos pelos quais os postos de destaque podem ser alocados, sendo o primeiro diretamente para cada fração partidária que por sua vez distribui os postos entre os integrantes da legenda, enquanto o segundo seria por meio de eleições tendo o corpo legislativo como eleitorado.

Assim, definidas quais são as funções de poder estudadas nesta tese, passa-se ao estudo também dos deputados que ocupam esses postos e, concluído o mapeamento de quem são os integrantes da Casa a serem analisados, passa-se à abordagem dos perfis e das trajetórias desses

parlamentares. Partindo-se dos conceitos Cox e Strøm, pressupõe-se que esses parlamentares podem ter perfis socioculturais e de construção de carreiras diferentes dependendo de quais sejam as funções de poder almejadas e eventualmente ocupadas por eles. Vários estudos apontam que políticos tomam decisões racionais na escolha dos papéis que são exercidos por eles como figuras públicas dentro das instituições legislativas. Essas decisões relativas a carreiras, no entanto, seriam sempre condicionadas pelo ambiente, ou seja, por fatores institucionais (STRØM, 1997; LONGLEY E HAZAN, 1999; JENNY E MÜLLER, 2008; ZITTEL, 2009). Longley e Hazan (1999) e Zittel (2009) argumentam, inclusive, que parlamentares não escolhem simplesmente os papéis e funções que querem exercer na Casa. Suas atuações seriam em boa medida forjadas por variáveis externas, incluindo a realidade partidária e possiblidades de carreira existentes dentro da instituição.

Concluída essa etapa, passar-se-á à comparação entre os dados referentes à elite parlamentar, e suas subdivisões entre os três tipos de cargo existentes, e as informações relativas a todo o universo dos titulares de mandato de deputado federal. Assim, serão testadas as principais hipóteses desta tese: a de que seria possível diferenciar com base no background ou em padrões de carreiras os integrantes das funções de poder do restante dos deputados; a de que também pode haver uma diferenciação entre o perfil dos ocupantes de cada uma das funções incluídas no estudo. Para testar as hipóteses, os deputados federais serão analisados com base em critérios que serão explicados no terceiro capítulo deste estudo, que discute a metodologia que será empregada nos dois capítulos finais.

Assim, no quarto capítulo, será a vez de uma breve análise do banco de dados com características relativas aos deputados da 55ª legislatura produzido pelo autor para a elaboração da tese. Além das já citadas três categorias de postos de comando, uma quarta categoria (funções de poder) será incluída, sendo essa última formada pelo conjunto das três anteriores, sendo, consequentemente, uma agregação das demais variáveis dependentes.

No quinto e último capítulo, as quatro categorias serão submetidas a testes estatísticos com base em modelos do tipo logístico binominal. Para essa fase, as passagens pelas funções de poder (variáveis dependentes) serão testadas com base em oito variáveis explicativas que serão apresentadas nas próximas linhas.

A primeira delas analisa a questão do gênero entre os parlamentares. Ela foi incluída com o objetivo de medir se é possível identificar uma influência de gênero na distribuição das funções de poder da Casa. Em tese, o sistema proporcional de representação é mais favorável às mulheres que o majoritário (TAYLOR-ROBISON, 2014, p.251). O Brasil, no entanto, tem uma das piores representações femininas mesmo elegendo deputados pelo método

proporcional. Além disso, as lideranças da Câmara são eleitas pelo sistema majoritário. Podendo-se questionar se isso interferiria de algum a forma na ascensão interna feminina.

Uma outra variável busca esclarecer se a relação existente entre parentesco com político e eleição para o Congresso Nacional pode ser extrapolada para a ocupação das funções de poder dentro da Câmara. Diversos trabalhos acadêmicos (AMES, 1995, p.326; LEAL, 2012; SHOENSTER, 2014) ou jornalísticos (SARDINHA E CAMARGO, 2011; 2011a; SARDINHA, 2017; 2017a; 2017b; 2017c) já apontaram as relações familiares entre políticos. Portanto, pode ser válido questionar se uma vez dentro da Casa os parentes também não poderiam levar vantagem nas disputas internas.

Outro fator, de certa forma relacionado ao anterior, que pode exercer influência na correlação interna de poder é o estado representado pelo parlamentar e em que região do País esse estado se encontra. Enquanto a presença de herdeiros políticos é mais forte nas regiões Nordeste e Norte, o controle nacional partidário geralmente se concentra em estados do Sudeste, mais especificamente em São Paulo. Existem, consequentemente dois vetores muitas vezes opostos e cuja a análise e testagem podem se mostrar relevantes.

A variável seguinte se refere ao nível educacional. Os deputados foram divididos em deferentes grupos, abrangendo desde aqueles que não concluíram o ensino médio até aqueles com títulos de pós-graduação, incluindo aqueles com mestrado e doutorado. Ainda relacionado ao nível educacional, outra variável trata de um curso específico de ensino superior historicamente bastante ligado à carreira política, não apenas no Brasil, que é o bacharelado em Direito (CODATO, COSTA E MAXIMO, 2014, p.6-10; MÜLLER E MEIRELES, 2014, p.10; OÑATE, 2010; SANTOS, 2002; SILVA NETO, 2003, p.112; UNZUÉ, 2012, p.18). Nenhum outro curso chega sequer próximo da prevalência existente de formados em Direito. Eles representam, por exemplo, mais de 31% de todos os parlamentares que foram titulares de mandato em algum momento entre 1991 e 2017.

A variável seguinte, mais ligada à construção da carreira do que a questões de contexto sociocultural, é a evolução das trocas de partido realizadas por um parlamentar. Do ponto de vista da teoria do cartel partidário, seria de se esperar que deputados que trocaram muitas vezes encontrassem mais dificuldade de serem indicados para postos de comando. Por outro lado, os parlamentares que migraram várias vezes são também aqueles com mandatos mais longos, algo que além de ser uma característica desejável sob o prisma dos estudos que tratam de institucionalização também é a oitava variável a ser analisada na tese. A antiguidade, algumas vezes também chamada senioridade, é, aliás, tema abordado com frequência em estudos de Ciência Política.

Para fins de controle, outros dois aspectos foram incluídos neste estudo. O primeiro diz respeito refere à ideologia do partido do parlamentar, com as legendas divididas entre de esquerda, centro (incluindo centro-esquerda e centro-direita) e direita. Enquanto apenas no Capítulo 4 será abordada a idade com que o parlamentar entrou para a política, conceito entendido aqui como a ocasião em que ele disputou seu primeiro pleito.

Assim, recapitulando, ao longo das páginas seguintes, serão apresentados o referencial teórico, no Capítulo 1; a apresentação da estrutura de poder da Câmara, no capítulo 2; a discussão da metodologia empregada neste estudo, no capítulo 3; a análise das informações sobre os parlamentares contidas no banco de dados elaborado para a tese, no capítulo 4; e os testes estatísticos referentes aos deputados que integraram a elite parlamentar na 55ª legislatura, no capítulo 5; o qual é seguido, pelas considerações finais, referências bibliográficas, apêndice e anexos, como sói em teses e dissertações.

REFERENCIAL TEÓRICO

> Instituições e suas regras de jogo afetam as distribuições de poder, de preferências e de controle administrativo. Interesses e preferências podem se desenvolver no contexto de instituições ou podem mudar em decorrência de reformas institucionais. O poder evolui no interior das instituições e seu controle pode ser afetado pelas consequências despropositais e imprevistas de mudanças propositais.
>
> *Lawrence D. Longley e Reuven Y. Hazan (1999)*

Existem diversas definições do que é uma instituição. Willian Riker (1980 apud Shepsle, 1983. p.27) por exemplo definiu o termo como "convenções condensadas", as quais "são simplesmente regras de conduta, sobretudo relativas à tomada de decisões"[2]. Enquanto Edward Sait (1938 apud Shepsle, 1983, p.28) escreveu que "quando examinamos instituições políticas, uma por uma, temos a impressão de que elas foram erguidas quase como recifes de corais, sem um planejamento consciente". Como Shepsle (1983) explica, no primeiro caso a ênfase está na escolha das práticas e no segundo está na persistência delas. A continuidade também é apontada por North (1990) e Colomer (2001). Para este último, uma vez existentes, "as instituições definem os parâmetros para a ação posterior. Todavia, elas podem também reforçar a si mesmas e fazer com que sua substituição seja dificultada por meio dos efeitos de incentivos incorporados na sua estrutura". North (1990, p.9) descreve situações em que mesmo certas instituições responsáveis por resultados insatisfatórios podem ser capazes de sobreviver em consequência de atores estarem acostumados com ela e com suas consequências além dos custos a serem provocados por uma eventual substituição.

North (1990, p.6-10) e Negretto (2006) salientam a força das instituições quando elas já se encontram em funcionamento, utilizando o conceito de *path-dependence*, que pode ser traduzido como tendo as opções disponíveis no presente restringidas pelos caminhos trilhados no passado, o que pode ser exemplificado pelo fato de que "devido aos custos de informação e aprendizado inerentes às mudanças institucionais, esse tipo de mudança é infrequente e,

[2] Todas as traduções de textos em língua estrangeira são livres, realizadas pelo autor.

quando ocorre, incremental" (NEGRETTO, 2006, p.424). Argumentos semelhantes podem ser encontrados em Taagepera e Shugart (1989, p.218), para quem "familiaridade leva à estabilidade", entre outros (LIJPHART, 1994, p.52; BENOIT, 2004, p. 365; LIJPHART, 2003, p.169).

Para Braga, Sathler e Miranda (2016, p.471-3) a estabilidade é um traço importante da Câmara dos Deputados brasileira. Os autores observam que a permanência, mais do que a mudança é característica da organização da Casa e que a atual configuração da CD é basicamente a mesma existente desde 1831. Para eles, esse fato aponta em duas possíveis direções. A primeira se refere à dinâmica do processo político brasileiro que pareceria isolar a Câmara dos freios externos, "criando um contexto de baixo *accountability* e transigência com atividades governamentais". Eles acrescentam que, em um país com "clientelismo e patrimonialismo endêmico", faz sentido a existência de um órgão com formato estável, que apenas aumenta suas dimensões ao longo do tempo. Isso seria inclusive "algo coerente com uma dinâmica de baixa resposta democrática, insulamento burocrático, clientelismo e patrimonialismo". Os autores observam o que chamam de "valorização de modelos legais-formais" na política, algo que concordaria com a tradição ibero-brasileira de "bacharelismo", que eles definem como "valorização da forma da regra, das carreiras legais, da retórica clássica".

Alterações institucionais, no entanto, ocorrem conforme reconhece North (1990, p.83-9). Tratam-se de situações em que o que ele chama de "equilíbrio institucional" deixa de existir e mudanças incrementais ocorrem. Rosenthal (1996, p.169) vai além ao considerar mudanças algo endêmico para as instituições políticas, sobretudo para Casas Legislativas. Além de *path-dependence*, Negretto (2006, p.424) acrescenta que uma segunda possível explicação para mudanças institucionais está na ideia de "difusão, contágio ou imitação". Analisando mudanças em sistemas eleitorais, o autor observou que em determinados momentos históricos ou em determinadas regiões, países se sentem tentados a seguir casos de mudanças institucionais aparentemente exitosas. O contexto em que a Constituição de 1988 e o Regimento Interno de 1989 foram promulgados, por exemplo, foi o mesmo de uma série de processos de redemocratização ocorridos na América Latina ao longo da década de 1980 (COLLIER E MAHONEY, 1997).

O processo que levou a Câmara a passar por um desse processos entre 1988 e 1989 se deu por meio dos líderes partidários que, após terem se destacado na parte final da Assembleia Nacional Constituinte, impuseram a institucionalização de um novo órgão legislativo: o Colégio de Líderes (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1998 e 2001, p.46; SANTOS E RENNÓ,

2004, p.57; MÜLLER, 2005; LEMES, 2012, p.27; FIGUEIREDO J., 2012, p.11-2; BRAGA, SATHLER E MIRANDA, 2016). O órgão será abordado no capítulo 2 desta tese, juntamente com o restante da estrutura de poder da Casa, mas as consequências de sua criação impactaram progressivamente a distribuição interna de poder, especialmente com relação a lideranças e comissões, em um processo que pode ser descrito como sendo de *path dependence*.

Tsebelis (1990) separa as mudanças de normas de funcionamento parlamentar, que são consideradas por North (1990) como uma forma de instituição formal, em duas categorias: mudanças eficientes e mudanças redistributivas. O fortalecimento das lideranças se enquadra na segunda categoria, por proporcionar o fortalecimento de uma parcela do órgão em detrimento da perda de prerrogativas para outra. Ao buscarem o que haveria de diferente entre as experiências democráticas brasileiras de 1946 a 1964 e de 1988 em diante, Figueiredo e Limongi (1998) observaram que mudanças internas no funcionamento legislativo, no caso o poder de agenda dado ao Executivo e aos "líderes partidários que detém o controle do processo legislativo", teriam neutralizado no período atual os fatores de desestabilização atribuídos ao sistema eleitoral brasileiro.

> Do ponto de vista teórico, o que aqui se apresenta é parte de um esforço de identificar e qualificar mecanismos através dos quais instituições políticas, elas próprias resultantes de interação social, passam a constituir recursos de poder e, dessa forma, alterar a posição relativa de atores e grupos sociais e influenciar os resultados dos conflitos entre esses atores. Nesse sentido, nossa pretensão é dar substância a uma perspectiva analítica, bastante em voga, mas também muito genérica, que aponta para a importância explicativa das instituições nos resultados políticos (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1998).

Figueiredo e Limongi chamam a atenção sobretudo para a questão dos efeitos dos poderes de agenda e de veto em sistemas presidencialistas multipartidários, categoria em que o Brasil se insere. Müller e Sieberer (2014, p.319-20) explicam que existem dois sentidos para agenda-setting, um amplo, aplicado em diversas áreas acadêmicas, e outro restrito aos estudos legislativos. Utiliza-se aqui esse último, que é sobretudo o poder de "decidir que propostas e emendas vão ou não a voto". Desse modo, o *agenda-setter*, é o ator capaz de fazer propostas do tipo "pegar ou largar" aos demais atores. O termo veto player, por sua vez, foi cunhado por Tsebelis (2000, p.442) e significa "tomador (individual) ou tomadores (coletivos) de decisão cuja anuência é requerida para que haja mudança do status quo".

Nessa linha, Miquel e Snyder (2006) observam que ocupantes de posições de liderança e integrantes dos comitês mais poderosos teriam maior probabilidade de serem eficazes na aprovação ou bloqueio de proposições, tendo, na prática, um poder de veto. Essa diferenciação

também aparece em Jenny e Müller (2008). Em análise sobre os deputados austríacos, os dois autores chamam a atenção para o fato de que no sentido mais básico, parlamentos são realmente instituições igualitárias, cada um de seus membros eleitos tem um voto e apenas um na tomada das decisões coletivas que a Constituição reservou para a Casa. Dentro do legislativo, no entanto, proliferam hierarquias e divisões do trabalho formais e informais entre os parlamentares. Essas funções de destaque que surgem na hierarquia são chamadas por Alemán (2006, p.126) "posições de autoridade", as quais "ajudam a resolver diversos dilemas coletivos enfrentados pelos representantes eleitos". De fato, em qualquer instituição legislativa podem ser verificadas variações hierárquicas entre os diferentes integrantes. A exemplo do constatado por Michels (1982) quanto à organização interna das instituições partidárias, o aumento da complexidade de uma organização provoca uma hierarquização e isso não poderia ser diferente no caso de casas legislativas.

Partindo de uma analogia aos estados de natureza imaginados nos clássicos contratualistas (Hobbes, 1983; Rousseau, 1983), Cox (2005, p.2-6) parte de um estado de natureza legislativo para descrever um parlamento em que todos os membros teriam as mesmas prerrogativas e não haveria regras ou restrições quanto ao tempo para falas em Plenário. O autor conclui que nessa situação hipotética o quórum necessário para aprovar qualquer coisa se aproximaria da unanimidade, até pela impossibilidade de se contornar obstruções, entre outros problemas. A solução encontrada teria sido a renúncia coletiva de parte das prerrogativas para que poucos membros passassem a coordenar o processo legislativo, provocando a concentração de poderes. "Todas as casas legislativas ativas evoluem para regras que criam desigualdades no acesso dos membros ao tempo de Plenário e diminuem a habilidade dos membros ordinários para retardar (trabalhos)", exemplificou. Cox (2005, p.14-5) separa os poderes de agenda em positivos e negativos, sendo que os primeiros podem garantir e até impor a inclusão de um item na agenda do Plenário, enquanto os segundos podem retardar e no extremo até vetar a inclusão de um item na pauta. Quanto ao poder de veto, o autor observa que quanto maior a quantidade de atores com essa prerrogativa menor deverá ser a produção legislativa da Casa, uma vez que apenas as propostas que todos eles prefiram ao status quo virão a ser aprovadas. Outras observações do texto uteis para este estudo são a lembrança de que os poderes de agenda podem vir acrescidos de outras vantagens, como uma parcela maior de cargos para se nomear - pode-se acrescentar também, ainda que ele ignore, melhores gabinetes e moradias; além da sua constatação de que geralmente os parlamentares que mais buscam a imprensa como estratégia legislativa são aqueles oposicionistas que terminaram sem a força necessária para exercer poderes de agenda ou veto. "Na maior parte

das vezes, essas várias técnicas de 'ir a público (*going public*)' são ferramentas empunhadas pelos perdedores intra-legislativos. Os vencedores estão muito ocupados legislando", argumenta (COX, 2005, p.8, 20-1). O autor aponta ainda que existem duas formas pelas quais esses postos de comando podem ser alocados, podendo em alguns casos ser diretamente para frações partidárias e em outros por meio de um processo eleitoral dentro da casa legislativa. No primeiro caso, cada fração distribuí a vaga entre seus filiados do modo que achar melhor. Essa seria a forma usada para preencher os assentos nas mesas diretoras de Áustria, Bélgica, Franca e Alemanha. Já no segundo caso, seria a forma geralmente usada para a escolha dos presidentes das câmaras e dos presidentes dos comitês (COX, 2005, p.11-2).

Divisão semelhante é apontada por Strøm (1997, p.158-61), que chama os dois tipos de funções de cargo partidário e cargo legislativo, porém, enquanto Cox foca no papel do partido na questão, Strøm chama a atenção para o ponto de vista do parlamentar, uma vez que a disputa pelos cargos de um ou de outro tipo podem demandar estratégias de carreira distintas. O posto de partido é aquele cuja escolha se dá apenas por parte dos integrantes da legenda, enquanto os postos legislativos podem ter a Casa inteira como colégio eleitoral. Strøm comenta que essa diferenciação perde muito do sentido em países com sistemas bipartidários, mas para países onde a realidade é multipartidária, "a alocação desses postos frequentemente fica nas mãos de alguma coalisão decisiva de partidos". Trazendo para o caso brasileiro, os líderes das legendas encarnam o clássico caso de cargos partidários, enquanto os assentos da Mesa Diretora se enquadram como cargos legislativos. Isso porque, mesmo que o cargo esteja reservado para um partido ou bloco específico, é o Plenário que decide quem daquela agremiação ocupará determinada vaga, lembrando que muitas vezes mais de um parlamentar da mesma agremiação se apresenta para a disputa e nem sempre aquele apoiado pela direção partidária sai vencedor. A presidência do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara também pode ser enquadrada nessa categoria, já que qualquer integrante do colegiado pode ser eleito para presidi-lo, independente da filiação partidária. As presidências de comissões, em teoria, também seriam cargos legislativos, mas (como será visto no capítulo seguinte) sua ocupação segue na prática uma dinâmica partidária.

Essa diferenciação feita pelos dois autores é importante para este estudo porque, desses pontos de vista, diferentes disputas exigem diferentes estratégias e muitas vezes o candidato mais forte no interior de um partido pode ser o mais fraco na disputa em Plenário por um cargo do tipo legislativo. Exemplos disso serão apresentados ao longo da tese, mas neste ponto o mais importante é sublinhar que é possível que os parlamentares que se tornam líderes partidários e os que se tornam integrantes da Mesa Diretora não tenham o mesmo perfil e não

exerçam os mesmos papéis legislativos (roles)[3]. Se essa suposição for verdadeira, esses cargos seriam ocupados por diferentes parlamentares, com padrões de carreiras distintos. Um breve exemplo brasileiro e recente disso seria o caso do deputado Carlos Sampaio (SP) que foi duas vezes líder do PSDB, mas em 2017 teve que retirar a sua candidatura à 2ª Secretaria para não ser derrotado pela deputada Mariana Carvalho (PSDB-RO), mulher, caloura e de um estado pequeno, que havia lançado candidatura avulsa, contrariando a direção partidária.

Ao analisar os dois tipos de cargos citados, Strøm (1997, p.167-9) observa que, apesar de poucos parlamentares alcançarem postos de comandos, muitos podem condicionar seu comportamento parlamentar nesse sentido, sendo, segundo ele, preciso lembrar que esses caminhos são diferentes em países parlamentaristas e presidencialistas. Essa diferenciação, no entanto, se dá porque ele se baseia sobretudo nos exemplos britânico e norte-americano, onde no primeiro caso o objetivo natural do parlamentar é vir a ser tornar ministro, uma função parlamentar no país, enquanto no segundo caso deixar o Congresso para se tornar secretário exige a renúncia do mandato, sendo, consequentemente, uma rota bem menos natural para legisladores norte-americanos, mas ainda assim trilhada como será abordado ainda neste capítulo. Essas regras, no entanto, não se aplicam ao caso brasileiro onde congressistas podem não apenas ser ministros, como também secretários estaduais, distritais e até municipais de capital sem necessidade de renunciar ao mandato.

Outra vez com base nos arquétipos anglo-saxões de sistemas de governo, Strøm (1997, p.167-9) estabelece uma relação entre ambição por cargos partidários e por pastas ministeriais em sistemas parlamentaristas. Ele chama a atenção também para o fato de que a busca por esses objetivos demanda tempo e energia para os objetivos do partido, mesmo que isso inclua negligenciar sua base eleitoral e apoiar causas sem apelo da base. O autor acrescenta que aquisição de expertise pode fazer parte da estratégia nem que seja para reivindicar crédito, mas de nada adiantaria todo esse esforço se o pretendente não puder se dar ao luxo de se dedicar a questões partidárias em detrimento das locais, sendo, portanto, uma aposta de risco para deputados sem facilidade de se reeleger. A segurança quanto às possibilidades de reeleição também seria um pré-requisito para um parlamentar contemplar os cargos legislativos. Enquanto, outros fatores que ajudam a explicar a atratividade desses postos seriam a falta de perspectivas de crescimento pelos critérios internos do partido (talvez por falta de um perfil para ser líder, presidente de comissão ou mesmo relator de medidas provisórias e projetos importantes) e se os cargos legislativos do parlamento são atraentes e em quantidade

[3] Em texto escrito em língua espanhola, Alcántara Sáez (2017, p.196) manteve o original “roles”. No entanto, por ser termo pouco presente em estudos brasileiros, preferiu-se traduzir como papéis legislativos.

considerável (STRØM, 1997, p.169-70). De fato, como será abordado mais à frente, o perfil de vários ex-integrantes da Mesa Diretora da Câmara parece seguir os pontos apresentados, reforçando a possibilidade de que os critérios de alocação desses postos sejam diferentes dos encontrados para os outros postos.

Além das mesas, Strøm (1997, p.169-70) explica que, dependendo da casa legislativa, comitês especializados também aparecem como fóruns em que parlamentares podem progredir independentemente de suas posições hierárquicas intrapartidárias, podendo, segundo o autor, inclusive ser carreiras alternativas à busca por postos ministeriais. Ele lembra também que frentes parlamentares, no caso europeu sobretudo regionais, de gênero ou linguísticas, também aparecem como forma de um parlamentar se destacar sem depender da direção partidária. Ao contrário do exemplo das comissões, o caso das frentes parlamentares também se aplica ao Congresso brasileiro, onde foram encontradas 321 frentes, boa parte delas mistas, com alguma atuação na atual legislatura (55ª)[4].

Como acima citado, o principal exemplo de carreira baseada em cargos legislativos, segundo Strøm (1997, p.169-70), seria, realmente, o caso das funções existentes em mesas diretoras e comitês de assuntos internos da casa legislativa. Jenny e Müller (1995) dividem 19 casas legislativas europeias[5] quanto ao partidarismo e a força de seus presidentes e concluem que a Grécia é o único país europeu com um presidente de câmara tão poderoso e tão partidário como foi o *speaker* da Casa dos Representantes no início do século XX (JENNY E MÜLLER, 1995, p.329-30), considerado o período em que speakers, especialmente Joseph Canon, dominaram todos os aspectos do funcionamento da Casa (POLSBY, 2008, p.234). Nesse tipo de organização, o presidente é visto e atua, na prática, apenas como líder de sua facção. Na maior parte dos parlamentos, no entanto, a escolha do presidente e dos demais integrantes das mesas demanda negociações, sendo considerados por Strøm (1997, p.169) cargos apartidários ou o que ele chama de *cross-party*. O presidente da Câmara dos Comuns seria o caso clássico do presidente pouco partidário e com pouco poder. Outros exemplos viriam de Espanha e Suíça De acordo com Jenny e Müller (1995, p.328-36,350), as regras para escolher esse tipo de dirigente favorecem amplo consenso, cabendo em geral ao partido que indica consultar outras legendas, incluindo aí seus *backbenchers* (conhecidos no Brasil como baixo clero parlamentar). Por outro lado, a Áustria pode ser considerada exemplo de perfil pouco partidário e forte. Mesmo que uma maioria qualificada não seja exigida, a pressão pela busca de uma candidatura mais consensual permanecerá caso a votação seja secreta. Esse é o caso

[4] Fonte: http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp
[5] O Parlamento Europeu e 18 assembleias nacionais.

da eleição para os postos da Mesa Diretora no Brasil assim como em 15 dos 19 parlamentos europeus pesquisados por Jenny e Müller (1995, p.342). As exceções são Reino Unido e Irlanda com votação aberta, enquanto Dinamarca e Islândia não têm uma regra específica prevista. Quanto ao direito de apresentar candidaturas, na Holanda, Grécia e Espanha apenas partidos podem registrar candidaturas, mas na maior parte dos países o direito a indicar candidatos sofre pouca ou nenhuma restrição.

Jenny e Müller (1995, p.351-2) não se limitam a avaliar as presidências dos legislativos. As mesas diretoras (chamada algumas vezes no texto de *directing board* e em outras *parliamentary presidium*) teriam, segundo eles, pelo menos duas funções básicas: fixar antecipadamente a quem compete assumir as funções e prerrogativas do presidente em caso e ausência e distribuir a responsabilidade de conduzir as sessões. Eles acrescentam que algumas vezes a mesa performa uma terceira função: a interpretação de questões de ordem. Assim como nas Casas do Congresso brasileiro e ao contrário dos exemplos norte-americanos, todos os 19 parlamentos contam com vice-presidentes, que viriam entre um na Suíça e 14 no Parlamento Europeu, número que permanece igual em 2018[6], o que permite a representação de outros partidos nas diferentes funções. "Se a distribuição proporcional desses postos estiver prescrita em lei, isso é um indicador de que – ao menos em algum ponto no tempo – houve um consenso de que a mesa diretora deveria ser apartidária, o que em termos práticos significa multipartidária", defendem os autores, acrescentando que no Continente Europeu essa regra (existente no Brasil, conforme será abordado no capítulo seguinte) é encontrada apenas na Dinamarca e na Espanha, porém, com a maior parte dos países seguindo esse princípio como regra não-escrita, mas baseada em convenções. Entre as exceções aparecem Bélgica, Islândia, Irlanda e Luxemburgo, onde, segundo os autores, os postos nas mesas tradicionalmente são tratados como despojos da coalisão vencedora das eleições. A falta de regras escritas pode, contudo, gerar desentendimentos. Isso teria ocorrido, por exemplo, na Alemanha, em 1983 quando o recém-chegado Partido Verde reivindicou a criação de nova vice-presidência para ele. Pedido negado. Também na Noruega, em 1993, o Partido Conservador pela primeira vez não ficou entre os dois mais votados, mas reivindicou a manutenção da 1ª vice-presidência, argumentando que permanecia o maior partido de oposição. Pedido negado pelos demais, tendo sido eleito para o cargo um parlamentar do Partido do Centro, com o apoio do maior partido na época, o Trabalhista (JENNY E MÜLLER, 1995, p.352). É importante notar, no entanto, que mesmo em países nos quais a proporcionalidade está prevista em regimento, lei

[6] Fonte: http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170113IPR58129/parliament-s-mid-term-election-14-vice-presidents-and-5-quaestors-elected. Acessado em 26/03/2018.

ou (como é caso brasileiro) na Constituição Federal (art.58), questões relativas à representação de partidos minoritários ou da oposição não deixam de surgir. A atual Mesa Diretora da Câmara (2017-19), por exemplo, não incluía no início nenhum partido de oposição, mesmo um deles, o PT, tendo uma das duas maiores bancadas. Essa questão se modificou, contudo, quando o PSB, ocupante 3ª Secretaria passou a fazer oposição ao Palácio do Planalto[7].

Com relação ao processo legislativo nas casas legislativas europeias, em regra, os presidentes não participam dos debates e, em geral, não integram comissões, havendo, no entanto, as exceções de Áustria, Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos e Noruega para essa segunda regra. Mesmo essas exceções seriam, na maioria das vezes, comitês especiais voltados para questões regimentais ou de definição da agenda e não para análise de legislação. No caso do Brasil essas regras se aplicam não apenas ao presidente, como também a toda a Mesa Diretora.

Quanto às relações entre presidente e líderes partidários, ela é institucionalizada em alguns legislativos europeus. De acordo com os autores, esses órgãos podem ser responsáveis pela elaboração da agenda parlamentar, como seria o caso na França e na Itália, assim como ocorre no Brasil com o Colégio de Líderes, apesar de ele ser apenas consultivo; ou podem também funcionar como órgãos deliberativos ou de tomada de decisões quando conflitos de interpretação do regimento ocorressem (JENNY E MÜLLER, 1995, p.352-4).

Outro ponto para o qual Jenny e Müller (1995, p.326) chamam a atenção é para o fato de que enquanto algumas funções políticas de comando a níveis nacionais sempre atraíram muita atenção acadêmica, o mesmo não podia, na ocasião, ser dito das principais funções existentes no interior dos parlamentos. Eles acrescentam que, assim como, por exemplo, ministérios, o número de postos na estrutura de poder interna legislativa também é limitado, se limitando basicamente a um presidente da casa, líderes partidários e chefes das comissões prestigiadas entre postos considerados interessantes. A falta de atenção apontada por eles parece se confirmar. De fato, nenhum dos 38 textos, listados no Google Scholar, que citaram o capítulo dos dois autores reproduziu ou realizou pesquisa semelhante ou sequer aproximada sobre as mesas diretoras europeias ou de outras partes do mundo. A falta desse tipo de estudo também se verifica na América Latina, conforme descrevem Calvo e Sagarzazu (2012, p.26):

> Se bem existe uma abundante literatura que estuda as relações executivo-legislativo, vetos presidenciais, procedimentos de votação no Plenário e coalisões de governo, poucos trabalhos analisaram temas tais como os determinantes da ambição política em carreiras legislativas, a produtividade legislativa, a organização institucional das

[7] Fonte: http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39988334. Acessado em 27/03/2018.

> comissões, a delegação de poder às autoridades das câmaras (*gatekeeping*) ou a distribuição de poder entre os blocos políticos.

Utilizando critério semelhante ao usado em parágrafo anterior (busca na mesma página de pesquisa de artigos acadêmicos), Crisp e Schibber (2014, p.628) relatam, em survey sobre a produção acadêmica latino-americana escrita para o Oxford Handbook of Legisaltive Studies, terem encontrado 31 livros e 151 artigos sobre questões políticas envolvendo parlamentos latinos publicados até o início de 2012. Segundo os autores, as obras podem ser divididas em três grupos, sendo 60 artigos focados nas relações Executivo-Legislativo, 53 no que eles chamam de "*cameral politics*" e 30 focados na conexão eleitoral[8].

O outro texto apontado por eles é o de Fenno (2003, p.137) que parte dos mesmos pressupostos de Mayhew, mas se aproximando mais do foco desta tese, ao argumentar que a ascensão dentro do legislativo também estaria entre as ambições parlamentares. Segundo Fenno, deputados buscam três objetivos pessoais básicos: reeleição, poder dentro do Congresso e políticas públicas boas (do seu ponto de vista). "Enquanto eles estão em sua terra buscando reeleição, a maior parte de suas explicações giram em torno dos esforços para alcançar os outros dois objetivos. As explicações relativas à busca por poder focam em sua efetividade legislativa", afirma. Ele transcreve o que teria sido o discurso usual de um membro da Casa dos Representantes que foi candidato à sua décima reeleição:

> Estou concorrendo porque tenho um investimento de vinte anos no meu trabalho e porque eu creio que vocês, como meus eleitores, têm um investimento na minha senioridade. Em um órgão enorme como a Casa dos Representantes, com 435 membros eleitos na mesma condição, é obrigatória uma estrutura se quisermos realizar algum trabalho. Leva-se muito tempo para aprender essa estrutura, para aprender quem tem o poder e para aprender onde lubrificar as engrenagens para conseguir realizar alguma coisa. Eu creio que conheço a estrutura e as pessoas na Casa melhor do que um novato poderia. Também acredito que posso conseguir realizações para vocês que nenhum novato seria capaz (FENNO, 2003, p.138).

Fenno (2003, 0.140) não têm dúvidas de que parlamentares se esforçam na busca de poder interno. O autor lembra que o congressista da citação acima usa no mesmo discurso o argumento de que já estaria se aproximando do comando de um comitê. Enquanto um outro deputado teria dito aos eleitores que quando se tornasse chairman de seu comitê, "o manto cairá não apenas sobre os meus ombros, mas também nos ombros de todo homem, mulher e

[8] Conceito de Mayhew (1974, p.5-17), que analisa a relação entre representante e representados, partindo do pressuposto de que a preocupação com a reeleição ajuda a explicar grande parte do comportamento dos congressistas dos EUA. A obra influenciou muitos acadêmicos nas décadas seguintes. Crisp e Schibber (2016, p.629) a consideram um dos dois estudos que mais influenciaram pesquisadores latino-americanos.

crianças do 1º distrito", no que Fenno exemplifica como busca de legitimação de sua ambição como sendo uma empreitada coletiva.

Quanto ao termo senioridade, utilizado por um dos congressistas citados, mas do que uma simples questão de antiguidade, trata-se do sistema de precedência baseado em antiguidade usado no Congresso norte-americano. Trata-se de um costume utilizado para definir a preferência na alocação das vagas e das presidências em comitês. Por se tratar de tradição, ela não é de forma alguma absoluta. Fala-se muito da questão do partido democrático com seus antigos parlamentares conservadores e segregacionistas usando a senioridade para se manter no comando das comissões e evitar, via poder de agenda negativo, que propostas liberais chegassem ao Plenário (JENKINS E MONROE, 2014, p.1116-1117). Houve, contudo, casos em que a regra foi quebrada. Um exemplo pouco citado no Brasil ocorreu em 2008, quando o antigo chairman do Comitê de Energia e Comércio Rep. John Dingell (D-MI), da região de Detroit, foi substituído por Rep. Henry Waxman (D-CA), ambientalista da orla de Los Angeles, em uma transmissão de poder da região das montadoras de veículos para talvez a região que mais compra veículos e consome combustíveis. Dingell havia sido o membro ranqueado do partido no comitê desde 1981 e era visto por ambientalistas como "um impedimento para o progresso"[9] [10].

Acadêmicos costumam considerar senioridade um critério importante para a progressão de carreira dentro do legislativo. Nesse quesito, o texto considerado clássico é o de Polsby (2008), publicado em 1968 sobre a Casa dos Representantes. O autor defende que a instituição ganhou muito com um processo chamado por ele de institucionalização que teria três características principais: um isolamento com relação a influência de outros órgãos; o quanto a instituição é organizada de forma complexa; e se as normas e procedimentos seguem critérios universais e automáticos. Ele se preocupa especialmente com a entrada e saída lateral, ou seja, carreiras que alternam postos em diferentes órgãos sem aparente compromisso com as instituições pelas quais o político passou. Para Polsby, quanto mais longas as carreiras parlamentares, mas ficaria desencorajada a entrada lateral para posições de liderança e mais as carreiras terminam seguindo normas institucionais inflexíveis, impostas internamente[11].

---

[9] Fonte: http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/20/AR2008112001778.html?sid=ST2008112002057. Acessado em 28/03/2018.

[10] Fonte: https://www.politico.com/story/2008/11/waxman-dethrones-dingell-as-chairman-015822. Acessado em 28/03/2018.

[11] Exemplos de carreira lateral podem ser um político que alterna mandatos de deputado e prefeito, por exemplo, ou, em países que o permitam, deputados eleitos que passam grande parte do mandato ocupando pastas no Poder Executivo.

Assim, o fato de líderes terem que permanecer na casa, em vez de ficar alternando entre diferentes cargos políticos, e não poderem inventar novas regras para atender a casuísmos seriam fatores desejáveis, por fortalecerem a instituição legislativa.

Os argumentos de Polsby permanecem sendo base para diversos estudos (THAMES, 2012, p.2; PALANZA, SCARTASCINI E TOMMASI, 2012, e 2016, p.7-34), inclusive no Brasil (FIORI, 2014; BRAGA, SATHLER, MIRANDA, 2016). Alguns como Hibbing (1999, p.156-64) consideram a questão da senioridade, definida por ele como o tempo de serviço mínimo até a possibilidade de se alcançar posição de liderança se tornar real, algo bastante relevante nos estudos legislativos, embora a duração das carreiras possa, para ele, "representar coisas bem diferentes em diferentes contextos". O autor, no entanto, questiona outros critérios usados por Polsby, como a crítica deste último à rotatividade (turnover) que permite a chegada de novos legisladores à casa legislativa. Ao defender que carreiras legislativas podem fornecer informações extremamente uteis sobre instituições políticas, desde que usadas com sabedoria, Hibbing argumentou que "não podemos supor a taxa de rotatividade entre membros como uma indicação do grau de institucionalização da casa", acrescentando que um indicador melhor poderia ser a tendência dos integrantes em querer continuar na instituição.

Outra questão foi levantada por Rosenthal (1996, p.183-5). Ele apontou que as bases encontradas por Polsby, inclusive o critério de senioridade seguido no Capitólio, não vai muito além do exemplo federal norte-americano, uma vez que mesmo em várias assembleias estaduais ianques não se dá o mesmo valor a antiguidade como regra dado em Washington. Com relação a duração das carreiras, Rosenthal (1996, p.179-80) aponta que o desejo de construir carreiras aparece na maioria dos ocupantes de mandatos políticos, acrescentando que as orientações carreiristas dos legisladores são uma função de suas ambições políticas, que são voltadas para o futuro. "Para inferir as ambições de quem entra na casa legislativa, pode-se observar a experiência política prévia", argumenta.

1.1 - Neo-institucionalismo e escolha racional

Prosseguindo com o estudo de Mayhew (1974, p.82) sobre o Congresso norte-americano da década de 1970, cabe acrescentar que ele observou uma instituição que parecia estar voltada para as necessidades eleitorais dos seus membros, com comitês fortes e partidos fracos. A faceta distributivista foi acrescentada por autores como Shepsle (1979), que, com

base na força verificada no sistema de comissões, entendeu que esse equilíbrio institucional favoreceria a distribuição de benefícios particularistas para os distritos em que esses benefícios seriam mais apreciados. Desse ponto evoluíram as principais vertentes neo-institucionalistas que serão abordadas nas próximas páginas.

Ainda que haja autores que considerem os textos sobre institucionalização como a primeira vertente neo-institucionalista (JUDGE, 2008, p.115-25), outros consideram March e Olsen (1984, p.734) como marco inicial da nova ou renovada corrente. Na ocasião, os autores escreveram sobre "um novo institucionalismo surgiu na Ciência Política", acrescentando que "instituições sociais, políticas e econômicas se tornaram maiores, consideravelmente mais complexas e cheias de recursos e prima facie mais importantes para a vida coletiva". De fato, o que une as diversas linhas de pesquisa que surgiram nas décadas seguintes são os conceitos de que "instituições importam" e de que "instituições fazem diferença", sendo muitas vezes consideradas o componente central da vida política (JUDGE, 2008, p.115).

Nas décadas seguintes, entre três e cinco linhas de pesquisa (dependendo do autor) se destacaram partindo desses pontos (JUDGE, 2008; MÜLLER E MEIRELES, 2014; MARTIN, 2014). No caso de Müller e Meireles (2014, p.3-4), considera-se que foram três as linhas de pesquisa que surgiram "do estudo desse papel das regras institucionais como condicionantes de estratégias individuais surgido do N*ew Institutionalism"*, as quais podem ser úteis ao estudo do Legislativo: a distributivista, a informacional e a partidária. A essas três, Judge (2008, p.133-5) acrescenta uma linha organizacional, que enfatiza a ideia de que as comissões constituiriam uma dimensão de relações do tipo principal-agente[12]. Enquanto Martin (2014, p.352) exclui essa última, preferindo uma teoria do conflito bicameral, com ênfase no jogo não-cooperativo por poder entre integrantes de cada casa de um sistema bicameral.

Também chamadas de teorias da escolha racional, essas linhas teóricas focam no estudo da importância das instituições na canalização e no controle do comportamento individual, recebendo, eventualmente, críticas por supostamente serem "'irrealistas' e falharem e capturar as complexidades associadas ao 'mundo real' das legislaturas" (JUDGE, 2008, p.129-30). Para Judge, se os modelos teóricos da escolha racional têm as vantagens da clareza e da parcimônia teórica, eles também têm a desvantagem do reducionismo exagerado e de uma abordagem dissecada do fenômeno político. Na mesma linha, Martin (2014, p.365) acrescenta que apesar de as teorias políticas mais exitosas tenderem ao bom senso, ainda assim "a realidade sobre as

[12] Best e Vogel (2014, p.57) definem as interações principal-agente como relações de interdependência assimétrica baseadas em delegação e *accountability*. Essas relações, em geral, se desenvolveriam entre legisladores e eleitores, diferentemente da forma utilizada por Judge (2008).

origens e bases da organização legislativa é provavelmente bem mais caótica do que as atuais explicações apresentam e explorações teóricas futuras provavelmente requererão modelos e argumentos mais complexos".

As críticas são, contudo, minoritárias e essas abordagens configuram o *mainstream* não apenas dos estudos legislativos, mas da própria Ciência Política na atualidade (JONES E HWANG, 2005, p.267, 279). Delas, as três primeiras citadas são as mais difundidas, inclusive em estudos brasileiros. As três se caracterizam também pela atenção dispensada às comissões. A maior parte dos legislativos multiplica sua capacidade de trabalho por meio de sistemas de comissões, permitindo que a deliberação simultânea de diversos temas (JENNY & MÜLLER, 2008) e cada linha teórica busca explicar a razão de os comitês serem fundamentais para a organização da Casa dos Representantes e do Senado norte-americanos (MARTIN, 2014, p.352-3). Das três, a mais antiga é a Teoria Distributivista. Seu nome surge da ideia de que o sistema de comissões permite e estimula deputados a distribuir benefícios particularistas ao seu eleitorado. Esses benefícios tanto podem ser políticas públicas favorecidas pelos eleitores como também projetos guiados por "particularismo fiscal legislativo", que pode ser definido como "a prática de gastar a receita nacional de impostos em projetos economicamente ineficientes, guiados por critérios geográficos" (MARTIN, 2014, p.352-5). O surgimento desse padrão estaria relacionado ao voto centrado no candidato (e não no partido). Partindo-se do pressuposto de que "a natureza dos sistemas eleitorais repercute no tipo de representação que se obtém" (ZITTEL, 2009), o voto personalizado teria criado a necessidade de se "reivindicar crédito" perante o eleitor como forma de se tentar assegurar a reeleição (MARTIN, 2014, p.353-5), que, com base em Mayhew (1974), é a principal preocupação do parlamentar. Por isso, além da distribuição de benefícios, também existiria a preocupação de alinhar as posições do representante às dos representados, conforme foi descrito por Fenno (2003). De um outro ponto de vista, as teorias distributivistas são essencialmente individualistas em seu foco e identificam como principal tarefa da casa legislativa a alocação de benefícios de políticas. Na primeira geração de estudos, a estrutura institucional, os procedimentos e a organização interna do Congresso aparecem apenas tangencialmente, enquanto na segunda geração o sistema de comissões passou a ser identificado como a solução institucional que assegura as trocas e barganhas necessárias (JUDGE, 2008, p.130-2). Porém, para exercer esse papel, as comissões precisam apresentar três características básicas. A primeira é a habilidade de controlar a agenda e os resultados na jurisdição de políticas públicas – a prerrogativa de barrar a passagem de propostas, também conhecida pelo termo original: *gatekeeping power*. O Plenário, portanto, deve delegar autoridade significativa para os comitês, dando a eles poder de veto no processo

legislativo. A segunda é prerrogativa de os próprios representantes poderem decidir o comitê em que quer estar. A terceira é que os comitês sejam compostos por outliers, ou seja, representantes com visões extremas (ou radicais) quanto ao tema tratado pelo colegiado, nada representativos da visão média encontrada no Plenário. Presentes as três características, cria-se o ambiente distributivista com as políticas que o legislativo venha a aprovar não sendo representativas das preferências do Plenário, mas, sim, da comissão (MARTIN, 2016, p.253-5). Como a linha "distributivista parte do princípio de que o que importa para o parlamentar é maximizar sua chance de reeleição", ele buscará pertencer à comissão que incremente essa chance, completam Müller e Meireles (2014, p.3-4).

Na terceira geração de modelos, os acadêmicos passam a tratar estruturas institucionais como variáveis endógenas e a fornecer teorizações para a organização interna do Congresso e as práticas institucionais. Partindo do mesmo pressuposto individualista dos distributivistas, porém questionando que as razões de existir dos comitês sejam distribuir benefícios e servir a necessidades eleitorais, a primeira dessas teorias é a Informacional (JUDGE, 2008, p.131-2; MARTIN, 2016, P.356-7). A base da teoria está na noção de o acesso à informação é imperfeito. A maior parte dos modelos teóricos de comportamento político pela escolha racional (assim como ocorre na economia) presume que a todos os atores dispõem de toda a informação disponível, o que não ocorre no mundo real (MARTIN, 2016, P.356-7). Assim, os legisladores sabem os resultados que gostariam de obter, mas esses mesmos "legisladores muitas vezes não sabem quais serão os efeitos das políticas em discussão" sendo que "em condições normais, legisladores prefeririam selecionar políticas cujas consequências são conhecidas antecipadamente do que políticas cujas consequências são incertas" (KREHBIEL, 1991, p.62-4). Krehbiel cita, inclusive, exemplos de propostas aprovadas pelo Capitólio que tiveram grandes impactos diversos dos esperados à época de sua tramitação.

Como lembra Martin (2016, p.356), produzir políticas públicas é complexo e ainda mais desafiador quando o legislativo está do lado oposto ao do Executivo e da burocracia, ambos dotados de melhores recursos. Assim, se dividir em subunidades e delegar autoridade permitiria um uso eficiente e efetivo do tempo, daí a vantagem organizacional dos comitês. Eles permitem não apenas ampliar a carga de trabalho como também uma maior especialização. Nessa linha, Müller e Meireles (2014, p.3-4) lembram que "a teoria informacional enfatiza a assimetria de informações entre comissões e Plenário, enquanto Calvo e Sagarzazu (2011, p.28,44) acrescentam: "o modelo informativo presume que as comissões atuam em representação do Plenário, processando informação privilegiada". Essa dinâmica é detalhada por Krehbiel:

> Informação assimétrica se refere à condição na qual alguns legisladores têm melhores conhecimento do que outros sobre a relação entre políticas e resultados. Precisão de expectativas quanto a essa relação é basicamente o que estudiosos empíricos chamam de especialização ou expertise. Na maioria das casas legislativas, expertise é universalmente necessária, mas não é uniformemente distribuída (KREHBIEL, 1991, p.68).

Assim, a expertise representa "a redução das incertezas associadas a políticas legislativas" que permite à casa legislativa bem planejada ser produtora, consumidora e um repositório de expertise em políticas públicas (KREHBIEL, 1991, p.61-4).

Krehbiel (1991, p.64) explica que as teorias anteriores não abarcavam três importantes aspectos da política legislativa: o primeiro é o fato de que adquirir expertise em políticas é algo custoso; o segundo é que tal expertise será potencialmente benéfica para todos os legisladores se adquirida; e o terceiro é que esses potenciais benefícios só serão concretizados se o arranjo institucional for tal que certos legisladores tenham grandes incentivos para se especializar e compartilhar essa expertise com os colegas.

Para que o modelo esteja correto é preciso, no entanto, que a composição dos comitês seja oposta àquela que a teoria distributivista prevê, ou seja, pela linha informacional eles devem ser um microcosmo do Plenário e não um grupo extremado com relação ao todo. Isso apenas é possível se os legisladores não puderem escolher os colegiados com base em seus interesses. Em vez disso eles devem ser alocados com base em sua expertise e conhecimento (KREHBIEL, 1991, p.100).

Martin (2016, p.357) observa, no entanto, que tanto uma corrente quanto a outra "representam abstrações estilizadas da realidade, nenhuma das duas devendo ser capaz de explicar sozinha a organização legislativa". Enquanto Judge (2008, p.132) comenta que os modelos informacionais enfatizam a lógica organizacional por trás de um sistema forte de comitês sem fazer nenhuma referência direta aos partidos. O que nos leva à terceira linha teórica da escolha racional: a Partidária ou do Cartel Partidário. No livro *Legislative Leviathan* ([1993] 2007) Cox e McCubbins se afastam da tradição da escolha racional de focar em comitês para ressaltar "o papel do partido como um instrumento coordenativo" (MÜLLER E MEIRELES 2014, P.3-4). Como explica Martin,

> O foco nos comitês como uma unidade importante dentro do Congresso esconde o fato de que partidos controlam quem senta em cada comitê. Esse controle molda não apenas a composição dos comitês [...], mas também o poder que a liderança partidária exercita para impor disciplina partidária (MARTIN, 2014, P.358).

Pela teoria, os partidos são concebidos para dirimir os dilemas coletivos que confrontam os legisladores. Nesse tipo de situação, uma ação desorganizada, ainda que racional, pode levar a resultados piores do que aqueles atingíveis por meio de uma ação coordenada. Eles lembram, por exemplo, que regularmente ocorrem "marés" eleitorais em que um partido ganha muitos assentos do concorrente (inclusive alguns que deveriam estar a salvo), sendo inevitável que os membros do congresso reconheçam a existência de uma "reputação coletiva que os amarra". Ainda que "eles passem a maior parte do tempo em busca de seus interesses paroquiais próprios, eles apoiam a instituição partidária" (COX E MCCUBBINS, 2005, p.354-55).

Para esses dilemas coletivos, os autores encontram a solução nas teorias da organização industrial: a criação de postos de liderança que sejam ao mesmo tempo atrativos e eletivos (COX E MCCUBBINS, 2007, p.112-9). No Congresso norte-americano, é o partido majoritário que decide tanto quantos membros terá ao todo cada comitê quanto qual será a divisão desse total que ficará com cada partido (COX E MCCUBBINS, 2007, p.334). Assim, a teoria retira o foco dos legisladores individualmente e do papel das comissões e se volta para um poder centralizado que existiria nas mãos dos partidos, exercido por suas lideranças, que no fim das contas são as responsáveis pelas indicações dos membros das comissões (MÜLLER, 2005, p.375; JUDGE, 2008, p.132; MARTIN, 2014, p.357-8; MÜLLER E MEIRELES, 2014, p.4). Conforme os dois autores explicam:

> O partido majoritário atua como uma coalisão estruturante, dando as cartas – tanto no Plenário como no comitê – como que criando um tipo de 'cartel legislativo' que domina a agenda [...] essa espécie de cartel usurpa a poder de fazer regras da Casa com o intuito de dotar seus membros com poder diferencial – o poder de presidir comitês – e facilitar e estabilizar as trocas legislativas para o benefício de seus filiados (COX E MCCUBBINS, 2007, p.347-55).

Segundo Cox e McCubbins (2007, p.334) os líderes partidários da Casa dos Representantes dariam prioridade na alocação de chefias de comitês e outras posições importantes para aqueles deputados que são mais leais, ou seja, que votam de acordo com as posições assumidas pela chefia do partido. Consequentemente, os integrantes da bancada que tenham desobedecido a liderança em votações nominais tenderiam a ser estrategicamente ignorados pela chefia do "cartel partidário" (MARTIN, 2014, p.358). Exatamente por terem encontrado evidências disso, Cox e McCubbins (2007, p. 331-2) questionam o foco, para ele excessivo, nos casos em que chairmen de comitês bloquearam propostas contra a vontade da maioria do partido, sendo que esses se tratariam de exceções à regra e não o contrário. Eles listam e citam exemplos das formas com que o partido pode exercer controle sobre comitês:

atribuindo tarefas e dando recursos para a realização dessas tarefas; regulando sua disponibilidade de pessoal; cuidando para que suas decisões sejam revistas e revisadas; ou simplesmente criando e extinguindo os próprios comitês. Sobre essa última alternativa, os autores lembram que os dois partidos exerceram essa prerrogativa de forma unilateral em momentos em que foram majoritários na Casa dos Representantes (COX E MCCUBINS, 2007, p.329-35).

Sobres as três grandes linhas teóricas citadas nas páginas anteriores, é importante que se leve em conta o fato de que, apesar de elas serem rivais, para o leitor elas não necessariamente precisam ser "mutualmente exclusivas" (MÜLLER, 2005, p.376-8). Os próprios Cox e McCubbins, 2007, p.101-2) encontraram variações entre um e outro comitê, enquanto Young e Heitshusen (2003) ao testarem a aplicação da teoria partidária nos próprios Estados Unidos entre 1947 e 1996 encontraram evidências favoráveis a cada uma das três principais teorias neo-institucionais dependendo da legislatura e da comissão em análise. Um caso típico disso teria sido o da Comissão de Agricultura da Casa dos Representantes que teria tido um comportamento mais distributivista na década de 1970, porém tendo abandonado esse padrão da década de 1990 em diante. Portanto, o mais provável é que não sejam partidos ou comissões que geram consequências no Congresso, mas, sim, partidos e comissões (JUDGE, 2008, p.134).

Um segundo ponto é que, por ser talvez o objeto mais estudado da Ciência Política, o Congresso norte-americano e as teorias usadas para entende-lo naturalmente passaram a ser aplicadas também em estudos sobre o restante do globo. Diversos autores alertam, contudo, que essa migração "de teorias originalmente desenvolvidas para estudar outras partes do mundo" (CRISP E SCHIBBER, 2014, p.628) necessita de adaptações às particularidades locais, que devem levar em conta que elas foram originalmente pensadas especificamente para o funcionamento das comissões do Capitólio (JONES E HWANG, 2005, p.267-8; MÜLLER, 2005, p.376-8; VERZICHELLI, 2007, p.9; MARTIN, 2014, P.352, 360-2; MÜLLER E MEIRELES, 2014, p.4-5). De fato, estudos em diferentes países concluíram, por exemplo, tanto que as três principais teorias têm algum poder preditivo, no caso do Parlamento Turco; quanto que nenhuma das três consegue explicar os padrões de indicações para comissões, no Parlamento Irlandês (MARTIN, 2014, p.362). No caso argentino, parece haver uma coerência. Para Jones e Hwang (2005, p.279-80), existe um padrão da teoria partidária, enquanto Calvo e Sagarzazu (2011, p.28,44) não encontraram qualquer traço informacional. Essa diversidade de comportamentos pode ser explicada, segundo Jones et al. (2002, p.657), pelo fato de o Congresso norte-americano ser "um raro outlier na população dos legislativos nacionais".

Visão compartilhada por Palanza, Scartascini e Tommasi, 2016, p.26-7) que, por sinal, utilizam o mesmo termo “outlier”.

Para o Brasil, Müller (2005, p.376-8) chega a contestar “a tentativa de adaptar modelos teóricos que pressuponham a existência de um forte sistema de comissões para analisar uma estrutura institucional cujo poder decisório se concentra no Colégio de Líderes, conferindo um reduzido espaço de autonomia para as comissões”. Enquanto Müller e Meireles (2014, p.4-5) acrescentam que bipartidarismo, voto majoritário para o legislativo e presidencialismo são algumas das características do ambiente institucional norte-americano para o qual as teorias foram pensadas. Argumentos que também aparecem em Jones e Hwang:

> Teorias de comportamento congressual baseadas nos Estados Unidos, por exemplo a Teoria do Cartel [...] foram desenvolvidas dentro de um contexto institucional que difere dramaticamente daquele encontrado em virtualmente qualquer outra democracia presidencialista. Legisladores dos EUA são únicos no nível de controle que exercitam sobre suas carreiras políticas, em grande parte o produto do uso de distritos (majoritários) uninominais, uso de regras abertas de candidatura (primárias) e falta de limite para reeleições (JONES E HWANG, 2005, p.267).

Na mesma linha, ao analisar, por exemplo, as carreiras de políticos europeus entre instâncias comunitárias e domésticas, Verzichelli (2007, p.9) argumenta que, ainda que pareça tentador, pode ser enganoso comparar carreiras envolvendo assembleias estaduais norte-americanas e Capitólio com o caso europeu, com parlamentos nacionais e o comunitário, uma vez que nos Estados Unidos as carreiras seguem um direcionamento pré-determinado que não existe na Europa. Aliás, como se sabe, tampouco existe no caso brasileiro.

Chegando aos estudos nacionais, Santos e Rennó (2004, p.51) retomam a questão do que eles chamam de dois “agentes fundamentais” da literatura comparativa que trata da organização interna de legislativos, no caso os partidos e as comissões. Na visão dos dois autores, enquanto os primeiros seriam mais relevantes na Europa, os segundos teriam um “papel-chave na organização legislativa” nos Estados Unidos, ainda que eles reconheçam se tratar de questão controversa, especialmente no caso norte-americano. Eles acrescentam que parece haver um “trade-off entre poder partidário e poder das comissões; quando as comissões são atores legislativos fortes, partidos são menos influentes.” No caso dos Estados Unidos, os autores relatam que os líderes partidários apenas teriam aumentado sua influência no processo legislativo após reformas que “enfraqueceram os presidentes de comissões”.

No caso dos poderes legislativos latino-americanos, diferentes autores apontam que eles se encontram em uma posição intermediária entre Europa e EUA, ainda que com grande variação entre um parlamento latino e outro. Essa posição intermediária se aplicaria tanto ao

poder das comissões, com regimentos e constituições que costumam reservar certas prerrogativas para as comissões (SANTOS E RENNÓ, 2004, p.51), quanto para a independência dos legisladores com relação aos partidos (JONES E HWANG, 2005, p.267-8). O mesmo grau de variação encontrado para as comissões também aparece no caso das prerrogativas dos líderes partidários, que são considerados sempre fortes na Argentina, no Chile ou no México e com força crescente no Brasil, ainda que essa leitura não seja unânime (SANTOS E RENNÓ, 2004, p.51-3). A esse respeito, Santos e Rennó (2004, p.66-7) concluem que a Câmara brasileira estaria seguindo caminho semelhante ao da Casa dos Representantes. "A maior fluidez do domínio partidário sobre comissões específicas é evidência da diminuição da importância das comissões em um ambiente de níveis mais altos de lealdade partidária e menor grau de influência das comissões em decisões sobre políticas dentro da Câmara." Leitura que também não é unânime conforme será abordado nas próximas páginas (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; AMES, 2001).

Os modelos teóricos da escolha racional chegaram ao Brasil na década de 1990. Diretamente influenciado por Mayhew (1974), Ames (1995; 2001) aplicou o modelo distributivista ao Legislativo brasileiro, estabelecendo uma relação entre o comportamento legislativo dos parlamentares e suas conexões eleitorais (CORRÊA, 2016, p.67). Uma vez que todos os sistemas eleitorais de lista aberta deslocam poder da direção partidária para os candidatos, Ames acrescenta que "o sistema brasileiro superdimensiona essa tendência", fazendo com que lideranças partidárias percam um importante meio de disciplinar deputados (AMES, 2001, P.41-2). Ainda segundo ele, "o sistema brasileiro é extremamente democrático, mas abertura e flexibilidade vêm com o custo de partidos fracos e política personalista", o que por sua vez levaria a corrupção e imobilismo (AMES, 2001, p.51).

Ames (2001, p.65-9) defende que a partidarismo brasileiro é baseado em incentivos seletivos, como a distribuição de bens públicos e até o clientelismo. Ele reconhece que os líderes tenham cargos à disposição para distribuir, mas, em sua opinião, esse não são instrumentos suficientes para disciplinar a bancada. O autor subestima, portanto, algum poder de barganha que as lideranças parlamentares possam ter em decorrência dos postos ocupados por elas na estrutura interna da Câmara. Por isso, líderes partidários seriam "tolerantes quanto a desvios ideológicos" especialmente com relação aos puxadores de votos, até porque seriam constantes as trocas de legenda, com deputados "seduzidos por posições em comissões, projetos clientelistas ou outros benefícios proferidos por líderes partidários, buscando expandir suas bancadas" (AMES, 2001, p.71-2). Para ele, os grandes influenciadores do comportamento parlamentar seriam fatores distributivistas controlados pelo presidente da República, como

liberação de emendas e distribuição de cargos nos estados, mas nunca fatores controlados pelos ocupantes de postos na estrutura interna da Casa (AMES, 2001, p.65-9). Um segundo foco de influência seriam os executivos estaduais, também pela ocupação de postos nos governos estaduais, como secretarias, que permitiriam bons resultados eleitorais, sobretudo pelo potencial clientelista desses postos (AMES, 1995, p.328; 2001, p.49-50).

Por outro lado, já naquele momento, Ames (2001, p.69-71) reconhece ter encontrado uma identidade ideológica entre os principais partidos da época (ele cita nominalmente PT, PSDB, PMDB e PFL) e até a existência de eleitores fiéis a partidos, com deputados infiéis se saindo, normalmente, pior do que aqueles que permanecem na mesma legenda no pleito seguinte. Esses dados são, no entanto, relativizados porque o grau de incerteza política do País poderia influenciar os deputados a cometer erros de cálculo ou os parlamentares não-reeleitos poderiam nem sequer ter a nova disputa como "objetivo primário" (AMES, 2001, p.76).

Essa linha de pensamento de que os deputados brasileiros seriam menos propensos a buscar carreiras legislativas de longo prazo, priorizando as disputadas por executivos municipais é um ponto de ligação entre Ames (2001, p.71-2) e outro autor distributivista que também escreveu sobre o Brasil e cujo o trabalho é importante para este estudo. Também partindo dos pressupostos da ambição política de Mayhew (1974) e influenciado por Ames, Samuels (2003, p.13-5, 19) buscar identificar os objetivos carreiristas dos deputados federais e chega à conclusão de que aqui não vigora a ambição progressiva (da esfera municipal para estadual e da estadual para a federal) geralmente encontrada nos Estados Unidos. No caso brasileiro, as ambições políticas começariam e terminariam no que ele chama de nível subnacional, sendo a Câmara apenas um "trampolim" entre uma posição local inferior e outra também local mais elevada. Conforme ele próprio cita, Samuels (2003, p.14) não foi o primeiro autor a questionar a importância dada pela classe política aos mandatos na Câmara. De fato, isso que ele define como "ambição extra-legislativa", décadas antes havido sido chamado de "carreiras zig-zag" por Fleischer (apud Santos, 1999).

Com base em depoimentos dos próprios parlamentares e comparando com as prerrogativas existentes no País para ministros, governadores, secretários estaduais e prefeitos das maiores cidades, Samuels (2003, p.19-23) conclui que "um assento no Congresso parece ocupar apenas uma posição mediana", além de sofrer influências dos ocupantes das demais posição acima citadas. Ele cita como exemplo disso o fato de que o presidente brasileiro teria 19.600 cargos para livre nomeação enquanto o norte-americano teria quatro mil, a mesma disparidade podendo ser estendida aos governadores daqui e de lá (SAMUELS, 2003, p.16).

O fato desse tipo de progressão da carreira não parecer ser linear, com a prioridade para esferas em tese inferiores na hierarquia federativa levou Samuels (2003, p.34) a sugerir que a falta de uma maior institucionalização[13] do Congresso brasileiro, seria produto da falta de interesse dos parlamentares em estabelecer carreiras duradouras. "Quando políticos não buscam construir uma carreira de longo prazo em um órgão legislativo, lhes faltam incentivos para desenvolver uma hierarquia interna de postos e normas não-discricionárias para distribuir esses postos", afirma, acrescentando que "não encontrou nenhuma hierarquia estabelecida entre as cargos legislativos, um papel insignificante para as comissões e nenhum sistema de senioridade", itens que, para Samuels (2003, p.36) estariam associados à ausência de carreirismo. Os integrantes da Câmara que se destacassem, um grupo que se pressupõe se aproxima daquele no qual esta tese foca, seriam exatamente aqueles mais propensos a deixar a Casa na legislatura seguinte ou mesmo no meio da mesma legislatura, por meio das eleições para prefeito, sobrando na Casa, consequentemente, aqueles deputados considerados por Samuels (2003, p.35-8) mais fracos[14].

Para o autor, na hierarquia da Câmara haveria apenas duas situações hierárquicas, chamadas por ele de alto e baixo. Samuels (2003, p.43-6) considera as funções de líder fortes, mas as de presidentes de comissões não. Curiosamente, ele avalia as funções que integram a Mesa Diretora como muito disputadas, lembrando que a reeleição é vedada, mas ignorando a possibilidade de se concorrer a outras das funções da Mesa no período imediatamente posterior. Ele também argumenta que são comuns os casos de deputados calouros a ocupar presidências de colegiados, cujos critérios para designação raramente seriam de capacidade técnica, enquanto para a Mesa o critério parecia ser uma questão de "prestígio social".

Por outro lado, Samuels (2003, p.18) assume que ministros costumam ser escolhidos devido a suas "qualidades de liderança com relação ao Congresso" e a própria comparação entre um posto de ministro e um assento no Legislativo, com uma óbvia preferência para os postos no Executivo. algo considerado por ele como um sintoma de fraqueza institucional, não é exclusividade brasileira. De fato, isso ocorre inclusive nos Estados Unidos, onde entre 23 integrantes do Gabinete de Donald Trump em abril de 2018 dois saíram do Senado - Dan Coats (Inteligência) e Jeff Sessions (Justiça), e dois da Casa dos Representantes - Mike Pompeo (CIA

[13] No sentido dado inicialmente por Polsby (2008) ao termo.
[14] Posteriormente tanto Leoni, Pereira e Rennó (2003, p.63-5) quanto Mancuso et al. (2013, p.441) encontram resultados opostos aos previstos por Samuels, no sentido de que os deputados que se destacam também tendem a disputar a reeleição, levando inclusive vantagem na disputa seguinte.

e, a partir de abril de 2018, Secretaria de Estado) e Ryan Zinke (Interior), com o já citado agravante de que lá é preciso renunciar ao mandato.

Os trabalhos e Ames e Samuels influenciaram estudos realizados nos anos seguintes. No caso do segundo, uma discussão importante diz respeito à "ambição regressiva" sugerida por ele. Leoni, Pereira e Rennó (2003, p.46), por exemplo, estabelecem uma divisão entre as opções disponíveis para um deputado ao fim do mandato que para eles seriam: saída (interromper a carreira), opção estática (buscar reeleição) e progressiva (buscar um cargo considerado mais disputado, independentemente da esfera a que ele pertença). Enquanto Mancuso et al. (2013) preferem substituir a opção progressiva por duas variações chamadas por eles de opção subnacional (cargos municipais ou estaduais) e opção executiva.

A aceitação desses resultados não foi, contudo, generalizada e assim como a linha distributivista, também a teoria partidária chegou aos textos acadêmicos nacionais a partir da publicação dos estudos de Figueiredo e Limongi (SANTOS E RENNÓ, 2004, p.52-3; MÜLLER E MEIRELES, 2014, p.5). Ao constatar a existência de uma disciplina partidária em Plenário na faixa dos 89%, Figueiredo e Limongi (1999, p.12, 88-9) apontaram pela primeira vez que, ao contrário do pandemônio anteriormente previsto para o sistema político brasileiro nos anos anteriores[15], as instituições políticas brasileiras funcionavam de forma não tão diferente assim daquelas de democracias consideradas mais tradicionais. Como abordado, o senso comum antes da publicação do texto era de que a influência partidária no interior do Congresso seria reduzida. Em uma série de estudos, alguns inclusive anteriores a 1999, os autores estabeleceram um novo paradigma nos estudos legislativos sobre o Brasil. De acordo com eles, "a Carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento". Desse modo, as regras que atualmente regem a distribuição de poderes e prerrogativas entre deputados originaram um padrão de organização legislativa bastante centralizado (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p.19-23). Os autores analisaram as votações nominais da Câmara no período de 1989 a 1994, chegando às seguintes conclusões:

> A consulta aos dados levou-nos a conclusões totalmente em desacordo com as previsões feitas pela literatura. Os partidos apresentaram considerável coesão média no período como um todo, muito acima do aceitável, visto que os encaminhamentos dos líderes permitem antever o resultado da votação. Além disso, o quadro partidário que emerge da análise revela um padrão de coalizões partidárias que é coerente com

[15] Nesse ponto vale lembrar que as ideias básicas de Ames (2011) já estavam desenhadas em texto anterior (AMES, 1995). Os textos de Samuels (2000, 2003) são posteriores a Figueiredo e Limongi (1999), mas o diálogo entre as duas linhas teóricas seguiu nos anos seguintes.

> a disposição dos partidos num *continuum* ideológico. Podemos falar tranquilamente em partidos de direita, centro e de esquerda (1999, p. 75).

Um dos dois principais traços dessa organização se refere ao presidente da República, que acaba sendo o principal legislador de jure e de facto. "O Poder Executivo, em virtude de seus poderes legislativos, comanda os processos legislativos, minando assim o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo". Desse modo, essa concentração de poder deixa poucas alternativas aos parlamentares além de votar disciplinadamente, seguindo o encaminhamento das lideranças governistas (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p.41). O outro traço apontado pelos autores, bastante importante para esta tese, se refere aos poderes das lideranças parlamentares. Segundo Figueiredo e Limongi (1999, p.20) "os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das duas casas". Eles explicam que "os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos", acrescentando que esses mesmos regimentos "reconhecem formalmente a existência do colégio de líderes. Esse colegiado desempenha importante papel na determinação da pauta dos trabalhos." (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p.28) Assim, a centralização do processo legislativo funcionaria como um freio ao processamento de demandas diversas e, por conta desses fatores, o campo aberto para a estratégia individual e oportunista dos parlamentares, ou seja, para comportamentos distributivistas, seria bastante restrito (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p.16, 31).

Pela avaliação de Figueiredo e Limongi (1999, p. 41), a Constituição de 1988 inclui dois tipos distintos e até contraditórios de medidas. Ao mesmo tempo em que os constituintes aprovaram medidas para deixar o Congresso mais forte, recuperando poderes perdidos durante o regime militar; eles também mantiveram "muitos dos poderes legislativos de que foi dotado o Poder Executivo ao longo do período autoritário, visto que não se revogaram muitas das prerrogativas que lhe permitiram dirigir o processo legislativo durante o regime militar". Algumas medidas foram tratadas como inovações, como o regime terminativo (conclusivo na Câmara) que é um exemplo do primeiro tipo, enquanto as medidas provisórias são claros exemplos do segundo tipo, lembrando que elas também podem ser consideradas herdeiras dos antigos decretos-lei (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p.43).

Os estudos que se seguiram nos anos seguintes foram marcados por uma dessas duas linhas de pesquisa, conforme descrito por Santos:

> [...] pode-se dizer que existe um cisma básico entre duas perspectivas principais: a primeira afirma que os partidos no Brasil são indisciplinados e por isso o comportamento da Câmara é imprevisível. Além disso, argumenta-se que os deputados brasileiros estão sempre buscando transferir benefícios para seus redutos eleitorais, o que converte o Executivo em uma espécie de prisioneiro dos interesses localistas dos parlamentares. [...] A segunda abordagem defende posição oposta, isto é, que o comportamento dos partidos é disciplinado, as decisões da Câmara são previsíveis e seus membros não são capazes de fazer valer suas prodigalidades particularistas (SANTOS, 2002, p.237).

Na mesma linha, Santos e Rennó (2004, p.53-4) afirmam buscar o que eles chamaram de posição intermediária, concordando com Ames e Samuels quanto à importância de "incentivos extra-políticas" como indutores de cooperação, mas rejeitando a visão desses autores de que líderes partidários não interferem na divisão desses incentivos. Para Santos e Rennó (2004, p.59), qualquer político que busque exercer uma função de poder deve preencher certos atributos, entre os quais eles destacam senioridade, performance eleitoral e expertise. Os autores então argumentam que a primeira característica seria valorizada porque "o exercício de liderança pressupõe um bom conhecimento do regimento interno e uma relação de confiança com outros parlamentares e funcionários públicos que apenas o tempo pode proporcionar". A segunda seria importante porque a vulnerabilidade enfraquece o "exercício de autoridade" e para explicar a terceira eles fazem uso da teoria informacional. Os dois autores defendem ainda que, para um deputado se tornar presidente de comissão, ele precisaria ter um conhecimento mínimo da temática da qual o colegiado trata. Entre as outras variáveis testadas pelo modelo elaborado pelos autores aparecem pertencimento à Mesa Diretora, experiência legislativa prévia estadual ou municipal, experiência prévia em alguma das três esferas do Executivo e se o deputado é titular ou suplente em exercício, tendo alguns desses pontos servido de inspiração para esta tese.

Santos e Rennó (2004, p.66-7) chegam a algumas conclusões sobre questões que serão tratadas mais adiante neste estudo, como o aparente movimento de fortalecimento dos líderes em detrimento das comissões. Nesse sentido, eles concluem também que a rotação forçada dos presidentes de comissões aumenta a aleatoriedade no processo de seleção desses postos.

1.2 - Condicionantes institucionais da carreira legislativa

Uma outra conclusão à qual os autores chegam pode, no entanto, gerar desentendimentos. Isso porque, no texto deles escrito em inglês, os autores também concluem,

com base nos resultados dos testes, que *seniority* influencia positivamente na distribuição das presidências de comissões. Enquanto outros estudos também escritos em língua inglesa questionam esse fator. Textos tanto anteriores como Ames (1995, p.334) e Samuels (2003, p.36), que afirmam não terem encontrado *seniority* no Congresso brasileiro; quanto posteriores, como Braga, Sathler e Miranda (2016, p.475), que argumentaram *seniority* não parecer ser um critério relevante na indicação para a ocupação de postos e citaram o mesmo exemplo citado anos antes por Samuels de que existem vários casos de deputados no primeiro mandato agraciados com funções privilegiadas em comissões, incluindo a presidência de algumas. Para o autor desta tese, um fator a ser levado em conta está no fato de o termo em inglês *seniority* poder ser traduzido para o português como senioridade, mas também como antiguidade. Assim, quando Santos e Rennó (2004, p.66) detalharam seus resultados, eles descrevem que "deputados que serviram por mais mandatos teriam maior probabilidade de serem presidentes de comissões", ou seja, se referindo a uma questão de antiguidade. Por outro lado, conforme citação já transcrita neste estudo, Samuels (2003, p.36) se refere explicitamente a inexistência de um *seniority system*, portanto se referindo ao sistema existente no Congresso norte-americano também já abordado aqui e que deve necessariamente ser traduzido como sistema de senioridade. A antiguidade, mas não um sistema de senioridade, é um dos critérios que se acredita nesta tese poder influenciar no preenchimento das funções de poder da Câmara. A questão será abordada em mais detalhes na seção metodológica, mas desde já se pode adiantar que ela se enquadraria em uma abordagem informacional assim como foi empregada por Santos e Rennó (2004).

Outra variável que pode ser relacionada à linha informacional frequente em estudos legislativos é a que trata do nível educacional dos parlamentares. Simoni Júnior, Mucinhato e Mingardi (2015, p.11) consideram a formação educacional uma das "variáveis mais estudadas pela literatura", ao lado de profissão, religião e gênero. Os autores dividem os deputados que exerceram mandato entre 1995 e 2010 em três graus de escolaridade: ensino superior completo, incompleto e "outros" e observam que aqueles com nível superior (ou mais) girariam em torno de 80% do "alto clero" assim como do total de parlamentares. Entre 1987 e 1999, Santos (2003) encontrou 84,8% de formados na Casa. Curiosamente, Palanza, Scartascini e Tommasi (2016, p.18), utilizando dados de fontes internacionais, chegaram a um número bem distante. Eles concluíram que, entre 2005 e 2010, 54% dos parlamentares teriam terminado o ensino superior no Brasil o segundo menor valor entre 18 países latino-americanos, acima apenas da República Dominicana, com 49,6%, além de completamente diferente do encontrado nos demais estudos. Conceitualmente, Palanza, Scartascini e Tommasi acreditam que o percentual

de legisladores com educação universitária se reflete diretamente no capital humano da casa legislativa, afetando a capacidade da instituição para analisar e resolver problemas por meio de legislação. Trata-se, portanto, de uma questão informacional, ainda que os autores não o citem nominalmente.

Ainda na linha teórica informacional, Santos (2002) procura testar o impacto do presidencialismo de coalizão em indicações para as duas comissões da Câmara com poder conclusivo, a de Constituição e Justiça e a de Finanças e Tributação. Em seu estudo, as variáveis independentes usadas foram: especialização prévia dos membros da comissão, com uma variável binária para Direito e outra para Economia, Administração ou Ciências Contábeis; passagem por prefeitura ou governo estadual; passagem por secretária municipal, estadual ou por ministério; taxa de lealdade partidária; e desempenho eleitoral do deputado. Na ocasião, ele encontrou resultados significativos quanto à área de formação e atuação dos deputados, mas apenas para certos partidos.

Dessas variáveis, optou-se por estudar a questão da formação em Direito, de longe a profissão mais comum entre parlamentares brasileiros[16]. Trata-se de um curso superior muito ligado à carreira política, não apenas no Brasil, (SANTOS, 2002; SILVA NETO, 2003, MÜLLER E MEIRELES, 2004, p.10; p.112; UNZUÉ, 2012, p.18), mas também na maior parte do mundo (MIQUEL E SNYDER, 2006; FELISBINO, 2012, p.80-1; CODATO, COSTA E MASSIMO, 2014, p.5-10; OÑATE, 2010). Historicamente, a relação entre formandos em Direito e a política remonta ao fenômeno conhecido como "república dos bacharéis", ou seja, a intimíssima relação entre essa formação e o poder remontaria ao papel dos formados na Faculdade de Direito de São Paulo durante a República Velha, mas também bem antes disso. Silva Neto (2003, p.112) recorda que já na primeira constituinte brasileira a maioria dos constituintes era "composta de magistrados e bacharéis em Leis e Cânones, seguindo-se de padres, militares, funcionários, médicos, proprietários urbanos e rurais, representando o que há de mais culto nas províncias", enquanto Sontag (2008, p.68) aponta que "é possível dizer que, no imaginário imperial, o jurista seria a figura mais apta a participar na esfera dita política e guiar o país rumo à chamada civilização".

Se bacharéis são um grupo importante na Casa, faz sentido que também sejam entre os ocupantes das principais funções dela. Estudo de Simoni Júnior, Mucinhato e Mingardi (2015, p14-15) encontrou uma proporção maior de formados em Direito, Engenharias e Economia (nessa ordem) e menor de graduados em Medicina, Administrações e "outros" entre o que eles

[16] Eles representam mais de 31% de todos os parlamentares titulares de mandato entre 1991 e 2017 segundo banco de dados próprio.

chamam de “elite parlamentar”. A possibilidade desse destaque ser explicado pela teoria informacional foi cogitada por Miquel e Snyder (2006, p.358-63). Eles apontaram que se o conhecimento adquirido na casa legislativa está relacionado puramente a aspectos técnicos do processo legislativo – treinamento em teoria e prática legal, jargão legal, a estrutura jurídica em vigor, etc. – então advogados deveriam já iniciar seus primeiros mandatos sendo legisladores mais efetivos. Uma outra possibilidade levantada por eles é de que o êxito deles se deve ao fato de terem experiência e afinidade para o “processo de disputa formal”, enquanto homens de negócios[17] estariam acostumados a tomar decisões executivas unilaterais (MIQUEL E SNYDER, 2006, p.376).

A inclusão de uma variável sobre Direito com base na teoria informacional também se dá em artigo de Müller e Meireles (2014, p.10-2). Com o objetivo de avaliar expertise, os autores incluíram variáveis binárias relativas a advogados como também a economistas, médicos e engenheiros, encontrando resultados significativos. “Parlamentares com experiência profissional afim com a área com a área de jurisdição de sua comissão ajudam a Casa a reduzir custos de informação e as incertezas do Plenário, ao menos de acordo com os nossos resultados”, explicaram. A ocupação de cargos no Poder Executivo também entrou no estudo, com o objetivo de averiguar a mesma hipótese, porém, sem a mesma significância. Os autores, aliás, encontraram poucos resultados significativos capazes de explicar os critérios para a indicação de parlamentares para comissões. Eles atribuem essa escassez a dois fatores: o uso de variáveis de controle, algo ignorado na maior parte dos estudos, e o fato de integrantes de comissões poderem ser trocados ao longo do ano (sessão legislativa ordinária no jargão legislativo).

Como explicam Best e Vogel (2014, p.64-6), questões como nível educacional e área de formação, assim como experiência profissional ou política prévia integram a categoria chamada por eles de “recursos com uma significância interna”, por serem competências e qualificações úteis aos partidos sobretudo dentro das casas legislativas, ou seja, no exercício do papel legislativo. Eles se contrapõem a um outro tipo de recurso, o relacional, que seria baseado na relação dos legisladores na esfera externa ao parlamento. Os autores acrescentam que aqueles “com qualificações e habilidades consideradas úteis a uma carreira política – preferencialmente certificados por um diploma acadêmico de alguma natureza, teriam maiores chances de ultrapassar as barreiras e chegar a um assento parlamentar.

[17] Que geralmente são mesmo homens conforme será abordado nos parágrafos sobre gênero.

Diversos outros estudos tratam da profissão dos parlamentares. Especificamente no caso dos senadores, estudo de Codato, Costa e Massimo (2014, p.11) pesquisou os políticos que passaram por aquela Casa entre 1889 e 2010 em busca da ocupação desempenhada antes de iniciar a carreira política. Usando variáveis binárias, os autores dividiram as profissões em dois grupos, partindo do pressuposto de que advogados, empresários, médicos e diplomatas, todas classificadas como profissões "de elite" no Brasil, "chegam ao Senado com um status social mais elevado do que aqueles que desempenhavam ocupações de menor prestígio em comparação com aquelas". Além da profissão, eles buscam avaliar se as carreiras predominantes dos senadores são nacionais ou locais e o que eles chamam de "vocação política", que seria uma característica dos políticos que "começaram mais jovens e que dedicaram mais tempo a essa atividade". Os autores mediram "sua idade de estreia no primeiro cargo político e o tempo que eles dedicaram à vida política antes de serem eleitos para o Senado Federal". Por fim, eles concluem que a profissão não seria um fator importante para definir os políticos que chegam ao Senado na 5ª República, mas que "entrada na carreira jovem e tempo de permanência longo na vida política" seriam, sim, fatores relevantes.

Mudando-se de linha teórica, um ponto diretamente ligado às discussões sobre o chamado cartel partidário no caso brasileiro é a questão das trocas ou migrações de partido por parte dos parlamentares. Como Mainwaring (1997, p.347) descreve, "o caos no sistema partidário durante a transição do regime autoritário provocou um aumento na frequência de mudança de partido. Entretanto, essa prática não é nova, nem pode ser explicada simplesmente pelo fluxo do sistema partidário." Para ele, mudanças frequentes de partidos solapariam a noção de representação, que seria a base da democracia liberal. "Um eleitor pode votar em um representante em parte por causa de sua filiação partidária, só para vê-lo passar para outro partido depois da eleição", argumenta. Em linha semelhante, Ames (2001, p.71-2) atribui as trocas a "cálculos carreiristas", uma vez que os deputados federais brasileiros, como já citado, não buscariam construir carreiras tão longas quanto a de seus equivalentes norte-americanos, mas encontrou um impacto negativo para trocas partidárias. Ao mesmo tempo, Marenco e Serna (2007, p.104-5), explicam que "quando uma filiação partidária ocorre ao longo da carreira política, pode-se inferir que o custo para defecções partidárias é mais reduzido", acrescentando que nesses casos a trocas partidárias afetariam menos a carreira em questão. Os mesmos autores adicionam que em seus estudos sobre parlamentares nos de Brasil, Chile e Uruguai foram encontrados padrões de carreiras diferentes para parlamentares de partidos de esquerda e direita. Deputados de partidos esquerdistas construiriam suas carreiras desde jovens dentro de seus partidos, o que eles chamaram de "estratégias baseadas em carreiras partidárias

endógenas". Já os parlamentares conservadores apresentariam "um recrutamento social mais elitista e tradicional", apresentando também "carreiras políticas laterais, descontínuas e com menos lealdade à filiação partidária". Por fim, Figueiredo e Limongi (1999, p.70, 116) observam que a maior parte das trocas partidárias ocorrem entre partidos parecidos. Consequentemente, "as trocas entre partidos não afetaram sensivelmente a correlação de forças no Legislativo, tendo representado antes um rearranjo nos blocos ideológicos do que uma migração anárquica entre siglas".

1.3 - Contexto social, capital político e socialização legislativa

Conforme visto neste capítulo, as teorias da escolha racional, principalmente em suas três principais linhas, são de grande utilidade para o entendimento do Legislativo. Elas são vitais para o entendimento do funcionamento parlamentar e das relações desse poder com o mundo externo, para citar dois exemplos. No caso específico das carreiras legislativas, contudo, elas nem sempre são capazes de explicar em sua totalidade os aspectos encontrados e, algumas vezes fatores relacionados ao contexto social, especialmente relacionados a origens, também chamados questões de background, podem terminar sendo preditores equivalentes ou até melhores do que as teorias propriamente ditas. É possível que esse seja o caso da ocupação das funções de poder na estrutura interna de algumas casas legislativas como a Câmara dos Deputados, especialmente para aqueles chamados por Strøm (1997) de cargos legislativos.

Searing (1969, p.471-2) explica que, com base em observações do dia a dia de que o ambiente socioeconômico afetaria a formação de caráteres e que diferentes ambientes tendem a produzir diferentes tipos de pessoas, foram copilados levantamentos sobre origens sociais de diversas elites. Esses dados foram coletados porque presumivelmente eles medem similaridades e diferenças significantes nos sistemas políticos. A intenção é identificar contextos de experiências formativas, como classe social ou histórico ocupacional, às quais contribuam para a explicação do comportamento de incumbentes da elite que tenham passado por elas. "Em suma, categorias de contexto social representam uma taxonomia das experiências de socialização relacionadas às posturas da elite", complementa.

Já Blomgren e Rozenberg (2012, p.3) citam duas diferentes formas de se explicar a divisão de papéis legislativos dentro dos parlamentos. Enquanto um grupo de variáveis se concentra nos legislativos, abordando pontos como o tipo de sistema político - determinado de

acordo com diversos critérios estabelecidos em pesquisa comparativa: tipo de Estado, tipo de regime, bicameralismo, poder de agenda-setting, poder das comissões etc.; além de questões relacionadas à socialização dos legisladores. Um segundo grupo de variáveis explicativas foca em elementos sociais, societais e políticos que existem fora dos legislativos. Essas variáveis miram o tipo de circunscrição (social, assim como política), o contexto pessoal dos legisladores (outra vez, social e/ou político) e o tipo de eleição (seleção de candidatos, regras de votação, escolha pessoal etc.). Os dois autores acrescentam que, partindo da definição sociológica, pode-se dizer que os papéis legislativos se referem às normas (obrigações e expectativas) atreladas ao fato de se ser deputado", lembrando também que, assim como no teatro, haveria uma divisão de papéis no parlamento, que se repete por décadas ou até séculos, com alguns legisladores sendo bons de discursos, outros em emendamento e outros ainda se preparando para serem ministros (Blomgren & Rozenberg, 2012, p.8-9).

Na mesma linha, Best e Vogel (2012, p.37), também sugerem que as autodefinições dos deputados quanto aos seus papéis legislativos são guiadas por suas experiências prévias de socialização, assim como por suas afiliações políticas, "isto é, com base em seus contextos político e social, os quais moldaram suas cognições iniciais como seres políticos". Entre as características pesquisadas pelos dois autores, eles listam uma série atributos já usados, segundo eles, em estudos anteriores, como os contextos ocupacional familiar, nível educacional, gênero, idade, região de residência e renda. Alguns desses mesmos atributos também foram utilizados por Felisbino (2012, p.69-83) em estudo sobre o que ele chamou de "cabeças" da Câmara dos Deputados em alusão à termo empregado pelo DIAP. No caso, esses cabeças foram analisados quanto a gênero, idade, escolaridade, ocupação profissional e região geográfica do País, além de carreira política prévia.

Alguns dos atributos presentes nos dois textos citados no parágrafo anterior também serão empregados neste estudo. Argumenta-se aqui, no entanto, que, alguns desses fatores, apesar de serem de cunho social, podem estar diretamente relacionados às teorias neo-institucionalistas. Questões como gênero, relações familiares e região geográfica de procedência do parlamentar nos parecem ter relação direita com a linha partidária, podendo, contudo, também haver fatores distributivistas, especialmente, no caso das relações entre parentesco e política. Pontos que serão tratados nos parágrafos seguintes.

A questão da representação feminina nas casas legislativas é um tópico comumente abordado. De acordo com Taylor-Robison (2014, p251-6), a "representação feminina em legislativos nacionais e estaduais cresceu, mas mulheres continuam ocupando bem menos que a metade da maior parte das câmaras". Entre os casos de destaque está o argentino que, desde

1991, adota uma *ley de cupos* nacional, atraindo a atenção de pesquisadores para legislativos latino americanos. Shibakovski (2014, p.7-13) por sua vez, aponta movimento semelhante no Leste Europeu, com a Macedônia quase quadruplicando sua representação feminina no parlamento, de 8,7% em 1998 para 32,8% em 2011, após a aprovação de uma lei assegurando 30% no mínio das vagas para cada gênero. Taylor-Robison (2014, p251-6) acrescenta que especialistas vêm pesquisando se é o caso ou de que forma parlamentos seriam instituições com viés de gênero. Nesse sentido, ela recorda que legislativos basicamente só contavam com homens em seus quadros até recentemente e foram estabelecidos antes das mulheres terem direito a voto, o que no caso brasileiro ocorreu com a entrada em vigor do Código Eleitoral de 1932 (PIRES, 2009, p.11, 31, 58-60 e 90). Em tese, o sistema proporcional de representação é mais favorável às mulheres, seguido do misto e por último pelo majoritário, ainda que os próprios teóricos admitam que os resultados são menos consistentes em países menos desenvolvidos, mais religiosos, com sociedade mais hierarquizada ou ainda nos países ex-comunistas, sendo que os valores culturais seriam especialmente relevantes (ARAÚJO, 2005, p.195; TAYLOR-ROBISON, 2014, p.251). Conforme Araújo (2005, p.213-5) acrescenta, "a cultura política estabelece de maneira mais ou menos intensa determinadas características organizacionais e os valores de gênero também se exprimem em consonância com os valores culturais e os perfis eleitorais dos partidos".

O Brasil tem uma das piores representações políticas femininas do mundo, com a Câmara contando atualmente com cerca de 10% de mulheres em sua composição mesmo com o País elegendo deputados pelo método proporcional. Além disso, as lideranças da Casa são eleitas pelo sistema majoritário. Nesse ponto, é interessante lembrar que ainda que o Brasil tenha, em teoria, um sistema para eleger deputados que poderia favorecer uma maior presença feminina, no caso das eleições internas do Congresso nem isso ocorre, uma vez que as eleições para Mesa Diretora, líderes e presidentes de comissões são sempre para preencher uma vaga.

Conforme Araújo (2005, p.195) descreve, é racional que partidos concentrarem esforços em candidatos que já sejam parlamentares ou que tiveram votações expressivas em pleitos anteriores uma vez que eles já "teriam base eleitoral, nome conhecido e estrutura criada pelo próprio mandato". Ela acrescenta que "parcela significativa das vagas ou da prioridade eleitoral" tende a ser direcionada àqueles que já ocupam cargos e tentam reeleição ou que disputam pela primeira vez, mas já compõem o "perfil tradicional do representante partidário". A autora acrescenta que as mulheres até conseguem legendas para concorrer, mas sem condições de competir "no primeiro momento, internamente nos partidos, com aqueles que já detêm certa vantagem eleitoral como a de possuir mandato ou ter redes partidárias de apoio e,

em seguida, externamente ao partido, no mercado eleitoral" (ARAÚJO, 2005, p.195-7). Nesse ponto, pode-se estabelecer uma relação inversa entre a disparidade da representação por gênero e a frequente presença de parentes de políticos entre os eleitos, uma vez que as mesmas dinâmicas que prejudicariam a presença feminina, como ter perfil tradicional e apoio de redes pré-estabelecidas, favoreceriam herdeiros. Essa relação não é perfeita, contudo, uma vez que, curiosamente, a própria representatividade feminina no Brasil está sensivelmente relacionada a vínculos de parentesco. Segundo relatório da ong Transparência Brasil, cerca de 55% das 51 deputadas eleitas em 2014 são parentes de outros políticos. Portanto uma proporção maior do que a encontrada entre deputados do gênero masculino. O relatório apontou esse mesmo padrão entre as mulheres que se elegeram para o Executivo estadual. A única governadora do País e as sete vice-governadoras eleitas em 2014 têm parentes políticos (SHOENSTER 2014).

Araújo (2005, p.199-201) acrescenta que haveria, portanto, um "efeito inercial" nos partidos provocado por uma "a lógica da preservação ou expansão dos ganhos eleitorais", acrescentando que

> o fato de esses lugares tradicionalmente serem ocupados por homens tende a gerar padrões de eleição e perfis com potenciais eleitorais também associados aos padrões masculinos. Essa característica aqui denominada de "inércia" e de "maximização" recorta todos os sistemas, mas tende a estar mais presente nos sistemas majoritários, porque o filtro dos elegíveis é mais estreito, há poucos e grandes partidos competindo e eles tendem a possuir seus perfis eleitorais tradicionais e enraizados, deixando pequena margem de manobra para o ingresso de setores historicamente excluídos (ARAÚJO, 2005, 195-7).

Ela argumenta, contudo, que no caso de partidos menores e regionalizados, que não elegem mais do que dois parlamentares, mesmo no sistema proporcional a prioridade seria para aos seus dirigentes, que naturalmente costumam ser homens (ARAÚJO, 2005, p.199-201). A autora não especificou se se referia a uma ou duas vagas estaduais ou nacionais, mas é razoável concluirmos que a alusão foi às disputas estaduais, uma vez que essa é a circunscrição utilizada no caso brasileiro. Pois, a descrição de eleitos por circunscrições muitas vezes pequenas e com boa parte dos partidos pequenos e regionalizados é válida para definir, de fato, a maioria deputados federais brasileiros. Apenas como exemplo, na eleição para deputado federal do Distrito Federal em 2014, cada uma das oito vagas terminou com um partido diferente. É desse ponto que se pode estabelecer uma relação entre esse fator social e a teoria do cartel partidário. Em todo estado existe um dirigente partidário, em geral homem, conforme citado pela autora, e em boa parte dos casos o candidato prioritário tende a ser ele próprio, algum parente ou integrante do mesmo grupo político. Assim, se partidos não tivessem

qualquer força eleitoral, supõe-se que esse não seria um fator importante na dinâmica eleitoral, mas conforme explicou Guarnieri (2004, 102-3):

> O exame das regras partidárias mostrou que as lideranças possuem mecanismos de controle do processo de seleção de candidatos. Entre esses mecanismos encontramos: o controle de filiações, a nomeação dos candidatos, o controle do acesso ao processo eleitoral interno, o controle das regras que dirigem esse processo e o poder de intervenção em diretórios. [...] O controle da seleção de candidatos se soma ao controle de outros recursos vitais para o partido, como o acesso aos meios de comunicação, ao financiamento de campanha e a uma "rede de proteção" que minimiza os danos gerados por uma derrota eleitoral.

De fato, como apontam Longley e Hazan (1999, p.14), seleção de candidatos, sistema eleitoral e comportamento legislativo são três fatores diretamente relacionados. Para eles, acadêmicos de sistemas eleitorais deveriam inclusive expandir sua definição de regras eleitorais para incluir aquelas internas aos partidos e não apenas entre partidos.

Mesmo quando eleitas, as deputadas raramente se tornam integrantes da elite parlamentar. Segundo Felisbino (2012, p.77), entre 1995 e 2002, deputadas representaram apenas 5,4% da lista elaborada pelo DIAP. Com efeito, parecem existir ao menos dois tipos de obstáculos para elas ingressarem na chamada elite parlamentar. O primeiro está na mesma centralização partidária apontada para a eleição para deputados que, conforme abordado neste capítulo, também se manifesta dentro do parlamento por meio da centralização legislativa (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1998, 1999). O segundo fator, conforme apontado por Mancuso et al. (2013, p.444), é que, ao menos nos casos de parlamentares paulistas, as deputadas apareciam, juntamente com novatos, suplentes em exercício e parlamentares de pequenas legendas, no grupo de legisladores que mais facilmente desistiam de buscar a reeleição por encontrarem maior dificuldade para se destacar internamente. Na mesma linha, Fiori (2014, p.18-9) relata que, no caso Assembleia Legislativa paulista, o número de mulheres eleitas permaneceu praticamente estacionado entre 1994 e 2014.

Se são comparativamente poucas as mulheres que integram a elite da Câmara, o mesmo não pode ser dito pelos parentes de outros políticos. Ainda com base em dados do DIAP, Felisbino (2012, p.76) aponta que, também entre 1995 e 2002, eles representavam quase 20% do total, sendo 11 de 56 deputados, concentrados especialmente no PFL e no PMDB. No caso da atual legislatura, o já citado texto da Transparência Brasil assinala que 49% dos deputados eleitos em 2014 e 60% dos atuais senadores contam com parentes na política e esses números não são muito diferentes dos registrados na legislatura anterior (54ª), quando os parentes eram 44% da Câmara e 64% do Senado (SHOENSTER 2014). A questão é citada com relativa frequência em veículos de mídia (SARDINHA E CAMARGO, 2011; 2011a; SARDINHA,

2017; 2017a; 2017b; 2017c) e é tema debatido ao menos desde a primeira metade do século XX, tendo Victor Nunes Leal (2012, p.23-32, 132) usado termos como “filhotismo” e “familiarismo” para se referir ao fenômeno.

Na literatura existem diferentes explicações para esse fenômeno mundial, como a existência de mais de um Bush, Kirshner ou Trudeau sugere. Os autores geralmente partem dos textos clássicos como Mosca (1939), para quem “toda classe demonstra a tendência de se tornar hereditária”, de fato se não por lei, e Michels (1982), para quem lideranças, uma vez eleitas, se entrincheirariam no poder, algo que pode perfeitamente se estender aos seus descendentes. A ideia costuma ser a de que notoriedade, contatos pessoais e informação privilegiada ajudam no processo. Rossi (2009, p.12-3), por exemplo, aponta que quanto mais longo o mandato de um político maiores seriam as chances de um descendente dele se eleger, além de encontrar

indícios de que a notoriedade do sobrenome seria outro fator importante. Segundo o autor, a facilidade de se eleger seria menor quando o descendente tiver outro sobrenome ou caso o sobrenome seja muito comum no país. Em outros textos, Alcántara Sáez (2016, p.9-11) acrescenta um fator simbólico à combinação de contatos e redes, o chamado capital político, que também é citado por Miguel (2003, p.130), para quem familiares e líderes políticos costumariam herdar não apenas um savoir-faire, como também uma “rede de vínculos, compromissos e lealdades”[18].

Ainda que existam diferenças entre os fatores enfatizados por um ou outro autor, a ideia geral é de que familiares teriam acesso a contatos e redes de apoio muito semelhantes àqueles descritos por Araújo (2005) ao se referir aos líderes partidários que se dariam prioridade em eleições. Isso também parece coerente com o entrincheiramento no poder partidário observado por Michels (1982) e esse parece ser o ponto de confluência entre este tópico social e as teorias neo-institucionalistas. A existência de dinásticas eleitorais, que pelo banco de dados desta tese gira em torno de 27% dos deputados, pode tanto ser um fator partidário, seguindo o raciocínio descrito por Guarnieri (2004), como também pode se dar por fatores distributivistas, como já sugerido por Leal (2012). Não está no escopo desta tese buscar essa resposta específica, mas trata-se de outra característica importante das carreiras políticas brasileiras que, apesar de ser enquadrada como social ou de background também pode ser interpretada pelas principais correntes de estudos legislativos.

[18] Parafraseando Bourdieu, Miguel (2003, p.115) define capital político como “o reconhecimento social que permite que alguns indivíduos, mais do que outros, sejam aceitos como atores políticos e, portanto, capazes de agir politicamente.

Uma vez que são tão numerosos, os herdeiros políticos poderiam configurar um grupo forte dentro da Câmara. Ao mesmo tempo poder-se-ia supor que pela experiência familiar eles já largassem na frente quanto a produtividade, ainda que estudo de Tantri e Thota (2014, p.26) demonstre que, ao menos na Índia, a regra seja o contrário, principalmente nos casos em que o padrinho ainda estiver na ativa. Por outro ângulo, esses parentes podem chegar à Casa já com um capital social herdado junto aos colegas, o qual poderia ser transformado em capital político uma vez dentro da instituição. Algo que faz sentido sobretudo no caso dos cargos do tipo legislativo, como é o caso das funções que compõem a Mesa Diretora. Essa conversão de capital social em político foi descrita por Guo e Liu (2012, p.1342-4), que consideram o capital social uma importante fonte de capital político, uma vez que quanto maior a quantidade de recursos, informação e redes geradas por um candidato, maior a probabilidade de ele vencer uma disputa. Caso essa relação entre pertencimento a família política e ascensão a cargo legislativo se confirmasse, faria sentido que estados com mais herdeiros fossem também aqueles proporcionalmente com mais representantes na elite parlamentar. Esses estados concentram-se no Norte e sobretudo no Nordeste no País. Já na década de 1990, Ames (1995, p.326-7) afirmou que em algumas regiões, política era “um negócio familiar”, acrescentando que, na ocasião, 40% dos deputados baianos teriam parentes da mesma geração ou mais velhos ocupando cargos públicos. Conforme banco de dados elaborado para esta tese, no caso da Bahia esse percentual está atualmente pouco abaixo dos 44%. Esse estado, no entanto, está distante de ter o índice mais elevado do País. Shoenster (2014) observa que os cinco estados com maior proporção atualmente são Rio Grande do Norte (100%), Paraíba (92%), Piauí (80%), Alagoas (78%) e Pernambuco (76%), sendo que a Região Nordeste como um todo tem uma proporção de deputados com parentes na política de 63%. No caso do Senado, seis estados têm os três representantes parentes de outros políticos.

Se é possível que representantes de dinastias políticas levem vantagem na disputa por cargo do tipo legislativo, como presidências de comissões e postos da Mesa Diretora, especialmente aquelas funções com menos expressão nacional, como as vice-presidências e secretarias; uma linha oposta de pensamento também pode se levar a supor que os cargos partidários iriam caber prioritariamente para representantes dos estados com bancadas maiores, estados cujo governador seja do partido ou, principalmente, estado que domine a organização partidária quando houver. Como maior estado da federação, São Paulo preenche o primeiro requisito para todos os partidos e o terceiro no caso de diversas legendas, incluindo duas das três maiores (PSDB e PT), conforme relata Werneck Vianna (2010), que define os

dois literalmente como "'partidos paulistas', nascidos de movimentos sociais que fizeram parte da resistência ao regime militar".

O fator regional não é novidade em estudos legislativos. Searing (1969) já havia analisado reflexos regionais no legislativo norte-americano, enquanto Best e Vogel (2012, p.37) o consideram uma questão relevante com relação ao contexto social. No caso da Câmara dos Deputados, Felisbino (2012, p.76, 84-5), assim como Nicolau (1997) e Ames (2001) antes dele, lembra que as regiões Norte e Centro-Oeste são super-representadas e afirma que por muitos anos a Nordeste também o foi, enquanto a Sudeste sempre foi sub-representada. Isso, segundo ele, não impediu que a lista da elite da Casa elaborada pelo DIAP siga rigorosamente a ordem populacional entre as regiões, sendo dominada por parlamentares do Sudeste, com o Nordeste em um distante segundo lugar, seguido de Sul, Norte e Centro-Oeste. O autor confirma ainda a concentração de lideranças paulistas entre os filiados aos dois partidos citados no parágrafo anterior e confirmou São Paulo como estado com maior número de "cabeças" do parlamento.

Um último fator de contexto social a ser abordado neste capítulo é a relação, apontada em diversos textos, entre entrada precoce na vida política e chegada a postos de poder. De acordo com Alcántara Sáez (2016, p.3), do ponto de vista neo-institucionalista, o início da carreira política seria o "instante pristino" que influenciará todos os passos que se seguirão no decorrer da carreira por meio de um processo de *path-dependence*. Em estudo sobre a carreira dos senadores, Codato, Costa e Maximo (2014, p.11) enfatizam menos as restrições derivadas de escolhas passadas e mais a importância de um início precoce por si só para se ter uma carreira exitosa, chamando essa precocidade de "vocação política".

> Para aferir a ocorrência dessa qualidade na biografia dos senadores brasileiros mensuramos sua idade de estreia no primeiro cargo político e o tempo que eles dedicaram à vida política antes de serem eleitos para o Senado Federal. Esperamos com isso identificar a vocação para a política naqueles que começaram mais jovens e que dedicaram mais tempo a essa atividade (CODATO, COSTA E MAXIMO, 2014, p.11).

Os mesmos autores concluem que a vocação política parece ser um atributo necessário para se chegar ao Senado no Brasil pós-redemocratização, sem, no entanto, tê-lo sido durante períodos anteriores (CODATO, COSTA E MAXIMO, 2014, p.16).

Outros autores, no entanto, têm outras formas de se buscar medir o início da carreira política. Para Marenco e Serna (2007, p.101), a primeira militância partidária é preferível ao primeiro cargo público ocupado porque ela identificaria um vínculo partidário que pode nem

existir quando o cargo em questão for uma função burocrática ou administrativa. Os mesmos autores reconhecem, porém, que “a idade de ingresso partidário não oferece uma informação conclusiva acerca da experiência política dos parlamentares”. Nesse sentido, conforme Felisbino (2012, p.74) observa, entre os chamados “cabeças” da Câmara, a metade seria composta por aqueles que já iniciaram suas carreiras políticas como deputados federais (29 de 56) seguidos de longe por deputados estaduais e prefeitos.

Assim, sabendo-se que pode existir uma relação entre início precoce e a possibilidade de um político chegar ao Senado e, ao mesmo tempo, que boa parte da elite da Câmara iniciou sua carreira eletiva já como deputados federais, pode-se supor que a chamada vocação política também possa influenciar nas chances de ascensão dentro da estrutura de poder da Câmara. Por outro lado, Miquel e Stycer (2006, p.362) chamam a atenção para o fato de que jovens legisladores esperam, em geral, ter uma carreira política longa, podendo ser mais propensos a considerar voos mais altos do que permanecer em uma mesma Casa. Um raciocínio oposto ao anterior, mas que também pode fazer sentido, cabendo checar qual deles corresponde melhor aos dados.

2 - A ESTRUTURA DE PODER DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

> História importa. Importa não apenas porque podemos aprender com o passado, mas porque o presente e o futuro estão conectados ao passado pela continuidade das instituições da sociedade. As escolhas de hoje e do amanhã são moldadas pelo passado. E o passado pode apenas ser inteligível como uma narrativa de evolução institucional.
>
> *Douglas North (1990)*

Considera-se a data de instalação da primeira assembleia constituinte, 3 de maio de1823, como o início dos trabalhos do legislativo nacional. A Câmara dos Deputados propriamente dita se reúne desde 6 de maio de 1826 e vários aspectos da atual estrutura de poder da Casa remontam já a esse período histórico. Dos atuais três vértices do poder interno da CD, dois estão presentes desde o início: uma Mesa Diretora e comissões temáticas. Enquanto as lideranças viriam a ser formalizadas apenas na metade do século XX (SILVA NETO, 2003, p.112-5; BRUSCO, p.11-13).

Na mesma linha, como apontam Braga, Sathler e Miranda (2016, p.471), a Casa jamais passou por um processo "orgânico e significante de mudança da sua organização". Os autores assinalam que a configuração organizacional encontrada em 1831 é, de um modo geral, a mesma que chegou aos dias atuais. Eles argumentam que se trata de um processo de institucionalização pela via normativo-tradicional, pelo qual a institucionalização se dá por meio da consolidação de práticas centenárias, ou seja, lentamente, "por meio de avanços e recuos e pela afirmação de precedentes". Esse seria então um tipo de institucionalização distinto daquele ocorrido na Casa dos Representantes ou na Câmara dos Comuns.

Para os autores, a Câmara sofre um "controle vertical", com um "pequeno colegiado supremo em seu topo". O que acarretaria uma tensão permanente no Poder Legislativo, "a princípio constituído por uma igualdade horizontal de todos os parlamentares, porém, sujeita a uma configuração vertical que quer centralizar procedimentos e decisões". Eles apontam que durante os períodos de experiências multipartidárias (1946-64 e desde 1980) o comando da Casa tem incluído entre seus postos boa parte da diversidade presente na composição da

Câmara, com as posições distribuídas proporcionalmente de acordo com a importância de cada legenda. Pela configuração usual da Câmara, que permanece em vigor, líderes partidários e integrantes da Mesa são os grandes controladores das oportunidades dentro do processo político. Enquanto aquele que seria o baixo clero (*backbenchers*) apenas se alinha às determinações superiores, vindas ora de seus partidos, ora da administração política da Casa (BRAGA, SATHLER & MIRANDA, 2016, p.471).

Os autores também acrescentam que "ao longo do tempo a Câmara dos Deputados tem crescido quanto ao seu volume de recursos, se tornando uma enorme organização, com aproximadamente 15.000 empregados para um total de 513 deputados, uma proporção de aproximadamente 30 empregados por deputado"[19]. Os autores acrescentam que essa proporção é bem superior aos padrões globais e que o orçamento da instituição ultrapassa um bilhão de dólares anuais (BRAGA, SATHLER & MIRANDA, 2016, p.462). Quando se leva em conta, contudo, que a distribuição desses funcionários e dos recursos desse orçamento são assimetricamente distribuídos, fica evidente a importância de se entender melhor a estrutura interna da Câmara e o perfil dos ocupantes das funções de poder existentes na Casa.

. Assim, ao longo das próximas páginas, será apresentada uma análise da evolução histórica das funções de poder abordadas neste estudo, com destaque para momentos aqui considerados marcantes para o entendimento da estrutura de poder como ela existe atualmente. Além disso, serão apresentadas as características das funções e as prerrogativas dos ocupantes desses postos de acordo com suas concepções históricas e atuais.

2.1 - As Comissões Permanentes e seus Presidentes

Em 1885, em sua tese de doutorado em Ciência Política, o futuro presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson (1962, p.69 apud MARTIN, 2014, p.352) escreveu que o "Congresso em sessão é o Congresso em exibição pública, enquanto o Congresso nas salas das comissões é o Congresso trabalhando". A importância desses colegiados é reforçada por Olson e Crowther (1998, p.2), segundo os quais para "entender as comissões legislativas é essencial avaliar o papel que os legislativos exercem nos sistemas políticos democráticos" [20].

[19] Tradução livre.
[20] Traduções livres.

As comissões podem ser definidas como "uma subunidade da casa legislativa composta por legisladores e desfrutando de certa autoridade delegada, sendo uma forma comum de organização legislativa" (MARTIN, 2014, p.352). De fato, virtualmente nenhuma casa legislativa democrática nacional deixa de ter ao menos uma comissão. Martin afirma, inclusive, que a visão predominante é de que um sistema forte de comissões seria uma condição necessária, se não suficiente, para uma casa legislativa operar eficientemente[21].

As comissões permanentes da Câmara são colegiados dedicados cada um a um tema ou agrupamento de temas específico, cujos integrantes são indicados anualmente, porém podendo ser a qualquer tempo removidos pelos líderes partidários. Elas são definidas por Braga, Sathler e Miranda (2016, p.473) como "órgãos especializados, permanentes e, em alguma medida, autônomos"[22]. Esse colegiado de parlamentares é comandado por uma mesa diretora da comissão, composta por um presidente e três vice-presidentes. Apenas deputados titulares do colegiado podem integrar a mesa da comissão. Os critérios para se decidir a ordem entre os três vices são, em primeiro lugar, pertencer ao mesmo partido do presidente e em seguida a ordem de votação obtida por cada candidato (RI Art.39).

O presidente e os vices são eleitos para mandatos anuais pelos colegas de comissão, costumando essa eleição ser, contudo, apenas proforma[23], uma vez que a divisão das presidências de comissões terá sido previamente decidida pelo Colégio de Líderes. Em tese, quando algum dos assentos na mesa da comissão ficar vago faltando ao menos três meses para o fim do mandato, deve ser realizada nova eleição para preenchê-lo. Caso o período seja inferior a isso, outro integrante da Mesa passa a acumular as funções. Esse artigo do regimento (Art. 39), contudo, perdeu sua aplicabilidade prática desde que a Resolução nº 20 de 2004 retirou do regimento a data de término dos mandatos nas comissões, que antes era 15 de fevereiro (BRAGA, SATHLER E MIRANDA, 2016, p.475; CARNEIRO, SANTOS E NETTO, 2016, p.204-5; RI, Art. 39; SANTOS E RENNÓ, 2004, p.56).

A aprovação da Resolução nº 20 de 2004 foi vista na ocasião como uma medida que fortaleceu as comissões permanentes[24], mas a questão do fim do mandato especificamente

---

[21] Idem.
[22] Idem.
[23] Foi encontrado um único caso em que quase houve uma disputa por presidência de comissão entre filiados a diferentes partidos, ainda que de um mesmo bloco. Em 2015, o deputado Sóstenes Cavalcanti (DEM-RJ), então no PSD, ligado ao Pastor Silas Malafaia, desafiou o candidato oficial ao cargo, Paulo Pimenta (PT-RJ), mas se viu impossibilitado de concorrer ao ser transformado em suplente da comissão pela própria liderança do PSD. Fonte: http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2015-03-06/reacao-a-bancada-evangelica-promete-esvaziar-comissao-de-direitos-humanos.html
[24] http://www.camara.leg.br/internet/jornalCamara/?date=2004-02-18 p.3.

representou uma confissão de que os acordos necessários para a instalação das comissões quase nunca são firmados no início do ano legislativo. Naquele ano, as mesas das comissões foram eleitas apenas na penúltima semana de março[25]. Nos anos seguintes, as comissões foram eleitas em 2 de março de 2005[26] e em 29 de março de 2006[27], sendo que as comissões do PMDB nesse ano tiveram seus dirigentes escolhidos apenas no meio de abril.[28] [29] Realizadas em 14 de fevereiro[30], as eleições para as comissões em 2007 foram as únicas nesses 14 anos registradas dentro do antigo prazo estabelecido. Nos anos seguintes estabeleceu-se um padrão: 19 dos vinte colegiados elegeram os presidentes entre 4 e 5 de março[31] de 2008; as de 2009 foram em 4 de março[32]; as de 2010 em 3 de março[33]; 2 de março em 2011[34]; 7 de março em 2012[35]; 6 de março em 2013[36]; 26 de fevereiro em 2014[37]; e 4 de março em 2015[38]. Esse padrão, no entanto, foi rompido nos dois últimos anos. Em 2016, o então PCD Eduardo Cunha (PMDB-RJ) adiou a instalação das comissões até 3 de maio. Durante os dois meses anteriores, apenas Plenário, a Comissão Especial que analisou o pedido de impeachment contra a ex-presidente Dilma Rousseff e o Conselho de Ética funcionaram[39] [40], situação extrema que fez com que as comissões permanentes funcionassem por apenas oito meses naquele ano. A situação se

---

[25] http://www.camara.leg.br/internet/jornalCamara/?date=2004-03-26, p.4-5.
[26] http://www.camara.leg.br/internet/jornalCamara/?date=2005-03-03 p.5.
[27] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/85580-DEPUTADOS-ESCOLHEM-PRESIDENTES-E-VICES-DE-17-COMISSOES.html
[28] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/86404-DEPUTADOS-ELEGEM-PRESIDENTES-E-VICES-DE-TRES-COMISSOES.html
[29] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/86505-COMISSOES-PRESIDIDAS-PELO-PMDB-ELEGEM-DIRIGENTES.html
[30] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/98411-CAMARA-ELEGE-PRESIDENTES-DAS-20-COMISSOES-PERMANENTES.html
[31] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/118167-MAIS-DUAS-COMISSOES-ELEGEM-SEUS-PRESIDENTES.html
[32] http://www.camara.leg.br/internet/jornalCamara/?date=2009-03-05, p.5.
[33] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/145537-COMISSOES-TEMATICAS-DA-CAMARA-TEM-NOVOS-PRESIDENTES.html
[34] http://www.camara.leg.br/internet/jornalCamara/?date=2011-03-03, p.5.
[35] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/410816-PRESIDENTES-DAS-COMISSOES-PERMANENTES-SAO-ELEITOS.html
[36] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/436985-CAMARA-INSTALA-COMISSOES-PERMANENTES-E-ELEGE-PRESIDENTES.html
[37] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/462890-CAMARA-INSTALA-21-COMISSOES-PERMANENTES.html
[38] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/482689-ELEITOS-OS-PRESIDENTES-DAS-COMISSOES-PERMANENTES-CONFIRA.html
[39] http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/03/02/interna_politica,520173/cunha-inicia-discussoes-para-formacao-de-comissoes-da-camara.shtml
[40] https://istoe.com.br/449859_CUNHA+MANDA+ALTERAR+PROJETO+QUE+ALTERA+COMPOSICAO+DE+COMISSOES/

amenizou em 2017, com a instalação em 23 de março[41], mas em 2018 a instalação volta a ser bastante tardia, ficando para abril e tendo desta vez tido a janela para troca de partidos como justificativa. Esses adiamentos para a instalação de comissões, apesar de apoiados por parte das lideranças, terminam sendo um fator enfraquecedor para os colegiados e, consequentemente para seus presidentes em comparação com os outros dois pilares institucionais analisados nesta tese, uma vez que o funcionamento dos colegiados, em anos recentes, tem sido tratado como algo sem urgência pelos outros dois órgãos da estrutura interna de poder.

Os integrantes das mesas diretoras das comissões são impedidos de buscar reeleição para o mesmo posto no período imediatamente seguinte. A prática é proibida, ainda que exista divergência quanto ao ano em que a proibição se deu[42], e a única exceção se dá quando o ano seguinte já é o início da legislatura seguinte. Nesse caso, assim como ocorre com a Mesa Diretora, não se considera a recondução como reeleição. Apesar da prática não ser exclusiva do País e ainda que objetivando "pulverizar as oportunidades de acesso às posições de comando", considera-se que a regra também acaba por enfraquecer esses mesmos postos com a perda de expertise, ao mesmo tempo em que torna o comando de comissões um "recurso menos escasso" nas mãos dos líderes (BRAGA, SATHLER E MIRANDA, 2016, p.475; SANTOS E RENNÓ, 2004, p.57).

No estudo sobre institucionalização na Câmara, Braga, Sathler e Miranda (2016, p.475) observam que Polsby estabelece uma relação entre número de colegiados e poder em seu estudo sobre a Casa dos Representantes norte-americana. De fato, Polsby (2008, p.231) observou que "em 1946 o número de comissões permanentes foi reduzido de 48 para 19 e desde então o número alterou-se para no máximo 20". De fato, entre 1971 e 2017 houve apenas uma adição, havendo hoje um total de 21 comitês (UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2018).

No caso da CD, Braga, Sathler e Miranda (2016, p.473) encontraram 99 diferentes nomes de comissões citados nos regimentos internos que a Casa teve entre 1926 e 2014[43]. Eles se depararam a junções e separações de temas ao longo das décadas, o que atribuem ao "contexto social" de cada época, mas apontam que a inflação no número de comissões é um

---

[41] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/526818-ELEITOS-OS-PRESIDENTES-DAS-25-COMISSOES-PERMANENTES-DA-CAMARA.html

[42] Santos e Rennó (2004, p.56) apontam que a proibição ocorreu em revisão do RI realizada em 1994, enquanto Braga, Sathler e Miranda (2016, p.475) afirmam que ela remonta a 1972.

[43] Os anos dos regimentos foram 1826; 1831, revisado em 1874; 1899; 1904; 1915; 1921; 1928; 1946; 1949; 1972; e 1989, com revisões até 2014.

fenômeno recente na história da Câmara. Os mesmos autores também observaram que enquanto alguns temas são discutidos initerruptamente por comissões permanentes há décadas ou séculos, como educação, desde 1831, e comunicações, desde 1931; há também exemplos de temas que perderam relevância ao longo dos anos, como foi a Comissão de Estatística, Colonização, Catequese e Civilização dos Índios, existente entre 1826 e 1904 (BRAGA, SATHLER E MIRANDA, 2016, p.470-3; BRUSCO, 2006, p. 200).

Segundo pesquisa de Brusco (2006, p. 121-22,168,181), o número de comissões permanentes da Câmara havia sido definido em 12 colegiados no Regimento Interno de 1920, o último a vigorar durante a República Velha, tendo esse número sido elevado para 13, voltado a 12 e depois ampliado para 14 durante o curto período democrático da Era Vargas[44]. O Regimento Interno de 1947, que adaptou as regras de funcionamento da Câmara à Constituição de 1946, manteve o número em 14 comissões permanentes e, dois anos depois, um novo regimento interno determinou que esse número retornasse a 12 colegiados (BRUSCO, 2006, p. 119). Ainda no período democrático, houve um novo Regimento em 1955, enquanto durante o Regime Militar houve um regimento interno em 1972 e outro em 1978 (BRUSCO, 2006, pp.138 e 208).

O período iniciado em 1945 e que vai até 1964 pode ser considerado o período democrático em que as comissões teriam sido mais fortes, ao mesmo tempo em que foi uma época em que as lideranças tiveram menos força. Consequentemente, trata-se de um período de maior influência do parlamentar comum, inclusive em questões orçamentárias, e talvez em consequência disso, de uma menor disciplina partidária. Tudo isso aliado ao menor número de colegiados e aos mantados mais longos para presidentes de comissões, já que não havia restrição para recondução das mesas de colegiados, fazia com que a escolha dos seus presidentes fosse uma tarefa mais complexa para os líderes do que é na atualidade (SANTOS E RENNÓ, 2004, p.51-7, 62-4).

Outra diferença entre os dois períodos democráticos tem relação com a tramitação do Orçamento. No período entre 1946 e 1964, ainda que coubesse ao Executivo enviar a proposta orçamentária do ano seguinte, uma cláusula permitia à uma comissão iniciar o processo caso o Executivo falhasse em apresentar a proposta no período previsto (SANTOS E RENNÓ, 2004, p.58). Essa comissão teve diferentes nomes ao longo desse período, tendo sido chamada de Comissão de Finanças e Orçamento até 1947; Comissão de Finanças, entre 1947 e 1955; Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, entre 1955 e 1963, quando as comissões

[44] Entre 1934 e 1936, houve um regimento interno diferente a cada ano.

de Orçamento e de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas foram separadas (BRUSCO, 2006).

A Constituição de 1988 estabeleceu os projetos de natureza orçamentária como exclusivos do Executivo, diminuindo o poder de barganha dos congressistas nessas questões, uma vez que não existe mais o risco de uma proposta alternativa ser apresentada no caso do Executivo descumprir os prazos previstos para o envio das propostas. Outra alteração diz respeito à criação do colegiado previsto pela Carta (Art.166) e chamado oficialmente Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Composta por 30 deputados, 10 senadores e igual número de suplentes, com mais uma vaga para bancadas minoritárias de cada Casa. A Resolução do Congresso Nacional de nº 1 de 2006 proíbe a recondução no ano seguinte não apenas da mesa da comissão, mas de qualquer deputado que tenha integrado o colegiado no ano anterior. Segundo relato de funcionário da CD que acompanha a comissão desde a época, a medida não foi tomada por preocupações democratizantes relativas à rotatividade, mas, sim, relacionadas à corrupção, acreditando-se que a permanência dos mesmos parlamentares continuamente poderia favorecer más-práticas. De fato, ao se analisar períodos anteriores, os então deputados Cid Carvalho (PMDB-MA) e João Alves (PPR-BA) foram presidentes da CMO ou do colegiado que a antecedeu por anos consecutivos e, mais tarde, envolvidos no chamado escândalo dos Anões do Orçamento (1993). O mesmo funcionário reconheceu, contudo, que uma consequência da prática é a perda de expertise, com deputados sem experiência na área chegando anualmente.

Efeitos paradoxais também foram sentidos pelas comissões permanentes da Câmara após a promulgação da Carta de 1988 e do atual Regimento Interno (Resolução nº 17 de 1989). Se, por um lado, o RI instituiu o Colégio de Líderes como força capaz de anular boa parte dos poderes atribuídos às comissões, por outro a criação do regime conclusivo de tramitação permitiu que proposições passassem a serem apreciadas sem necessidade de passar pelo Plenário, desde que não seja apresentado um recurso assinado por um décimo dos deputados solicitando que a proposta seja submetida ao pleno (CF Art. 58 e 132). No caso da CD a apreciação conclusiva, chamada de terminativa pelos senadores, é válida apenas para projetos de lei ordinária que não sejam de autoria de comissão ou de iniciativa popular (RI Art.24) e que tratem de matérias que não tenham a delegação vedada pelo artigo 68 da CF. Ficam excluídos, portanto, projetos de código e de lei complementar. Outras exclusões abrangem os projetos em regime de urgência, aqueles apensados a outros que não tramitam conclusivamente, quando a comissão expira o prazo de análise (RI Art.52), os que receberam

pareceres divergentes de comissões, os originados ou emendados pelo Senado ou ainda que passaram pelo Plenário em qualquer uma das Casas.

Regimentalmente as comissões se dividem em permanentes e temporárias. As primeiras, citadas no parágrafo anterior, são as de caráter técnico-legislativo ou especializado, que integram a estrutura institucional da CD e participam como agentes para produção legislativa, além de acompanhar planos e programas governamentais e fiscalizar a União quanto ao orçamento em seus respectivos campos temáticos e áreas de atuação. Enquanto as temporárias são aquelas criadas para tratar de um determino assunto, sendo extintas ao final da legislatura ou até antes, ao alcançarem seu fim ou expirado o prazo de duração pré-estabelecido (RI Art.22).

O preenchimento das vagas nas comissões deve seguir, tanto quanto possível, a proporção dos tamanhos das bancadas dos partidos ou blocos (CF Art.58). A exceção fica por conta da presença de um membro da Minoria, que deve sempre ocorrer ainda que pela proporcionalidade o lugar não lhe coubesse (RI Art.23). O número de membros de cada comissão é fixado no início da legislatura por ato da Mesa Diretora, ouvido o Colégio de Líderes e respeitando a um limite máximo e mínimo que atualmente são de 66 e 17 deputados (RI Art. 25). Conforme estabeleceu a resolução nº 34 de 2005, o deputado que mudar de partido perde automaticamente o direito à vaga da legenda em determinada comissão, inclusive quando se tratar de vaga eletiva, como assento na mesa diretora da comissão. Essa regra, contudo, não se aplica para os casos de troca partidária dentro de um mesmo bloco, conforme voltará a ser abordado mais à frente, ao se tratar dos postos da Mesa Diretora, que aliás seguem a mesma regra.

O artigo 24 do RI lista as competências das comissões permanentes entre as quais se pode destacar: discutir e votar as proposições sujeitas ou não à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas, conforme já abordado; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; convocar ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério; encaminhar, por meio da Mesa, pedidos escritos de informação a ministro; receber petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; acompanhar e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer, em articulação com a Comissão Mista de Orçamento; exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas

as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, em articulação com a CMO; determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), de diligências, perícias, inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas aí as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal; exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos aqueles da administração indireta; propor a sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa; estudar qualquer assunto compreendido em seu campo temático ou área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários; solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, e da sociedade civil, para tratar de temas sujeitos ao seu pronunciamento (RI Art.24).

Existem circunstâncias que requerem instalação de comissões especiais. São elas: para alterar ou reforma o RI (Art.216); referentes aos processos por crime de responsabilidade contra presidente da República, seu vice ou ministro de Estado (RI Art.218); por determinação do PCD (RI Art.17); para a apreciação de proposta de emenda à Constituição (PEC) ou de projeto de código (RI Art. 34); e a, já citada, destinada ao caso das propostas que abrangerem a competência de mais de três comissões quanto ao mérito. Nesse último caso, ela pode ser criada por iniciativa do PCD, a requerimento de líder ou de presidente de comissão interessada e ao menos metade dos membros titulares deverão ter origem nas comissões permanentes por onde ela deixará de passar (RI Art. 34).

A existência da comissão especial que substitui as comissões permanentes e que pode ter metade dos integrantes sem relação com os colegiados originais, junto com o fato de projetos em regime de urgência poderem ser levados direto ao Plenário estão entre os argumentos levantados por Braga, Sathler e Miranda (2016, p.474-5) para discordar de Pereira e Mueller (2000) por não considerarem as comissões da CD na atualidade como sendo *gatekeepers* de suas áreas temáticas. “Apesar delas participaram da apreciação dos temas, a exclusividade delas pode ser evitada pela submissão direta da proposta ao Plenário”, comentam. Como já abordado, isso pode ocorrer por requisição dos líderes, mas também ocorre quando o tempo previsto para apreciação de matérias se esgota, como em geral ocorre com propostas em regime de urgência do Executivo. Como Santos e Rennó (2004, p.51-2; 57) e Müller (2005, p.376) argumentam, essas prerrogativas acabam esvaziando o poder de decisão das comissões.

Braga, Sathler e Miranda (2016, p.474-5) lembram também que não existe exclusividade na análise para aquela comissão mais alinhada a um tema, mas, sim, uma passagem obrigatória por todos colegiados que tenham alguma relação com o assunto da proposição. Eles também lembram o caso acima citado de quando essas comissões relacionadas são mais de três e é formado um colegiado ad hoc sem obrigação de ser composto apenas por integrantes das comissões preteridas, acrescentando que a designação dos assentos em uma comissão no Brasil não segue critérios universalistas, já que os assentos são distribuídos seguindo uma proporção semelhante ao número de deputados que cada partido possui na Casa. Do mesmo modo, as presidências também são distribuídas entre os partidos por uma fórmula regimental baseada no tamanho das bancadas. Para eles, isso demonstra que a preocupação seria maior com a proporcionalidade do que com expertise ou com o fortalecimento institucional das comissões (BRAGA, SATHLER E MIRANDA, 2016, p.475), até porque qual seria o interesse de um governo em fortalecer comissões distribuídas a parlamentares da oposição.

Para se entender a configuração atual das comissões permanentes, vale retornar a 1989, quando o sistema de comissões foi todo reestruturado para se adaptar à nova realidade. O próprio RI transformou a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social na atual Comissão de Seguridade Social e Família e acrescentou "Minorias" à já existente Comissão de Defesa do Consumidor e do Meio Ambiente. Os anos imediatamente seguintes viram poucas alterações no conjunto dos colegiados com exceção de eventuais divisões e a junção dos colegiados de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Pode-se considerar, contudo, que a tendência de criação de novos colegiados começou com o advento da Comissão de Direitos Humanos, em 1995. Sua criação foi influenciada pela Conferência da ONU sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, dois anos antes[45]. Em 1996, foi a vez de ser criada a Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional que começou a funcionar no ano seguinte. Passados cinco anos, veio a Comissão de Legislação Participativa. A Mesa Diretora, naquele momento presidida por Aécio Neves (PSDB-MG), enviou à CCJ, em 5 de maio de 2001, projeto de resolução para a criação da comissão. A proposta tramitou em regime de urgência, tendo sido aprovada em 30 de maio do mesmo mês. Com o colegiado, buscava-se que "a sociedade organizada também possa contribuir com propostas de leis e emendas constitucionais, sem a necessidade das assinaturas de um por cento do eleitorado", escreveu Silva Neto (2003, p. 643). A ela se seguiu a Comissão de Segurança Pública e Combate ao

[45] http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/conheca-a-comissao/oquee.html

Crime Organizado, Violência e Narcotráfico, criada em 2002 por sugestão de uma comissão parlamentar de inquérito que investigou o narcotráfico. A partir desde momento, passou-se a abrir exceções para a antiga regra de que um deputado não poderia integrar mais de uma comissão permanente, passando-se, na prática, a se ter dois níveis de comissões quanto às exigências de exclusividade: as cumulativas e as não-cumulativas.

A Resolução nº 20 de 2004 provocou a maior reestruturação das comissões desde 1989, alterando nomes, áreas de atuações e ampliando seu número, passando a partir daquele momento a somarem 20. A antiga Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional incorporou Integração Nacional ao nome, adaptando-se à criação de um ministério com esse nome ocorrida no ano anterior. A Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias foi desmembrada e assim permanece nos dias atuais, passando a existir a Comissão de Defesa do Consumidor e a de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, sendo às minorias incorporadas a uma já existente Comissão de Direitos Humanos[46]. Na ocasião, o então 1º vice-presidente da Câmara, Inocêncio Oliveira (PFL-PE) justificou que "pela importância, hoje, do meio ambiente, dos problemas ecológicos, da preservação, nós demos uma rubrica separada: meio ambiente e desenvolvimento sustentável"[47].

Já na atual década, houve, em 2013, o desmembramento da antiga Comissão de Educação e Cultura em dois colegiados e, já na atual legislatura, a Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, em 2015, seguida no ano seguinte pelas duas mais recentes criações: as comissões de Defesa dos Direitos da Mulher e a de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. No caso dessas duas últimas, além de tratarem de assuntos mais restritos e antes englobados pelo colegiado de Direitos Humanos, no caso da Comissão da Mulher, por exemplo, sua criação se deu explicitamente sem a prerrogativa de apreciar assuntos relacionados a área trabalhista feminina ou a questões reprodutivas (LOURENÇO & NASCIMENTO, 2016).

Quando se discute formas de tornar o processo legislativo mais inclusivo ou especializado, a discussão geralmente passa por fortalecer as comissões. Santos (2002, p.239) por exemplo, questiona "por que reduzem o poder das comissões de controlar a agenda legislativa se é nelas que as oportunidades de participação são maiores?" As medidas propostas, no entanto, costumam girar mais em torno de mudanças regimentais como a ampliação da duração dos mandatos dos integrantes das mesas das comissões, equiparando aos do Senado, onde eles são bienais, e o estabelecimento de mandatos fixos para os integrantes

[46] http://www.camara.leg.br/internet/jornalCamara/?date=2004-03-19, p.3
[47] http://www.camara.leg.br/internet/jornalCamara/?date=2004-02-18 p.3

das comissões, sem possibilidade de remoção pelo líder (FIGUEIREDO J., 2012, p.20). Fala-se também em métodos racionais para a distribuição de relatorias. Costuma-se, contudo, ignorar um enxugamento no número de comissões como o realizado pela Casa dos Representantes no pós-guerra (POLSBY, 2008), talvez por não se considerar uma possibilidade minimamente verosímil, uma vez que a CD tem caminhado no sentido oposto.

Mesmo com essas movimentações que parecem enfraquece-las, as comissões permanecem com prerrogativas regimentais e constitucionais que, como descrito por Santos e Rennó (2004, p.51) as colocam em posição superior àquela geralmente gozada por suas equivalentes europeias. Entre essas prerrogativas eles citam o poder conclusivo. Do mesmo modo, o posto de presidente de comissão permanece sendo um dos três tipos de função de destaque para os deputados. Para Santos e Rennó (2003, p.54), ser presidente de comissão oferece algumas vantagens aos parlamentares como mais espaço na cobertura dos veículos de mídia, uma consequente maior visibilidade e um, também consequente, maior "reconhecimento do nome" (*name recognition*). Na mesma linha, Braga, Sathler e Miranda (2016, p.475) acrescentam que existe disputa para integrar comissões por representarem "oportunidades e recursos" para a carreira política. Eles defendem que algumas comissões seriam mais importantes do que outras com base no número de preposições apreciadas e na temática tratada. Os autores recordam ainda dos, já citados, cargos de livre nomeação, cujos ocupantes são indicados pelos presidentes de comissões e que seriam "um importante recurso de poder no Brasil", sobretudo por razões clientelistas.

Entre as atribuições dos presidentes de comissão listadas no RI, pode-se destacar: convocar e presidir todas as reuniões da comissão e nelas manter a ordem e a solenidade necessárias; designar relatores e relatores-substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, podendo avocá-la de volta em condições específicas, como por exemplo vencimento de prazos; conceder a palavra aos membros da comissão, aos líderes e aos deputados que a solicitarem; advertir o orador que se exaltar no decorrer dos debates; interromper o orador que estiver falando sobre o vencido (o que já foi votado) e retirar-lhe a palavra no caso de desobediência; submeter a votos as questões sujeitas à deliberação da comissão e proclamar o resultado da votação; conceder vista das proposições aos membros da comissão; assinar os pareceres, juntamente com o relator; representar a comissão nas suas relações com a Mesa, outras comissões e líderes, ou ainda nas relações externas à Casa; resolver questões de ordem ou reclamações no âmbito da comissão; delegar, quando entender conveniente, aos vice-presidentes a tarefa de distribuir as proposições; determinar o registro taquigráfico dos debates quando julgar necessário; solicitar ao órgão de assessoramento institucional, de sua iniciativa

ou a pedido do relator, a prestação de assessoria ou consultoria técnico-legislativa ou especializada, durante as reuniões da comissão ou para instruir as matérias sujeitas à apreciação dela (RI Art.41). Além das listadas, o presidente de comissão pode ainda relatar propostas que tramitem em sua comissão, não podendo, no entanto, presidir os trabalhos nessa ocasião. Do mesmo modo, nenhum deputado pode presidir reunião de comissão quando se debater ou votar matéria da qual seja autor (RI Arts. 41 e 43).

Além das comissões permanentes e da CMO, este estudo incluí ainda a presidência de um outro órgão equiparado aqui às comissões. Trata-se do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP). Composto por 21 membros titulares, com o mesmo número de suplentes, ele é o órgão da Câmara competente para examinar as condutas puníveis e propor as penalidades aos deputados submetidos ao processo disciplinar previsto no Código de Ética e Decoro Parlamentar. Diferentemente das comissões, suplentes de deputado em exercício não podem integrar o conselho, cujos integrantes têm mandatos de dois anos e não podem ser removidos pelos líderes. Cabe aos membros eleger o presidente e os dois vice-presidentes do colegiado (RI Art.21-E). Desde 1989 o RI (Art.244) prevê a criação de um conselho, mas ele foi instalado apenas com a Resolução nº 25 de 2001 e alterado pela Resolução nº 2 de 2011, que incluiu o artigo que trata do conselho (21-E) no regimento. O Código de Ética acrescenta que os membros da mesa do Conselho não podem ser reeleitos para o mesmo cargo.

2.2 - A Mesa Diretora

Apesar de ser a parte mais antiga da estrutura de poder da CD, a Mesa Diretora é de longe o órgão do tripé institucional menos abordado em estudos prévios. A exceção se dá para os estudos exclusivamente sobre o PCD, seu integrante mais importante e objeto de diversas abordagens inclusive comparativas. No caso da estrutura coletiva, no entanto, talvez por não encontrar equivalente entre os objetos de estudo norte-americanos, é basicamente inexistente sua abordagem em estudos acadêmicos. Assim, nesta seção serão priorizados os demais integrantes do colegiado e os pontos que abrangem o conjunto dos membros[48].

[48] Para informações mais aprofundadas sobre o caso específico do PCD recomenda-se Vieira (2009), que elaborou uma dissertação de mestrado especificamente sobre os "Poderes e atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo".

Como visto na seção anterior, Braga, Sathler e Miranda (2016, p.462) observam que a estrutura de poder dentro da Câmara permanece praticamente imutável há quase dois séculos, tendo a Mesa Diretora, com atribuições "definidas e hierarquizadas", sido sempre o principal órgão de governança da Câmara. Eles chamam atenção para o fato de essa estabilidade ser ainda mais marcante quando se leva em conta as várias rupturas institucionais pelas quais o País passou desde então.

De fato, existem registros da existência de mesas diretoras da Câmara dos Deputados desde a primeiríssima legislatura do Poder Legislativo brasileiro. A primeira Mesa foi eleita em 8 de maio de 1826 e desde então sua existência esteve prevista por todos os regimentos internos, a começar pelo primeiro, datado do dia 22 do mesmo mês e ano. Em sua primeira formação, a Mesa contava com presidente, um vice-presidente e quatro secretários, além de dois suplentes. Esse padrão prosseguiu até 1864, quando a mesa passou a contar com três vice-presidentes, tendo essa nova estrutura permanecido até a Proclamação da República. A partir de 1891, as mesas passaram a contar com os dois vice-presidentes atuais e após a Revolução de 1930 foram acrescidos o terceiro e o quarto suplentes, chegando-se ao padrão até hoje encontrado (BRASIL, 1983, p.21,187-299,303-354; LEMES, 2012, p.19).

Além dos casos da União Europeia da década de 1990 listados por Jenny e Müller (1995, p.351-6), a existência de Mesas, em geral com mais de um vice-presidente, também é uma característica de outros parlamentos europeus, como o da Estônia[49], que ingressou na UE apenas em 2004. Do mesmo modo, os legislativos de pelo menos dois países latino-americanos, Equador[50] e Paraguai[51], também seguem o mesmo padrão. Com base em todos os exemplos, o que a princípio poderia parecer ser uma particularidade nacional, por ser diferente da simplicidade norte-americana, com apenas o *speaker*, na câmara baixa, e dois presidentes (o pro-tempore e o vice-presidente da República), no caso do Senado, passa longe de ser algo excepcional.

Regimentalmente, a Mesa Diretora se caracteriza por ser o órgão responsável pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara (RI Art.14). Carneiro, Santos e Netto (2016, p.131-4) dividem as competências dela em três grupos: administrativas, constitucionais e legislativas. Administrativamente, ela dirige todos os serviços e toma as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos. Ela

---

[49] Fonte: https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/composition/board-riigikogu/
[50] Fonte: https://www.andes.info.ec/en/noticias/politics/1/we-never-oppose-popular-will-says-second-vice-president-legislature-ecuador
[51] Fonte: http://cnnespanol.cnn.com/2017/03/29/golpe-parlamentario-en-paraguay-esto-fue-lo-que-paso-en-el-senado-y-las-consecuencias-que-podria-tener/

também é instância máxima que decide, em grau de recurso, as matérias referentes ao ordenamento jurídico de pessoal e aos serviços administrativos da Casa. Outras prerrogativas incluem fixar o número de deputados por partido ou bloco parlamentar em cada comissão permanente; adotar as providências cabíveis para defender judicial e extrajudicialmente deputados contra ameaça ou prática de "ato atentatório do livre exercício e das prerrogativas constitucionais do mandato"; requisitar servidores da administração pública direta, indireta ou fundacional para quaisquer de seus serviços; aprovar a proposta orçamentária da Câmara e encaminhá-la ao Poder Executivo; encaminhar ao Poder Executivo as solicitações de créditos adicionais necessários ao funcionamento da Câmara e dos seus serviços; autorizar licitações, homologar seus resultados e aprovar o calendário de compras; encaminhar ao TCU a prestação de contas da Câmara a cada exercício financeiro (RI Art. 15).

Quantos às competências constitucionais, são elas: compor alternadamente a Mesa do Congresso Nacional (CF Art. 57)[52]; promulgar, junto com a Mesa do Senado, as emendas à Constituição (CF Art. 60); propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) (CF Art.103); apreciar e encaminhar pedido de informação por escrito a ministro de Estado (CF Art. 50); e declarar perda de mandato de deputado nos casos de ausência a 1/3 das sessões ordinárias de uma sessão legislativa (ano parlamentar), perda ou suspensão dos direitos políticos e quando decretado pela Justiça Eleitoral (CF Art. 55).

Além das anteriores, destacam-se ainda entre as competências chamadas pelos autores de legislativas: dar parecer sobre elaboração e modificações no Regimento Interno; dar parecer sobre propostas para modificar os serviços administrativos da Câmara; elaborar projeto de regulamento interno das comissões; apresentar proposição necessária para atender decisão judicial – Mandado de Injunção ou ADI por omissão; propor, privativamente, projeto de resolução que trate no âmbito da Câmara de organização, funcionamento, polícia, regime jurídico ou criação, transformação e extinção de cargo, emprego ou função (CF Art. 51); propor, privativamente, projeto de lei para fixação da remuneração de cargo, emprego ou função da Câmara (CF Art. 51).

Cabe à Mesa Diretora se reunir ao menos quinzenalmente, podendo também haver reuniões extraordinárias convocadas pelo PCD ou por quatro de seus sete membros efetivos. Ainda pelo texto regimental, membro da Mesa que se ausentar por cinco reuniões consecutivas sem justificativa perderá a vaga (RI Art.14). A razão dessa previsão se encontra em

[52] A alternância se dá da seguinte forma: da parte do Senado, presidente, 2º vice-presidente, 2º e 4º secretários compõem a Mesa do Congresso, enquanto a Câmara é representada pelo 1º vice-presidente e pelos 1º e 3º secretários.

experiências passadas. Um exemplo delas, conforme apontado por Oliveira P. (2009, p.186-87), ocorreu durante a gestão de Bilac Pinto (MG), que foi de 1965 a 1966, quando houve o rompimento entre Pinto e o então 1º secretário Nilo Coelho (PE) devido a uma licitação para a compra de papel. A proposta escolhida havia sido a de menor custo com base em pareceres da administração da Câmara. Bilac Pinto, que era dono de uma editora (a Forense) argumentou que o papel que seria adquirido era de qualidade inferior a outro comprado anteriormente. Diante do impasse, Coelho retirou o tema de pauta e passou a faltar às reuniões da Mesa, o que criou um problema para a Câmara, uma vez que pelo regimento da época várias questões administrativas dependiam de parecer do 1º secretário para serem levadas à apreciação da Mesa. Com isso, começou a haver atrasos em questões como compras de materiais. A questão tendo sido resolvida quando, por pressão do presidente, o diretor-geral da Câmara, contrariando o regimento, passou a enviar cópias dos processos enviados à 1ª Secretaria diretamente à Presidência.

Formalmente, a Mesa é composta por dois elementos: a Presidência, formada pelo PCD e dois vices; e a Secretaria, com os quatro secretários, contanto ainda com quatro suplentes de secretário (RI Art. 14º), que geralmente não são considerados como membros dela. Os sete titulares da Mesa não podem acumular as funções de liderança nem integrar comissão permanente, especial ou CPI (RI Art. 14). Esses membros podem ser eleitos por maioria absoluta de votos na primeira votação ou por maioria simples se for necessário a realização de uma segunda votação. A presença exigida é da maioria absoluta dos deputados (RI Art. 7º), o que atualmente equivale a 257 parlamentares. Note-se que, com base nas questões de ordem nº 10.266, de 1997, e nº 545, de 2006, a maioria absoluta exigida para se vencer em primeiro turno é de votos e não da composição total da Câmara (CARNEIRO, SANTOS E NETTO, 2016, p.109-13). Assim, em teoria, um parlamentar poderia até se eleger para um posto da Mesa em primeiro turno com 129 votos, caso apenas 257 deputados estiverem presentes.

Existem algumas previsões regimentais de atividades exclusivas de certos membros da Mesa. Cargo privativo de brasileiro nato (CF Art.12), o PCD é o representante da Câmara quando ela se pronuncia coletivamente e o supervisor dos seus trabalhos e da sua ordem. Suas atribuições são tratadas ao longo do Art. 17 do RI. Aos vice-presidentes cabe substituir o presidente quando este estiver ausente, cabendo inclusive transmissão oficial do ofício quando a ausência de Brasília for superior a 48 horas. Já nos casos em que o presidente se ausentar apenas da sessão, a substituição se dá, em ordem de prioridade, pelos vice-presidentes, secretários e suplentes da Mesa em ordem ordinal e, na ausência de todos eles, pelo deputado mais idoso dentre aqueles com maior número de mandatos.

Entre os secretários, o 1º teve desde os primórdios prerrogativas especiais. De fato, já os primeiros regimentos internos (1826 e 1831) atribuíam ao ocupante do posto a função de ser o parlamentar responsável pela comunicação oficial da Casa com a Coroa e o Senado. (LEMES, 2012, p.19-20). Atualmente, o RI (Art.19) reserva ao 1º secretário a função de superintender os serviços administrativos da Câmara, além de: receber convites, representações, petições e memoriais dirigidos à Câmara; receber e fazer a correspondência oficial da Casa, exceto a das comissões, que, como visto, têm autonomia para isso; decidir, em primeira instância, recursos contra atos do diretor-geral da Casa; interpretar e fazer observar o ordenamento jurídico de pessoal e dos serviços administrativos da Câmara; dar posse ao diretor-geral e ao secretário-geral da Mesa (funcionários). Outro membro da Mesa com função regimental exclusiva (RI Art. 80) é o 2º secretário, a quem cabe ler a ata da sessão anterior.

Excluindo-se as previsões já apresentadas, o atual regimento determina que é a própria Mesa que define quais serão as atribuições de cada um de seus integrantes (RI Art.14). Durante duas décadas, a divisão de tarefas não especificadas pelo Regimento ou pela Constituição foi regida pelo Ato da Mesa nº 66 de 1993 até ele ter sido substituído pelo Ato da Mesa nº 95 de 2013, cuja íntegra aparece no Apêndice 1 desde estudo. Quase todos as funções foram mantidas de um ato para o outro, tendo a principal diferença aparecido nas atribuições do 2º vice-presidente. O ato mais recente retirou dele a função de corregedor parlamentar, que passou a ser exercida por um parlamentar nomeado pelo PCD para um mandato de dois anos. Conforme noticiado na época, a mudança foi um pedido do PSD, partido do novo ocupante do cargo, deputado Fabio Faria (RN)[53]. A função de corregedor, anterior à instalação do Conselho de Ética e responsável por avaliar possíveis quebras de decoro é considerada constrangedora para muitos deputados. Proposta para se separar as duas funções já existiam desde que, em 2009[54], o então deputado Edmar Moreira (MG), eleito para a Mesa pelo DEM, mas tendo passado pouco depois ao PR, se elegeu, como candidato avulso, para a 2ª vice-presidência, derrotando o candidato oficial do DEM, Vic Pires Franco (PA)[55]. Na ocasião, por ser corregedor e não propriamente pela 2ª vice-presidência, Moreira se tornou conhecido pela imprensa nacional, passando rapidamente a ser alvo de denúncias de corrupção que o levaram

[53] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/434927-DEFINIDOS-OS-CANDIDATOS-OFICIAIS-A-MESA-PSD-TERA-2-VICE-SEM-CORREGEDORIA.html

[54] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/130960-PLENARIO-PODE-DESVINCULAR-CARGOS-DE-2-VICE-E-DE-CORREGEDOR.html

[55] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/130638-DEM-ESCOLHE-VIC-PIRES-FRANCO-PARA-A-2-VICE-PRESIDENCIA-.html

a renunciar ao posto nove dias depois de eleito (em 9/2/09)[56] e a quase ser cassado[57]. Moreira foi substituído na 2ª vice por ACM Neto (DEM-BA) e, no biênio seguinte, Eduardo da Fonte (PP-PE) foi o último deputado a acumular as duas funções. Assim, pelo ato de 2013, a atribuição básica da 2ª Vice-Presidência passou a ser a de analisar os requerimentos de reembolso de despesas médico-hospitalares. Uma função que já lhe cabia, mas pela qual o cargo nunca havia ficado conhecido.

Para os demais postos da Mesa, o Ato da Mesa nº 95 de 2013 estabelece as seguintes atribuições:

> 4ª Secretaria - função de supervisionar as habitações parlamentares, que abrange basicamente a distribuição dos imóveis funcionais e o encaminhamento dos pedidos de auxílio moradia, devendo cada deputado optar por um ou outro benefício;
>
> 3ª Secretaria - autoriza viagens a serviço, e examina licenças concedidas e justificativa para as faltas de deputados, que, se não forem abonadas, podem repercutir na remuneração e até em uma improvável perda de mandato por ausências;
>
> 2ª Secretaria - é responsável pela emissão dos passaportes diplomáticos dos deputados, além de gerenciar medalhas, diplomas, condecorações e prêmios concedidos regularmente pela CD;
>
> 1ª Secretaria – o ato redunda com a previsão regimental de superintender os serviços administrativos;
>
> 1ª Vice-Presidência – analisar requerimentos de informação.

Pela listagem apresentada, a 1ª Vice parece ser a função menos atarefada. Cabe lembrar, no entanto, que ele é quem com mais frequência substitui o PCD. Isso ocorreu, por exemplo, em 2002, quando Efraim Morais (PFL-PB) assumiu com a renúncia de Aécio Neves (PSDB-MG), que havia se elegido governador de Minas Gerais[58]; em 2005, quando José Thomaz Nonô (PFL-AL) assumiu com a renúncia de Severino Cavalcanti, tendo tentado, sem

---

[56] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/130939-LEIA-A-INTEGRA-DA-CARTA-DE-RENUNCIA-DO-DEPUTADO.html

[57] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/137016-CONSELHO-REJEITA-CASSACAO-DO-MANDATO-DE-EDMAR-MOREIRA.html

[58] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/25305-MESA-ELEGE-EFRAIM-PRESIDENTE-DA-CAMARA.html

êxito, se efetivar na posição[59]; e em 2010 com a eleição de Michel Temer (PMDB-SP) para a Vice-Presidência, ficando Marco Maia (PT-RS) em seu lugar e aproveitando o cargo como trampolim para PCD no biênio seguinte[60].

Conforme citado, outra função do 1º vice é substituir o presidente do Senado (PSF) nas sessões conjuntas e demais questões relativas ao Congresso Nacional (CN). Isso significa na prática que haverá tarefas para o 1º vice em caso de ausência ou afastamento de qualquer um dos dois presidentes. No caso do CN, esse entendimento foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em 2001. Na ocasião, o PSF Jader Barbalho (PMDB-PA) pediu afastamento do cargo, tendo sido substituído pelo 1º vice-presidente do Senado Edison Lobão (PFL-MA). Lobão tentou então convocar sessão conjunta, ato rejeitado pelos deputados por entenderem que na ausência de Barbalho a vaga seria de Efraim Morais. Assim, o deputado Almir Sá (PTB-RR) entrou com mandato de segurança argumentando que o senador maranhense sequer faria parte da Mesa do CN, que, como visto, é preenchida alternadamente por membros das duas Casas[61]. O então procurador-geral da República Geraldo Brindeiro se posicionou a favor do senador[62], mas seu argumento foi recusado por unanimidade, com base em voto do então ministro Nelson Jobim[63].

A Constituição de 1988 estabelece que os mandatos dos integrantes das Mesas da Câmara e do Senado são bienais (CF Art. 57). Enquanto no regimento, as eleições para a Mesa Diretora são reguladas pela segunda seção do Capítulo 3. Entre as regras estabelecidas está a vedação de os ocupantes prévios se recandidatarem aos postos anteriormente ocupados para o período imediatamente subsequente, ressalvando-se a já citada exceção para os mandatos que se iniciarem na legislatura seguinte (RI Art. 5º) e também a decisão do atual PCD, Rodrigo Maia, para questão de ordem sobre a candidatura à reeleição de integrante da Mesa eleito para complementar mandato iniciado por outro deputado. Decisão essa que foi considerada questão de interesse exclusivo da Câmara (interna corporis) pelo ministro Celso de Melo, do STF[64]. Outro ponto importante quanto às reeleições está no fato da vedação à reeleição valer apenas para a mesmo posto. Para qualquer outro posto não se considera como recondução, o que explica os casos de deputados que conseguem permanecer membros da Mesa por vários

---

[59] http://www.camara.leg.br/internet/jornalCamara/?date=2005-09-29
[60] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/191854-MARCO-MAIA-SERA-O-CANDIDATO-DO-PT-A-PRESIDENCIA-DA-CAMARA.html
[61] http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=57684
[62] http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=57720
[63] http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/9756.html
[64] Fonte: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/02/01/celso-de-mello-mantem-candidatura-rodrigo-maia-a-presidencia-da-camara.htm Acessado em 08/03/2018.

mandatos, especialmente Inocêncio Oliveira (16 anos de Mesa) e Severino Cavalcanti (pouco menos de nove anos).

As vagas são distribuídas proporcionalmente entre os partidos ou blocos, existindo, contudo, a possibilidade regimental de se estabelecer chapas abrangendo todos os cargos (RI, Art. 8º). Não foram encontrados registros de eleição por chapas para a Câmara nas últimas décadas. Quando um grupo de partidos querem excluir outro que teria direito a uma vaga pela proporcionalidade, eles o fazem pela formação de blocos. Isso foi feito, por exemplo, com relação ao PT em 2015 e 2017[65]. Porém, especificamente no caso do Senado (que vale lembrar, segue outro regimento) a eleição interna de 2015 se deu dessa forma, alijando PSDB e PSB da Mesa daquela Casa, mesmo os dois partidos tendo direito a uma vaga pela proporcionalidade[66].

Definida a vaga de um partido ou bloco, além de um candidato oficial da bancada, qualquer deputado integrante desse partido ou bloco pode se candidatar. A divisão dos assentos que caberão a cada legenda é feita pelos líderes, ficando assegurada uma vaga para a Minoria. O mesmo artigo (8º do RI) estabelece ainda que se deve realizar eleições para preencher as vagas surgidas até 30 de setembro do último ano do mandato (cerca de quatro meses antes do fim deste), tendo o caso mais recente disso ocorrido em 2016, quando Eduardo Cunha renunciou à Presidência da Câmara em 7 de junho de 2016, pouco menos de oito meses para o fim do mandato[67]. Desde a promulgação da Resolução nº 34 de 2005, o mesmo artigo do regimento também estabelece a perda do cargo para o integrante que trocar de partido ao longo do seu mandato na Mesa. Esse entendimento, contudo, foi atenuado pela Questão de Ordem nº 168, de 2016, pela qual a troca de um partido por outro que faz ou fez parte do mesmo bloco não representa alteração na proporcionalidade da representação. A resolução citada determina ainda que as vagas devem ser divididas "com base no número de candidatos eleitos pela respectiva agremiação, na conformidade do resultado final das eleições proclamado pela Justiça Eleitoral, desconsideradas as mudanças de filiação partidária posteriores a esse ato". Se a distribuição das vagas é pré-definida, existe mais liberdade para os líderes quanto a definição de qual posto fica com qual agremiação, podendo a definição ser por proporcionalidade ou por meio de acordo de lideranças (RI Art. 8º; CARNEIRO, SANTOS E NETTO, 2016, p.106-9).

---

[65] Fonte: https://www.poder360.com.br/congresso/camara-repete-tatica-de-cunha-e-pt-estara-fora-da-mesa-diretora/

[66] Fonte: http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/senado-exclui-da-mesa-diretora-siglas-que-apoiaram-rival-de-renan.html

[67] Fonte: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/512039-CUNHA-RENUNCIA-A-PRESIDENCIA-DA-CAMARA.html

Como visto no parágrafo anterior, a previsão de candidaturas avulsas existe apenas para parlamentares daquele partido ou bloco para os qual a vaga foi alocada. Para a Presidência da Câmara, no entanto, são admitidas candidaturas de qualquer partido mesmo que isso contrarie o texto regimental. Essa justificativa se baseia em costume, iniciado em 1993, quando o então PCD Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) autorizou que candidatos de dois partidos diferentes, e que não formavam bloco, registrassem candidaturas, no caso Inocêncio de Oliveira[68] e Odacir Klein (PMDB-RS). Conforme Vieira (2009, p.41-5) explica, a decisão se deu devido a "entendimentos divergentes acerca da data de aferição dos quantitativos das bancadas para efeito da divisão proporcional dos lugares na Mesa". No caso, o PMDB havia sido o partido a eleger mais deputados, mas o PFL contava com a maior bancada à época da eleição. Desde a abertura desse precedente, houve apenas duas eleições sem disputa entre candidatos de partidos diferentes, no caso as eleições de 1999 e 2003, quando Michel Temer (PMDB-SP) e João Paulo Cunha (PT-SP) foram respectivamente eleitos como candidatos únicos. Enquanto, em 2005 um candidato avulso - Severino Cavalcanti (PP-PE), pela primeira vez se elegeu presidente.

Mesmo com todos os poderes que possui, existem casos em que o presidente, ao entrar em conflito com outras forças da estrutura de poder interna, é forçado a recuar. Isso ocorreu, por exemplo, em 2009, quando o então PCD Michel Temer teve por duas vezes que retirar propostas de apreciação em Plenário que ele decidiu incluir na pauta sem a anuência dos líderes. A primeira foi o Projeto de Lei 836/03, que tratava do cadastro positivo de consumidores, e a segunda foi a Medida Provisória 460/09, que tratava de diversos assuntos sem muita relação entre si (FIGUEIREDO J., 2012, p.28-9).

Um caso anterior de conflito interno teria se dado em 28 de outubro de 1966, uma semana após a invasão do CN pelas forças armadas. Segundo Silva Neto (2003, p.499-505), na ocasião, ao voltar do recesso forçado imposto por Castelo Branco, a Mesa recebeu decisão tomada, em reunião secreta, pela Comissão de Constituição e Justiça, em que o colegiado aceitou a cassação do mandato dos deputados Abrahão Moura (AL), Adib Chammas (SP); Doutel de Andrade (SC); Cesar Prieto (RS), Humberto El-Jaick (RJ); e Paes de Almeida (MG). Na ocasião, o PCD Adaucto Cardoso (Arena-GB) foi voto vencido, prevalecendo a tese de que as cassações deveriam ser referendadas. No mesmo dia, Cardoso renunciou à Presidência da Casa, tendo sido substituído pelo 1º vice-presidente, Batista Ramos no restante do mandato (BRASIL, 1983, p.379; OLIVEIRA & HOLANDA, 2009, p.196-97).

[68] Posteriormente o deputado passou a usar apenas Inocêncio Oliveira como nome parlamentar.

2.3 - As Lideranças e o Colégio de Líderes

Oficialmente o mais recente vértice do tripé da estrutura de poder, os líderes são representantes escolhidos por seus colegas de partido para tomar decisões internas práticas que afetem seus colegas de legenda, e principalmente para representar a agremiação perante o Poder Executivo e as instituições internas que compõem a Câmara. Em outra definição, eles são "representantes dos partidos indicados por seus liderados (partido ou bloco parlamentar) para exercerem as funções indicadas no Regimento Interno (Lemes, 2012, p.24). Como argumenta Cruz (2009, p.9), "o processo legislativo centraliza nos líderes dos partidos um grande poder de decisão no que se refere às matérias que serão consideradas prioritárias para apreciação. Os parlamentares tendem a seguir a orientação dos líderes de seus partidos na hora da votação".

Na mesma linha, Abreu Junior (2009, p.16) considera os líderes, junto com os presidentes de partidos, como aqueles que centralizam as pressões e demandas coletivas da bancada em sua relação com o Poder Executivo, funcionando como um "elo" entre deputados e governo, "que de outra forma teria que negociar individualmente com cada parlamentar". Essa visão das lideranças como intermediários já havia sido apresentada por Santos e Rennó (2004, p.55-6, 62). "O líder informa sua bancada sobre as prioridades do Executivo leva informação ao presidente de possíveis reações congressuais para essas propostas assim como desejos de favorecimentos (*patronage benefits*) em troca de apoio ao programa do Executivo"[69], explicam.

Segundo Gomes (2016, p.79), além das funções citadas, o fato de ocupar uma liderança aumenta a exposição do parlamentar "e consequentemente, o espaço de mídia, principalmente na mídia interna, que reproduz e retransmite os debates no plenário e nas comissões em tempo real". A autora acrescenta que a importância dos líderes se tornou tamanha ao longo das últimas décadas e o posto cada vez mais disputado dentro das agremiações que alguns partidos têm dividido os mandatos "em períodos cada vez menores, para conciliar diferentes candidatos a líderes em uma mesma sessão legislativa (ano)" (GOMES, 2016, p.16).

[69] Tradução do autor.

Essa é a realidade atual da instituição, mas diferentemente da Mesa Diretora e das comissões temáticas, a concentração de poderes nas mãos dos líderes é algo ainda mais recente que a institucionalização dessa função de poder. Durante o Império e a República Velha, as lideranças não costumavam ser oficialmente reconhecidas nem eram necessariamente representantes de partidos (FIGUEIREDO J., 2012, p.7-8). As primeiras menções oficiais aos líderes foram feitas no Regimento Interno da Assembleia Constituinte de 1946 e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados do ano seguinte (Resolução nº 10 de 1947). Assim, líderes oficializados e partidos políticos com estrutura nacionais entram juntos no universo da Câmara. Na Constituinte de 1946, o líder da Maioria, senador Nereu de Oliveira Ramos (PSD-SC), acumulou a função com a presidência da Comissão de Constituição e Justiça, enquanto o líder da Minoria, deputado José Eduardo Prado Kelly (UDN-RJ), ocupou a vice-presidência do mesmo colegiado (LEMES, 2012, p.20; SILVA NETO, 2003, p.415-7), não havendo, portanto, em um primeiro momento restrição à acumulação das duas funções (líder e membro da Mesa da CCJ).

Na Legislatura seguinte, a Liderança da Minoria passou a ser ocupada por Affonso Arinos de Mello Franco (UDN-MG), que era a principal liderança de oposição no Congresso em agosto de 1954, ocasião do suicídio de Getúlio Vargas (SILVA NETO, 2003, p.435-9). Já em 26 de abril de 1956, o deputado Emival Caiado (UDN-GO) apresentou requerimento de urgência para a tramitação do projeto de lei que estabelece a mudança da capital para o Centro Oeste. Nas palavras do parlamentar, a urgência tinha o apoio dos líderes da Maioria, Minoria e do "Bloco de Oposição" (SILVA NETO, 2003, p.445-6), existindo, portanto, ao menos três líderes atuando naquele momento histórico. Quando ocorre o Golpe de 1964, o líder do PSD, Martins Rodrigues, Ernani Sátiro (UDN-PB) liderava a Minoria. Após o golpe, o já citado Adaucto Cardoso foi escolhido líder do "Bloco Parlamentar Revolucionário" (SILVA NETO, 2003, p.498). Posteriormente, também Geraldo Freire (Arena-MG) exerceu a liderança dos governos militares (OLIVEIRA & HOLANDA, 2009, p.205).

O líder de governo por sua vez é uma função bem mais nova. Silva Neto (2003, p.464-8) se refere ao então deputado Tancredo Neves (PSD-MG), após a experiência parlamentarista, como ocupante da "Lideranças do Governo João Goulart quando revoltas militares estouraram em setembro de 1963". Ele acrescenta que "nesse momento, Pedro Aleixo (UDN-MG) era o líder da Minoria". De fato, a primeira referência a uma "liderança do governo" se dá na Resolução nº 71 de1962, ainda durante a vigência do parlamentarismo. Pelo texto, "a Liderança do Governo é exercida diretamente pelo presidente do Conselho de Ministros ou por um líder escolhido pelo partido ou partidos que o apoiam e que venha a ser como tal

credenciado pelo Presidente do Conselho" (LEMES, 2012, p.20). Portanto, não parecia haver uma diferenciação clara entre líder do Governo e o próprio primeiro ministro, sendo, portanto, natural que após o retorno ao presidencialismo Tancredo tenha sido chamado dessa forma.

O contexto em que a figura do líder do governo surgiu foi de multipartidarismo e, com a instituição do bipartidarismo forçado, ela se tornou uma função redundante. Assim, o Regimento de 1972 limitava as lideranças a duas: da Maioria e da Minoria, tendo a Arena sido o partido da maioria ao longo de toda a década (LEMES, 2012, p.23).

Mesmo tendo o bipartidarismo sido extinto em 1980, a figura de um representante do governo independente do líder do maior partido só voltou a ter sentido no final da década. Isso porque o predomínio do PDS nos primeiros anos da década e do PMDB durante a constituinte ainda provocaram, na prática, o acúmulo de funções entre os líderes dos dois partidos e os respectivos governos, já que o partido do presidente nos dois casos também era o grande partido na Casa. Com as mudanças partidárias ocorridas ao longo da 48ª legislatura (1987-1991) a situação se modificou. Isso porque elas ampliaram a pulverização partidária, fazendo surgir o chamado "presidencialismo de coalisão"[70] e tornando necessário que o presidente voltasse a ter um representante na Câmara preocupado com a pauta presidencial, principalmente quando esta pauta não fosse prioridade do maior partido governista. Uma segunda explicação está no próprio conteúdo da Constituição de 1988, a qual ampliou os poderes legislativos do presidente da República, agora com prerrogativas como os pedidos de urgência constitucional. Foi nesse contexto que José Sarney designou, em 21 de abril de 1989, Luís Roberto Ponte (PMDB-RS) como líder do governo, meses antes dessa função de poder ter sido oficialmente recriada pelo novo RI, em setembro do mesmo ano (LEMES, 2012, p.14, 35).

No ano seguinte, já no início do Governo de Collor de Mello foi a vez do Senado ganhar um líder do Governo (Resolução do Senado nº 9/1990) que também passou a ter direito a um gabinete composto de servidores concursados e comissionados (Resolução do Senado nº 15/1990). Foi apenas em 1995, já na gestão de Fernando Henrique Cardoso, que a liderança na Câmara ganhou os mesmos benefícios concedidos a do Senado: cargos próprios na estrutura da Casa - entre servidores de carreira e comissionados, e um espaço próprio para o gabinete, que é o mesmo utilizado até os dias atuais (Ato da Mesa nº9 de 1995). Também em 1995,

[70] Termo criado por Sérgio Abranches. Como explica Santos (2002, p.237), "a combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso."

criou-se a Liderança do Governo no Congresso (Regimento Comum, Art.4), cujo gabinete, também composto de servidores de carreira e comissionados, fica localizado em espaço cedido pela Câmara. A justificativa para criar essa terceira função de liderança foi ter alguém do governo para atuar nas questões que dependam de análise conjunta das duas Casas, como questões orçamentárias e apreciação de vetos (LEMES, 2012, p.30-32).

A função de líder do Governo é uma das de maior prestígio na Câmara. Arlindo Chinaglia (PT-SP) partiu do posto para se eleger PCD em 2007 e o ocupante do posto recebe deferências como o costume de sentar-se ao lado do PCD nas reuniões do Colégio de Líderes. Conforme entrevistas concedidas por funcionários do gabinete da Liderança do Governo a Lemes (2012, p.36-7), o líder do Governo é uma posição sui-generis por ter contato frequente não apenas com o Palácio do Planalto, mas também com os diversos ministérios, inclusive antecipando temas e matérias que dificilmente seriam aprovadas pelos congressistas. Além do líder, o presidente da República também nomeia e destitui a qualquer momento vice-líderes (FIGUEIREDO J., 2012, p.20-1), que são atendidos pelo mesmo gabinete.

A indicação do líder do Governo é disciplinada no Art. 11 (RI), que com a Resolução nº 17 de 2016 passou a estabelecer em quinze o número de vice-líderes para o Executivo. Antes eram de apenas cinco vice-líderes. O artigo seguinte, 11-A do regimento (incluído pela citada Resolução nº 1 de 2011 e modificado pela também citada Resolução nº 17 de 2016), prevê um líder para a Minoria, mas com apenas nove vice-líderes. Este último deve ser "indicado pela representação considerada Minoria", e cabe a ele escolher seus vice-líderes. Os líderes da Minoria e da Maioria também integram o Conselho da República (CF Art. 89).

Durante anos os termos Maioria e Minoria ficaram em desuso. Isso começou a mudar em 2003, quando PSDB e PFL deixaram de ser partidos governistas e reivindicaram a reativação de uma liderança para a Minoria. Pedido atendido pelo então PCD João Paulo Cunha (PT-SP)[71]. Em 2017, quando o PMDB volta a ser o principal partido governista, decide-se por reativar também uma liderança da Maioria. A proposta original previa a criação também de uma liderança para a Oposição[72], mas naquele momento apenas a da Maioria foi criada[73]. Por fim, já em março de 2018, o atual PCD, Rodrigo Maia (DEM-RJ), aceitou reivindicação

[71] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/26105-PSDB-APOIA-VOLTA-DA-LIDERANCA-DA-MINORIA.html
[72] Conforme noticiou o jornal O Estado de São Paulo em 16/03/17. Disponível em http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,projeto-que-vai-criar-a-lideranca-da-maioria-na-camara-tambem-preve-novo-cargo-para-oposicao,70001702805 . Acessado em 22/09/17.
[73] http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/02/temer-cria-cargo-de-lider-da-maioria-na-camara-lelo-coimbra-vai-assumir.html

do PT para se criar a liderança da Oposição, a qual foram atribuídos o mesmo número de vice-líderes (nove) previstos para a Minoria. O argumento usado foi de que as lideranças da Minoria e Maioria se contrapõem uma a outra, mas a CD teria ficado sem uma função que se equiparasse à Liderança do Governo[74].

Um partido ou bloco tem direito a um líder desde que ele represente ao menos 1/100 dos parlamentares da Câmara. O partido com representação inferior a citada não pode contar com uma liderança, mas ainda pode indicar um deputado para fazer uso da palavra em nome da legenda. Além disso, esses partidos menores não têm "direito a instalações físicas dentro da Casa, cargos (servidores comissionados e efetivos), preferência na escolha de comissões, indicação de vice-líderes, os três últimos pré-requisitos proporcionais ao tamanho da bancada", explica Gomes (2016, p.71-8).

Os vice-líderes que cada líder pode indicar são definidos com base na proporção de um vice-líder para cada quatro deputados ou fração, sendo facultativo designar um deles como primeiro vice-líder. Desde a promulgação da Resolução nº 1 de 2011, o tamanho das bancadas para efeito de indicação de vice-líderes é calculado com base na composição partidária proclamada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no resultado oficial da eleição.

Como já visto, membros da Mesa não podem integrar lideranças (RI Art. 14). O legislador achou por bem explicitar que a recíproca também está vedada, proibindo também que líderes e vice-líderes acumulem funções na Mesa (RI Art. 9). Note-se, contudo, no caso dos integrantes das lideranças a restrição é apenas à Mesa, não havendo impedimento para que eles integrem, ou mesmo presidam, comissões de qualquer natureza.

Entre 1946 e 1964, os líderes eram eleitos pela maioria de sua bancada para mandatos bienais (SANTOS E RENNÓ, 2003, p.56). Atualmente, no entanto, os partidos têm mais liberdade quanto a isso. A oficialização da escolha do líder é feita por documento com a assinatura da maioria absoluta dos deputados do partido e isso tanto pode ser feito uma vez por legislatura como também a qualquer momento se essa maioria se alterar (RI Art. 9º). Isso geralmente ocorre quando existem diferentes alas do partido disputando a liderança (CARNEIRO, SANTOS E NETTO, 2016, p.117), como foi o caso do PSB em 2017[75]. Já ocorreu, contudo, de listas de indicação de líder se alternarem em questões de horas. Esse foi o caso do PMDB em 2006, quando a questão foi judicializada[76], e no ano anterior, quando

---

[74] http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/554598-JOSE-GUIMARAES-FOI-ESCOLHIDO-LIDER-DA-OPOSICAO-WEVERTON-ROCHA-SERA-LIDER-DA-MINORIA.html

[75] Fonte: http://g1.globo.com/politica/blog/blog-do-camarotti/post/psb-destitui-lider-governista-na-camara-antes-de-votacao-de-denuncia.html Acessado em 10/03/2018.

[76] http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/86142.html

> A ala oposicionista do partido defendia a indicação do deputado Saraiva Felipe, de Minas Gerais. Já a ala governista quer a permanência do líder José Borba, do Paraná. As duas facções apresentaram listas com assinaturas da maioria da bancada defendendo um ou outro líder. Foi o suficiente para que cada um dos lados começasse a tentar esvaziar a lista do adversário. Isso foi feito por meio de retiradas de assinaturas e impugnações de filiações (VITAL, 2005).

Entre as atribuições do líder Art. 10º (RI) destaca: fazer uso da palavra, por meio das chamadas comunicações de Liderança; inscrever integrantes de sua bancada para falar no horário destinado às Comunicações Parlamentares (parte final das sessões); participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus vice-líderes, dos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar votação ou requerer verificação de quórum ou de votação; encaminhar a votação antes de qualquer proposição ser votada pelo Plenário, para orientar sua bancada; registrar os candidatos (oficiais) do partido aos cargos da Mesa; indicar à Mesa os membros da bancada que deverão compor cada comissão e, a qualquer tempo, substituí-los. Sobre esse último item, ao analisar as indicações para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)[77] e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) em diferentes momentos históricos (1946-64 e 88-2001), Santos (2002, p.250) argumenta que "as nomeações para as comissões são basicamente uma tarefa do líder", acrescentando que "em suma, analisar as nomeações para as comissões no Brasil significa estudar a decisão de um agente específico, o líder do partido."

Cabe ressaltar, contudo, que o entendimento dado pela CCJC ao Recurso nº 216/2005 é de que líderes não podem remover integrantes das mesas de comissões e quaisquer integrantes do Conselho de Ética (CARNEIRO, SANTOS E NETTO, 2016, p.118-20), o que explica as pressões sofridas por integrantes desse conselho para que renunciem a suas vagas nele como ocorreu, por exemplo, no processo por quebra de decoro parlamentar de Eduardo Cunha[78] [79]. No caso das lideranças do Governo, da Minoria, da mais nova Liderança da Maioria e da recém-criada Liderança da Oposição, por não serem lideranças partidárias, apenas as prerrogativas que tratam de uso da palavra, encaminhamento de votação e participação de trabalhos em comissões se aplicam.

Figueiredo e Limongi (2001, p.46-7) acrescentam que, em várias ocasiões, como requerimentos, emendas, pedidos de destaques de votação, a assinatura de um líder tem o valor

---

[77] Atualmente a sigla da comissão é CCJC.
[78] Fonte: https://oglobo.globo.com/brasil/pinato-renuncia-ao-conselho-de-etica-cunha-devera-ter-maioria-19077233. Acessado em 13/03/2018.
[79] Fonte: http://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/satelite-caca-leao-renuncia-a-vaga-no-conselho-de-etica-apos-pressao-dos-aliados-de-cunha/ Acessado em 13/03/2018.

do número de deputados representados por ele. Esse é o caso dos requerimentos de urgência que podem ser apresentados "por a) 2/3 dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta; b) 1/3 dos membros da Câmara ou de Líderes que representem este número; e c) 2/3 dos membros da comissão competente" (RI Art.154). Outras exemplos estão na possibilidade de requerer a dispensa de discussão de proposição com todos os pareceres favoráveis (RI Art. 167) e o requerimento para apreciação preliminar em Plenário de proposta de emenda à Constituição (PEC) recusada pela CCJC, que precisa do apoio de líderes que representem, no mínimo, um terço dos deputados para ser apresentado (RI Art. 202) (CARNEIRO, SANTOS E NETTO, 2016, p.120).

Já a decisão de formar ou não bloco é do partido e não exclusivamente de seu líder. Para efeitos regimentais, partidos e blocos funcionam de forma semelhante. Assim, os líderes de partidos que formam um bloco perdem suas prerrogativas para aquele que se torna líder do bloco, porém mantendo seu status de líder partidário (RI Art. 12).

Os estudos que abordaram o papel das lideranças costumam apontar a criação do Colégio de Líderes como a principal inovação do Regimento Interno de 1989 quanto à estrutura de poder da Câmara. Sugerido pelo relator da Constituição, então deputado Nelson Jobim, o colégio teria surgido das reuniões informais entre líderes realizadas durante os trabalhos da Comissão de Sistematização da Constituinte (FIGUEIREDO&LIMONGI, 1998 e 2001, p.46; LEMES, 2012, p.27; FIGUEIREDO J., 2012, p.11-2; SANTOS E RENNÓ, 2004, p.57).

Em diferentes ocasiões, Jobim argumentou que após a promulgação da Constituição, o grupo dos líderes já existia na prática, restando as alternativas de mantê-lo na informalidade ou regulamentá-lo regimentalmente, posição defendida por ele. "Institucionalizamos o Colégio de Líderes para definir seus poderes, porque se nós o deixássemos informal, ele teria poderes absolutos. Se nós o formalizássemos, ele teria os poderes que o regimento lhe desse" (FIGUEIREDO, 1994, apud LEMES, 2012, p.27). Jobim (2011 apud Figueiredo J., 2012, p.13) acrescenta que o órgão surgiu primordialmente para formulação de pauta e costura de acordos, afinal era "um elemento central da administração da discussão do Plenário" que "antecipava e reduzia o nível de discussão".

Como é de se esperar, a criação do Colégio não foi de forma alguma um ponto pacífico entre os deputados. Segundo Juliana Figueiredo (2012, p.13), "deputados de partidos menores temiam que as duas maiores agremiações partidárias dominassem a Casa, que se formasse uma ditadura dos dois maiores partidos à época: o PMDB e o PFL. Antes, Figueiredo e Limongi (2001, p.46) haviam explicado que "de um lado, a Mesa se bateu pela não-institucionalização

do colégio de líderes; de outro lado, pequenos e médios partidos procuraram garantir que as deliberações desse colegiado se dessem por consenso. Ambos os lados foram derrotados por uma aliança entre PFL, PMDB e PSDB". O trecho demonstra que os integrantes da Mesa Diretora tinham perfeita noção das perdas de poder e prestigio que a institucionalização desse conselho deveria provocar para seus vice-presidentes e secretários, uma vez que da Mesa, apenas o presidente teria assento no Colégio.

Ao final, o RI (1989) passou a tratar do Colégio em seu art. 20, que atualmente tem a seguinte redação:

> Art. 20. Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes.
> § 1º Os Líderes de Partidos que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito a voz, no Colégio de Líderes, mas não a voto.
> § 2º Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada.

A regra de votação pelos votos ponderados com base no tamanho das bancadas, no entanto, nunca foi posta em prática. De acordo com Sabóia Viana (2009), houve poucas tentativas fracassadas de se pôr a cláusula em prática.

Fora do artigo citado, o Colégio também aparece em outros trechos do regimento. Sua principal função regimental é auxiliar o presidente da Câmara na elaboração da pauta de votações do Plenário (RI Art.17). Assim, vale lembrar que a palavra final permanece sendo do presidente. Isso é importante ressaltar uma vez que, ainda que a maior parte dos presidentes tenha atuado na busca de consensos, houve casos como o de Luís Eduardo Magalhães (1995-1997) que elaboraram todas as pautas da gestão individualmente (VIEIRA, 2009).

Ainda assim, Figueiredo e Limongi (2001, p.48) se baseiam nas votações de requerimentos de urgência, geralmente realizadas durante as reuniões do Colégio de Líderes para traçar um paralelo entre a atuação atual das lideranças e o voto de liderança do Regime Militar. "Por certo as bases institucionais e a forma de se manifestar de cada um desses institutos são bastante diferentes. No entanto, em ambos os casos temos a preponderância de um pequeno grupo de parlamentares cujas decisões acabam por se sobrepor às dos demais" (FIGUEIREDO&LIMONGI, 2001, p.46-47; RICD, 1989, art.17). De fato, como Figueiredo J. (2012, p.30) aponta, "são poucos e incontroversos os projetos cuja discussão e aprovação em Plenário não foram definidas por deliberação prévia do Colégio de Líderes, o que demonstra a ampla concentração de poderes conduzida por esse órgão".

Santos (2002, p.239-46) interpreta a decisão coletiva dos deputados de aceitar a centralização de poder com os líderes como um resultado, sobretudo, das mudanças na forma de tramitação das matérias orçamentárias. Nas palavras do autor:

> O controle do Executivo sobre a iniciativa em assuntos distributivos retirou um instrumento fundamental para que os congressistas mantivessem ou ampliassem sua influência política. Dado esse monopólio, a única fonte de distribuição de benefícios é o próprio Executivo, o que significa que o presidente ganha enorme poder de barganha vis-à-vis os legisladores individuais. Nesse caso, a cooperação com partidos parlamentares é a melhor estratégia para os parlamentares fortalecerem seu poder de barganha diante do chefe do Executivo. E isso explica por que, em oposição ao que ocorria no regime de 1946-64, o comportamento de um partido minimamente disciplinado é essencial para os atuais legisladores brasileiros (SANTOS, 2002, p.246).

Além do próprio Colégio, o autor destaca também outros dois instrumentos ligados aos líderes e chamados por ele "instituições fundamentais responsáveis pela organização do processo decisório na Câmara atualmente [que] não existiam no período 1946-64". São eles: restrições ao direito dos deputados de fazer emendas em plenário, algo que não havia antes de 1964; e a prática de encaminhamento de voto pelos líderes, também desconhecida no passado (SANTOS, 2002, p.243-4).

Em decorrência dessa importância, o deputado Miro Teixeira (REDE-RJ), ex-líder do PDT, chegou a afirmar que o deputado comum havia se tornado "um apertador de botão". "O deputado entra no plenário e pergunta: o que vai ser votado? E logo em seguida: Como é que nós votamos? Sim ou não? [...] Ele fica ali apertando botão do sim, não, abstenção, porque o líder diz no microfone a posição do partido e o deputado vota", disse Miro em seminário (Viana, 1994, p.33 apud Figueiredo J., 2012, p.16-7). Nesse sentido, o próprio Nelson Jobim, em entrevista, reconheceu que a instituição é elitista e que a capacidade decisória e a representatividade de um parlamento acabam sendo questões conflitantes (FIGUEIREDO J., 2012, p.18).

3 - DISCUSSÃO METODOLÓGICA

> Política é em grande parte uma questão de busca por cargos [...] O que eles buscam é uma fonte de renda, estar na ribalta e um espaço nos livros de história. Tudo isso tende a ser juntado em suas batalhas para ocupar altos cargos públicos.
>
> *Marcelo Jenny e Wolfgang Müller (1995)*

Está tese foca a estrutura de poder da Câmara dos Deputados com destaque para os três principais alicerces dessa estrutura: a Mesa Diretora; as lideranças partidárias e institucionais, que é nome aqui dado ao conjunto de lideranças sem conexão com partidos; e os presidentes de comissões permanentes e do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. O termo estrutura de poder é empregado aqui em sentido semelhante ao utilizado anteriormente por Limongi e Figueiredo (1996, p.53) para esse mesmo conjunto de órgãos e, de acordo com a definição do dicionário Merriam-Webster (2017) para *power structure*, pode ser definido como "um grupo de pessoas no controle de uma organização", podendo também se referir às "interrelações hierárquicas existentes dentro do grupo de controle".

Apresentados o referencial teórico (Capítulo 1) e a os órgãos internos objetos deste estudo (Capítulo 2), é hora de abordar o modelo teórico que rege este estudo. Esta pesquisa se insere na modalidade de observação, uma vez que se baseia na percepção e estudo de relações pré-estabelecidas. Quanto à abordagem, enquanto os capítulos 1 e 2 se enquadram como qualitativos, o 4 e o 5 que se seguirão se enquadram como quantitativos, ainda que se busque sempre que possível acrescentar casos empíricos com o intuito de aprofundar os resultados eventualmente encontrados pelos testes estatísticos.

Assim, uma vez que modelos teóricos são geralmente concebidos a partir da percepção de padrões observados, esta tese parte do estudo dos postos que compõem a estrutura de poder da Câmara dos Deputados para buscar analisar também o perfil dos parlamentares que ocupam esses postos. Dessa análise passasse então a se buscar também possíveis explicações para as razões que levam alguns deputados a serem escolhidos para exercer essas funções de comando, enquanto outros são preteridos em disputas ou sequer cogitados, sendo que existem ainda aqueles que nem parecem se interessar por exercê-las.

Desse modo, chega-se ao problema básico desta tese que é se existem diferenças objetivas e mapeáveis entre os deputados que exercem esses postos e o restante da Casa Legislativa. Ainda que a questão possa parecer óbvia, dependendo do quão aleatórias ou personalistas essas escolhas e decisões sejam, pode-se não encontrar qualquer critério capaz de demonstrar, quanto mais explicar, essa diferenciação que o autor acredita haver. Partindo-se, então, do pressuposto de que essas escolhas não são aleatórias, precisa-se avaliar quais poderiam ser os fatores influenciadores dessas escolhas. Nesta tese, sem menosprezar outros fatores que também podem exercer diferentes graus de influência sobre as escolhas, optou-se por realizar um estudo focado apenas em dois grupos de fatores: 1) alguns relacionados a construção da carreira parlamentar; e 2) outros relacionados ao chamado background ou contexto sociocultural dos parlamentares. Assim, foram excluídos fatores relativos a pressões externas sofridas por congressistas, seja pelo presidente da República seja por govenadores, por serem questões já bastante abordadas por veículos de imprensa e estudos acadêmicos, conforme citado no Capítulo 1. Na mesma linha, possíveis influências dos resultados eleitorais nas eleições internas do Congresso também não foram incluídas, nesse caso mais por uma questão de necessidade de limitação do escopo de abordagem. Este estudo, portanto, não questiona essas duas possíveis influências e não se propõe a esgotar as possíveis explicações para a formação e manutenção da elite parlamentar da Câmara dos Deputados, mas, sim, explicar o fenômeno com base em fatores predominantemente internos, por acreditar que esses

fatores têm uma influência consideravelmente superior àquela geralmente atribuída na literatura acadêmica.

Com base nesses pressupostos e no problema de pesquisa, chega-se às questões que esta tese pretende abordar que são: 1) se existem fatores que permitem a diferenciação entre deputados que exercem ou exerceram postos de comando e o resto da Casa; 2) se é possível identificar quais seriam esses fatores ou ao menos parte dos fatores responsáveis por essa diferenciação; 3) esses fatores, ou parte deles, seriam características presentes em ocupantes de todos os diferentes tipos de postos ou, de acordo com a divisão inspirada em Strøm (1997) e Cox (2005), cada tipo de posto tenderia a ser preenchido por diferentes perfis de ocupantes. Uma terceira possibilidade nesse caso seria que parte dos traços característicos fossem compartilhados e outra parte não.

Para buscar responder a essas perguntas, foi criado um banco de dados com informações dos deputados federais da atual legislatura. Esse banco de dados foi elaborado conforme exposto no Apêndice B desta tese. Neste ponto, é importante esclarecer qual o critério aqui utilizado para os definir quem entra ou não no banco de dados. Isso porque, ao se considerar ou não suplentes em exercício como deputados, os resultados podem se modificar sensivelmente. Por outro lado, algumas vezes deputados titulares passam longos períodos do mandato ocupando secretarias ou ministérios. Além disso, também existem os casos em que o deputado titular se elege prefeito dois anos após eleito, deixando a Câmara na metade do mandato. Assim, optou-se nesta pesquisa por considerar como deputados de determinada legislatura todos aqueles que foram titulares dos mandatos por pelo menos três meses. Esses suplentes que se tornam titulares no decorrer do mandato são chamados, de acordo com Gomes (2016, p.186), de "efetivados". Com isso, espera-se sanar a questão de algum eventual deputado que tenha sido efetivado ao longo da legislatura e mesmo assim tenha alcançado eventuais postos de comando. Ao mesmo tempo, a exigência mínima de três meses foi pensada levando-se em conta que nos últimos meses da legislatura é comum deputados que tenham sido eleitos para outros cargos renunciarem, passando a titularidade para suplentes que, em muitos casos, não chegam sequer a participar de votações. A opção por diferenciar titulares de suplentes em exercício foi utilizada antes em outros trabalhos, como por Santos e Rennó (2004, p.61), que justificam a decisão com base no fato de que uma vez que suplentes em exercício permanecem períodos mais curtos, "eles provavelmente têm menos chances de se tornaram presidentes de comissões".

Com base então nesses dados, serão realizados os testes estatísticos do Capítulo 5, que terão como variáveis dependentes os órgãos internos de poder já citados, acrescidos, contudo,

de uma quarta categoria, formada pela união das outras três, aqui chamada de (conjunto das) funções de poder. A inclusão dessa categoria se dá para colaborar na avaliação de uma das hipóteses básicas citadas: a de que os parlamentares que passaram por alguma dessas funções poderiam ser enquadrados como uma categoria única, com características relevantes em comum. Assim, além das diferenças a serem eventualmente encontraras entre os ocupantes de cada um dos três tipos de postos e o restante da Casa, esta quarta variável dependente também buscará avaliar se é possível apontar algum critério que diferencie, do universo da Casa, o conjunto dos ocupantes e ex-ocupantes desses postos. Caso essas características diferenciais coerentes sejam encontradas, poder-se-á argumentar que realmente existe na Casa uma elite ou um claramente constituído "alto clero" parlamentar.

Dentro dessa suposta classe, contudo, outras características diferenciariam os ocupantes de cada um dos três vértices da estrutura de poder. Assim, voltando à já citada classificação de Strøm (1997), pode-se levantar duas hipóteses com relação à essa diferenciação. A primeira hipótese é de que deputados escolhidos para ocupar postos do tipo partidário, ou seja, aqueles que são alçados ao posto por decisão apenas dos seus colegas de legenda, representados nesta pesquisa pelos líderes, teriam a sua escolha mais influenciada por fatores relacionados às teorias do cartel partidário ou informacional. Enquanto o apelo da indicação por critérios partidários seja óbvio, uma vez que o líder define o posicionamento de toda a legenda em diversas circunstâncias, o apelo informacional também deveria estar presente em suas eleições, uma vez que líderes precisam tomar decisões práticas que afetam toda a legenda, decisões que muitas vezes dependem de conhecimentos constitucionais ou regimentais e também decisões estratégicas de posicionamento em comissões e em Plenário, como o melhor momento de pedir verificações de votações ou quando declarar obstrução, para citar dois exemplos. Por outro lado, a hipótese levantada para o preenchimento dos cargos do tipo legislativo, como é o caso dos sete postos titulares da Mesa Diretora e da presidência do CEDP, é de que, com exceção do PCD, seus representantes não necessitam de conhecimentos técnicos específicos nem tampouco frequentam, em condições normais, o noticiário televisivo, podendo suas eleições serem, portanto, baseadas em outros critérios que tanto poderiam ser distributivistas, como podem também não serem necessariamente critérios neo-institucionalistas, mas, sim, relacionados a fatores sociais. De um modo geral esses fatores são difíceis de se mensurar. Existem, contudo outros fatores como laços familiares, afinidade regional ou até gênero que podem ser analisados quantitativamente e o serão.

Como explicam Best e Vogel (2014, p.64-6), questões como nível educacional e área de formação, assim como experiência profissional ou política prévia integram a categoria

chamada por eles de “recursos com uma significância interna”, por serem competências e qualificações úteis aos partidos, sobretudo dentro das casas legislativas. Talvez por isso Simoni Júnior, Mucinhato e Mingardi (2015, p.11) considerem a formação educacional uma das “variáveis mais estudadas pela literatura” acadêmica. Primeira variável independente a ser presentada nesta tese, ela está relacionada ao contexto sociocultural e, do ponto de vista neo-institucionalista, se enquadra como informacional. Ela parte do pressuposto de que parlamentares com mais anos de estudo levariam vantagem nas indicações para as funções da estrutura de poder da Casa. A expectativa é de que ela seja especialmente significativa para os casos de líderes e presidentes de comissões e menos para integrantes da Mesa Diretora. Na análise de dados do Capítulo 4, todos os níveis serão abordados, mas para os testes do Capítulo 5 os deputados serão seguimentos em quatro níveis: ensino médio completo ou menos; graduação incompleta; graduação completa; e pós-graduação, que inclui aqueles com mestrado e doutorado. Esse agrupamento se deu porque os deputados com ensino médio incompleto ou menos por um lado e aqueles mestres e doutores por outro são muito pouco numerosos. Se a hipótese da variável é a de que exista essa correlação entre escolaridade e ocupação dos postos, a hipótese contrária é a de que essa relação não existiria e, consequentemente, esse não seja um dos critérios levados em conta na alocação dos postos.

Conforme explicado na revisão da literatura, nenhum outro curso chega sequer próximo da prevalência de formados em Direito encontrada na Câmara (SANTOS, 2002; SILVA NETO, 2003, MÜLLER E MEIRELES, 2004, p.10; p.112; UNZUÉ, 2012, p.18; FELISBINO, 2012, p.80-1; CODATO, COSTA E MASSIMO, 2014, p.5-10). Também conforme abordado no Capítulo 1, Simoni Júnior, Mucinhato e Mingardi (2015, p.14) encontraram uma proporção maior de formados em Direito no grupo chamado por eles de “elite” da CD. Além disso, legiferar é, naturalmente, uma das principais funções legislativas e pressupõe-se que um advogado entenda do assunto. Nessa mesma linha, Miquel e Snyder (2006, p.358-63) apontam que, se o conhecimento adquirido em uma casa legislativa está relacionado puramente a aspectos técnicos do processo legislativo – treinamento em teoria e prática legal, jargão legal, a estrutura jurídica em vigor, etc. – então advogados deveriam já iniciar seus primeiros mandatos sendo legisladores mais efetivos[80]. Raciocínio semelhante é apresentado ainda por Santos e Rennó (2004, p.60), para quem, em um ambiente que não favorece a continuidade em uma mesma comissão, “a melhor estratégia para aferir o grau de especialização prévia de um deputado em determinada matéria é atentar para sua experiência profissional”. Assim, o curso

[80] Ainda que esse não tenha sido o resultado encontrado por Miquel e Snyder (2006) no estudo.

de Direto é a segunda variável explicativa da tese. Assim como o nível educacional, ela entra aqui no grupo das variáveis de background sociocultural, sendo enquadrada no campo informacional das teorias neo-institucionalistas. Trata-se de uma variável binária, empregada anteriormente por Santos (2002) e Müller e Meireles (2014, p.10-2), também como elemento para testar o argumento informacional. Assim, a hipótese prevista para esta variável categórica é a de que pode existir uma correlação ainda mais expressiva entre o bacharéis e ocupantes de postos de poder do que aquela já confirmada para os deputados como um todo. A expectativa é de que essa relação seja mais forte para os casos de líderes e mais fraca para membros da Mesa Diretora. Por outro lado, a hipótese contrária é de que as proporções de bacharéis se mantenham inalteradas ou até diminuam entre os parlamentares que passaram pelas principais funções de Casa.

Diferentemente das duas primeiras, as próximas três características transformadas em variáveis são, ao que tudo indica, inéditas em estudos sobre os órgãos da estrutura de poder da Câmara. Todavia, assim como as duas anteriores, elas também se inserem entre as variáveis baseadas no background sociocultural dos parlamentares.

Como abordado no Capítulo 1, em teoria o sistema proporcional de representação deveria ser mais favorável às mulheres do que o sistema majoritário (ARAÚJO, 2005, p.195; TAYLOR-ROBISON, 2014, p.251). Esse princípio, no entanto, não parece se aplicar ao caso brasileiro, uma vez que o País é conhecido pela baixa presença feminina na política, mesmo elegendo deputados pelo método proporcional, com o agravante de que as lideranças da Câmara são eleitas todas pelo sistema majoritário, seja por meio de lista de apoios ou de voto secreto. Cabe então questionar se isso não interferiria de alguma forma contra a ascensão feminina também no interior da CD, até mesmo pelo "efeito inercial" apontado por Araújo (2005, p.199-201), que também parece existir intramuros. Assim, essa variável foi incluída com o objetivo de avaliar se é possível identificar uma influência de gênero na distribuição das funções de poder da Casa. A hipótese de comportamento esperado para a variável é a de que, caso haja correlação, ela será no sentido de existir um favorecimento de deputados do gênero masculino na ocupação dos postos de poder em uma desproporção ainda maior do que a já existente entre deputados e deputadas titulares de mandato. A expectativa é de que a desproporção seja ainda mais elevada no caso dos cargos eleitos por todo o Plenário, ou seja os chamados cargos legislativos. Por outro lado, pode ocorrer de não se identificar efeito desse fator ou até de existir um efeito no sentido oposto, ou seja, de mulheres terem levado alguma vantagem em indicações para postos de comando na 55ª Legislatura. Trata-se de uma variável binária.

Outra característica transformada em variável que, assim como a anterior, pode ser relacionada no Brasil à questão do controle partidário, mas também em algum grau ao distributivismo, é a questão das famílias tradicionalmente ligadas ao mundo político, tema presente na literatura acadêmica há pelo menos sete décadas (LEAL, 2012, p.23-32, 132). Nesta tese, busca-se compreender melhor qual seria a influência dessas relações de parentesco com a ocupação de funções de poder. Afinal, ao chegarem ao Congresso, já existiria uma relação pessoal entre seus padrinhos políticos e parte dos atuais detentores de mandato. Assim, a hipótese aqui levantada é de que aparecerá nos testes uma relação positiva entre ser herdeiro político e se tornar parte da elite parlamentar. A expectativa é de que esse destaque seja menor na disputa pelos postos de líder, cargos partidários, e maior nos outros casos, especialmente nas eleições para a Mesa. A hipótese contrária é de que ser herdeiro ajudaria o candidato a entrar na Casa, como de fato ocorre no mundo inteiro, mas não necessariamente seria capaz de influenciar nas relações internas. Trata-se de mais uma variável binária.

No levantamento dos dados procurou-se rastrear por diversas fontes a existência de parentes que tenham se candidatado a cargo público ou exercido ministério ou secretaria municipal, estadual ou distrital antes ou depois do atual parlamentar. Esse antes ou depois tem por base o início da carreira política e não a chegada do parlamentar à Câmara. Assim, considera-se neste trabalho por "herdeiro" aquele que, com base nos critérios aqui adotados, iniciou carreira política posteriormente, ainda que tenha obtido maior êxito e ainda que o precursor logo tenha interrompido sua carreira ou mesmo abandonado a atividade política. Ainda assim, a questão dos parentescos se mostra complexa, uma vez que algumas vezes não é de interesse de um político a associação dele a sua família e também pelo fato de que a existência de um antepassado ou parente pertencente a uma elite local por si só não necessariamente significa que se trate de um caso de herança política pelos critérios da tese, já que foram encontrados diversos casos em que um filho político teve um pai empresário, fazendeiro ou líder religioso, mas sem ter nunca disputado pleito ou ocupado cargo de indicação política, como uma secretaria. Há também alguns casos de políticos que, apesar de parentes, integram grupos políticos diferentes. Esse é o caso de políticos que pertenceram originalmente a um mesmo grupo, como no caso de José Agripino e Felipe Maia, Lavosier Maia e Wilma de Faria. Nesse caso, considera-se que há um clã original, reforçado por Agripino ter trilhado carreira originalmente no mesmo partido, Arena, e durante gestão de Lavosier como governador, ainda que eles tenham se tornado adversários posteriormente. Esse fenômeno é mais comum no Nordeste, com exemplos que incluem o caso dos Rosado da região de Mossoró (RN) ou dos Coelho na região de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA), mas não é

exclusivo dessa região, havendo casos como o dos deputados Zeca do PT (MS) e Vander Loubet (PT-MS) primos, mas aparentemente sempre adversários do senador Waldemir Moka (MDB-MS). Nesse tipo de circunstância, a questão fica mais complexa, porém ainda nesses casos o parentesco obviamente permanece, assim como fica ainda mais óbvia a posição proeminente gozada por essa família como elite dominante local. De fato, conforme descrito por Victor Nunes Leal (2012, p.129), "as relações de parentesco não excluem a possibilidade, mais rara, de serem os partidos rivais do lugar chefiados por membros da mesma família", escreveu o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, acrescentando que "há casos em que a rivalidade na mesma família é mais aparente que real: para atender às circunstâncias, a liderança passa de um para outro, continuando substancialmente inalterada". Assim, o caso é incluído no banco de dados como parentes que são, ficando, contudo, anotado a natureza peculiar de relacionamento político existente entre os aparentados.

Do mesmo modo, o conceito de padrinho político utilizado neste estudo é amplo. Com base em pesquisas biográficas e, quando necessário, também em buscas em jornais e websites noticiosos nacionais e, quando necessário, até locais, buscou-se mapear os casos em que alguém reconhecido como parente do deputado, independente do grau, ocupou cargo político eleito ou nomeado em qualquer esfera de poder. Como já citado, muitas vezes os próprios políticos optam por não divulgar esse parentesco. Shoenster (2014) aponta uma possível explicação que seria o fato da troca geracional muitas vezes se dar quando a liderança política mais antiga já estaria "desgastada". Em todo caso, levantamento preliminar para esta tese localizou, de um total de quase dois mil deputados que passaram pela Câmara entre 1991 e 2017, 541 deputados que são herdeiros de alguém e 512 políticos que são herdeiros de algum deputado (que podem inclusive também ser atuais parlamentares), uma vez que um deputado pode estar nas duas listas, como sendo um herdeiro com herdeiros. O dado dos herdeiros dos deputados, contudo, acabou sendo analisado apenas no capítulo 4, ficando de fora dos testes estatísticos do Capítulo 5, por ter maiores chances de estar incompleto, uma vez que eventuais herdeiros podem ser vários e estar distribuídos por diferentes esferas, incluindo vários municípios de uma mesma região no interior dos estados, como ocorre, por exemplo, com a família do deputado e ex-ministro do Turismo Marx Beltrão (PSD-AL), que inclui os atuais prefeitos de Coruripe (AL), Joaquim Beltrão; Jequiá da Praia (AL), Jeannyne Beltrão; Penedo (AL), Marcius Beltrão; Piaçabuçu (AL), Djalma Beltrão; e Feliz Deserto (AL), onde a atual prefeita Rosiana Beltrão Siqueira sucede Maykon Beltrão[81]. Pode ocorrer, então, de algum

[81] Fonte: Página do TSE sobre as eleições de 2016. Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2016/votacao-e-resultados/resultados-eleicoes-2016. Acessado em 07/05/2018

herdeiro de parlamentar ter escapado a esta pesquisa. Por isso, para os testes, a variável se restringirá aos deputados herdeiros e a sua relação com as funções de poder.

A característica transformada em variável seguinte a ser analisada aborda a ocupação de postos de poder com base em sua distribuição regional. Essa divisão, contudo, apresenta uma particularidade com relação à divisão oficial do Instituto Brasileiro e Geografia e Estatística (IBGE) que é o isolamento do estado de São Paulo do restante da região Sudeste, passando o estado mais populoso a ser estudado como uma região a parte. Desse modo, tem-se uma variável categórica nominal com seis categorias: Norte (0); Centro-Oeste (1); Nordeste (2); Sul (3); Sudeste – MG, RJ e ES (4); e São Paulo (5). Os pressupostos para esta variável são de que os deputados de algumas áreas do País teriam mais facilidade de ascender internamente do que os de outras. Isso poderia ocorrer por eles estarem mais próximos das direções nacionais ou principais lideranças de seus partidos, que geralmente estão no Sudeste, sobretudo em São Paulo, mas também eventualmente no Nordeste, mas também por estarem mais próximos dos principais centros econômicos, que, outra vez, são basicamente São Paulo e os demais grandes estados do Sudeste, responsáveis por boa parte do financiamento de campanhas, tão importante para as campanhas até 2014. Assim, acredita-se que parlamentares de estados como São Paulo devam levar alguma vantagem na disputa pelos cargos, sobretudo, do tipo partidário (lideranças). Por outro lado, em relação com a variável anterior (parentesco), estados onde é mais forte a presença de famílias tradicionais da política, especialmente do Nordeste, mas em menor grau também do Norte, podem levar vantagem nas disputas pelos chamados cargos legislativos (Mesa). A hipótese contrária para a variável é de que nenhuma dessas duas dinâmicas virá a se confirmar, não se mostrando o fator regional pertinente para o preenchimento de nenhum dos dois tipos de cargos.

Passando-se para as variáveis baseadas na construção das carreiras parlamentares, temos a antiguidade (ou senioridade) como primeiro exemplar. Conforme abordado no referencial teórico, a literatura correlaciona a antiguidade à ocupação de postos de comando com base no exemplo norte-americano, onde o chamado sistema de senioridade é um dos principais critérios adotados para a ascensão dentro do Capitólio, especialmente no caso dos comitês. A crença costuma ser de que esse tipo de critério seria benéfico para a instituição, não apenas na linha dos estudos sobre institucionalização iniciados por Polsby (2008), mas também do ponto de vista da escolha racional, no sentido de que antiguidade pode ser uma proxy para experiência e conhecimento e, em decorrência disso, para informações mais acertadas sobre possíveis consequências inesperadas de propostas em tramitação, algo desejável do ponto de vista da teoria informacional. A hipótese para a variável é de que exista uma correlação

positiva entre estar a mais tempo na Casa e pertencer à elite legislativa. Resultados semelhantes foram obtidos por Limongi e Figueiredo (1996), Santos e Rennó (2004) e Santos (2010) e, caso esse padrão se confirme neste estudo, mais uma vez podem ser questionados argumentos como os de Samuels (2003), para quem faltariam atrativos para a construção de carreiras legislativas, com deputados sempre buscando retornar à esfera estadual. Além da questão informacional, faz sentido que os laços sociais também se fortaleçam com o tempo, conforme teria sugerido um legislador norte-americano citado por Fenno (2003, p.138). Assim, a expectativa para a variável é de que ela se mostre relevante tanto para cargos partidários quanto para os legislativos. Por outro lado, a hipótese contrária pode prevalecer e os testes podem não acusar qualquer relação relevante entre antiguidade e ocupação de postos de poder. Algo que a quantidade de calouros que presidiram comissões e compuseram a Mesa na 55ª Legislatura tende a sugerir. A variável varia entre zero, para deputados que ainda não chegaram a completar um ano de mandato, até 44 anos.

Uma segunda variável baseada na construção de carreiras parlamentares trata das migrações entre partidos por parte dos deputados. Ela parte do pressuposto de que, independentemente de questões relacionadas a *accountability* (MAINWARING, 1997, p.347), as trocas também podem influenciar nas escolhas para as lideranças parlamentares. Isso se daria não apenas pelas mudanças na correlação de forças, mas também uma vez que é razoável supor que integrantes de uma bancada se mostrem reticentes com colegas recém-filiados e pretiram candidaturas desses novos membros, ao menos no caso dos cargos partidários, em benefício de quadros mais tradicionais, principalmente se se tratar de um deputado que muda com frequência de sigla. Esse raciocínio, aliás, se encaixa a princípio na teoria do cartel partidário, a não ser que um posto entrasse na negociação para trazer o novo parlamentar, como afirmou Ames (2001, p.71-2). A expectativa, então, é de que haja uma relação negativa entre número de trocas e ocupação de lideranças, sem que necessariamente isso repercuta para o caso de cargos legislativos. A hipótese contrária nesse caso é que esse espírito de corpo intrapartidário não exista ou não seja tão forte ou mesmo que dependa de outras questões, como por exemplo ideologia. A existência de parlamentares que mudaram de partido e se tornaram líderes da nova legenda, ou seja detentores de cargo partidário, em questão de meses ou menos, é um argumento para a hipótese contrária, como sugerem os casos de Sarney Filho (MA), do PFL para líder do PV em 2003; Domingos Neto (CE), do PROS para líder do PMB em 2015; e Givaldo Carimbão (AL) também do PROS para líder do PHS em 2016. Com base em Santos (2002, p.252) essa hipótese contrária seria, inclusive, mais provável de se confirmar.

Relacionada à teoria do cartel partidário, mas incluída também como variável de controle, por poder se enquadrar tanto com uma questão de background sociocultural quanto como uma questão de construção de carreiras, será testada ainda a influência da ideologia partidária nas indicações dos postos de comando da Câmara. Trabalhos acadêmicos citados no capítulo teórico já estudaram a Câmara sob um prisma de ideologia partidária. Marenco e Serna (2007) e as publicações de Power e Zucco (2012) estão entre os exemplos. No caso da variável desta tese, partindo-se de Power e Zucco, optou-se por dividir os deputados federais da atual legislatura em três grandes grupos, separando-se aproximadamente 1/5 de deputados de partidos mais à esquerda e 1/5 dos parlamentares de partidos mais à direita dos restantes 3/5 da Casa. Assim, com base tanto nos dados da publicação dos dois autores de 2012 quanto em dados preliminares da pesquisa deste ano em fase de publicação[82], considerou-se que PSOL (atualmente com seis deputados[83]), PCdoB (com 10) e PT (com 60) como os três partidos mais à esquerda. Após esses três, os dados de 2012 apontavam PSB e PPS, enquanto os preliminares de 2018 consideram o PDT. Como os dados em análise tratam da ocupação de funções de poder na atual legislatura, optou-se por incluir PDT (com 20 deputados) como esquerda e excluir os outros dois partidos desse grupo. Por fim, optou-se também por incluir os dois atuais deputados da Rede Sustentabilidade como sendo de esquerda, ainda que o partido não tenha sido incluído nos estudos de Power e Zucco até por ainda não ter completado quatro anos de existência (GOMES, 2016, p.189). Seus atuais deputados (apenas dois), contudo, partiram de partidos considerados de esquerda para fundar a legenda. Com isso, chegou-se aos 98 parlamentares enquadrados nessa categoria.

No caso da direita, tanto os dados de 2012 quanto os de 2018 apontam DEM (atualmente com 44 deputados) e PP (com 50) como os partidos mais extremados desse campo ideológico. Ao dois, contudo, esta tese optou por incluir os nove deputados recém-filiados ao PSL, por considerá-lo seguramente à direita dos anteriores, ainda que seu surgimento como agremiação dessa natureza seja recente demais para constar de qualquer estudo publicado. Com isso, chegou-se a 103 deputados integrantes dessa segunda categoria, restando todos aqueles não-enquadrados em nenhum dos dois grupos citados considerados como de centro, que consequentemente inclui centro-esquerda e centro-direita.

---

[82] Fonte: Passarinho (2018). BBC Brasil. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/brasil-43288018. Acessado em 28/04/2018.

[83] Resultados da página da Câmara após a janela de mudança partidária de 2018. Fonte: http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-partidarias. Acessado em 05/05/2018.

As oito variáveis listadas serão aquelas avaliadas no Capítulo 5 da tese. Sem ser testada, contudo, por não estar relacionada a nenhuma das teorias neo-institucionalistas adotadas aqui para o enquadramento teórico da tese e também devido a um possível problema de multicolinearidade com relação à variável antiguidade, será analisada no Capítulo 4 mais uma característica da carreira parlamentar, no caso a entrada do deputado para a vida política, que é aquilo definido por Codato, Costa e Maximo (2014, p.11) como vocação política. Essa característica será observada no Capítulo 4, com base no banco de dados. Essa entrada foi medida com base na idade com que o parlamentar disputou a primeira eleição de sua vida. Por ser a primeira disputa, não importa, portanto, se o político foi ou não exitoso no pleito em questão. A escolha pelo pleito e não pelo primeiro cargo público se deu devido à constatação de que existem indicações para a ocupação de postos considerados técnicos, de profissionais muitas vezes sequer filiados a partidos, mas cujos ocupantes decidem posteriormente entrar para a chamada vida pública.

Por razões metodológicas apenas as ocupações de funções ocorridas na atual legislatura, ou seja, entre 2015 e 2018, serão utilizadas nos testes estatísticos que serão apresentados no Capítulo 5. Assim, ainda que a análise inclua toda a carreira dos parlamentares, que pode ser ou não contínua e que chega a ser de 44 anos no caso do deputado Miro Teixeira (REDE-RJ), ficaram de fora todas as ocupações de postos de poder registradas até 2014. A escolha da 55ª Legislatura se deu por permitir que eventuais dúvidas sobre qualquer aspecto referente aos deputados fosse sanada diretamente juntos aos respectivos gabinetes parlamentares caso fosse necessário. A análise do banco de dados do capítulo 4, por outro lado, abrange todas as ocupações de postos ao longo das carreiras parlamentares, havendo, portanto, abordagens diferenciadas nos dois capítulos.

Conforme já abordado, de um modo geral, a tendência ao longo dos anos tem sido de ampliação da quantidade de funções de poder da Câmara, principalmente entre as presidências de comissões, que foram de 14, em 1991, a 25 em 2017, mas também no grupo dos líderes, com a recriação das lideranças da Minoria, em 2003, e da Maioria, em 2017, e a criação de uma liderança para a Oposição em 2018; e também com a aceleração da fragmentação partidária nos últimos anos. Com isso, o único vértice da estrutura de poder que permanece inalterado quanto à sua composição já há mais de um século é a Mesa Diretora.

Outra observação importante a ser feita quanto às comissões é que além das comissões da Câmara e das do Senado também existem aquelas mistas, as quais também podem ser permanentes ou temporárias. Atualmente, existem duas comissões mistas permanentes, uma sediada fisicamente no Senado, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM), e

uma na Câmara, a Comissão Mista de Orçamento (CMO). Além de ficarem em Casas diferentes, os dois colegiados têm histórias e composições visivelmente distintas. Enquanto a CPCM surgiu em 1996 (Resolução nº 1/96 do Congresso Nacional) e reúne 16 congressistas, com mandatos de dois anos, como ocorre no Senado, e que são, na prática, os deputados brasileiros no Parlamento do Mercosul; a CMO foi criada pela Constituição de 1988 (artigo 166, § 1º) e possui um total de 84 integrantes, sendo 63 deles deputados, com mandatos anuais, como é tradição na Câmara. Do ponto de vista estritamente teórico, uma pesquisa acadêmica sobre a Câmara dos Deputados não precisa abranger as duas comissões acima citadas, uma vez que elas são regulamentadas pelo Regimento Comum do Congresso Nacional, de 1970, e não pelo Regimento Interno de 1989. Contudo, levando-se em conta a importância da Comissão de Orçamento para vida nacional de um modo geral, mas, especialmente, para os deputados como disputado posto de prestígio, decidiu-se incluir neste estudo as vezes em que a presidência da CMO foi ocupada por deputados federais, o que tem correspondido, na prática, aos anos pares.

De um modo geral, os três vértices da estrutura de poder da Câmara possuem duas características básicas que os diferenciam de outros postos existentes. Assim, os critérios básicos para definição dos cargos que entram em análise na tese é o fato de: 1) seus ocupantes terem sido escolhidos por seus pares; 2) esses postos permitirem aos seus ocupantes requisitar para seus gabinetes servidores de carreira da Câmara ou contratar funcionários de livre nomeação para ocupar os chamados cargos de natureza especial (CNEs) que são regulados pelo Ato da Mesa nº 86 de 2006 e Resolução nº1 de 2007, que em dezembro de 2015 já havia sido modificada 50 vezes (GOMES, 2016, p.79-80) .

Consequentemente, outros postos na estrutura de poder da Câmara que deixem de preencher um desses dois critérios foram deixados de fora deste estudo. Ocupantes de postos como procurador e ouvidor da Câmara, por exemplo, que são de indicação do presidente da Casa, não foram incluídos, ainda que seus ocupantes tenham a prerrogativa de nomear ou requisitar pessoal. Por outro lado, ocupantes de postos muitas vezes cobiçados, como presidentes de comissões parlamentares de inquérito (CPIs) ou de comissões especiais, incluindo aquelas que analisam medidas provisórias; e os relatores dessas comissões acima citadas e mesmo o relator-geral da Comissão Mista de Orçamento, são algumas vezes eleitos por seus colegas e, sem dúvida, são postos de prestígio, mas que fogem ao nosso escopo por não cumprirem o segundo critério, que é o controle de pessoal por meio da função de poder.

Existe, contudo, uma exceção para a regra aqui apresentada. Conforme abordado no segundo capítulo, apesar de contar com todo uma estrutura de apoio, o líder do Governo não é

eleito por seus pares, seja do partido, em Plenário ou em comissão, mas, sim, indicado pelo presidente da República. Ainda assim, ele é um dos mais importantes integrantes do Colégio de Líderes, instituição importantíssima para o este estudo, sendo até paradoxal que um dos membros mais poderosos do Colégio seja excluído enquanto os demais permanecessem. O líder do Governo é, consequentemente, a única exceção a uma das duas regras[84].

[84] Outras questões metodológicas relacionadas à formulação deste estudo integram o Apêndice A da tese.

4 – ANÁLISE DOS DADOS DA 55ª LEGISLATURA E DE SUAS LIDERANÇAS

> Como líderes alcançam suas posições, quanto tempo eles as mantêm, por que as deixam e para onde vão após deixa-las são questões importantes institucionalmente.
>
> *Alan Rosenthal (1996)*

Conforme já descrito, neste capítulo será apresentada uma análise do perfil dos deputados federais que passaram pela Câmara dos Deputados ao longo da 55ª legislatura. Entre fevereiro de 2015 e maio de 2018, 535 deputados foram titulares de mandato. O número superior aos 513 constitucionais se deve às saídas ocorridas por diversos motivos no decorrer da legislatura. Desse total 250 (46,72%) exerceram alguma função de poder em algum momento de suas carreiras de deputado federal. Dentro desse total, 185 presidiram comissões (34,57%); 100 exerceram lideranças (18,69%); e 23 ocuparam postos na Mesa Diretora (4,29%). Ao se restringir à ocupação desses postos apenas à atual legislatura (55ª), o total de parlamentares cai para 168 (31,4%), distribuídos entre: os 13 que ocuparam um dos sete postos da Mesa (2,42%) em algum dos dois biênios, sendo que o deputado Giacobo (PR-PR) ocupou postos nos dois períodos, assim como o PCD, Rodrigo Maia (DEM-RJ), que participou de parte do primeiro biênio; existem também 67 líderes partidários (12,52%) dos partidos com representação na Casa (atualmente 25, tendo chegado a 28), sendo que em alguns casos por mais de um ano, com destaque para o deputado Jovair Arantes (GO), líder do PTB durante toda a 55ª legislatura; havendo ainda 99 presidentes de comissões (18,5%), grupo ao qual se somam os dois presidentes do Conselho de Ética no período.

Desse universo, 481 são homens (89,9%) e 54 mulheres (10,09%). Enquanto a proporção entre os parlamentares que já ocuparam a funções de poder, não necessariamente na atual legislatura, é de 29 (11,6%) mulheres para 221 (88,4%) homens. Separando pela natureza de cada função, vê-se que esse número foi puxado para cima pelas presidentes de comissões que foram 24 (12,97%) ao todo, enquanto oito (8%) deputadas exercerem a função

de líder e apenas duas (8,69%) integraram a Mesa, Mara Gabrilli (PSDB-SP), 2015-16; e Mariana Carvalho (PSDB-RO), 2017-18. Aliás até hoje apenas três mulheres passaram pela Mesa da Câmara, tendo Rose de Freitas (PMDB-ES) sido a primeira, entre 2011 e 2012. Portanto, a presença de mulheres entre os membros da Mesa é algo bastante recente e não obrigatoriamente um fenômeno de partidos de esquerda, ainda que no caso das atuais deputadas que exerceram a função de líder, o viés de esquerda já seja mais pronunciado. No caso, cinco das oito ex-líderes podem ser consideradas desse campo ideológico: Alice Portugal (PCdoB), em 2017; Benedita da Silva (PT-RJ), em 1990; Jandira Feghali (PCdoB), entre 2014 e 2016, tendo ocupado no último ano a liderança da Minoria; Jô Moraes (PCdoB-MG), em 2008; e Luiza Erundina (PSOL-SP), mas líder pelo PSB em 1999. As demais ex-líderes foram Leandre (PV-PR), em 2017; Renata Abreu (Podemos-SP), em 2016; e Tereza Cristina (MS), hoje no DEM, mas tendo liderado o PSB em 2017.

No caso das comissões, pode ser útil analisar a natureza das presidências ocupadas por mulheres para se entender melhor as alocações das funções. No caso dos colegiados mais disputados, aqueles com maior número de integrantes e em alguns casos com prerrogativas constitucionais, nunca houve deputadas presidindo a CCJC e no caso da CMO a única mulher até o momento foi Rose de Freitas, já como senadora, em 2015. No caso da terceira comissão importante, a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), desde 1947 já houve três deputadas a sua frente, todas em atividade. São elas: Yeda Crusius (PSDB-RS), em 2005; Soraya Santos (PMDB-RJ), em 2015; e Simone Morgado (PMDB-PA), em 2016; sendo as duas últimas integrantes de famílias políticas. Entre as duas comissões seguintes, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), nunca houve deputada a frente da primeira, enquanto três das atuais parlamentares já chefiaram a CSSF, no caso Laura Carneiro (PFL-RJ), em 2001; Elcione Barbalho (PMDB-PA), em 2009; e Conceição Freitas (PP-AM), em 2016. Complementando o grupo dos colegiados com mais de 40 membros, têm-se as comissões de Minas e Energia (CME), que nunca teve deputada a frente; a de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), que foi presidida pela ex-deputada Irma Passoni (PT-SP) ainda na década de 1990; a de Viação e Transportes teve a frente a atual deputada Clarissa Garotinho (PR-RJ), já em seu primeiro ano na Casa (2015) e muito antes a ex-deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ), em 1994; por fim, a Comissão de Educação já teve quatro deputadas do PT presidindo, incluindo a atual parlamentar Maria do Rosário (RS) no ano de 2009.

Somando-se os colegiados citados tem-se um terço do total de colegiados, cerca de um terço dos postos existentes e também com um terço das deputadas que presidiram comissões

(8 de 24) tendo comandado algum deles. Com base nisso, ainda que existem desvantagens e a CCJC permaneça nunca presidida por uma deputada, aparentemente as mulheres levam muito menos desvantagem uma vez dentro da Casa do que aquela encontrada por elas em disputas eleitorais para chegar à Câmara, sendo, curiosamente, o sistema majoritário existente no interior do Legislativo talvez menos excludente do que a forma com que o sistema proporcional de lista aberta funciona no Brasil.

Seguindo-se com os critérios abordados no estudo da literatura, observa-se entre os atuais deputados 205 (38,31%) parlamentares que podem ser enquadrados como herdeiros de outros políticos. Ao mesmo tempo, 140 (26,16%) foram identificados tendo já herdeiros ocupando algum tipo de cargo eletivo ou de nomeação política em qualquer ponto do País. Tratar-se-ia, portanto, de uma das principais bancadas parlamentares caso seus integrantes se comportassem como tal. Para efeito de comparação, a Frente Parlamentar da Agropecuária, que defende os interesses ruralistas, conta atualmente com a participação de 228 deputados[85]. Entre os parlamentares que exerceram funções de poder, 97 (38,8%) têm parentes que exerceram cargo público anteriormente, enquanto 77 (30,8%) contam com parentes que exerceram o primeiro cargo público mais tarde, parecendo haver, portanto, pequenas variações em favor dos parlamentares com familiares políticos. Separando-se pelo tipo de função, chega-se a nove dos 23 membros e ex-membros da Mesa (39,13%) sendo herdeiros. No caso da atual composição da Mesa, são quatro dos nove integrantes eleitos em 2017: Rodrigo Maia (DEM-RJ), André Fufuca (PP-MA), Mariana Carvalho e JHC (PSB-AL). Ao mesmo tempo, sete parlamentares (30,43%) que passaram pela Mesa já contam com parentes na política. A título de ilustração, o recentemente falecido 4º secretário, deputado Rômulo Gouveia (PR-PB) teve a esposa, Eva Gouveia, como secretária de Assistência Social de Campina Grande até 2018; e a ex-prefeita de Malacacheta (MG) e atual subsecretaria de Política e Economia Agrícola de Minas Gerais, Maria Ivone Ramalho, é irmã do 1º vice-presidente, Fábio Ramalho (PMDB-MG). Entre as lideranças, 36 são herdeiros políticos (36%), enquanto 30 têm herdeiros (30%), números não muitos distantes daqueles encontrados entre os presidentes de comissões, entre os quais 71 têm políticos anteriores na família (38,37%), enquanto 59 precedem outros familiares na vida pública (31,89%).

Como se pode observar, o fato de um parlamentar ser ou não herdeiro político não parece, ao menos com base nas proporções, influenciar muito como critério de seleção para os postos de destaque da estrutura de poder da Casa. Assim como parece ocorrer quanto ao

[85] Fonte: http://fpagropecuaria.org.br/integrantes/todos-os-integrantes/. Acessado em 28/04/2018.

gênero, também no caso dos familiares uma vez empossado esses critérios de contexto social intimamente ligados às máquinas partidárias não parecem interferir de modo macro nas escolhas. A distorção que parece existir é no sentido de deputados com herdeiros políticos ocuparem com mais frequência funções de poder, mas isso pode, inclusive, ser um sinal do êxito desses parlamentares mais do que algo correlacionado. É claro que essas observações aqui são baseadas em dados de todas as ocupações de postos ao longo de carreiras que variam entre um e 44 anos, não tendo, portanto, a validade estatística dos testes do Capítulo 5, que usarão apenas as ocupações da 55ª Legislatura como variáveis a serem explicadas.

Outro critério de análise abordado no referencial teórico deste estudo é a influência regional na distribuição dos postos de comando no ambiente parlamentar. A Câmara é composta por 39 deputados do Centro-Oeste, 65 do Norte, 77 do Sul, 151 do Nordeste, e 179 do Sudeste, sendo, no caso desta última, 70 paulistas, 53, mineiros e 46 fluminenses. Dado que houve substituições ao longo da legislatura, o banco de dados da tese abrange 190 deputados do Sudeste (35,51%), sendo 52 do Rio (9,71%), 54 de Minas (10,09%) e 73 de São Paulo (13,64%). Seguindo-se de 157 nordestinos (29,34%), 80 sulistas (14,95), 66 nortistas (12,33%) e 42 do Centro-Oeste (7,85%). Entre o conjunto dos ocupantes de funções de poder, aparecem 20 parlamentares do Centro-Oeste (8%), 26 do Norte (10,4%), 34 do Sul (13,6%), 73 do Nordeste (29,2%) e 97 do Sudeste (38,8%), sendo 40 de São Paulo (16%), 28 de Minas Gerais (11,2%) e 26 do Rio de Janeiro (10,4). Não parece haver, portanto, grandes variações regionais, mas com um Norte de certo modo aquém do tamanho de sua representação em contraponto a um Sudeste, especialmente no caso de São Paulo, melhor representado na elite parlamentar, como que em um processo de correção da famosa distorção existente na representação entre São Paulo e os estados menos populosos (NICOLAU, 1997).

Separando-se cada um dos três tipos de função aqui estudados, as variações ficam mais claras. No caso das comissões, foram encontrados 15 presidentes ou ex-presidentes de colegiados no Centro-Oeste (8,1%), 22 no Norte (11,89%), 27 no Sul (14,59), 52 no Nordeste (28,10%) e 69 no Sudeste (37,29), sendo 19 no Rio de Janeiro (10,27%), 22 em Minas Gerais (11,89%) e 27 em São Paulo (14,59). Observam-se, algumas variações já notadas para o conjunto das regiões, como a representação maior da região Sudeste e, neste caso, de seus três grandes estados, ao mesmo tempo em que Norte, Nordeste com participação pouco abaixo do que se esperaria com base na proporção dos assentos da Câmara. Um segundo ponto no caso do Norte está no tipo de comissão presidida por seus deputados. Dos parlamentares da região que presidiram comissões, apenas sete comandaram aquelas consideradas mais fortes, entre eles as já citadas deputadas Elcione Barbalho (MDB-PA) e Simone Morgado (MDB-PA),

sendo que a CMO nunca teve um deputado do Norte como presidente e o único representante da região a presidir a CCJC foi o ex-deputado José Dutra (PMDB-AM), em 1993. Por outro lado, oito deputados da região comandaram a Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), mais conhecida como Comissão da Amazônia.

Entre os 100 líderes e ex-líderes atualmente em exercício, nove representam o Centro-Oeste; quatro o Norte; dez o Sul; 32 o Nordeste e 45 o Sudeste, sendo que destes 13 são do Rio; 12 de Minas e 18 de São Paulo. Posto considerado mais prestigioso do que a maior parte das presidências de comissões, conforme abordado no segundo capítulo, as lideranças exibem um grau maior de desigualdade regional em sua distribuição com relação ao universo da Casa. A dinâmica é a mesma encontrada nos parágrafos anteriores: maior proporção de lideranças do Sudeste em detrimento de outras regiões. No caso das lideranças, contudo, a diferença de dez pontos percentuais entre os 45% de líderes e ex-líderes e a proporção de 35,51% dos deputados demonstra uma possível concentração de poderes mais do que um desvio marginal. Esse fenômeno se dá com todos os quatro estados da região, mas é especialmente expressivo nos casos de São Paulo e Rio. Na mesma linha, o Nordeste também apresenta uma proporção de líderes superior à sua participação na composição da Casa. No outro extremo, 10% dos líderes vieram do Sul, origem de 14,95% dos deputados; e apenas 4% das lideranças representam estados do Norte, que elegem 12,33% dos parlamentares; não parecendo se tratar, portanto, de um fenômeno relacionado à riqueza, mas, talvez, à tradição política e relacionamento com as direções partidárias, conforme sugerido no capítulo teórico.

No caso dos 23 atuais parlamentares que passaram pela Mesa Diretora, o número de integrantes é reduzido demais para que se tire muitas conclusões, mas, para registro, nenhum deputado em mandato do Centro-Oeste passou pela Mesa, sendo o grupo compostos apenas por dois do Norte (8,69%), três do Sul (13,04%), sete do Nordeste (30,43) e o 11 restantes do Sudeste (47,82%), sendo desses últimos dois mineiros (8,69%), quatro fluminenses (17,39%) e cinco paulistas (21,73%). Ainda que com amostra reduzida, essa composição reforça a predominância do Sudeste quando os postos se tornam realmente disputados, com destaque para particularidades como o fato de São Paulo ter representação em Mesas equivalente às de Sul, Norte e Centro-Oeste unidos ou o caso de o estado do Rio aparecer com uma presença maior na Mesa do que toda a região Sul.

Analisando os deputados federais da atual legislatura quanto ao grau de escolaridade, temos 12 com menos que o ensino médio (2,24%), 34 com ensino médio completo (6,35%), 49 com ensino superior incompleto (9,15%), 302 que concluíram o ensino superior (56,44%)

e 138 que foram além da graduação (25,79%), sendo 96 pós-graduados (17,94), 28 mestres (5,23%) e 14 doutores (2,61%). Trata-se de um retrato certamente elitizado do Brasil, mas que parece ser ainda mais próximo da realidade nacional que o encontrado entre os ocupantes de funções de poder. No caso desse grupo, as proporções passam a ser, em um total de 250, três não concluíram o ensino médio (1,2%), 12 têm o ensino médio (4,8%), 19 não completaram o superior (7,6%), 146 têm diploma universitário (58,4%), seguindo-se de 49 com pós-graduação (19,6%), 17 com mestrado (6,8%) e cinco com doutorado (2%). Conforme esperado, a proporção de deputados sem diploma universitário parece ser menor na elite parlamentar, ocorrendo o oposto com os níveis educacionais superiores com exceção dos doutores, que se mostraram levemente sub-representados nesse grupo.

No caso dos presidente s de comissões, que é o principal grupo formador das funções de poder, entre os 185 deputados, os mesmos três, agora correspondendo a 1,62%, não têm o ensino médio; sete chegaram a concluir esse nível (3,78%); 14 têm ensino superior incompleto (7,56%); 108 concluíram o ensino superior (58,37%); 41 têm diploma de pós-graduação lato-sensu (22,16%); oito de mestrado (4,32%); e quatro de doutorado (2,16%). Os resultados não são muito diferentes daqueles encontrados para o conjunto dos ocupantes de postos de comando, apenas com pequenas alterações como uma proporção maior de pós-graduados em detrimento dos mestres. Ao se analisar quais as comissões ocupadas, percebe-se também que, com exceção dos três principais colegiados (até porque há uma expectativa de que o presidente da CCJC seja formado em Direito), deputados sem ensino superior não parecem ser excluídos de presidir comissões importantes. No caso dos dez deputados com ensino médio ou menos, seis estiveram à frente de uma das nove comissões mais disputadas, sendo dois na de Agricultura (CAPADR), dois na de Viação e Transporte (CVT), um da de Minas e Energia (CME) e um da de Ciência e Tecnologia, Comunicações e Informática (CCTCI). Os dois deputados que presidiram a CAPADR, Nelson Meurer (PR) e Lázaro Botelho (TO), e o que comandou a CME, Eduardo da Fonte (PE) são filiados ao Progressistas (ex-PP), entre os restantes, dois estão no PTB e um de cada um dos demais (Avante, PDT, PR, MDB e PSD). Já entre os 12 deputados com mestrado ou doutorado, vários, como Margarida Salomão (PT-MG), Léo de Brito (PT-AC) e Waldir Maranhão (PSDB-MA, antes PP) são professores universitários. No caso dos sete que presidiram comissões consideradas mais importantes, dois coordenaram a de Constituição e Justiça (CCJC), Bonifácio de Andrada (DEM-MG, antes PSDB) e Osmar Serraglio (Progressistas-PR, antes PMDB); a já citada Yeda Crusius presidiu a CFT; dois estiveram à frente da CCTCI, Bruno Araújo (PSDB-PE) e Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG); um da CME, Rodrigo de Castro (PSDB-MG) e Saraiva Felipe (MDB-MG)

comandou as comissões de Educação (CE) e a de Seguridade Social (CSSF). Dos citados, dois doutores (Andrade e Araújo) e quatro mestres (Abi-Ackel, Brito, Castro e Serraglio são formados em Direito, que é a próxima característica a ser analisada.

Entre os membros e ex-membros da Mesa Diretora, nenhum tem menos que o nível médio completo; um tem apenas nível médio (4,34%); três com superior incompleto (13,04%); 17 têm a graduação (73,91%); dois contam com pós-graduação latu-sensu (8,69%), no caso o ex-presidente da Casa Arlindo Chinaglia (PT-SP), que é médico, e o ex-2º secretário Jorge Tadeu Mudalen (DEM-SP), formado em engenharia civil; outros dois com mestrado (8,69%), os já citados Waldir Maranhão, formado em veterinária, e Osmar Serraglio, advogado; e nenhum com doutorado. Quanto a líderes e ex-líderes, dois não chegaram a completar o ensino médio; seis contam com o ensino médio (6%); outros seis com superior incompleto; 60 com nível superior (60%); 13 com pós-graduação latu-sensu (13%); 11 mestres (11%), sendo seis deles formados em direito; e dois doutores (2%), sendo esses dois últimos o já citado Bruno Araújo, líder do PSDB em 2012 e da Minoria em 2015, e Evandro Gussi (SP), líder do PV em 2016, ambos doutores em Direito. Com base nesses dados iniciais, parece haver uma tendência de se favorecer deputados com níveis educacionais um pouco mais elevados do que a média com exceção do caso dos líderes, quando aparentemente a graduação deixa de ser algo desejável para se aproximar mais de uma espécie de pré-requisito para a função, um padrão a ser confirmado nos testes estatísticos relativos à 55ª Legislatura, mas que já aparenta ser um argumento favorável à teoria informacional para a análise das duas hipóteses principais em apreciação nesta tese.

Como abordado no capítulo teórico, a relação entre formação em Direito e política é fenômeno antigo e global. A Câmara conta nesta legislatura com 160 bacharéis, que correspondem a 29,90% dos parlamentares. Trata-se de longe da profissão mais frequente, sendo seguida de longe por 49 médicos (9,15%) e pelo conjunto dos engenheiros (53 ou 9,90%). Ao se analisar a elite parlamentar, contam-se 91 bacharéis (36,4%), 24 médicos (9,6%) e igual número de engenheiros. Esses números reforçam a importância da formação em Leis ou ao menos de ter diploma nela dentro da estrutura de poder do Poder Legislativo. Separando-se cada uma das três funções de poder, chega-se, no caso das comissões, onde entre presidentes e ex-presidentes há 62 formados em Direito (33,51%), 19 em medicina (10,27%) e 16 em engenharias (8,64%) de um total de 185 deputados, ou seja, uma proporção de bacharéis mais próxima daquela encontrada no Plenário da Câmara. No caso da Mesa Diretora, com funções muito disputadas, a concentração parece se acentuar, com dez graduados em Direito (43,47%), três em medicina (13,04%) e outros três em engenharia. Enquanto entre os ocupantes e ex-

ocupantes de lideranças, outra vez os bacharéis se destacam com 42 formados em Direito de um total de 100 parlamentares, enquanto apenas 10 engenheiros e quatro médicos exerceram alguma dessas funções. Como se pode observar pelo conjunto dos dados, mais até do que a profissão dos deputados, o curso de Direito parece ser uma relação ainda mais íntima com o chamado alto clero parlamentar, algo a ser confirmado para o caso exclusivo da 55ª Legislatura no capítulo seguinte.

Outro fator que, conforme visto no referencial teórico, especula-se influir no êxito de uma carreira parlamentar seria o início precoce dessa carreira. Com base nos cálculos das médias dos dados fornecidos pelos parlamentares, os deputados da atual legislatura, que em 2018 se aproximam dos 55 anos de idade (54,72), disputaram seu primeiro pleito no ano em que completaram 36 anos de idade (36,26) e se elegeram pela primeira vez para a Câmara no ano em que fizeram 44 anos (44,00), lembrando que alguns deputados podem ter longos intervalos entre duas legislaturas nas quais foram titulares.

Entre os integrantes da elite parlamentar, essas médias etárias passam a ser de aproximadamente 56 anos (55,94) a serem completos em 2018, tendo disputado o primeiro pleito por volta dos 35 anos (35,29 completados no ano) e tendo chegado à Casa com cerca de 42 anos (42,09). Um perfil levemente mais velho e com pouco mais tempo de vida política, mas já com quase dois anos a mais dentro da Câmara. Com base no caso específico dos presidentes de comissão, a idade média a ser completada já se aproxima dos 57 anos (56,98), enquanto esses mesmos parlamentares disputaram seu primeiro pleito perto dos 36 anos (35,97), se elegendo pela primeira vez para a CD quando completaram idade entre 42 e 43 anos (42,57), sendo eles, portanto, ainda um pouco mais velhos que os demais, mas com carreiras semelhantes quanto aos marcos aqui analisados. No caso dos líderes partidários e institucionais, eles completam este ano entre 56 e 57 anos (56,46), iniciaram suas carreiras por volta de 33 e 34 anos (33,73) e chegaram à Casa com vitórias em pleitos obtidas no ano em que completaram entre 41 e 42 anos (41,49), sendo eles da mesma faixa etária que os presidentes de comissões e dois anos mais velhos que os deputados como um todo, mas ao mesmo tempo sendo os que entraram mais jovens para a vida política, em média um ano e meio antes do total dos deputados, sem grande diferença, contudo, quanto à data de chegada à Câmara. Seguindo para os integrantes e ex-integrantes da Mesa Diretora, eles completam entre 54 e 55 anos este ano (54,57), sendo, em média, os mais jovens integrantes da elite legislativa, mas tendo iniciado suas vidas públicas antes de completar 33 anos (32, 60), portanto antes dos líderes e quase quatro anos antes da média geral dos deputados federais. Quanto à eleição em que chegaram à Casa, ela ocorreu em média no ano em que eles completaram 37 anos (37,13),

ou seja, quatro anos mais jovens que os líderes, com cinco anos a menos que presidentes de comissões e quase sete anos antes da média geral. Essa diferença já parece ser acentuada o bastante para não se tratar apenas de variação ocasional, podendo haver aí um padrão de precocidade entre esses parlamentares que denotaria carreiras distintas, com consonância com a segunda hipótese desta tese, que parte das diferenciações estabelecidas por Strøm (1997) e Cox (2006) para perguntar se haveria diferenças entre as carreiras voltadas para cargos legislativos e partidários.

Seguindo com os tópicos analisados com base no banco de dados da tese, passa-se à antiguidade, também chamada senioridade, dos deputados federais. Se calcularmos om base no número de legislaturas, a média geral dos deputados aparece com 2,44 legislaturas nas quais os parlamentares foram titulares em cada uma delas por ao menos três meses. Para o conjunto dos ocupantes de ex-ocupantes de funções de poder esse número sobe para 3,19 legislaturas. No caso dos presidentes de colegiados, a permanência média na Casa é ainda maior, ficando na média de 3,36. Já entre lideranças, a média sobe ainda mais, ficando na faixa de 3,44 mandatos ou legislaturas. Por fim, entre os integrantes e ex-integrantes da Mesa Diretora, que, vale lembrar, são em média mais jovens que os demais integrantes do chamado alto clero, a média de mandatos chega a uma média de 4,04 legislaturas, ou seja, mais de uma legislatura e meia do que a média da Casa. Dados semelhantes a esses serão testados no capítulo seguinte com base em dados mais apurados (anos de mandato em vez de número de legislaturas) e levando-se em conta apenas as ocupações de funções ocorridas na atual legislatura, mas já com base nesta primeira análise dos dados fica aparente uma considerável relação entre antiguidade e pertencimento à elite parlamentar, dado que estaria de acordo com as conclusões de Santos e Rennó (2004, p.66).

Nessa mesma linha e ainda com base em informações retiradas do banco de dados, é interessante analisar a idade com que os integrantes da elite parlamentar ocuparam pela primeira uma das funções de poder da estrutura interna. Esse dado pode ajudar no entendimento, por exemplo, de como os integrantes e ex-integrantes da Mesa Diretora podem ser ao mesmo tempo mais jovens e com maior número de mandatos que o restante da elite legislativa. Assim, em média os deputados que ocupam ou ocuparam funções de poder o fizeram pela primeira vez por volta de 48 anos (48,16), sendo essa média um pouco mais elevada para os grupo dos presidentes de comissões (48,59) e um pouco mais baixa no caso dos líderes (47,9), com os membros e ex-membros da Mesa destoando um pouco, com média de idade de 42,56 no ano em que foram eleitos pela primeira vez para esse tipo de posto. Outra vez, as carreiras daqueles que são eleitos para a Mesa Diretora parecem apresentar traços

distintos dos encontrados no caso de líderes e presidentes de colegiados, sendo um posto que se pode alcançar, em média, com cinco anos a menos desde que se tenha mais anos de Casa, ou seja, desde que se tenha chegado cedo à instituição.

Por fim, também relacionado às carreiras aparece a questão das migrações partidárias. Prática corriqueira e institucionalizada as mudanças de partido são consideradas danosas pela imprensa e por autores como Mainwaring (1997, p.347), geralmente sendo apontadas como algo antidemocrático por prejudicar a representatividade (*accountability*) ao desfigurar o resultado do último pleito eleitoral. Por outro lado, autores como Figueiredo e Limongi (1999, p.70, 116) enxergam as mudanças como rearranjo dentro de um mesmo bloco ideológicos em vez de trocas anárquicas entre legendas. Entre os deputados da atual legislatura, o maior número de trocas registradas foram seis, no caso pelo já citado e mais longevo Miro Teixeira. Em seguida aparecem Jair Bolsonaro (PSL-RJ), Jefferson Campos (PSB-SP) e Valtenir Pereira (PMDB-MT), com cinco cada um, enquanto o mínimo encontrado foi naturalmente zero.

5 - ANÁLISE DOS TESTES ESTATÍSTICOS

> Se observarmos que apenas homens de negócios, mais velhos, pertencentes ao grupo étnico e religioso majoritário de um determinado regime terminam seguindo carreiras legislativas, então teremos aprendido algo sobre a natureza do poder naquela sociedade.
>
> *John R. Hibbing (1999)*

Ao longo das próximas páginas utilizaremos modelos estatísticos para identificar os fatores que impactam na probabilidade de um deputado vir a ocupar um dos postos de comando da estrutura de poder da Câmara. Para isso utilizo modelos de regressão logística ou logit binominal onde a variável dependente é uma das funções de poder e as variáveis explicativas são aquelas elencadas no capítulo 3, onde foram apresentadas as razões teóricas para sua escolha. O capítulo está divido em quatro seções onde apresentaremos a análise para cada uma delas, começando pela variável criada para indicar se o deputado assumiu qualquer um desses postos ao longo da 55ª legislatura

5.1 - Funções de Poder

Conforme colocado na discussão metodológica (Capítulo 3), com base nos três pilares ou vértices da estrutura de poder da Câmara foi criada esta categoria, à qual foi dado o nome funções de poder, com o intuito de ajudar na discussão de uma das principais hipóteses desta tese, a de que seria possível encontrar padrões de contexto sociocultural ou de construção de carreiras capazes de diferenciar os ocupantes das funções de comando da Casa do legislador comum. O resultado do teste com a variável aparece na Tabela 1:

Funções de Poder

Var	Estimate	Std. error	t value	Pr(> t)

(Intercept)	-2.053965	0.173089	-11.867	< 2e-16	***
Gênero	0.181314	0.110097	1.647	0.09959	.
Trocas	-0.011995	0.039785	-0.302	0.76303	
AnosMandato	0.015686	0.005097	3.078	0.00209	**
Ideo	-0.076879	0.052095	-1.476	0.14001	
Herdeiro	0.191660	0.068519	2.797	0.00516	**
regiao1	0.232224	0.151269	1.535	0.12474	
regiao2	0.151519	0.118403	1.280	0.20066	
regiao3	-0.151344	0.143489	-1.055	0.29154	
regiao4	0.065898	0.123745	0.533	0.59436	
regiao5	0.248943	0.131254	1.897	0.05787	.
educ2	0.255287	0.179242	1.424	0.15437	
educ4	0.157715	0.148115	1.065	0.28696	
educ6	0.039733	0.154754	0.257	0.79737	
Direito	-0.027136	0.070854	-0.383	0.70173	

Tabela 1 – Regressão Logística tendo o conjunto das funções de poder como variável dependente.

Pelos resultados apresentados na Tabela 1, três variáveis se destacaram. O fato do deputado ter algum parentesco político aumenta a probabilidade de ele ocupar função de poder em cerca de 4,7% (com coeficiente de 0,1916 e margem de erro entre 1,3% e 8,2% em um intervalo de confiança de 95%). O Gráfico 1 expõe essa diferença encontrada entre herdeiros e o restante dos parlamentares com base nos resultados do teste, conforme exposto a seguir:

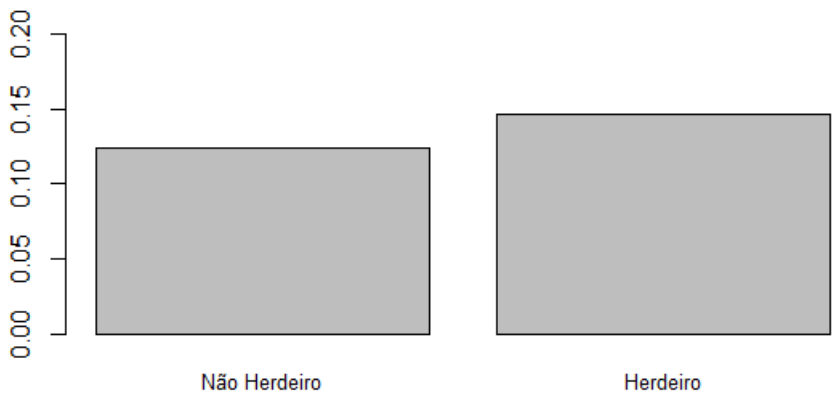

Gráfico1 - Influência da variável “Herdeiro” na ocupação de funções de poder da 55ª Legislatura.

Esse resultado expressivo para a variável “Herdeiro” vai na linha de uma das hipóteses iniciais desta tese, a de que seria possível mapear características de construção de carreiras ou de contexto sociocultural capazes de ajudar a se entender melhor eventuais diferenças entre os integrantes da elite parlamentar e o restante dos deputados federais.

A outra variável que se mostrou significante no teste apresentado na Tabela 1 foi a Anos de mandato, que busca correlacionar a antiguidade ou senioridade do parlamentar com a passagem dele por função de poder na 55ª Legislatura. O resultado pode ser observado no Gráfico 2. No gráfico, a linha diagonal representa a influência dos anos de mandato, enquanto as duas linhas pontilhadas representam o intervalo de confiança.

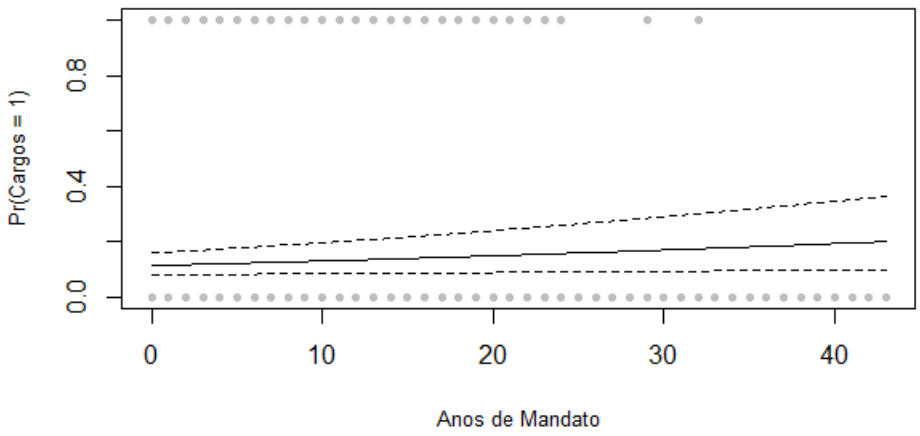

Gráfico 2 - Influência da variável “Anos de Mandato” na ocupação de funções de poder da 55ª Legislatura.

Como se pode notar pelo gráfico, a influência parece existir, mas sem ser muito acentuada. De fato, a estimativa de impacto para a variável é de apenas 0,0156, havendo um efeito positivo de 0,4% (com margem de erro entre 0,1% e 0,6% em um intervalo de confiança de 95%) na probabilidade de se ocupar função de poder.

Sem atingir significância, mas talvez, ainda assim, digno de nota, a região de origem do parlamentar não parece fazer tanta diferença na probabilidade de ele vir a exercer uma função de poder. Pelo resultado da regressão, a única região que se diferencia das demais seria São Paulo (Região 5). O coeficiente para a região foi 0,2489, portanto haveria cerca de 6,2% a mais de probabilidade de que um deputado do estado de São Paulo (Região 5) ocupar uma

função de poder dentro a Câmara do que um outro deputado que venha do Norte (Região 0). Contudo, a margem de erro entre –0,3 e +12,7%, em um intervalo de confiança de 95%, faz com que esse resultado seja apenas provável. Esse resultado estaria de acordo com o esperado para a variável, com expectativa, inclusive, de que ele se mostre mais forte na distribuição de cargos do tipo partidário (líderes). Essa pouco explorada variável, aliás, também pode servir de ponto de partida para futuras pesquisas que utilizem outros enquadramentos ou dados de um período diferente.

Também sem significância, o gênero, apresentaria um efeito positivo de 0,1813. Isso quer dizer que *ceteris paribus* mulheres teriam cerca de 4,5% a mais de probabilidade de ocupar funções de poder. Esse resultado também seria apenas provável, já que pela margem de erro, em um intervalo de confiança de 95%, o resultado também poderia ser negativo (-0,9% e 10%).

Com base nesses resultados, pode-se observar que características ligadas ao background sociocultural e que podem ser interpretadas como de sendo principalmente de cunho partidário, como a presença familiar anterior na política, e, ainda que sem significância, o fato de o deputado representar São Paulo ou até de ser mulher podem vir a ser melhores indicadores para se entender quem ocupou as funções de poder na 55ª legislatura, ainda que haja também uma influência mais tímida (porém significante) da senioridade, que é um fator relacionado à construção de carreira.

5.2– Presidências de Comissões

As passagens por presidências de comissões durante a 55ª legislatura também foram analisadas por meio de regressão logística binominal. Os resultados encontrados no teste estão listados na Tabela 2.

Comissão

Var	Estimate	Std. error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-2.236003	0.225709	-9.907	<2e-16 ***

Gênero	0.229055	0.131780	1.738	0.0822	.
Trocas	-0.078734	0.059650	-1.320	0.1869	
AnosMandato	0.005801	0.007023	0.826	0.4088	
Ideo	-0.021992	0.068722	-0.320	0.7490	
Herdeiro	0.185082	0.089257	2.074	0.0381	*
regiao1	0.065653	0.182383	0.360	0.7189	
regiao2	-0.159298	0.143236	-1.112	0.2661	
regiao3	-0.263483	0.172289	-1.529	0.1262	
regiao4	-0.106354	0.146926	-0.724	0.4692	
regiao5	0.029304	0.158412	0.185	0.8532	
educ2	0.368950	0.238190	1.549	0.1214	
educ4	0.196525	0.204299	0.962	0.3361	
educ6	0.210872	0.210937	1.000	0.3175	
Direito	-0.048524	0.094271	-0.515	0.6067	

Tabela 2 – Regressão Logística tendo a ocupação de presidência de comissão como variável dependente.

Os resultados da regressão apresentaram significância para a variável Herdeiros. O efeito da variável foi calculado em 0,1850, o que quer dizer um aumento na probabilidade de alguém se tornar presidente de comissão de aproximadamente 4,6%, com uma margem de erro entre 0,2% e 9% em um intervalo de confiança de 95%. Com base nesse resultado, pode-se observar que, ao contrário do que a análise do banco de dados, que segue outros parâmetros, poderia fazer supor, muito provavelmente existe uma correlação entre ser herdeiro político e ter sido escolhido para presidir comissão ao longo da 55ª Legislatura.

Conforme apresentado no capítulo anterior (4), a atual legislatura conta com 205 herdeiros (38,31%) de um total de 535 deputados titulares e efetivados, sendo que 71 dos herdeiros presidiram comissões em algum momento de suas carreiras. Os testes deste capítulo, no entanto, estão preocupados apenas com as ocupações de postos na atual legislatura, não importando se um deputado mais antigo passou por determinada função no passado. Assim, o número de ocupações de presidências de comissão cai para 100, enquanto o número de vezes em que herdeiros estiveram à frente de algum colegiado cai apenas para 47, o que configura o fenômeno presente na Tabela 2 e que também pode ser observado no Gráfico 3.

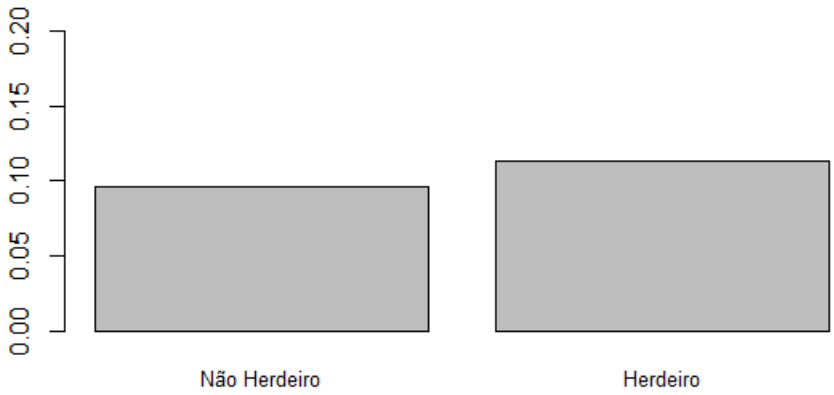

Gráfico 3 – Influência da variável “Herdeiro” na ocupação de presidência de comissão da 55ª Legislatura.

Como esta tese se restringe ao estudo da atual legislatura, não é possível afirmar se estaria ocorrendo uma ampliação da presença de familiares de políticos nos postos de poder da Câmara ou mesmo em toda a composição da Casa, se existiria atualmente um padrão de priorizar herdeiros políticos ou se se trata de uma legislatura atípica quanto a isso, mas, como já comentado, as médias históricas de herdeiros na casa fica em 27% do total de deputados que passaram pela Casa entre 1991 e 2017, o que aponta um número bem mais baixo que o encontrado para a atual legislatura que por sua vez é bem mais baixo que o da ocupação de postos apresentado no resultado do teste.

Nesse sentido, pode ser interessante analisar o perfil dos deputados que se tornaram presidentes de comissões na atual legislatura mesmo estando em seus primeiros anos de Câmara. Foram encontrados 13 deputados que presidiram colegiados nos dois primeiros anos do primeiro mandato, sendo que cinco deles já chegaram à Casa se elegendo para dirigir comissões. Como se tratam de calouros, deve-se supor que as razões para suas indicações não se encontram em fatores relacionados ao trabalho ou convívio interno. Entre os cinco calouros a presidir colegiados em 2015, quatro são enquadrados como herdeiros (80%) – os deputados Alex Manente (PPS-SP), na Comissão de Turismo; Clarissa Garotinho (PROS-RJ, na época no PR), na CVT; Júlia Marinho (PSC-PA), na CINDRA; e a já citada deputada Soraya Santos (PR-RJ, à época no PMDB), na CFT. Enquanto o deputado Fábio Sousa (PSDB-GO), sem parentes políticos, mas de um estado cujo governador era tucano, foi indicado por seu partido

para comandar a CCTCI. No caso dos oito deputados a alcançar direções de comissões em seu segundo ano de Casa (2016), a proporção é um pouco menor, com seis podendo ser enquadrados como herdeiros políticos (75%). Caso se decida estender o levantamento aos deputados que presidiram comissões no terceiro (2017) e quarto ano (2018) na Casa, são acrescentadas outras 30 passagens por presidências de comissões, sendo 17 em 2017 e 13 em 2018. Entre os de 2007, nove são herdeiros e oito sem familiares políticos identificados (52,94%). Já entre os atuais presidentes de comissão, seis são familiares de outros políticos (46,15%), enquanto sete não são. Portanto, se o resultado do teste aponta um favorecimento de integrantes de dinastias entre presidentes de colegiados, esse impacto pode ser decrescente, ainda que esse breve levantamento não tenha valor estatístico. Esse movimento pode fazer sentido sob uma ótica de que, com o passar dos anos, a influência do background, como é o caso das relações familiares, tenderia a se reduzir, enquanto fatores relacionados à carreira e à convivência poderiam ganhar mais força.

Outra variável a se destacar na Tabela 2 foi a variável Gênero. O impacto para a variável ficou em 0,2290, o que significa um aumento aproximado de 5,7% na probabilidade de se ocupar presidência de comissão para as deputadas com relação aos deputados. A margem de erro ficou entre 1,3% e 10,2% em um intervalo de confiança de 95%. O que significa que, muito provavelmente, as mulheres levaram alguma vantagem nas indicações para presidir comissões na 55ª Legislatura. Esse favorecimento ao gênero feminino, no entanto, ocorreu quanto à distribuição quantitativa dos postos, uma vez que a variável não avalia se os poderes dos postos ocupados por deputadas são equivalentes ao dos postos ocupados pelos deputados. Isso inclui o fato, exposto no Capítulo 4, de nenhuma mulher ter dirigido a CCJC até o momento em que a tese foi escrita. Vale relembrar também que a presença feminina em postos de direção da Câmara é algo bastante recente em termos históricos, ficando o registro de que outras pesquisas que se utilizem de um recorte um pouco diferente, talvez incluindo legislaturas passadas ou futuras, podem obter dados mais refinados com relação à participação feminina nas direções de comissões.

Ainda sobre as duas variáveis analisadas nesta seção, vale ressaltar o apelo das variáveis de background até aqui e também reforçar que, no caso brasileiro, as questões de gênero e familiares na política tendem a se relacionar uma vez que cerca de metade das deputadas tem parentes na vida pública e também por serem fatores ligados à realidade partidária no nível estadual.

5.3 – Mesa Diretora

Assim como nos casos anteriores, as passagens pelas funções da Mesa Diretora também foram testadas por meio de regressão logística, cujos resultados podem ser vistos na Tabela 3.

Mesa					
Var	Estimate	Std. error	t value	Pr(> t)	
(Intercept)	-6.29862	72.04015	-0.087	0.9303	
Gênero	0.41406	0.23188	1.786	0.0742	.
Trocas	0.13696	0.08062	1.699	0.0894	.
AnosMandato	0.01025	0.01194	0.859	0.3905	
Ideo	0.24014	0.12297	1.953	0.0508	.
Herdeiro	0.15407	0.15704	0.981	0.3266	
regiao1	-3.29971	309.01041	-0.011	0.9915	
regiao2	0.33815	0.29738	1.137	0.2555	
regiao3	0.30109	0.33395	0.902	0.3673	
regiao4	0.37336	0.29654	1.259	0.2080	
regiao5	0.31798	0.32725	0.972	0.3312	
educ2	2.99167	72.03971	0.042	0.9669	
educ4	3.08981	72.03940	0.043	0.9658	
educ6	2.49503	72.03971	0.035	0.9724	
Direito	-0.18422	0.16388	-1.124	0.2610	

Tabela 3 – Regressão Logística tendo a ocupação de cargo da Mesa Diretora como variável dependente.

De acordo com o resultado do teste, no caso dos integrantes e ex-integrantes da Mesa Diretora nenhuma variável se mostrou significante. Assim, não se pode afirmar que existe relação comprovada entre as variáveis estudadas na tese e a passagem pela Mesa. Houve, contudo, três variáveis que indicaram prováveis relações, ainda que sem descartar a hipótese nula. A primeira dessas variáveis avalia o impacto do posicionamento ideológico partidário na ocupação dos postos por seus filiados. A variável teve o efeito estimado em 0,1540. Isso representa uma probabilidade 6% maior de deputados de partidos considerados mais à direita terem integrado a Mesa na 55ª Legislatura. Com as margens de erro, esse valor fica entre -0,1% e +12,1%, em um intervalo de confiança de 95%. Esses números fariam sentido, uma vez que nenhum dos partidos do campo da esquerda emplacou representante nas composições da Mesa na 55ª Legislatura. Nesse ponto vale lembrar que, conforme abordado no Capítulo 2,

o principal partido desse campo ideológico, o PT, ficou sem representante nos dois biênios da legislatura e as bancadas das outras legendas consideradas de esquerda são muito pequenas para ter direito a um assento na Mesa, tendo havido, portanto, apenas representantes de partidos de centro e de direita no colegiado.

Também a variável Trocas Partidárias obteve resultado relevante na Tabela 3, com impacto positivo calculado em 0,1369, o que significa que deputados que trocaram mais vezes de partido tiveram uma probabilidade aproximadamente 3,4% maior de integrar a Mesa na 55ª Legislatura, com a margem de erro variando entre -0,6% e +7,5%, em um intervalo de confiança de 95%. Um resultado a princípio curioso, mas que pode fazer sentido, uma vez que deputados que passaram por mais legendas tendem a ter convivido com um maior número de colegas parlamentares ao longo de suas carreiras, o que poderia reforçar o argumento da influência da socialização no preenchimento dos postos da Mesa Diretora.

Outra variável destacada é a do Gênero, com um impacto positivo de 0,4140, que pode ser interpretado como uma probabilidade 10,4% maior de uma mulher ser eleita para a Mesa do que um homem. Com as margens de erro, no entanto, esse valor poderia ficar tanto em -1,2% como em +21,9%, não permitindo que se descarte a hipótese nula. Assim, variável Gênero se destacou nas três funções de poder testadas até o momento, ainda que significante apenas no caso dos presidentes de comissões. Nos três casos, o resultado encontrado foi o oposto do vislumbrado incialmente, ou seja, se houver algum grupo favorecido nas disputas pelos postos de poder, esse grupo parece ser o feminino. Sobre esse resultado, especialmente para o caso da Mesa Diretora, é importante lembrar, contudo, que o resultado não foi significante e que pela primeira vez as deputadas tiveram uma representante na Mesa nos dois biênios de uma legislatura, ou seja, das três mulheres que em quase 200 anos passaram pela Mesa Diretora, duas passaram na 55ª Legislatura, algo que não necessariamente irá se repetir em legislaturas futuras.

5.4 - Lideranças

A quarta e última variável dependente a ser analisada neste capítulo é aquela que busca explicar a ocupação das lideranças entre os deputados da 55ª Legislatura. Como pode ser observado, o resultado da Tabela 4, a seguir, é o que apresenta maior número de variáveis destacadas.

Líder

Var	Estimate	Std. error	t value	Pr(> t)	
(Intercept)	-2.420317	0.245273	-9.868	< 2e-16	***
Gênero	-0.063391	0.180392	-0.351	0.725285	
Trocas	-0.109909	0.059154	-1.858	0.063170	.
AnosMandato	0.024608	0.006716	3.664	0.000248	***
Ideo	-0.134783	0.071679	-1.880	0.060057	.
Herdeiro	0.158617	0.095605	1.659	0.097097	.
regiao1	0.549452	0.230119	2.388	0.016955	*
regiao2	0.444413	0.199730	2.225	0.026076	*
regiao3	-0.048073	0.244135	-0.197	0.843896	
regiao4	0.252919	0.210338	1.202	0.229191	
regiao5	0.474736	0.215037	2.208	0.027265	*
educ2	-0.024754	0.240943	-0.103	0.918172	
educ4	-0.099677	0.186480	-0.535	0.592981	
educ6	-0.202579	0.195799	-1.035	0.300843	
Direito	0.095470	0.097790	0.976	0.328928	

Tabela 4 – Regressão Logística tendo a ocupação da função de Líder como variável dependente.

Entre as variáveis que não obtiveram resultados estatisticamente significantes, três podem, ainda assim, ser de algum modo destacadas. São elas: a ideologia partidária, o parentesco político e o número de trocas de partido. No caso da variável relativa aos herdeiros políticos, ela aparece aqui com impacto de 0,1586. Isso representa uma probabilidade aproximadamente 4% maior de herdeiros políticos exercerem lideranças, com uma margem de erro que variaria entre -0,8% e 8,7% e intervalo de confiança de 95%.

Já a variável Trocas partidárias obteve efeito negativo de -0,1099, o que significa uma probabilidade aproximada de 2,7% de deputados que trocaram menos vezes de partido terem sido favorecidos nas disputas para ser líder. No caso, a margem de erro ficou entre -0,3% e 5,7%, com intervalo de confiança de 95%.

Por sua vez, a variável que acompanha a ideologia partidária obteve um coeficiente de -0,1347. Isso significa que deputados de partidos mais à esquerda teriam uma probabilidade aproximada 3,4% maior de exercer alguma liderança na 55ª Legislatura. A margem de erro no caso variaria entre -0,2% e 7%.

Passando para as variáveis estatisticamente significantes no teste relativo aos ocupantes de lideranças, temos a regional (Região). Pelos resultados do teste (apresentado na Tabela 4), três regiões nacionais parecem se destacar, conforme pode ser observado no Gráfico 4.

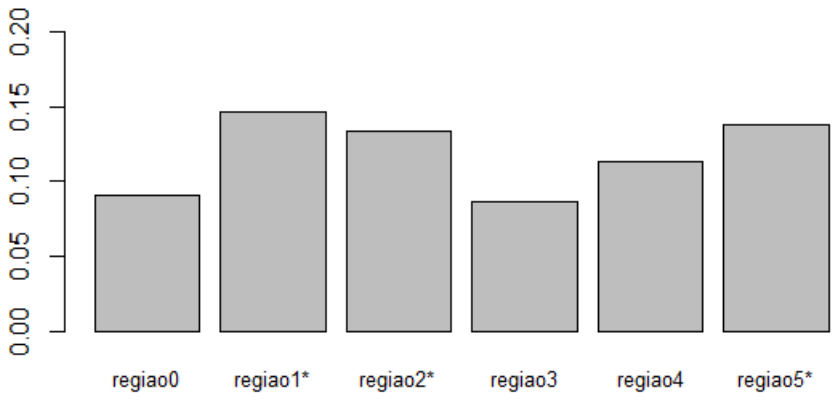

Gráfico 4 - Influência da variável "Região" na ocupação da função de líder na 55ª Legislatura.

As três áreas geográficas a se destacar foram no caso o Centro-Oeste (Região 1), o Nordeste (Região 2) e o estado de São Paulo (Região 5), todas estatisticamente significantes. De acordo com os resultados, as estimativas de impacto foram de 0,4444 para os parlamentares nordestinos, o que quer dizer que deputados do Nordeste tiveram na legislatura uma probabilidade aproximadamente 11,1% maior de serem líderes do que um deputado do Norte, com a margem de erro variando entre 1,1% e 21,1%, com um intervalo de confiança de 95%. Os deputados paulistas aparecem com o coeficiente de 0,4747, que significa uma probabilidade 11,9% maior de ser líder que um deputado do Norte, com a margem de erro variando entre 1,1% e 22,6%. Já no caso dos deputados do Centro-Oeste, o coeficiente foi calculado em 0,5494, o que representa uma probabilidade cerca de 13,7% maior de um deputado do Centro-Oeste ter sido líder na legislatura em comparação com um nortista. As margens de erro ficaram nesse caso entre 2,2% e 25,2%, com um intervalo de confiança de 95%.

Existem diversas possíveis explicações para o destaque encontrado para deputados nordestinos entre os líderes, alguns dos quais já citados em capítulos anteriores deste trabalho. Uma delas é que a região tem a maior estabilidade entre famílias tradicionais na política - ainda que elas possam ser encontradas em todas as unidades da federação e, como já abordado, no mundo todo. Uma maior estabilidade, por meio de controle partidário local ou por

popularidade do nome ou sobrenome pode significar uma carreira mais longa, um aspecto também significativo que será abordado na próxima página. Além disso, a região tem a colonização mais antiga do País, enquanto DF e estados do Norte ganharam representação plena apenas na década de 1980. O Nordeste é também a segunda região em população. Assim, esse destaque parece fazer sentido. Afinal, em um raio de 290 quilômetros de Recife estão quatro capitais estaduais, cujos estados elegem 54 deputados, um a mais que o número de representantes de Minas Gerais. Se a distância for aumentada para 500 quilômetros, inclui-se Aracajú (SE) e esse número sobe para 62. É possível, e algumas vezes parece ser o caso, que essas bancadas muitas vezes atuem em conjunto de um modo que não parece ocorrer entre os três grandes estados do Sudeste.

Também já abordado, o destaque encontrado para deputados do estado de São Paulo era dos três resultados o mais esperado para o caso dos líderes. Isso por diversas razões, como o fato de as principais lideranças de vários partidos estarem centradas no estado, com destaque para PT e PSDB, mas também outros partidos menores têm boa parte da sua estrutura fundada no estado. Um outro fator que deve interferir no desejo partidário de atribuir funções de poder a deputados paulistas está no cada vez mais importante fundo partidário, que tem boa parte de seus recursos distribuídos de acordo com o número de votos da legenda. Ora, como São Paulo é um estado sub-representado, contando, em 2017, com 21,7% da população, mas com apenas 13,6% da representação parlamentar, deputados são eleitos com uma média de votos muito superior lá[86]. Por outro lado, o contrário ocorreria no caso da Região Norte, com cinco dos sete estados[87] sobrerrepresentados, chegando ao extremo de Roraima, com 0,2 da população e 1,5 da representação (AMES, 1995; NICOLAU, 1997). Essa segunda observação tem a vantagem de ajudar a explicar uma possível razão para a baixa proporção de parlamentares do Norte entre os líderes, mas ela não explica o caso do Centro-Oeste, que também tem parte de suas unidades da federação sobrerrepresentadas, ainda que em menor grau.

O que não havia sido antecipado neste estudo foi a presença de deputados do Centro-Oeste entre as três regiões estatisticamente significantes quanto à presença de líderes. Para tentar buscar possíveis explicações é precisa dar uma olhada no perfil dessas lideranças. Na atual legislatura houve líderes das quatro unidades da federação da região: do DF, o religioso Ronaldo Fonseca (líder do PROS, hoje no Podemos) e Rogério Rosso (PSD), que foi líder por dois anos mesmo sendo calouro, ainda que em 2010 tenha exercido o governo do DF por um

[86] Fonte: https://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-tem-mais-de-207-milhoes-de-habitantes-segundo-ibge.ghtml. Acessado em 09/01/2018.
[87] Exceções de Amazonas e principalmente Pará que também são sub-representados.

mandato tampão de oito meses para o qual foi eleito indiretamente; de Goiás, o atual ministro das Cidades, Alexandre Baldy (eleito pelo PSDB, líder quando o PTN passou a ser Podemos e hoje filiado ao PP); e o já citado deputado Jovair Arantes (PTB), líder de seu partido há três legislaturas; de Mato Grosso, Nilson Leitão (líder do PSDB em 2018) e o religioso Professor Victório Galli (líder do PSC, hoje no PSL); e do Mato Grosso do Sul, a também já citada deputada Tereza Cristina (ex-líder do PSB, atualmente no DEM). Com base no quadro dos líderes, pode-se supor que no caso dos dois do Distrito Federal tenha pesado o fato de esses deputados já estarem naturalmente em Brasília às segundas e sextas, algo que algumas vezes é exigido de líderes, que optam por passar menos tempo em seu estado e mais no DF, em troca de benefícios, seja por meio de exposição na mídia nacional ou, no caso da base governista, pela proximidade com o Executivo federal. Em todo caso, esse suposto padrão seria algo novo. Antes dos dois, apenas um deputado do DF - Benedito Domingos (PTR), havia sido líder, ainda em 1991. No caso dos demais estados da região, uma possível explicação pode estar na força exercida pelo agronegócio na CD. Contudo, ainda que esse seja o caso, a agropecuária também tem força nos mais populosos e ricos estados da Região Sul, cujos deputados, no entanto, não obtiveram o mesmo grau de êxito, cabendo, portanto, outras análises sobre o tema, que no fim das contas pode, inclusive, ter sido exclusividade da atual legislatura, como futuros estudos poderão apontar

Outra variável que se destacou no teste referente aos líderes foi a Anos de Mandato, que mede a senioridade dos deputados. Essa relação pode ser vista no Gráfico 5.

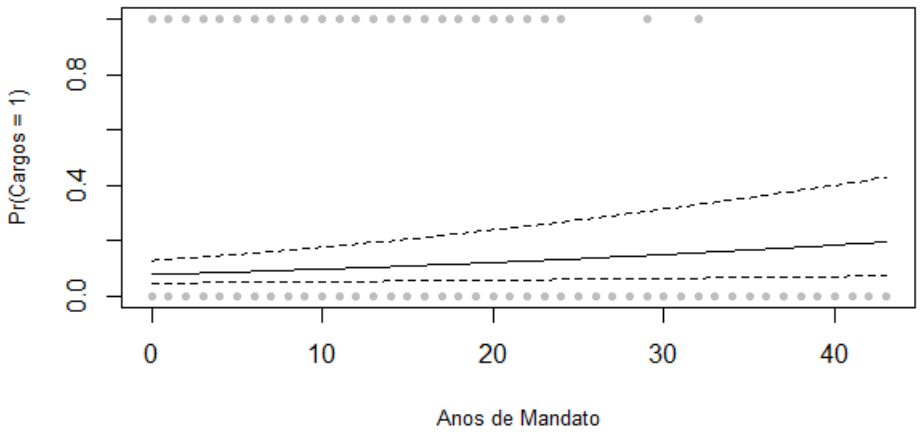

Gráfico 5 - Influência da variável “Anos de Mandato” na ocupação da função de líder na 55ª Legislatura.

No gráfico, a linha contínua diagonal é o efeito dos anos de mandato nas chances de um parlamentar fazer parte do grupo dos líderes da 55ª Legislatura. Já as duas linhas pontilhadas representam as margens de erro. O impacto para a variável no teste foi de 0,0246, isso significa que um deputado mais antigo tem uma probabilidade aproximadamente 0,6% maior de ser eleito líder, com a margem de erro variando entre 0,3% e 1% e com um intervalo de confiança de 95%. Por esse resultado, para cada ano de mandato, um deputado teria sua chance de se tornar líder ampliada em 0,6%, ou seja, 2,4% de incremento nas chances para legislatura completada. Podendo-se, então, afirmar que existe uma correlação entre ser líder e ter carreira legislativa mais longa, ainda que ela seja uma correlação tênue.

A soma dos resultados dessas variáveis parece apontar que, das três funções de poder estudadas neste capítulo, os líderes são aqueles mais fáceis de se distinguir dos demais, ou seja, aqueles para os quais os testes encontraram maior número de características próprias, capazes de diferencia-los dos demais integrantes da Casa. Algo que está de acordo com as hipóteses desta tese e que será abordado em mais detalhes nas Considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

> Ao contrário dos negócios, que permitem muitos milionários, e do *showbiz*, que permite um número ilimitado de estrelas, na política as posições atraentes são fixadas pela constituição.
>
> *Marcelo Jenny e Wolfgang Müller (1995)*

Dos 535 deputados que até maio de 2018 tinham assumido titularidade de mandato ao longo da 55ª Legislatura, 168 exerceram, em algum ponto da legislatura, funções em um dos três alicerces da estrutura de poder da Câmara dos Deputados. Conforme explicado na Capítulo

2, esse número de postos vem aumentando ao longo dos anos com a inflação do número de comissões permanentes, que saltou de 15 para 25 desde a promulgação do Regimento Interno de 1989, e do número de lideranças tanto partidárias quanto institucionais. Essa maior facilidade não tornou, contudo, esses postos menos cobiçados não apenas pelo poder político e constitucional concentrado, mas também por fatores menos óbvios como mais espaço na cobertura dos veículos de mídia.

Assim, esta tese partiu da conceituação do que são instituições e mais especificamente instituições políticas e da estabilidade encontrada com relação a elas para abordar o caso da Câmara dos Deputados, com suas já seculares instituições dentro da instituição, como é o caso da Mesa Diretora e de algumas comissões. Mudanças institucionais, entretanto, eventualmente ocorrem e no final da década 1989 a Casa passou por uma que incluiu o novo regimento, uma liderança para o Governo e a criação do Colégio de Líderes, sendo este último uma mudança redistributiva (TSEBELIS, 1990) que iniciou um processo de fortalecimento dos líderes em detrimento das comissões, processo esse ainda em curso. Essas mudanças tiveram profundo impacto na estrutura de poder interna da Câmara, que deixou de ter duas forças (Mesa e comissões), para se tornar um tripé, com a incorporação das lideranças como terceiro vértice de poder.

Esta tese se caracteriza, portanto, como o primeiro estudo acadêmico a focar toda a estrutura de poder da Câmara dos Deputados. Embora estudos anteriores tenham estudado o presidente da Casa ou abordado lideranças ou comissões mais importantes, não foi encontrado nenhum trabalho com uma visão sistêmica dos núcleos de poder dentro da instituição. No caso específico da Mesa Diretora, mesmo sendo órgão com quase dois séculos e com estrutura basicamente inalterada desde a Proclamação da República, não foi encontrado nenhum estudo anterior em Ciências Sociais que a tenha como foco.

A presença de hierarquias dentro ou fora do Legislativo, ou seja, a existência de "posições de autoridade" (ALEMÁN, 2006) não é algo novo em estudos acadêmicos. Cox (2005) as considera essenciais para o funcionamento parlamentar devido à necessidade prática de se restringir veto players. Ele separa duas formas com que esses postos podem ser alocados: diretamente ao partido ou por eleições envolvendo toda a Casa. Anos antes, Strøm (1997) estabeleceu divisão semelhante, com cargos partidários sendo eleitos apenas por filiados à legenda e cargos legislativos sendo eleito por todos os membros da instituição. No entendimento do autor da tese, líder é um típico cargo partidário, enquanto integrantes da Mesa ocupam típicos cargos legislativos.

Partindo dessa divisão, esta tese argumenta que diferentes cargos, eleitos de diferentes formas demandariam diferentes perfis e talvez até diferentes estratégias (na construção das carreiras) para os interessados em exercer cada uma das funções. Com base nisso, formulou-se um conjunto de características ora baseadas em perfis, ou seja, traços relacionados a origens e contextos socioculturais dos congressistas; ora em estratégias, ou seja, traços relacionados à construção da carreira política; que o autor acredita serem capazes de ajudar a se entender melhor quem são os parlamentares que ocupam as funções de cada um dos três vértices da estrutura de poder e se existem características capazes de discernir os integrantes da elite parlamentar dos membros restantes da instituição.

Entre as características pesquisadas ligadas ao background dos congressistas, estão duas relacionadas à formação educacional. A primeira abordou a questão do grau de escolaridade dos parlamentares, que foram analisados por nível no Capítulo 4 e em quatro grupos (ensino médio ou menos, ensino superior incompleto, superior completo e pós-graduado ou mais) no Capítulo 5. A análise do banco de dados demonstrou que os ocupantes de postos de poder costumam ter uma formação um pouco mais elevada do que a média da Câmara. Essa diferença, no entanto, não se mostrou significante em nenhum teste estatístico, não parecendo, portando, que o nível educacional seja um bom fator explicativo para as indicações dos ocupantes das funções de poder da Câmara. Isso contraria, inclusive, a suposição nesta tese de que essa poderia ser uma preocupação maior no caso dos líderes, por questões informacionais.

A outra característica ligada a formação também desapontou. Pelos testes do Capítulo 5, a variável Direito não foi significante para nenhuma função de poder na 55ª Legislatura. Esse resultado vai contra o esperado para a variável, já que a hipótese era de que haveria uma maior preocupação com critérios informacionais no preenchimento dos cargos do tipo partidário da tipologia criada por Strøm, que é o caso dos líderes. Os resultados das duas variáveis em conjunto tornam bem improvável a influência informacional relacionada à formação educacional que se supunha. Antes desta tese, Santos (2002), em estudo sobre algumas das principais comissões, havia obtido resultados significantes para a questão da formação em Direito, porém, em outro período e apenas para os deputados de alguns partidos.

Diferentemente das anteriores, as três variáveis ligadas a características sociais: gênero, família e região se mostraram elementos importantes para um melhor entendimento das ocupações de funções de poder. No caso da variável Gênero, como exposto nesta tese, a expectativa para a variável era de que houvesse um favorecimento a deputados do gênero masculino frente ao feminino na ocupação das funções de poder. Um raciocínio que,

recapitulando, parecia fazer sentido uma vez que a presença feminina na Câmara dos Deputados, com um e cada dez assentos, e na política nacional como um todo é muito baixa (ARAÚJO, 2005; TAYLOR-ROBISON, 2014). Assim, a expectativa para o interior da Casa era de que o resultado fosse ainda pior, uma vez que as disputas por funções de poder se dão sempre para uma vaga, ou seja, por votação majoritária, internacionalmente conhecida por ser pior para minorias, mulheres aí inclusas. Ao se analisar o banco de dados, observou-se entre todos os deputados, índices menores de deputadas entre as ocupações de postos da Mesa e das lideranças, mas com índices superiores no caso das presidências de comissões. Porém, no caso dos testes estatísticos relativos à ocupação de funções de poder na 55ª Legislatura, a variável Gênero apresentou desempenho oposto ao esperado. Ela se mostrou significante em um dos quatro testes realizados e, mesmo sem significância, relevante em outros dois (sendo os líderes a exceção), com um aparente favorecimento às deputadas. Em todo caso, o que se observa é que a participação feminina na elite parlamentar é algo extremamente recente, ocorrida sobretudo nas últimas duas legislaturas e especialmente na atual. Um exemplo importante disso é a presença de deputadas na Mesa Diretora, algo que ocorreu nos dois biênios da atual legislatura, mas que havia ocorrido apenas uma vez antes, exatamente na legislatura imediatamente anterior, e não necessariamente se repetirá na 56ª Legislatura. Portanto, para se ter mais clareza sobre o tema será necessária a realização de outros estudos, com a inclusão especialmente dos casos de futuras legislaturas, o que permitirá um retrato mais completo sobre a realidade e a evolução da representação feminina na estrutura de poder da Câmara dos Deputados.

Conforme citado no Capítulo 1, no caso brasileiro, a questão de Gênero tem alguma relação com a influência dos vínculos familiares na política. Cerca de metade das deputadas tem parentes na vida política, enquanto 205 do total dos deputados tiveram ao menos um parente anteriormente ocupando cargo público ou disputando pleitos. Trata-se de um fenômeno aparentemente crescente, uma vez que a média geral de herdeiros políticos para os deputados entre 1991 e 2017 ficou apenas na faixa dos 30%. Uma explicação para esta facilidade estaria na questão partidária, uma vez que partidos têm influência no processo eleitoral (GUARNIERI, 2004, 102-3) e tendem a priorizar a eleição de seus dirigentes (ARAÚJO, 2005, p.199-201). Como os partidos no Brasil não costumam eleger mais de um ou dois deputados por estado, com poucas exceções de legendas maiores em estados mais populosos, os dirigentes locais terminam sendo boa parte daqueles que chegam ao Congresso. A análise inicial de dados não apresentou percentuais muito distantes entre herdeiros e não-herdeiros para a ocupação dos postos de comando da Câmara. Nos testes estatísticos, no

entanto, essa característica se mostrou bastante relevante para a explicação dos padrões de preenchimento das presidências de comissões, lideranças e para o conjunto das ocupações de funções de poder.

Ao analisar a passagem pelas presidências de comissões de deputados novatos, o autor encontrou um aparente padrão de parlamentares calouros que ocupam esses postos, sobretudo no primeiríssimo ano de Câmara, costumarem ser herdeiros políticos, enquanto com o passar dos anos essa influência parece ir se atenuando. Assim como na questão de gênero, ainda que o efeito da questão familiar fosse conhecido nas disputas eleitorais, esta parece ser a primeira vez que se constata como esse fator atua uma vez no interior da instituição. Desse modo, é interessante analisar possíveis explicações para esse padrão, uma vez que as possíveis razões para a continuidade familiar em eleições, domínio partidário ou fatores distributivistas, não necessariamente se aplicam uma vez dentro da arena legislativa onde, no fim das contas, cada parlamentar de uma legenda é uma das principais lideranças estaduais dessa determinada legenda. É possível, então, que se trate de uma conversão de capital social em político (GUO E LIU, 2012, p.1342-4), uma vez que deputados veteranos poderão manter ou ter mantido relações de amizade com o padrinho político do deputado novato. Isso se aplicaria especialmente ao caso de presidentes precoces de comissões, que foi um dos casos em que a variável se mostrou significante.

Outra explicação plausível é a de que haveria uma hierarquia entre as delegações estaduais dos partidos independente de eventuais relações pessoais dentro da Câmara, seja por pertencer a um estado mais populoso ou rico, o que poderia significar uma maior proximidade de financiadores de campanha, seja por um estado ou mesmo determinada elite dentro de um estado ter mais influência que outras dentro de um partido, como parece ser o caso dos Arraes de Pernambuco, no PSB, ou dos Francisco do Rio de Janeiro, no PTB.

Isso nos leva a outra variável sobre a qual este tipo de estudo foi realizado pela primeira vez, a Região. Como descrito, a opção de dividir o Brasil em seis regiões, com o estado de São Paulo isolado do restante do Sudeste, se deu pela expectativa empírica de que o estado se sobressaísse atipicamente do restante do País. Expectativa essa que se confirmou, ainda que outras regiões, especialmente a Nordeste, mas também a Centro-Oeste tenham se destacado.

Já pela análise de dados percebe-se que São Paulo e em menor grau Rio de Janeiro e o Nordeste respondem por uma proporção maior de ocupantes das funções de poder do que o tamanho de suas bancadas sugeriria em contraponto à presença tímida de representantes do Norte nessas mesmas listas. A disparidade entre paulistas, como aparentes principais beneficiados, e nortistas parece inclusive funcionar como uma espécie de compensação para a

desproporção existente entre a população de São Paulo e da maioria dos estados do Norte e a representação desses estados na Câmara. Desse modo, a presença de paulistas entre os integrantes da elite da Casa seria, curiosamente, mais proporcional a sua participação na população nacional e não a suas cadeiras na Casa. O mesmo parecendo ocorrer com relação aos estados do Norte.

Nas regressões logísticas, a variável teve resultado significante para a vantagem de deputados paulistas com relação a nortistas no preenchimento dos postos de líder e sem significância para o caso da ocupação do conjunto das funções de poder. Resultados que parecem reforçar a hipótese levantada nesta tese de que pelo simples fato de ser paulista um deputado já chegaria à Câmara com chances maiores de ocupar determinadas posições, especialmente a de líder (cargo partidário). Também foi aventada nesta tese que deputados do Nordeste poderiam levar vantagens na disputa por cargos do tipo legislativo. Essa confirmação não se deu. Foi encontrada, no entanto, uma vantagem para os deputados nordestinos nas disputas por lideranças, cargo do tipo partidário. Uma explicação originalmente pensada para cargos legislativos, mas que pode servir também neste caso estaria no mencionado fato de se tratar de região com tradicionais famílias políticas. Conforme abordado na análise dados, precocidade ou vocação política é um fator que influencia na ocupação de funções de poder, sendo que, segundo a ong Transparência Brasil já apontou, ao menos na atualidade, 85% dos deputados com até 35 anos são herdeiros de famílias políticas (SHOENSTER, 2014). Outra possível explicação é de que na costa leste do Nordeste há vários estados com capitais muito próximas uma da outra e cujos deputados, diferentemente daqueles dos grandes estados do Sudeste, parecem articular posições com certa frequência. Um resultado que não estava previsto é o desempenho surpreendente dos deputados do Centro-Oeste na função de líderes, cabendo seguramente novos estudos que incluam legislaturas passadas ou futuras para melhor compreender a questão, que pode ser, inclusive, apenas uma anomalia da 55ª Legislatura.

Passando para os traços relacionados às carreiras, temos a antiguidade ou senioridade, como característica abordada na tese. Diferentemente de variáveis anteriores, a questão, considerada como sintoma de estabilidade e até de força do Parlamento (POLSBY, 2008), já apareceu em diversos estudos (AMES, 1995; SANTOS, 1999; SAMUELS, 2003), inclusive quanto a integrantes da elite parlamentar (SANTOS E RENNÓ, 2004). Nesta tese, na análise dos dados a elite parlamentar pareceu ter mandatos mais longos que o restante dos parlamentares e nos testes de regressão logística a variável mostrou significância em dois casos, com relação aos líderes e ao conjunto dos ocupantes de funções de poder, ainda que nos dois casos a influência da variável tenha sido reduzida. Curiosamente, a variável “anos de

mandato" não se mostrou significante para os presidentes de comissões, que foi o tipo de posto para o qual Santos e Rennó (2004, p.65) haviam encontrado significância para o período entre 1991 e 1998. Por outro lado, o resultado encontrado pela tese é semelhante ao encontrado por Limongi e Figueiredo (1996, p.23), que viram uma relação entre antiguidade e a ocupação da função de líder entre 1987 e 1994. Ao contrário dos dois autores, contudo, nesta tese não se encontrou relação entre ser integrante da Mesa Diretora e antiguidade, algo que Limongi e Figueiredo enxergaram 22 anos atrás.

Também relacionado à construção da carreira política, a opção por trocar ou não de legenda e com que frequência foi outra característica abordada nesta tese para a comparação entre os padrões seguidos pela elite parlamentar em relação ao universo da Casa. Curiosamente, a variável obteve resultados opostos para diferentes cargos, ainda que, vale sempre ressaltar, sem atingir significância, mas com uma possível tendência favorável a parlamentares que trocaram menos de partido, no caso dos líderes, e favorável a parlamentares que mudaram mais vezes de legenda no caso da Mesa Diretora.

A ideologia partidária foi a última característica testada no capítulo 5 desta tese, como uma variável de controle, uma vez que não se relaciona necessariamente a nenhum das correntes teóricas neo-institucionalistas. Ela também não atingiu significância em nenhum teste, se aproximando dela, contudo, em duas regressões logísticas, que podem ser um ponto de partida para estudos que envolvam outras legislaturas. Assim como ocorreu com a variável anterior, foram encontrados possíveis impactos opostos para diferentes funções, com um aparente viés favorável a deputados mais à esquerda no caso dos líderes e mais à direita para membros da Mesa Diretora.

Concluídas as análises das variáveis utilizadas neste estudo, passemos aos postos de comando da estrutura de poder da Câmara propriamente ditos. Como um dos objetivos principais da tese é avaliar em que medida pode-se falar em um grupo correspondente à elite parlamentar, com características próprias unificadoras, foi criada uma categoria para reunir todos os deputados que exerceram cargos de comando, à qual foi dado o nome de (conjunto das) funções de poder. Se por um lado a teorização sobre elites aponta para a perpetuação dos dirigentes em seus postos (MICHELS, 1982) por outro, como tratado no Capítulo 1, a Câmara dos Deputados é considerada uma instituição pouco atrativa para a construção de carreiras (AMES, 2001; SAMUELS, 2003), o que naturalmente deveria exercer influência sobre a formação e manutenção de uma elite parlamentar.

Os resultados dos testes parecem confirmar a suposição de que características que tradicionalmente seriam atribuídas à elite parlamentar estão estatisticamente ligadas ao perfil

dos deputados ocupantes de postos de comando durante a 55ª Legislatura. Como abordado nas páginas anteriores, ocupantes de funções de poder tendem a ter mandatos um pouco mais longos e a serem integrantes de famílias que tiveram representantes anteriores na política. Também há indícios de que haja uma preferência por parlamentares paulistas. Existem, portanto, traços de background social, mais do que de construção das carreiras que, espera-se, possam ajudar a se entender melhor quem é o grupo que forma a elite da Câmara dos Deputados. É bem verdade, contudo, que este trabalho se limita a estudar uma legislatura. Portanto, o entendimento das carreiras e da estrutura de poder da Câmara tem muito a ganhar com a ampliação futura desta pesquisa para abranger outras legislaturas anteriores ou posteriores.

Passando-se à analise individualizada de cada uma das três categorias que formam as funções de poder, chega-se à pouco estudada Mesa Diretora da Casa. Para esse grupo específico, a hipótese levantada era de que, como cargo do tipo legislativo, com direito a eleições envolvendo panfletos, cabos eleitorais e cartazes[88] [89], os critérios para a eleição de seus membros fossem guiados mais por questões sociais ou relacionadas à socialização do que propriamente com base em critérios informacionais ou partidários.

Os resultados não permitem conclusões peremptórias sobre o perfil dos integrantes da Mesa. Houve, contudo, três variáveis que, mesmo sem significância, podem ser citadas. São elas, no caso, Gênero, Trocas partidárias e Ideologia. Como já apontado, as duas últimas poderiam até indicar uma questão de afinidade, uma vez que a preferência quanto às trocas seria pelos deputados que migraram de partido mais vezes e quanto à ideologia seria por parlamentares mais conservadores. Variáveis mais claramente relacionadas à socialização, contudo, como senioridade e parentesco político, não se mostraram minimamente relevantes quanto à Mesa Diretora.

Como citado, as comissões e consequentemente suas presidências parecem ser o elemento da estrutura de poder estudado com mais frequência, como no caso do também citado estudo de Santos e Rennó (2004, p.66-7), que além da senioridade não detectada nesta tese, também apontou que a rotação forçada dos presidentes de comissões aumentaria a aleatoriedade no processo de seleção desses postos. Essa aleatoriedade foi reforçada por Müller e Meireles (2014, p.17-18), que encontraram resultados conflitantes para diferentes

[88] Fonte EBC. Disponível em: http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/02/eleicao-da-mesa-diretora-movimenta-a-camara-dos-deputados-no-primeiro-dia. Acessado em: 01/02/2018

[89] Fonte: G1. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/07/candidatos-usam-folhetos-cartazes-e-cabos-eleitorais-na-eleicao-da-camara.html. Acessado em 01/02/2018.

comissões e partidos na 52ª e 53ª legislaturas. Por isso e por se tratar de uma função que não pode ser classificada claramente como do tipo partidário ou do tipo legislativo, não havia grandes expectativas para o comportamento da variável além de comparar com os resultados anteriores que no caso dela existem. Assim, nem antiguidade, nem a formação em Direito, testada por Müller e Meireles, se mostraram confiáveis pelos testes da tese, sendo parentesco político (Herdeiro) e Gênero as únicas variáveis correlacionadas à ocupação de presidências de comissões permanentes na 55ª Legislatura. Dada a citada suposta aleatoriedade no preenchimento de presidências de comissões que, por sinal, não seria exclusividade nacional (YOUNG E HEITSHUSEN, 2003), este é outro caso em que futuros estudos abrangendo outras legislaturas podem ser bastante elucidadores.

O último elemento da estrutura de poder, formado pelas lideranças partidárias e institucionais, é também o mais pródigo de resultados dignos de nota nos testes do Capítulo 5. Além da já citada relação entre ser líder e ser de São Paulo, Nordeste ou Centro-Oeste e da não-significante vantagem aparentemente encontrada por herdeiros políticos, os anos de mandato aparecem como característica correlacionada à passagem por liderança - ainda que com baixo impacto, assim como já observado por Limongi e Figueiredo (1996) décadas antes, no que parece ser um sinal de continuidade mais do que de aleatoriedade. Também com relação aos líderes, uma aparente e também não-significante preferência por parlamentares que trocaram menos vezes de legenda pode ser interpretado como um possível argumento para a teoria do cartel partidário. Assim, pode-se concluir com base no conjunto de resultados que há indícios de que o fator partidário, mais do que o informacional, seria uma explicação mais adequada para o preenchimento dos postos de liderança. Por outro lado, tanto características de background social (família e região) quanto relacionadas à carreira (senioridade, trocas partidárias e ideologia) podem ter influenciado a ocupação dessas funções ao longo da 55ª Legislatura.

REFERÊNCIAS

ABREU JUNIOR, Diogo Alves. **As Lideranças Partidárias na Câmara dos Deputados**. Monografia do Curso de Especialização em Processo Legislativo. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR). Brasília, 2009.

AGRESTI, Alan e KATERI M. **Categorical data analysis**. Springer Berlin Heidelberg, 2011.

ALCÁNTARA-SÁEZ, Manuel. **La carrera política y el capital político**. Convergencia Revista de Ciencias Sociales, [S.l.], n. 73, enero-abril 2016, p.187-204.

ALEMÁN, Eduardo. **Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures**. Latin American Politics and Society, v.48, 3, 2006, p.125-155.

ALLISON, Graham T. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. New York: Harper Collins Publishers, 1971.

AMES, Barry. **Rules, Constituency Pressires, and Pork Barrel**: Bases of Voting in the Brazilian Congress. The Journal of Politics, Vol.57, No.2, May, 1995, pp.324-343.

AMES, Barry. **The Deadlock in Democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001, 352pp.

AMORIM, Felipe. Celso de Melo mantem candidatura de Rodrigo Maia à presidência da Câmara. **Portal UOL**. Publicada em: 01/02/2017. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/02/01/celso-de-mello-mantem-candidatura-rodrigo-maia-a-presidencia-da-camara.htm. Acessada em 08/03/2018

ANDES. Agência Pública de Notícias do Equador. "We never oppose to popular will," says second vice president of Legislature of Ecuador. Publicado em: 02/02/2015. Disponível em: https://www.andes.info.ec/en/noticias/politics/1/we-never-oppose-popular-will-says-second-vice-president-legislature-ecuador. Acessado em: 13/01/2018.

ARAÚJO, Clara. **Partidos políticos e gênero**: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. Revista de Sociologia e Política, núm. 24, jun., 2005, pp. 193-215.

ARIQUEMES ONLINE. Página de notícias. Mariana explica no Facebook como se formou em direito e medicina e ainda sobrava tempo para ser vereadora. Disponível em: http://www.ariquemesonline.com.br/noticia.asp?cod=285113 &codDep=27. Acessado em 02/06/2017.

BENOIT, Kenneth. **Models of Electoral System Change**. Electoral Studies, Elsevier, 23 p. 363–389, 2004.

BEST, Heinrich e Lars Vogel. The emergence and transformation of representative roles. In: Blomgren, Magnus e Olivier Rozenberg. **Parliamentary Roles in Modern Legislatures**, 2012, p. 37-65.

BEST, Heinrich e Lars Vogel. **The sociology of Legislators and Legislatures**. In: MARTIN, Shane, Thomas Saalfeld e Kaare Strøm. The Oxford Handbook of Legislative Studies. Oxford: Oxford University Press, 2014, p.57-81.

BRAGA, Ricardo de João. André Rehbein Sathler e Roberto Campos da Rocha Miranda. **The Institutionalisation of the Brazilian Chamber of Deputies**. The Journal of Legislative Studies, Vol.22, No,4, 2016, pp.460-483.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Arlindo Chinaglia, do PT, é eleito novo presidente. Agência Câmara de Notícias. Brasília, 01/02/2007. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/97928.html. Acessado em 14/01/2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa nº 85 de 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Câmara elege nova Mesa Diretora nesta segunda-feira. Agência Câmara de Notícias. Brasília, 4/2/2013. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/434971-CAMARA-ELEGE-NOVA-MESA-DIRETORA-NESTA-SEGUNDA-FEIRA.html. Acessado em 23/09/2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Começa Votação para Cargos da Mesa Diretora da Câmara. Agência Câmara de Notícias. Brasília, 01/02/2015. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/481098-COMECA-VOTACAO-PARA-CARGOS-DA-MESA-DIRETORA-DA-CAMARA.html. Acessado em 14/01/2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, p. 03919-03921. 6 fev. 1997.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, p. 05162. 3 fev. 1999.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Jornal da Câmara. Edições entre

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Mesas da Câmara dos Deputados, 1826-1982: composição e relação de membros. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1983. 583 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Mesas da Câmara dos Deputados : 1983-1994. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. 55 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Jornal da Câmara. Brasília, p. 1-5. 15 fev. 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Jornal da Câmara. Brasília, p. 2. 16 fev. 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Jornal da Câmara. Brasília, p. 1-3. 3 fev. 2003.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Jornal da Câmara. Brasília, p. 5-6. 16 fev. 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Jornal da Câmara. Brasília, p. 2. 21 fev. 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Jornal da Câmara. Brasília, p. 1-5. 02 fev. 2007.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Jornal da Câmara. Brasília, p. 1-4. 03 fev. 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Jornal da Câmara. Brasília, p. 1-4. 05 fev. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno 1989. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados. Acessado em

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução nº 21 de 2001. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/legislacao/resolucao21.pdf. Acessado em 18/01/2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução nº 34 de 2005. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2005/resolucaodacamaradosdeputados-34-23-novembro-2005-539492-publicacaooriginal-38609-pl.html. Acessado em 08/03/2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução nº 1 de 2015. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2015/resolucaodacamaradosdeputados-1-25-fevereiro-2015-780184-publicacaooriginal-146192-pl.html. Acessado em 18/01/2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução nº 15 de 2016. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2016/resolucaodacamaradosdeputados-15-28-abril-2016-782949-publicacaooriginal-150191-pl.html. Acessado em 18/01/2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Página do órgão na internet. Disponível em: http://www.tse.jus.br/. Acessado em: 02/02/2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 16.336, de 22 de março de 1990.

BRUSCO, Dilsson E. **Histórico das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, 1823-2004**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Série ação parlamentar ; n. 337. 413p, 2006.

BYNANDER, Fredrik e HART, Paul't. **When Power Changes Hands: The Political Psychology of Leadership Succession in Democracies**. Political Psychology, Vol. 27, No.5, 2006, pp.707-730.

CALVO, Ernesto; SAGARZAZU, Iñaki. **El Rol de Las Comisiones Permanentes en Las Legislaturas de América Latina**: Un Test Del Modelo Informativo de Éxito Legislativo. Revista Latinoamericana de Política Comparada. CELAEP, Vol. No.4, enero 2011, pp25-48.

CAMAROTI, Gerson. PSB destituí líder governista na Câmara antes de votação de denúncia. **Portal G1**. Publicado em: 18/10/2017. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/blog/blog-do-camarotti/post/psb-destitui-lider-governista-na-camara-antes-de-votacao-de-denuncia.html. Acessado em 10/03/2018.

CARDOSO, Daiane. Projeto que vai criar a liderança da maioria na Câmara também prevê novo cargo para oposição. Página do jornal **O Estado de São Paulo**. Reportagem publicada em 16/03/2017 e acessada em 22/03/2017. Disponível em: http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,projeto-que-vai-criar-a-lideranca-da-maioria-na-camara-tambem-preve-novo-cargo-para-oposicao,70001702805

CARNEIRO, André; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; e NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. **Curso de Regimento Interno** – 4ed. - Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara (Série conhecendo o legislativo ; n.16 EPUB), 2016, pp. 447.

CNN ESPAÑOL (Portal de notícias). ¿Golpe parlamentario en Paraguay? Esto fue lo que pasó en el Senado, y las consecuencias que tendría. Publicada em: 28/03/17 Disponível em: http://cnnespanol.cnn.com/2017/03/29/golpe-parlamentario-en-paraguay-esto-fue-lo-que-paso-en-el-senado-y-las-consecuencias-que-podria-tener/. Acessado em: 29/03/17.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos; e MASSIMMO, Lucas. **Classificando Ocupações em Estudos Parlamentares**: uma Tipologia Histórica. Brasília, IX Encontro da ABCP, 2014, 20pp.

COLLIER, Ruth Berins; e MAHONEY, James. **Adding Collective Actors to Collective Outcomes**: Labor and Recent Democratization in South America and Southern Europe. *Comparative Politics*, vol. 29, no. 3, 1997, pp. 285–303.

COLOMER, Josep M. **Political Institutions**: Democracy and social choice. Oxford: Oxford University Press, 2001. 255p.

COLOMER, Josep M. **Equilibrium Institutions**: The Federal-Proportional Trade-Off. Public Choice, vol.158, ed.3, 2014, pp.559-576.

CONGRESSO EM FOCO. Página de notícias. Deputados Elegem Michel Temer Presidente da Câmara. Publicado em: 02/02/2009. Disponível em: http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/deputados-elegem-michel-temer-presidente-da-camara/ Acessado em 14/01/2018. http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/deputados-elegem-michel-temer-presidente-da-camara/

CORRÊA, Felipe Souza. **O Que Fazer Para Sobreviver Politicamente**: Padrões de carreira dos deputados estaduais no Brasil. Tese de doutorado. UFMG, 2016, 152pp.

COSTA, Luiz Domingos e CODATO, Adriano. **Competição e profissionalização política**: as eleições para deputado federal no Brasil em 2010. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Gramado, 2012, p. 1-17.

COX, Gary W. **The Organization of Democratic Legislatures**. In: Wittman, Donald A. e Barry R. Weingast. The Oxford handbook of political economy. Oxford: Oxford University Press, 2006, p.141-61.

COX, Gary W; e MCCUBBINS, Mathew, D. **Legislative Leviathan** – Party government in the House. Cambridge University Press, 2007, pp.328.

CRISP, Brian F. e SHIBBER, Constanza F. **The Study of Legislatures in Latin America**. In: MARTIN, Shane, Thomas Saalfeld e Kaare Strøm. The Oxford Handbook of Legislative Studies. Oxford: Oxford University Press, 2014, p.628-646.

CRUZ, Márcia R. da. **Legislativo Transformador?** As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo. Dissertação de Mestrado. Iuperj, 2009.

DAHL, Robert A. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977, 151pp.

DAHL, Robert A. **Who Governs?** New Haven: Yale University Press, 1961.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. Página na internet. Disponível em: http://www.diap.org.br/. Acessado em 04/02/2017.

EUROPEAN PARLIAMENT NEWS. Agência de notícias. **Parliament's mid-term election**: 14 Vice-Presidents and 5 Quaestors elected. Press release. Publicado em: 18/01/2017. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170113IPR58129/parliament-s-mid-term-election-14-vice-presidents-and-5-quaestors-elected. Acessado em: 26/03/2018.

FELISBINO, Riberti Almeida. **Los 'Cabezas de La Cámara de Diputados de Brasil**: una carrera política homogénea y elitista (1995-2002). Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.36, jan./jun. 2012, p.67-90.

FENNO, Richard F. **Home Style**: House Members in Their Districts. Pearson (Longman Classics Series), 2003, 336p.

FERREIRA, Juliana Carvalho e Cecilia Maria Patino. **O Que Realmente Significa O Valor-P?** Jornal Brasileiro de Pneumologia. Vol.41, n.5, p.485, 2015.

FOLHA DE S. PAULO. Cabeças pretas forçam debate sobre desembarque. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/07/1899802-cabecas-pretas-ala-rebelde-tucana-forcam-debate-sobre-desembarque.shtml. Acessado em 03/11/2017.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. Fundação Getúlio Vargas. Arquivo digitalizado da instituição. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br/acervo/arquivospessoais. Acessado entre 01/05/17 e 10/04/18.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalisão**. São Paulo: Lua Nova, Cedec, n. 44, 1998a, pp. 81-106.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando**. Relação Executivo-Legislativo no Presidencialismo Multipartidário**: os regimes de 46 e 88. Apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu (MG), out. 1998b.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2ª Ed., 2001, 232p.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. **Modelos de Legislativo**: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. Revista Plenarium - Câmara dos Deputados, v. 1, p. 41-56, 2004.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. **O Colégio de Líderes**: Surgimento e Evolução. E-Legis, nº8, p.6-33. Brasília, 1º semestre, 2012.

FIORE, Danilo Cesar. **Institucionalização da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp)**: Evidências de um Parlamento Subnacional Brasileiro. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 5, n. 2, 2014.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. Website da organização. Disponível em: http://fpagropecuaria.org.br/. Acessado em: 28/04/2018.

G1 – Portal de Notícias. Candidatos usam folhetos, cartazes e cabos eleitorais na eleição da Câmara. Publicado em 07/11/2016. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/07/candidatos-usam-folhetos-cartazes-e-cabos-eleitorais-na-eleicao-da-camara.html. Acessado em 05/03/2018.

GALLO, Mel Bleil. Após ofensiva evangélica, partidos ameaçam esvaziar Comissão de Direitos Humanos. **Portal Último Segundo** (IG). Publicado em: 06/03/2015. Disponível em: http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2015-03-06/reacao-a-bancada-evangelica-promete-esvaziar-comissao-de-direitos-humanos.html. Acessado em: 14/02/2018.

GOMES, Ana Lúcia Henrique Texeira Gomes. **Rebeldes com causa?** Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a Nova Lei Orgânica dos Partidos. Tese de Doutorado em Sociologia. UFG, Goiânia, 2016, 274pp.

GUARNIERI, Fernando. **Partidos, seleção de candidatos e comportamento político**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. USP, São Paulo, 2004, 109pp.

GUARNIERI, Fernando. **A Força dos Partidos "Fracos"**. Dados, Rio de Janeiro, v.54, n.1, p. 235-258, 2011.

GUO, Jeffrey e LIU, Chih- Hsing. **The perspective of relationships**: election strategies and sources of political capital. Management Decision, Vol. 50 Issue: 8, 2012, pp.1340-1360.

HAGGARD, Stephan e MCCUNNINS, Mathew D. (2001). **Introduction**: Political Institutions and the Determinants of Public Policy. In: HAGGARD, Steplan e Mathew McCubbins (eds.), Presidents, parliaments and policy. Cambridge University Press, 2001.

HIBBING, John N. **Legislative Careers**: Why and How We Should Study Them. Legislative Studies Quarterly, Vol. 24, No. 2, pp. 149-171, May, 1999.

HIRABAHASI, Gabriel. Câmara repete tática de Cunha e PT estará fora da Mesa Diretora. **Poder 360** (Site de notícias). Publicado em: 01/02/2017. Disponível em: https://www.poder360.com.br/congresso/camara-repete-tatica-de-cunha-e-pt-estara-fora-da-mesa-diretora/. Acessado em 09/03/2018.

HOBBES, Thomas. **Leviatã**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo, Abril Cultural (Coleção Os Pensadores), 1983. [primeira parte; segunda parte, capítulos XVII, XVIII e XXI]

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Portal do IBGE. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/. Acessado em 14/12/2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Regionais do Brasil 2005-2009**. Contas Nacionais, No.25, Rio de Janeiro, 2011.

INTITUTO MAURO BORGES. Portal do IMB. **Contas Regionais do Brasil**. Disponível em: http://www.imb.go.gov.br/pub/pib/tab05.htm. Acessado em 13/12/2017.

JENKINS, Jeffery A. e MONROE, Nathan W. **Negative Agenda Control and the Conservative Coalition in the U.S. House**, The Journal of Politics 76, no.4, October 2014, p.1116-1127.

JENNY, Marcelo e MÜLLER, Wolfgang C. **Presidents of Parliament**: Neutral Chairmen or Assets of the Majority? In: DÖRING, Herbert (ed.). Parliaments and Majority rule in Western Europe. Campus Verlag, 1995, p.326-364.

JENNY, Marcelo e MÜLLER Wolfgang C. **Roles as Behavioral Strategies**: The Case of Austrian MPs. Paper prepared for presentation at the 2008 ECPR Joint Session of Workshops, Workshop 13 "Parliamentary and Representative Roles in Modern Legislatures", April, 2008.

JONES, Mark P.; SAIEGH, Sebastian; SPILLER, Pablo T. e TOMMASI, Mariano. **Amateur Legislators -- Professional Politicians**: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System." American Journal of Political Science, vol. 46, no. 3, 2002, pp. 656–669.

JONES, Mark P. e HWANG, Wonjae. **Party Government in Presidential Democracies**: Extending Cartel Theory Beyond the US Congress. American Journal of Political Science Vol.49, No.2, April 2005, p.267-282.

JUDGE, David**. Institutional theory and legislatures**. In: PIERRE, J., B.G. Peters e G. Stoker. Debating Institutionalism. Manchester, Manchester University Press, 2008, p.115-151.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991, p.61-103.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: O Município e o Regime Representativo no Brasil. São Paulo, Companhia das Letras, 7ª Ed., 2012, 180pp.

LEMES, Rosangela Auxiliadora G**. A Atuação Política da Liderança do Governo na Câmara dos Deputados**. Monografia de Especialização em Instituições Políticas, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR), Brasília, 2012.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lucio. **Estratégias para Sobreviver Politicamente**: Escolhas de Carreiras na Câmara dos Deputados do Brasil. Campinas: Opinião Pública, v.9, n.1, 2003, pp. 44-67.

LIJPHART, Arend. **Electoral Systems and Party Systems**: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990. New York: Oxford University Press, 1994.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia** – Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 389pp.

LIMA, Iana Alves. **Carreira e Motivações Parlamentares**: Padrões de Trajetória de Deputados Federais e a Alternância entre Cargos no Poder Executivo e Legislativo. Monografia para Conclusão de Graduação em Ciência Política, UnB, 2013.

LIMA, Maria Solange. Análise do Sistema Partidário Brasileiro: A Evolução das Bancadas Parlamentares na Década de 90. Monografia de Especialização em Gestão Legislativa, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

LIMONGI, Fernando. e FIGUEIREDO, Argelina. **Congresso Nacional**: organização, processo legislativo e produção legal. Cadernos de Pesquisa CEBRAP nº5, 1996.

LONGLEY, Lawrence D. e HAZAN, Reuven Y. **On The Uneasy, Delicate, Yet Necessary Relationship Between Parliamentary Members and Leaders**. Journal of Legislative Studies, 5, pp.1-22, 1999.

LOURENÇO, Iolando. e NASCIMENTO, Luciano. Em meio a polêmicas, Câmara aprova criação das comissões da Mulher e do Idoso. **Agência Brasil**, EBC, 2016. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-04/em-meio-polemicas-camara-aprova-criacao-das-comissoes-da-mulher-e-do-idoso. Acessado em 25/09/17.

MAINWARING, Scott. **Políticos, partidos e sistemas eleitorais**: o Brasil numa perspectiva comparativa. Estudos Eleitorais, Brasília, v. 1, n. 2, maio/ago. 1997, p.335-381.

MANCUSO, Wagner P.; UEHARA, Carolina; SBEGUE, Anita e SAMPAIO, Caroline. **Determinantes dos Padrões de Carreira Política dos Deputados Federais Paulistas entre as Legislaturas 49ª (1991 - 1995) e 53ª (2007 - 2011)**. Campinas, Opinião Pública, v.19, n.2, nov. 2013

MARENCO, André. **Não se fazem mais oligarquias como antigamente**: Recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros [1946 - 1998]. Tese de doutoramento. UFRGS, 2000.

MARENCO, André e SERNA, Miguel. **Por Que Carreiras Políticas na Esquerda e na Direita Não São Iguais?** – Recrutamento Legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. RBCS v.22 n.64, 2007.

MARTIN, Shane. **Committees**. In: MARTIN, Shane, Thomas Saalfeld e Kaare Strøm. The Oxford Handbook of Legislative Studies. Oxford: Oxford University Press, 2014, p.352-368.

MAYHEW, David R. **Congress**: The Electoral Connection. 3ed. New Haven: Yale University Press, 1974, 194pp.

MENDES, Priscilla. Senado exclui da Mesa Diretora partidos que apoiaram rival de Renan. **Portal G1**. Publicado em: 04/02/2015. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/senado-exclui-da-mesa-diretora-siglas-que-apoiaram-rival-de-renan.html. Acessado em: 09/03/2018.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, 243pp.

MIGUEL, Luís F. **Capital Político e Carreira Eleitoral**: Algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. Rev. Sociol. Polit, v. 20, p. 115-134, 2003.

MIQUEL, Gerard Padrí i e SNYDER, James M.,Jr., **Legislative Effectiveness and Legislative Careers**. Legislative Studies Quaterly, Vol. 31, No. 3, Aug. 2006.

MOSCA, Gaetano. **The Ruling Class**. New York: MacGraw-Hill, 1939.

MÜLLER, 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, Vol.48, nº1, 2005, pp371-394.

MÜLLER, Gustavo. e MEIRELES, Fernando**. O Que Importa no Recrutamento para as Comissões Permanentes?** Partidos, Informação e Paroquialismo na Câmara dos Deputados (1994-2010). Brasília, IX Encontro da ABCP, 2014.

MÜLLER, Wolfgang C. e SIEBERER, Ulrich. **Procedure and Rules in Legislatures**. In: MARTIN, Shane, Thomas Saalfeld e Kaare Strøm. The Oxford Handbook of Legislative Studies. Oxford: Oxford University Press, 2014, p.311-330.

NEGRETTO, Gabriel L. **Choosing How to Choose Presidents**: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America. The Journal of Politics, Vol. 68, No. 2, May 2006, pp. 421–433.

NICOLAU, Jairo Marconi. **As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira**. Dados, Rio de Janeiro , v. 40, n. 3, p. , 1997 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=en&nrm=iso>. access em 02 Nov. 2017.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, 1990, 152pp.

OLIVEIRA, Mayla Di Martino Ferreira. **A Política como Profissão** – Uma Análise da Circulação Parlamentar na Câmara dos Deputados (1946-2007) Tese de doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Paulo Affonso Martins de; e HOLANDA, Tarcísio. **O Congresso em meio século**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 229 p. (Série memória do servidor ; n. 4).

OLSON, David M. e CROWTHER, William E. **Committees in New and Established Democratic Parliaments**: Indicators of Institutionalization. Working paper for: Committees in New and Established Democracies: An International Conference. University of North Carolina Greensboro, May 30-June 2, 1998.

OÑATE, Pablo. **The Members of the Spanish Autonomic Parliaments**: Some Features of a Regional Professionalized Elite. ARPoS, Pôle Sud, No.33, pp.27-46, 2010.

PALLANZA, Valeria; SCARTASCINI, Carlos; e TOMMASI, Mariano. **On the Institutionalization of Congress(es) in Latin America and Beyond**. Washington: Inter-American Development Bank (IDB), 2012.

PALLANZA, Valeria; SCARTASCINI, Carlos; e TOMMASI, Mariano. **Congressional Institutionalization**: A Cross-National Comparison. St. Louis: Legislative Studies Quaterly, vol. 41, n. 1, February 2016.

PANEBIANCO, Angelo. **Political Parties**: Organization and Power. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

PARETO, Vilfredo. **The Rise and Fall of the Elites**: An Application of Theoretical Sociology, Totowa, NJ: The Bedminter Press Incopropated, 1968, 120pp.

PASSARINHO, Nathalia. Partidos brasileiros são mais do mesmo e poderiam ser reduzidos a 2, aponta pesquisa de Oxford. **BBC Brasil**. Portal de notícias. Publicado em: 27/03/2018. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/brasil-43288018. Acessado em: 2804/2018.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, pp. 45-68, 2000.

PERISSINOTTO, Renato M. **As Transformações da Classe Política Brasileira nos Séculos XIX, XX e XXI**: um estudo do perfil sócio-político dos deputados federais (1889-2014). Projeto de pesquisa apresentado à chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES N. 43/2013.

PIRES, Juliano Machado. **A Invenção da Lista Aberta**: O Processo de Implantação da Representação Proporcional no Brasil. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Iuperj, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2009, 150pp.

POLSBY, Nelson W. **A Institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos**. Trad.: Gustavo Biscaia de Lacerda. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 30, p. 221-251, jun. 2008.

POWER STRUCTURE. In: MERRIAM-WEBSTER. Dicionário de inglês. Disponível em: https://www.merriam-webster.com/dictionary/power%20structure. Acessado em: 10/05/2017.

POWER, Timothy J. e ZUCCO JR., Cesar. **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2011.

POWER, Timothy J. e ZUCCO JR, Cesar. **Elite Preferences in a Consolidation Democracy**: The Brazilian Legislative Surveys, 1990-2009. Latin American Politics and Society, University of Miami, 2012.

R7. Portal de notícias. Veja os Deputados Eleitos para os Demais Cargos da Mesa Diretora da Câmara. Disponível em: https://noticias.r7.com/brasil/veja-os-deputados-eleitos-para-os-demais-cargos-da-mesa-diretora-da-camara-02022017. Acessado em 17/01/2018.

RESNICK, Brian. What a nerd debate about p-values shows about science – and how to fix it. **Vox** (News portal). Publicado em: 31/07/2017. Disponível em: https://www.vox.com/science-and-health/2017/7/31/16021654/p-values-statistical-significance-redefine-0005. Acessado em: 16/112017.

RICHARD, Ivan. Eleição da Mesa Diretora movimenta a Câmara dos Deputados no primeiro dia da semana. **Agência Brasil**, EBC. Publicado em: 04/02/2013. Disponível em: http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/02/eleicao-da-mesa-diretora-movimenta-a-camara-dos-deputados-no-primeiro-dia. Acessado em: 05/03/2018.

RIIGIKOGU (Página do Parlamento da Estônia). Board of the Riigikogu. Disponível em: https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/composition/board-riigikogu/. Acessado em: 13/01/2018.

RODRIGUES, Valeria. **João Herrmann**. Perfis Parlamentares n. 63, 2012.

ROSENTHAL, Alan. **State Legislative Development**: Observations from Three Perspectives. Legislative Studies Quaterly, Vol. 21, No. 2, pp.169-198, May, 1996.

ROSSI, Martín A. **The Causes of Political Dynasties in Democratic Countries**. Manuscrito não publicado. Universidad de San Andres, 2009. Disponível em: http://economia.uniandes.edu.co/content/.../29957/.../Political_Dynasties_Rossi.Pdf Acessado em 11/08/2015.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O Contrato Social**. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo, Abril Cultural (Coleção Os Pensadores), 1983. [Livro 1; Livro 2, capítulos I a IV, VI e VII; Livro 3, capítulos I a VI; XV a XVII: Livro 4, capítulo I]

SALOMÃO, Lucas. Parentes de políticos são pelo menos 16% dos deputados federais eleitos. **G1** – Portal de Notícias. Publicado em 07/10/2014. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/10/parentes-de-politicos-sao-pelo-menos-16-dos-deputados-federais-eleitos.html. Acessado em 05/02/2018.

SAMUELS, David. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. New York, Cambridge University Press, 2003.

SANSON, César. Ministro das Cidades Descende de Oligarquia Paraibana. **Instituto Humanitas**, Unisinos. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/506639-ministro-das-cidades-descende-de-oligarquia-da-paraiba. Acessado em 15/09/2017.

SANTOS, Fabiano. Recruitment and Retention of Legislators in Brasil. Legislative Studies Quaterly, Vol. 24, No. 2, pp.209-237, May, 1999.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão**. Dados, Rio de Janeiro , v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002 .

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano; e RENNÓ, Lucio. **The Selection of Committee Leadership in The Brazilian Chamber of Deputies**. The Journal of Legislative Studies, Vol. 10, No.1, pp.50-70, 2004.

SANTOS, Fabiano. **Câmara dos Deputados e a estrutura de oportunidades políticas no Brasil**: alguns apontamentos acerca das eleições de 2010. Cadernos Aslegis, 40, 2010.

SARDINHA, Edson. A incrível bancada dos parentes na Câmara. Site **Congresso em Foco**. Publicado em: 08/08/2017. Disponível em: http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-incrivel-bancada-dos-parentes-na-camara/ Acessado em: 25/02/2018.

SARDINHA, Edson. A incrível bancada dos parentes no Senado. Site **Congresso em Foco**. Publicado em: 07/08/2017 (2017a). Disponível em: http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-incrivel-bancada-dos-parentes-no-senado/ Acessado em: 25/02/2018.

SARDINHA, Edson. De pai para filho, as “capitanias hereditárias” do Congresso. Site **Congresso em Foco**. Publicado em: 13/08/2017 (2017b). Disponível em:

http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/de-pai-para-filho-as-%E2%80%9Ccapitanias-hereditarias%E2%80%9D-do-congresso/ Acessado em: 25/02/2018.

SARDINHA, Edson. Mais de 30 famílias têm mais de um representante no Congresso; veja quais são elas. Site **Congresso em Foco**. Publicado em 13/08/2017 (2017c). Disponível em: http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/mais-de-30-familias-tem-mais-de-um-representante-no-congresso-veja-quais-sao-elas/ Acessado em: 25/02/2018.

SARDINHA, Edson e Renata Camargo. Dois terços dos senadores têm parentes na política. Site **Congresso em Foco**. Publicado em 07/04/2011. Disponível em: http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/dois-tercos-dos-senadores-tem-parentes-na-politica/ Acessado em: 25/02/2018.

SARDINHA, Edson e Renata Camargo. Quase 300 deputados têm parente na política. Site **Congresso em Foco**. Publicado em 11/04/2011 (2011a). Disponível em: http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/quase-300-deputados-tem-parente-na-politica/ Acessado em: 25/02/2018.

SCARTASCINI, Carlos e TOMMASI, Mariano. **The Making of Policy**: Institutional or Not? American Journal of Political Science, v.56, n.4, 2012, pp.787-801.

SCHLESINGER, Joseph A. **Ambition and Politics**: Political Careers in the United States. Chicago: Randy McNally, 1966.

SCHREIBER, Mariana. PSB vai para oposição a Temer e foca em aprovar PEC das diretas. BBC Brasil. Publicado em: 20/05/2017. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39988334. Acessado: 27/03/2018.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961, 512pp.

SEARING, Donald D. **The Comparative Study of Elite Socialization**. Comparative Political Studies. v.1, Issue 4, 1969, pp. 471 – 500.

SHEPSLE, Kenneth A. **Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models**. American Journal of Political Science, n.23, 1979, p.27-59.

SHEPSLE, Kenneth A. **Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions**. St. Louis: Washington University, Jul., 1983.

SHIBAKOVSKI, Goran. **The Comparative Approach Research of Parliamentary Elite**: The Macedonian Parliamentary Elite 1991-2011. Editorial Committee, 2014, pp.7.

SILVA, Glauco Peres. **Uma Avaliação Empírica da Competição Eleitoral para a Câmara Federal no Brasil**, Campinas, Opinião Pública, v.19, n.2, 2013.

SILVA JÚNIOR, José Alexandre. e FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. **Marolas e Tsunamis?** – O Impacto das Ondas de Renovação Sobre a Profissionalização dos Deputados Federais (1999-2003). Ver. Sociol. Polít., Curitiba, v.20, n.42, p.199-212, 2012.

SILVA NETO, Casimiro Pedro da. **A construção da democracia**: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das Assembléias Nacionais Constituintes do Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Série temas do interesse do Legislativo nº 5, 2003. 751 p.

SILVEIRA, Daniel. Brasil tem mais de 207 milhões de habitantes, segundo IBGE. **G1** – Portal de Notícias. Publicado em 30/08/2017. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-tem-mais-de-207-milhoes-de-habitantes-segundo-ibge.ghtml. Acessado em 28/01/2018.

SIMONI JÚNIOR, Sérgio; MUCINHATO, Rafael e MINGARDI, Lucas. **O Perfil Biográfico do "Alto Clero" da Câmara dos Deputados no Brasil (1995-2010)**. I Seminário Internacional de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto alegre, 2015.

SONTAG, Ricardo. **Triatoma baccalaureatus**: sobre a crise do bacharelismo na Primeira República. Espaço Jurídico, Joaçaba, v. 9, n. 1, p. 67-78, jan./jun. 2008.

SOUZA, Murilo. Cunha renuncia à presidência da Câmara. **Agência Câmara Notícias**. Publicado em: 07/07/2016. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/512039-CUNHA-RENUNCIA-A-PRESIDENCIA-DA-CAMARA.html. Acessado em: 08/03/2018.

STRØM, Kaare. **Rules, Reasons and Routines**: Legislative Roles in Parliamentary Democracies. Journal of Legislative Studies, 3, pp155-173, 1997.

TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. **Gender and Legislatures**. In: MARTIN, Shane, Thomas Saalfeld e Kaare Strøm. The Oxford Handbook of Legislative Studies. Oxford: Oxford University Press, 2014, p.250-266.

THAMES, Frank C. **Party System Institutionalization and the Institutionalization of Legislatures**. Annual Metting of the American Political Science Association, New Orleans, 2012, 24pp.

TSEBELIS, George. **Nested Games**. Rational Choice in Comparative Politics, Berkeley, CA: University of California Press, 1990.

TSEBELIS, George. **Veto players and institutional analysis**. Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 13, No. 4, October 2000, pp.441–474.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. Página dos Comitês. Disponível em: https://www.house.gov/committees. Acessado em 05/03/2018.

UNZUÉ, Martín. **A Universidade na Trajetória dos Parlamentares Brasileiros**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº8. Brasília, maio-agosto de 2012, pp.13-46.

VERZICHELLI, Luca. **Elite network Analysis and Elite Patterns of Careers**. IntUne project. WP 10, 18 months, University of Siena (ITA), Oct., 2007.

VIANNA, Luiz Werneck. Moderno São Paulo e a política nacional. **Valor Econômico**, publicado em 31/05/2010. Disponível em: http://www.valoronline.com.br/?impresso/politica/99/6296330/moderno-sao-paulo-e--a-politica-nacional. Acessado em: 23/03/2017.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **Poderes e atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo**. Dissertação de Mestrado, Iuperj/Câmara dos Deputados, Brasília, 2009, 96pp. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10253#

VITAL, Antonio. Continua impasse sobre liderança do PMDB. **Agência Câmara Notícias**. Publicado em: 17/02/2005. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/327121--CONTINUA-IMPASSE-SOBRE-LIDERANCA-DO-PMDB-(-0252).html Acessado em: 13/03/2018.

YOUNG, Garry, and Valerie Heitshusen. **Party and the Dynamics of Congressional Committee Composition in the US House, 1947-96**. *British Journal of Political Science*, vol.33, no.4, 2003, pp. 659–679.

ZITTEL, Thomas. **Legislators and their Representation Roles**: Strategic Choices or Habits of the Heart? Paper prepared for the 2009 Annual Metting and Exhibition of the American Association of Political Science, Toronto (CAN), Jun., 2009.

ZWEIGENHAFT, Richard L. **Diversity in the United States Power Elite**. JIMI/RIMI Vol.2 No.2, pp.267-281, Spring, 2001.

APÊNDICE A – Questões metodológicas

Ao longo do levantamento dos dados referentes aos deputados federais, realizado com base nas questões apresentadas no Anexo C e com resultados organizados conforme explicado no Anexo B, surgiram algumas questões. A primeira questão encontrada se refere às incorreções encontradas em todas as fontes pesquisadas para o levantamento, tendo havido casos em que a página do deputado na Câmara, a página do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) indicaram, cada uma delas, uma informação diferente. De um modo geral, contudo, a página do CPDOC se mostrou mais confiável para informações bibliográficas que as outras duas fontes primárias, ainda que também apresentando falhas, como quando, por exemplo, apontou que o deputado Manuel Viana (PMDB-CE) teria ocupado a presidência da Comissão de Saúde em 1986, fato ausente da página sobre o deputado no site da Câmara. Ao conferir a tramitação de um projeto de lei da época (PL 4941/84), pôde-se averiguar que, em 1986, Viana relatou a proposta acima citada na comissão. Ainda que o regimento interno atual (1989, Art. 41, parágrafo único) autorize o presidente de comissão a

atuar como relator, o parecer de Viana esclarece que a função naquele ano foi exercida pelo deputado Carlos Sant'anna (PMDB-BA). Um segundo exemplo prático de incorreção encontrado foi o ano de nascimento do ex-deputado Mendes Ribeiro (PMDB-RS), pai de outro parlamentar com o mesmo nome, que seria 1919 segundo o CPDOC, tendo sido na verdade 1929, conforme a Câmara e os diversos obituários publicados em jornais, em 1999, os quais apontaram a idade de seu falecimento como tendo sido aos 70 anos.

Mais comuns, no entanto, foram erros cometidos provavelmente pelos próprios funcionários da Câmara lotados nos gabinetes dos deputados. Um exemplo disso está na data de nascimento do ex-deputado e atual presidente do PDT, Carlos Lupi (RJ). Pela página da Câmara, ele teria nascido em 23 de março de 1960, enquanto pela página do CPDOC e no próprio site do PDT o nascimento dele ocorreu em 16 de março de 1957. Igualmente comuns foram os casos de gabinetes de parlamentares que apontam o político como tendo titulações que se mostraram incorretas ou impossíveis de serem confirmadas. Um exemplo dessa questão foi o caso da ex-deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ). De acordo com o seu perfil na página da Câmara, ela concluiu três pós-graduações, sem que a informação, no caso dela, tenha sido acompanhada de qualquer outro dado relativo a anos ou instituições. Enquanto isso, nenhuma outra fonte oficial traz informação a respeito e o verbete sobre ela do CPDOC informa que houve uma pós-graduação iniciada em Paris, mas sem conclusão, devido à eleição de Sandra para a Câmara Municipal do Rio, em 1954. Em casos como esse em que a confirmação da conclusão da titulação não foi possível, optou-se por classificar o deputado ou ex-deputado no nível de titulação comprovável, ainda que ele seja inferior ao declarado. Do mesmo modo, em casos de deputados integrantes de entidades religiosas que declaram nível superior ou pós-graduações em teologia ou filosofia, obtidos em instituições religiosas, procurou-se, sempre que possível averiguar se a instituições, quando nominadas, são reconhecidas pelo Governo Federal ou se o título é de caráter apenas simbólico[90].

Houve também casos de omissões, provavelmente por cada uma das bases utilizadas possuir um foco próprio. O verbete do CPDOC sobre o deputado Aloízio Santos (PSDB-ES), por exemplo, ignora o fato de o parlamentar ter renunciado ao mandato em 1993 para assumir a prefeitura de Cariacica (ES), conforme presente na biografia dele na página da Câmara. Cabe ressaltar, no entanto, que casos como os exemplos acima citados são na verdade exceções. Na maioria dos casos, as diferentes fontes aqui usadas apresentaram informações idênticas,

[90] Ainda que tenha havido casos de pedidos de reconhecimento a posteriori, após o Ministério da Educação passar a reconhecer esse tipo de curso, tendo alguns deles sido exitosos.

funcionando, desse modo, os diferentes bancos de dados como fontes complementares mais do que conflitantes.

Utilizando as mesmas fontes deste trabalho (Câmara dos Deputados, CPDOC-FGV, e TSE), Oliveira (2009, p.50-2) encontrou problemas semelhantes aos aqui relatados na elaboração do banco de dados de sua tese. Segundo a autora, uma questão metodológica surgiu do fato de que neste modelo de análise "os dados usados para descrever um fenômeno coletivo são substanciados por informações relativas aos indivíduos – informações muitas vezes incompletas e nem sempre fidedignas". Ela acrescenta que a forma encontrada para contornar essas limitações foi utilizar mais de uma fonte de informação, prática igualmente adotada para este estudo.

Além das fontes tradicionais (páginas de Câmara, TSE e CPDOC/FGV), foram utilizadas também páginas noticiosas de portais nacionais e jornais de grande circulação para complementar dados que eventualmente não foram encontrados em nenhuma das fontes acima citadas. Ainda que não se tratem de fontes oficiais ou acadêmicas, tomou-se o cuidado de aproveitar informações de páginas com reputação de checagem das informações publicadas. Assim, a página do Portal UOL se mostrou útil para a pesquisa de informações eleitorais referentes, sobretudo, aos pleitos de 1998 e 2002, eleições nas quais as informações disponíveis por meio eletrônico no site do TSE são especialmente escassas. Ao mesmo tempo, da página na internet Congresso em Foco foram aproveitadas pesquisas realizadas sobre o parentesco entre políticos. Pesquisas semelhantes também foram realizadas pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), ainda que menos abrangentes, mas igualmente úteis a este estudo. É preciso ressaltar que também essas fontes não se mostraram impecáveis, tendo-se buscado, apesar das limitações de um trabalho acadêmico individual, checar também eventuais incorreções, como no caso de Mário Abrahão, vice-prefeito de Presidente Figueiredo (AM) e primo do deputado Hissa Abraão (AM), que erroneamente figurava na lista do Congresso em Foco como se chamando "Marcos Abrahão"[91].

[91] Fonte: http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-incrivel-bancada-dos-parentes-na-camara/. Acessado em: 10/08/2017.

APÊNDICE B – Exemplo da Cartela de coleta de dados sobre deputados

Cartela de coleta de dados sobre deputados

NOME:

GÊNERO:	ELEITO:
ESTADO CIVIL:	QUANDO:
MINORIA:	SECRETÁRIO:
QUAL:	ESTADUAL OU DE CAPITAL:
ANO DE NASCIMENTO:	QUANDO:
IDADE 1ª POSSE NA CD:	PASTA:
TOTAL MANDATOS EM 2015:	
ESTADO:	CONCORREU A GOV:
PARTIDO:	QUANDO:
TROCOU PARTIDO:	ELEITO:
PARA QUAIS:	QUANDO:
	MINISTRO:
NATURALIDADE:	DE QUE:

É CAPITAL (C), CIDADE GRANDE (G)[92] OU INTERIOR (I): NASCEU NA UF REPRESENTADA: DE ONDE SE NÃO: NÍVEL EDUCACIONAL: INSTITUIÇÃO FINAL PÚBLICA (U), PRIVADA (R) OU EXTERIOR (E): CURSO FORMAÇÃO: OUTRAS PROFISSÕES DECLARADAS: ATIVIDADE DE CLASSE: QUAL: QUANDO: IDADE 1ª FILIAÇÃO PARTIDO.: IDADE 1ª FUNÇÃO POLÍTICA: QUAL CARGO: IDADE 1ª ELEIÇÃO: VENCEU: CONCORREU A PREF. QUANDO: DE ONDE:	QUANDO: BANCADA TEMÁTICA: QUAIS: ERA GOV. EM 2001 E EM 2003: OCUPOU FUNÇÃO DE PODER NA CD: IDADE DA PRIMEIRA: QUANDO: PRES. DE COMISSÃO: QUAIS: QUANDO: LÍDER: DO QUE: QUANDO: MESA: CARGO: QUANDO: INTEGROU LISTA CABEÇAS CN: ANOS: QUALI. ATRIBUÍDA: REFERÊNCIA ALGUMA ÁREA: QUAL:

"É HERDEIRO DE ALGUÉM"?[93]:	"HERDEIROS POLÍTICOS"?[94]:

OBS.:

[92] Considera-se aqui como cidade média aquela em que houve segundo turno em 2012.
[93] Entram aqui: pais, avós, irmãos, bisavós e tios, além de respectivos cônjuges
[94] Entram aqui: filhos, netos, bisnetos e também sobrinhos, além de cônjuges

APÊNDICE C – Membros da Mesa Diretora desde 1956

Data da eleição [95]	Presidente	1º Vice-Presidente	2º Vice-Presidente	1º Secretário	2º Secretário	3º Secretário	4º Secretário
11/03/56	Ulysses Silveira Guimarães[96]	Flores Da Cunha	Godoi Ilha	Divonsir Borba Cortes	Leonardo Barbieri	José Esteves Rodrigues	Aurélio Viana
11/03/57	-	-	-	WILSON FADUL	Nicanor De Faria E Silva	Rocha Loures	Miguel Leuzzi
11/03/58	Ranieri Mazzilli	-	-	JOSE BONIFAC 10 Lafayette	Broca F Ilho	Armando Leite Rollemberg	Pedro Braga
3/02/59	-	Sérgio Nunes de	Nesto R Jost	-	Neiva Moreira [97]	-	Ary Bôto Pitombo

[95] Fonte: BRASIL, 1983
[96] Participou da 49ª Legislatura, a primeira abrangida pela tese.
[97] Integrou a 50ª, 51ª e 52ª Legislaturas.

		Magalhães					
11/03/60	-	-	-	-	-	-	-
13/03/61	-	-	Clello LEMOS	-	Alfredo Nasser	Breno Dhalia Da Silveira	Antonio Baby
12/03/62	-	OSWALDO Cavalcanti Da Costa LIMA FILHO	-	-	Wi Lson De Medeiros Calmon	Geraldo De Azevedo Guedes	-
3/02/63	-	Clovis Coutinho da Mota	Cid Rojas América De Carvalho[98]	-	Henrique De La Rocque	Aniz Badra	Pau Lo Mincaron E
11/03/64	-	Afonso Celso	Lenoir Vargas	-	-	-	Clay Hardman De Araújo/Ruben Bento Alves[99]
Início Do Regime Militar							
24/02/65	Bi Lac Pereira Pi Nto	Batista Ramos	Mario Gomes	Nilo De Sousa Coelho	- (La Rocque)	Emílio Hoffmann Gomes	Noguei Ra De Rezende
2/03/66	Adauto Lúcio Cardoso[100]	-[101]	José Bonifácio L.	-	-	ANIZ BADRA	Ary Rodrigues Alcântara
3/02/67	Batista Ramos	José Bonifácio L.	Getúlio Barbosa De Moura	Henrique De La Rocque	M I Lton Reis	Aroldo Carneiro De	Ary Rodrigue

[98] Integrou a 49ª Legislatura.
[99] Clay Araújo foi cassado em 12/05/64, tendo Alves sido eleito, em 19/06/64. para ocupar a vaga (BRASIL, 1983, p.378).
[100] Renunciou à Presidência em 28/11/66, após a invasão do Congresso por tropas militares.
[101] Substituiu o presidente após a renúncia acima citada.

						Carvalho	s Alcantara
23/02/68	José Bonifácio	Acioll Rodrigues Da Costa Filho	Matheus José Schmidt[102] [103]	-	-[104]	-	-
30/03/70[105]	Geraldo Freire	Dani El Agostinho Faraco	Padre José De Sousa Nobre	Lacorte Vitale	Thales Bezerra De Albuquerque Ramalho	Raimundo De Sousa Brito	Emíllo Hoffmann Gomes
3/02/72 [106]	Pereira Lopes	Luiz Carlos Leal Braga	Reynaldo Gomes Sant'ana	Elias De Sousa Carmo	Paes De Andrade [107]	Amaral De Sousa	Alípio Ayres De Carvalho
28/02/74	Flavio Portela Marcílio	Ade Rbal De Araújo Ju Rema	Fernando da Gama	Dayl Do Carmo Guimarães de Almeida	Petronio Ramos Figueiredo	José Ca Rlos Da Fonseca	Dib Cherem
2/02/76	Célio De Oliveira Borja	Herbe Rt Victor Levy	Alencar Furtado	Odulfo Vieira Domingues	Henrique Eduardo Lyra Alves[108]	Pinheiro Machado	L~O Mello Simoes
28/02/78	Marco Antônio De Oliveira Maciel	João Cândido L1nhares	Adhemar Santillo	Djalma Alves Bessa	Jade R Fontenelle Barbalho [109]	João Clímaco	Jos~ De Camargo

[102] Cassado em 30/12/68 (BRASIL, 1983, p. 384).
[103] Integrou a 50ª Legislatura.
[104] Cassado em 17/01/69 (BRASIL, 1983, p. 384).
[105] Não houve eleição em 1969, ano em que o Congresso permaneceu de recesso até 22/10/69 (BRASIL, 1983, p. 385).
[106] Com a Emenda à Constituição nº 1/69 à Constituição de 1967 e pelo Regimento Interno de 1972 os mandatos da Mesa Diretora passam a ter duração de dois anos sem reeleição (BRASIL, 1983, p.387).
[107] Integrou a 50ª Legislatura.
[108] Integrou até a 54ª Legislatura.
[109] Integrou a 52ª e a 53ª Legislaturas.

2/02/80	Flavio Portela Marcílio	Homero Santos	Renato Mário De Avelar Azeredo	Wilson Leite Braga	Epitácio Cafeteira	Ary Kffuri	Walmor Paulo De Luca
26/02/82	Nelson Marchezan	Haroldo Sanford	Freitas Nobre	Furtado Leite	Carlos Wilson	José De Camargo	Paes De Andrade
2/02/83	Flávio Porteia Marcílio	Paulino Cícero De Vasconcellos	Walber Sousa Guimarães	Fernando Soares Lyra	Ary Kffuri	Francisco José Ferreira Studart	Amaury Müller
28/02/85	Ulysses Silveira Guimarães	Humberto Guimarães Souto	Carlos Wilson	Haroldo Sanford	Leur Antonio De Britto Lomanto	Epitácio Cafeteira	José Frejat
2/02/87	Ulysses Silveira Guimarães	Homero Santos	Paulo Mincarone	Paes De Andrade	Albérico Cordeiro	Heráclito De Sousa Fortes	Cunha Bueno
Mesas Diretoras Posteriores À Constituinte De 1988							
15/02/89	Paes De Andrade	Inocêncio Gomes De Oliveira	Wilson De Queiroz Campos	Luiz Henrique Da Silveira	Edme Tavares	Carlos Alberto Cotta	Ruberval Francisco Pilotto
2/02/91	Ibsen Valls Pinheiro	Genésio Bernardino	Waldir Pires	Inocêncio Gomes De Oliveira	Etevaldo Nogueira	Cunha Bueno	Max Rosenmann
2/02/93	Inocêncio Gomes De Oliveira	Adylson Martins Motia	Fernando Soares Lyra	Wilson De Queiroz Campos	Cardoso Alves	Aécio Neves	B. Sá
95	Luís Eduardo Magalhães	Ronaldo Perim	Beto Mansur	-	Leopoldo Bessone	Benedito Domingos	João Henrique

5/02/97[110]	Michel Temer	Heráclito Fortes	Severino Cavalcanti	Ubiratan Aguiar	Nelson Trad	Paulo Paim	Efraim Morais
2/02/99[111]	-	-	-	-	-	Jaques Wagner	-
14 E 15/02/01[112]	Aécio Neves	Efraim Morais	Barbosa Neto	Severino Cavalcanti	Nilton Capixaba	Paulo Rocha	Ciro Nogueira
2/02/03[113]	João Paulo Cunha	Inocêncio Oliveira	Luiz Piauhylino	Geddel Vieira Lima	Severino Cavalcanti	Nilton Capixaba	Ciro Nogueira
14 E 15/02/05[114]	Severino Cavalcanti	Thomaz Nonô	Ciro Nogueira	Inocêncio Oliveira	Nilton Capixaba	Eduardo Gomes	João Caldas
1º/02/07[115]	Arlindo Chinaglia	Nárcio Rodrigues	Inocêncioolliveira	Osmar Serraglio	Ciro Nogueira	Waldemir Moka	José Carlos Machado
2/02/09[116]	Michel Temer	Marco Maia	Edmar Moreira/ ACM Neto	Rafael Guerra	Inocêncio Oliveira	Odair Cunha	Nelson Marquezelli
1º/02/11[117]	Marco Maia	Rose De Freitas	Eduardo Da Fonte	Eduardo Gomes	Jorge Tadeu Mudalen	Inocêncio Oliveira	Júlio Delgado
4/2/13[118]	Henrique Eduardo Alves	André Vargas/ Arlindo Chinaglia	Fábio Faria	Marcio Bittar	Simão Sessim	Mauríci o Quintella Lessa	Biffi

[110] Diário da Câmara dos Deputados, 6/2/97, p.03919-03921
[111] Diário da Câmara dos Deputados, 3/2/99, p.05162.
[112] Jornal da Câmara dos dias 15 e 16/02/01.
[113] Jornal da Câmara de 2/2/03.
[114] Jornal da Câmara dos dias 16 e 17/02/05.
[115] Jornal da Câmara de 2/2/07.
[116] Jornal da Câmara de 3/2/09.
[117] Jornal da Câmara de 2/2/11.
[118] Jornal da Câmara de 5/2/13.

1º/2/15 [119]	Eduardo Cunha/ Rodrigo Maia[120]	Waldir Maranhão	Giacobo	Beto Mansur	Felipe Bornier	Mara Gabrilli	Alex Canziani
2/2/17 [121]	Rodrigo Maia	Fábio Ramalho	André Fufuca	Giacobo	Mariana Carvalho	JHC	Rômulo Gouveia

ANEXO A – Competências dos membros da Mesa Diretora desde 2013

ATO DA MESA Nº 95, DE 11/04/2013

Fixa a competência dos membros da Mesa Diretora.

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, com fundamento no art. 14, § 6º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, resolve:

Art. 1º Compete aos membros da Mesa Diretora, dentre outras atribuições:

I - Presidente:

[119] Fonte: Agência Câmara. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/481104-EDUARDO-CUNHA-E-ELEITO-PRESIDENTE-DA-CAMARA-DOS-DEPUTADOS.html

[120] Fonte: Agência Câmara. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/512462-RODRIGO-MAIA-E-ELEITO-PRESIDENTE-DA-CAMARA-DOS-DEPUTADOS.html

[121] Fonte: Agência Câmara. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/mesa/presidencia/noticias/rodrigo-maia-e-reeleito-presidente-da-camara-dos-deputados

a) supervisionar os trabalhos e a manutenção da ordem;

b) distribuir matérias e assuntos gerais;

II - Primeiro-Vice-Presidente:

a) analisar os requerimentos de informação às autoridades, preliminarmente à deliberação da Mesa Diretora da Casa, proferindo parecer opinativo sobre seu encaminhamento;

b) analisar e proferir parecer sobre outras matérias que lhe forem distribuídas;

III - Segundo-Vice-Presidente:

a) analisar os requerimentos de reembolso de despesas médico-hospitalares decorrentes de assistência médica ou cirúrgica, prestada à pessoa do deputado federal, preliminarmente à deliberação da Mesa Diretora da Casa, proferindo parecer opinativo;

b) gerir o fomento da interação institucional entre a Câmara dos Deputados e os órgãos do Poder Legislativo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (interação legislativa), com vistas a desenvolver sistematicamente a ação legislativa, tendo como adjunto o Quarto-Suplente da Mesa Diretora;

c) analisar e proferir parecer sobre outras matérias que lhe forem distribuídas;

IV - Primeiro-Secretário: superintender os serviços administrativos da Câmara dos Deputados;

V - Segundo-Secretário;

a) exercer as atribuições de Secretário da Ordem do Congresso Nacional;

b) representar a Câmara dos Deputados em suas relações com as Embaixadas;

c) supervisionar o programa de estágio universitário;

d) supervisionar o serviço de apoio aos parlamentares quanto à emissão de passaporte;

e) gerenciar os serviços necessários à concessão do Prêmio "Dr. Pinotti-Hospital Amigo da Mulher", definir as características do diploma e assiná-lo, junto com o Presidente da Câmara dos Deputados;

f) gerenciar os serviços referentes à medalha "Mérito Legislativo Câmara dos Deputados";

g) superintender as ações e campanhas da Câmara dos Deputados nos perfis institucionais em redes sociais, em especial aquelas desenvolvidas nas contas corporativas; (Alínea acrescida pelo Ato da Mesa nº 204, de 23/10/2017)

VI - Terceiro-Secretário:

a) examinar, preliminarmente à decisão da Mesa Diretora, os requerimentos de Deputados sobre licença e justificação de faltas;

b) autorizar, previamente ao afastamento do Deputado, o uso da cota parlamentar para o reembolso das despesas com passagem aéreas, cumprida as formalidades previstas no art. 228 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados;

VII - Quarto-Secretário:

a) supervisionar o sistema habitacional da Câmara dos Deputados;

b) distribuir as unidades residenciais a Deputados;

c) propor à Mesa Diretora a compra, venda, construção e locação de imóveis; e

d) encaminhar à Diretoria-Geral concessão de auxílio-moradia aos Deputados que não residam em imóveis funcionais.

Parágrafo único. Para o fomento da interação legislativa, previsto no inciso III deste artigo, a Câmara dos Deputados colocará à disposição do Segundo-Vice-Presidente todos os recursos necessários, especialmente os do Centro de Informática, da Secretaria de Comunicação Social, dos órgãos de assessoramento institucional e da Diretoria Legislativa.

Art. 2º Este Ato entra em vigor na data de sua publicação

Art. 3º Ficam revogados os Atos da Mesa nºs. 66, de 1993, 84, de 2001, e 72, de 2013.

Sala de Reuniões, em 11 de abril de 2013.

HENRIQUE EDUARDO ALVES

Presidente

ATO DA MESA - ref. competências dos membros da Mesa Diretora

A Mesa Diretora, em reunião realizada no dia 26 de fevereiro do corrente, resolveu baixar o Ato da Mesa n° 95, de 2013, que "fixa a competência dos membros da Mesa Diretora".

Participaram da votação os Senhores Deputados:

Henrique Eduardo Alves, Presidente; André Vargas, Primeiro Vice-Presidente; Fábio Faria, Segundo Vice-Presidente; Márcio Bittar, Primeiro Secretário; Simão Sessim, Segundo Secretário; Maurício Quintella Lessa, Terceiro Secretário; e Biffi, Quarto Secretário.

Sala de Reuniões, em 11 de abril de 2013.

HENRIQUE EDUARDO ALVES

Presidente