



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

**Carolina Lopes Teixeira**

**CARREIRA POLÍTICA E LIDERANÇA:**  
GANHOS DO CARGO DE LÍDER PARA A TRAJETÓRIA POLÍTICA DO  
PARLAMENTAR

Brasília  
**2018**

**Carolina Lopes Teixeira**

**CARREIRA POLÍTICA E LIDERANÇA:**

**GANHOS DO CARGO DE LÍDER PARA A TRAJETÓRIA POLÍTICA DO  
PARLAMENTAR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Giovana Dal Bianco Perlin

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2018

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Teixeira, Carolina Lopes.

Carreira política e liderança [manuscrito] : ganhos do cargo de líder para a trajetória política do parlamentar / Carolina Lopes Teixeira. -- 2018.

66 f.

Orientadora: Giovana Dal Bianco Perlin.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2018.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Liderança política, Brasil. 3. Reeleição, Brasil. 4. Representação política, Brasil. 5. Político, Brasil. 6. Parlamentar, Brasil. I. Título.

CDU 32:316.46(81)



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento  
Programa de Pós-Graduação  
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

---

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Título:** CARREIRA POLÍTICA E LIDERANÇA: ganhos do cargo de Líder para a trajetória política do Parlamentar

**Autor (a):** Carolina Lopes Teixeira

**Área de concentração:** Poder Legislativo

**Linha de pesquisa:** Processos Políticos do Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em 22 de novembro de 2018.

---

**Prof. Dr<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Giovana Dal Bianco Perlin**  
Presidente da Banca - Câmara dos Deputados

---

**Prof. Dr. Prof. Dr. André Rehbein Sathler Guimarães**  
Membro - Câmara dos Deputados

---

**Prof. Dr. Prof. Dr. Nivaldo Adão Ferreira Junior**  
Membro - Câmara dos Deputados

Dedico esse trabalho à minha amada avó Nenzica, com quem, enquanto escrevia essas linhas, passei muitas noites no hospital, mas ao lado de quem agora passo dias especialmente felizes em família. Cada dia ao seu lado é motivo de muita gratidão, vizinha!

## **Agradecimentos**

Agradeço ao Deus Vivo, por tantas bênçãos e misericórdia sem medida sobre a minha vida.

Agradeço à minha amada mãe Lelé, que me ensinou tudo o que sei e a quem sou eternamente grata.

Agradeço ao meu marido Babinho, por ser a paixão e o amor da minha vida, com que eu sempre sonhei.

Agradeço à família Lopes, meu porto seguro, pelo apoio, amor e companheirismo.

Agradeço à minha orientadora Giovana Perlin, pela dedicação, competência e amizade durante este período juntas.

Agradeço ao amigo Nivaldo Ferreira, pela paciência e dicas e contribuições valiosas.

Agradeço ao Professor Marciano, pela paciência e disposição em ajudar sempre.

## Resumo

A pesquisa discute a influência do cargo de líder na trajetória política do parlamentar. Para tanto, o estudo parte de breve revisão da literatura acerca da teoria da escolha racional; racionalidade e carreira política; profissionalização da carreira e reeleição; representação política e liderança partidária. A metodologia está dividida em três partes: a) análise da quantidade de votos recebida pelos deputados na 53ª e 54ª legislaturas, comparando-se líderes e não líderes; b) investigação da trajetória parlamentar posterior dos deputados que exerceram a liderança na 52ª, 53ª e 54ª legislaturas; e c) exame da trajetória política anterior dos indivíduos que ocuparam o cargo de ministro de estado entre 2003 e 2018. O estudo concluiu que a) o fato de ter sido líder não influenciou na quantidade de votos recebida na eleição seguinte; b) deputados que foram líderes possuíram taxa de sucesso na reeleição expressivamente maior do que a média geral e, entre aqueles que não tentaram a reeleição, a maior parte deles se candidatou para cargos de hierarquia superior e foi bem sucedida; c) 45% dos indivíduos que ocuparam o cargo de ministro de estado haviam sido deputados anteriormente e, entre eles, um terço havia ocupado o cargo de líder de bancada na Casa.

**Palavras-Chave:** Líderes. Lideranças. Reeleição. Trajetória Parlamentar. Profissionalização da Carreira Política. Poder Legislativo.

## **Abstract**

This dissertation studies the influence of the leadership in the political career of the congressional representatives. To do so, the literature review discusses briefly about rational choice theory, rationality and political career, career professionalization and reelection; political representation and leadership. The methodology is divided into three parts: a) analysis of the quantity of votes received by the deputies on the 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislatures; b) exam of the political career of the deputies after being a party leader on the 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> and 54<sup>a</sup> legislatures; c) research of the previous political career of the individuals who were ministers of state between 2003 and 2018. The study concluded that a) the fact of being a party leader did not influence on the quantity of votes received on the next election; b) deputies who were leaders got a higher successful reelection rate when compared to the general rate and, between those leaders who did not try reelection, most of them applied to higher positions and got elected; c) 45% of the individuals who were ministers of state had been deputies previously and, among those, a third had been party leaders on the Chamber of Deputies.

**Keywords:** Leaders. Leadership. Political Career. Legislative Power



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura da carreira política no Brasil .....	17
Figura 2 - Porcentagem de deputados novatos a cada legislatura .....	21
Figura 3- Porcentagem de votos no estado para líderes e não líderes nas eleições de 2006 e de 2010. ....	47
Figura 4 - Porcentagem de votos no estado para líderes e não líderes nas eleições de 2010 e de 2014. ....	48
Figura 5 - Deputados que foram líderes na 52ª legislatura e que não tentaram a reeleição na eleição seguinte.....	50
Figura 6 - Deputados que foram líderes na 52ª legislatura, e que tentaram ou não a reeleição na eleição seguinte.....	50
Figura 7 - Deputados que foram líderes na 53ª legislatura e que tentaram ou não a reeleição, na eleição seguinte.....	51
Figura 8 - Deputados que foram líderes na 54ª legislatura e que tentaram ou não a reeleição na eleição seguinte.....	52

## LISTA DE QUADRO E TABELAS

Tabela 1 - Taxa de renovação na Câmara dos Deputados .....	21
Tabela 2 - Profissão dos candidatos e eleitos para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2006. ....	23
Tabela 3 - Ocupação por resultado eleitoral na disputa para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2010.....	23
Tabela 4 - Ocupação "político" desagregada por resultado eleitoral na disputa para a Câmara dos Deputados (2010).....	24
Tabela 5 - Trajetória parlamentar progressiva de senadores e deputados federais.....	25
Tabela 6 - Comissões temporárias na Câmara dos Deputados entre a 52ª e a 55ª legislaturas. ....	32
Tabela 7 - Projetos de lei aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados conforme o regime de tramitação, na 52ª legislatura. ....	34
Tabela 8 - Número de reuniões do Colégio de Líderes por período e por Presidente da Câmara dos Deputados. ....	36
Tabela 9 - Resultados da ANOVA para a 53ª legislatura.....	46
Tabela 10 - Resultados da ANOVA para a 54ª legislatura.....	48
Quadro 1 - Indivíduos que ocuparam o cargo de ministro de estado em mais de uma pasta, de 2003 a maio de 2018.....	55
Tabela 11 - Taxas de reeleição nas 52ª, 53ª e 54ª legislaturas para líderes e taxa geral.....	59

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1. RACIONALIDADE E TRAJETÓRIA POLÍTICA.....</b>	<b>14</b>
1.1 Teoria da escolha racional .....	14
1.2. Racionalidade e carreira política .....	16
1.3 Profissionalização da carreira política e reeleição.....	20
<b>2. CARREIRA POLÍTICA E LIDERANÇA PARTIDÁRIA .....</b>	<b>26</b>
2.1. Representação política e eleição proporcional na Câmara dos Deputados .....	26
2.2.Liderança partidária.....	28
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>41</b>
<b>4. RESULTADOS .....</b>	<b>46</b>
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>61</b>

## INTRODUÇÃO

A definição de lideranças partidárias chama atenção especial, no parlamento brasileiro, principalmente por seu papel fundamental no funcionamento do presidencialismo de coalizão. Os líderes partidários organizam o calendário parlamentar no Brasil, participam de negociações legislativas e fazem a mediação entre os deputados e ministros (AMES, 2003).

Figueiredo e Limongi (2001, 2006) explicaram a alta disciplina partidária por meio da figura dos líderes partidários - ou seja, a liderança de um partido é um dos principais papéis que um deputado pode exercer durante o seu mandato. Isso porque o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD (BRASIL, 2011) estabelece uma quantidade considerável de prerrogativas que são exercidas somente pelos líderes partidários. Suas principais atribuições estão ligadas à articulação política, além de representarem a opinião de quem lhes conferiu poder: um partido, um bloco parlamentar, o governo, a oposição, a maioria ou a minoria.

Exercer a liderança de um partido é uma prerrogativa parlamentar bastante visada - tanto é assim que, usualmente, ocorrem disputas dentro do próprio partido em suas eleições internas. Por outro lado, ao tomar a decisão de se tornar líder, o deputado está consciente de que essa posição de prestígio demandará dele um tempo maior em Brasília, dedicando-se ao partido, aos seus liderados e às constantes negociações políticas. Em outras palavras, isso significa um tempo maior longe de sua base eleitoral.

Entre as funções que um líder exerce, ganha relevância a participação no Colégio de Líderes. É este órgão que, por força regimental, decide, semanalmente, as matérias que serão deliberadas no Plenário da Casa. O Colégio de Líderes tem, portanto, sob o comando do Presidente da Câmara, força para ditar quais matérias entrarão na pauta da semana.

Este contexto de articulações políticas efetivas aproxima o líder das grandes decisões do Parlamento e também da agenda do Executivo, mas isso não significa que ele estará alcançando de maneira mais expressiva seu eleitorado. Inclusive, pode ser que, mantendo-se no protagonismo de questões de âmbito federal, esteja se distanciando daquelas de âmbito local. Pereira e Rennó (2007, p.4) já suscitaram este questionamento em seus estudos sobre a reeleição no Brasil:

Faz sentido um parlamentar se dedicar com mais intensidade às atividades legislativas internas da Câmara dos Deputados em Brasília (work horses) ou às questões relacionadas à sua base eleitoral (show horses)?.

Se não faz sentido, por que um parlamentar almejaria o cargo de líder? São questões que se impõem e demandam análises por parte dos parlamentares e, especialmente, dos líderes.

A teoria da escolha racional (DOWNS, 1957; BAERT, 1997; CARVALHO, 2006; FERREJOHN; PASQUINO, 2001; MCLEAN, 1991) se propõe a explicar os fenômenos políticos assumindo que os indivíduos agem racionalmente. Sua premissa básica é, como o próprio nome sugere, a racionalidade dos indivíduos. Se eles podem optar pela maximização de suas preferências e pela minimização dos seus custos, não há razão para agir de maneira diferente. A opção que tem um deputado de ocupar a liderança de seu partido ou bloco parlamentar dentro da Câmara dos Deputados pode ser estudada sob a luz desta teoria.

De acordo com a teoria da escolha racional, o ato racional é aquele que leva em consideração a ordenação de preferências dos indivíduos. Embora não seja trivial ranquear preferências, os deputados estão, a todo momento durante seus mandatos, tomando decisões que refletem seus objetivos e metas de curto, médio e longo prazo em suas carreiras parlamentares. É o que afirma Schlesinger (1966, p. 6):

A suposição principal da teoria da ambição é a de que o comportamento de um político é uma resposta aos objetivos do seu cargo. Para dizê-lo de outra maneira, o parlamentar se engaja em atos políticos e toma decisões apropriadas à trajetória de sua carreira. Seu problema consiste em, primeiro, definir suas metas e, depois, em relacionar sua atividade parlamentar a elas.

A Câmara dos Deputados é considerada, em geral e corretamente, como um ponto crucial da carreira política brasileira – é a principal porta de entrada na transição entre o espaço da política local e a política nacional (MIGUEL, 2003, p.7). As políticas local e nacional não possuem limites tão estanques assim – por vezes, tangenciam-se. Isso porque o deputado é o representante do povo, eleito em seu estado, para a Câmara federal.

Apesar de as escolhas nas carreiras parlamentares serem de âmbito pessoal, ocorrem certos padrões de comportamento. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2014), nas últimas eleições, apenas 22% dos deputados federais não tentaram a reeleição. Isso significa que quase 80% deles pretendia manter-se no cargo no Congresso Nacional. Em nosso sistema eleitoral, para que o deputado seja reeleito, é preciso que ele angarie eleitores em seu estado da Federação. Ter boas políticas de âmbito nacional gerará um recurso político<sup>1</sup> interessante ao candidato, mas não necessariamente votos em sua base eleitoral.

Por outro lado, faz todo o sentido compreender as escolhas políticas dos parlamentares

---

<sup>1</sup> Recurso político para Dahl (1961) é quase tudo, incluindo dinheiro, reputação, status legal, recurso social e conhecimento, entre outros, que agrega valor e pode ser utilizado para atingir objetivos políticos.

dentro de um contexto de carreiras hierarquizadas:

[...] os políticos atribuem pesos diferenciados aos cargos que podem vir a ocupar, optando por aqueles que julgam mais importantes ou prestigiosos. Uma vez que tais julgamentos quase sempre coincidem, é possível dizer que o campo político se estrutura como uma carreira hierarquizada, com formato aproximadamente piramidal. Como regra geral, postula-se que quem está na base da pirâmide deseja ascender, mas como as vagas em cada etapa superior são cada vez menos abundantes, gera-se uma competição permanente. (MIGUEL, 2003, p.1).

O Poder Executivo é especialmente atrativo aos ocupantes de cargos no Legislativo: são cargos únicos (não colegiados) e que, por isso, conferem uma notoriedade especialmente maior ao ocupante. “Apesar de não haver conclusões definitivas sobre ambições progressivas e real preferência por cargos no Executivo, é possível dizer que assumir postos no Executivo municipal, estadual ou federal agregam recurso político aos parlamentares.” (LIMA, 2013, p. 18).

Borges e Coelho (2015), em seus estudos sobre os cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro, afirmam que os ministros políticos têm sua nomeação vinculada majoritariamente a seus capitais político e eleitoral, o que envolve, por exemplo, posições de liderança ou destaque dentro do partido e a capacidade de representar determinadas *constituencies*. O desempenho das prerrogativas de líder impactaria na carreira parlamentar, a ponto de aumentar-lhe as possibilidades de ser reeleito ou, por exemplo, de ser nomeado ministro de estado?

Desse questionamento, derivam outras questões, como o impacto da atuação como líder na representação das bases eleitorais, a existência de maior chance de assunção de cargos no Executivo, entre outras questões que refletem a mudança de foco do parlamentar, das bases para o Executivo Federal.

Existem muitos trabalhos acadêmicos e publicações sobre carreira parlamentar e reeleições, focando tanto na experiência americana (cujo precursor foi Schlesinger) quanto na experiência brasileira. Os trabalhos de eminentes autores como Lúcio Rennó e David Samuels, para o caso brasileiro, alimentam o conhecimento a respeito do extenso e abrangente tema das carreiras parlamentares.

Por outro lado, estudos sobre lideranças partidárias na Câmara dos Deputados são menos abundantes. A maior parte deles aborda o tema da fidelidade partidária (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995), que apenas superficialmente tangencia aquilo que este trabalho está disposto a estudar. Além disso, publicações que abordam o tema das carreiras parlamentares associado à escolha dos deputados de se tornarem líderes são ainda mais escassas.

A maior parte dos estudos dos autores supracitados conclui que, de maneira geral, as ambições dos congressistas estão fortemente orientadas para as disputas das políticas de nível nacional (SAMUELS, 2000). Ocorre que há autores, a exemplo de Richard Fenno (1990), que defendem que parlamentares moldam suas agendas focados não apenas na reeleição, mas também em disputas de poder pela Casa e na sua influência sobre o Executivo.

Este trabalho pretende colaborar com os estudos sobre comportamento parlamentar e carreiras políticas, a partir da análise do possível ganho atrelado ao cargo de líder para a carreira política do parlamentar. Seu objetivo é, essencialmente, compreender a influência do cargo de líder na trajetória política do deputado. A partir disso, propõe-se:

- Verificar a relação entre sucesso eleitoral e exercício do cargo de líder;
- Estabelecer a relação entre a assunção do cargo de líder de bancada e a ocupação de cargo de ministro de estado;
- Analisar a trajetória política dos deputados que ocuparam cargo de liderança nas últimas três legislaturas, após assumirem o cargo.

## **1. RACIONALIDADE E TRAJETÓRIA POLÍTICA**

### **1.1 Teoria da escolha racional**

O neoinstitucionalismo ganhou destaque nas últimas décadas com o avanço dos estudos que valorizam o Legislativo como organização. É uma perspectiva de análise focada sobretudo no funcionamento do Congresso a partir de seus próprios condicionantes internos, em especial suas regras de funcionamento, podendo-se compreendê-lo como a análise de um jogo: importam as regras de ação e de interação entre os jogadores; objetivos pessoais (preferências) são tidos como dados; e o conhecimento das regras do jogo e da ação dos outros participantes é um pressuposto (BRAGA; MIRANDA, 2013).

Pelo menos três teorias diferentes apareceram, nas três últimas décadas, reivindicando o título de neoinstitucionalismo: a teoria histórica, a sociológica e a da escolha racional – que será o objeto deste estudo.

Para os teóricos da escolha racional, as instituições são importantes como aspectos de um contexto estratégico porque impõem restrições às condutas voltadas para o exclusivo interesse pessoal (AMES, 2003).

Conforme analisa Baert (1997, p.1), “a emergência da teoria da escolha racional é

surpreendente e revolucionária, pois ela nada mais é do que a invasão do homem econômico em outros campos da ciência”. Isso porque as análises clássicas econômicas assumem que a maioria dos atores estão voltados para os próprios interesses. Dessa forma, portanto, seria inconsistente supor que agentes políticos são menos focados nos próprios objetivos que agentes econômicos.

De acordo com Farejohn e Pasquino (2001, p.1), a teoria da escolha racional nasceu na década de 1960 como resultado dos trabalhos pioneiros de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson. Embora esses autores possam ter discordado entre si em inúmeros aspectos, todos adotaram uma interpretação particularmente materialista da teoria da escolha racional. Para todos eles, os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidade e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais.

Pode-se afirmar, portanto, que a premissa básica da teoria da escolha racional é a racionalidade dos indivíduos, embora não esteja a ela limitada. De acordo com Ames (2003, p. 25):

Tomando emprestado a terminologia de Geddes (1994b), as teorias da escolha racional têm em comum quatro princípios. O primeiro é o individualismo metodológico – isto é, o princípio de que todos os fenômenos sociais devem ser explicados em termos de ações de indivíduos que procuram maximizar seus objetivos em determinadas condições de restrição. Segundo, os atores, seus objetivos e preferências são identificados explicitamente. Terceiro, as instituições e outras características contextuais que determinam as opções dos atores também são explicitamente identificadas, junto com seus custos e benefícios. E, quarto, as hipóteses se originam de uma lógica dedutiva – ou seja, as teorias submetidas a teste são causais, refutáveis e internamente congruentes.

A análise da teoria da escolha racional passa pela racionalidade dos indivíduos aliada ao seu autointeresse. A maneira de uni-los seria a descoberta de quais objetivos o agente está buscando e, a partir daí, a eleição dos meios para realizá-los.

É importante dizer, entretanto, que nenhum desses teóricos considera que seres humanos reais se comportem de maneira sempre previsível, que as paixões sejam indícios de irracionalidade ou, ainda, que todas as pessoas ajam o tempo todo como maximizadoras de utilidade. De acordo com Baert (1997, p.3):

A racionalidade pressupõe, portanto, a ‘premissa da conectividade’, isto é, o indivíduo envolvido é capaz de estabelecer um completo ordenamento das alternativas. Desta ordenação de preferências, os cientistas sociais podem inferir uma “função de utilidade”, que atribui um número a cada opção de acordo com a sua posição nessa ordenação de preferências.



Portanto, o ato racional é aquele que leva em consideração a ordenação de preferências dos indivíduos. Não há, de fato, nenhuma forma de medir preferências, senão colocá-las em alguma escala ou métrica. Esta ordenação, por sua vez, pode ser motivada por diferentes fatores.

Dessa maneira, conforme preceitua Carvalho (2006, p.17), “o fundamento da teoria da escolha racional é a premissa de que o indivíduo relaciona de modo eficiente meios escassos e os fins que se propõe autonomamente, de modo a obter a maior satisfação pessoal possível em suas interações sociais”. O que parece essencial, todavia, é o fato de que este tipo de comportamento só pode ser plenamente satisfeito a partir dos processos de individualização e de competição manifestados na modernidade.

Levando-se em conta os avanços trazidos pela teoria da escolha racional, vamos nos valer do pensamento de McLean (1991), de que existem duas estratégias opostas para generalizar os seres humanos: assumindo que eles são racionais ou assumindo que não são. Como todo mundo é racional até determinado ponto, talvez seja tentador, apesar de honesto, assumir que a melhor opção é sempre um mix das duas estratégias.

## **1.2. Racionalidade e carreira política**

Barry Ames (2003), em seus estudos sobre a democracia no Brasil, parte da hipótese de que, acompanhando a maioria dos estudiosos da escolha racional, as motivações básicas dos atores políticos provavelmente têm mais a ver com objetivos pessoais, inclusive aspirações de reeleição e patrimônio pessoal, do que com o interesse público. A exemplo do conceituado autor, partimos da mesma premissa neste trabalho.

Mayhew (2004, p.1) é autor de um famoso estudo intitulado “Conexão Eleitoral” (no original, “The Electoral Connection”), que é a forma que se denomina a relação entre o detentor do mandato legislativo e seu eleitorado. Ele começa com uma afirmação impactante: “A discussão a ser feita vai pressupor que os congressistas norte-americanos estão interessados em serem reeleitos – de fato, interessados em nada mais”. Por outro lado, o autor (MAYHEW, 2004, p. 1) prossegue:

Ainda que os congressistas busquem a reeleição, faz sentido atribuir este objetivo a eles, com a exclusão de todos os outros? É claro que a resposta completa (se é que ela existe) é que o comportamento de um parlamentar, ou

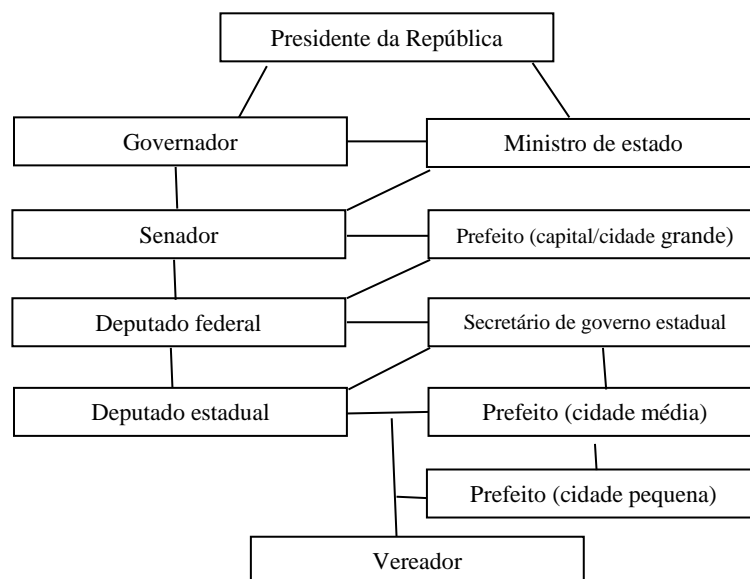
de qualquer outra pessoa, requer atenção a mais do que apenas um único objetivo. Para o propósito deste livro, congressistas serão tratados nas páginas a seguir como se tivessem apenas um objetivo: a reeleição. Os outros interesses que eles possam vir a ter serão tratados secundariamente.

Schlesinger (1966), em seu trabalho precursor “Ambition and Politics”, referência nos estudos de carreira política nos estados Unidos, definiu três tipos de ambição política: a) ambição progressiva, em que o objetivo do parlamentar é alcançar um cargo mais alto; b) ambição estática, em que a intenção é manter-se no cargo por vários mandatos e, portanto, concorrer à reeleição; c) ambição discreta, quando o político pretende permanecer na vida pública por pouco tempo.

No Brasil, a mistura entre federalismo e sistema eleitoral de lista aberta aponta no sentido de ampliar o grau de liberdade dos políticos nas escolhas de carreira. Além do elevado número de cargos disponíveis, o controle dos partidos sobre a lista é precário. Com esse grau de liberdade, a ambição progressiva pode prevalecer sobre a ambição de tipo estática (SANTANA, 2008).

Miguel (2003, p.3) estabelece uma “estrutura da carreira política no Brasil”, que nos permite perceber um dinamismo, com cargos tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Executivo. Não se pode dizer que esta estrutura seja unânime, afinal progredir na carreira política é uma decisão de caráter pessoal, embora seja possível identificar tendências e padrões de comportamento entre os deputados federais. De maneira geral, um cargo está acima do outro na estrutura de acordo com o seu grau de influência e decisão e poder de agenda.

Figura 1 - Estrutura da carreira política no Brasil



Fonte: Miguel (2003)

Em regra, os políticos brasileiros preferem uma carreira ascendente, passando do cargo de deputado federal para senador, secretário de estado, prefeito de grandes cidades ou, ainda, em passos mais largos, para a carreira de ministro de estado. Embora exista a ideia de que os ocupantes de cargos públicos sejam progressivamente ambiciosos, “é necessário entender que tal ambição não assume a forma de uma escalada desenfreada em direção ao topo, disputando eleições para cargos mais elevados sempre que elas pareçam seguras, mas exige cálculos estratégicos mais complexos e focados em cada situação específica.” (MIGUEL, 2003, p.4).

Todavia, o próprio autor reconhece a limitação dessa estrutura. Não se pode considerar de mesma hierarquia, por exemplo, todos os cargos de ministro de estado. Há aqueles com maior e menor prestígio, a depender da pasta. É certo que, quando Fernando Henrique Cardoso migrou do Ministério das Relações Exteriores para o Ministério da Fazenda, houve uma progressão em sua carreira. Como ele mesmo descreveu em sua obra “A arte da política”, aquele 19 de maio de 1993, em que foi nomeado ministro da Fazenda, foi “decisivo para a minha trajetória política” (CARDOSO, 2006, p. 137).

Para Rohde (1979), o político escolheria sempre o cargo mais alto, se houvesse uma oportunidade que não envolvesse custos ou riscos. Afinal, cargos mais altos proporcionam, em regra, maiores recursos, tanto políticos quanto econômicos. Independentemente de quais seriam os seus objetivos finais, pode-se pressupor que, nos cargos mais altos, estariam melhor servidos. Entretanto, a escolha de fato envolve custos e riscos. Como políticos são seres racionais, sabem que a escolha exige uma avaliação dos custos e cargos mais altos demandam custos maiores e menores probabilidades de vitória.

Essa estrutura presente na figura 1 é compartilhada por Santana (2008), que considera, em relação ao cargo de deputado, ambição progressiva: a) Presidência da República (Presidente ou Vice), b) governos estaduais ou provinciais (governador ou vice), c) prefeituras de “grande porte”, ou seja, capitais de estados, províncias ou departamentos, d) senador da República, e) ministro de estado ou primeiro escalão na administração do governo (Exemplo: Presidente do Banco Central).

Já a ambição regressiva compreende a volta dos deputados para cargos “mais baixos” ou de menor prestígio. Tal movimento seria expresso pela saída do Legislativo em âmbito nacional e retorno: a) para o Legislativo em unidades subnacionais, ou b) para cargos no Executivo com menos prestígio e menor disponibilidade de recursos, como, por exemplo, prefeituras ou postos não eletivos nas unidades subnacionais de porte médio ou pequeno e com pouca visibilidade regional ou nacional.

Os cargos no Poder Executivo chamam especial atenção dos ocupantes de cargos no

Poder Legislativo, pois são cargos únicos (não colegiados). Migrar de cargos cujas decisões são tomadas coletivamente para cargos em que o ocupante é capaz de tomar decisões monocráticas é, por certo, uma progressão de carreira. Isto não significa, entretanto, que todos estejam dispostos a almejá-la.

A maioria da literatura considera que o objetivo de carreira dos parlamentares é, particularmente, obter posições no Poder Executivo, especialmente nos cargos de prefeito e de governador. Mesmo durante períodos de estabilidade institucional, o convite para carreiras fora do Poder Legislativo é sedutora e retira dessa esfera parlamentares de grande destaque (BRAGA; SATHLER; MIRANDA, 2016). Os autores consideram, ainda, que a literatura afirma que a carreira legislativa segue um padrão de procura de melhores oportunidades no Poder Executivo, e que o Poder Legislativo é uma instância preparatória ou de apoio para outras possibilidades.

As decisões são tomadas pelos indivíduos, conforme preceitua a teoria da escolha racional, de acordo com a ordem de suas preferências. Tais preferências são analisadas dentro de um contexto, a depender de suas utilidades individuais, mas também da conjectura política e eleitoral da situação. Como descreve Lima (2013, p.36):

Considerando as informações levantadas e o estudo da bibliografia existente, não é possível afirmar categoricamente que existe uma ambição extra legislativa definitiva nas trajetórias dos deputados federais. Existe um grupo de parlamentares que trazem como característica a ocupação de cargos no Executivo, mas isso não caracteriza todo o corpo parlamentar e não se pode concluir que seria uma característica intrínseca ao legislativo brasileiro. Os cargos no executivo são enxergados sim como oportunidade de agregação de capital político, mas não são tomados em detrimento dos postos no legislativo.

Portanto, embora a opção por preencher cargos de destaque no Poder Executivo - a exemplo de cargos de ministros de estado - seja bastante comum entre parlamentares que buscam ascensão na carreira, não se pode afirmar que esta seja uma tendência unânime entre os congressistas.

Inclusive, Santana (2008) cria um tipo de ambição ainda não explorado, o da “ambição dinâmica”, que é caracterizado pelo “zigzague” entre os cargos nos Poderes Executivo e Legislativo, como, por exemplo, de prefeito e deputado federal. Entre aqueles deputados que ocuparam uma cadeira no Parlamento entre 1990 e 2002, 7,5% foram, anteriormente, prefeitos municipais.

Neste mesmo estudo, a autora chegou à conclusão que, entre os deputados que deixaram a Câmara entre 1990 e 2002, 3,8% passaram a ocupar o Senado, 3,0% foram eleitos governadores e, 6,0% foram eleitos prefeitos. Um percentual de 3,3% voltou a ocupar o cargo

de deputado estadual e 7,0% passou a atuar em cargos da administração pública em seu estado.

A ambição dinâmica, retratada em muitos casos de deputados que vão assumir cargos no Poder Executivo e voltam para o Poder Legislativo, possui curiosa relação com as lideranças de partido. São os líderes que, como porta-voz, expressam a opinião do partido e, nesse sentido, negociam com o Poder Executivo. Dessa forma, estão cada vez mais perto do Planalto, especialmente em se tratando de partidos da base do governo.

Como representantes de grande influência em suas respectivas bancadas, os líderes dos partidos da coalizão governista não raro participam da indicação de ministros e de outros cargos de segundo e terceiro escalões. É com os líderes que o Poder Executivo muitas vezes planeja e quase sempre executa as diretrizes do governo federal. “Líderes funcionam como o elo entre a bancada e o governo, que, de outra forma, teria que negociar individualmente com cada parlamentar” (ABREU JUNIOR, 2009, p.15).

É como ponderou Fernando Henrique Cardoso (2006, p. 241):

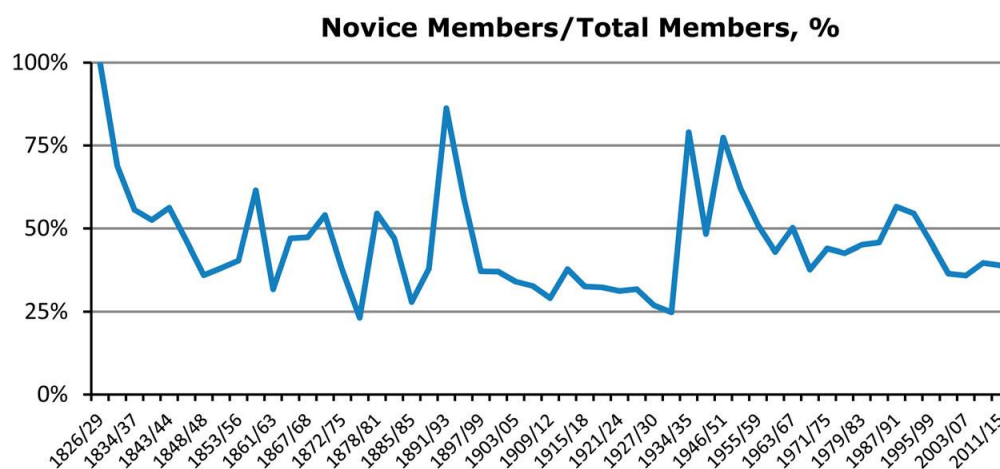
As dificuldades para acomodar interesses no comando do Congresso implicam negociações com os chefes partidários, ou seja, com um número reduzido de pessoas. Já o relacionamento com o conjunto dos parlamentares, principalmente com o “baixo clero”, é muito mais complicado. Os próprios líderes partidários tornam-se cada vez mais partes de uma cadeia de transmissão das demandas individuais dos parlamentares ao Executivo do que guias políticos de seus liderados.

### **1.3 Profissionalização da carreira política e reeleição**

Polsby (2014), em seu eminente estudo *The Institutionalization of the U.S. House of Representatives*, pesquisa como se deu a institucionalização da Câmara dos Deputados dos estados Unidos, desde o seu início até meados do século XX. Essa análise perpassa pelo número de novatos a cada legislatura. Os autores Braga, Sathler e Miranda (2016) replicaram o estudo para o caso brasileiro.

Os autores demonstram que, desde que a Câmara dos Deputados iniciou suas atividades, em 1826, até os dias atuais, a taxa de deputados novatos variou bastante, mas, nos últimos anos, manteve-se relativamente estável:

Figura 2 - Porcentagem de deputados novatos a cada legislatura



Fonte: Braga; Sathler; Miranda, 2016.

De fato, a taxa de renovação a cada legislatura (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR - DIAP, 2014) mostrou-se, desde a eleição de 2002, bastante estável, variando entre 43% e 47%:

Tabela 1 - Taxa de renovação na Câmara dos Deputados

Ano	Taxa de renovação na Câmara dos Deputados
2002	44,83%
2006	47,95%
2010	44,25%
2014	47,00%

Fonte: elaborada pela autora, com dados do DIAP (2014).

Com uma taxa de renovação próxima da metade dos deputados, pode-se perceber que a análise do caso brasileiro possui singularidades que demandam cautela ao serem examinadas sob a ótica de reeleição de Mayhew (2004). Samuels (2000) relata que poucos autores exploraram a ambição política e suas consequências fora do contexto norte-americano e a maioria deles importou essa premissa de Mayhew, de que os congressistas estão interessados essencialmente em sua reeleição. O Brasil é, entretanto, segundo o autor, um caso particularmente complexo.

Aqui, a natureza da trajetória política é tal que aqueles que chegam à Câmara dos Deputados não necessariamente querem nela permanecer:

A maioria dos políticos brasileiros não considera uma cadeira na Câmara dos Deputados como um objetivo de carreira de longo prazo. Em vez disso, uma cadeira no Congresso Nacional é vista como um degrau para uma posição maior na carreira, indicando que a motivação descrita por Mayhew tipicamente atribuída a membros do parlamento norte-americano não se aplica

aqui. No Brasil, deputados consideram posições fora da Câmara mais atrativas. Essas posições incluem os cargos de governador, vice-governador, senador, secretário de estado (de saúde ou de educação, por exemplo), prefeito ou vice-prefeito e, em alguns casos, às vezes algum cargo burocrático em diversos níveis governamentais (SAMUELS, 2000, p.484).

O autor afirma, ainda, que o Congresso brasileiro concentra seu poder de decisão em poucos indivíduos, deixando a maioria dos parlamentares à margem do processo legislativo. Portanto, a maior parte dos deputados tem poucas oportunidades de ganhar recurso político significativo durante os seus mandatos. Entre aqueles que se destacam, a exemplo dos líderes partidários, é comum a busca de cargos que vão além do exercício parlamentar:

Muitos deputados brasileiros consideram posições fora da Câmara dos Deputados tão atrativas que abandonam suas cadeiras na Casa, recém obtidas com muito esforço, para, se a oportunidade aparecer, ocupar empregos fora do Congresso Nacional. Em determinada legislatura, aproximadamente 20% dos deputados vai tirar licença estendida para serem ministros, secretários de estado ou ocupar departamentos governamentais nos municípios. (SAMUELS, 2000, p. 485).

O argumento básico de Samuels é que os legisladores com melhores qualificações, ou seja, aqueles que esperam ter um grau maior de sucesso eleitoral, concorrem para postos mais altos de senador, prefeito e governador. Desse modo, quem concorre à reeleição são aqueles mais vulneráveis eleitoralmente. Em consequência, a rotatividade é alta. Na visão de Samuels, o principal enigma das eleições legislativas do Brasil não é a reeleição, mas a alta taxa de rotatividade. (LEONI; PEREIRA; RENNÓ, 2003).

Contudo, apesar de, no caso brasileiro, diferentemente do americano, existirem deputados com ambição progressiva, há também aqueles com ambição estática ou discreta. Isso demonstra que há, sim, muitos deputados que desejam permanecer na Câmara Baixa; por isso, não se deve negligenciar a reeleição como uma preocupação central dos deputados brasileiros.

Samuels (2000), no entanto, sustentou que a ambição progressiva está também na essência da explicação dos padrões de carreira e do baixo êxito da reeleição nas legislaturas do Brasil. O argumento de Samuels é basicamente que os deputados mais fracos, aqueles que são mais vulneráveis eleitoralmente e menos competentes no desempenho de suas funções de representantes, concorrem à reeleição, enquanto os mais capazes concorrem a postos mais altos. (LEONI; PEREIRA; RENNÓ, 2003).

Curioso notar que quando estes deputados decidem continuar sua trajetória no Poder Legislativo, tendem a ter mais sucesso que aqueles que tentam o cargo pela primeira vez. Ao analisar as eleições de 2006, Perissinotto e Miríade (2009) levantaram os seguintes dados sobre

as profissões dos candidatos e eleitos naquele pleito:

Tabela 2 - Profissão dos candidatos e eleitos para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2006.

<b>Ocupação</b>	<b>Candidatos (%)</b>	<b>Eleitos (%)</b>
Advogado	10,1	8,8
Assalariado urbano	8,2	1,8
Comerciante	5,9	1,6
Empresário	7,7	6,2
Engenheiro	2,1	4,7
Funcionário público	8,5	2,1
Médico	4,4	8,0
<b>Político</b>	<b>10,7</b>	<b>46,8</b>

Fonte: Perissinotto e Miriade (2009, p.3).

Nesta eleição, apesar de apenas 10% dos candidatos serem políticos, foram eleitos 46,8% deles. A título de comparação, houve quase o mesmo número de candidatos advogados (10,1%), mas com uma taxa de sucesso mais de cinco vezes menor (8,8%).

Nenhuma das profissões tem presença tão expressiva no grupo dos eleitos quanto os próprios políticos. Há uma diferença significativa até mesmo entre o universo de candidatos e o de não eleitos. Isso sugere que o mais importante atributo para passar da condição de candidato à de eleito consiste em já ser ou já ter sido político. Os dados são contundentes ao mostrar o impacto de variáveis propriamente políticas no sentido de aumentar a possibilidade de um candidato tornar-se um deputado federal. Ser político profissional e, em especial, ser deputado aumenta muito as chances de sucesso eleitoral. Ser deputado aumenta em quase vinte vezes a possibilidade de um candidato vir a ser eleito. (PERISSINOTTO; MIRIADE, 2009).

Cervi et al. (2015) fizeram uma análise parecida para as eleições de 2010:

Tabela 3 - Ocupação por resultado eleitoral na disputa para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2010.

<b>Ocupação</b>	<b>Não eleito (%)</b>	<b>Eleitos (%)</b>
Trabalhador	96,6	3,4
Magistério	93,4	6,6
Pequeno comerciante	96,8	3,2
Eclesiástico	92,9	7,1
Funcionário público	97,6	2,4
Profissional liberal	89,8	10,2
<b>Político</b>	<b>47,9</b>	<b>52,1</b>
Empresário	91,4	8,6
Aposentado	98,8	1,2
Outras	94,3	5,7

Fonte: Cervi et al. (2015, p.3).

A diferença do resultado das urnas para os candidatos que já eram políticos é



impressionante. Todas as outras ocupações possuem taxa de insucesso maior do que 89%; a dos políticos, por sua vez, é de 47,9% - praticamente a metade da média de todas as outras profissões somadas.

Em relação à taxa de sucesso de cada profissão, por sua vez, o resultado corrobora a tese de que aqueles que já são políticos possuem larga vantagem em relação às outras profissões. Enquanto a taxa de eleitos em todas as outras profissões é menor ou igual a 10,2%, a dos políticos é de 52,1%.

Como esses dados, entretanto, não revelam os cargos dos políticos que estão concorrendo à eleição para a Câmara dos Deputados, os autores fizeram novo levantamento desagregando a ocupação “político”, também nas eleições de 2010:

Tabela 4 - Ocupação "político" desagregada por resultado eleitoral na disputa para a Câmara dos Deputados (2010).

<b>Políticos</b>	<b>Não eleito (%)</b>	<b>Eleito (%)</b>	<b>Total (100%)</b>
Prefeito	1 (100%)	0	1
Senador	3 (50%)	3 (50%)	6
Deputado	105 (28,2%)	268 (71,8%)	373
Vereador	151 (92,6%)	12 (7,4%)	163
<b>Total</b>	<b>260 (47,9%)</b>	<b>283 (52,1%)</b>	<b>543</b>

Fonte: Cervi et al. (2015, p.4).

Segundo os autores, quando a categoria "político" é desagregada, percebemos que a sobrerrepresentação dos políticos eleitos em relação aos demais candidatos é especialmente válida para o caso dos deputados (72%), seguida de senadores candidatos e vitoriosos (50%). Com relação aos vereadores, o percentual de sucesso é bastante baixo (7,5%). Este último dado é particularmente importante, pois indica que não é fácil partir de uma posição reconhecidamente inferior na hierarquia da carreira e saltar para posições mais altas sem antes passar algum tempo nas escalas intermediárias ou mesmo na posição a que se almeja chegar (no caso, a de deputado federal). Isso indica também que a carreira política no Brasil está cada vez mais estruturada e hierarquizada, sendo difícil progredir por saltos.

Essa visão corrobora a “estrutura de carreira política no Brasil” (MIGUEL, 2003) supracitada. O cargo de vereador está na base, sendo o cargo de posição inferior na pirâmide. Costa e Codato (2016) também realizaram um estudo semelhante, que também confirma essa estrutura. Coletaram dados sobre a carreira dos congressistas que foram eleitos nos pleitos entre 1986 a 2006 (no caso dos senadores) e entre 1986 e 1998 (no caso dos deputados federais).

Tabela 5 - Trajetória parlamentar progressiva de senadores e deputados federais.

	<b>Senadores (1986 – 2006)</b>	<b>Deputados (1986 – 1998)</b>
Vereador	18,8%	6%
Deputado estadual	35,3%	19,4%
Deputado federal	53,2%	45,4%
Senador	27,5%	1,5%
Sem passagem	19,3%	27,7%

Fonte: Costa e Codato (2016). Obs.: como as respostas são múltiplas, as somas ultrapassam 100%.

No caso dos senadores, grande parte dos eleitos já tinha exercido o cargo de deputado federal, de deputado estadual ou tentava a reeleição ao cargo de senador. Apenas 19% não possuíam passagem pela política. No caso dos deputados, a maior parte tentava a reeleição ou não tinha passagem pela política.

Curioso notar que apenas 1,5% dos eleitos deputados federais já havia exercido o cargo de senador, ao passo que 53,2% dos senadores já haviam exercido o cargo de deputado federal. Estes dados ratificam a tese de que o cargo de senador possui, na estrutura da carreira política no Brasil, uma hierarquia superior ao cargo de deputado federal.

Essa profissionalização da carreira política é, como os estudos recentes têm demonstrado, a variável mais decisiva para determinar o sucesso eleitoral de um candidato a deputado federal nas eleições brasileiras. É certo que os partidos, que desejam ver o seu número de cadeiras sempre aumentar, devem levar isso em consideração no momento de escolher os seus candidatos.

O posicionamento de líder confere ao deputado uma visibilidade maior, não só pelas prerrogativas regimentais conferidas a ele, mas também porque ele é aquele legitimado a falar em nome de toda a bancada. Resta saber se essa exposição que ele adquire ao exercer a liderança influencia no resultado das urnas ou se restringe à visibilidade dentro da própria Casa.

Pereira e Rennó (2001) analisaram os principais determinantes da reeleição para o cargo de deputado federal nas eleições de 1998: as variáveis locais e nacionais. Estas últimas baseiam-se em quatro pilares: número de projetos apresentados, ausência do deputado às votações nominais, posições que ele ocupa dentro da hierarquia da Câmara e características pessoais do deputado.

Os autores destacam que, entre as posições que o deputado pode ocupar dentro da hierarquia da Câmara, destacam-se a de membro da Mesa Diretora, relator de matérias nas comissões permanentes e especiais e líder de bancada. Esta última é representada por sua presença em listas de parlamentares mais influentes. A expectativa é que, quanto mais ativo e influente for o parlamentar, maior sua exposição aos meios de comunicação e,

consequentemente, maiores suas chances de reeleição.

Portanto, é provável que os mais qualificados busquem cargos mais altos, mas isso não significa que somente os menos qualificados sejam forçados a buscar a reeleição. O risco de concorrer a um posto mais difícil de conquistar é um constrangimento no rol de escolhas de carreira com que se defrontam os deputados, inclusive os mais competentes. Isso é especialmente verdade porque as regras que comandam as eleições para cargos mais altos (Senado e Poder Executivo em todos os níveis) são diferentes daquelas que organizam as eleições para a Câmara dos Deputados. Como dissemos, as eleições para a Câmara Baixa brasileira adotam um sistema de representação proporcional de lista aberta, enquanto as eleições para o Executivo são feitas de acordo com um sistema de maioria em dois turnos e as do Senado usam um sistema de pluralidade. Portanto, “o custo de passar do primeiro sistema (em que a fragmentação do voto entre vários candidatos é muito alta e a quantidade total de votos para se eleger não é excessiva) para o de maioria (em que o número de candidatos é muito menor e o de votos exigidos para ganhar muito maior) é muito alto”. (LEONI; PEREIRA; RENNÓ, 2003, p.4).

Dessa maneira, os deputados tendem a concorrer a cargos mais altos apenas quando sentem que possuem força eleitoral para encarar o desafio e correr o risco de participar de uma disputa, em tese, mais difícil.

## **2. CARREIRA POLÍTICA E LIDERANÇA PARTIDÁRIA**

### **2.1. Representação política e eleição proporcional na Câmara dos Deputados**

De acordo com o art. 45 da Constituição Federal (BRASIL, 2018), a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada estado, em cada território e no Distrito Federal.

De acordo com Nicolau (2007), o Brasil adota – desde 1945 – o sistema proporcional de lista aberta para as eleições da Câmara dos Deputados. Nesse modelo, o processo de distribuição de cadeiras entre os candidatos ocorre na seguinte ordem: 1º. Cálculo do quociente eleitoral de cada estado; 2º. Distribuição das cadeiras entre os partidos ou coligações; 3º. Distribuição das sobras entre os partidos ou coligações; 4º. Distribuição das vagas obtidas pelos partidos ou coligações entre os candidatos.

O quociente eleitoral é o resultado da divisão do total de votos válidos pelo número de cadeiras na disputa. Os votos de cada partido (ou coligação) são, então, divididos pelo quociente eleitoral. O número inteiro do resultado dessa divisão será o número de vagas a que o partido terá direito na Câmara. Dentro desse número de vagas, serão considerados eleitos, no Brasil, aqueles que forem os mais votados.

Um partido poderá concorrer às eleições proporcionais sozinho ou em uma coligação. No caso brasileiro, as coligações funcionam como se fossem um único partido. Os votos dos partidos coligados são somados para efeito da distribuição das cadeiras. Segundo Albuquerque (2017), na Câmara dos Deputados, nove de cada dez parlamentares foram eleitos por partidos coligados. Em 2010, as coligações tiveram, em média, 6,57 partidos. Em 2014, o padrão permaneceu inalterado: houve um aumento geral no tamanho das coligações, passando de 6,57 para 7,85 partidos.

Se uma coligação tem, pelo quociente eleitoral, direito, por exemplo, a uma cadeira naquele estado, será considerado eleito o candidato da coligação com o maior número de votos – independentemente do quanto o partido deste candidato contribuiu, em votos, para a coligação. Isto nos leva a concluir que ocupará aquela cadeira não o partido que teve o maior número de votos da coligação, mas sim aquele partido que teve o candidato mais votado da coligação.

Um partido grande não coligado poderá ficar de fora da disputa ainda que tenha um número de votos consideravelmente maior que um partido pequeno que esteja coligado a outros com votos suficientes. Esta é uma das vantagens da eleição proporcional: permitir a representação na Câmara dos Deputados de partidos pequenos.

Esse sistema proporcional possui algumas peculiaridades:

O sistema proporcional brasileiro é realizado por meio de combinação dos seguintes elementos: votos válidos, lugares a preencher, quociente eleitoral, quociente partidário, distribuição de restos. A proporcionalidade resulta de aplicar aos votos, no seu conjunto de operações aritméticas, tais que produzam representação em número proporcional. De acordo com o sistema vigente, o eleitor brasileiro ao votar em determinado candidato informa à justiça eleitoral que deseja ser representado pelo partido ou coligação escolhido, ou seja, essa jurisdição eleitoral tem autoridade para transferir o voto para o candidato do mesmo partido ou coligação que esteja mais próximo da vitória. (COSTA, 2010, p. 37-38).

Dessa forma, no sistema proporcional, o fato de um parlamentar não ser reeleito não significa, necessariamente, que ele obteve uma votação comparativamente menor, em relação à eleição anterior em que se saiu vitorioso. Isto se dá pelo fato de que o quociente eleitoral é calculado com base no número de votos total da coligação. Como consequência disso, há o

conhecido fenômeno dos “puxadores de voto”, que são os candidatos que, por obterem uma votação expressiva, acabam levando consigo outros candidatos que, sozinhos, não conseguiriam uma vaga na Câmara Federal.

Tiririca, nas eleições de 2010 e de 2014, se tornou o exemplo clássico desse fenômeno dos “puxadores de voto”. Nas eleições de 2014, embora tenha tido 25% a menos de votos do que nas eleições de 2010, foi o responsável por levar outros 5 candidatos à Câmara dos Deputados. Isso porque o Partido da República (PR), partido do deputado, não fez coligação com outros partidos – o que, por si só, já é algo bastante raro de acontecer no sistema proporcional.

O quociente eleitoral do estado de São Paulo - obtido pela divisão dos mais de 20 milhões de votos pelas 70 cadeiras que correspondem à bancada paulista - foi de 299,9 mil votos. Dessa forma, os 1.016.796 votos de Tiririca foram suficientes para elegê-lo e, além dele, mais cinco candidatos do PR: Capitão Augusto (46.905 votos), Miguel Lombardi (32.080 votos), Márcio Alvino (179.950 votos), Milton Monti (115.942 votos) e Paulo Freira (111.300 votos), que, sozinhos, não atingiriam o quociente.

Há, também, o outro lado da moeda: o fato de ser muito bem votado não garante que o candidato seja eleito. Nas eleições de 2010, por exemplo, Luciana Genro foi a candidata mais bem votada do Brasil a não obter uma vaga. Seus 129.501 votos não foram suficientes para conseguir um dos 31 lugares do seu estado (Rio Grande do Sul), embora tenha sido a oitava mais bem votada no estado. Isso acontece porque o PSOL, seu partido, não conseguiu atingir o quociente eleitoral e ficou sem vaga alguma.

## **2.2.Liderança partidária**

O Dicionário de Política assim define Liderança:

Mais realista – e mais fecundo cientificamente – é considerar Liderança como um papel que: a) desenvolve-se num contexto específico de interações e reflete em si mesmo (e na sua “tarefa”) a situação desse contexto; b) manifesta determinadas motivações do Líder e exige atributos peculiares de personalidade e habilidade, além de recursos específicos, tudo isso (motivações, atributos e recursos) variáveis do papel, relacionadas com o contexto; c) relaciona-se com as expectativas dos liderados, seus recursos, suas aspirações e suas atitudes.

[...]

Concluindo – sem a pretensão, todavia, de fornecer uma definição plenamente satisfatória – podemos afirmar que são Líderes os que: a) no interior de um

grupo b) ocupam uma posição de poder que tem condições de influenciar, de forma determinante, todas as decisões de caráter estratégico, c) o poder que é exercido ativamente, d) e que encontra legitimação na sua correspondência às expectativas do grupo. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 713-716).

A importância da liderança partidária no processo legislativo é uma premissa aceita como verdadeira quase que universalmente por teóricos que se dedicam ao estudo do Poder Legislativo (RODRIGUES, 1996).

Os arts. 9º a 11 do RICD (BRASIL, 2011) discorrem sobre os líderes partidários na Câmara dos Deputados e suas respectivas lideranças, embora não os defina. Líder é o porta-voz do partido, do bloco parlamentar, do governo, da oposição, da maioria ou da minoria. Expressa a vontade da bancada e sua escolha, normalmente renovada a cada sessão legislativa, deve ser comunicada à Mesa em documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes da representação.

Nem todos os partidos da Câmara dos Deputados têm, entretanto, o direito de escolher um líder. Para isso, é necessário que a representação seja igual ou superior a um centésimo da composição da Casa - art. 9º do RICD (BRASIL, 2011). Aqueles que não possuem esse direito poderão, todavia, indicar um de seus integrantes para expressar a posição do partido quando da votação de proposições.

Quando, regimentalmente, a bancada tem direito à indicação do líder, tem, também, o direito a constituir liderança partidária na Casa, com quadro de assessoria formado por servidores com funções comissionadas e por cargos de natureza especial. Esta estrutura é regulada por resolução e depende do tamanho da bancada, de maneira que, quanto mais deputados possui, mais cargos e funções possui o partido ou bloco parlamentar.

Os líderes partidários possuem prerrogativas relevantes estabelecidas no RICD (BRASIL, 2011) tanto para o Plenário quanto para as comissões. No Plenário, destacam-se a participação dos líderes no Colégio de Líderes e a urgência urgentíssima – que serão abordados adiante.

O artigo 10 do RICD lista, de maneira não exaustiva, as prerrogativas dos líderes:

- I - fazer uso da palavra no tempo destinado às Comunicações de Liderança;
- II- inscrever os membros da bancada para o horário destinado às Comunicações Parlamentares;
- III - participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus Vice-Líderes, dos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta;
- IV - encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada;
- V - registrar os candidatos do partido ou bloco parlamentar para concorrer

aos cargos da Mesa; e  
VI - indicar à Mesa os membros da bancada para compor as comissões e, a qualquer tempo, substituí-los (BRASIL, 2011, p. 28).

O inciso primeiro deve ser entendido conjuntamente com o §1º do art. 66: “Em qualquer tempo da sessão, os Líderes, pessoalmente, ou mediante delegação escrita a Vice-Líder, poderão fazer comunicações destinados ao debate em torno de assuntos de relevância nacional” (BRASIL, 2011, p. 104). Essa faculdade, bastante utilizada no dia a dia da Câmara dos Deputados, permite aos líderes se manifestarem preferencialmente, especialmente em dias e temas polêmicos, em que conseguir a palavra talvez não seja tão fácil assim.

Uma leitura rápida do rol acima pode não fazer despertar quanto poder essas prerrogativas carregam consigo, especialmente a última delas: “indicar à Mesa os membros da bancada para compor as comissões e, a qualquer tempo, substituí-los” (BRASIL, 2011, p. 29). Isso significa que cabe ao líder partidário designar os membros de todas as comissões da Casa ou do Congresso Nacional, sejam elas permanentes ou temporárias.

Entre as comissões permanentes, o líder escolherá quem participará, por exemplo, da comissão do Idoso, em que raramente há embates ou discordâncias, ou da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), por onde passa a quase totalidade dos projetos que tramitam nas comissões - incluindo a admissibilidade de todas as propostas de emenda à constituição (PECs) e, como recentemente aconteceu de maneira inédita, a solicitação para instauração de processo contra o Presidente da República.

Esta designação de membros para as comissões permanentes, porém, não é feita necessariamente no início da sessão legislativa e, de maneira alguma, precisa permanecer estanque durante a sessão legislativa. Em verdade, o líder está, a todo momento, decidindo manter os membros de uma comissão – ou, se for o caso, alterá-los.

Esta prerrogativa do líder ficou patente quando da votação das solicitações para instauração de processo contra o Presidente Michel Temer (SIP 1/2017 e SIP 2/2017), pela CCJC, em 2017. Não há dúvida da importância dessa votação tanto para o governo quanto para a oposição. A SIP 1/2017 teve sua discussão iniciada na comissão no dia 12 de julho (e votação no dia seguinte, dia 13). A SIP 2/2017 encerrou a sua tramitação na comissão no dia 18 de outubro. Como exemplo, podemos citar os deputados Carlos Melles (DEM), Darcísio Perondi (PMDB) e Arnaldo Faria e Sá (PTB), que foram designados membros da CCJC entre os dias 10 e 13 de julho e retirados até o final do mês de outubro.

Na votação da SIP 2/2017, que ocorreu no dia 18 de outubro, houve muitas alterações de membros da CCJC, fruto do interesse dos líderes partidários em controlar a votação. O

deputado Wladimir Costa (SD), por exemplo, conhecido por suas defesas apaixonadas ao Presidente Temer, tornou-se membro no dia 18 de outubro e, no mesmo dia, logo após a votação, deixou de sê-lo. Tudo isso acontece, é claro, com o aval do líder, que é quem realiza essas trocas.

Entre as comissões permanentes, destaca-se, também, a comissão Mista de Orçamento (CMO), composta por deputados federais e senadores. Designar o membro da CMO costuma ser uma decisão delicada para o líder partidário, pois, em regra, há disputa dentro do partido para dela fazer parte. Isso porque o membro da CMO participa da votação de todas as peças orçamentárias; pode ser relator de um crédito adicional orçamentário; vota pela aprovação ou rejeição das contas presidenciais e delibera sobre todas as medidas provisórias de crédito extraordinário.

Após a decisão do STF acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4029 (BRASIL, 2012), as medidas provisórias passaram a ser efetivamente deliberadas em uma comissão mista de caráter temporário e, só então, com parecer dessa comissão, emonviadas ao Plenário. Cada medida provisória possui uma comissão específica e, portanto, a indicação do líder a cada uma delas é feita de maneira individual. A exceção à regra são, como visto acima, as medidas provisórias que tratam de crédito extraordinário – estas são apreciadas pela CMO.

Isto valoriza sobremaneira a indicação dos líderes para os membros desta comissão, pois, a partir de uma única indicação, o membro poderá participar de todas as medidas provisórias que tramitarem naquele colegiado no respectivo ano. No ano de 2017, por exemplo, a CMO apreciou duas medidas provisórias.

A competência do líder de indicar membros para as comissões não se restringe, entretanto, às comissões permanentes. Ele também o faz para todas as comissões temporárias da Câmara (que incluem comissões especiais, externas e Comissões Parlamentares de Inquérito) e do Congresso Nacional. O número de comissões permanentes é determinado pelo RICD; as comissões temporárias, entretanto, são ilimitadas.

O quadro abaixo, obtido no site da Câmara dos Deputados, mostra o número de comissões temporárias nas últimas legislaturas:



Tabela 6 - Comissões temporárias na Câmara dos Deputados entre a 52ª e a 55ª legislaturas.

	Legislaturas			
	52ª (2003-2007)	53ª (2007-2011)	54ª (2011-2015)	55ª (2015-2019)
Especiais, externas e grupos de trabalho	116	118	130	148
Comissões Parlamentares de Inquérito	10	8	4	15
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>126</b>	<b>134</b>	<b>163</b>

Fonte: elaborada pela autora

Atualmente, temos, portanto, 163 comissões temporárias criadas nesta legislatura - considerando aquelas que já foram encerradas – há ainda a possibilidade de criação de inúmeras outras. Entre as comissões temporárias, há, também, aquelas que despertam interesse da bancada, da imprensa e do país (como a Comissão Especial de Denúncia contra Crime de Responsabilidade – que tratava do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff) e comissões de temas menos relevantes, como a comissão para dar parecer ao PL 5332/09 (BRASIL, 2009), cuja ementa é “Cria o ‘pão brasileiro’, a ser produzido com farinha de trigo adicionada de farinha de mandioca refinada, de farinha de raspa de mandioca ou de fécula de mandioca”. Cabe ao líder decidir qual membro de sua bancada fará parte de cada uma delas.

Entre as CPIs, da mesma forma, ocorre discrepância entre importância midiática e repercussões penais dos temas: nesta legislatura, tivemos a CPI da Petrobrás e, também, a CPI dos Maus-Tratos Animais. Como nos casos anteriores, cabe ao líder designar quais deputados serão membros de uma e quais serão membros da outra.

Não é difícil imaginar que, com essa oferta de comissões dos mais variados tipos, algumas têm suas vagas sempre disputadas e outras, por outro lado, funcionam apesar de terem muitas de suas vagas sem indicação alguma. É o caso da comissão da PEC 39 (BRASIL, 2007), que quer incluir a água como um direito social. Em setembro de 2018, esta comissão possuía mais da metade das vagas dos partidos desocupadas.

Portanto, com o forte poder que os líderes possuem ao exercer essa prerrogativa de indicar os membros das comissões e substituí-los a qualquer tempo, muitas vezes o resultado de uma votação em uma comissão não reflete a vontade da Casa como um todo. Isso porque, quando das votações em Plenário, todos os deputados têm a oportunidade de votar, e, nas comissões, o resultado está necessariamente vinculado à vontade dos líderes partidários, que escolheram quem ali, naquele colegiado específico, votaria.

Além da lista contida no artigo décimo, outras importantes prerrogativas dos líderes estão esparsamente elencadas no RICD (BRASIL, 2011), tais como: requerer a realização de

sessão solene; transformar a sessão plenária da Câmara em comissão Geral; requerer a realização de sessão secreta; apresentar emendas a proposições urgentes e àquelas que estão sendo votadas em segundo turno; apresentar emendas aglutinativas em Plenário; apresentar requerimentos de urgência para proposições; requerer a inclusão na pauta do Plenário de propostas para votação imediata; solicitar o regime de tramitação em prioridade; apresentar destaques para votação em separado de alguma parte da proposição; dispensar a discussão de proposição com todos os pareceres favoráveis; requerer o adiamento ou encerramento da discussão de determinada matéria; requerer verificação de votação; requerer a quebra de interstício para novo pedido de verificação de votação antes do decurso de uma hora; e requerer adiamento da votação.

A liderança partidária representa uma posição estratégica na ação legislativa, em decorrência dos recursos políticos e regimentais de que dispõe. (SANTOS, 2001). Entre as funções dos líderes não elencadas no artigo décimo, ganha destaque a de apresentar requerimentos de urgência para as proposições, que é chamado de “urgência urgentíssima”. O art. 155 do RICD estabelece:

Art.155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente. (BRASIL, 2011, p. 161).

Dessa maneira, um requerimento assinado por líderes que representam a maioria absoluta dos deputados pode incluir automaticamente na Ordem do Dia matéria para votação e discussão imediata. A depender dos tamanhos das bancadas, esta decisão pode ser tomada por poucos indivíduos.

É certo que a urgência urgentíssima nasceu para acelerar a tramitação de determinadas proposições de matéria relevante e inadiável interesse social. Inclusive, o rito pode até dispensar a apreciação das comissões Permanentes destinadas a analisar a proposição. Neste caso, o Presidente da Casa designa um relator no momento da votação para proferir parecer em substituição à comissão. Para se perceber o poder desse recurso na apreciação imediata das matérias, basta verificar que o Plenário da Câmara já aprovou projeto de lei um dia após sua apresentação à Casa, o PL nº 5.569/01 (FELINTO, 2007).

Assim como acontece com as medidas provisórias – que só devem ser editadas, por força constitucional, em caso de “relevância e urgência” -, não há, contudo, maneira de se aferir

objetivamente a “matéria de relevante e inadiável interesse social” da urgência urgentíssima, e, por isso, o procedimento que deveria ser exceção acabou tornando-se regra.

Em seu trabalho “Urgência urgentíssima: uma exceção que se tornou regra na apreciação de projetos de lei pelo plenário da Câmara dos Deputados”, Felinto (2007) fez um levantamento, com base nos dados da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados (SGM), para corroborar a sua tese de que, hoje, o rito da urgência urgentíssima não é mais um rito excepcional.

O autor levantou os dados de projetos de lei aprovados pelo Plenário conforme o regime de tramitação, na 52ª legislatura. O resultado é surpreendente:

Tabela 7 - Projetos de lei aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados conforme o regime de tramitação, na 52ª legislatura.

<b>Regime de tramitação</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total</b>
Ordinária	4	1	0	4	9
Prioridade	4	1	0	2	7
Urgência art. 155 do RICD	60	27	31	29	147
Urgência art. 64 CF	5	1	3	2	11
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>37</b>	<b>174</b>

Fonte: Felinto, 2007, p.56

Entre os anos de 2003 e 2006, das 174 proposições aprovadas em Plenário, 147 tinham o rito de urgência urgentíssima (mais de 84%). Assim, este mecanismo, amplamente utilizado, confere aos líderes uma prerrogativa notória dentro do Parlamento.

A outra notabilíssima prerrogativa dos líderes refere-se ao Colégio de Líderes, previsto ineditamente no RICD de 1989, em seu artigo 20:

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 (BRASIL, 2011, p. 44).

Trata-se de um instituto regimental da Câmara dos Deputados que basicamente consagrou a liderança parlamentar no processo decisório, na tramitação, e na votação de matérias naquela Casa legislativa (RODRIGUES, 1996).

Conforme salientam Figueiredo e Limongi (2001), os líderes partidários controlam, a partir do Colégio de Líderes, o fluxo das atividades legislativas. Definindo a agenda, podem

cadenciar o andamento das diferentes matérias ou acelerá-lo, transferindo sua apreciação de comissões diretamente para o plenário ou ainda escolhendo a oportunidade para votações nominais.

Antes de 1989, o Colégio de Líderes já existia, informalmente. Portanto, não é que o RICD o tenha criado. Com ele, a tomada de decisões certamente ganha agilidade; por outro lado, há quem o julgue centralizador e inibidor das individualidades. Isso ocorre porque é o Colégio de Líderes o responsável por decidir, junto com o Presidente da Casa, a pauta da semana em Plenário – e, nesse sentido, os líderes falam também por seus liderados. Conforme afirmam Braga e Miranda (2013, p. 18):

Em termos de processo decisório, o que se tem então no Brasil é um colegiado com alocação de poder e influência na mão de poucos, cabendo aos líderes e ao Presidente da Mesa Diretora o papel principal naquilo que podemos chamar de modelo decisório colegiado-centralizado.

Os registros de atuação dos líderes partidários remontam desde à época do Império. Já a forma como eles se organizavam e a importância atribuída às suas ações são fatores que sempre oscilaram em função do momento histórico. De acordo com Figueiredo (2012, p. 16):

Durante o período militar, diante de uma política extremamente centralizadora, dominada pelo Executivo, os líderes partidários não ostentavam muitos poderes; por isso, limitavam-se a fazer discursos de resistência ou a intermediar negociações entre membros da sociedade civil e entidades governamentais.

Com o nascimento do Colégio de Líderes, o processo de votação passou a ser administrado pelos líderes, em comum acordo com o Presidente da Câmara. O Colégio de Líderes nasceu para formular a pauta e para costurar acordos, afinal, era um “elemento central da administração da discussão do Plenário”, já que “antecipava e reduzia o nível da discussão”. (FIGUEIREDO, 2012).

Era evidente a resistência da Mesa em institucionalizar o colegiado. Para não perder parte de seu poder, preferia ela convocar, discricionariamente, reuniões eventuais. Já entre os parlamentares, a resistência se dava, principalmente, quanto ao voto ponderado dos líderes em função da expressão numérica de suas bancadas, procedimento que deveria ser adotado no caso de não haver consenso nas reuniões do colegiado. Os 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 (FIGUEIREDO, 2012).

No primeiro biênio após a sua institucionalização (1989 a 1991), quando a Presidência era exercida pelo Deputado Paes de Andrade, as reuniões do colegiado eram conduzidas pelo líder do maior partido da Casa à época, o PMDB. Mas, a partir de 1991, a convocação do órgão

já dependia de determinação do Presidente da Câmara, que passou a coordenar esses encontros (VIEIRA, 2009).

O autor fez um levantamento do quantitativo de reuniões de líderes registradas na Secretaria-Geral da Mesa - SGM, por período e por Presidente da Câmara:

Tabela 8 - Número de reuniões do Colégio de Líderes por período e por Presidente da Câmara dos Deputados.

<b>Período</b>	<b>Presidente</b>	<b>Número de reuniões de líderes</b>
1989 – 1991	Paes de Andrade	00
1991 – 1993	Ibsen Pinheiro	2
1993 – 1995	Inocência Oliveira	41
1995 – 1997	Luís Eduardo	00
1997 – 1999	Michel Temer	55
1999 – 2001	Michel Temer	21
2001 – 2003	Aécio Neves	23
	Efraim Moraes	02
2003 – 2005	João Paulo	35
	Severino Cavalcanti	21
2005 – 2007	José Thomaz Nonô	01
	Aldo Rebelo	36

Fonte: Vieira, 2009.

Como pode se depreender do quadro, as reuniões do Colégio de Líderes ocorrem conforme o Presidente da Casa à época julgue, ou não, necessário. Chama a atenção o fato de o Presidente Luís Eduardo não ter feito absolutamente nenhuma reunião de líderes, em um biênio após o comando de Inocência Oliveira, que, por sua vez, fez 41 reuniões. Logo após Magalhães, o atual Presidente Michel Temer assumiu o comando da Casa e realizou 55 reuniões no biênio.

Ademais, as diferentes frequências com que os vários Presidentes convocaram reuniões com os líderes partidários podem indicar certa autonomia na maneira de coordenar a atividade parlamentar e de participar no processo decisório interno. Também podem estar relacionadas às diversas configurações das coalizões de governo formadas nos respectivos períodos e, ainda, à posição de cada dos ocupantes do cargo no próprio partido (VIEIRA, 2009).

Em regra, essas reuniões do Colégio de Líderes acontecem no gabinete da Presidência da Câmara, em dia e hora determinados pelo Presidente. Na prática, às vezes são marcadas e desmarcadas inúmeras vezes no mesmo dia, a depender das negociações políticas e das matérias em pauta. Eventualmente, essas reuniões são marcadas, extraoficialmente, na residência oficial do Presidente da Câmara - isso costuma ocorrer quando a matéria a se tratar é de cunho político e midiático delicado.

No ano de 2017, por exemplo, foi comum o encontro informal de líderes, muitas vezes convocado pelo Presidente da República Michel Temer, para avaliar a viabilidade de votar a reforma da previdência no Congresso Nacional. No dia 03 de dezembro, o Presidente convocou, para um jantar, os ministros de estado, líderes e presidentes de partidos e, após a reunião, desistiu de enviar a matéria ao Congresso Nacional ainda naquele ano. Isto corrobora a visão de Cintra e Lacombe (2007, p. 143):

Em que pesem as opiniões contrárias, que consideram o Congresso mero homologador das decisões do Executivo, certo é que, não raras vezes, o Governo, após debates intensos com as lideranças, deixa de enviar ao Legislativo matérias polêmicas cuja aprovação tenha se mostrado improvável.

Com estas notáveis atribuições, pode-se imaginar quem são os deputados que ocupam os cargos de liderança e como é feita sua escolha. Fenno (1990, p. 96) argumenta: “Quando um senador ou deputado ordinário escolhe entre possíveis líderes, cada um pergunta a ele a questão: ‘O que ele pode fazer por mim?’ ou ‘Como minha vida será com ele como líder?’. Os liderados pensam em relacionamento pessoal, individual entre eles e o líder”.

Alta rotatividade na ocupação da liderança combinada à seleção entre parlamentares veteranos dentro das respectivas bancadas indicaria um critério de escolha baseado na experiência parlamentar. Santos (2001), em seu estudo “A Experiência política e liderança legislativa na Câmara dos Deputados”, analisa o perfil da liderança parlamentar no Brasil.

Em seu estudo, o autor concluiu que a escassa relevância atribuída à experiência legislativa como critério de promoção da liderança torna-se evidente quando se examinam os dados referentes aos líderes de bancadas e presidentes de comissões, indicados pelos partidos. Como salienta Santos (2001, p. 171).

À exceção do PTB do primeiro sistema pluripartidário, da Arena e do PDT, que apresentaram índices ligeiramente mais elevados, o comportamento mais frequente entre as demais bancadas foi escolher sua liderança entre membros que contavam com até metade do número de mandatos em relação a seu integrante mais veterano. Padrão semelhante foi observado quando se analisou a indicação para a presidência de comissões.

O RICD, todavia, é bem silente quanto ao assunto. Apenas os §2º e 3º do art. 9º

discorrem sobre o tema. A escolha do líder será comunicada à Mesa, no início de cada legislatura, ou após a criação de Bloco Parlamentar, em documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes da representação. Os Líderes permanecerão no exercício de suas funções até que nova indicação venha a ser feita pela respectiva representação.

Pela leitura do texto regimental, percebe-se que cada bancada tem bastante liberdade para definir suas próprias regras. Abreu Junior (2009) fez um levantamento sobre como os líderes eram escolhidos em cada partido, nos anos de 2006 e 2007.

Os dispositivos dos estatutos partidários que fazem referência à eleição do líder podem ser classificados em quatro categorias, para melhor compreensão do seu conteúdo: a) os livres, em que as bancadas têm total liberdade para eleger o líder e determinar o tempo de seu mandato – PT, PSB, PTB e PV; b) os regulados, com regras específicas para a eleição, como quórum e previsão de realização de dois turnos – PP e PR, ou apenas com a determinação de que haja um rodízio anual entre os membros da bancada para o cargo de líder – PPS; c) os controlados, em que um órgão do partido pode participar da decisão de eleger o líder – PC do B, PDT, PSC, PSOL e PMN, ou baixar regras, caso o Regimento Interno da Câmara seja omissivo – DEM; d) os regimentais, que preveem que a eleição será regulada por um regimento interno da bancada, aprovado pelo diretório nacional – PMDB e PSDB. Embora apenas os estatutos do PR e do PPS tratem do mandato e da reeleição do líder, quase todas as bancadas possuem uma regra não escrita sobre esses assuntos (ABREU JUNIOR, 2009).

Há outro ponto sobre os §2º e 3º do art. 9º (BRASIL, 2011) que merece ser destacado. Normalmente, a indicação de novo líder é feita a cada legislatura, ainda que seja para reconduzir ao cargo o líder atual. Isto não é uma regra, entretanto. Há casos em que o líder é alterado durante a sessão legislativa. Este fato ganhou notoriedade quando da iminência da votação do parecer da comissão especial eleita que deliberaria sobre o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

À época, o líder do PMDB - maior partido da Casa, claramente decisivo para o resultado – era o deputado Leonardo Picciani, governista, aliado de Dilma. Sua indicação como líder foi oficializada em 11 de fevereiro de 2015. No dia 09 de dezembro, véspera de votações importantes acerca do impedimento da Presidente, o Deputado foi surpreendido com sua destituição do cargo, por força da assinatura de 35 dos 69 integrantes da bancada.

O novo líder, deputado Leonardo Quintão, estava alinhado com aqueles interessados em tirar do poder a Presidente. Assumiu, dessa maneira, a bancada a partir do dia 09 de dezembro. Picciani, então, começou a articular o seu retorno à liderança do partido e, no dia 17 do mesmo mês, conseguiu 36 assinaturas – devido à mudança de posicionamento de alguns deputados.

Com isso, reassumi a liderança do partido em um momento tão emblemático.

O §1º do art. 9º do RICD, ainda não abordado neste trabalho, trata dos vice-líderes: “Cada líder poderá indicar vice-líderes, na proporção de um por quatro deputados, ou fração, que constituam sua representação, facultada a designação de um como primeiro vice-líder.” (BRASIL, 2011, p. 27).

O número razoavelmente alto de vice-líderes na Câmara talvez não reflita o fato de que a maior parte das atribuições dos líderes são facilmente transferidas a eles – por isto, ser vice-líder é também alvo de disputas internas dentro de cada bancada. Vice-líderes na Câmara não são meramente decorativos.

Antes da publicação do RICD, como resolução, em 1989, vigia a Resolução nº 30, de 1972, que previa:

§ 1º Cada Líder poderá indicar Vice-Líderes, na proporção de um por dez deputados, ou fração, que constituam representação partidária integrada por até cinquenta deputados; quando a representação ultrapasse esse limite, para a parte excedente a proporção será de um para quinze deputados ou fração. (BRASIL, 2011, p. 17)

Esta resolução foi revogada e o RICD sofreu diversas alterações em relação a este quantitativo de vice-líderes. O atual dispositivo foi estabelecido pela Resolução nº 78, de 1995. Todas as alterações sofridas durante estes anos foram no sentido de aumentar o número de vice-líderes possível em cada bancada.

Da mesma forma como há líderes do governo e da maioria, com previsão regimental, também há vice-líderes destas bancadas. Na sua versão original, em 1989, o RICD previu três vice-líderes para a liderança do governo. Este quantitativo também foi alterado, ao longo dos anos, por meio de resolução e a regra vigente foi estabelecida pela Resolução nº 17, de 2016:

Art. 11. O Presidente da República poderá indicar deputados para exercerem a Liderança do Governo, composta de Líder e de quinze Vice-Líderes, com as prerrogativas constantes dos incisos I, III e IV do art. 10.  
Art. 11-A. A Liderança da Minoria será composta de Líder e de nove Vice-Líderes, com as prerrogativas constantes dos incisos I, III e IV do art. 10. (BRASIL, 2011, p. 29).

O número de vice-líderes do governo e da maioria também foi aumentado, o que corrobora a tese de que também são cargos importantes e valorizados dentro da Casa.

Importa destacar, por outro lado, que os líderes tiveram uma importantíssima e polêmica atribuição subtraída com o advento do RICD atual, em 1989. A Resolução nº 30, de 1972, que foi revogada pelo atual RICD, estabelecia que:



Art. 176. Pelo processo simbólico, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos. A manifestação dos líderes representará o voto de seus liderados, permitida a declaração de voto. (BRASIL, 2011, p. 175)

Dessa maneira, o voto de um líder significava o voto de seus liderados; e isso era chamado de “voto de liderança”. Este artifício, em que o líder representa individualmente seus liderados, está presente no RICD atualmente para alguns dispositivos específicos e, em regra, referem-se a situações quando são necessárias assinaturas - como no caso analisado anteriormente, da urgência urgentíssima, em que a assinatura dos líderes representa a de seus liderados. Situação bem distinta ocorre quando o líder vota pelos seus liderados, sem contabilizar os votos individuais dos parlamentares.

Os favoráveis ao voto de liderança, como Falcão (1988, p. 252), defendiam que “nem sempre a sujeição partidária indicava autoritarismo, e o voto de liderança servia, à época, como remédio para o mal de falta de presentes no recinto”. Os que com ele simpatizam repousam em argumentos de necessidade, práticos, para possibilitar que a Câmara dê conta do alude em que, nos dias contemporâneos, se transformou a ordem dos trabalhos.

Ocorre que o deputado Norton Macedo Correia, filiado ao então PFL, entrou com um mandado de segurança alegando que, embora estivesse presente à sessão, foi obstado de votar o Projeto 1.737/79, aprovado somente pelo voto dos líderes partidários. O Procurador Geral da República, Sepúlveda Pertence, publicou um parecer perante o Supremo Tribunal Federal fazendo duras críticas ao instituto do voto de liderança.

Segundo o autor do parecer (PERTENCE, 1989), o instituto do voto de liderança faz, dos líderes, mandatários dos seus liderados, independentemente ou mesmo contra a vontade deles. Tanto que nem a presença do deputado na sessão e sua manifestação contrária ao voto do líder impedirão que este tenha o peso do número total da bancada partidária. O voto de liderança importa na criação, por força de norma regimental, de uma representação sem mandato: o líder representa todos os deputados do seu partido, independentemente da vontade deles, desnecessária para constituir o mandatário e – o que é mais assustador, impotente para destitui-lo, no caso concreto, do poder de veto plural.

Contudo, em razão do término do mandato do impetrante, o processo foi extinto sem julgamento do mérito. Apesar de o STF não ter julgado o mérito, o RICD publicado em 1989 já não previa mais o instituto. Rodrigues (1996) afirma que, após o fim do regime militar, extinguiu-se o voto de liderança, mas o Colégio de Líderes veio a substituí-lo.

### 3. METODOLOGIA

A metodologia descreve o caminho percorrido para atingir o objetivo proposto. O estudo da trajetória política vem sendo realizado por meio de métodos variados. Uma parte são estudos quantitativos descritivos (FORJAZ, 1985); outros apresentam análises de interferência ou explicativas (CODATO et al., 2016); e há ainda pesquisas qualitativas (UNZUÉ, 2012).

A trajetória política para este estudo foi analisada por meio de três variáveis operacionais, apontadas na literatura como importantes indicadores de desempenho no percurso político (SAMUELS, 2000; PEREIRA; RENNÓ, 2001; MIGUEL, 2003; PERISSINOTTO; MIRIADE, 2009; CERVI et al., 2015; COSTA; CODATO, 2016):

- a) Resultado eleitoral do parlamentar, por meio do número de votos recebidos nas urnas;
- b) Ocupação do cargo de ministro de estado;
- c) Ocupação de outros cargos públicos relevantes na trajetória política.

Neste trabalho, isso foi realizado por meio da análise de três frentes distintas, a saber:

I. A primeira parte da análise procura verificar a quantidade de votos recebida pelos deputados em duas legislaturas distintas, fazendo-se a distinção entre os líderes e não-líderes. Serão observadas a 53<sup>a</sup> e a 54<sup>a</sup> legislaturas. Para a 53<sup>a</sup> legislatura (2007 – 2011), foram levantados os números de votos recebidos nas eleições de 2006 e de 2010, para todos aqueles deputados que tentaram a reeleição, de acordo com os dados obtidos junto ao TSE. Para a 54<sup>a</sup> legislatura (2011 – 2014), por sua vez, foram examinados os votos recebidos nas eleições de 2010 e de 2014.

A comparação entre líderes e não líderes foi feita da seguinte maneira: os deputados que tentaram a reeleição nas eleições supracitadas foram divididos em dois grupos – o grupo daqueles deputados que, na legislatura em análise, exerceram a liderança de partido ou bloco por mais de uma sessão legislativa completa e o grupo daqueles deputados que não o fizeram.

Não foram objeto de estudo aqueles deputados que exerceram a liderança por menos de uma sessão legislativa completa ou que iniciaram a liderança em 2010 (para a 53<sup>a</sup> legislatura) ou em 2014 (para a 54<sup>a</sup> legislatura), após a data das eleições. Consideramos uma sessão legislativa completa um período de tempo mínimo razoável para que o deputado possa perceber como funciona a liderança do partido e, também, para que sua base no estado também acompanhe o seu desempenho no cargo.

Para entender porque estes critérios foram estabelecidos, podemos citar o exemplo do Deputado Arthur Oliveira Maia (DEM) que exerceu a liderança por poucos dias, entre os dias 16/12/2014 a 31/01/2015. Nota-se que o parlamentar exerceu a liderança por apenas pouco mais de um mês, tempo insuficiente para que os efeitos da liderança sejam percebidos pelo seu eleitorado. Assim como ele, há diversos outros deputados que foram líderes por período bastante curto.

O caso do Deputado Arthur Oliveira Maia é ainda mais emblemático: estas semanas em que ele exerceu a liderança ocorreram após o período eleitoral, o que naturalmente o invalida para o objetivo deste estudo. Além disso, este período é de recesso no Congresso Nacional. Dessa maneira, para uniformizar a pesquisa, foi estabelecido o período de uma sessão legislativa completa, pois é um período de fácil verificação e que já está sedimentado no âmbito da Câmara dos Deputados.

Com relação aos líderes de partido que também foram líderes do bloco a que o partido pertencia, eliminou-se a duplicidade. Cada líder foi considerado apenas uma vez, ainda que tenha exercido, simultaneamente, a liderança do partido e do bloco.

Também foram desconsiderados, na análise dos dados, os deputados que não eram líderes, mas sim representantes de partido (partidos com bancada inferior a um centésimo da Casa). Este é o critério que o próprio RICD utiliza para determinar se uma bancada faz jus ou não à estrutura e às atribuições de liderança partidária.

A comparação entre líderes e não líderes foi feita por meio do exame da média dos dois grupos. Portanto, o que se quer verificar aqui é se a média das votações dos deputados que foram líderes foi aumentada ou diminuída, após o exercício da liderança, em relação à média da votação na eleição anterior. Este dado foi comparado a este mesmo valor para aqueles deputados que não foram líderes, de maneira a determinar se o exercício da liderança foi ou não um fator que interferiu na votação nessas duas legislaturas.

Isto foi feito por meio de uma análise de variância mista (também chamada de ANOVA). Esta técnica estatística foi escolhida porque se trata da avaliação de médias de população, de maneira a investigar se há diferença significativa entre essas médias e se o fator liderança exerce influência sobre a variável dependente (número de votos). De acordo com Martins (2002, p. 229):

Trata-se de um método estatístico, desenvolvido por Fischer, que, por meio de teste de igualdade de médias, verifica se fatores (variáveis independentes) produzem mudanças sistemáticas em alguma variável de interesse (variável dependente). Os fatores propostos podem ser variáveis quantitativas ou qualitativas, enquanto a variável dependente deve ser quantitativa e observada dentro das classes dos fatores.

Assim, a análise de variância mista que foi utilizada neste trabalho avalia a importância do fator liderança, comparando-se as médias das votações para líderes e para não líderes.

**II.** A segunda fração deste estudo é a investigação da trajetória parlamentar dos deputados que exerceram a liderança nas 52<sup>a</sup> (2003 – 2007), 53<sup>a</sup> (2007 – 2011) e 54<sup>a</sup> (2010 e 2014) legislaturas, na eleição imediatamente subsequente. Isso foi feito por meio de uma análise descritiva.

Por legislatura, foram selecionados os deputados que exerceram a liderança por pelo menos uma sessão legislativa completa (pelos mesmos argumentos expostos no item anterior). Foi averiguado qual caminho, na eleição seguinte, os líderes optaram por seguir. E, se for o caso, para qual cargo escolheram se candidatar. Com estes dados, pôde-se averiguar se aqueles deputados que optaram, em sua carreira, por exercer a liderança, possuíam, de acordo com Schelesinger (1966), ambição progressiva, estática ou discreta.

Foi possível verificar se há, levando-se em conta as três legislaturas, uma tendência dos ex-líderes a buscar a reeleição e se sua taxa de sucesso é maior ou menor do que a média geral na Câmara dos Deputados.

**III.** A terceira e última parte do exame dos dados é uma análise descritiva em relação aos ministros de estado. Foram pesquisados todos aqueles nomeados ministros de estado desde 2003 até os dias atuais. A partir daí, foi feita uma análise de quantos destes foram deputados antes de se tornarem ministros e, entre esses deputados, quantos exerceram a liderança de partido. Com esses dados, foi possível descrever a probabilidade que um líder de partido teve de exercer o cargo de ministro no período pesquisado.

De acordo com o site da Presidência da República, existem, atualmente (em agosto de 2018), 29 Ministérios ou secretarias com *status* ministerial no Brasil, a saber:

- Casa Civil;
- Ministério da Justiça;
- Ministério da Segurança Pública;
- Ministério da Defesa;
- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério da Fazenda;
- Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil;
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

- Ministério da Educação;
- Ministério da Cultura;
- Ministério do Trabalho;
- Ministério do Desenvolvimento Social;
- Ministério da Saúde;
- Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;
- Ministério de Minas e Energia;
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
- Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;
- Ministério do Meio Ambiente;
- Ministério do Esporte;
- Ministério do Turismo;
- Ministério da Integração Nacional;
- Ministério das Cidades;
- Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União;
- Ministério dos Direitos Humanos;
- Secretaria-Geral da Presidência da República;
- Secretaria de Governo da Presidência da República;
- Gabinete de Segurança Institucional;
- Advocacia-Geral da União; e
- Banco Central do Brasil.

Esta atual configuração foi decorrente da aprovação da medida provisória nº 726, de 2016 (BRASIL, 2016). Existem, além destes, outros ministérios e secretarias com *status* ministerial que haviam sido criados ao longo dos anos, nos governos Lula e Dilma, e foram posteriormente extintos.

A biblioteca on-line da Presidência da República<sup>2</sup> lista todos os órgãos ministeriais que foram extintos. Enumeramos, abaixo, o rol de todos aqueles que deixaram de existir depois de 2003 e cujos titulares, portanto, foram nomeados ministros de estado a partir desta data:

- Ministério da Pesca e da Aquicultura;
- Ministério das Comunicações;
- Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República;
- Controladoria-Geral da União;
- Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos;
- Secretaria de Assuntos Estratégicos;
- Secretaria de Relações Institucionais;
- Secretaria de Direitos Humanos;

---

<sup>2</sup> <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>

- Secretaria de Política para as Mulheres;
- Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial; e
- Secretaria da Micro e Pequena Empresa.
- Secretaria de Portos da Presidência da República;
- Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República;
- Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário; e
- Casa Militar da Presidência da República.

Somando-se os órgãos relacionados acima, chegamos ao número de 45 pastas cujos titulares exerceram o cargo de ministro entre os anos de 2003 e de 2018. Nem todos eles, entretanto, foram objeto deste estudo. Foram excluídos aqueles Ministérios que possuem caráter eminentemente técnico, cujos titulares são oriundos predominantemente de uma carreira específica.

Isso porque não faz sentido analisar se os ocupantes das pastas são deputados se, em regra, são designadas para ocupar esses cargos pessoas técnicas, não políticas. É o que ocorre, por exemplo, com a Casa Militar e com o Gabinete de Segurança Institucional, que foram excluídos desse trabalho, pois os titulares são eminentemente oficiais, da carreira militar.

Nesta mesma linha de raciocínio, não foram estudados também a Advocacia-Geral da União e o Banco Central do Brasil, cujos titulares são oriundos de áreas técnicas - da área jurídica e econômica, especificamente. Por fim, também não foram objeto deste levantamento a Secretaria de Política para Mulheres e Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial, pois quase a totalidade dos nomeados são oriundos de movimentos sociais e sua indicação atende a critérios específicos.

A análise, portanto, levantou todos aqueles indivíduos que ocuparam de maneira permanente (foram excluídos os interinos) os Ministérios acima. E, com estes dados, foi possível diagnosticar qual fração deles já passou pela Câmara dos Deputados e/ou exerceu a liderança de partido ou de bloco na Casa.

## 5. RESULTADOS

I. A primeira parte da análise de dados deste trabalho deseja verificar o efeito da liderança de partido na quantidade de votos recebidos por cada deputado, após o exercício da liderança. Portanto, comparou-se as médias de votos entre duas legislaturas (53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup>), fazendo-se a diferenciação entre líderes e não-líderes.

Para a 53<sup>a</sup> legislatura (2007 – 2011), essa análise foi feita da seguinte maneira: para todos aqueles deputados que tentaram a reeleição nas eleições de 2010, foram levantados os seguintes dados:

- dentre os Deputados tentando a reeleição, 36 haviam sido líderes e 344 não o haviam;
- número de votos recebido pelo deputado na eleição de 2006;
- número de votos recebido pelo deputado na eleição de 2010;
- se o deputado exerceu a liderança de partido ou bloco parlamentar por pelo menos uma sessão legislativa completa entre os anos de 2007 e 2010.

Neste momento da análise, não se levou em conta se o deputado foi reeleito ou não porque, no nosso sistema proporcional, o fato de o candidato ter conquistado uma vaga depende também do desempenho da sua coligação, o que extrapola os limites deste estudo.

Por se tratarem de votos de um mesmo indivíduo, há uma correlação presente; portanto, foi incorporado um efeito aleatório e utilizada a Análise de Variância mista. A análise da variância foi feita levando-se em conta a porcentagem de votos do deputado dentro do estado da federação, a fim de evitar eliminar as diferenças decorrentes do aumento ou da diminuição do número de eleitores de uma eleição para outra.

Além disso, foi considerado nível de significância de 0,05 e a tabela e o gráfico abaixo ajudam na interpretação dos resultados.

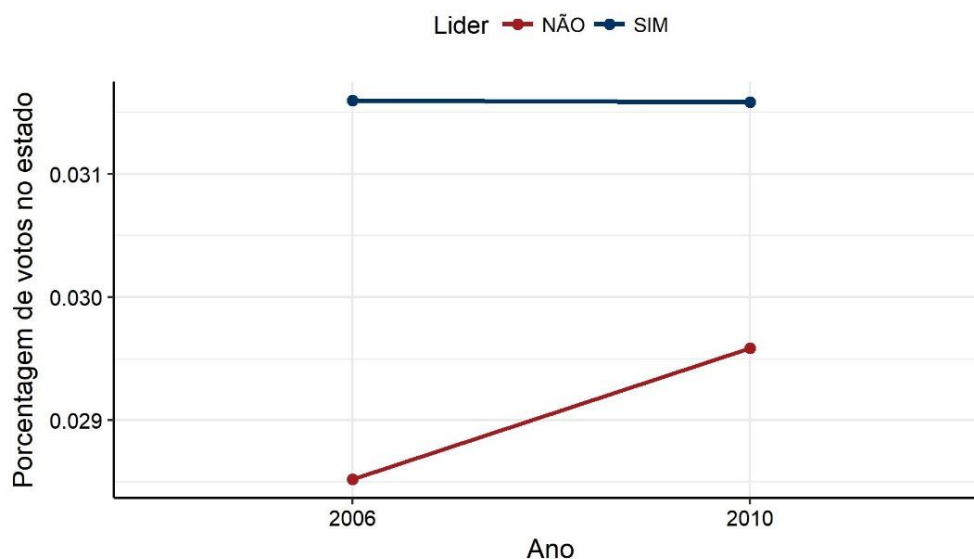
Tabela 9 - Resultados da ANOVA para a 53<sup>a</sup> legislatura

Parâmetro	GL	Valor F	P-valor
Líder	1	1,3737	0,2420
Ano	1	1,3311	0,2493
Estado	26	52,7398	0,001*
Líder: Ano	1	0,1280	0,7207

\*: p-valor inferior à 0,05

Fonte: elaborado pela autora

Figura 3- Porcentagem de votos no estado para líderes e não líderes nas eleições de 2006 e de 2010.



Fonte: elaborado pela autora

A figura 3 mostra um comportamento aparentemente constante na porcentagem de votos para os deputados líderes, enquanto houve um aumento em relação aos deputados não líderes. Entretanto, a tabela 9 mostra que essa diferença de comportamento, embora existente, é estatisticamente irrelevante (menor que 5%, de acordo com o nível de significância adotado).

Por outro lado, é interessante notar que a média de votos dos líderes é maior que a dos não-líderes, mesmo antes do exercício da liderança. Este dado nos diz que os deputados que foram eleitos líderes de suas bancadas nessas legislaturas são deputados, que, em regra, têm melhor desempenho nas urnas.

A tabela 9 também evidencia que o estudo da interação entre a variável Líder e a variável Ano apresentou um p-valor de 0,7207 e, por ser maior que o nível de significância de 0,05, indica que há evidências de que a liderança não influencia nos votos recebidos para esses anos em estudo.

Portanto, para a 53ª legislatura, a liderança do partido exercida entre 2007 e 2010 não influenciou na quantidade de votos que o deputado recebeu na sua tentativa de reeleição de 2010 e foi averiguado que houve indícios de que suas médias eram estatisticamente iguais em ambas as eleições.

De igual maneira, esta mesma análise foi feita para a 54ª legislatura (2010 e 2014): para



todos aqueles deputados que tentaram a reeleição nas eleições de 2014, foram levantados os seguintes dados:

- dentre os Deputados tentando a reeleição, 32 haviam sido líderes e 326 não o haviam;
- número de votos recebido pelo deputado na eleição de 2010;
- número de votos recebido pelo deputado na eleição de 2014;
- se o deputado exerceu a liderança de partido ou bloco parlamentar por pelo menos uma sessão legislativa completa entre os anos de 2011 e 2014.

Comparou-se as médias de votos de 2010 e de 2014, fazendo-se a diferenciação entre líderes e não líderes. O nível de significância adotado também foi de 0,05.

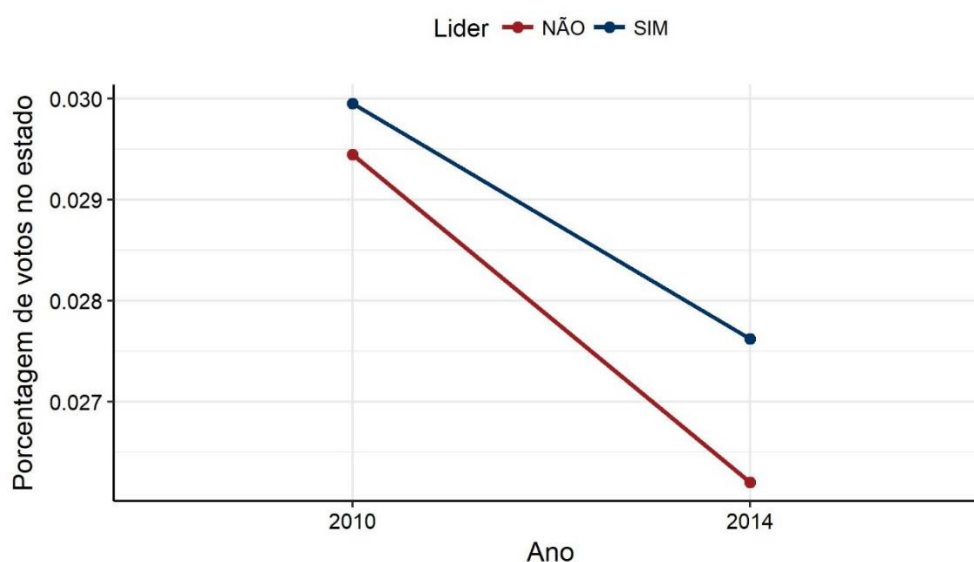
Tabela 10 - Resultados da ANOVA para a 54ª legislatura

Parâmetro	GL	Valor F	P-valor
Líder	1	0,09	0,76
Ano	1	18,16	<0,001*
Estado	26	68,92	<0,001*
Líder: Ano	1	0,12	0,72

\*: p-valor inferior à 0,05

Fonte: elaborado pela autora

Figura 4 - Porcentagem de votos no estado para líderes e não líderes nas eleições de 2010 e de 2014.



Fonte: elaborado pela autora

Nota-se, pela tabela 10, que o p-valor da situação de liderança indica que há diferenças significativas entre as médias daqueles deputados que foram e não foram líderes. Isto é, aqueles

deputados que lideraram o partido receberam, em geral, um número superior de votos tanto antes quanto depois de terem assumido a liderança.

Além disso, tanto líderes quanto não líderes tiveram sua votação diminuída entre as duas legislaturas. Entretanto, a variância mostrou que essa diminuição se deu em termos parecidos, de maneira que o fato de ter ou não sido líder não influenciou na quantidade de votos recebidos.

**II.** O segundo objetivo a ser alcançado neste trabalho é a investigação da trajetória parlamentar dos deputados que exerceram a liderança nas 52<sup>a</sup> (2003 – 2007), 53<sup>a</sup> (2007 – 2011) e 54<sup>a</sup> (2010 e 2014) legislaturas, na eleição imediatamente subsequente.

O propósito deste levantamento é examinar a trajetória que os deputados exercem imediatamente após o exercício da liderança, procurando relacionar o tipo de carreira escolhida com os estudos de Schlesinger (1966): ambição progressiva, estática ou discreta.

Na 52<sup>a</sup> legislatura, foram levantados os deputados que exerceram a liderança, por pelo menos uma sessão legislativa completa, entre os anos de 2003 e de 2006, o que resultou em um total de 41 líderes.

Dentre esses 41 líderes, 32 tentaram a reeleição no pleito de 2006 – o que significa uma taxa de recandidatura de 78%. Apenas 4 entre esses 32 não foram reeleitos. Portanto, 87,5% dos líderes se reelegeram, enquanto 12,5% não obteve sucesso.

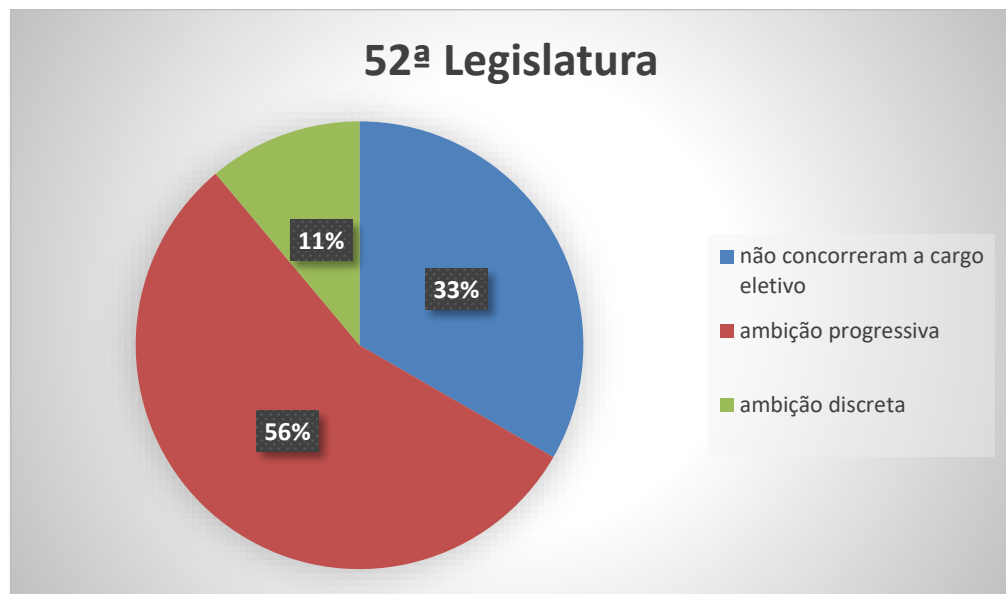
Esses dados, se comparados com os dados das eleições de 2006 - para todos os deputados (DIAP, 2014) – fornecem resultados interessantes. Ao passo que a porcentagem de líderes tentando a reeleição foi de 78%, a taxa de recandidatura incluindo líderes e não líderes foi de 86%.

Por outro lado, a taxa de reeleição nestas eleições foi, de acordo com o Diap (2014), de 60% - valor significativamente menor do que a taxa de reeleição dos líderes, de 87,5%. Isso permite concluir que os líderes obtiveram sucesso maior que não líderes na recondução ao cargo.

Dentre os 9 líderes que exerceram a liderança entre 2003 e 2006 e que não tentaram a reeleição, 3 não concorreram a nenhum cargo eletivo; 5 concorreram a cargos que, de acordo com Schlesinger (1966), caracterizam a ambição progressiva (vice-governador; governador; senador e suplente de senador); e apenas 1 concorreu ao cargo de deputado estadual, que, segundo o autor, caracterizaria a ambição discreta. Todos esses líderes que tentaram se eleger em outros cargos foram eleitos nas eleições de 2006.

A figura 5 abaixo ilustra os dados acima:

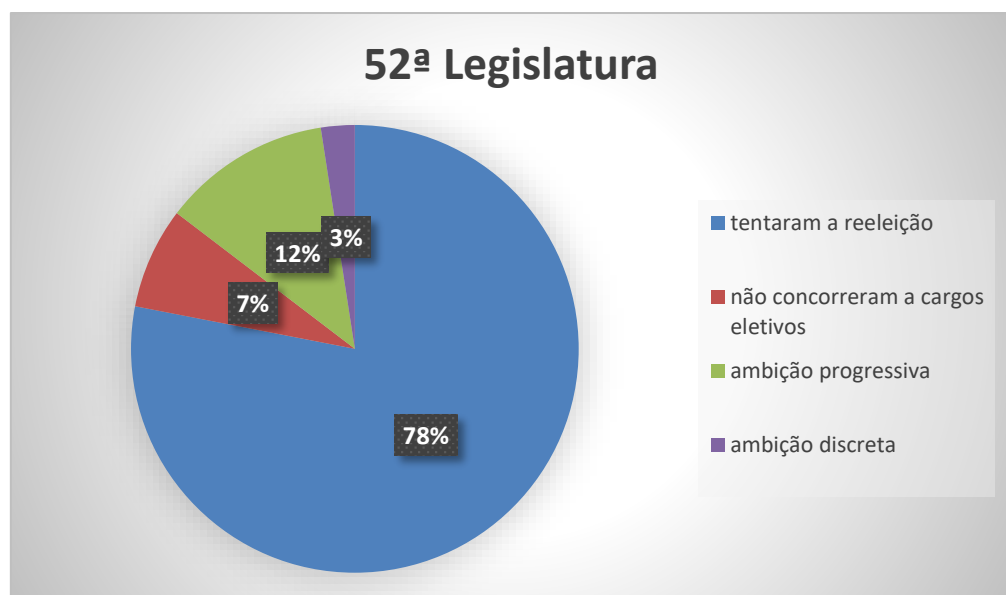
Figura 5 - Deputados que foram líderes na 52ª legislatura e que não tentaram a reeleição na eleição seguinte



Fonte: elaborado pela autora

É curioso notar que, ao inserir aqueles líderes que tentaram a reeleição na 52ª legislatura, a proporção no gráfico muda bastante. Afinal, quase 80% deles concorreram a reeleição.

Figura 6 - Deputados que foram líderes na 52ª legislatura, e que tentaram ou não a reeleição na eleição seguinte



Fonte: elaborado pela autora

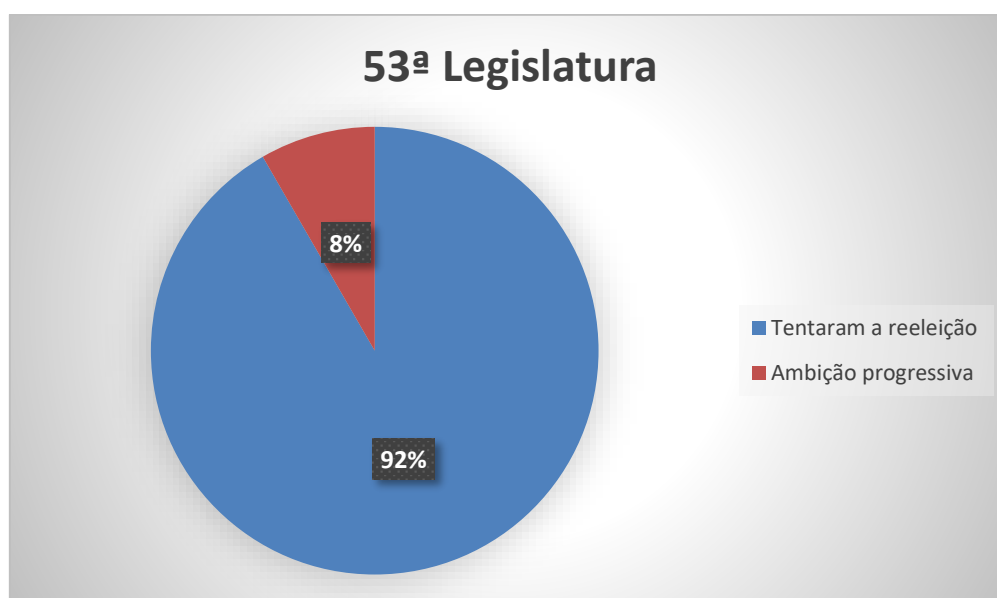
Na 53ª legislatura, foram levantados os deputados que exerceram a liderança, por pelo menos uma sessão legislativa completa, entre os anos de 2007 e de 2010, o que resultou em um total de 36 líderes.

Dentre esses 36 líderes, 33 tentaram a reeleição no pleito de 2010 ao cargo de deputado federal (92%). Apenas 3 deste total de 33 não foram reeleitos – dois reeleitos suplentes. Assim, 90,1% dos líderes que tentaram reeleição foram bem-sucedidos, e apenas 9% não conseguiu se reeleger.

Estes valores contrastam com aqueles levantados pelo Diap (2014), para todos os deputados. Nas eleições de 2010, a taxa de recandidatura foi de 79%; entretanto, a taxa de reeleição foi de 70%, valor bem abaixo da média dos líderes encontrada acima (90,1%).

Somente 3 líderes não concorreram novamente ao cargo de deputado federal. Todos eles concorreram, de acordo com Schelesinger (1966), a cargos que caracterizam a ambição progressiva (senador e prefeito de capital ou cidade grande) e foram eleitos.

Figura 7 - Deputados que foram líderes na 53ª legislatura e que tentaram ou não a reeleição, na eleição seguinte



Fonte: elaborado pela autora

Na 54ª legislatura, foram levantados os deputados que exerceram a liderança, por pelo menos uma sessão legislativa completa, entre os anos de 2011 e de 2014, o que resultou em um total de 42 líderes.

Dentre esses 42 líderes, 31 tentaram se reeleger deputados federais nas eleições de 2014

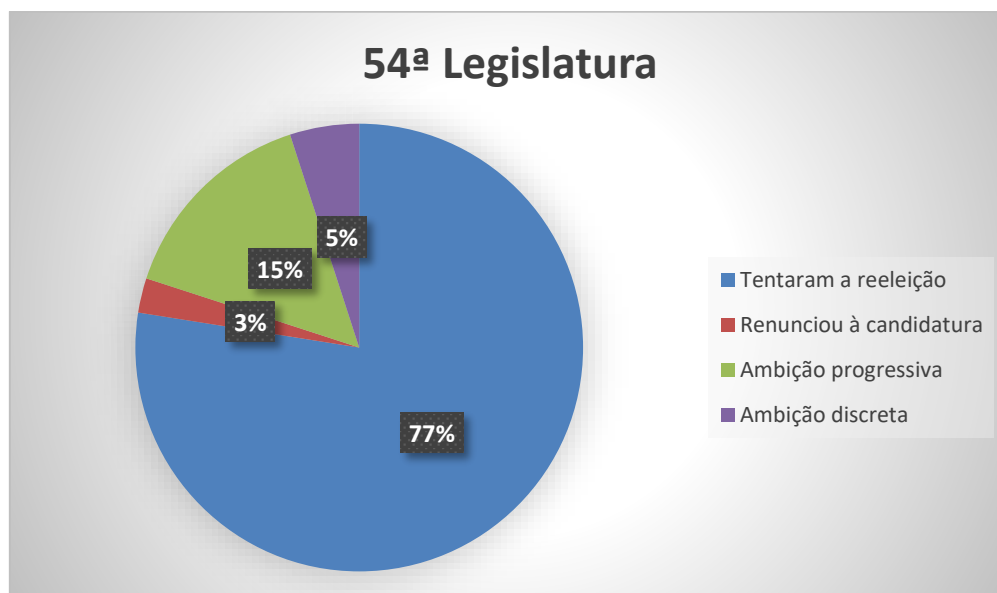
(74%). Apenas 4 (13%) desse total de 31 não foram reeleitos (apesar de terem sido eleitos suplentes); logo, 87% dos líderes que tentaram a reeleição obtiveram sucesso.

Apesar da taxa de recandidatura dos deputados federais de 75% (DIAP, 2014) ter sido bem próxima à taxa dos líderes, a taxa de reeleição mostrou-se bastante diferente. Enquanto 87% dos líderes obtiveram sucesso nas urnas, somente 70% dos deputados federais foram reeleitos.

Em relação aos 11 deputados federais que foram líderes na 54ª legislatura e não tentaram a reeleição, apenas 2 deles não concorreram a nenhum cargo, porque continuaram seus mandatos como secretário de governo estaduais – Schelesinger (1966) define essas escolhas como ambição estática.

Um deles renunciou à candidatura; 6 concorreram a cargos que caracterizam ambição progressiva (prefeito de capital, governador, senador, Vice-Presidente da República). Diferentemente do que ocorreu em legislaturas anteriores, nem todos esses 6 foram bem-sucedidos nas eleições, apenas 2 deles, que concorreram aos cargos de prefeito de capital e senador, foram eleitos em seus novos cargos.

Figura 8 - Deputados que foram líderes na 54ª legislatura e que tentaram ou não a reeleição na eleição seguinte



Fonte: elaborado pela autora

Por outro lado, aqueles dois ex-líderes que tentaram se eleger para o cargo de deputado estadual, que Schlesinger (1966) define como ambição discreta, foram eleitos.

A análise da carreira parlamentar pós-exercício da liderança, para as 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislatura, nos permite observar que a taxa de recandidatura dos líderes, em comparação ao conjunto de deputados, variou bastante. Em uma legislatura, a porcentagem dos líderes que tentou reeleger-se foi bastante superior à taxa dos deputados federais, de maneira geral. Em outra legislatura, foi inferior; em outra, constante.

Por outro lado, em todas essas legislaturas, apesar da taxa de recandidatura ter variado bastante, a taxa de reeleição dos líderes foi sempre superior à média dos deputados. No período analisado, entre 87% e 91% dos líderes que tentaram a reeleição obtiveram sucesso; porém, apenas entre 60 e 70% dos deputados foram reeleitos.

A exploração dos dados das três legislaturas também nos permite diagnosticar que, dentre aqueles líderes que optaram não se reeleger para lograr êxito em outros cargos, a grande maioria (mais de 80%) optou por, de acordo com Miguel (2003), concorrer a cargos mais altos, de hierarquia superior. Quando isto ocorreu, mais de 70% deles saíram vitoriosos nas urnas.

Apenas 3 desses 17 líderes optou pelo cargo de deputado estadual, que, segundo o autor, é um cargo de hierarquia inferior. Porém, todos obtiveram êxito na disputa.

**III.** A última parte da análise de dados deste trabalho procurou observar a carreira progressiva das pessoas que ocuparam o cargo de ministro de estado desde o ano de 2003 e verificar se há correlação com o cargo de líder na Câmara dos Deputados.

No Brasil, ocorreram diversas reformas administrativas ao longo dos últimos anos, com a criação, a fusão e a extinção de diversos ministérios e secretarias com *status* ministerial. A biblioteca online da Presidência da República lista todos os órgãos ministeriais que foram atuais e que foram extintos ao longo dos anos.

Foram levantados os nomes dos titulares dos seguintes órgãos, a partir do ano de 2003:

- Casa Civil;
- Ministério da Justiça;
- Ministério da Segurança Pública;
- Ministério da Defesa;
- Ministério da Fazenda;
- Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil;
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- Ministério da Educação;
- Ministério da Cultura;

- Ministério do Trabalho;
- Ministério do Desenvolvimento Social;
- Ministério da Saúde;
- Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;
- Ministério de Minas e Energia;
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
- Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;
- Ministério do Meio Ambiente;
- Ministério do Esporte;
- Ministério do Turismo;
- Ministério da Integração Nacional;
- Ministério das Cidades;
- Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União;
- Ministério dos Direitos Humanos;
- Secretaria-Geral da Presidência da República;
- Secretaria de Governo da Presidência da República;
- Ministério da Pesca e da Aquicultura;
- Ministério das Comunicações;
- Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos;
- Secretaria de Assuntos Estratégicos;
- Secretaria de Relações Institucionais;
- Secretaria de Direitos Humanos;
- Secretaria da Micro e Pequena Empresa.
- Secretaria de Portos da Presidência da República;
- Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário;

O rol acima foi retirado da biblioteca on-line da Presidência da República, unindo-se os ministérios atuais a todos aqueles que deixaram de existir depois de 2003 e cujos titulares, portanto, foram nomeados ministros de estado a partir desta data até o ano de 2018.

Ainda constavam elencados na biblioteca os órgãos abaixo, que foram excluídos da nossa análise porque seus titulares são oriundos de carreiras eminentemente técnicas:

- Gabinete de Segurança Institucional;
- Advocacia-Geral da União;
- Banco Central do Brasil.
- Secretaria de Política para as Mulheres;
- Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial; e
- Casa Militar da Presidência da República.

Dessa forma, 182 pessoas ocuparam o cargo de ministro de estado no Brasil em 35

pastas distintas, desde janeiro de 2003 até maio de 2018. 82 pessoas, quase a metade delas (45%), haviam sido eleitas deputados federais antes da nomeação ao cargo de ministro.

É imperioso dizer que, embora 182 pessoas diferentes tenham sido ministros de estado, o levantamento indicou que houve 246 ocorrências neste período. Eliminando-se os ministros interinos e as duplicidades (algumas pessoas foram exoneradas e nomeadas para o mesmo cargo algum tempo depois, durante o período estudado), chegamos a 219 ocorrências.

Portanto, apesar de 219 pessoas terem ocupado pastas diferentes neste período, isto ocorreu com apenas 182 indivíduos, pois alguns foram nomeados para ministérios diferentes. Esse dado, curioso, está segmentado abaixo:

Quadro 1 - Indivíduos que ocuparam o cargo de ministro de estado em mais de uma pasta, de 2003 a maio de 2018.

<b>TITULAR</b>	<b>MINISTÉRIO</b>
Aldo Rebelo	Ciência e Tecnologia
	Esporte
Alexandre Padilha	Saúde
	Secretaria de Relações Institucionais
Aloizio Mercadante	Casa Civil
	Educação
	Ciência e Tecnologia
Antônio Palocci	Casa Civil
	Fazenda
Celso Amorim	Relações Exteriores
	Fazenda
Dilma Rousseff	Casa Civil
	Minas e Energia
Eliseu Padilha	Casa Civil
	Secretaria de Aviação Civil
Geddel Vieira Lima	Integração Nacional
	Secretaria de Governo
Gilberto Kassab	Ciência e Tecnologia
	Cidades
Gilberto Ochi	Cidades
	Integração Nacional
Guido Mantega	Fazenda
	Planejamento, Orçamento e Gestão
Helder Barbalho	Portos
	Integração Nacional
	Pesca e Aquicultura
Ideli Salvatti	Direitos Humanos
	Pesca e Aquicultura
	Secretaria de Relações Institucionais
Jacques Wagner	Defesa



	Trabalho
	Casa Civil
	Secretaria de Relações Institucionais
Luiz Sérgio Nóbrega de Oliveira	Pesca e Aquicultura
	Secretaria de Relações Institucionais
Marta Suplicy	Cultura
	Turismo
Miguel Rossetto	Trabalho
	Secretaria de Governo
Moreira Franco	Secretaria de Aviação Civil
	Secretaria Geral da Presidência da República
	Secretaria de Assuntos Estratégicos
Nelson Barbosa	Fazenda
	Planejamento, Orçamento e Gestão
Paulo Bernardo	Planejamento
	Comunicações
Pedro Brito	Portos
	Integração Nacional
Pepe Vargas	Direitos Humanos
	Secretaria de Relações Institucionais
Ricardo Berzoini	Trabalho
	Secretaria de Governo
	Comunicações
	Secretaria de Relações Institucionais
Tarso Genro	Justiça
	Educação
	Secretaria de Relações Institucionais
Torquato Jardim	CGU
	Justiça
Waldir Pires	CGU
	Defesa
Walfrido dos Mares Guia	Turismo
	Secretaria de Relações Institucionais

Fonte: elaborado pela autora

Assim, tivemos 27 pessoas que ocuparam a titularidade de mais de uma pasta durante este período. Duas delas, inclusive, chegaram a ser ministros em quatro áreas diferentes. Foi o caso de Jacques Wagner (ministro da Casa Civil, da Defesa, do Trabalho e da Secretaria de Relações Institucionais) e de Ricardo Berzoini (ministro do Trabalho, das Comunicações, da Secretaria de Governo e da Secretaria de Relações Institucionais).

Estes números fazem refletir sobre a indicação política para o cargo de ministro de estado. Às vezes, a nomeação ocorre para áreas bastante diferentes entre si, como é o caso, por

exemplo, das pastas do esporte e da ciência e tecnologia (como foi o caso de Aldo Rebelo).

É interessante notar também que a análise observou dois casos em que o cargo na Câmara dos Deputados foi ocupado após a exoneração como ministro de estado. Ciro Gomes foi ministro da Integração Nacional entre os anos de 2003 e de 2006 e foi deputado federal entre os anos de 2007 e de 2011. Orlando Silva, por sua vez, foi ministro do Esporte entre os anos de 2006 e de 2011, e foi eleito deputado federal nas eleições de 2014.

Apesar de não terem ocupado a vaga na Câmara dos Deputados antes de assumirem a titularidade nos ministérios, ambos já haviam exercido outros cargos eletivos e já possuíam bastante *background* político.

Assim sendo, a vida pregressa política é bastante comum entre aqueles que assumem o cargo de ministro de estado e 45% daqueles que foram nomeados a partir de 2003 já haviam sido deputados anteriormente. Este número, que comprova que quase a metade deles já haviam passado pela Casa, é bastante expressivo, especialmente se observarmos que esse dado não inclui aqueles que já possuíam *background* político, mas que haviam sido eleitos para outros cargos, como deputado estadual, senador, governador, etc.

Dentre estes 82 ex-deputados que assumiram o cargo de ministro de estado, 29 (mais de um terço deles – 35%) haviam sido líderes de partido ou de bloco parlamentar na Casa.

## CONCLUSÕES

Com o objetivo de compreender melhor a influência do cargo de líder na trajetória política do parlamentar, a análise foi realizada em três frentes distintas, mas complementares.

A primeira delas verificou o efeito da liderança do partido ou bloco parlamentar na quantidade de votos recebida por cada Deputado, após o exercício da liderança, para a 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas. Isso foi feito comparando-se o número de votos recebido pelo deputado em duas legislaturas diferentes, antes e depois de ter sido líder (eleições de 2006 e de 2010, para a 53<sup>a</sup> legislatura e eleições de 2010 e de 2014, para a 54<sup>a</sup> legislatura).

Em ambas as legislaturas, a análise de variância mista indicou que a liderança não influenciou o número de votos recebido pelo deputado, de maneira que o fato de ter ou não sido líder não interferiu, isoladamente, nos resultados. Ficou evidenciado, entretanto, que, nas duas legislaturas em estudo, a média do número de votos dos líderes foi maior que a dos não-líderes, mesmo antes do exercício da liderança. Isto pode evidenciar que, usualmente, são escolhidos para exercer a liderança de um partido ou bloco parlamentar Deputado com maior expressão nas urnas.

A segunda parte da análise foi a investigação da trajetória parlamentar dos deputados que exerceram a liderança nas 52<sup>a</sup> (2003 – 2007), 53<sup>a</sup> (2007 – 2011) e 54<sup>a</sup> (2010 - 2014) legislaturas. Foi feita uma pesquisa para observação de qual caminho os Deputados optaram por seguir na eleição imediatamente subsequente, após o exercício da liderança.

As taxas de recandidatura dos líderes foram bastante diferentes nas legislaturas analisadas: 78%, 92% e 74%, respectivamente. Por outro lado, a porcentagem total de deputados (incluindo líderes e não-líderes) que tentou se reeleger nestas legislaturas foi, respectivamente, de 86%, 79% e 75%. Comparando-se esses dados, percebe-se que não houve padrão. Em uma legislatura, a taxa de recandidatura dos líderes em comparação com a taxa geral (que inclui líderes e não líderes) foi maior; em outra, igual; em outra, menor.

Entretanto, os dados de sucesso da recandidatura (taxa de reeleição, portanto) encontrados foram bem contundentes. Em todas as legislaturas, a taxa de reeleição dos líderes foi bastante superior à taxa geral, que inclui líderes e não-líderes:

Tabela 11 - Taxas de reeleição nas 52ª, 53ª e 54ª legislaturas para líderes e taxa de reeleição geral

	Taxa de reeleição	
	Líderes	Geral (líderes e não-líderes)
<b>52ª legislatura</b>	87,5%	60%
<b>53ª legislatura</b>	90,1%	70%
<b>54ª legislatura</b>	87%	70%

Fonte: elaborado pela autora

Fica claro perceber que a taxa de reeleição dos líderes, em todas as três legislaturas analisadas, foi bastante superior à taxa geral; o menor valor de reeleição encontrado entre os líderes foi de 87%, que é um valor bastante alto.

Este estudo também permitiu explorar a trajetória dos líderes que optaram por não se reeleger. Poucos deles não concorreram a nenhum cargo; na 54ª legislatura, isto ocorreu porque os Deputados optaram por continuar seus mandatos como secretários de governos estaduais, o que Schlesinger (1966) classifica como ambição estática.

Entre aqueles ex-líderes que optaram por concorrer a outros cargos, entretanto, os resultados são interessantes. 82% dos líderes concorreram a cargos de hierarquia superior, o que Schlesinger define como ambição progressiva; e apenas 18% deles concorreram a cargo de deputado estadual, que, na visão do autor, caracteriza ambição discreta.

Mais de 70% dos líderes que concorreram a cargos de hierarquia superior saíram vitoriosos e 100% daqueles que concorreram à vaga de deputado estadual, de hierarquia inferior, conquistaram o posto.

A terceira e última parte da análise de dados deste trabalho observou a carreira progressiva das pessoas que ocuparam o cargo de Ministro de Estado desde o ano de 2003. Deste ano até maio de 2018, 182 pessoas ocuparam este cargo, nas mais diversas pastas. Quase a metade delas, 82 pessoas (45%), havia ocupado, antes de assumir o comando do ministério, o cargo de deputado federal.

Dentre estas 82 pessoas, mais de um terço delas (35%) havia sido, durante o mandato parlamentar progressivo, líder de partido ou bloco parlamentar na Câmara dos Deputados. Importante notar que, no período analisado, houve 28 pessoas que ocuparam a titularidade de mais de uma pasta. Jacques Wagner e Ricardo Berzoini, por exemplo, chegaram a ocupar quatro ministérios diferentes.

Estes dados podem evidenciar que o comando de ministérios no Executivo é usualmente exercido por pessoas de *background* político, oriundas especialmente do parlamento. Nesse

caso, os resultados parecem mostrar que, para esse cargo, normalmente são escolhidas, dentre essas pessoas, aquelas que se destacam no cenário nacional, seja por meio do exercício da liderança de partido ou seja por outros meios.

Conclui-se que, no período analisado, o cargo de líder não resultou em sucesso eleitoral, apesar de ter incrementado a carreira política de seus ocupantes. Pode-se inferir, dessa maneira, que, ao almejar a liderança partidária, o parlamentar não visa à reeleição, mas sim uma ascensão em sua trajetória política.

No nosso presidencialismo de coalizão, o cargo de líder, desse modo, pode ser encarado como um diferencial, como uma etapa hierarquicamente superior ao posto de deputado federal. Como consequência, esses resultados levam à uma possível revisão da estrutura de carreira política brasileira, em que seria acrescido o cargo de líder de partido ou de bancada. Novos estudos seriam importantes nesse sentido para verificar essa possibilidade.

## REFERÊNCIAS

- ABREU JÚNIOR, D.A. **As lideranças partidárias na Câmara dos Deputados**. 2009. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR), Câmara dos Deputados. Disponível em : <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3566>. Acesso em: 15 jan. 2018.
- ALBUQUERQUE, Felipe Munhoz de. Uma análise das coligações proporcionais de 2010 e 2014. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 77-96, nov. 2017. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/politica/articmale/view/56299>. Acesso em: 01 dez. 2017.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 409 p.
- BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n.35, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-9091997000300005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-9091997000300005). Acesso em: 20 jun. 2017.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Órgãos da Presidência da República**. Disponível em : <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo>. Acesso em: 16 ago 2018.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, 2 v.
- BORGES, André; COELHO, Denilson. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: Lopez, Felix. (Org.) **Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26222](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26222). Acesso em: 02 nov. 2017.
- BRAGA, Ricardo de João; MIRANDA, Roberto Campos da Rocha. Estrutura organizacional e processo decisório legislativo. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, v.6, n. 12, set./dez 2013. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/167>. Acesso em: 02 nov. 2017.
- BRAGA, Ricardo de João; SATHLER, André Rehbein; MIRANDA, Roberto Campos da Rocha. The institutionalization of the Brazilian Chamber of Deputies. **Journal of Legislative Studies**, v. 22, p. 460-483, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572334.2016.1235332>. Acesso em: 15 ago. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5332/2009**. Cria, o “pão brasileiro”, a ser produzido com farinha de trigo adicionada de farinha de mandioca refinada [...]. Disponível

em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=436945>. Acesso em: 16 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição 39/2007**. Inclui a água como direito social. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=347951>. Acesso em: 16 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 8. ed. Brasília: Coordenação de Publicações, 2011. 478 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2018. 167 p.

BRASIL. **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016**. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10. 683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, edição extra B, de 12 maio 2016, p. 1. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-726-12-maio-2016-783106-norma-pe.html>. Acesso em: 16 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4029 DF - Distrito Federal**. Lei Federal nº 11.516/07. Criação do Instituto Mendes de Conservação da Biodiversidade. Legitimidade da Associação Nacional dos Servidores do IBAMA. Entidade de Classe de Âmbito Nacional. Violação do art. 62, caput e § 9º da Constituição. [...]. Relator Min. Luiz Fux, 08 de março de 2012. Diário da Justiça, seção 1, 26 de junho de 2012. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI+ADJ+4029%29%284029%2ENUME%2E+OU+4029%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/yb4g3c6d>. Acesso em: 22 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2014**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/eleicoes-2014>. Acesso em: 22 jun. 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política: a história que vivi**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 700p.

CARVALHO, B. S. DE. **A escolha racional como teoria social e política: uma interpretação crítica**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em [http://pct.capes.gov.br/teses/2006/926753\\_6.PDF](http://pct.capes.gov.br/teses/2006/926753_6.PDF). Acesso em: 22 jun. 2017.

CERVI, Emerson Urizzi et al. Dinheiro, profissão e partido: a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010. **Sociedade e Estado**, v.30, n.1, p.189-205, 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922015000100189&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100189&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 12 out 2017.

CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na nova república: a visão da ciência política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio

(Org.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. 2 ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2007. p. 143-182.

CODATO, Adriano et al. Regime político e recrutamento parlamentar: um retrato coletivo dos senadores brasileiros antes e depois da ditadura. **Rev. Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, n. 60, p. 47-68, dez 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000400047&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000400047&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 12 out. 2017.

COSTA, Luiz Domingos; CODATO, Adriano. Profissionalização ou popularização da classe política brasileira?: um perfil dos senadores da República. **Textos para discussão**, Curitiba, n. 2, p. 1-28, abr. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2598> . Acesso em: 02 jul. 2017.

COSTA, Maria Hildenê Coelho. **Fatores responsáveis pelo desequilíbrio na proporcionalidade na Câmara Federal**. 2010. 71p. Monografia (Especialização em Política e Representação Parlamentar) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/4787>. Acesso em: 03 jun. 2018.

DAHL, R.A., 1961. **Who governs?** democracy and power in an American City. New Haven, CT: Yale University Press, 1961. 355 p.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Câmara**: renovação e circulação no poder nas últimas sete eleições. 2014. Disponível em : <http://www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/24537-camara-renovacao-e-circulacao-no-poder-nas-ultimas-sete-eleicoes> . Acesso em: 01 ago. 2018.

DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper and Row, 1957.

FALCÃO, Alcino Pinto. Voto de liderança como “sub genus” do voto por procuração. **Revista de Direito Constitucional e Ciência Política**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 236-256, jan.-jun.1988.

FELINTO, Rosenildo Figueiredo. **Urgência urgentíssima**: uma exceção que se tornou regra na apreciação de projetos de lei pelo plenário da Câmara dos Deputados. 2007. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10312> . Acesso em: 05 jan. 2018.

FENNO, Richard F. **Watching politicians**: essays on participant observation. Berkeley: University of California Inst, 1990. 133 p.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. A. Teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p.5-24, fevereiro 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. Disponível em:



<https://pmcspraca.files.wordpress.com/2013/01/figueiredo-e-limongi-1999.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2018.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Orgs.). **Reforma Política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 249-280.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. O colégio de líderes: surgimento e evolução. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, p. 6-33, jun. 2012. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/109/98>. Acesso em: 05 jan. 2018.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. Os deputados de São Paulo: trajetória social e política. **Revista de Administração Empresas**, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 49-56, set. 1985. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901985000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901985000300004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 12 dez. 2017.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 44-67, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100002). Acesso em: 12 out. 2017.

LIMA, Iana Alves de. **Carreira e motivações parlamentares**: padrões de trajetória de deputados federais e a alternância entre cargos no Poder Executivo e Legislativo. 2013. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, 2013. 40 f. il. Disponível em : <http://bdm.unb.br/handle/10483/7417>. Acesso em: 06 dez. 2017.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995. Disponível em : <http://bdpi.usp.br/single.php?id=000898982>. Acesso em: 12 out 2017.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estatística geral e aplicada**. 2ed. São Paulo: Atlas, 2002. 360 p.

MAYHEW, David R. **Congress**: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 2004. 216 p.

MCLEAN, Ian. Rational choice and politics. **Political Studies**, v. 39, n.3, p. 496-512, Sept. 1991. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp005629.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o congresso brasileiro. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n.20, p.115-134, jun. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782003000100010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782003000100010&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 13 ago. 2017.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral brasileiro. In: AVELAR, L., CINTRA, O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução, 2.ed.. São Paulo: Saraiva, 2007. 496 p.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 133-172. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582001000200004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582001000200004&script=sci_abstract&tlng=pt) . Acesso em: 03 jul. 2017.

PEREIRA, Carlos; RENNO Lúcio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 664-683, dez 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572007000400010&script=sci\\_abstract&tlng=ES](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572007000400010&script=sci_abstract&tlng=ES). Acesso em: 03 jul. 2017.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p.301-333 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000200002>. Acesso em: 12 out. 2017.

PERTENCE, Sepúlveda. Voto de liderança: inconstitucionalidade. **Revista de Direito Público**, v. 22, n. 92, p. 116-121, out./dez. 1989.

POLSBY, N. W. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, v. 62, n. 1, p. 144–168, Ago 2014. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/1953331?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1953331?seq=1#page_scan_tab_contents). Acesso em 15 jul. 2018.

RODRIGUES, L. M. **Mudanças na classe política brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. 80 p. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/h6kh6>. Acesso em: 05 jan. 2018.

RODRIGUES, Ricardo José. O papel do colégio de líderes no processo legislativo da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 83, p. 131-146 jul. 1996.

ROHDE, David. Risk-Bearing and Progressive Ambition: the case of members of the United States House of Representatives. **American Journal of Political Science**, v. 23, n.1, p 1-26 Feb 1979. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/2110769?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2110769?seq=1#page_scan_tab_contents). Acesso em: 05 jan. 2018.

SAMUELS, David. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 25, n.3, p. 481-497 Ago 2000. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/pdf/440417.pdf?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/pdf/440417.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents). Acesso em: 13 ago. 2018.

SANTANA, Luciana. Perfil, trajetórias e ambição política dos legisladores na construção de suas carreiras: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, jul./dez. 2008. Disponível em: [https://docplayer.com.br/10661698-Perfil-trajetorias-e-ambicao-politica-dos-legisladores-na-construcao-de-suas-carreiras-argentina-brasil-chile-e-uruguai.html#show\\_full\\_text](https://docplayer.com.br/10661698-Perfil-trajetorias-e-ambicao-politica-dos-legisladores-na-construcao-de-suas-carreiras-argentina-brasil-chile-e-uruguai.html#show_full_text) . Acesso em: 15 ago. 2017.

SANTOS, André Luiz Marengo dos. Experiência política e liderança legislativa na Câmara dos Deputados. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 59, p. 153–171, mar. 2001. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/182957>. Acesso em: 12 out. 2017.

SANTOS, Fabiano. Recruitment and retention of legislators in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 24, n. 2, p. 209-237, May 1999. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/pdf/440310.pdf?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/pdf/440310.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents). Acesso em: 12 out. 2017.

SCHLESINGER, Joseph. A. Ambition and politics: political careers in the United States. **American Political Science Review**, v. 61, n. 3, p. 767-768, Sept 1966. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/ambition-and-politics-political-careers-in-the-united-states-by-joseph-a-schlesinger-chicago-rand-mcnally-and-co-1966-pp-xv-226-600/159220C828A0AAAC68538BA1DE7DE01B>. Acesso em: 15 out 2018.

UNZUE, Martín. A universidade na trajetória dos parlamentares brasileiros. **Rev. Bras. Ciência Política**, Brasília, n. 8, p. 13-46 ago 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522012000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000200002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 15 dez. 2017.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **Poderes e atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em : <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10253>. Acesso em: 02 jun. 2017.