

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FAFICH
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Vitor Cândido Leles de Paulo

**O COMPORTAMENTO DOS DEPUTADOS FEDERAIS QUANDO A
AGENDA LEGISLATIVA INTERESSA AOS SERVIDORES PÚBLICOS
FEDERAIS DO EXECUTIVO**

Belo Horizonte
2020

Vitor Cândido Leles de Paulo

**O COMPORTAMENTO DOS DEPUTADOS FEDERAIS QUANDO A
AGENDA LEGISLATIVA INTERESSA AOS SERVIDORES PÚBLICOS
FEDERAIS DO EXECUTIVO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte
2020

320 Paulo, Vitor Cândido Leles de.
P331c O comportamento dos deputados federais quando a agenda
2020 legislativa interessa aos servidores públicos federais do executivo
[manuscrito] / Vitor Cândido Leles de Paulo. - 2020.
153 f. : il.
Orientadora: Márcia Miranda Soares.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses. 2. Poder legislativo – Teses.
3. Brasil.Congresso. Câmara dos Deputados. 4.Servidores públicos - Teses. 5.Poder executivo - Teses. I.Soares, Márcia Miranda. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 17ª/2020 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO VITOR CÂNDIDO LELES DE PAULO

Realizou-se, no dia 28 de agosto de 2020, às 14:00 horas, a defesa da dissertação, intitulada “*O comportamento dos deputados federais quando a agenda legislativa interessa aos servidores públicos federais do executivo*”, elaborada e apresentada por VITOR CÂNDIDO LELES DE PAULO, número de registro 2018654017, graduado no curso de ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. A dissertação é requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Márcia Miranda Soares - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Magna Maria Inácio (DCP/UFMG), Prof. Francisco Gaetani (FGV), todos por videoconferência, incluindo o referido discente. A Comissão considerou a dissertação aprovada. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 28 de agosto de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Marcia Miranda Soares, Chefe de departamento**, em 28/08/2020, às 16:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Magna Maria Inacio, Professora do Magistério Superior**, em 28/08/2020, às 17:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Gaetani, Usuário Externo**, em 28/09/2020, às 16:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0234115** e o código CRC **E00FA502**.

AGRADECIMENTOS

Sinto-me no dever de fazer um registro histórico sobre o momento em que esta dissertação está sendo escrita. Já são mais de 100.000 óbitos causados pela COVID-19 no Brasil, de acordo com dados do Ministério da Saúde. No mundo, os valores chegam a 800 mil. Perdas irreparáveis para famílias, amigas, amigos, colegas de trabalho e conhecidos. E, infelizmente, mais vidas serão perdidas após esta data em que escrevo. Não bastassem os desafios à implementação de políticas de saúde pública, de isolamento social e a corrida por métodos de tratamento e prevenção, o brasileiro ainda precisa lidar com as irresponsabilidades do Presidente da República. “Gripezinha”, “E daí?”, “Não sou coveiro!” foram algumas das execráveis manifestações ao ser questionado sobre os óbitos que se avolumam numa frequência tal que os nomes cada vez são considerados somente números. E o desafio é também não embrutecer-se e ficar impassível diante o horror da perda de tantas vidas.

Tem sido um período desafiador para as inteligências brasileira e pessoal, para a paciência e a saúde mental, com certeza. A dissertação foi um alento para empregar toda a minha energia e, ao mesmo tempo, um refúgio para a seriada cobertura de notícias negativas que acompanho desde março. Os meses em que finalizo este trabalho completam todo um ciclo em que os obstáculos e as dificuldades foram se impondo e fizeram desta curta trajetória mais uma grande vitória. Conciliar as demandas rotineiras da vida, com o trabalho como servidor público estadual e as disciplinas de mestrado residindo em Divinópolis foi, antes de tudo, uma prova de resistência. Cheguei a ir e voltar no mesmo dia cerca de 3 vezes por semana para Belo Horizonte em um dos semestres.

Acredito que esta vitória é um privilégio que agradeço muito à sociedade brasileira. Concluo mais um curso em uma renomada Instituição Pública de Ensino Superior deste país, onde as desigualdades são travas não superadas ao nosso desenvolvimento. A graduação em Administração Pública na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro-MG e o mestrado em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) são conquistas que me orgulham muito, pois me deram as ferramentas e a inteligência para pensar os problemas da minha comunidade e contribuir, dentro das minhas humanas limitações. Aos 16 trabalhando como *office boy*, recém transferido para uma escola pública de baixa qualidade, talvez não imaginasse todas as possibilidades que o Estado me proporcionaria anos mais tarde.

As condições em que cursei o mestrado me impediram de criar os vínculos que gostaria com professores, orientadora e colegas de sala. Entretanto, os agradeço em nome da minha orientadora, Márcia Soares, pois com ela experimentei o contato mais próximo e profícuo que

pude durante todo o curso. Agradeço por toda a paciência com as minhas idas e voltas com a dissertação, as dificuldades diversas que apareceram durante esses últimos 12 meses e os apontamentos sempre certos às minhas falhas e imprecisões. Sem essas considerações, esta dissertação seria somente um carro desgovernado numa estrada em dia de neblina. Estendo meus cumprimentos à banca titular, Magna Inácio e Francisco Gaetani, que toparam prontamente a tarefa de avaliar este trabalho e contribuir com o seu desenvolvimento. Agradeço ao Manoel Santos por ter aceitado participar como suplente. Foi durante a sua disciplina sobre *lobby* e grupos de interesse (“Dinheiro, política e democracia na América Latina”) que tomei coragem para mudar o meu tema de dissertação e me sinto muito satisfeito por ter feito esta troca, tendo que começar um desafio de mergulhar em uma literatura instigante, mas nova pra mim.

Meu agradecimento às minhas colegas de trabalho (Amanda, Patrícia e Eveline) por entenderem a minha atribulada rotina de estudos, viagens e trabalho. Sempre demonstraram a compreensão de, por vezes, flexibilizar horários de reuniões para que eu pudesse estar presente. Ou mesmo de resumir parte das conversas que tinham na minha ausência para que eu pudesse opinar de alguma forma sobre os rumos das nossas atividades na assistência social da região Centro-Oeste do Estado. O trabalho com vocês me faz acreditar que a vida no interior e o desenvolvimento das capacidades dos nossos municípios são um compromisso cada vez mais viável e cheio de alternativas.

À minha família, um agradecimento por entender as ausências, dificuldades e respeitar minhas escolhas. Retornar para o interior e para o convívio diário com vocês tem sido um aprendizado rotineiro na minha caminhada. Mãe (Lúcia), pai (José Airton), irmãos (Vandré e Julinha), meu muito obrigado! Com alguns anos de trabalho na assistência social, fica mais claro pra mim a importância da função protetiva da família na vida de qualquer indivíduo. Com certeza, ser adotado por esta família mudou toda a minha trajetória de uma forma muito bonita.

Um agradecimento muito especial ao amor da minha vida, Myla. Que no meio do caminho também se tornou minha colega de mestrado no DCP. Rsss...Seria preciso escrever uma dissertação para registrar todas as suas demonstrações de afeto, amor, carinho, companheirismo e atenção comigo. Além do mais, me ajudou revisando o texto e os métodos de uma forma muito solícita e serena. Te amo!

Last, but not least... aos amigos de G7, de FJP e outros por estarem comigo em momentos dolorosos e me proporcionarem leveza e alegrias. Ao meu Galão da Massa e aos sambas e todas as canções (Milton, Caetano, Jovelina Pérola Negra, Zeca, Alcione, Benito di Paula, Beth Carvalho, Leci Brandão, Martinho da Vila, Xande de Pilares, Jorge Aragão, Nelson Gonçalves

e todos os bambas desse nosso país maravilhoso) que embalaram minhas viagens pra BH e os retornos a minha querida Divinópolis.

“Ninguém sabe a mágoa que trago no peito

Quem me vê sorrir desse jeito

Nem sequer sabe a minha solidão

É que meu samba me ajuda na vida

Minha dor vai passando esquecida

Vou vivendo essa vida

Do jeito que ela me levar (...)

(Benito di Paula)

RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar a agenda e o comportamento dos deputados federais nas proposições relacionadas aos servidores públicos federais do Poder Executivo. O período estudado compreende de 1995 a 2018, o que corresponde a seis legislaturas (50^a, 51^a, 52^a, 53^a, 54^a e 55^a) e sete governos presidenciais (FHC I, FHC II, Lula I, Lula II, Dilma I, Dilma II e Temer). O objeto se insere no campo dos estudos legislativos, onde tem destaque, inclusive para o caso brasileiro, as relações que o Poder Legislativo estabelece com o Executivo e o comportamento parlamentar. Testa-se as hipóteses de que: 1) deputados que são ex-sindicalistas ou ex-servidores públicos votam de forma mais favorável nas proposições de interesse dos servidores; 2) deputados filiados aos partidos de esquerda no espectro ideológico votam de forma mais favorável nas proposições relacionadas aos interesses dos servidores; e 3) deputados governistas votam de maneira menos favorável nas proposições de interesse dos servidores públicos federais. Para testar as hipóteses, análise descritiva e modelos de regressão logística são empregados em diferentes amostras, em que os graus de discordância nas votações variam: em uma amostra o corte é de, no mínimo, 10% de discordância; na outra o dissenso é de, no mínimo, 25%. Os resultados de todas as amostras apontam que ser ex-sindicalista ou ex-servidor aumenta as chances de votar a favor dos interesses dos servidores. A regressão logística também reforça que ser filiado a partidos de direita ou centro reduz as probabilidades de votar a favor dos servidores públicos federais. Os achados também reforçam a terceira hipótese ao evidenciar que governistas têm menos probabilidade de votarem a favor dos interesses dos servidores federais. As variáveis de controle (percentual de discordância, tipo de quórum e decurso do mandato) também apresentaram significância estatística e exerceram papel explicativo nos modelos.

Palavras-chave: comportamento legislativo; Câmara dos Deputados; servidores públicos federais; Poder Executivo Federal

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to analyze the agenda and behavior of federal deputies in the propositions related to federal civil servants working for the Executive Branch. The period studied runs from 1995 to 2018, which corresponds to six legislatures (50th, 51st, 52nd, 53rd, 54th and 55th) and seven presidential governments (FHC I, FHC II, Lula I, Lula II, Dilma I, Dilma II and Temer). The object belongs to the field of legislative studies, where the relations that the Legislative Branch establishes with the Executive and parliamentary behavior are highlighted, including for the Brazilian case. In this work, I test the following hypotheses: 1) deputies who are former unionists or former public servants vote more favorably on propositions of interest to public servants; 2) legislators affiliated to left-wing parties in the ideological spectrum vote more favorably on propositions of interest to public servants; and 3) deputies who support the government vote less favorably on propositions of interest to federal public servants. To test the hypotheses, descriptive analysis and logistic regression models are employed in different samples, in which the degrees of disagreement in voting vary: in a sample, the cut is at least 10% disagreement; in the other, the dissent is at least 25%. The results of all the samples show that being former unionist or former public employee increases the chances of voting for the interests of the federal civil servants. The logistic regression also reinforces that being affiliated to left-wing parties increases the chances of voting in favor of federal civil servants. The findings also reinforce the third hypothesis by showing that government officials are less likely to vote in favor of the interests of federal servants. The control variables (percentage of disagreement, type of quorum and term of office) also showed statistical significance and played an explanatory role in the models.

Keywords: legislative behavior; Chamber of Deputies; federal civil servants; Executive Branch

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Porcentagem de votação dos deputados ex-sindicalistas, ex-servidores públicos e outros, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados	96
Gráfico 2 - Distribuição do Índice de Rice por votação dos ex-sindicalistas e por governo, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados	96
Gráfico 3 - Distribuição do Índice de Rice por votação dos ex-servidores públicos e por governo, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados	97
Gráfico 4 - Distribuição da porcentagem de votos favoráveis por bloco ideológico e partido no governo, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados	101
Gráfico 5 - Porcentagem de votos favoráveis e contrários dos maiores partidos por graus de dissenso, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados.....	102
Gráfico 6 - Distribuição da porcentagem de votos favoráveis por partido, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados	103
Gráfico 7 - Percentual das votações por viés de vantagem ou desvantagem em cada amostra separada por grau de dissenso, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados.....	105
Gráfico 8 - Proporção de votos contrários e favoráveis por legislatura e posição perante o governo (Governistas e Não governistas), 1995 a 2018, Câmara dos Deputados.....	106
Gráfico 9 - Proporção de votos de Governistas e Não governistas por nível de discordância e coalizão, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados	107
Gráfico 10 - Proporção de votos favoráveis e contrários dados por Governistas em votações com discordância acima de 10%, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados.....	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Classificação da produção legislativa relacionada aos servidores públicos do Poder Executivo, por situação de tramitação e produção de efeito, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados	69
Tabela 2 - Poder originário das proposições transformadas em norma jurídica pelo Congresso Nacional por ano, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados.....	70
Tabela 3 - Produção legislativa relativa aos servidores públicos do Poder Executivo com efeitos, por tipo, de 1995 a 2018, Câmara dos Deputados	72
Tabela 4 - Medidas provisórias relativas aos servidores públicos do Poder Executivo no período de 1993 a 2001, Câmara dos Deputados	73
Tabela 5 - Principais temas da produção legislativa, de acordo com os efeitos para os servidores públicos do Poder Executivo, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados	74
Tabela 6 - Regime de tramitação da produção legislativa relativa aos servidores públicos do Poder Executivo por tipo, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados	77
Tabela 7 - Estatísticas descritivas de tempo de tramitação das proposições sancionadas, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados (em dias)	78
Tabela 8 - Estatísticas descritivas de tempo de tramitação das proposições sancionadas por poder originário e tipo, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados (em dias)	78
Tabela 9 - Tipos de procedimento que foram matérias de votação nominal, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados	91
Tabela 10 - Identificação da ocorrência de votações nominais por tipo de proposição, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados	93
Tabela 11 - Votações nominais por quórum e critérios de seleção, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados	93
Tabela 12 - Distribuição dos parlamentares ex-sindicalistas e ex-servidores públicos por legislatura, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados.....	95
Tabela 13 - Composição dos votos dos ex-sindicalistas, ex-servidores por partidos, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados	98
Tabela 14 - Coeficientes dos modelos de regressão logística	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Descrição das variáveis e técnicas de pesquisa	83
Quadro 2 - Critérios para definição do viés da proposição	85
Quadro 3 - Partidos políticos brasileiros distribuídos por blocos ideológicos	100
Quadro 4 - Variáveis dos modelos de regressão logística	111
Quadro 5 - Descrição dos modelos de regressão logística	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
Avante	Avante
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
DEM	Democratas
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
EC	Emenda Constitucional
Funpresp	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MNNP	Mesa Nacional de Negociação Permanente
MPV	Medida Provisória
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido da Causa Operária
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PL	Projeto de Lei Ordinária
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMDB	Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional

PMR	Partido Municipalista Renovador
Podemos	Podemos
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPL	Partido Patria Livre
PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSN	Partido da Solidariedade Nacional
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PTR	Partido Trabalhista Renovador
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade

RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RJU	Regime Jurídico Único
SDD	Solidariedade

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1. FATORES QUE INFLUENCIAM O COMPORTAMENTO LEGISLATIVO: O QUE A LITERATURA DIZ SOBRE O FUNCIONAMENTO DO PROCESSO DECISÓRIO NO CONGRESSO NACIONAL	26
1.1 Fatores determinantes externos	30
1.2 Fatores determinantes internos	34
1.3 Determinantes híbridas e de gerenciamento da coalizão.....	43
1.4 O comportamento de deputados ex-sindicalistas e ex-servidores públicos.....	52
2. A AGENDA RELACIONADA AOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DO PODER EXECUTIVO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	58
2.1 O arranjo legal na formatação da agenda dos servidores públicos.....	59
2.2 O processo legislativo em que as proposições relativas aos servidores federais tramitam	62
2.3 A seleção das proposições da agenda e a organização dos dados	65
2.4 Proposições legislativas que tratam de temas relacionados aos interesses dos servidores públicos.....	68
3. O COMPORTAMENTO LEGISLATIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E A AGENDA DOS SERVIDORES PÚBLICOS: METODOLOGIA E RESULTADOS	81
3.1 Hipóteses	81
3.2 Métodos	83
3.3 Base de dados: as votações nominais	91
3.4 Resultados: “Teste das hipóteses”	94
3.4.1 Ex-sindicalistas ou ex-servidores públicos: o efeito do “currículo” dos deputados.....	94
3.4.2 A influência da ideologia dos partidos	100
3.4.3 O efeito da participação no Governo.....	104
3.4.4 Análise multivariada do comportamento: Regressão logística	110
4. CONCLUSÕES	120
4.1 Limitações da dissertação e uma agenda de pesquisas no radar.....	124

4.1.1 Limitações	124
4.1.2 Uma agenda de pesquisas	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	129
APÊNDICE A - Proposições consideradas em análise	138
APÊNDICE A - Deputados federais ex-sindicalistas ou ex-servidores públicos.....	144
APÊNDICE B - Posição ideológica dos partidos.....	151
APÊNDICE C - Coalizões de governo consideradas	153

INTRODUÇÃO

O objetivo desta dissertação é analisar a agenda e o comportamento dos deputados federais nas proposições relacionadas aos servidores públicos federais do Poder Executivo. O período estudado compreende de 1995 a 2018, o que corresponde a seis legislaturas (50^a, 51^a, 52^a, 53^a, 54^a e 55^a) e sete governos presidenciais (FHC I, FHC II, Lula I, Lula II, Dilma I, Dilma II e Temer). O objeto se insere no campo dos estudos legislativos, onde tem destaque, inclusive para o caso brasileiro, as relações que o Poder Legislativo estabelece com o Executivo e o comportamento parlamentar.

A relevância do tema se dá pela importância da categoria servidores públicos nos estudos de áreas como Ciência Política, Administração Pública, Economia, Direito e outros, mas também pela frequência e forma como eles são apresentados por parte da opinião pública, principalmente a imprensa escrita e os telejornais. A seguir são descritos quatro exemplos de situações que ganharam repercussão e apontam para uma ideia de que os servidores públicos são trabalhadores privilegiados com alto poder de *lobby* e defesa de seus interesses.

Na Constituição da República de 1988, o Congresso Nacional deu aval a um “trem da alegria”. No jargão da administração pública e da política, o “trem da alegria” é a ocasião na qual servidores são admitidos e/ou efetivados pelo Estado sem a realização de concursos públicos. Ou seja, por flexibilização de regras e/ou malabarismos jurídicos, pessoas ganham os mesmos direitos previstos no Estatuto dos Servidores que os servidores que foram submetidos e aprovados em concursos públicos, incluindo a estabilidade funcional. O art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) previu que garantiriam direito à estabilidade os servidores civis que tivessem vínculo com a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, seja na Administração Direta ou Indireta, não admitidos por concurso público, mas que estivessem em exercício a, pelo menos, 5 (cinco) anos da data da promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988. Essas novas regras estenderam a esses servidores outros direitos como o Regime Jurídico Único (RJU) e o direito de greve, o que são motivos de críticas recorrentes desde o episódio (ABRUCIO, 2007; COSTA, 2008).

Anos mais tarde, durante o Governo FHC I, a atuação coletiva dos servidores públicos como um bloco de defesa do *status quo* marcou um importante período da nova democracia brasileira. Bresser Pereira (1999) em suas reflexões sobre a “Reforma Gerencial” do Estado, que foi aprovada através da Emenda Constitucional n° 19 de 1998, relata a forte oposição, por parte das entidades representativas dos servidores, que a Reforma Administrativa sofreu. A EC

nº 19/1998 tocava em pontos como: (i) possibilidade de demissão dos servidores, caso o ente federado excedesse percentual de gasto com pessoal¹; (ii) aumento de dois para cinco anos do estágio probatório²; (iii) fim da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único (RJU) para o funcionalismo³; e (iv) flexibilização da estabilidade, reservando-a exclusivamente às “carreiras típicas de Estado”⁴. Segundo Bresser Pereira, que era Ministro da Administração e Reforma de Estado (MARE) no primeiro governo FHC, os sensíveis pontos que afetavam o funcionalismo promoveram uma coalizão incomum entre direita e esquerda na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, responsável pela admissibilidade constitucional de cada emenda.

Recentemente, mais dois episódios exemplificam uma certa concepção da mídia nacional sobre os servidores públicos. O primeiro, de 2018, é uma matéria do jornal O Estado de São Paulo (Estadão), que assim intitulou os servidores públicos federais: “*Os donos do Congresso: lobby do servidor reúne a maior bancada da Câmara*”. A reportagem revela que quase 26% dos parlamentares se declararam como servidores e explora a força do *lobby* dos servidores com esses congressistas. Também lista os “privilégios” atuais dos servidores públicos e suas demandas no Congresso Nacional, além das estratégias de influência no Legislativo que as entidades representativas dos servidores buscam exercer. Dentre as pautas importantes para os servidores a matéria cita: (i) a reforma da previdência, (ii) os reajustes salariais, (iii) o teto de gastos (PEC 55/2016)⁵, (iv) a regulamentação dos “penduricalhos”⁶ e (v) a regulação do direito de greve. Em algumas das pautas, a articulação das categorias foi (e continua sendo) pela aprovação; em outras, a pressão foi usada na tentativa de frustrar as expectativas de proposições legislativas em desfavor dos servidores, mantendo o *status quo* (FERNANDES; TOMAZELLI, 2018). Em um dos exemplos citados pela matéria, em 2018, os servidores públicos conseguiram derrubar a proibição de reajustes para o funcionalismo prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano de 2019, mesmo em um contexto de grave crise fiscal que o país atravessava (SENADO, 2018).

¹ Em 2000, a Lei Complementar (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) foi aprovada com a possibilidade da demissão nos casos em que as despesas com pessoal extrapolem percentuais fixados nessa mesma Lei.

² Ao fim, o Congresso Nacional aprovou 3 (três) anos de estágio probatório (art. 41, CF/88).

³ Derrubada por Medida Cautelar deferida em 2007 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 2.135.

⁴ A estabilidade vigora desde a Constituição. Entidades das “carreiras típicas” argumentam que o art. 247 da CF/88 reserva a estabilidade aos cargos que desenvolvem “atividades exclusivas de Estado”. Desde então, existem projetos que buscam definir quais são essas carreiras (PL 3351/12).

⁵ A Proposta de Emenda à Constituição foi aprovada e transformada na Emenda Constitucional nº 95.

⁶ Projeto de Lei do Senado 449/2016, aprovado pelo plenário do Senado, mas ainda em tramitação pela Câmara dos Deputados. O projeto regulamenta os salários acima do teto constitucional (inciso XI e os §§ 9º e 11 do art. 37).

O último episódio da mídia se refere a outro “trem da alegria”, decorrente da Emenda Constitucional nº 98/2017. Os beneficiários da vez foram as pessoas residentes nos “exterritórios” da União, onde atualmente estão localizados os Estados de Rondônia, Amapá e Roraima. De autoria do senador Romero Jucá (MDB/RR), a PEC foi relatada no Senado pelo senador Randolfe Rodrigues (Rede Sustentabilidade/AP). Ambos foram ferrenhos “adversários” em momentos marcantes da política nacional recente, mas aliados na PEC, conforme observa Carazza (2018). O autor de artigo publicado na Folha de São Paulo pontua a união entre partidos de esquerda e direita na votação da Emenda Constitucional, amealhando apoio até de setores historicamente identificados com a pauta do ajuste fiscal. Carazza (2018) relata que a PEC foi aprovada praticamente de forma unânime e sem contestações, mesmo num cenário de crise fiscal em que passava o país naquele momento.

Todos esses episódios apontam parte do senso comum sobre o poder e condições dos servidores públicos, com reflexos no comportamento do Congresso Nacional nos assuntos que interessam ao funcionalismo. Comportamento que seria marcado por uma convivência ampla e suprapartidária dos parlamentares com as proposições de interesse dos servidores. Ao pesquisador, cabe indagar se de fato este senso comum procede. É neste contexto que se apresenta a proposta dessa dissertação de investigar o comportamento dos deputados federais em relação aos servidores públicos do Executivo Federal.

A escolha por analisar os servidores públicos federais do Poder Executivo se justifica por algumas questões. A primeira remete ao relatório de avaliação de recursos humanos do Governo Federal publicado pela OCDE (2010) que, ao comparar o Brasil com os demais países da Organização, constatou que o Estado brasileiro possuía uma quantidade de servidores abaixo da média, mas com um custo em relação ao PIB maior do que nos países desenvolvidos da OCDE. O relatório também constatou que, embora os servidores públicos federais fossem naquele momento da pesquisa 15% do emprego público no Brasil, os custos com a força de trabalho se expandiam rapidamente depois de 2006 e a expectativa era de crescimento para os anos seguintes. Ao explicar parcialmente os motivos desse cenário, OCDE (2010) relata a influência de interesses corporativos, do *lobby* e o poder de barganha de categorias de servidores públicos no processo de formulação das políticas de seu interesse. Carvalho (2011) ao analisar a política salarial do Poder Executivo Federal aponta para conclusões nesse mesmo sentido.

Outra justificativa para o recorte de pesquisa centrado nos servidores do Poder Executivo Federal é que estes, em geral, possuem regimentos diferentes em relação aos outros poderes. Tanto em relação ao seu estatuto de trabalho quanto no tocante aos trâmites do processo legislativo, pois Magistrados(as) e servidores do Judiciário formulam propostas

diretamente ao Legislativo; servidores do Legislativo têm suas demandas apresentadas pela própria Mesa Diretora das Casas. Ou seja, o funcionalismo do Judiciário, Ministério Público e do próprio Legislativo estabelecem relações peculiares com o Congresso Nacional. Dessa forma, uma literatura que leva em consideração as relações Executivo-Legislativo têm pouco alinhamento com essas questões colocadas.

Apresentadas as justificativas sobre o porquê escolher os servidores públicos federais, apresenta-se o objeto desta dissertação que é o comportamento legislativo. A investigação focaliza o comportamento na agenda de proposições legislativas deste grupo já justificado no período de 1995 a 2018. E, para explicar este objeto existem quatro grandes correntes teóricas no Brasil, influenciadas pela literatura norte-americana: (a) distributivista; (b) informacional; (c) partidária; e (d) uma híbrida que considera aspectos da “a” e “c”. A distributivista argumenta por um comportamento parlamentar gestado no sistema eleitoral com fortes incentivos a uma atuação clientelista e territorializada dos parlamentares (AMES, 1995, 2003; MAINWARING, 1991, 1993b, 1999). A informacional defende que o comportamento se justifica pela busca por redução de incertezas por parte dos congressistas e que o resultado da manifestação do Legislativo é em busca recorrente por informação (SANTOS; ALMEIDA, 2005, 2011). A partidária reconhece a centralidade das agremiações partidárias no processo decisório e que as suas funções como organizadoras do Parlamento, conseqüentemente, influenciam o comportamento legislativo (AMORIM NETO, 2000; AMORIM NETO; TAFNER, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995a, 1995b, 1996, 1997, 1998, 2001, 2002; NICOLAU, 2000). A vertente híbrida admite que o comportamento clientelista e individualista pode acontecer, mas o Executivo tem ferramentas para manejá-lo a favor da sua agenda e, assim, obter sucesso na aprovação de proposições de seu interesse. Ademais, a percepção é que o comportamento no Congresso atende mais a uma situação binária governo *versus* oposição do que a uma organização baseada na disciplina em relação aos partidos (MUELLER; ALSTON, 2006; PEREIRA; MUELLER, 2002, 2004; PEREIRA; ORELLANA, 2009; PEREIRA; POWER; RAILE, 2009; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011; ZUCCO JR., 2009).

É comum encontrar nessa literatura uma oposição entre: (1) a instabilidade e ingovernabilidade do sistema e; (2) a estabilidade proporcionada pela liderança dos partidos e pelos poderes presidenciais. Após uma primeira leva de trabalhos pessimistas e otimistas com o presidencialismo brasileiro da nova ordem constitucional de 1988, as explicações mais híbridas têm ganhado destaque como forma de compreender a complexa realidade da política brasileira. Autores como Power (2010), ao sintetizar uma literatura compreensiva dos estudos legislativos, identifica três períodos de interpretação da realidade brasileira: pessimista, otimista

e outra intitulada “presidencialismo de coalizão”. A relação entre essas perspectivas e as correntes teóricas sobre o legislativo é que: (a) estudos pessimistas são, em geral, baseados em teorias distributivistas; (b) os otimistas consideram a força dos partidos na organização do Congresso, vinculando-se logicamente a corrente partidária; e (c) os híbridos reconhecem a tendência de comportamento dos parlamentares ao individualismo, mas argumentam que o presidente tem uma caixa de ferramentas (“*toolbox*”) para induzir o comportamento dentro do Parlamento. A abordagem informacional é menos adotada, tendo ganhado relevo nos trabalhos de Santos e Almeida (2005, 2011) e Almeida (2014). A identificação cada vez mais frequente da participação do Congresso na produção legislativa, seja como origem das proposições ou através de emendas a projetos do Executivo, a seleção de relatores para projetos e o uso de procedimentos de urgência em proposições levantaram hipóteses que sustentam trabalhos relacionados a corrente informacional.

Essas quatro correntes teóricas não são estáticas em determinar a forma como o processo decisório se organiza. Ao longo do fim da primeira década de 2000 e início da segunda, houve evolução na forma de enxergar o comportamento do Congresso Nacional. Internamente, o protagonismo dos partidos na organização do processo legislativo e o comportamento foram questionados em função da migração partidária dos deputados na Câmara (MELO, 2000) e também ao testar modelos que incluem as ferramentas a disposição do Executivo. Scheeffer (2018) sinaliza que há comportamento ideológico em determinadas votações de proposições com conteúdos mais polarizados. Zucco Jr. (2009, 2011) e Zucco Jr. e Lauderdale (2011) defendem que o comportamento mais no sentido governo *versus* oposição do que ideológico tem sido um fator explicativo plausível. E Melo (2010) e Melo e Câmara (2012) defendem que as eleições presidenciais foram importantes para a consolidação de três blocos partidários com comportamento semelhante dentro do Congresso Nacional. Para além dos partidos, a formação e atuação de grupos identitários e/ou setoriais (a exemplo das bancadas informais “BBB” - Bala, Boi e Bíblia e das Frentes Parlamentares) também têm sido objeto de estudos por parte da Ciência Política (CASSOTTA, 2016).

Fora do Congresso também foram considerados outros fatores que exercem ou tentam induzir o comportamento legislativo. Por exemplo, quando um congressista estabelece relações com movimentos sociais, instituições, mídia e outras lideranças políticas externas ao Parlamento. Ou de um parlamentar ao visitar as bases eleitorais e se relacionar com vereadores, prefeitos, deputados estaduais, governadores. Nessa seara, mesmo apontando para uma lógica partidária, mas é possível destacar alguns trabalhos que investigam o comportamento como resultado da influência dos governadores (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009;

NEIVA; SOARES, 2013). Outra variável explicativa que vem ganhando relevância nos estudos legislativos é a atividade do *lobby* e a atuação dos grupos de interesse (MANCUSO, 2004; MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011; SANTOS, 2014; RESENDE, 2017).

A conclusão sobre a literatura do comportamento parlamentar no Brasil é que existem muitos trabalhos, de grande qualidade, e que apontam um rol de fatores que influenciam como os deputados e senadores atuam. Em resumo, o comportamento no Congresso é multivariado. Situado neste campo e buscando contribuir para o debate, a presente dissertação busca responder a seguinte questão: como se comportaram os deputados federais nas matérias relacionadas aos servidores públicos federais do Poder Executivo no período de 1995 e 2018?

Com base na literatura, que será melhor exposta no primeiro capítulo, as hipóteses do trabalho são:

H1: Deputados que são ex-sindicalistas ou ex-servidores públicos votam de forma mais favorável nas proposições de interesse dos servidores.

H2: Deputados filiados aos partidos de esquerda no espectro ideológico votam de forma mais favorável nas proposições de interesse dos servidores.

H3: Deputados governistas votam de forma menos favorável nas proposições de interesse dos servidores públicos federais.

Cada uma das hipóteses é informada pela teoria articulada no primeiro capítulo. E todos os construtos para mensuração das hipóteses serão apresentados no terceiro capítulo, em uma seção específica para detalhamento das hipóteses.

O objetivo geral do trabalho é identificar e descrever a agenda de proposições relacionadas aos servidores públicos federais do Poder Executivo e analisar o perfil de comportamento dos deputados federais nesta agenda no período entre 1995 e 2018. Como objetivos específicos se propõe:

- a) Sintetizar em três as principais vertentes teóricas sobre o Congresso Nacional e os fatores que influenciam no comportamento parlamentar, atendendo a um critério sobre o posicionamento desses fatores no processo decisório Executivo-Legislativo: se internos, externos ou híbridos;
- b) Descrever, quantitativamente, a tramitação geral entre 1995 a 2018 da agenda legislativa relacionada aos servidores públicos federais do Poder Executivo na Câmara dos Deputados em: (i) tipos de proposição, (ii) origem, (iii) temas, (iv) regimes de tramitação e (v) tempo.
- c) Testar as hipóteses sobre o comportamento dos deputados federais, por meio de análise descritiva e de testes de regressão logística.

Metodologicamente, são vários os instrumentos que vêm sendo utilizados nos estudos legislativos, sendo possível encontrar trabalhos testando hipóteses a partir de regressões lineares, logísticas, Qui-Quadrado, W-Nominate/Nominate/Ideal, *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) e com uso de estatísticas descritivas simples (PAULA, 2018). Esta pesquisa reuniu uma análise qualitativa das proposições, seguida do uso de técnicas estatísticas descritiva e inferencial. A maior preocupação nesta pesquisa é manter a coerência e rigor entre pergunta de pesquisa, objetivos, hipóteses, construtos e análises. Para isso, observou-se os seguintes procedimentos metodológicos:

A coleta e tratamento dos dados foram realizados em quatro etapas: (i) coleta; (ii) importação; (iii) organização/transformação; e (iv) análise. A primeira etapa teve três fontes principais de informação: a “Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Civis e dos Ex-territórios”; os Portais da Câmara dos Deputados e do Senado. Outras fontes de coleta de dados foram: o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), o Portal SIGA Brasil do Senado Federal, e bases de dados cedidas por pesquisadores⁷.

A importação dos dados foi possível mediante dois pacotes no software de programação estatística R: o “*congressbr*” (MCDONNELL; JARDIM; FREIRE, 2017, 2019) e o “*bRasilLegis*” (BARONE; ASLAN; MCDONNELL, 2016). Ambos foram construídos por cientistas políticos brasileiros para facilitar a extração dos dados sobre a Câmara dos Deputados e o Senado (SENADO, [s.d.]). Os pacotes acessam as APIs (“*Application Programming Interface*”) disponibilizadas pelos Portais das duas Casas Legislativas.

A organização e transformação dos dados esteve alinhada com as hipóteses do trabalho. Num primeiro momento, as tarefas foram de identificar e corrigir erros dos dados fornecidos pelas fontes, retirar pontuações, criar códigos para facilitar a intercomunicação de bases e padronizar toda a base em letras minúsculas. Depois, a etapa consistiu em criar novas variáveis para testar as hipóteses. Neste período de organização, foi fundamental a análise de conteúdo das proposições para determinar o viés das mesmas em relação aos servidores. Por exemplo, a PEC 199/2016 concede benefícios aos cidadãos residentes nos ex-territórios da União, Amapá ou Roraima ao incluí-los em um quadro da Administração Pública Federal. Logicamente, esta foi sinalizada como uma proposição vantajosa aos servidores públicos. Por outro lado, as reformas previdenciárias foram sinalizadas como desvantajosas aos servidores públicos.

A última etapa, de análise, é somente um desdobramento de uma base de dados coletada, importada e organizada de acordo com a construção do desenho de pesquisa. Parte desta etapa

⁷ Agradeço a pesquisadora Ana Paula Lopes Ferreira pelo envio da base de dados sobre os deputados federais com origem no funcionalismo público.

serviu como base para contextualização da agenda dos servidores públicos federais do Poder Executivo apresentada no capítulo 2. A análise neste capítulo é somente descritiva. O restante da análise buscou seguir rigorosamente a definição das hipóteses elencadas nesta introdução e detalhadas no terceiro capítulo, mediante a descrição dos dados e dos testes de regressão logística.

A dissertação está organizada em três capítulos, além desta introdução e das conclusões. O primeiro capítulo apresenta o debate conceitual e acadêmico em torno do comportamento parlamentar no Congresso Nacional brasileiro. Interpretações da literatura como fizeram Santos (2008), Power (2010) e Mauerberg Junior, Pereira e Biderman (2015) sinalizam como é possível organizar os fatores que influenciam no comportamento legislativo a partir de três conjunto de fatores explicativos: (a) internos; (b) externos; e (c) híbridos. A teoria informacional não foi detalhada nesta dissertação.

O segundo capítulo descreve a agenda dos servidores públicos federais. A agenda é o conjunto de proposições que tocam os interesses dos servidores públicos do Poder Executivo Federal. De início, o capítulo apresenta uma breve explicação sobre o arranjo legal dos servidores públicos federais. A seguir, descreve o processo legislativo das principais proposições que compõem a agenda dos servidores: Medida Provisória (MPVs), Proposta de Emenda à Constituição (PECs), Projeto de Lei (PLs) Projeto de Lei de Conversão (PLVs) e Projeto de Lei Complementar (PLPs). A seguir, detalha o método usado para obtenção dos dados e construção das bases. Por fim, analisa a agenda de proposições.

O terceiro e último capítulo analisa o comportamento parlamentar dos deputados federais nas votações nominais das proposições sancionadas. Em primeiro lugar, as hipóteses do trabalho são destrinchadas, a fim de expor sua sustentação teórica e as possibilidades de mensuração. As hipóteses foram formuladas com base na teoria apresentada no primeiro capítulo e na recomendação de Filho et al (2012). Isto é, uma variável independente (VI), uma variável dependente (VD) e uma relação esperada entre elas. Em seguida, são descritas as variáveis dependente, independentes e de controle (que também são independentes nos modelos). O terceiro capítulo também detalha a base de dados das votações em análise e sumariza os resultados, por meio da descrição de cada hipótese específica e do efeito das variáveis independentes através de testes de regressão logística.

As hipóteses elencadas nesta dissertação são reforçadas pelos achados do terceiro capítulo. Ser um deputado ex-sindicalista ou ex-servidor público representa maior probabilidade de comportamento favorável aos interesses dos servidores públicos do que os demais parlamentares. Em relação aos filiados em partidos de esquerda, ser de filiado a um

partido de direita ou centro apresentou redução nas chances de voto a favor dos servidores públicos federais. Já a situação de ser governista reduziu a chance do voto favorável, comparado aos não-governistas. As variáveis de controle também tiveram significância na maioria dos testes. A análise descritiva por legislaturas, coalizões e votações desenvolve os resultados no sentido de entender que existem condicionantes de período de governo e do viés da proposição (se favorável ou desfavorável) que podem, eventualmente, inverter completamente a lógica destes achados. Por exemplo, ao analisar os períodos de fim de governo ou de segundo mandato, onde não houve proposições de maior impacto negativo para os servidores, governistas deram proporcionalmente mais votos favoráveis aos servidores públicos.

As conclusões analisam os resultados obtidos na dissertação, as suas limitações e apontam perspectivas para pesquisas futuras que possam dar continuidade à compreensão sobre o tema.

1. FATORES QUE INFLUENCIAM O COMPORTAMENTO LEGISLATIVO: O QUE A LITERATURA DIZ SOBRE O FUNCIONAMENTO DO PROCESSO DECISÓRIO NO CONGRESSO NACIONAL

Este primeiro capítulo tem como objetivo sintetizar em três as principais vertentes teóricas sobre o Congresso Nacional e os fatores que influenciam o comportamento parlamentar, a partir do critério de posicionamento desses fatores em relação ao processo decisório Executivo-Legislativo: se internos, externos ou híbridos. Essas vertentes contribuem para embasar teoricamente as hipóteses da dissertação que buscam responder a pergunta de pesquisa. A saber: Como se comportaram os deputados federais nas matérias relacionadas aos servidores públicos federais do Poder Executivo no período entre 1995 e 2018?

Nas últimas três décadas o campo da investigação sobre o comportamento legislativo ganhou proeminência na Ciência Política. Os estudos legislativos cada vez mais têm tido um cuidado metodológico rigoroso, adotando técnicas estatísticas sofisticadas (PAULA, 2018). No caso brasileiro, os trabalhos mais recentes têm refutado aqueles que apontam uma suposta ineficiência do sistema político, numa interpretação fatalista de que o sistema estaria fadado ao fracasso por completa ingovernabilidade. Tal interpretação, baseada quase que exclusivamente no desenho das instituições (sistema de governo, eleitoral e federativo), levou pouco em conta o funcionamento do sistema político no país como um todo, ao desconsiderar as regras internas de organização dos poderes, o papel dos poderes no processo decisório e as ferramentas de barganha à disposição do Presidente da República.

A corrente que projeta o fracasso do funcionamento das instituições políticas enxerga uma arena legislativa personalista, dado que as regras do sistema eleitoral incentivariam esse comportamento, principalmente o voto em lista aberta em grandes distritos eleitorais (LINZ, 1990; MAINWARING, 1993a, 1993b). Os parlamentares seriam indisciplinados e guiados pelos seus próprios interesses geográficos e/ou setoriais. O individualismo da arena legislativa redundaria na baixa capacidade dos partidos de orientarem os votos por legenda, o que representaria fraqueza e indisciplina partidária. A estruturação dos partidos a partir de lideranças regionais e o excessivo número de partidos no sistema político também são fatores que dificultariam o funcionamento do sistema e a governabilidade por parte do Presidente da República (MAINWARING, 1991). Incapaz de formar maiorias legislativas, o sistema brasileiro estaria vulnerável sob instabilidades constantes. Outro resultado dessa equação seria

o viés das proposições legislativas que, em tese, seriam distributivistas ao atender territórios e grupos específicos relacionados aos parlamentares.

Em outra frente de estudos, ao inserir os poderes presidenciais e o processo legislativo no arranjo institucional, a percepção sobre o sistema transitou da instabilidade latente para a avaliação de que era possível governar, a partir da formação de maiorias. Neste diagnóstico, consta que a centralização decisória do sistema político reservou a poucas lideranças o papel de articular a agenda parlamentar. E as questões microinstitucionais, como as competências legislativas privativas da Presidência da República e a atuação do Colégio de Líderes na Câmara, por exemplo, teriam papel explicativo importante. A força de agenda do Poder Executivo, expressa pelo número de legislações sancionadas em comparação ao Legislativo, e a alta disciplina obtida nas votações nominais em Plenário (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001) explicariam um Executivo nacional com capacidade de governar e aprovar suas proposições legislativas. Algo divergente da “ingovernabilidade” aventada pelo primeiro grupo de pesquisadores.

Novas variáveis explicativas para este comportamento mais disciplinado partidariamente, para além das apontadas nos trabalhos pioneiros de Limongi e Figueiredo, foram ganhando destaque na literatura sobre o legislativo brasileiro. Existem trabalhos que analisam o poder das nomeações em cargos ministeriais, levando em consideração a taxa de coalescência (AMORIM NETO, 2000). Outros, como Pereira e Muller (2002, 2004), destacam a execução de emendas parlamentares (principalmente as individuais), que funcionariam como uma “moeda de barganha” entre Executivo e Legislativo. Entretanto, neste caso, há refutações à possibilidade das emendas funcionarem efetivamente para promover apoio partidário ao Presidente (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005).

Porém, o que têm se formatado é uma compreensão gradativamente mais complexa e multifatorial que reconhece padrões diferentes de comportamento por parte dos legisladores, de um lado; e de outro, uma Presidente que têm uma caixa de ferramentas (“*toolbox*”) à sua disposição e que pode combinar esses mecanismos para garantir os objetivos de governabilidade, aprovando as agendas de interesse do governo (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011). A complexidade do comportamento parlamentar no Brasil tem levado em conta também a perspectiva informacional (SANTOS; ALMEIDA, 2011), assim como a influência de fatores externos como a relação com governadores, com grupos de interesses e questões identitárias da(o) parlamentar (o grupo econômico setorial a que pertence, religião, profissão, entre outros). Parte desses trabalhos tem ido além da relação Executivo-Legislativo, embora haja o reconhecimento do papel central do Executivo na agenda legislativa (INÁCIO; RENNÓ, 2009).

A síntese dessas três décadas de estudos legislativos na Ciência Política brasileira têm sido objeto de produção acadêmica. Santos (2008), Power (2010) e Mauerberg Junior, Pereira e Biderman (2015) fizeram contribuições importantes numa tentativa de sintetizar a evolução desses estudos. Santos (2008) centra-se na racionalidade do argumento, com a organização das variáveis explicativas e respostas elencadas pela bibliografia, dos métodos empregados na bibliografia e as séries temporais dos dados empregados. O autor esteve mais preocupado com os problemas da relação teoria e método. Santos (2008) classifica a produção dos estudos em três eixos de acordo com as variáveis. O primeiro grupo composto sumariamente por variáveis endógenas (“Arena Executivo-Legislativo”) à organização legislativa e ao processo decisório; o segundo compreende variáveis explicativas exógenas (“Arena Eleitoral”) ao poder legislativo; e o último grupo de trabalhos que abarcam um híbrido (“Dupla Arena”) em relação às variáveis, integrando endógenas e exógenas. Diferentemente de Power (2010) que será apresentado a seguir, Santos (2008) não determina datas específicas para as gerações de estudos e identifica que, por vezes, o mesmo autor produziu artigos em matrizes explicativas diferentes.

Timothy Power (2010) traz um enfoque mais centrado no sistema político do que sobre o legislativo em si e sintetiza essa bibliografia em três períodos. O primeiro é o “fortemente institucionalista e fortemente pessimista”⁸, que vai de 1985 a 1995; o segundo período ocorre a partir de 1995 e se caracteriza por uma visão otimista “interna” ao processo decisório, que inclui outras variáveis em jogo e aponta para uma possibilidade de governabilidade do sistema político e de estabilidade do sistema; o terceiro e último período, a partir do fim da primeira década de 2000, é considerado pelo autor como um guarda-chuva em que tanto a abordagem da disfuncionalidade quanto da funcionalidade do sistema se coadunam para formar uma compreensão mais complexa de como o sistema político opera. Power classifica este último período como “presidencialismo de coalizão”, denominação empregado pela primeira vez no contexto brasileiro por Abranches (1988).

Mauerberg Junior, Pereira e Biderman (2015) identificam abordagens explicativas sobre quais as condições em que legisladores atuam determinam suas preferências em relação ao Poder Executivo. Os autores estruturam quatro perspectivas principais:

- a) uma visão negativa sobre o sistema;
- b) a possibilidade de construção de coalizões de governo via composição de gabinete;
- c) o gerenciamento da coalizão por meio de pork barrel;

⁸ Power (2010) usa os termos “*strongly institutionalist and strongly pessimistic*” e “*intramural*”.

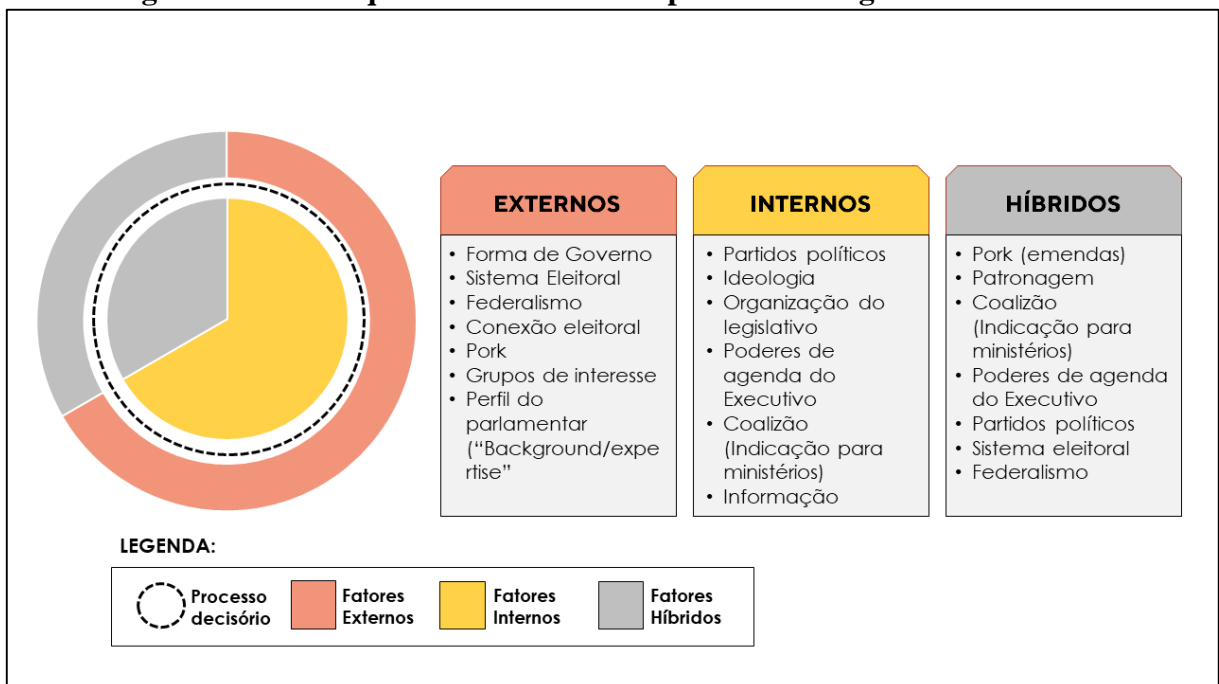
- d) o papel das instituições fundamentado na preponderância dos poderes legislativos da Presidência e no exercício das funções dos líderes partidários no Congresso.

A partir disso, concluem:

Cada pesquisador, e cada abordagem diferente, ajudou a elucidar o conjunto complexo de razões que explicam o padrão de votação dos legisladores. Especificamente, por que alguns presidentes experimentam maior sucesso do que outros e por que os presidentes enfrentam mais problemas ao aprovar certas questões do que outros. No entanto, a maior parte da literatura apresentou explicações limitadas e parciais e descreveu um quadro incompleto, privilegiando uma variável que eles selecionam como a mais importante para explicar o comportamento de voto do legislador. Em outras palavras, esses pesquisadores usaram apenas uma única variável para explicar esse fenômeno complexo e certamente multivariado. (MAUERBERG JUNIOR, PEREIRA E BIDERMAN, 2015, p.145, tradução nossa).

O acúmulo dos estudos sobre o legislativo brasileiro possibilitou um amadurecimento da área e concede a esta dissertação subsídios para construir uma síntese da literatura em torno das determinantes do comportamento legislativo no Brasil. A seguir, a Figura 1 organiza fatores identificados na pesquisa bibliográfica que exercem influência sobre o comportamento legislativo no Brasil.

Figura 1- Fatores que influenciam o comportamento legislativo no Brasil



Fonte: Elaboração própria, a partir de Santos (2008)

Seguindo Manoel Santos (2008), as seções deste capítulo tratarão de cada um desses fatores. Assim, a primeira seção aborda os fatores externos ao processo decisório Executivo-

Legislativo; a seção seguinte apresenta as determinantes que influenciam internamente; e, por fim, consideramos os trabalhos que combinam variáveis híbridas do comportamento legislativo. Esta dissertação busca inserir cada uma das três hipóteses alinhadas aos eixos da figura acima. A dedicada ao perfil dos congressistas alinha-se aos fatores externos; a hipótese relacionada a filiação deputados encaixa-se na vertente de fatores internos; e a terceira busca aproximar-se do terceiro eixo dedicada às variáveis híbridas, no qual o posicionamento perante ao Governo tem se tornado explicação importante de comportamento.

1.1 Fatores determinantes externos

Nenhuma democracia concede aos políticos tanta autonomia em relação a seus partidos quanto o Brasil, e nenhuma característica única distingue tão acentuadamente os partidos brasileiros de todos os partidos dos outros países mais desenvolvidos da América Latina quanto o relacionamento extremamente frouxo entre políticos e partidos. (MAINWARING, 1991).

Sendo assim, dever-se-ia esperar um sistema com fortes tendências à inoperância, quando não à paralisia; um sistema político em que um presidente impotente e fraco se contrapor a um Legislativo povoado por uma miríade de partidos carentes de disciplina. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.19).

A base teórica que sustenta uma atuação particularista dos parlamentares e sem conexão com os interesses nacionais, tem em Mayhew (1974) uma fonte importante. A “conexão eleitoral” advoga que o principal objetivo de um parlamentar é a sua reeleição. O objetivo estaria relacionado a três tipos de atividades: *adversiting*, *credit claiming* e *position taking*. A primeira relaciona-se com os esforços para criar uma imagem, uma marca positiva junto ao eleitorado. O *credit claiming* é a capacidade de individualizar boas ações governamentais para um território ou setor e criar a crença de que o parlamentar responsável pode realizá-las novamente no futuro. O *position taking* é o conjunto de manifestações públicas do congressista através de votos, entrevistas, artigos, discursos, aparições na TV. As atividades pavimentam as interações com os eleitores numa perspectiva distributivista, onde os parlamentares estariam interessados em concentrar benefícios e dispersar os custos de uma decisão pública através do exercício das três atividades.

No Brasil, este comportamento particularista seria consequência da combinação de instituições do sistema de governo, eleitoral e partidário, e de organização político-administrativa. Ou seja, a combinação do sistema de governo presidencialista, com regras que facilitam um número grande de partidos e a autonomia política e administrativa dos entes da federação. Estes fatores foram, inclusive, base para a argumentação de Abranches (1998) sobre

o tipo particular de presidencialismo que funcionaria no Brasil: o “presidencialismo de coalizão”.

O regime presidencialista seria instável por carregar consigo problemas elementares de funcionamento. Tanto Linz (1990) quanto Mainwaring (1993a) partem de um diagnóstico que parece lógico: dentre as democracias mais estáveis do mundo, poucas são presidencialistas. Linz considera somente os Estados Unidos como estável. Mainwaring faz um recorte de 25 anos contínuos de democracia estável, encontra somente 31 nações e, dessas, somente 4 tinham regimes presidencialistas. Evidentemente, ambos mencionam que existem outros fatores que influenciam nesta estabilidade, como a predisposição das lideranças com a democracia (LINZ, 1990) ou fatores culturais, econômicos e sociais (MAINWARING, 1993a). Entretanto, na avaliação dos autores, os aspectos institucionais da forma de governo são os que exercem a maior influência na estabilidade democrática.

Para essa corrente, o regime presidencialista tem dois problemas de DNA: (1) a reivindicação da presidência pela representação democrática legítima, abrindo franca competição com o Poder Legislativo; e (2) os mandatos fixos. Na argumentação de Linz (1990), por terem eleições independentes, presidentes podem ser minoritários. E, não só isso. Partidos e parlamentares podem disputar a legitimidade democrática de representação da sociedade criando impasses que não encontrariam instituições de arbitragem para solução dos conflitos aparentes. A disputa pela legitimidade e a forma de organização das eleições incentivariam ao personalismo no governo e abririam brechas para o crescimento de partidos extremistas no processo da articulação das alianças eleitorais. Crises de governabilidade e confiança da população em relação a presidência só poderiam ser resolvidas por duros processos de *impeachment* ou renúncia. Em comparação ao parlamentarismo, não existiriam formas de realinhamento político nos casos de incapacidade política ou morte do governante, por exemplo, visto a indisponibilidade de dissolução do Parlamento ou substituição de presidentes. A consequência desses fatos seria a possibilidade de algum chefe de Estado assumir sem ter legitimidade política para tal função.

Num regime presidencialista multipartidário os problemas potenciais seriam elevados exponencialmente. Dos meros quatro regimes presidencialistas estáveis por 25 anos contínuos, identificados por Mainwaring (1993a), nenhum era multipartidário. A propensão ao impasse entre Executivo e Legislativo, a probabilidade de criar polarização ideológica e as dificuldades para a construção de coalizões entre partidos foram justificativas apontadas para defender a instabilidade de tal combinação institucional (MAINWARING, 1993a). Fora isso, ainda teria a possibilidade de chegar à presidência, candidato sem experiência administrativa e vida

partidária de estofo. Com tal arranjo institucional, os presidentes teriam uma relação fraca com seus próprios partidos e uma constante negociação *ad hoc* para aprovação de sua agenda governamental. No Brasil, o ingrediente adicional ao presidencialismo multipartidário seria a frouxidão de partidos indisciplinados, resultando em instabilidade política no país entre 1946-64 e pós-85 (MAINWARING, 1993b).

As explicações para tal comportamento legislativo são enfatizadas pelo próprio sistema eleitoral. Mainwaring (1991) argumenta que analisar o sistema eleitoral é importante por duas questões. A primeira por moldar a natureza dos partidos e do sistema partidário e, conseqüentemente, o comportamento político de representantes e representados. E a outra questão tem a ver com a retroalimentação entre instituições e atores nelas inseridos. Estes teriam janelas de oportunidade para alterá-las. Portanto, a configuração das instituições também diria sobre as predileções dos políticos, pois estas janelas dariam a chance de alterações em favor de suas convicções e conveniências. Neste sentido, o sistema eleitoral pode ser tanto uma variável independente quando explica o comportamento, mas também variável dependente ao analisar as preferências das congressistas em relação às regras do próprio sistema.

As características desse sistema eleitoral reforçariam os baixos níveis de lealdade e disciplina partidária (AMES, 2003; MAINWARING; PÉREZ LIÑAN, 1998), resultado da representação proporcional de lista aberta, combinado com eleições majoritárias para cargos executivos e para o Senado. A representação proporcional em grandes distritos é considerada desproporcional em número de votos *versus* eleitos na comparação entre entes da federação. Mainwaring (1991) ainda cita outras características que estimulariam essa autonomia dos políticos em relação aos partidos, como: (i) a permissão do lançamento de um número alto de candidatos em relação às cadeiras disponíveis; (ii) o estímulo à criação de partidos devido aos “privilégios” parlamentares; e (iii) a ausência até aquele período de cláusulas de barreiras para as eleições para o Legislativo⁹. Outro aspecto institucional mencionado é a organização estadual dos partidos (AMES, 2003; MAINWARING, 1991, 1993b, 1999) e suas estruturas baseadas em lideranças estaduais enfraqueceria os diretórios nacionais das agremiações, retirando destas a capacidade de obter alinhamento, coesão e disciplina.

Existiriam, portanto, incentivos institucionais para o comportamento parlamentar indisciplinado, dado as características do sistema eleitoral. Ou seja, os congressistas no Brasil teriam incentivos para seguirem seus próprios interesses localizados e/ou particulares. Essa

⁹ A Emenda Constitucional n° 97/2017 prevê cláusula de barreira para acesso ao fundo partidário e ao tempo de rádio de TV com progressão de porcentagem até 2030.

abordagem distributivista¹⁰ originárias de trabalhos norte-americanos sobre o Congresso é considerada de primeira geração. A organização dos trabalhos legislativos estaria no lado da demanda. Isto é, o Legislativo se organiza de acordo com os desejos dos congressistas eleitos (SHEPSLE; WEINGAST, 1994). Nesta perspectiva teórica, o Congresso norte-americano seria formatado por interesses heterogêneos. Porém, os parlamentares compartilham de algo em comum: a ambição pela reeleição. Assim, buscam políticas geograficamente localizadas nos redutos eleitorais onde tiveram maiores votações para atender os seus eleitorados. E, por conseguinte, possam sustentar que foram eles os responsáveis por articular e levar a política pública para o território de origem (*credit claiming*).

No contexto brasileiro, os trabalhos de Ames (1995a, 1995b, 2003) sobre o Congresso se aproximam dessa abordagem distributivista e partem do pressuposto de que o comportamento clientelista e local depende do tipo de base eleitoral do deputado. Nos trabalhos há uma taxonomia das bases eleitorais dos deputados que explicaria comportamentos diferenciados entre eles. Na matriz existem quatro padrões de distribuição espacial combinando duas dimensões: (i) dominância e (ii) concentração ou dispersão. A dominância representa a porcentagem de votos entre todas candidatas em um município ou conjunto de municípios. E a concentração ou dispersão é verificada a partir de uma medida estatística, Moran I, para analisar se os municípios onde os candidatos apresentaram bom desempenho estão geograficamente próximos ou não.

Ames cria quatro tipologias em que as duas dimensões se entrecruzam e resultam em diferentes tipos de comportamento parlamentar:

- a) concentrados / dominantes;
- b) concentrados / compartilhados;
- c) dispersos / dominantes; e
- d) dispersos / compartilhados.

As tipologias representam desde deputados federais que estão associados a defesa de setores da sociedade, como “evangélicos”, “sindicalistas” e representante de “nichos ideológicos”, a congressistas com alto perfil local de votação, seja pelo seu histórico de líder

¹⁰ Neste mercado de votos que se pensa o Congresso, as comissões têm papel fundamental. Pois elas dão a estabilidade necessária para o funcionamento, visto que em casos de troca instável de apoio em votos (“vota no meu projeto que eu voto no seu” - *logrolling*), congressistas que deram o apoio no momento 1, não teriam a certeza de receber no momento 2 em um determinado acordo. Então, as comissões com poderes consideráveis em relação ao plenário teriam a capacidade de reunir os legisladores por temas de interesse, formando um grupo homogêneo em relação às *issues*. A própria composição das comissões também seria influenciada pelas características eleitorais dos representantes, que Marshall e Weingast (1988) centralizam nos grupos de interesses locais. Ou seja, o sucesso dos parlamentares está neste trabalho especializado dentro das comissões legislativas.

em uma região até como resultado de acordo com líderes locais. Mesmo com quatro tipologias, o autor argumenta por uma atuação majoritariamente distributivista por parte dos deputados. Como resultado o Congresso seria muito ativo em seu papel de obstrução do Poder Executivo.

Embora o Congresso concorde com muitas propostas do Executivo, a aprovação final custaria caro em benefícios clientelistas, patronagem e concessões substantivas a interesses privilegiados, não raro insignificantes. (AMES, 2003, p.179).

(...) o presidencialismo, principalmente o Executivo é acessível e descentralizado; um sistema eleitoral descentralizado, que tem por base a pessoa do candidato; a presença de grupos de interesse funcionalmente especializados; de partidos políticos numerosos, pouco organizados, autônomos e internamente fragmentados; e de comissões parlamentares correspondentes à estrutura dos órgãos administrativos do Estado. (AMES, 2003, p.179-180).

Por fim, a consequência do arranjo institucional do Brasil é que o número excessivo de *veto-players* (atores com poder de veto) dificultaria qualquer obtenção de consenso político em torno de agendas com impactos nacionais. Os atores com poder de veto explicam o potencial de mudança das políticas existentes. Isto é, um sistema com alto número de *veto-players* é mais estável e de difícil obtenção de mudanças do *status quo*. Entretanto, essa estabilidade pode representar, na realidade, entraves na inovação em políticas públicas, que é o que Ames (2003) aborda. O custo disso seria que reformas políticas, administrativas, tributárias ou previdenciárias seriam extremamente comprometidas pelo comportamento parlamentar. Ou seja, para esta perspectiva as instituições brasileiras conformam um tipo de comportamento auto interessado e localista, no qual uma maioria de parlamentares clientelistas e individualistas estaria mais preocupada com sua reeleição e com o atendimento de redutos eleitorais e grupos sociais que a elege. Os partidos são considerados fragmentados e sem lideranças nacionais fortes. O presidente sem força institucional e com dificuldades de arremessar maiorias, fazendo-as de forma *ad hoc*. Como resultado, um sistema fadado ao fracasso e à ineficiência, onde o processo decisório não propicia condições férteis de decisão sobre temas importantes para o país que convive com uma constante ameaça à sua estabilidade democrática.

1.2 Fatores determinantes internos

Variáveis organizacionais próprias à estruturação dos trabalhos legislativos podem e devem ser tomadas como variáveis independentes. Da mesma forma, não é possível desconsiderar os poderes legislativos do presidente. Na medida em que estas variáveis são deixadas de lado, assume-se, implicitamente, que sejam irrelevantes. Inferências sobre os efeitos de governos baseados na separação de poderes tenderam a deixar na sombra os próprios poderes em questão. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.22).

Não resta dúvida que, no Brasil, as três coisas - crises, presidencialismo e coalizões - coexistem. Uma relação causal, contudo, como todos sabem, pede mais do que a ocorrência simultânea. Para que exista uma relação de causa e efeito seria preciso admitir que se a variável presidencialismo de coalizão assumisse “valores” ou formatos alternativos, a crise abrandaria. Mas o que precisaria variar? Qual seria o modelo alternativo ao presidencialismo de coalizão? Além disso, qual a verdadeira raiz do problema, o presidencialismo ou a coalizão? (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017, p.81).

Como observado nos trechos citados, passados mais de 30 anos de funcionamento da democracia brasileira em bases constitucionais de 1988, o debate midiático e acadêmico sobre as possibilidades de estabilidade da engenharia institucional brasileira vai e volta à tona. A maioria desses enfoques está relacionada às crises de governabilidade e aos casos de corrupção que envolveram negociações entre Executivo e Legislativo. Dada a sequência de fatos desde a reeleição da ex-presidente Dilma, seu posterior *impeachment* em 2016 e em meio às dificuldades de governabilidade de Temer, Limongi e Figueiredo (2017) retomaram o debate sobre o modelo institucional brasileiro.

A “crise política” apontada pelos autores é, antes de tudo, resultado das estratégias dos atores, e não das instituições. Alinhados, desde o início da década de 90, a uma visão centrada nos poderes legislativos do Executivo e na negociação com líderes partidários para estabelecer maiorias, Limongi e Figueiredo (*idem*) criticam novamente as correntes apresentadas na seção anterior. E, em específico, o fato de que a abordagem alinhada ao distributivismo tem um erro de calibragem ao presumir, de um lado, um Congresso ingovernável, permeado de parlamentares sedentos em trocar apoio por benesses (patronagem, corrupção e clientelismo) e, de outro, um Executivo vítima desse contexto.

As críticas feitas ao distributivismo têm base na perspectiva partidária, visto que as agremiações são vistas como estabilizadoras e fontes de resolução de problemas coletivos (COX; MCCUBBINS, 1993; LIMONGI, 1994; SHEPSLE; WEINGAST, 1994). Ao incluir essas variáveis independentes na equação, o resultado seria da possibilidade de governabilidade por parte do Executivo, semelhante às coalizões no parlamentarismo (CHEIBUB, PRZEWORSKI, SAIEGH, 2002), e de um comportamento parlamentar disciplinado com as indicações dos líderes partidários. Outros trabalhos que podem ser citados nessa abordagem são: Amorim Neto (2000); Amorim Neto e Santos (2001); Amorim Neto e Tafner (2002) e Ricci (2003).

O que Limongi e Figueiredo (1998, 2005)¹¹, Figueiredo e Limongi (1995a, 1995b, 1996, 1997, 1998, 2001, 2002) e os demais inseridos nessa perspectiva advogam é que existem, pelo menos, três variáveis institucionais que precisam fazer parte dos modelos explicativos:

- a) os poderes presidenciais;
- b) a organização do processo legislativo; e
- c) a centralidade dos partidos políticos na organização dos trabalhos legislativos (SANTOS, 2008).

Mais do que considerar somente as formas de governo ou as leis eleitorais como preditoras do funcionamento do sistema político, o processo decisório - se centralizado ou descentralizado - é tratado como variável chave de explicação (LIMONGI, 2003). Ademais, o primeiro trecho da introdução da seção advoga justamente que variáveis relacionadas a esta última questão devem ser tratadas como independentes para que tenham a devida relevância.

O primeiro conjunto de variáveis giram em torno dos poderes presidenciais. E existem duas formas de entender esses poderes que se complementam. Primeiro, a previsão legal pela Constituição. E a outra é a forma como esse poder constitucional é empregado na dinâmica do Congresso Nacional. A constituição prevê uma série de iniciativas privativas a Presidência da República em matéria de recursos humanos, orçamento e organização administrativa. Esta questão impacta diretamente na análise deste trabalho, dado o conteúdo das leis que se relacionam com os servidores do Poder Executivo. E é preciso entender como esses poderes são empregados e em quais circunstâncias, além de compreender quais os resultados são produzidos.

Um dos poderes presidenciais destacados é a discricionariedade para livre nomeação e exoneração para os cargos de representação institucional e em comissão. Neste, enquadram-se cargos de recrutamento amplo e limitado. Os primeiros disponíveis a qualquer cidadão sem vínculo prévio com a administração pública. E os limitados reservados a servidores estatutários que assumem um posto ou responsabilidade, em tese. Digo isto, pois já há legislações como a 13.303/2016 com requisitos mínimos para nomeação de diretores e conselho de administração de estatais. Os cargos de ministros de Estado (art. 84, CF 1988) e de presidências de agências estatais são cargos de natureza política e de amplo recrutamento, considerados importantes moedas de troca na obtenção de apoio legislativo.

¹¹ O seminal livro “Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001) é um compilado de artigos escritos entre 1995 e 1998 por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. Os artigos que se tornaram capítulos do livro são na Limongi e Figueiredo (1998) e Figueiredo e Limongi (1995a, 1995b, 1997, 1998). Os outros dois capítulos da segunda edição do livro são inéditos.

Amorim Neto (2000) emprega a Taxa de Coalescência do gabinete justamente para determinar a proporcionalidade entre as cadeiras de um partido no Congresso e nos ministérios para o período entre 1989-1998 (Sarney, Collor, Itamar e FHC I). Tendo a disciplina legislativa nas votações nominais como variável a ser explicada, o autor determina três variáveis independentes no modelo: (i) a Taxa de Coalescência; (ii) o decurso do mandato presidencial; e (iii) a diversidade ideológica do gabinete. Os resultados encontram variação da disciplina partidária com as duas primeiras variáveis. Ou seja, a composição da equipe de ministras e ministros com devida atenção a proporcionalidade dos partidos da base de governo ajudaria no apoio legislativo. Além disso, os testes reafirmam que o decorrer do governo diminui a disciplina partidária. Nesse sentido, quanto mais próximo do período pós-posse, maiores as chances de apoio congressional à presidência. Em relação a diversidade ideológica, o resultado não foi estatisticamente significativo. No tocante aos estudos que miram a coalescência, desconsiderar as nomeações em estatais para a composição da taxa revela um certo descompasso com o interesse real dos políticos e partidos na nomeação em diretorias, superintendências regionais e presidências dessas agências.

Outro poder presidencial que a Constituição também prevê, além de leis ordinárias, é a possibilidade de o Poder Executivo adotar Medidas Provisórias (MPVs) com força de lei em caráter de urgência e relevância. Os trabalhos seminais sobre esse assunto são anteriores à Emenda Constitucional n° 32/2001 (AMORIM NETO; TAFNER, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). A EC n° 32/2001 introduziu uma série de mudanças na utilização das MPs, dentre elas:

- a) vedou a edição de medidas provisórias para algumas matérias específicas (art. 61);
- b) estabeleceu um novo prazo de sessenta dias para a tramitação da MP e previu a prorrogação automática do de mesmo período até que perca a eficácia (art. 62, § 3° e § 7°);
- c) determinou o prazo de quarenta e cinco dias até que a MPV entre em regime de urgência (art. 62, § 6°); e
- d) vedou a reedição de MPVs na mesma sessão legislativa que tenha sido rejeitada ou perdido a eficácia por decurso de prazo (art. 62, § 10).

Antes da EC n° 32/2001, o artigo sobre as MPVs tinha um único parágrafo no qual previa o prazo de trinta dias para tramitação. Porém, havia a permissão de ilimitadas reedições.

Nesses artigos há algumas considerações sobre o desvirtuamento da urgência e relevância, o que representa um excessivo uso das MPVs para ampla gama de assuntos, embora as análises permitam observar que houve três focos mais precisos no uso: política econômica,

administrativa e, em menor grau, social. “Alterações tributárias, flexibilidade no remanejamento de recursos orçamentários e regulação econômica, pode-se dizer, compõem a agenda do Executivo Federal” (AMORIM NETO; TAFNER, 2002). Tanto Amorim Neto e Tafner (2002) que trabalham com dados de 1988-2000, quanto Figueiredo e Limongi (1997, 2001), que analisam uma base de 1989-1995, identificam esses mesmos grandes grupos de temas principais de medidas.

Matérias econômicas e, dentro destas, as atividades de orçamento, finanças, impostos e regulação econômica, respondem, em média, por 61,0% do total de MPs originais editadas pelos governos, enquanto as administrativas, por 21,0%, restando às demais, 18,0% do total. (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p.11).

Análises sobre as MPVs se tornaram importantes para essa abordagem dos estudos, pois as Medidas são um instrumento poderoso nas mãos do Poder Executivo e dotam a Presidência de poder de agenda, uma vez que a não apreciação faz com que a MPV entre em regime de urgência e, assim, trave toda a pauta do Congresso Nacional até que seja votada. Nesse sentido, teoricamente há uma pressão para a aprovação das MPVs pelo Parlamento, pois o Congresso não optaria por um *status quo* anterior a MPV (SQ) e o que a MPV produz (SQmp). A escolha é pelo efeito que ela já produziu e o que pode acontecer caso ela seja prejudicada (MPrej). Isto é, na abordagem de Figueiredo e Limongi (1997, 2001) haveria uma ordem de preferência: SQ>SQmp>MPrej. “Os congressistas podem ser induzidos a cooperar” e o *status quo* implantado pela MP seria preferível ao *status quo* de vê-la prejudicada. O que é rebatido por Amorim Neto e Tafner (2002) que argumentam que os parlamentares contam com “alarmes de incêndio”: situações em que os parlamentares são alertados sobre os efeitos das MPVs por grupos sociais interessados e, eventualmente, podem emendar ou prejudicar a Medida Provisória.

Cumprido lembrar, contudo, que a operação do mecanismo de alarme de incêndio tem um viés favorável aos interesses sociais bem organizados, uma vez que estes têm maior facilidade de vocalizarem suas reivindicações e de pressionarem por mudanças nas MPs ou mesmo de rejeitarem aquelas que os tenham afetado negativamente. O melhor exemplo de tal viés do mecanismo de alarme de incêndio foi a votação, em 2 de dezembro de 1998, da MP que procurava reformar o sistema previdenciário mediante o aumento da alíquota de contribuição dos servidores civis ao sistema de previdência do setor público. **Extremamente bem organizado, o sindicato dos funcionários públicos foi o grupo de pressão que mais conseguiu se fazer ouvir nos corredores do Congresso às vésperas da votação, logrando, ao fim, obter a derrota da proposta do governo em plenário.** (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p.30, negrito nosso).

O poder de agenda do Executivo também se expressa pela possibilidade de aprovação dos requerimentos de urgência nos projetos de leis ordinárias. A urgência acelera a tramitação dos projetos de leis, retirando das comissões parlamentares e levando prontamente ao plenário. Para sua aprovação, o Colégio de Líderes exerce papel fundamental que será delineado ao tratar da próxima variável institucional (organização do processo legislativo). Porém, a urgência representa outro importante instrumento de sucesso legislativo do Executivo que também conta com a faculdade dos vetos parcial ou total a projetos de leis erigidas do Congresso. Caso haja vetos, a proposição legislativa retorna ao Congresso para votação das matérias vetadas pela Presidência, dando a esta nova possibilidade de adequar uma determinada proposição aos seus interesses.

O Congresso Nacional é organizado por Regimentos Internos de funcionamento onde se distribuem poderes, responsabilidades e fluxos de tramitação das proposições legislativas. Nessa perspectiva, a segunda e terceira (a saber, a organização do processo legislativo e a centralidade dos partidos políticos) variáveis institucionais acabam tendo alinhamento nessa explicação, visto que a centralidade dos partidos está prescrita no papel da liderança que as normas internas do Congresso preveem. As regras dos jogos estão previstas nos regimentos internos da Câmara, do Senado e do Congresso. Nos trabalhos aqui citados, o foco é para a Câmara dos Deputados, considerando que poucos trabalhos analisam o Senado Federal, como Neiva (2011), Ricci (2008) ou Desposato (2006).

A Câmara dos Deputados, então, é composta por órgãos responsáveis pela organização dos trabalhos legislativos. Dentre os mais óbvios estão o Plenário e as comissões. Porém, a Câmara é estruturada por mais dois órgãos importantes institucionalmente: a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes. Formado pelos líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo (art. 20, Regimento Interno da CD), o Colégio de Líderes tem papel fundamental na condução dos trabalhos. Junto a presidência da Mesa Diretora definem a pauta da agenda legislativa, estabelecendo a ordem de votação do dia. Não só isso! Toda a deliberação prévia ao Plenário e às comissões passa pelo Colégio de Líderes que é um órgão que assessora a Presidência da Câmara. A negociação sobre os requerimentos de urgência e urgência urgentíssima, por exemplo, passam pelo Colégio, o que enfraqueceria o papel das comissões e do seu poder terminativo em detrimento do plenário, visto que a proposição sai rapidamente das comissões em direção ao plenário sem tempo hábil para posicionamento da relatoria e posterior votação pelos membros (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995a, 1998, 2001; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

De forma geral, o que prevê o Regimento Interno da CD para uma tramitação “normal” é que a proposição, ao ser apresentada por uma deputada ou deputado, seja encaminhada da Mesa Diretora para as comissões temáticas que possam ter alguma relação com o projeto. A probabilidade de impacto financeiro pode determinar a necessidade de passar por mais uma comissão (Finanças e Tributação). Nas comissões, as presidências designam relatores que elaboram relatórios aprovando ou vetando a proposição. Nesse processo, as comissões podem fazer audiências públicas para entender a proposição. Após passar pelas comissões, pode ir a plenário na CD. Aprovada, vai ao Senado passando por comissões e plenário. Evidentemente, há uma série de outros detalhes como no caso das MPVs e das leis orçamentárias, nas quais são formadas comissões mistas *ad hoc* da Câmara e do Senado para análise. Ou mesmo situações onde as comissões têm poder terminativo. A questão é que nesse trâmite trivial a liderança tem poder para mudar os rumos dos processos.

A figura da liderança partidária ganha relevo nessa abordagem, pois a ela estão restritos alguns poderes decisivos no processo legislativo como, por exemplo:

- a) indicar a composição das comissões permanentes e temporárias;
- b) representar toda a bancada nos requerimentos de urgência e urgência urgentíssima;
- c) fazer uso da palavra em Plenário e/ou indicar parlamentares para falar, quando necessário;
- d) representar a bancada nas diversas proposições (Proposta de Emenda à Constituição - PEC, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle), se permitido;
- e) indicar prioridade e/ou preferência para proposições (urgência>prioridade>preferência, “>” precede a);
- f) solicitar destaque para votação em separado de partes da proposição; e
- g) requerer votação nominal, caso tenha a líderes que representem, pelo menos, 6% dos parlamentares; dentre outras (BRASIL, 1989).

Para os autores dessa perspectiva, todas essas prerrogativas reservadas aos líderes definem um cenário de desigualdade em relação aos demais parlamentares, mesmo entendendo que a liderança é escolhida coletivamente. O papel privilegiado e de destaque no processo legislativo permite uma influência direta nos trabalhos da Casa e no exercício de punição a comportamentos indisciplinados. E, evidentemente, ao incluir essas variáveis citadas em questão, a chance de um deputado tomar posicionamento localista e distributivo seria minado.

Os resultados desse arranjo institucional (poderes presidenciais, centralização do processo decisório no Colégio de Líderes e as prerrogativas regimentais dos líderes partidários)

podem ser sintetizados em três principais. O primeiro relacionado ao poder de agenda, “entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos (...)” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Então, toda essa capacidade de propor legislações e influenciar na tramitação das mesmas transformam o Executivo no principal legislador no Congresso Nacional.

O segundo resultado seria, na verdade, expresso por uma refutação ao distributivismo. Após analisar 817 proposições apresentadas nas áreas de saúde e educação nos anos de 1988 a 1994, Lemos (2001) rejeita a hipótese de que a atuação parlamentar é calcada na distribuição de benefícios localizados a grupos, territórios ou indivíduos. Ricci (2003) reforça os achados ao concluir que a maior parte do conteúdo das leis produzidas entre 1991 e abril de 2002 no Congresso Nacional têm caráter nacional e mais amplo, contrariando as expectativas distributivistas de uma agenda aprovada voltada a grupos muito específicos e pequenas comunidades.

Outro resultado desse arranjo tem a ver com o comportamento parlamentar disciplinado expresso nas votações nominais. A disciplina é analisada para votações em que houve algum grau de dissenso. Pois, logicamente, proposições em que o Congresso votou de forma “unânime” não são passíveis de concluir comparativamente sobre disciplina de um certo partido em relação a ele mesmo e aos demais. Ao decidir sobre este corte, parâmetros diferentes existem. Mainwaring e Pérez Liñan (1998), ao analisar as votações da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) entre 1987-88, consideram na pesquisa as votações em que um mínimo de 25% se opôs a maioria vencedora. Já Figueiredo e Limongi (2001, 1995b) trabalham com os dados de 1989-99 e 1989-94 e decidem por eliminar as votações onde ocorreu concordância acima de 90% (discordância acima de 10%), considerando rígido o critério de recorte de Mainwaring e Pérez Liñan para um sistema multipartidário.

Votações nominais aprovadas, nas quais líderes dos sete grandes partidos indicaram votos similares e em que 90% ou mais dos deputados votaram da mesma forma foram excluídas. Em suas análises, Mainwaring & Liñan (1997) adotaram um limite de 25%, usual nas análises sobre os Estados Unidos. Nossos resultados não mudariam significativamente se tivéssemos usado esse limite, mas o consideramos muito exigente para um sistema multipartidário. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.109).

A consideração em relação a disciplina também fica por conta do indicador. Nicolau (2000) elenca quatro opções de índices construídos:

- a) Índice de Rice;

- b) Índice de unidade partidária;
- c) Índice de lealdade; e
- d) Índice de fidelidade à posição do líder partidário.

Das opções, o autor utiliza a última, na qual é analisada a proporção de parlamentares que seguiram o voto da liderança. Figueiredo e Limongi (2001, 1995b) utiliza tanto o último quanto o Índice de Rice que é uma subtração entre o lado majoritário e o minoritário dentro do partido. Por exemplo, se numa votação 80% votou num viés e os demais 20% de outro, o Índice de Rice seria 60 nesta votação específica. Para esses autores, a disciplina no Brasil é alta e confirma as hipóteses da preponderância das lideranças partidárias no Congresso, pois numa situação em que todas e todos os parlamentares votassem disciplinadamente, o resultado obtido mudaria pouco (uma em cada dez votações).

Entretanto, há contestações a esta suposta disciplina. Nicolau (2000), ao analisar os dados de 1995-1998, recomenda cautela, pois as variações de disciplina entre os partidos não permitem uma avaliação mais abrangente do sistema. O autor sugere, então, que a explicação para a diferença talvez esteja na estrutura organizacional interna dos partidos e em seus processos decisórios: “tipo de punição prescrita para os parlamentares que votam diferentemente do líder partidário; o papel das reuniões das bancadas para a definição da agenda legislativa de cada partido; a existência de grupos pró e antigoverno em uma mesma legenda.” Ou seja, faltaria um parâmetro internacional para comparação. O que já foi alertado também por Ames (2003) ao afirmar que a disciplina acontece de baixo pra cima e não a partir dos líderes. Melo (2000) adiciona outra interrogação neste debate sobre disciplina ao investigar as migrações partidárias que aconteceram entre 1985 e 1999. Para o autor havia dois comportamentos pareados àquele momento: disciplina no plenário convivendo com evasão da bancada. Ou seja, embora a estrutura centralizada dos trabalhos legislativos dificultasse um comportamento mais indisciplinado em Plenário, as migrações deram aos parlamentares a oportunidade de melhor posicionamento político durante as legislaturas analisadas.

De qualquer forma, a perspectiva trazida nesta seção contribuiu de forma significativa para os estudos legislativos que vieram a seguir, pois, de forma robusta, apresentaram elementos que se opuseram a ideia de um parlamento indisciplinado e ingovernável. Para a progressiva interpretação do comportamento legislativo, mais um conjunto de variáveis importantes foram consideradas, tornando o exame mais complexo. Se antes, as macroinstituições políticas importavam, a partir do conjunto de estudos apresentados neste eixo, avaliar as regras internas do Congresso e as prerrogativas presidenciais passou a ser um exercício complementar para entender o Legislativo.

1.3 Determinantes híbridas e de gerenciamento da coalizão

(...) o sistema político brasileiro não deve ser caracterizado nem como um sistema puramente descentralizado (como defendido pelos autores da primeira variante explicativa), nem como um sistema puramente centralizado (como defendido pelos autores da segunda variante). Em outras palavras, **acreditamos que as duas abordagens discutidas acima oferecem uma explicação parcial e incompleta para o comportamento dos partidos dentro e fora do Legislativo. Defendemos, alternativamente, que o sistema político brasileiro condensa essas duas diferentes e antagônicas forças e incentivos institucionais.** (PEREIRA; MUELLER, 2003, p.737, negrito nosso).

Argumentamos que, embora o que chamamos de "debate do presidencialismo" tenha aumentado nossa compreensão do papel das variáveis institucionais no estudo da sustentabilidade democrática, a literatura existente sofre de quatro deficiências principais. O debate tem sido muitas vezes univariado (olhando para uma variável institucional com exclusão de outras); tem sido frequentemente separado do contexto local (ignorando histórias, culturas e trajetórias nacionais); ignorou imprudentemente o papel das instituições informais; e muitas vezes tentou fazer grandes generalizações comparativas sobre a experiência de uma única região do mundo. (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2012, p.2, tradução nossa).

Assim, a capacidade dos presidentes latino-americanos de gerenciar coalizões multipartidárias e obter apoio legislativo não é redutível a seus poderes formais: instituições informais, interações micropolíticas e variáveis contextuais desempenham algum papel. (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2012, p.9, tradução nossa).

As variáveis híbridas desta seção podem ser classificadas no conjunto de estudos legislativos de “Dupla-Arena”, segundo Santos (2008) ou no eixo que Power (2010) alcunha de “presidencialismo de coalizão”. Nem estritamente distributivista, nem informacional, muito menos partidária. Nem um sistema político fadado ao fracasso, muito menos totalmente governável pela centralização decisória nos líderes partidários. Nesta dimensão assentada em variáveis híbridas, existe a consideração de que todas essas perspectivas já abordadas tem um certo papel explicativo. Mas não sozinhas. Aqui, o gerenciamento da coalizão é o pano de fundo para explicar o comportamento legislativo. Esta vertente joga lenha na fogueira sobre a falta de consenso em torno de uma explicação sobre como os parlamentares se comportam.

No Brasil presidencialista, multipartidário e federalista, existe uma caixa de ferramentas (“*toolbox*”) que manejada de forma estratégica consegue influenciar partidos e congressistas no Parlamento alinhando-os às preferências do Poder Executivo. E, por isso essa perspectiva é híbrida, pois ela considera que a conexão eleitoral acontece via distribuição de *pork* e patronagem, mas sem deixar de incluir em seus modelos de análise aspectos próprios do processo decisório como o papel dos partidos. A explicação ganha um caráter multivariado.

Chaisty, Cheeseman e Power (2011) consideram que essa *toolbox* presidencial para formar a coalizão legislativa é composta por cinco ferramentas:

- a) poder de agenda;
- b) autoridade orçamentária;
- c) gerenciamento do gabinete;
- d) poderes partidários; e
- e) instituições informais.

As ferramentas “a” e “d”, a saber, poder de agenda e poderes partidários, respectivamente, foram exploradas na seção anterior tendo poder explicativo para a governabilidade obtida pela presidência. Aqui, os trabalhos da vertente híbrida¹² analisam os resultados do uso de cada uma das ferramentas do Poder Executivo na relação com o Congresso Nacional, ou da combinação entre elas. O uso das emendas parlamentares (MUELLER; ALSTON, 2006; PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003, 2004; PEREIRA; ORELLANA, 2009) e/ou da montagem do gabinete são mais volumosas (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011). Ainda sobre a montagem de gabinete, sugere-se os trabalhos de Praça, Freitas e Hoepers (2011) e Pereira et al (2017). No caso das instituições informais, o artigo inserido na análise é de Pereira, Power e Raile (2009). Ao longo da seção, as variáveis serão apresentadas, conforme são contextualizadas na literatura.

A autoridade orçamentária do Poder Executivo é mencionada nos estudos pelas emendas parlamentares¹³. O Poder Executivo tem prerrogativa constitucional sobre a proposição das leis de planejamento no país: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A primeira tem vigência quadrienal e as demais são anuais. A LOA é o foco dos estudos por nela estar a previsão de receitas e a fixação de despesas de forma mais detalhada em relação a contabilidade pública. De forma geral, o Executivo submete a proposta de lei ao Congresso Nacional que, após realizar as alterações de consenso, retorna à sanção presidencial que, eventualmente, propõe vetos. O que confere o poder de barganha para

¹² A complexidade dessa abordagem, entretanto, fica latente nos trabalhos de Hiroi e Rennó (2014a; 2014b; 2014c) que estão preocupados menos com os resultados do processo legislativo e mais com o processo em si; e em Pereira e Mueller (2003) que buscam compreender as visões partidária e distributiva no funcionamento da relação entre os poderes, como mencionado na introdução da seção.

¹³ A partir de 2015, as emendas parlamentares individuais se tornaram impositivas através da Emenda Constitucional n° 86. O texto aprovado foi originado da Proposta de Emenda à Constituição 358/13, chamada de PEC do Orçamento Impositivo. Em 2019, outra PEC com a mesma nomenclatura foi debatida. Porém, desta vez, com o objetivo de tornar obrigatórias as emendas de bancada dos Estados e do Distrito Federal. A Emenda Constitucional n° 100 tramitou como PEC 34/2019. Evidentemente, a mudança na obrigatoriedade de execução tem potencial para mudar a relação entre Congresso e Presidente. Em tese, o Executivo perde uma ferramenta de articulação com os parlamentares, tendo a seu favor o *timing* para executar e, não mais, a discricionariedade de escolher as emendas de quais parlamentares serão executadas.

gerenciar a coalizão é que, embora os parlamentares possam aprovar emendas individuais ou coletivas, o Executivo é quem determina o fluxo de execução das mesmas, a depender da disponibilidade de caixa e também das contingências da negociação política. Na cobertura midiática o *lead* “Governo libera X milhões (ou bilhões) em emendas parlamentares para aprovar medida Y”¹⁴ é recorrente em algumas situações. Seja nos períodos de reformas previdenciárias, para dificultar investigações nas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) ou para aprovar alguma legislação de interesse que divida o Parlamento. É uma relação que o senso comum já estabeleceu como direta entre as emendas parlamentares e o voto pró-governo no Congresso Nacional. Mas o que existe de real nisso?

De fato, as emendas são consideradas uma “‘moeda’ política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso” (PEREIRA; MUELLER, 2002). Portanto, haveria uma situação de ganha-ganha entre Executivo e parlamentares. O Executivo assumiria o custo de um desvio na proposta orçamentária inicial para que, em troca, possa ter uma ferramenta de controle das votações parlamentares¹⁵. De outro lado, os parlamentares obteriam um importante fator de financiamento para sua sobrevivência eleitoral, ao poder direcionar os recursos para as suas regiões e grupos de interesse, possibilitando efetivar uma atividade de *credit claiming* (PEREIRA; MUELLER, 2002, 2004).

Em tese, as emendas individuais garantiriam, então, um comportamento pró-governo, pois tem a capacidade de premiar governistas e punir opositores. Mas são as emendas que asseguram os votos governistas ou estes que são recompensados com a liberação de emendas? Os estudos não conseguem determinar uma relação direta óbvia de recompensa entre um e outro, como as reportagens de imprensa tomam como pressuposto. Pereira e Mueller (2002, 2003, 2004) observam um padrão que reforça a força dos partidos dentro do Legislativo e sua fraqueza eleitoral. Ou seja, as emendas parlamentares têm uma relação bidirecional com o voto a favor do governo. Um parlamentar que vota frequentemente com o governo aumenta a probabilidade de ver suas emendas serem executadas. Em direção semelhante, deputados

¹⁴ “Para acalmar a base, Lula determina liberação de R\$ 1 bilhão em emendas parlamentares” (O GLOBO, 2009); “Negociações para livrar Temer de denúncia envolvem R\$ 12 bilhões” (JUNGLUT, 2017); “Bolsonaro libera R\$ 1,13 bi em emendas parlamentares em semana de reforma” (RIBEIRO; CURY; FORMENTI, 2019)

¹⁵ Matéria no *Le Monde Diplomatique* de 2013 chegou a associar as emendas a clientelismo político por essa alternativa classificada como sem critérios de recursos públicos (PONT, 2013). Entretanto, é bem perceptível que esse processo de liberação e execução de emendas parlamentares tem incentivado os ministérios a “profissionalizar” sua gestão na relação com o Parlamento. Ministérios como Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, por exemplo, disponibilizam cartilhas anuais para os parlamentares contendo diagnósticos e esclarecendo programas e projetos no orçamento. Essa atitude garante que as emendas sejam indicadas com mais facilidade aos programas governamentais e os parlamentares tenham o trabalho agilizado de prospecção de demandas locais.

satisfeitos vendo suas emendas executadas, votam mais de acordo com o Governo. Ambos numa relação positiva: quanto mais, mais. Isso na esfera parlamentar. Já na arena eleitoral, esse comportamento distributivista traz retornos eleitorais aos incumbentes. A relação também é positivamente correlacionada: quanto maiores os volumes de execução de emendas, as probabilidades de reeleição aumentam.

Nesses dados de 1995 a 1998, os autores encontraram evidências empíricas para o comportamento baseado nesses “incentivos paradoxais”. Individualista na arena eleitoral, cooperativo e partidário na esfera parlamentar. Na primeira, Pereira e Mueller (*idem*) chegam a argumentar que os próprios eleitores não premiam os parlamentares pela posição de seus partidos, nem pelo padrão de votação individual no plenário ou pelos seus posicionamentos em relação ao Presidente da República. O que pesaria na decisão por votar seria a capacidade individual de trazerem recursos para os municípios onde tiveram o maior número de votos, considerando as eleições de 1994 para a legislatura pesquisada. Isto é, os que tiveram maior quantidade de *pork barrel* executada nos quatro anos de legislatura. Nesses modelos, mais importante do que aprovar uma grande quantidade de emendas é, de fato, executá-las.

Os trabalhos dessa vertente assumem que existe o poder de agenda do Executivo, mas também partem de pressupostos de que há uma conexão eleitoral que leva os congressistas a um comportamento também paroquial. A *toolbox* é um meio para arbitrar e induzir preferências dos legisladores. Mueller e Alston (2006), por exemplo, seguem no mesmo sentido. Reconhecem que os Presidentes têm poderes até já mencionados na seção anterior (medidas provisórias, iniciativa de leis, execução de orçamento, formação de gabinete e cargos em comissão na máquina - patronagem) e, ao analisar as tentativas de reforma da previdência no Governo FHC, chegam a conclusões semelhantes no uso das emendas. Tomando a execução de emendas como variável a ser explicada, quanto mais o congressista votou com a presidência, mais emendas foram executadas. E parlamentares que mudaram o voto, de contrário para favorável ao governo, em votações nominais que se repetiram na reforma previdenciária também tiveram mais emendas executadas durante o ano. As emendas teriam funcionado como um prêmio aos legisladores fiéis ao Governo. Entretanto, é fundamental considerar diferenças de estratégias políticas entre presidentes em diferentes contextos. Para aprovar reformas constitucionais, Lula repassou *pork* para partidos fora da coalizão. Cerca de 75% das emendas em 2003 foram direcionadas para congressistas fora da coalizão e pouco mais de 40% para os principais partidos de oposição, PSDB e PFL (PEREIRA; POWER; RAILE, 2009).

Esse efeito ainda poderia ser majorado se as emendas coletivas também pudessem ser rastreadas pelo Poder Executivo. Por um certo período, algumas emendas individuais foram

travestidas de coletivas por meio da negociação e conluio entre parlamentares, numa negociata conhecida como “rachadinha”¹⁶, prática que o Congresso se esforçou para impossibilitar nos últimos anos. Como as emendas coletivas têm mais chances de aprovação, nas “rachadinhas” deputados indicavam emendas ao orçamento com nomenclaturas e em rubricas genéricas que eram executadas nos municípios de interesse dos parlamentares (PEREIRA; MUELLER, 2002, 2004; PEREIRA; ORELLANA, 2009). Para deixar claro: nem toda emenda de bancada foi ou é “rachadinha”! A emenda coletiva acaba sendo uma forma que parlamentares têm de “fugir” do controle de execução do Poder Executivo, visto que este também tem interesse numa série de emendas, pois parte delas está destinada a obras de infraestrutura que trazem retornos positivos para o Presidente.

Para Pereira e Orellana (2009), essas emendas coletivas estão relacionadas às características consensuais das instituições brasileiras, enquanto as individuais estão associadas aos atributos majoritários. Ou seja, as primeiras permitem baixa governabilidade por parte do Executivo, as individuais representam exatamente o contrário. Para os autores há um *trade-off* entre governabilidade e representação, sendo que os aspectos do modelo institucional do país podem ser considerados híbridos. Se consensuais, mais representação e menos governabilidade; se majoritárias, mais governabilidade e menos representação. Portanto, na visão dos autores, as emendas individuais (lado majoritário) permitem que o Executivo exerça seu poder construindo e mantendo maiorias, enquanto as emendas coletivas (lado consensual) dificultam a influência do Executivo em relação aos partidos e ao comportamento individual. Isso porque dificilmente é possível premiar ou punir estrategicamente através das emendas de bancadas como acontece com as emendas individuais. Porém, do lado do congressista obter crédito pela emenda coletiva junto aos eleitores e às lideranças locais é bem mais possível, dependendo mais do seu trabalho de comunicação com o eleitorado. Outro fator que dificulta a seletividade seja para o prêmio ou a punição pelo Executivo é a necessidade da votação de dois terços da bancada para aprovação, o que faz com que parlamentares de partidos e ideologias diversas tenham que concordar com a emenda.

Os achados confirmaram as hipóteses: emendas individuais e coletivas tiveram resultados divergentes para o suporte legislativo no Congresso Nacional. Enquanto a execução das emendas individuais teve efeitos positivos sobre o apoio nas votações nominais, as coletivas

¹⁶ A prática da rachadinha teve, inclusive, relação com direta com a origem do “Escândalo dos Sanguessugas”, onde congressistas, assessores parlamentares e servidores públicos liberaram verbas das emendas para municípios de interesse para a compra de ambulâncias superfaturadas em conluio com uma empresa pré-determinada (“Planam”). Para evitar novos esquemas, o Congresso aprovou a Resolução nº 1/2006, mas em 2007 matérias foram publicadas apurando que a prática da rachadinha ainda acontecia (CEOLIN; SOUZA, 2008).

correlacionaram negativamente. Dessa forma, para esses dados de 1997 a 2005, as emendas estaduais aprovadas pelas bancadas tiveram uma liberação provavelmente *ad hoc* em relação a negociação. Entretanto, para o desenvolvimento dos estudos legislativos e da relação Executivo/Legislativo, a confirmação de mais um trabalho que encontrou relação positiva entre suporte legislativo e emendas individuais representa uma virada de chave na interpretação do comportamento legislativo. Isto porque, Limongi e Figueiredo (2002, 2005) foram categóricos ao advogar pela inexistência de relação causal entre votos e execução de emendas individuais. “Emendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados, e votos são dados sem que a contrapartida, a liberação de verbas, ocorra.” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p.765). Essa assertiva é criticada tanto por Pereira e Orellana (2009) quanto por Raile, Pereira e Power (2011).

Reconhecido o papel das emendas parlamentares no gerenciamento da coalizão, alguns trabalhos mostram, porém, que elas não funcionam sozinhas. A *toolbox* presidencial observa que o *pork* e a montagem da coalizão (*coalition goods*) funcionam como recursos substitutos. O gabinete e sua montagem conforme a proporcionalidade da coalizão definem uma linha de base da coalizão selecionando partidos que possam formar uma maioria legislativa que dê suporte a Presidenta da República. Os gastos com o *pork* (aqui traduzido nas emendas) são fluidos o bastante para resolver custos que aparecem ao longo do governo. O *pork* seria a política no dia a dia.

Estratégias executivas para o uso de bens da coalizão e *pork barrel* não são independentes, nem seus efeitos no apoio legislativo. **As evidências empíricas apoiam nossa proposta de que um executivo usa bens particularistas como *pork* para produzir variação marginal no apoio legislativo depois de distribuir bens de coalizão mais duradouros e avaliar a alavancagem de negociação com base em fatores como apoio popular ou status *lame-duck*.** Embora o *pork* seja frequentemente um complemento eficaz dos bens da coalizão, os arranjos institucionais também podem permitir que o *pork* sirva como um substituto na construção de apoio legislativo. Essa substituição pode ser particularmente atraente se um executivo precisar obter apoio de inimigos partidários ou ideológicos. O *pork* também é flexível o suficiente para permitir ajustes contínuos, pois interage reciprocamente com o apoio legislativo. (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011, p.9, tradução e negrito nossos).

Nota-se que os efeitos esperados são majoritariamente nos resultados legislativos, seja no seu resultado final (sucesso) ou na disciplina nas votações nominais. Entretanto, o processo legislativo também é importante. A formação da coalizão em bases desproporcionais *vis-à-vis* o peso parlamentar resulta em obstrucionismo no Legislativo (INÁCIO, 2009). Inclui-se aí não só a noção da importância do sucesso, mas também de ganho de tempo na tramitação legislativa

(HIROI; RENNÓ, 2014a, 2014b). Mesmo que essa discussão sobre tempo de aprovação seja ambígua, logicamente a velocidade do trâmite impede a protelação da decisão, a mudança substancial do seu conteúdo e até os custos. O prolongamento pode aumentar esses custos de apoio e, inclusive, fazer uma determinada proposição sair de pauta. E essa obstrução depende de três questões:

- a) as preferências e recursos a disposição de uma coalizão;
- b) a capacidade de centralização e coordenação pelo Presidente; e
- c) o papel das oposições (INÁCIO, 2009).

Em relação a montagem de gabinete, manter uma proporcionalidade em coalizões enxutas (até perto de 50%) e/ou evitar coalizões demasiadamente grandes (acima de 65%) são formas de driblar o obstrucionismo no Congresso Nacional. “Assim, o governo precisa encontrar um equilíbrio em sua coalizão que seja suficientemente grande para enfraquecer a oposição, mas não grande demais a ponto de lhe custar embaraços em seu gerenciamento” (HIROI; RENNÓ, 2014b, p. 35).

E, mesmo considerando a introdução de mais uma variável em jogo, evidentemente, explicar as relações Executivo/Legislativo e o comportamento parlamentar somente pela montagem do gabinete e execução de *pork* também é insuficiente. Ainda mais numa perspectiva de dia a dia de governo, onde as demandas ao Poder Executivo são diversas e nem sempre formais. O caso do Mensalão, por exemplo, reflete uma situação de recompensas ilegais para parlamentares com “fome não saciada”. Isto é, congressistas com emendas aprovadas no orçamento, mas não executadas e que dependiam mais dos partidos para financiar suas campanhas do que outros colegas deputados. Não há um determinismo institucional. As instituições delimitam as regras onde os atores implementam suas estratégias (PEREIRA; POWER; RAILE, 2009).

A patronagem é uma das ferramentas institucionais informais mais comuns no gerenciamento de coalizões no Brasil que entram nas estratégias presidenciais. Nunes (2010) chega a incluir a patronagem associada ao clientelismo político e este sendo uma das quatro gramáticas que trabalham de forma sincrética no relacionamento da sociedade com o Estado no Brasil pós-1930. Com as possibilidades de nomeação em cargos em comissão de amplo recrutamento, parlamentares e partidos conseguem indicar pessoas de confiança para esses cargos. Porém, é importante ressaltar três questões que demonstram as dificuldades de operacionalizar esta variável independente em pesquisas sobre o comportamento legislativo:

- a) nem toda nomeação para cargo em comissão é patronagem;

- b) dados de 2010 revelam que as nomeações partidárias não guardam proporção com os assentos do partido no Congresso Nacional; e
- c) existem pressupostos questionáveis sobre o papel dos servidores públicos enquanto *watchdogs* da coalizão.

A primeira questão é resolvida pelos dados. Boa parte dos cargos em comissão DAS (Direção e Assessoramento Superior) são exercidos por servidores de carreira¹⁷. A segunda questão é respondida por Praça, Freitas e Hoepers (2011), mas cabem questionamentos. Embora os postos DAS e NES (Natureza Especial) sejam importantes para as análises há uma série de outras classificações de cargos em comissão no Governo Federal¹⁸, inclusive para estatais que são extremamente visadas por parlamentares nas indicações. O volume de orçamento gerenciado, o nível de discricionariedade do orçamento gerenciado, os dividendos políticos do cargo e a capacidade burocrática do órgão ou entidade devem ser pontuadas nesses estudos. É provável que uma vice-presidência da Caixa Econômica Federal tivesse maior peso para um parlamentar do que um cargo no extinto Ministério da Pesca. Hipoteticamente, ministérios com um alto grau de concessão de convênios também podem ter um peso político para membros da coalizão, pois permitem negociações com entes subnacionais.

Em relação ao terceiro item, cabe aqui mencionar a nomeação dos *junior ministers*, que no Brasil são equivalentes aos secretários executivos. Pereira et al (2017)¹⁹ argumenta que os presidentes sofrem com um problema de agência. Ao delegar autoridade para membros da coalizão, a chefe da coalizão corre o risco de que aquela escolhida não compartilhe das preferências ou da plataforma de governo. Como esses membros da coalizão têm acesso a recursos do orçamento, políticas públicas e autonomia legal, técnica e administrativa em muitas decisões, os autores decidem identificar como e quando presidentes monitoram a coalizão para evitar esses possíveis desvios de preferências. Daí surge a figura do *watchdog*, considerada uma

¹⁷ Estes dados estão disponíveis nos diversos Boletins Estatísticos de Pessoal (BEP) disponibilizados pelo ex-Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) de 1996 a 2016: <http://dados.gov.br/dataset/boletim-estatistico-de-pessoal-e-informacoes-organizacionais>. Hoje, o Governo Federal organiza um Painel Estatístico com os dados em uma *dashboard*.

¹⁸ A lista atual pode ser acessada através do link: https://siorg.planejamento.gov.br/siorg-cidadao-webapp/pages/listar_cargos_funcoes/listar_cargos_funcoes.jsf

¹⁹ Dado o enfoque deste trabalho nos servidores públicos, Pereira et al (2017) os considera como agentes da presidência. Isto é, responsáveis pela fiscalização em favor da presidente. E, por isso, esse artigo merece algumas considerações que rivalizam com os achados. Partir desse pressuposto do artigo sugere que burocratas de carreira não tem preferências ideológicas, vaidades pessoais, comportamento *rent seeking*, estratégias políticas próprias ou mesmo coletivas através de seus sindicatos e associações de carreiras ou grupos de interesses que participem. Outra questão é que mesmo ministros distributivistas necessitam de capacidade técnica para dar cabo a sua agenda. Então, optar por algum gestor(a) com experiência e capacidade técnica é também uma forma de “profissionalizar” o distributivismo, atendendo de forma célere as clientelas. Se consideradas no jogo, essas possibilidades contraditam e questionam as conclusões e a construção teórica dos autores.

nomeação de uma burocrata ou de uma figura partidária diferente da agremiação do ministro para a função de secretário executivo, devido às responsabilidades técnicas em relação aos ministérios e de assessoramento direto aos chefes das pastas. A única relação do modelo estatístico significativo foi no tocante a distância ideológica: quanto maior a distância, maior o monitoramento e a probabilidade também de ele acontecer. Embora tenha havido significância para a popularidade, não houve suporte teórico ou relação causal do porquê essa popularidade possibilitaria maior fiscalização.

O resultado do sincretismo de todas essas ferramentas à disposição da Presidência para conseguir gerenciar a coalizão de governo influencia no comportamento legislativo. A percepção é de que o comportamento parlamentar segue uma tendência cada vez menos ideológica dentro do Congresso Nacional, configurando um padrão mais alinhado a posição do parlamentar em relação ao Executivo: governista ou oposicionista (ZUCCO JR., 2009, 2011; ZUCCO JR.; LAUDERDALE, 2011). Zucco Jr. (2009), por exemplo, conclui que a ideologia nunca foi uma determinante única do comportamento parlamentar, como também reduziu a sua importância explicativa ao longo dos anos de pesquisa (1996 – 2006), principalmente após o governo Lula. Isto quer dizer que os recursos estratégicos de emendas e distribuição de posições no gabinete sempre foram ferramentas para, de acordo com o autor, reforçar ou atenuar diferenças ideológicas. Em Zucco Jr. (2011), as votações nominais da 53ª legislatura (2007-2011) reforçam tanto os achados de Zucco Jr. (2009) quanto de Zucco Jr. e Lauderdale (2011) sobre a posição perante o governo se consolidar como um preditor cada vez mais importante do comportamento parlamentar expresso nas votações nominais.

Em resumo, diferentemente da última seção em que há resultados associados a um padrão institucional centralizado, aqui vale mais apresentar o contexto complexo onde variáveis institucionais endógenas e exógenas conferem um quadro onde ferramentas da *toolbox* presidencial podem ser usadas para a gerência do governo. O comportamento legislativo é mais impreciso de determinar em função do posicionamento ideológico. Em análise de dados de 10 anos (1996-2006), a ideologia perde cada vez mais poder explicativo sobre o comportamento dos parlamentares. O *pork* individual e a divisão entre governistas e oposição têm sido variáveis estatisticamente mais explicativas de como votam os parlamentares. Os partidos acabam tendo importância em mediar a relação com o Executivo nessa obtenção de recursos. Então, ao invés de estarem divididos entre esquerda-centro-direita, o que se defende é a existência de um contínuo governo-oposição (ZUCCO JR., 2009, 2011; ZUCCO JR.; LAUDERDALE, 2011).

1.4 O comportamento de deputados ex-sindicalistas e ex-servidores públicos

Os parlamentares que vem do movimento sindical não acompanham na totalidade o que pensa a base sindical. Muito pelo contrário, eles se centralizam e são única e exclusivamente as decisões da bancada que vão nortear e orientar a sua atuação dentro do parlamento [...]. Eles vão até um limite: acompanham, fortalecem, vão para as mobilizações, chamam para o gabinete, fazem visitas, fazem abaixo-assinado; mas no momento em que o líder [da bancada] organiza e dá as diretrizes, aí a atuação é do partido (JARD DA SILVA, 2016, pp.18-19, tradução nossa).

O sucesso eleitoral dos servidores do Estado brasileiro depende menos de seus atributos, ou dos atributos ligados à sua função burocrática, e mais da força que o partido no governo pode exercer para a atração desses indivíduos ao mercado eleitoral e o impulso que pode, conseqüentemente, dar às suas respectivas carreiras políticas. (CODATO; FERREIRA; COSTA, 2015, p.624)

O primeiro trecho acima evidencia a opinião de um ex-líder sindical da CUT, Francisco de Assis Diniz, em entrevista para o artigo referenciado. Já o segundo, explica os fatores no sucesso do recrutamento de deputados ex-servidores públicos. Mesmo com a tentativa de sintetizar trabalhos que investigam o comportamento desses grupos, abriu-se uma exceção no caso dos deputados com origem no funcionalismo, pois não foi localizado qualquer trabalho com método consistente que avaliou o comportamento deste grupo. Passemos à avaliação dos parlamentares sindicalistas e, posteriormente, aos com origem no serviço público.

A princípio, Ames (2003) atribui aos sindicalistas um padrão de votação “dispersa-compartilhada”. Ou seja, comparativamente não lideram os resultados eleitorais em regiões e também não são eleitos por territórios concentrados. Neste padrão de votação, os deputados teriam vínculos com setores difusos do eleitorado sem uma presença mais importante num município específico. Hipoteticamente, o que se espera de um deputado constantemente orientado à reeleição é que parlamentares com esse perfil funcionem como um canal de acesso facilitado aos interesses das categorias de servidores públicos no Congresso Nacional, como foi mencionado na introdução da dissertação no episódio da série de matérias do Jornal O Estado de São Paulo sobre os “Donos do Congresso” (FERNANDES; TOMAZELLI, 2018).

A imprensa desde a Constituinte (BOJUNGA, 1987) até anos mais recentes (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018) é unívoca em utilizar o “corporativismo” como sinônimo de episódios em que sindicatos e categorias do serviço público defenderam interesses considerados próprios em detrimento de algumas alterações legais mais amplas em estatutos, reformas econômicas, administrativas ou previdenciárias. O corporativismo recebe uma conotação frequentemente negativa, mas ele não se restringe a forma como servidores buscam influenciar decisões políticas a seu favor. Embora existam perspectivas que tratam o corporativismo como um

comportamento, o termo é também definido uma estrutura política em que a representação dos interesses da sociedade é monopolizada por poucas categorias e o Estado tem um papel central de regulamentação e intermediação desses interesses (REIS, 2009; NUNES, 2010; POWER; DOCTOR, 2004).

E, apesar dessas expectativas em relação a um comportamento pró-servidor dos sindicalistas, Jard da Silva (2016, 2018) argumenta que os ex-sindicalistas foram mais alinhados à posição do partido do que à base sindical, mesmo em situações onde os interesses das categorias de servidores públicos conflitavam com o governo da ocasião, conforme mencionado do trecho de introdução da seção. Evidentemente, os trabalhos mencionados estão centrados em contextos de reformas previdenciárias (Lula I²⁰ e Dilma), que normalmente mobilizam ainda mais o Executivo a usar a sua *toolbox*. Consideradas “politicamente inviáveis” por terem custos concentrados e imediatos vis-à-vis benefícios difusos e incertos, as reformas são medidas tidas como “impopulares”, recebendo ampla cobertura midiática e por parte de diversos setores da sociedade interessados na repercussão das mudanças (JARD DA SILVA, 2018; MELO; ANASTASIA, 2005). O posicionamento dos grupos consideradas “sindicalistas” dentro do Congresso tiveram papel decisivo na tramitação dessas proposições.

Observemos como exemplo a atuação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) nos casos citados no parágrafo anterior. A CUT tem uma histórica relação orgânica com o Partido dos Trabalhadores (PT)²¹ e teve um comportamento oscilante nas reformas previdenciárias.

²⁰ “Lula partiu do ponto em que seu antecessor parou e conseguiu aprovar no Congresso medidas que significam severas perdas para servidores, aposentados e pensionistas do setor público, tais como: a) a definição de requisitos, no caso dos atuais servidores, para a obtenção de aposentadoria integral; b) o fim da integralidade e estabelecimento de um valor máximo a ser pago – R\$ 2.400,00, o mesmo valor para os trabalhadores da iniciativa privada – àqueles que ingressarem após a promulgação da emenda, deixando aos que quiserem obter um benefício maior a possibilidade de recorrer a fundos de previdência complementar fechados; c) a diferenciação nos reajustes de ativos e inativos para os futuros servidores e a manutenção da paridade, no caso dos atuais, apenas para aqueles que obtiverem a aposentadoria integral; d) o fim da aposentadoria proporcional e instituição de um redutor – 5% ao ano a partir de 2006 – para aqueles que desejarem se aposentar antes da idade mínima; e) a instituição da cobrança de contribuição aos inativos, no valor de 11% do salário, para os servidores da União que ganharem acima de R\$ 1.440,00 e para os estaduais e municipais com ganho acima de R\$ 1.200,00; f) o desconto de 30% no valor das pensões concedidas após a promulgação da reforma; g) a definição da maior remuneração de um ministro do Supremo Tribunal Federal – STF como teto salarial para o funcionalismo federal” (MELO; ANASTASIA, 2005, p.308-9)

²¹ Ressalta-se que, embora haja mais artigos referenciados que analisam o posicionamento da CUT e do Partido dos Trabalhadores (PT) em diferentes governos, a realidade é que quase todas as centrais sindicais estabelecem relações orgânicas e inorgânicas com partidos políticos, conforme mencionado por Machado Rodrigues (2015): “De acordo com esse autor, teríamos as seguintes filiações orgânicas: CUT com o PT; Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) com o PCdoB e o PSB; Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) com o Partido Pátria Livre (PPL); Intersindical com o Psol; Central Sindical e Popular (CSP-Conlutas) com o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU). Por sua vez, as filiações inorgânicas seriam: Força Sindical com o PSDB e o Solidariedade (SD); União Geral dos Trabalhadores (UGT) com o Partido Popular Socialista (PPS), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD); Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB) com o PMDB e o PDT; Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCTS) com o PDT e o PSDB. (MACHADO RODRIGUES, 2015, apud JARD DA SILVA, 2018, p.8)

Durante o Governo FHC, a CUT foi uma ferrenha opositora à reforma previdenciária em questão. Jard da Silva (2001) identifica, inclusive, que no final da década de 90 os servidores (da administração direta e indireta) e seus sindicatos se tornaram maioria entre sócios quites (aqueles com maior poder de influência nas instâncias decisórias), nas Executivas estaduais, na Executiva nacional e na direção da Central, embora o sindicalismo do setor público não tenha tomado conta do processo interno de decisão da Central durante as negociações em torno da reforma da previdência no período FHC²².

Nos anos seguintes houve um reposicionamento da CUT, passando da oposição ao governo FHC para um “apoio crítico” aos governos petistas (CILLA; JARD DA SILVA, 2016). O realinhamento impôs conflitos paradoxais tanto para a CUT quanto para os partidos de esquerda. Oposição às reformas no governo FHC, os governos petistas foram forçados pelo contexto a tomar cabo de novas reformas previdenciárias. É daí que os sindicalistas no Congresso e os partidos de esquerda que, em tese, são canais de acesso facilitado para o *lobby* dos servidores, tiveram papel explicativo central. Ao comparar as reformas de FHC e Lula, Melo e Anastasia (2005) identificaram que partidos com posições antagônicas (PT, PC do B, PSDB e PFL, por exemplo) na reforma de FHC foram confrontados com suas próprias posições durante o governo Lula. Isto é, os partidos de esquerda que foram disciplinadamente contrários à reforma passaram a ter o compromisso parlamentar de defendê-la e os que antes eram governo (PSDB e PFL) teriam dificuldades ideológicas e políticas se se colocassem contra o que anteriormente defendiam. Apesar de mencionar outros fatores (como o papel dos governadores e a Comissão Especial, por exemplo), a mudança contextual com a eleição permitiu conquistar votos na oposição e aprovar a reforma no governo Lula.

Durante o governo Dilma aconteceu outro episódio no mesmo sentido. A criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp) também opôs os grupos de interesses dos servidores públicos federais e o governo. A posição e voto do Executivo e das lideranças parlamentares conseguiram explicar melhor o resultado dessas votações (JARD DA SILVA, 2016) do que a vinculação do parlamentar a sua base sindical. Embora a decisão final não tenha favorecido esses grupos nesses casos especiais, observa-se que há um esforço dos grupos de fazerem um movimento de fora para dentro, a partir de estratégias e táticas para influenciar o processo decisório.

²² Parte da mídia, setores do governo e centrais sindicais contrárias acusaram o sindicalismo do setor público de ter dominado o processo decisório na CUT frustrando qualquer tentativa de negociação. O que Jard da Silva (2001) argumenta é que “o sindicalismo do setor público não constituiu um bloco homogêneo na defesa de suas demandas políticas e econômicas” e que, portanto, as acusações não procedem.

Feito este aparte sobre a CUT, o que há de comum entre as votações nos governos Lula e Dilma é a existência de um conflito ideológico *versus* pragmático no comportamento dos parlamentares sindicalistas e, dedutivamente, defensores dos interesses dos servidores públicos. Em ambas reformas, os posicionamentos das associações e sindicatos de servidores públicos foram pela oposição. Porém, o padrão de posicionamento das parlamentares (deputados e senadores) sindicalistas foi semelhante tanto nas votações da Emenda Constitucional nº 40/2003, durante o governo Lula (JARD DA SILVA, 2016; MELO; ANASTASIA, 2005), quanto na criação do Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), durante o governo Dilma Rousseff (JARD DA SILVA, 2018). Nas duas situações, a pressão das entidades representativas dos servidores públicos não surtiu efeito no comportamento de deputados ex-sindicalistas. Entre a representação da base sindical e a orientação das lideranças parlamentares, os sindicalistas seguiram a última.

No caso dos parlamentares com origem no serviço público o que existe são parcos trabalhos como os de Soares (2008)²³, Ferreira, Lemos e Sirino (2015) e Codato, Ferreira e Costa (2015). O primeiro focado no comportamento dos parlamentares oriundos do serviço público em matérias de seu interesse. Os outros dois são trabalhos mais descritivos sobre o perfil de recrutamento parlamentar. Ferreira, Lemos e Sirino (2015) testam hipóteses sobre o perfil das mulheres deputadas funcionárias públicas comparado às demais deputadas por espectro ideológico do partido e também testam se o capital social das deputadas contribuiu na sua entrada e ascensão na carreira política. Já Codato, Ferreira e Costa (2015) supõem que quanto mais alto o cargo ocupado pelo parlamentar ex-servidor público na burocracia, mais curto seria o caminho para se chegar à Câmara dos Deputados, haja vista os recursos políticos e sociais à disposição de candidatos com este perfil.

A possibilidade da licença remunerada para se candidatar por três meses antes das eleições, a flexibilidade e redução de jornada, além do cargo assegurado, nos casos de insucesso eleitoral, são elementos considerados como definidores da presença de servidores públicos no Parlamento. Dentro da burocracia ainda há acesso a recursos institucionais e políticos, como a chance de ter exposição pública e criar relacionamento com políticos que facilitam essa entrada. Entretanto, os pretensos privilégios dos servidores para acesso a Câmara dos Deputados não se

²³ Em relação a essas pesquisas, surpreendem os números encontrados sobre a quantidade de parlamentares servidores, mesmo usando critérios semelhantes de classificação e tendo como fonte os “Repertórios biográficos” disponibilizados pela Câmara dos Deputados a cada legislatura. Enquanto Soares (2008) considera que a 51ª (1999 - 2003) e 52ª (2003-2007) legislaturas tiveram 176 e 196 deputados, respectivamente. Os outros dois trabalhos, originados numa mesma base de dados, consideram que essas duas mesmas legislaturas tiveram, na ordem, 79 e 81 deputados.

revelaram como o fator mais importante para as chances de recrutamento. Na contramão das expectativas, os achados de Codato, Ferreira e Costa (2015) foram de que as chances de eleição têm relação com o partido político e o espectro ideológico deste partido, tendo em conta que esquerda e direita recrutam servidores de escalões hierárquicos diferentes. A direita, minoritariamente no baixo escalão, enquanto a esquerda tem baixo recrutamento no alto escalão do serviço público.

Esses trabalhos sobre servidores públicos na política parlamentar ainda inviabilizam quaisquer conclusões sobre o tipo de comportamento que estes possam ter no Legislativo. Isto é, se esta variação no perfil de recrutamento define uma variação no comportamento no mesmo sentido. Um exemplo seria identificar se parlamentares que dependeram mais da estrutura partidária para a entrada no Parlamento são mais disciplinados do que os que têm uma dependência menor, principalmente em votações no Congresso que contrariam os interesses dos servidores. O trabalho de Soares (2008) é inconclusivo sobre este aspecto por três motivos. O primeiro é que analisa poucas votações nominais em duas legislaturas: cinco votações em cada legislatura (51ª e 52ª). O segundo é que o autor demonstra dificuldades em decidir quando a votação resulta em desvantagens aos servidores. O terceiro retorna ao ponto já mencionado sobre o quantitativo de parlamentares ex-servidores: não há um método claro de definição desses ex-servidores e nem um tratamento do perfil destes parlamentares que possibilite cruzamentos, inferências mais rigorosas e conclusões com melhor poder explicativo.

No entanto, a importância dos partidos e do seu espectro ideológico ficam evidenciados nos trabalhos de Ferreira, Lemos e Sirino (2015) e Codato, Ferreira e Costa (2015). Embora estes tenham como objeto de investigação o recrutamento e, não o comportamento, há uma conclusão importante sobre a filiação partidária para o sucesso eleitoral desses candidatos: os partidos colocados à esquerda no espectro ideológico emprestaram mais os seus ativos para os candidatos servidores públicos do que partidos de centro e direita. Quando observados os níveis hierárquicos dos deputados ex-servidores eleitos, os que debutam na política diretamente na Câmara dos Deputados chegam, em sua maioria, por partidos de direita. Os deputados filiados a partidos de esquerda tendem a ter uma carreira mais longa na política antes de chegar à Câmara e pertencem a estratos mais baixos da hierarquia funcional.

A importância dos partidos (ou das variáveis internas) na definição do comportamento de deputados ex-sindicalistas e ex-servidores públicos aparece como uma possibilidade. Num primeiro momento, a teoria da primeira seção em que o comportamento se forma externamente ao processo decisório sugere que há uma conexão entre a atuação desses deputados e a expectativa de reeleição. Por isso, um comportamento mais alinhado aos interesses das

categorias que representam e/ou se originam. No entanto, para o caso dos sindicalistas, o comportamento foi diferente, a depender do governo. Nos governos tucanos, deputados ex-sindicalistas exerceram oposição. Já nas reformas previdenciárias em governos petistas, os episódios sugeriram alinhamento com a indicação do partido, em detrimento das reivindicações das categorias de servidores públicos. Para os ex-servidores, as conclusões sugerem a importância da máquina do partido para o recrutamento deste grupo. Todavia, artigos sobre como se comportam esses deputados ainda são escassos.

2. A AGENDA RELACIONADA AOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DO PODER EXECUTIVO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O capítulo tem como objetivo descrever, quantitativamente, a tramitação geral da agenda legislativa dos servidores públicos federais do Poder Executivo na Câmara dos Deputados em: (i) tipos de proposição, (ii) origem, (iii) temas, (iv) regimes de tramitação e (v) tempo. O período selecionado vai de 1995 a 2018. Como objeto de análise são consideradas matérias arquivadas, aprovadas ou em tramitação. Evidentemente, a produção dessa agenda é influenciada pelas questões mencionadas no capítulo anterior, principalmente pelo papel central do Poder Executivo no sistema político no Brasil e das prerrogativas de iniciativa legislativa, caracterizando um poder de agenda potencializado pelas ferramentas de coordenação da coalizão à sua disposição. No entanto, o Poder Legislativo tem sido mais ativo no seu papel legiferante na origem de proposições (ALMEIDA, 2015) e na alteração através de emendas aos textos (CUNHA, 2014; FREITAS, 2016). E esta participação dos poderes na construção da agenda será inter-relacionada à descrição da mesma.

Para este capítulo, é fundamental conceituar as duas categorias que estamos trabalhando: “agenda” e “servidores públicos”. Em relação a primeira, o trecho a seguir deixa bem claro o seu conceito e a forma em que é empregada nos estudos legislativos:

A nosso ver, os efeitos dos poderes legislativos presidenciais são de outra natureza. Eles determinam o poder de agenda do chefe do Executivo, **entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão**. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação. (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001, p. 23, negrito nosso)

Ou seja, nesta citação há o entendimento de que agenda significa conteúdo (o quê?) e *timing* (quando?) das proposições legislativas.

Para a segunda categoria, a definição sobre “servidores públicos” considerada na dissertação segue o sentido amplo trabalhado por Di Pietro (2017), qual seja “as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos” (DI PIETRO, 2017). Nesta categoria mais geral, são incluídos os servidores com regime estatutário, os empregados públicos contratados com base no regime celetistas e os servidores temporários. Os estatutários do Executivo Federal têm suas relações jurídicas com o Estado pautadas na Lei 8112/1990, os

empregados públicos com base na Consolidação das Leis do Trabalho²⁴ (Decreto-Lei nº 5.452/1943) e os temporários são aqueles contratados por excepcional interesse público por meio da Lei 8.745/1993. No conjunto das proposições também foram considerados os “servidores militares” que, embora tenham Estatuto próprio, também estão regidos por diversos dispositivos constitucionais que cabem aos servidores civis.

O capítulo está estruturado em quatro seções. A primeira apresenta a base legal, isto é, a fundamentação jurídica que permite identificar quais proposições se relacionam com os interesses dos servidores públicos federais. A compreensão do arranjo legal é importante para identificar as responsabilidades por início de legislação, temas e quais tipos de legislações podem ser empregadas para tratar cada temática. É o que, por exemplo, está previsto na Constituição na seção reservada aos servidores públicos ou no Estatuto dos Servidores. Ao falar das prerrogativas para legislar, a CF/88 prevê competências privativas da Presidência para originar algumas proposições desta temática que ajudam a analisar os resultados obtidos. A segunda apresenta as regras institucionais para tramitação da agenda relacionada aos servidores públicos: quem recebe a proposição, o processo de análise, as normas para emendamento, quais são as regras de votação, etc. A resposta a esta questão está no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e na Resolução para apreciação de Medidas Provisórias (MPVs). A terceira seção consiste na descrição da agenda. O arranjo legal desenhado a partir da primeira questão colocada permitiu localizar 1722 proposições, obtidas através da “Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Civis e dos Ex-territórios” e dos portais da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d.]) e complementados pelo Portal do Congresso Nacional, gerenciado pelo Senado (SENADO, [s.d.]). A quarta seção é dedicada à análise dos dados das proposições que formam a agenda legislativa dos servidores federais por: (i) tipos de proposição, (ii) origem, (iii) temas, (iv) regimes de tramitação e (v) tempo. Esta última seção busca conectar constantemente a análise dos dados com a teoria apresentada nos capítulos 1 e 2.

2.1 O arranjo legal na formatação da agenda dos servidores públicos

A agenda dos servidores federais é o conjunto de proposições legislativas de interesse destas categorias que tramitaram na Câmara dos Deputados durante o período de 1995 a 2018.

²⁴ Embora aqui existe toda uma discussão complexa sobre o hibridismo do regime, haja vista que para contratar é preciso concurso público e para demitir só é possível mediante processo administrativo. Porém, essa discussão não é objeto desta dissertação.

Todas essas proposições devem, por hierarquia, respeitar os preceitos constitucionais, em primeiro lugar, e as normas infraconstitucionais aprovadas pelo Congresso Nacional. Qualquer proposição passa pelo controle de constitucionalidade da comissão permanente responsável e, caso sancionada, ainda pode passar pelo controle do Supremo Tribunal Federal (STF), caso sofra Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Decretos, portarias e resoluções não foram considerados na agenda. A seção busca brevemente seguir a hierarquia das normas para construir este arranjo legal.

A Constituição da República de 1988 reservou o capítulo VII especificamente para tratar sobre a administração pública. Nele, os artigos 37, 38, 39, 40 e 41 definem: os formatos e regras de seleção dos servidores, a estruturação dos planos de carreira, a previdência social, a demissão no serviço público, os limites remuneratórios, entre outras questões para todos os servidores civis. Constam no texto constitucional, em sua maioria, aspectos que se aplicam a todo Estado brasileiro. Alguns outros pontos importantes dessa regulamentação são: (1) o Art. 42, que trata dos servidores militares; (2) o Art. 169, que versa sobre os limites da despesa com pessoal, e (3) o Art. 247, que trata da estabilidade dos servidores que desempenham “atividades exclusivas de Estado”. No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) ainda estão dispostos artigos sobre a concessão da anistia a servidores (Art. 8º, § 5º) e os critérios para garantia da estabilidade aos servidores à época da entrada em vigor da Constituição (Art. 19).

O texto constitucional também determina as competências privativas da Presidência sobre temas específicos sobre a administração pública. No art. 61 da Constituição estão elencadas essas exclusividades:

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; e f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (BRASIL, 1988)

Evidentemente, esta regra constitucional tem potencial para impactar diretamente no volume de proposições originárias do Poder Executivo, como será analisado nas seções seguintes, por exemplo. Para o Legislativo, a consequência das competências privativas é que os deputados ficam impedido de originar uma agenda proativa sobre o assunto por receio que proposições incorram em vício de iniciativa. E, por mais que se tenha um consenso dentro das Casas sobre alguma pauta (inclusive através de Frentes Parlamentares), é preciso esperar que o

Executivo envie projetos de competência privativa para a Congresso. Freitas (2016) defende que nos governos FHC e Lula, o Congresso exerceu papel ativo na produção legal. A autora concluiu que o Poder Legislativo foi responsável por cerca de 40% das mudanças nos conteúdos dos textos de PLs, MPVs e PLPs analisados através da aprovação de emendas e substitutivos aos projetos.

Também fazem parte do arranjo legal dos servidores públicos as Leis Complementares (LC) que regulamentam trechos da CF/88. Nestes casos, o legislador previu na Constituição quais assuntos e temas são passíveis de Projeto de Lei Complementar (PLP) para, como o próprio nome diz, complementar ou explicar algo à Constituição. São poucas questões sobre os servidores públicos que a CF/88 prevê Lei Complementar como nas situações de: (i) idade compulsória para aposentadoria; (ii) avaliação de desempenho, (iii) despesa de pessoal; e (iv) organização das Forças Armadas e da Advocacia Geral da União (AGU). Outras explicações para o caráter residual são as dificuldades de um processo legislativo mais conflituoso, com tramitação obrigatória pelo Plenário, e da necessidade de maior quórum e votação para aprovação. Um exemplo é a Lei Complementar nº 101/2000 que revogou a LC 96/1999 que regulamenta os limites da despesa com pessoal previsto no Art. 169 da Constituição. Outro caso é a LC 152/2015, que alterou as regras de aposentadoria compulsória por idade.

Apesar das ressalvas em relação à hierarquia, abaixo das Leis Complementares estão as Leis Ordinárias. A exigência da política de recursos humanos estar prevista em leis ordinárias teve um resultado significativo da Emenda Constitucional nº 19/1998. Ou seja, a obrigatoriedade de cada plano, carreira ou cargo estar regulamentado em lei; ou da estrutura de cargos em comissão também estar legislada. Alguns exemplos constam no art. 37 da Constituição, conforme excerto abaixo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, **na forma da lei**;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, **na forma prevista em lei**, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos **previstos em lei**, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (BRASIL, 1988)

Esta exigência de “previsão em lei” para esses incisos do art. 37 não deixou expressa a necessidade da lei ordinária. Então, tanto as leis ordinárias quanto as medidas provisórias são empregadas na administração da política de recursos humanos, por exemplo. Então, as Medidas Provisórias são vultosas na organização dos quadros, carreiras, planos e cargos na Administração Pública Federal, como é possível previamente observar na Tabela de Remunerações do Governo Federal (BRASIL, 2019). Para regulamentar essas leis e MPs ainda são emitidos decretos, portarias e resoluções pelo Poder Executivo que não fazem parte dos dados aqui analisados.

Ainda sobre as MPVs, nos estudos legislativos citados no capítulo anterior (AMORIM NETO; TAFNER, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), foi identificado que as temáticas administrativas são parte da agenda do Executivo. Como administrativas entende-se justamente as proposições que tratam sobre a organização do Poder Executivo, seja estrutura organizacional ou de pessoal. Ao Legislativo cabe a prerrogativa de intervir durante o processo legislativo ao determinar como essa temática irá tramitar: como será apresentada, distribuída e analisada por comissões parlamentares; qual o regime de tramitação; como se organizam as votações (turno e procedimentos). Enfim, situações microinstitucionais onde o Regimento Interno das Casas Legislativas estabelece as regras do jogo. Dentro desse papel afiançado ao Legislativo, Cunha (2014) identificou sucesso do Congresso nos emendamentos de MPVs, transformados em Projetos de Lei de Conversão (PLVs), acima de 40% dos casos nos governos FHC II, Lula I e Lula II. Na maioria dos casos, o sucesso no emendamento veio de relatores de partidos da coalizão.

A agenda de proposições reflete, portanto, o arranjo legal definido constitucionalmente no país. A CF/88 estabelece as diretrizes para essa relação do Estado com o seu funcionalismo, os tipos de lei para cada tema e o que cabe a cada poder na produção desse aparato legal. A princípio, ao Executivo cabe competências mais evidentes em relação à sua própria burocracia e às regras gerais, principalmente as que geram impacto financeiro. Entretanto, o processo legislativo permite a participação do Congresso Nacional na construção dessa agenda em assuntos de competência não privativa e, principalmente, através de emendas apresentadas às proposições. As próximas seções detalham quantitativamente este breve arranjo desenhado.

2.2 O processo legislativo em que as proposições relativas aos servidores federais tramitam

As proposições têm seus ritos específicos durante o trâmite legislativo. O processo legislativo compreende a redação, a análise, o debate e a votação de uma proposta. E cada tipo de proposta segue um caminho próprio definido no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) tem rito diferente do Projeto de Lei Ordinária (PLs), da Medida Provisória (MPV) ou do Projeto de Lei Complementar (PLP). Esta seção tem o objetivo de brevemente descrever essas diferenças de processo para embasar as análises posteriores.

Em geral, qualquer proposição apresentada segue para a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, considerada órgão da Casa, formada pelo Presidente da CD, dois Vice-presidentes e quatro Secretários eleitos pelos deputados federais (art. 14, RICD). A Mesa tem a função de dirigir os trabalhos legislativos e distribuir as proposições para as comissões correspondentes (art. 15, RICD).

As comissões parlamentares podem ser permanentes ou temporárias (art. 22, RICD). Dentre as comissões permanentes, existem as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e de Finanças e Tributação (CFT), que analisam mérito e admissibilidade das proposições. A CCJC analisa a adequação da proposição à Constituição e a CFT analisa a compatibilidade da proposta com as leis orçamentárias e financeiras (PPA, LDO, LOA e LRF). Via de regra, as proposições também são distribuídas para uma outra comissão de mérito (art. 53, RICD). Nas comissões são definidos relatores responsáveis por emitir um parecer sobre a proposição, sobre o qual os demais membros, posteriormente, votam sobre a sua pertinência ou não. Principalmente em PLs, as comissões podem ter caráter conclusivo (terminativo) e, assim, a proposição pode seguir para o Senado ou para sanção presidencial (se originada no Senado) sem que passe pelo Plenário.

As Propostas de Emenda à Constituição (PECs) preveem a análise por uma Comissão Especial (temporária), após aprovação da CCJC. E, no caso das MPVs, o procedimento de distribuição é um pouco diferente. A Resolução nº 01/2002 do Congresso Nacional, em seu Art. 2º, prevê que, após 48 horas da publicação da Medida, o Presidente do Congresso Nacional designe uma Comissão Mista formada por 12 senadores e por 12 deputados. Essa Comissão é responsável por decidir sobre os aspectos constitucionais, sobre a relevância e urgência, mérito e as questões orçamentárias e financeiras. Para isso, um relator é definido e elabora parecer que é submetido à apreciação deste Colegiado.

A fase de análise das comissões tem, usualmente, relação com o regime de tramitação que está submetido, principalmente nos casos de PLs e MPVs, pois é possível que o regime seja alterado. Com essa alteração de regime, as comissões são obrigadas a acelerar seus pareceres e

emiti-los em Plenário. Existem quatro regimes de tramitação: urgência urgentíssima, urgência, prioridade e ordinário (art. 151, RICD). Os dois primeiros representam um encurtamento do processo legislativo, pois as proposições saem das comissões e passam a avaliação direta do Plenário. Na urgência urgentíssima, a proposição é colocada para deliberação na mesma sessão em que o requerimento foi votado, Na urgência, coloca-se na sessão deliberativa seguinte, podendo ser até no mesmo dia da votação do requerimento. Os regimes de prioridade e ordinário funcionam numa ordem de preferência em que a urgência urgentíssima é preferível a urgência, que é preferível a prioridade, que se antecipa ao regime ordinário.

A literatura identifica que o uso de requerimentos de urgência é comum por parte do Executivo e que existem três situações em que podem ser apresentados, dispensando interstícios e formalidades do regimento na tramitação das proposições:

- a) com as MPVs em rito próprio de urgência (art. 62, CF/88, Res. n° 01/2002);
- b) pelo tema ou requerimento de urgência feito por aliados do Governo em plenário (art. 155 ou 153, RICD), e
- c) através de pedido de urgência do próprio Executivo encaminhado ao Legislativo (art. 64, CF/88 e art. 204, RICD).

As possibilidades de uso de requerimentos de urgência, inclusive, são mencionadas na vertente teórica baseada nas variáveis internas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001) para argumentar que Presidente da República tem poder de agenda. Os requerimentos de urgência são considerados importante recurso que sobrepõe a agenda do Executivo às demais proposições originárias do Legislativo, porque trava o andamento dos trabalhos no Congresso, caso não seja apreciada nos prazos delimitados.

A participação do Legislativo na produção legal e no processo legislativo tem, conforme já apontado, ganhado relevância em trabalhos mais recentes. Essa análise tem sido baseada na capacidade de obstrução dos trabalhos legislativos que os parlamentares têm (HIROI; RENNÓ, 2014a; 2014b; INÁCIO; RENNÓ, 2009), no crescimento da aprovação de projetos da autoria de parlamentares ao longo do tempo (ALMEIDA, 2015), e no processo de emendamento das proposições (CUNHA, 2014; FREITAS, 2016). Neste último caso, o Regimento Interno define possibilidades de apresentação de discussão das emendas tanto nas Comissões quanto em Plenário. Cada tipo e regime de tramitação muda as condições em que as emendas podem ser apresentadas. Cabe aqui somente ressaltar que no caso das MPVs, qualquer emenda aprovada pela Comissão Mista, Câmara dos Deputados ou Senado transforma a Medida em um Projeto de Lei de Conversão (PLV) que vai à sanção presidencial.

Os projetos são debatidos e votados em sessões deliberativas divididas entre ordinárias e extraordinárias. No caso da PEC há uma obrigatoriedade no número de sessões, pois a votação se dá em dois turnos e é exigido no Regimento um interstício de cinco sessões entre um turno e o outro. O processo de votação também varia conforme o tipo de proposição. As mais empregadas são a simbólica e a nominal (art. 184, RICD). Na primeira, mais comum, o Presidente da Câmara solicita que os deputados favoráveis à matéria fiquem sentados e anuncia o resultado. Caso existam questionamentos sobre o resultado, o Plenário pode se manifestar e fazer um pedido de verificação de votação (art. 185, RICD), procedimento considerado obstrucionista. A votação simbólica é mais comum em PLs e MPVs, por não exigirem quórum especial para aprovação. Já as votações nominais são apuradas pelo sistema eletrônico de votos e o Regimento Interno prevê as situações para:

- a) casos de quórum especial (casos da PEC - 308 votos - e da PLP - 257 votos);
- b) deliberação do Plenário;
- c) pedido de verificação de votação;
- d) outras situações do RICD.

Por fim, proposições aprovadas na CD são encaminhadas ao Senado Federal. Se este é a Casa Iniciadora, a CD torna-se revisora. Para MPVs e PLs de iniciativa do Executivo, a CD é sempre a Casa Iniciadora. Em caso de alterações promovidas no Senado, as proposições retornam à Câmara dos Deputados. Finalizado o trâmite no Congresso Nacional, a proposição segue para a sanção presidencial. Caso haja vetos presidenciais, a proposição retorna ao Congresso que coloca em votação esses vetos.

2.3 A seleção das proposições da agenda e a organização dos dados

O processo de organização dos dados envolveu quatro etapas:

- a) coleta de legislações sobre os servidores na CD;
- b) importação;
- c) organização/transformação; e
- d) análise.

O arranjo legal da seção 2.1 foi a base para a extração de dados e seleção das proposições que fazem parte deste estudo, como será visto a seguir.

A primeira etapa consistiu em coletar as legislações relacionadas aos servidores públicos federais que resultou em um banco de dados (BD1). Desde 1998, o Governo Federal disponibiliza publicamente o documento “Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos

Federais Cíveis e dos Ex-territórios”. Neste documento constam todos os planos, carreiras e cargos que fazem parte do Poder Executivo e dos ex-territórios da União. Em sua maioria, constam normas infraconstitucionais que, de fato, têm impacto na criação e gestão de cada quadro, plano, cargo e carreira. A edição de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019) compreende o período requerido (1995 a 2018) e anterior. O documento extenso abarca todas as tabelas remuneratórias, algumas observações sobre cada cargo e legislações correspondentes a cada plano, carreira e/ou cargo do Governo Federal. Pela ausência de padronização do documento, não foi possível fazer reconhecimento óptico de caracteres (OCR). Esta técnica possibilitaria que a organização do documento em um banco de dados fosse automatizada. Do arquivo foram extraídas todas as leis que têm alguma relação com o Serviço Público Federal do Poder Executivo.

A disponibilidade desses dados foi importante para justificar a escolha dos servidores do Poder Executivo, porque servidores de outros poderes têm seus próprios regramentos. Magistrados(as) e servidores do Judiciário formulam propostas diretamente ao Legislativo. E os servidores do Legislativo têm suas demandas apresentadas pela própria Mesa Diretora das Casas. Ou seja, todo o arcabouço teórico e as bases de dados para incluir estes servidores teriam que ser diferentes. No caso do Judiciário ou Ministério Público não seria possível contextualizar com a mesma literatura que considera o poder de agenda ou a caixa de ferramentas (“*toolbox*”) presidencial, conforme mencionado na introdução da dissertação. E, comparado ao documento citado, não é fácil localizar arquivo tão complexo e completo para os demais poderes.

A segunda e terceira tarefas de coleta dos dados foi efetuada no Portal da Câmara dos Deputados. Na parte reservada a pesquisa sobre as proposições legislativas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d.]) é possível fazer pesquisa sobre proposições legislativas que estão tramitando e as que já tenham sido retiradas de tramitação, seja por arquivamento, devolução ao autor (a), ou transformação em norma jurídica. Ao contrário do Portal do Senado, a Câmara não tem uma seção de tema intitulada “servidores públicos”, o que facilitaria bastante a pesquisa. Dessa forma, foi preciso pesquisar por assunto e incluir diversos termos que buscassem proposições de interesse dos servidores públicos federais do Poder Executivo. Assim, foram mencionados os seguintes termos: “servidores públicos”, “servidores públicos federais”, “servidores públicos da União”, “regime próprio de previdência social”, “carreira”, “plano de cargos”, “gratificação”, “concurso público”, “avaliação de desempenho”, “regime jurídico único”, “8.112”, “carreiras típicas de Estado”, “despesa de pessoal”, “função comissionada”. O Portal da Câmara coletou mais de 10 mil proposições e a limpeza desses dados só foi possível por ter levantado as principais normas e dispositivos constitucionais que

regulamentam o serviço público no Brasil, conforme a seção 2.1. Este segundo banco de dados (BD2) foi integrado ao BD1.

Em seguida, foi necessário pesquisar a proposta originária de cada legislação que estivesse com a numeração da norma vigente. A numeração da lei em tramitação não é idêntica a numeração oficial após a sua aprovação. Em outros casos, uma lei federal pode ser originada de uma Medida Provisória (MPV). As próprias Propostas de Emenda à Constituição (PECs) têm numeração diferente enquanto tramitam e após aprovadas. Essa etapa foi fundamental para que se pudesse programar o *script* no software R para a captura de dados no servidor (significado da ciência da computação) da Câmara dos Deputados, pois as informações da Câmara estão organizadas a partir do número de tramitação. Para completar o banco de dados também foi necessário pesquisar manualmente, uma a uma, diversas legislações que não constavam no banco de dados, principalmente MPVs reeditadas entre 1995 e 2001 que tiveram efeito, embora não tenham sido transformadas em norma jurídica. Depois de incluir todas as proposições possíveis, o banco de dados foi submetido a um “pente fino” para excluir todas as proposições que não se encaixam no tema pesquisado, relendo as ementas e *index*. Em caso de dúvidas, consulta ao conteúdo integral.

A segunda etapa, importação dos dados, resultou na construção de diversos bancos de dados complementares. Um com informações gerais sobre a proposição; outro banco que contém dados detalhados sobre a tramitação das legislações (todas as movimentações possíveis); e um terceiro com os votos pertinentes. A fonte destes foi a própria Câmara dos Deputados. No Portal da Câmara é disponibilizado dados de forma aberta (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d]). Há a possibilidade de acesso às planilhas já sistematizadas, mas também é possível criar bancos de dados personalizados. Para isso, o Portal permite acesso ao servidor através de uma API (“*Application Programming Interface*”). Para acesso aos dados do servidor da Câmara, dois pacotes no software de programação estatística R foram utilizados: o “*congressbr*” (MCDONNELL; JARDIM; FREIRE, 2017, 2019) e o “*bRasilLegis*” (BARONE; ASLAN; MCDONNELL, 2016). Ambos foram construídos por cientistas políticos brasileiros para facilitar a extração dos dados sobre a Câmara dos Deputados e o Senado (SENADO, [s.d]).

A larga disponibilidade de dados nas duas casas legislativas tem contribuído de forma substancial para as pesquisas e suas conclusões sobre o Congresso Nacional. Fazendo uso desses dados, a presente dissertação contempla 24 anos de dados (1995 - 2018) sobre votações nominais e tramitações de proposições legislativas com recorte nos servidores públicos federais do Poder Executivo. A escolha pelo início em 1995 tem a ver com essa disponibilidade de dados nos Portais pesquisados. A localização das informações, principalmente sobre as Medidas

Provisórias, fica mais difícil para antes de 2001 e quanto mais se regride na série histórica, maior a probabilidade de inobservações em dados importantes. Então, do ponto de vista dos dados, alargar o período para o início da vigência da Constituição de 1988 poderia gerar inconsistências nas bases de dados.

Algumas inconsistências do período de 1995 a 2018 foram corrigidas na etapa de organização e transformação. Os erros dos dados anteriores à 2001 podem ser observados ao comparar o regime de tramitação e/ou a situação da proposição com o histórico de tramitação. Por exemplo, foi comum encontrar leis que tiveram requerimentos de urgência urgentíssima aprovados, mas que o próprio Portal sinalizava que a tramitação tinha ocorrido em regime ordinário. Outras correções nesse processo de organização foram em relação às MPVs de 1995 a 2001. Nesses casos, o Portal do Congresso Nacional foi fundamental para retificações. Além das correções, fez parte da organização/transformação (“*wrangling*”, em inglês) dos dados a criação de novas variáveis, a partir das já constantes nas bases, gerando novas colunas e possibilitando a integração das bases de dados mediante códigos para cada proposição.

A última etapa, análise, consiste na descrição quantitativa dos dados e os resultados desta etapa seguem nas próximas duas seções.

2.4 Proposições legislativas que tratam de temas relacionados aos interesses dos servidores públicos

O principal objetivo desta seção é descrever a agenda no tocante a quantidade, os tipos, temas, origem e o regime de tramitação das proposições, emitidas por legislatura e governo. A Tabela 1 apresenta as 1722 proposições legislativas levantadas que se relacionam com os servidores públicos federais, divididas conforme o andamento e a produção dos efeitos. Estar em andamento significa que a proposição pode estar ou não em tramitação. Se está em andamento, existe a possibilidade de que tramite nas mais diversas fases do processo legislativo. Para as que já não estão mais em tramitação, foi identificado se elas geraram efeitos. Isto porque, mesmo que já tenham sido arquivadas ou perdido a eficácia, medidas provisórias, por exemplo, entram em vigor a partir da sua publicação e produzem resultado prático na sociedade, pois já tem validade.

Cabe ressaltar que das 1722 proposições, 29 foram editadas nos anos de 1993 e 1994. Somente foram consideradas por causa das regras de tramitação das MPVs antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 32/2001 que disciplinou a tramitação das MPVs com mudanças substanciais determinando vedações, prazos, etapas e regras para apreciação. Então,

para esta seção, o total de proposições é de 1693 no período de 1995 a 2018, com este adendo das demais 29 MPVs editadas em 1993 e 1994 que não poderiam deixar de ser consideradas por terem vínculos com proposições posteriores, devido às diversas reedições.

Tabela 1- Classificação da produção legislativa relacionada aos servidores públicos do Poder Executivo, por situação de tramitação e produção de efeito, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados

Em tramitação	Entra/ou em vigor	MPV	PEC	PL	PLP	PLV	Total
Não	Não	-	70	571	29	13	683
	Sim	545	11	128	2	54	740
Sim	Não	-	54	211	34	-	299
Total		545	135	910	65	67	1722

Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. São consideradas 29 MPVs dos anos de 93 e 94 que por reedições foram efetivamente aprovadas após 1995.

Do total de proposições identificadas, 1423 (82,6%) não estão mais em tramitação e 740 (43%) produziram efeitos legais ao longo dos anos da pesquisa. A primeira vista, uma explicação para os números encontrados dá conta de que o processo legislativo é, de fato, desafiador. Para que uma proposição seja sancionada e produza efeitos, algumas condicionantes em relação a articulação política, prioridade na agenda governamental e janelas de oportunidade são fundamentais para que seja aprovada. E, efetivamente, para alguns deputados, propor uma norma significa mais uma sinalização a um grupo setorial de apoio do que uma intenção devotada de transformá-la em norma jurídica. Observa-se que do volume total de PECs, PLs e PLPs propostas, apenas 12,7% das proposições foram sancionadas.

Outra explicação é a competência privativa do Poder Executivo e o seu poder de agenda no Congresso Nacional. Dos 128 PLs, por exemplo, que foram sancionados e entraram em vigor, 120 foram originados do Poder Executivo. A maioria dos PLs são relativos a administração da política de pessoal: criação de cargos, alteração de quadro remuneratório, concessão de gratificações e reestruturação de carreira. O Legislativo é vedado constitucionalmente de legislar sobre esses assuntos, cabendo participação somente no processo de emendas. Ou, evidentemente, antes do envio do projeto ao Congresso Nacional.

Surpreende a comparação das PECs, pois as originárias do Poder Legislativo superam o Executivo. Porém, as finalidades das PECs são diferentes. Exceto pela PEC 289/2000, que incorporou os Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia aos Quadros da União, as demais originadas pelo Poder Executivo visaram alterar questões difusas para o conjunto da administração pública, ao alterar as regras previdenciárias (PEC 33/1995 e PEC 40/2003) e da administração pública (PEC 173/1995). Essas últimas foram regras que alteraram

Total	104	4	120	1	7	8	1	54	299
--------------	------------	----------	------------	----------	----------	----------	----------	-----------	------------

Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Continuando na explicação pautada pelo Executivo, vê-se um alto número de MPVs que entraram em vigor durante o período (545, somando as 29 Medidas de 1993 e 1994). Entretanto, o que explica a diferença entre as 740 proposições que tiveram efeito para as 299 sancionadas (aquelas que passaram pelo processo legislativo e foram votadas pelos legisladores) pelo Congresso é a mudança nas regras para emissão de medidas provisórias antes de 2001 que ocasionou numa perda de parte desse poder unilateral de legislar. Até a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 32/2001, as MPVs perdiam a eficácia se não fossem convertidas em lei num prazo de trinta dias. As regras de apreciação das Medidas Provisórias antes da EC nº 32/2001 permitiam sucessivas reedições. Portanto, algumas dessas MPVs produziram efeitos, mas não chegaram a tramitar efetivamente no Congresso Nacional, pois nem foram analisadas por Comissões ou votadas em Plenário. Da mesma forma, quando um PLV é aprovado pelo Congresso ele faz parte da tramitação de uma MPV. Então, para que se tenha uma investigação transparente dos dados é preciso ter cuidado na análise sobre a tramitação das MPV antes da EC32/2001, por causa da possibilidade de repetições de dados. Por exemplo, se a dissertação considerar a edição e reedições da MPV 2229-43/2001 que “*dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal*”, haveria um enviesamento, pois a mesma repete-se 44 vezes, sendo que, na realidade, esta é somente uma MPV que foi reeditada por diversas vezes. Por isso, nestas situações ela é considerada uma única vez, e não 44.

Outra característica do rito de apreciação antes da EC 32 é que as MPVs eram examinadas por Comissão Mista específica (ainda em vigor) e levadas à Plenário em uma sessão conjunta entre Senado e Câmara dos Deputados. Com a aprovação da Emenda, a reedição das MPVs foi vedada, assim como determinados temas (art. 62, § 1º, I). Em relação aos prazos, as MPVs passaram a perder a eficácia de 30 para 120 dias (sessenta dias prorrogáveis por igual período - art. 62, § 3º) e entram em regime de urgência após 45 dias de sua publicação. Sobre o rito no Congresso, as sessões em Plenário foram separadas, passando primeiro pela Câmara dos Deputados antes de ser encaminhada ao Senado.

Na Tabela 3 observa-se que a produção de MPVs após 2002 poderia permitir, em tese, a análise de que as mudanças no rito das medidas provisórias alteraram as estratégias do Executivo para a aprovação de leis relacionadas aos servidores públicos federais do Poder Executivo. De 1995 a 2001, 406 (ou 435, se considerados os anos de 1993 e 94) MPVs deixaram

de ser apreciadas pelo Congresso Nacional e foram automaticamente reeditadas pelo Poder Executivo. Neste mesmo período, foram sancionadas: 36 PLs, 2 PECs e 1 PLP. Ou seja, os Governos FHC I e II implementaram parte da sua política de recursos humanos valendo-se das regras do jogo, que até então eram mais permissivas no tocante a emissão de MPVs. A partir do Governo Lula, o Legislativo passa a ter maior possibilidade de intervenção e negociação em relação a essas proposições, pois a proporção de MPVs em relação aos demais tipos de proposição reduz de forma importante. Enquanto nos Governos FHC I e II, as MPVs representaram 88,1% da produção legal relativa aos servidores federais (420 e 477), nos Governos Lula I e II, a proporção de MPVs foi de 44,9% (66 em 147); nos Governos Dilma I e II, 22,4% (11 em 49); e no período Temer, 50% (19 em 38). Note que o Governo Dilma I, foi o que menos submeteu MPVs ao Congresso, o que pode revelar o impacto da instabilidade do período e da capacidade de articulação política do Governo na agenda dos servidores.

Tabela 3 - Produção legislativa relativa aos servidores públicos do Poder Executivo com efeitos, por tipo, de 1995 a 2018, Câmara dos Deputados

Legislatura/Governo	Ano*	MPV ¹	PEC ²	PL ³	PLP ⁴	PLV ⁵	Total
50 ^a FHC I	1995	56	-	5	-	3	64
	1996	52	-	3	-	-	55
	1997	47	-	6	-	-	53
	1998	44	2	11	-	3	60
51 ^a FHC II	1999	53	-	2	1	-	56
	2000	98	-	4	-	-	102
	2001	56	-	5	-	-	61
	2002	14	1	10	-	1	26
52 ^a Lula I	2003	5	1	5	-	3	14
	2004	16	-	6	-	10	32
	2005	8	-	6	-	6	20
	2006	14	1	2	-	6	23
53 ^a Lula II	2007	10	-	3	-	2	15
	2008	7	-	4	-	4	15
	2009	1	1	11	-	-	13
	2010	5	1	8	-	1	15
54 ^a Dilma I	2011	-	-	-	-	-	0
	2012	1	-	10	-	1	12
	2013	1	-	10	-	1	12
	2014	3	2	5	-	2	12
55 ^a Dilma II **	2015	6	1	1	1	4	13
55 ^a Temer	2016	4	-	8	-	2	14
	2017	7	1	2	-	2	12
	2018	8	-	1	-	3	12
Total		516	11	128	2	54	711

Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

*Refere-se ao ano de entrada em vigência das legislações

** Considero Dilma II somente em 2015 devido à instabilidade que a presidenta já enfrentava no fim daquele ano

¹ Medida Provisória

²Proposta de Emenda Constitucional

³Projeto de Lei

4 Projeto de Lei Complementar

5 Projeto de Lei de Conversão (a informação sobre os PLVs é imprecisa, pois os dados obtidos não confirmam se as mudanças introduzidas no PLV foram sancionadas ou vetadas pela Presidência)

Ainda sobre as MPVs nos Governos FHC I e II, a Tabela 4 detalhe 17 MPVs que foram, ao todo, reeditadas 418 vezes, totalizando 435 proposições. Em média, essas proposições tramitaram por quase 667 dias; cinco delas por mais de mil dias (quase três anos); três das MPVs por pouco mais de dois anos. A Tabela também apresenta uma informação que se alinha com a mudança institucional e procedimental que a EC 32 sancionou, em seu Art. 2º, que determinou que “as medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional” (BRASIL, 2001). Então, as MPVs do ano de 2001 que ainda estavam em vigor se transformaram em lei sem trâmite normal e, portanto, sem conversão em lei ordinária como as demais MPVs da tabela.

Tabela 4 - Medidas provisórias relativas aos servidores públicos do Poder Executivo no período de 1993 a 2001, Câmara dos Deputados

Lei	Edições e Reedições	Data da proposição inicial	Data final	Diferença (em dias)	Lei convertida
MPV 2229-43/2001	44	30/06/1998	06/09/2001	1164	-
MPV 2225-45/2001	46	19/06/1998	04/09/2001	1173	-
MPV 2174-28/2001	29	02/08/1999	24/08/2001	753	-
MPV 2169-43/2001	44	30/06/1998	24/08/2001	1151	-
MPV 1625-42/1998	43	02/12/1994	13/03/1998	1197	Lei 9.625/1998
MPV 1652-43/1998	44	30/12/1994	05/05/1998	1222	Lei 9.641/1998
MPV 1588-6/1998	7	12/09/1997	05/03/1998	174	Lei 9.620/1998
MPV 1650-18/1998	19	18/12/1996	05/05/1998	503	Lei 9.650/1998
MPV 2175-29/2001	30	01/07/1999	24/08/2001	785	-
MPV 2184-23/2001	24	15/12/1999	24/08/2001	618	-
MPV 2125-12/2001	13	27/03/2000	26/01/2001	305	Lei 10.187/2001
MPV 1587-9/1998	10	09/09/1997	28/04/1998	231	Lei 9.651/1998
MPV 1474-29/1996	30	16/08/1994	22/11/1996	829	Lei 9.367/1996
MPV 1472-31/1996	24	30/01/1995	22/11/1996	662	Lei 9.366/1996
MPV 941/1995	22	30/06/1993	16/03/1995	624	Lei 9.028/1995
MPV 924/1995	3	30/12/1994	24/02/1995	56	Lei 9.015/1995
MPV 922/1995	3	30/12/1994	24/02/1995	56	Lei 9.014/1995

Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

De 2002 adiante, as MPVs (110) e as PLs (92) dividem a agenda aprovada na Câmara dos Deputados. Da produção sancionada, as PECs e os PLPs representam parcela residual, pois como contextualizado na primeira seção, a Constituição prevê regras gerais que são operacionalizadas de forma infraconstitucional. Após 2002, observa-se também o aumento no número dos Projetos de Lei de Conversão (PLVs). Isto é, o Legislativo passa a ter uma maior participação na tramitação das MPVs através da aprovação de emendas à esse tipo de proposição. Entre 1995 e 2001, 6 das 17 (35,3%) MPVs foram transformadas em PLVs e enviadas ao Executivo para sanção. Ao passo que entre 2002 e 2018, 61 das 110 (55,5%) passaram para transformação, mas 13 dessas 61 pertenceram à MPVs arquivadas ou que perderam eficácia. Ressalva-se que, por meio dos dados coletados, não foi possível identificar se todos os PLVs foram sancionados integralmente ou tiveram partes vetadas pelos presidentes. Entretanto, o Poder Legislativo aumentou a sua margem de participação (ou de predisposição a participar) da formulação de proposições relacionadas aos servidores federais emanadas pelo Executivo, o que Cunha (2014) identificou em texto já citado.

A diferença de prerrogativa e atuação dos poderes Executivo e Legislativo aparece ao analisar os temas das proposições. Antes de adentrar a investigação é necessário fazer três considerações a respeito. A primeira é que para esta análise foi preciso retirar dos dados as MPVs reeditadas que se repetiram no banco de dados e os PLVs para evitar a recontagem de temas, o que enviesaria toda a pesquisa. Outra consideração é que, embora relacionada aos servidores federais do Executivo, algumas proposições são mais indiretas. Por exemplo, ao alterar regras para concursos públicos ou regulamentar a punição em crimes de improbidade administrativa, as proposições afetam toda a administração pública, inclusive os servidores federais do Poder Executivo. A terceira consideração traz que é incomum que as leis tratem de somente um tema. Como não foi feita uma leitura de todas as 1722 proposições, a definição dos principais temas foi manipulada através da ementa das leis e do *index* que contém as palavras-chave relacionadas às proposições. Por isso, o número de menções aos assuntos não coincide com a frequência numérica de proposições analisadas. A Tabela 5 apresenta estes números.

Tabela 5 - Principais temas da produção legislativa, de acordo com os efeitos para os servidores públicos do Poder Executivo, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados

Temas	Produziram efeitos (sem repetição - 268)		Não produziram efeitos (969)	
	(n°)	(%)	(n°)	(%)
Gratificação	137	20,3%	108	9,7%
Remuneração	107	15,8%	140	12,5%
Criação de cargo, carreira ou plano	92	13,6%	37	3,3%

Previdência	76	11,2%	148	13,3%
Cargos em comissão	64	9,5%	56	5,0%
Reestruturação de carreira	58	8,6%	26	2,3%
Concurso público	57	8,4%	289	25,9%
Função comissionada/gratificada	49	7,2%	14	1,3%
Regime Jurídico Único	30	4,4%	151	13,5%
Punição	4	0,6%	113	10,1%
Despesa de pessoal	1	0,1%	17	1,5%
Anistia	1	0,1%	6	0,5%
Direito de greve	0	-	11	1,0%
Total de menções	676	100,0%	1116	100,0%

Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

A Tabela acima foi extraída de 1237 proposições com as exclusões das MPVs reeditadas e dos PLVs. E existe um padrão claro observado. Dentre as 268 que produziram efeitos, 94% (252) emanam do Poder Executivo. Em contrapartida, 93,3% (905) das 969 proposições que não produziram efeitos foram originadas no Poder Legislativo. Portanto, ao observar a tabela acima é possível abstrair que Executivo e Legislativo atuam em campos diferentes quando o assunto é o serviço público federal. Embora ambos possam propor alterações em regras institucionais e em políticas públicas relacionadas ao funcionalismo público, somente o Executivo operacionaliza essas políticas públicas para os servidores do seu poder. E esta execução carece de reiteradas regulamentações sancionadas pelo Congresso Nacional para a criação de cargos, carreiras, quadro de pessoal, concessão de aumentos remuneratórios ou gratificações, etc. Mesmo algumas proposições que tratam da previdência, por exemplo, também estão atreladas a criação de gratificações, aumentos remuneratórios, criação de carreiras. O mesmo raciocínio vale para os “concursos públicos”, pois algumas proposições que criam cargos e carreiras também mencionam artigos sobre a realização dos concursos. Todos esses temas são os mais mencionados nas leis sancionadas porque essas são originadas do Poder Executivo. Outro fator que explica o resultado desses dados é a competência privativa da Presidência da República exatamente sobre os temas mais mencionados.

Sobre o Legislativo, já foi supramencionado que há restrições ao Legislativo para versar sobre temas que são privativos da Presidência da República. Inclusive, nestes casos, o art. 137 da RICD sugere a devolução da proposição ao autor. Por isso, a configuração dos temas muda em relação ao Executivo quando se observa as 969 proposições que não produziram efeitos. Por exemplo, no caso dos “concursos públicos” existem diversas legislações que tratam de mudanças nas regras e concessão de vantagens a grupos da sociedade durante a realização do certame, como isenções ou cobrança de taxas de concursos. O mesmo raciocínio pode ser aplicado sobre o Regime Jurídico Único e a Previdência. Neste caso, as proposições abordam

mudanças nas regras de aposentadoria. No caso das leis sancionadas, o tema aparece porque proposições que tratam sobre criação de carreiras também abordam a previdência dessa carreira em específico. Proposições que tratam sobre remuneração, gratificação e criação de cargo/carreira/plano conflitam com a competência privativa da Presidência da República de legislar sobre estes temas. E, no caso das legislações que versam sobre punição, aliada às próprias dificuldades institucionais que um parlamentar já enfrenta para aprovar uma proposição de sua autoria, é provável que essas temáticas enfrentem a oposição de sindicatos e associações de servidores.

Em relação aos meandros de funcionamento do processo legislativo, Figueiredo e Limongi (2001) argumentam por identificar um Executivo legislador que toma conta da agenda do Congresso Nacional com seus poderes previstos na Constituição e os regimentais. As justificativas são as prerrogativas de impor urgência aos projetos do interesse do Presidente, seja por já contar com essa alternativa na Constituição (art. 62 - MPVs - e art. 64) ou através dos requerimentos apresentados pelos próprios deputados (art. 155, RICD). Essa urgência impacta o restante do processo legislativo com resultados percebidos nos lócus de apreciação, no tempo de tramitação e no resultado sobre a aprovação (votação). A saber, o Plenário passa a ser mais requisitado e apreciar de forma conclusiva em face das comissões parlamentares, o tempo de tramitação das MPs e leis ordinárias de iniciativa do Executivo são sancionadas numa média inferior às de iniciativa do Legislativo. Por fim, o resultado do volume de proposições sancionadas de iniciativa do Executivo é superior ao do Legislativo.

No caso da agenda dos servidores públicos federais do Executivo, a Tabela 6 apresenta uma diferença marcante em relação ao regime de tramitação das proposições que geraram efeitos e as que não surtiram. Os tipos de urgências são:

- a) Art. 62 da CF/88 que regula a urgência das MPVs;
- b) Art. 64 da CF/88 – urgência solicitada pelo Executivo;
- c) Art. 154, RICD – regime de urgência aprovado por requerimento do Parlamento; e
- d) Art. 155, RICD - regime de urgência urgentíssima aprovado por requerimento do Parlamento.

Para obter sucesso legislativo, o regime de urgência é quase uma condicionante para tal resultado. Comparando as proposições com efeito e as sem efeito do próprio Executivo, vê-se que a urgência foi rito de 86% das propostas, enquanto o regime de “prioridade” correspondeu à 70% das proposições sem efeito. A importância da urgência para ordenamento da agenda legislativa é reafirmada ao observar as proposições originárias do Legislativo. Apesar da

porcentagem considerável de propostas sem informações (18%), outras 65% ainda tramitam ou tramitaram sob regime ordinário ou de prioridade.

Enquanto, a urgência nas MPVs já tem um rito baseado em Comissão Mista e posterior análise do Plenário, as demais alternativas de urgência retiram poder conclusivo das Comissões Permanentes e de Mérito, passando ao Plenário a capacidade de decisão sobre as proposições. Dentro do Regimento Interno, a diferença é que a urgência do art. 154 inclui a proposição na Ordem do Dia da sessão deliberativa seguinte, enquanto a urgência urgentíssima prevista no art. 155 do RICD, inclui automaticamente a proposição na Ordem do Dia da mesma sessão para imediata discussão e votação, mediante aprovação por maioria absoluta ou líderes que representem o número.

Tabela 6 - Regime de tramitação da produção legislativa relativa aos servidores públicos do Poder Executivo por tipo, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados

Regime de tramitação	Produziu efeito				Total
	Não		Sim		
	nº	(%)	nº	(%)	
Poder Executivo					
Especial (Art. 202 c/c 191, I, RICD)	3	5%	4	2%	7
Ordinária (Art. 151, III, RICD)	5	8%	2	1%	7
Prioridade (Art. 151, II, RICD)	45	70%	28	11%	73
Urgência (Art. 155, RICD)	8	13%	84	33%	92
Urgência (Art. 62, CF)	-		127	50%	127
Urgência (Art. 64, CF)	3	5%	7	3%	10
Subtotal	64	100%	252	100%	316
Poder Legislativo					
Sem informação	161	18%	-	-	161
Especial	4	0%	-	-	4
Especial (Art. 202 c/c 191, I, RICD)	121	13%	7	44%	128
Especial (Arts. 142 e 143, RCCN)	1	0%	-	-	1
Ordinária (Art. 151, III, RICD)	354	39%	1	6%	355
Prioridade (Art. 151, II, RICD)	231	26%	3	19%	234
Urgência (Art. 154, RICD)	3	0%	-	-	3
Urgência (Art. 155, RICD)	28	3%	5	31%	33
Urgência (Art. 64, CF)	2	0%	-	-	2
Subtotal	905	100%	16	100%	921
Total Geral	969		268		1237*

Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Câmara dos Deputados e Senado Federal

*Para a construção da tabela, também foram excluídas as MPVs reeditadas (antes de 2001) e os PLVs.

O resultado de uma agenda que tramita majoritariamente em regime de urgência é que o Plenário passa a ser o local de discussão e votação das proposições. No caso dos PLs

sancionados houve papel importante das comissões, visto que 33 tramitaram nos regimes ordinários ou de prioridade. Dessas 33 proposições, somente uma foi a Plenário. Ou seja, urgência e apreciação em Plenário estão imbricadas nas regras institucionais que regulam os trabalhos legislativos. E a agenda do funcionalismo público, assim como os trabalhos seminais de Figueiredo e Limongi (2001), também se vale desses instrumentos regimentais para ser sancionada.

Como consequência dessa dispensa de exigências e formalidades regimentais nos regimes de urgência, o ritmo da tramitação é acelerado. Em regime ordinário e de prioridade, a apreciação em Plenário só acontece após a apreciação das Comissões relacionadas a proposição. As tabelas a seguir demonstram que, analisando as proposições por origem, tanto ao excluir as MPVs e fazer uma comparação geral quanto ao confrontar as estatísticas descritivas por tipo de proposição, as medidas de tendência central e de variação em torno das médias costumam ser menores para as que se originam no Poder Executivo.

Tabela 7 - Estatísticas descritivas de tempo de tramitação das proposições sancionadas, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados (em dias)

Tipo de Proposição	Quantidade	Média (em dias)	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
Medidas provisórias					
MPV	104	127,08	14	443	82,13
Demais proposições					
Poder Executivo	125	338,30	8	1763	382,05
Poder Legislativo	16	1086,38	39	3590	1134,78
Subtotal	141	423,19	8	3590	576,04

Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Tabela 8 - Estatísticas descritivas de tempo de tramitação das proposições sancionadas por poder originário e tipo, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados (em dias)

Tipo de Proposição	Quantidade	Média	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
Poder Executivo					
MPV	104	127,08	14	443	82,13
PEC	4	798,25	233	1358	425,82
PL	120	324,13	8	1763	372,27
PLP	1	200	200	200	0
Poder Legislativo					
PEC	7	1140,29	176	3536	1065,38
PL	8	1156,50	39	3590	1210,28
PLP	1	148	148	148	0

Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Exceção a esta regra foi o PLP 124/2015, transformado na Lei Complementar 152/2015, aprovado durante o Governo Dilma II, mas de autoria do Senador José Serra (PSDB/SP). O ambiente de aprovação deste PLP e da PEC que o antecedeu teve todo um contexto político atípico de baixo capital político da presidente e de uma posterior abertura de processo de impeachment. A chamada “PEC da Bengala” sancionada em maio de 2015 alterou a idade de aposentadoria compulsória de ministros de tribunais superiores e do Tribunal de Contas da União, passando de 70 para 75 anos. Com isso, a presidenta à época, Dilma Rousseff, perderia a possibilidade de indicar 5 ministros para o Supremo Tribunal Federal (STF). O PLP aprovado atendeu um princípio de isonomia para atender aos demais servidores públicos de todos os poderes e entes da federação, embora tenha recebido vetos da Presidência, posteriormente derrubados pelo Congresso. Mesmo assim, essa menção ainda merece ressalvas, visto que somente dois PLPs foram sancionados em todo este período.

Ao Poder Legislativo, de certa forma, coube a tarefa de intervir no processo de tramitação da agenda de mais outras duas formas. A primeira aconteceu através das emendas às proposições. De acordo com o art. 118 RICD, as emendas são consideradas proposições acessórias de outras chamadas de “principais”. Estas chamadas principais são as PECs, PLs, e PLPs já mencionados. As MPVs quando emendadas são transformadas em PLVs, conforme já apresentado. E essas emendas podem ser supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas. Ou seja, são propostas de alterações no texto principal.

A segunda forma de intervir no processo de tramitação da agenda é através dos procedimentos de votação. Alguns desses procedimentos já foram mencionados que são os requerimentos para urgência na apreciação das proposições, classificados como *fast-track*. Mas há também procedimentos que buscam obstruir o processo legislativo. A verificação de quórum, a verificação de votação (de simbólica para nominal), o destaque para votação em separado, os pedidos de adiamento de pauta são exemplos desses procedimentos obstrucionistas. As obstruções demonstram a discordância de parlamentares em relação à proposição e também de membros dissidentes da coalizão presidencial que acabam forçando negociações via obstrução do processo legislativo (HIROI; RENNÓ, 2014a). A Tabela 9 apresentada no capítulo seguinte sumariza todos os procedimentos colocados para votação nominal na agenda analisada.

Ao todo, foram identificadas 386 votações nominais de 83 proposições legislativas que chegaram a produzir efeitos. Isto representa que outras 185 proposições (69%) não obtiveram votações nominais ou não foi possível extraí-las para o banco de dados, ainda que a extração manual tenha sido tentada em algumas situações. Um exemplo é o PLP 249/1998, que disciplinou os limites da despesa de pessoal prevista no Art. 169 da Constituição. Embora se

identifique pela página da proposição que houve durante a tramitação uma série de votações nominais, este pesquisador não conseguiu localizar os dados na página da Câmara por meio do pacote “*congressbr*”, ou mesmo do “*bRasilLegis*” como auxiliar. Outra informação adicional é que 51 votações das 386 não tiveram quórum mínimo de maioria absoluta, considerando 257 legisladores presentes, o que reduz o número de ocorrência de votações para 335.

3. O COMPORTAMENTO LEGISLATIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E A AGENDA DOS SERVIDORES PÚBLICOS: METODOLOGIA E RESULTADOS

Este terceiro capítulo apresenta e descreve detalhadamente as hipóteses, os procedimentos metodológicos, a variável dependente e as independentes, o desenho de pesquisa, as técnicas estatísticas empregadas e os resultados. São quatro as seções: a primeira detalha as hipóteses do trabalho; a segunda descreve a metodologia do estudo e as variáveis tratadas; a terceira explica os dados utilizados na pesquisa e as nuances relacionadas às análises de comportamento a partir dos dados de votações nominais; e a última seção analisa os resultados com base nas hipóteses elencadas, mediante estatística descritiva e de modelos de regressão logística. Conforme já mencionado no capítulo anterior, a maior parte das informações empregadas nesta dissertação foi consultada através dos pacotes “*congressbr*” (MCDONNELL; JARDIM; FREIRE, 2017, 2019) e “*bRasilLegis*” (BARONE; ASLAN; MCDONNELL, 2016) no software estatístico R, construídos com base na API do Portal da Câmara dos Deputados. Consultas complementares foram efetuadas nos Portais do Congresso Nacional, do Senado e da Câmara. Para o acesso aos dados sobre as lideranças, foi realizada solicitação através do Portal da Transparência da Câmara dos Deputados.

3.1 Hipóteses

A elaboração da primeira hipótese representa a conexão eleitoral, isto é, a atuação parlamentar de acordo com o sistema eleitoral, quando os legisladores atuam de acordo com seu objetivo principal de reeleição e, por isso, com viés favorável aos grupos, regiões e setores que os elegeram. Grosso modo, parte-se do pressuposto de que o perfil identitário do parlamentar reflete as suas preferências em Plenário. Esta hipótese contribui no debate público e acadêmico ao refletir um pressuposto em voga nos meios de comunicação que, como já descrito no início desta dissertação, insistem em alegar que parlamentares ex-sindicalistas ou ex-servidores públicos são, de forma corporativista, apoiadores das proposições defendidas pelos servidores públicos. Em específico, nesta dissertação, trata-se dos alocados no serviço público federal do Poder Executivo.

A segunda hipótese se filia mais ao campo de variáveis internas ao processo decisório, tratada na segunda seção do Capítulo 1. De acordo com essa abordagem teórica, a centralização

regimental das decisões do Congresso Nacional na Mesa Diretora, no Colégio de Líderes e nos líderes partidários fez com que os índices encontrados de disciplina partidária nas votações nominais analisadas fossem considerados altos. Dentro dessa perspectiva, os partidos de esquerda foram comparativamente identificados como os mais disciplinados do Congresso. Haja vista o histórico do movimento sindical e sua associação de base com os partidos de esquerda no Brasil (JARD DA SILVA, 2001; 2016), a segunda hipótese sinaliza que deputados filiados aos partidos de esquerda no espectro ideológico votam de forma mais favorável aos servidores públicos federais em proposições de interesse dos mesmos.

A terceira hipótese, construída com base nos padrões de comportamento mencionados no terceiro e quarto eixos do Capítulo 1, observa a posição do deputado perante o Governo e sugere que deputados governistas votam de forma menos favorável nas proposições de interesse dos servidores públicos federais. Esta hipótese foi pensada, pois, desde 1988, são impostas aos governos (leia-se, Poder Executivo) exigências de organização das contas públicas e a definição de um marco legal para o funcionamento do setor público brasileiro. Como tais proposições interessam diretamente os servidores públicos, que se opuseram a praticamente todas as tentativas de reformas previdenciária e administrativa, se espera que deputados que façam parte da base governista tenham mantido posições mais alinhadas ao Governo e, conseqüentemente, desvantajosas aos servidores públicos.

O trabalho de Jard da Silva (2016, 2018), ao analisar o posicionamento de deputados petistas no Governo Dilma, torna-se crucial à construção desta hipótese, isso porque, estando no Governo, é mais difícil aos parlamentares equilibrarem interesses de sindicatos e associações de servidores ao mesmo tempo em que têm sob sua batuta a responsabilidade de dar sustentação às políticas que garantam a estabilidade econômica do país. Evidentemente, os parlamentares levam em conta outros fatores no momento de votar, como nomeações em ministérios, cargos e acesso aos contratos de estatais, convênios para fortalecimentos de bases eleitorais e outras vantagens que a participação no governo podem trazer. Contudo, a grande questão posta é que, ao fazer parte da base do governo, a possibilidade de contrariar interesses de categorias do funcionalismo é maior.

Outra explicação para a construção da terceira hipótese foi o próprio tipo de legislação. Conforme abordado em capítulos anteriores, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) estabelece ritos mais lentos para PECs e PLPs. Portanto, estas já são tramitações mais conflituosas e que ocorrem em um regime especial. Como as reformas e alterações/regulamentações em marcos constitucionais são necessariamente processadas via PECs e PLPs, o volume de votações dessa natureza numa base de dados também tende a ser

significativo. Isso porque, nestas proposições, o quórum exigido é maior, além de terem dois turnos de votação. Considerando que o governo tem ferramentas de gerenciamento de coalizão à disposição para garantir a aprovação da proposição, o comportamento parlamentar pode ter um viés governista e desvantajoso aos servidores públicos federais.

3.2 Métodos

A fim de facilitar a visualização das variáveis junto a seus detalhes e formas de operacionalização e mensuração, o quadro abaixo as sumariza.

Quadro 1 - Descrição das variáveis e técnicas de pesquisa

Componente	Nomenclatura		Descrição	Variáveis	Mensuração
Variável dependente (VD)	Viés do voto do deputado em relação aos interesses dos servidores públicos federais		Se o parlamentar votou a favor do servidor	1 - Sim; 0 - Não	Categórica
Variáveis independentes (VI's)	Perfil do parlamentar		Se o parlamentar tem trajetória sindicalista ou no serviço público	1 - Sim; 0 - Não	Categórica
	Ideologia do partido do deputado		Posição ideológica do partido do parlamentar	1 - Esquerda; 2 - Centro; 3- Direita	Categórica
	Posição em relação ao Governo		Se o partido do parlamentar faz parte da base do Governo	1 - deputado governista; 0 - deputado não governista	Categórica
Variáveis de controle (VC)	Tipo de quórum		Tipo de quórum exigido para aprovação da matéria	1 - Maioria Qualificada; 0 - Maioria não qualificada	Categórica
	Taxa de discordância da votação		Nível de discordância da maioria subtraído pela minoria	Contínuo de 0 a 0,5	Discreta
	Decurso de Governo		Quantidade de dias de governo	0 a 1460 (em dias)	Numérica
	Emendas parlamentares pagas		Valor de emenda parlamentar individual paga	Emenda parlamentar (em reais)	Numérica
Técnicas	Análise qualitativa	Análise de conteúdo	Definir o viés da proposição, se favorável ou desvantajosa aos servidores	-	-

	Estatística descritiva		Análise de medidas de tendência central e dispersão	-	-
	Estatística inferencial	Regressão logística	Estimar efeito das VI's e VC's sobre a VD	-	-

Elaborado pelo autor

3.2.1 Variável dependente

A variável a ser explicada (dependente ou resposta) foi construída a partir de um processo de operacionalização. Primeiramente, definiu-se o viés da proposição, obtido por meio da análise da ementa e *index*. A partir disso, cada uma foi categorizada como vantajosa, desvantajosa ou neutra aos interesses dos servidores públicos federais. Em caso de dúvidas, o texto integral da proposição foi consultado. Assuntos como concessão de aumentos remuneratórios, viabilização de mudanças positivas em estruturas de vencimentos, criação ou alteração de gratificações e/ou criação de carreiras, cargos ou planos foram consideradas como situações vantajosas aos servidores. Reformas administrativa e previdenciária foram consideradas desvantajosas aos servidores, uma vez que mexem em vantagens já estabelecidas e alteram o *status quo*. Este viés desvantajoso é reforçado a partir de trabalhos como o de Bresser Pereira (1999), o de Cheibub (2000) e os de Jard da Silva (2016, 2018), que narram, direta ou indiretamente, a posição dos servidores em relação a essas proposições.

A definição do viés das proposições foi um trabalho dispendioso, pois é comum que as normas tratem de mais de um assunto, conforme abordado no capítulo anterior. Vale mencionar também que a proposição, mesmo que considerada por este trabalho como “vantajosa”, pode não ter beneficiado os servidores da maneira como estes almejavam e defenderam. Por exemplo, uma determinada categoria reivindicou um aumento de 20% e a proposta do Governo enviada foi de 11,5%. Enfim, são dificuldades operacionais que este trabalho transparece e aceita, além de considerar que outras alternativas metodológicas possam complementar os seus achados.

O segundo e terceiro passos para a definição da variável dependente consistiram, respectivamente, em identificar a autoria da proposição e, em seguida, definir um deputado de referência dentro da Câmara que votou no mesmo viés da proposição. Por exemplo: a reforma administrativa (PEC 173/1995) é considerada uma proposição desvantajosa para os servidores federais e a sua autoria é do Poder Executivo. Nesse caso, o deputado Líder do Governo foi tomado como referência para indicar este viés de desvantagem nas diversas votações desta PEC

tomada como exemplo. Quando o Líder do Governo na Câmara dos Deputados votou “não” em uma determinada votação, os votos “não”, as “abstenções”, as “obstruções” e as ausências dos demais deputados foram consideradas como posições “contra” os servidores. De forma oposta, os votos “sim” nesta votação de exemplo foram considerados “a favor” dos servidores. A situação se inverte quando este mesmo Líder do Governo votou “sim” em uma das votações desta proposição. Então, o voto “sim” é tomado como “contra” os servidores federais e os demais são considerados favoráveis.

Abaixo, segue quadro com os critérios considerados para a definição das referências em cada uma das situações observadas na amostra. Atente-se que nas proposições que favoreceram servidores dos ex-territórios da União foi considerado um critério regional para a escolha da referência:

Quadro 2 - Critérios para definição do viés da proposição

Poder autor da proposição	Autor	Prioridade*	Referência
Poder Executivo	Poder Executivo	1°	Líder do Governo
		2°	Líder do partido do Presidente
		3°	Indicação do partido do presidente na Câmara
		4°	1° vice-líder
Poder Legislativo	Deputada(o) Federal**	1°	O(A) autor(a) da proposição
		2°	Relator com parecer de aprovação à proposição
		3°	Voto do partido da proponente
	Senador(a) ou Senado ¹	1°	Líder ou Vice-líder do partido e do mesmo Estado do proponente
		2°	Líder do partido ²
		3°	Relator com parecer de aprovação à proposição

* Quando a referência principal esteve ausente na votação, seguiu-se a ordem de prioridade

** Não foi identificada situação onde a(o) proponente não estava mais exercendo mandato na Câmara durante as votações da proposição

¹ Algumas proposições interessavam aos servidores dos ex-territórios da União (Amapá, Roraima, Tocantins)

² Quando o(a) senador(a) proponente não teve representante na Câmara do mesmo partido e mesmo Estado

3.2.2 Variáveis independentes

a) Ex-sindicalistas ou ex-servidores públicos

Ex-sindicalistas ou ex-servidores públicos são duas categorias que são unidas em somente uma. Eventualmente, há ex-sindicalistas que também são ex-servidores públicos. Foi usado, portanto, o termo “ou” e não o termo “e”, justamente para dar a noção de que é uma união, e não uma interseção de parlamentares que se encaixam nos dois perfis.

A classificação dos parlamentares como ex-sindicalistas foi feita a partir dos dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), que a cada nova legislatura divulga a “Radiografia do Novo Congresso”. Neste documento, constam as chamadas “bancadas informais”, que são

constituídas por parlamentares de partidos e visões ideológicas distintas, atuam como grupo de pressão no interior do Parlamento, em geral, como forma de unir forças em favor das propostas, reivindicações e pleitos de determinados setores da economia, de movimentos sociais, trabalhadores, servidores públicos ou de valores éticos e morais. (DIAP, 2010, p.35)

Ainda de acordo com o DIAP, a bancada sindical tem a

função principal de dar sustentação e fazer a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores, aposentados e servidores públicos no Congresso Nacional, além de intermediar demandas e mediar conflitos entre esses e o governo e/ou empregadores. (DIAP, 2014, p.95)

As bancadas informais, de acordo com o DIAP (2014), promovem causas, ideias e interesses que não conseguem ser contemplados somente pela atuação dos partidos políticos. Segundo a instituição, essas as bancadas buscam influenciar decisões no Congresso Nacional a favor das pautas que defendem. A associação do parlamentar com a bancada é suprapartidária e, na última “Radiografia do Congresso Nacional” (DIAP, 2014), a projeção da entidade sobre a 55ª legislatura foi que as bancadas ganhariam cada vez mais importância por causa do aumento do número de partidos, o que representaria maior dificuldade de organização de interesses entre os últimos. Caberia às bancadas, então, o papel de articular interesses difusos entre vários partidos. Além da sindical, outras bancadas conhecidas no Congresso são as: ruralista, empresarial, sindical, evangélica, de policiais/segurança pública e de áreas temáticas como saúde e educação.

No caso da bancada sindical, o DIAP (2010, 2014) a classifica como uma bancada cuja principal função é defender direitos e interesses trabalhistas, sindicais, previdenciários e dos servidores públicos. A entidade cita que essa bancada tem como temas prioritários a manutenção da política de salário mínimo e a redução da jornada de trabalho. A sua atuação, vai além de somente formular proposições e frear as que retiram direitos dos trabalhadores, pois cabe à ela a mediação de conflitos entre os grupos representados perante o Governo e/ou empresários. De acordo com o órgão,

integram a bancada sindical, para efeito deste levantamento, **os deputados e senadores que tiveram militância ou mandato sindical e possuem fortes ligações com suas categorias de origem.** Não foram considerados como sindicalistas, os profissionais que prestam serviços aos sindicatos, como jornalistas e professores, assim como não integram a bancada os parlamentares com origem nos movimentos popular e estudantil, embora mantenham uma estreita relação com o movimento sindical. (DIAP, 2002, p.22, negrito nosso)

A livre associação às bancadas informais e a sua atuação já identificada pelo menos desde a 51ª legislatura pelo DIAP representam que há interesses que orientam os trabalhos dos parlamentares, mas que não necessariamente são influenciados pelo jogo interno do processo decisório. Aqui, se considera que a vinculação a uma bancada informal é mais influenciada pelo perfil do parlamentar, pelo sindicato que o elegeu a deputado, pela sua profissão, pelo setor empresarial ao qual se vincula do que pelo partido ao qual está filiado. Uma exceção, por exemplo, fica por conta do Partido dos Trabalhadores (PT) devido à sua origem sindical, e, como será observado, nem todos os seus membros integram a bancada sindical.

Os dados coletados para determinar as associações de deputados com bancadas informais foram extraídos dos documentos elaborados pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014), conhecido órgão de assessoria parlamentar dos sindicatos no Brasil. Segundo a entidade, desde 1990, são publicados estudos em formatos de boletins e livros analisando o processo eleitoral e as novas legislaturas. Nesses estudos, há uma seção especial para as “bancadas informais”, na qual a própria entidade classifica a sua percepção sobre o perfil dos parlamentares. Para a organização da base de dados, foram extraídas do Portal do DIAP os estudos divulgados entre a 50ª e a 56ª legislatura. Os dados referentes à 56ª legislatura foram excluídos da base, pois não interessam a esta dissertação. Por outro lado, o documento referente a 50ª legislatura não tratava ainda de bancadas informais. Como alternativa para essa legislatura foram considerados tanto os parlamentares assinalados como “reeleitos” nos estudos sobre a 51ª legislatura (DIAP, 1998) quanto os deputados listados em um relatório de pesquisa de Pini (1995) sobre a bancada sindicalista na Câmara dos Deputados.

Em relação aos deputados ex-servidores públicos, a base de dados foi a mesma empregada nos estudos de Codato, Ferreira, Costa (2015) e Ferreira, Lemos e Sirino (2015)²⁵. Esta base contém o perfil social e político dos deputados federais com origem no serviço público eleitos entre 1982 e 2010. As pesquisas usam o termo “funcionalismo público”, ao invés de “serviço público”, mas mencionam o termo “servidor público” ao longo dos textos. A base de

²⁵ Base de dados gentilmente cedida via e-mail por Ana Paula Lopes Ferreira.

dados foi construída a partir do Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC - FGV) e complementada pelos Repertórios Biográficos dos Deputados Brasileiros disponibilizados pela Câmara dos Deputados. Para a última legislatura (55^a) foram considerados somente os deputados reeleitos, pois os dados originais não constavam esses anos.

Com estes dados são possíveis comparações entre deputados ex-sindicalistas, ex-servidores públicos, a interseção dos dois grupos e a união dos primeiros. Nos casos analisados, a variável de interesse sempre foi colocada como “1” e os demais deputados como “0”.

b) Ideologia partidária

Trabalhar com a ideologia dos partidos no Brasil representa a tomada de uma decisão desafiadora para o pesquisador. Primeiro porque o país possui um sistema partidário com um grande número de partidos nominais²⁶ (aqueles com registro no Tribunal Superior Eleitoral - TSE). E, embora este dado possa ser temporizado, o número efetivo de partidos²⁷ (NEP) também é elevado, comparado às democracias mais avançadas. Segundo porque os índices de identificação partidária que caracterizam a lealdade política entre eleitorado e partidos são relativamente baixos. Em um sistema onde criar e dissolver partidos são tarefas consideradas fáceis, o caso a caso acaba revelando que o surgimento de alguns partidos respondeu mais a circunstâncias eleitorais do que ideológicas, como nos casos do PROS e PSD. O desenvolvimento de musculatura e o crescimento de outras legendas, por sua vez, estão mais relacionados à distribuição de cargos do que a fidelização de parcelas do eleitorado (CORDATO, BERLATTO, BOLOGNESI, 2018). Por fim, como terceira e última justificativa, tem-se que a composição de coalizões amplas e heterogêneas para governar no Brasil. Estes são desafios para o pesquisador na medida em que dificultam a investigação das motivações do comportamento parlamentar. Melo (2010) e Melo e Câmara (2012) argumentam, entretanto, que as eleições presidenciais são o “ponto de amarração” do sistema político no Brasil, sendo possível distinguir três blocos no espectro político-ideológico: um que se posiciona como centro-direita (PSDB, DEM e PPS), um que se posiciona como centro-esquerda (PT, PCdoB, PSB e PDT) e um que se move estrategicamente conforme o governo da ocasião (PMDB, PP, PTB, PR).

²⁶ Na data desta pesquisa, estão registrados 33 (trinta e três) partidos no TSE: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>

²⁷ Quando o número é comparado à proporção de cadeiras ou de votos que o partido obtém em uma eleição.

Ademais, a dinâmica do sistema partidário traz dificuldades metodológicas à definição da ideologia dos partidos, e a criação recente de pequenos partidos de direita coloca mais lenha nesse debate. As diferenças metodológicas apresentadas por Zucco Jr. (2011), Tarouco e Madeira (2013) e Codato, Berlatto e Bolognesi (2018) sinalizam esta assertiva. Haja vista que o objetivo deste trabalho não é fazer um debate acerca disso, cabe aqui esclarecer que qualquer decisão metodológica enfrentará ponderações.

O critério utilizado por esta pesquisa para a definição do posicionamento dos partidos políticos brasileiros no espectro ideológico segue o que foi empregado por Codato, Ferreira, Costa (2015) e Codato, Berlatto e Bolognesi (2018). No Apêndice C, é apresentado um quadro com 48 partidos e suas respectivas classificações em espectros ideológicos: direita, centro e esquerda. Nesta variável categórica foi considerada estes três espectros. Destaca-se que, nas votações que fazem parte da amostra da dissertação, foram identificados votos nominais de parlamentares pertencentes a 41 partidos diferentes ao longo dos 24 anos compreendidos pela pesquisa.

c) Governismo

Esta variável considerou a participação do partido do parlamentar na coalizão de governo. Entre 1995 a 2018, foram identificadas 15 diferentes coalizões de governo. O número de coalizões é maior do que os Governos do período, pois a saída ou entrada de partidos em uma coalizão alteram a sua composição e as pesquisas consideram estas alterações como um novo dado. Ou seja, uma nova coalizão. Todas elas estão sumarizadas no Apêndice D. As fontes usadas para esta organização foram secundárias. Para os Governos FHC I, FHC II, Lula I e Lula II, foi utilizada como referência a tese de Freitas (2013), que construiu um quadro das coalizões com base no “Banco de Dados Legislativos do CEBRAP”. Para os Governos Dilma I e Dilma II, a fonte foi Ribeiro, Vizoná e Cassota (2016). Ressalta-se que o Governo Dilma II traz consigo certa dificuldade analítica, pois partidos que fizeram parte da composição ministerial foram bem menos coesos em relação à posição do Governo na Câmara dos Deputados, mesmo ocupando pastas ministeriais. Partidos como o PP, o PTB, o PMDB, o PSD e até o PDT tiveram quedas expressivas de apoio legislativo, quando comparados os dois governos de Dilma Rousseff. Para o Governo Temer, a fonte tomada como referência foi Feliú (2018).

A partir dos dados mencionados, foi construída uma variável categórica: Não Governista (0) e Governista (1). O termo “Não Governista” foi empregado em função de existirem partidos considerados independentes - no trabalho de Ribeiro, Vizoná e Cassota

(2016), há uma referência a partidos que deram “apoio condicionado”, sendo todos estes considerados “Não Governistas”.

d) Variáveis de controle

As variáveis de controle consideradas, principalmente nos modelos de regressão logística foram:

- a) o percentual de discordância nas votações;
- b) o tipo de quórum para aprovação de uma votação;
- c) o decurso do governo (dias de governo); e
- d) as emendas parlamentares.

O percentual de discordância foi considerado, pois os próprios estudos sobre comportamento legislativo, principalmente os que mensuram disciplina e coesão fazem um recorte de votações que tiveram um certo nível de dissenso, entendendo que só é possível aferir o comportamento do parlamentar quando a situação é realmente conflituosa. Então, além de ter utilizado bases de dados com recortes de votações acima de 10% e 25% de discordância, também foi considerado o dissenso como variável independente de controle. Esta é uma variável numérica de varia de 0 a 50, da ausência de dissenso a cisão completa no Plenário.

O tipo de quórum foi introduzido como controle por causa da característica das votações que exigem maioria qualificada, consideradas mais conflituosas e com mais barreiras à aprovação devido ao quórum, número de sessões e turnos de votação. Incluem-se somente as PECs neste tipo de quórum. Embora reconheça que as votações para Projetos de Lei Complementar (PLP) exijam maioria absoluta, o número de PLPs nos bancos de dados desta dissertação é muito reduzido. Por isto, foi criada uma variável categórica “1” para maioria qualificada e “0” para não qualificada.

O decurso do mandato foi empregado por Amorim Neto (2000) e Amorim Neto e Santos (2001) como uma variável independente para explicar a disciplina legislativa dos partidos. Nos modelos construídos a variável obteve significância estatística e indicou que a disciplina dos partidos caiu ao longo do decurso do mandato presidencial. A equação aqui será construída de uma forma diferente dos autores citados: $\text{Decurso (Dias de Governo)} = \text{Data da votação} - \text{Data constitucional de início do Governo}$. A variável é numérica.

A última variável de controle, “Emendas parlamentares”, é empregada em diversos estudos que analisam o comportamento parlamentar. Ao longo do primeiro capítulo foram citados vários trabalhos como, por exemplo: dois modelos de Ames (2003), Alston e Mueller

(2006), Pereira e Mueller (2002, 2003, 2004), Pereira e Orellana (2009), Raile, Pereira e Power (2011). Ou seja, é uma variável com densa discussão sobre o impacto no voto dos deputados. E, logicamente, aqui foi incluída em alguns modelos, a partir dos dados encontrados.

3.3 Base de dados: as votações nominais

As votações nominais recebem algumas críticas enquanto fonte de dados em pesquisas, em especial, que analisam a disciplina partidária. Neiva (2011) sintetiza as críticas em quatro principais. A primeira diz sobre um viés de seleção dessas votações por focarem atenção somente aquelas que tiveram votação aberta, em detrimento das votações simbólicas. Outra crítica sugere que a convergência nas votações é mais resultado da similaridade e convergência de interesses em Plenário do que da atitude disciplinada em relação à orientação da liderança do partido. O terceiro apontamento pondera que, ao se considerar somente as votações nominais, são descartadas situações de “não decisão” e “reação antecipada” que são episódios onde o Executivo deixa de enviar uma proposição por risco de derrota. A quarta e última crítica se resume na ausência de um referencial que dê respaldo à afirmação de que os índices de disciplina no Congresso Nacional são elevados. Esta última avaliação já foi mencionada, inclusive, no primeiro capítulo (AMES, 2003; MAINWARING; PÉREZ LIÑAN, 1998).

Ressalvadas todas as críticas, as votações nominais fazem parte do universo de análise deste estudo. Os dados foram obtidos através do pacote “*congressbr*”, por meio da extração de informações das 268 proposições que produziram efeitos legais, conforme apresentado no capítulo anterior. Em Plenário, diversos tipos de procedimentos são colocados em votação. Estes procedimentos se dividem em tentativas de se obstruir, dar celeridade (“*fast track*”) e nas substantivas que são as votações de conteúdos das matérias, de fato. Conforme Tabela 9 a seguir, a maior parte (58%) representa votações de procedimentos de obstrução, com ênfase para os Destaques de Votação em Separado (DVS) e os Requerimentos de Retirada de Pauta (RET). Outros dois procedimentos principais são considerados substantivos: as votações das proposições, de fato, e as emendas aglutinativas.

Tabela 9 - Tipos de procedimento que foram matérias de votação nominal, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados

Procedimento	n°	%
Fast track		
Requerimento de preferência de votação	13	3,4%
Requerimento de encerramento de discussão e encaminhamento	9	2,3%

	Requerimento de urgência	9	2,3%
	Efeito suspensivo	4	1,0%
	Requerimento de dispensa de interstício	2	0,5%
	Requerimento de votação em globo dos destaques	2	0,5%
	Requerimento de inversão de pauta	1	0,3%
Obstrução			
	Votação de DVS	128	33,2%
	Requerimento de retirada de pauta	55	14,2%
	Requerimento de adiamento da votação ou discussão	17	4,4%
	Votação de destaque	16	4,1%
	Requerimento de prorrogação de sessão	5	1,3%
	Recurso contra o parecer	1	0,3%
	Requerimento de prazo	1	0,3%
	Requerimento de votação por partes	1	0,3%
Sem indicação			
	Sem indicação	2	0,5%
Substantiva			
	Votação de emenda aglutinativa	57	14,8%
	Votação de proposição	29	7,5%
	Votação de substitutivo	14	3,6%
	Votação de emenda	8	2,1%
	Votação de parecer	7	1,8%
	Votação de redação	5	1,3%
Total		386	100,0%

Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Câmara dos Deputados e em Hiroi e Rennó (2014b)

Foram identificadas 386 votações nominais de 83 proposições legislativas, outras 185 proposições (69%) não tiveram votações nominais. Outra observação consta que a votação simbólica é o processo mais comum na agenda dos servidores públicos federais, enquanto a nominal se concentra em 3 (três) proposições. As PECs 33/1995 (104), 173/1995 (60) e 40/2003 (22) totalizam 186 votações nominais, representando quase a metade de todas as votações. As PECs 33/1995 e 40/2003 foram proposições relacionadas às alterações nas regras previdenciárias e a PEC 173/1995 se transformou na Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida pelas alterações promovidas no capítulo sobre a administração pública.

A Tabela 10 mostra que a maior parte das 83 proposições com votações identificadas são medidas provisórias e projetos de lei. Entretanto, das 386 votações identificadas, 55,2% (213) são relativas às PECs. As demais votações se dividem em: 30,6% (119) de MPVs, 14,0% (54) de PL e somente 2 votações do PLP 124/2015.

Tabela 10 - Identificação da ocorrência de votações nominais por tipo de proposição, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados

Tipo de proposição	Sim		Não		Total	
	n°	(%)	n°	(%)	n°	(%)
MPV	46	36,2%	81	63,8%	127	100,0%
PEC	11	100,0%	-	-	11	100,0%
PL	25	19,5%	103	80,5%	128	100,0%
PLP ¹	1	50,0%	1	50,0%	2	100,0%
Total	83	31,0%	185	69,0%	268	100,0%

Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Câmara dos Deputados

Uma decisão comum nos estudos sobre disciplina ou coesão partidárias diz respeito à seleção das votações. Há um entendimento na literatura de que para se poder concluir sobre a “disciplina”, é necessário que haja um mínimo de discordância dentro do Plenário. Se há consenso na votação entre todos os partidos e parlamentares, a compreensão sobre a disciplina ficaria prejudicada. O argumento é que partidos mais indisciplinados podem parecer coesos em votações consensuais, mas só apresentam verdadeiramente a sua indisciplinada em temas que dividem o Parlamento. Mainwaring e Pérez Liñan (1998) consideram “votações polêmicas” aquelas em que, pelo menos, 25% dos parlamentares votam contra a proposta vencedora. Já Figueiredo e Limongi (2001) fazem dois filtros: primeiro excluem da amostra as votações em que os sete grandes partidos do período analisado (PDS, PFL, PTB, PMDB, PSDB, PDT e PT) votaram de forma semelhante e, depois, ainda retiram da amostra as votações em que houve consenso acima de 90%. Ou seja, consideram votações com dissenso acima de 10%.

Um outro filtro aplicado às votações nominais é o quórum para deliberação. O Art. 47 da Constituição e os Arts. 83 e 183 do RICD determinam que o quórum mínimo para a deliberação de proposições no Plenário da Câmara é da maioria absoluta dos deputados. Neste caso, só é possível levar em conta deliberações que tiverem, pelo menos, 257 votos. Esta situação pode ocorrer tanto pela ausência dos parlamentares nas sessões quanto pelo mecanismo de “obstrução” (RICD, Art. 82, §6º), quando a bancada orienta seus membros a não votarem determinada matéria, dificultando a possibilidade de quórum. A Tabela a seguir sumariza estes números:

Tabela 11 - Votações nominais por quórum e critérios de seleção, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados

Quórum	Critério Mainwaring e Pérez Liñan (1998)			Critério Figueiredo e Limongi (2001)		
	Consensuais	"Polêmicas"	Total	Unânicos	Não-Unânicos	Total
Abaixo da maioria absoluta	45	6	51	29	22	51

Acima da maioria absoluta	152	183	335	97	238	335
Total	197	189	386	126	260	386

Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Câmara dos Deputados, Mainwaring e Pérez Liñan (1998) e Figueiredo e Limongi (2001)

Ao cruzar o quórum com os critérios de análise de votações nominais empregados por Mainwaring e Pérez Liñan (1998) e Figueiredo e Limongi (2001), é possível identificar uma diferença de 55 votações nominais dos últimos para os primeiros autores. Não é preciso descartar um dos critérios de corte sem antes testá-los nas próximas seções. Ao longo da descrição dos dados e nos modelos de regressão logística esta será uma referência de comparação importante.

3.4 Resultados: “Teste das hipóteses”

Na análise estatística descritiva, fazer perguntas aos dados antes de extrair tabelas e gráficos é fundamental para não se perder na quantidade de possibilidades exploratórias que as bases de dados proporcionam. Nas próximas três seções, há um caminho lógico de análise: no início, retoma-se o entendimento sobre cada variável independente na sua seção específica; depois, será descrito como este grupo se comportou (favorável ou desfavorável) em relação aos interesses dos servidores federais no período total (1995 a 2018), por legislatura, coalizões (para um caso) e por votação; as seções terminam com algumas breves explicações para o comportamento encontrado. Na quarta seção, segue uma apresentação dos efeitos das variáveis independentes em 9 (nove) modelos de regressão logística multivariada.

3.4.1 Ex-sindicalistas ou ex-servidores públicos: o efeito do “currículo” dos deputados

Embora sejam tratados na Hipótese 1 como uma única variável, ex-servidores públicos e ex-sindicalistas são tratados nesta seção tanto de forma conjunta quanto separados, haja vista que alguns parlamentares se encaixam em ambos os perfis. Este tratamento vai possibilitar encontrar diferenças e similaridades no comportamento desses grupos.

A Tabela 12 mostra resultados encontrados para esses grupos organizados que nos possibilita observar grupos separados (A e B), grupos com interseção ($C = A \cap B$) e grupos unidos em uma mesma categoria ($D = (A \cup B) - C$). Durante as análises, foi criada a categoria “Outros”, que são os parlamentares que não têm no currículo a atuação sindical e também nunca trabalharam como servidores públicos. A categoria “D” corresponde a 15,84% dos mandatos

de 1995 a 2018. Como no Congresso há a possibilidade da efetivação de licenças, cassações e renúncias durante o mandato, foi identificado um número maior de deputados votantes do que as 513 cadeiras habituais no Congresso. A 51ª legislatura chegou ao maior valor da série, com 790 parlamentares diferentes com votação registrada. Se considerarmos no denominador as 513 cadeiras, essa porcentagem sobe para quase 20%.

Tabela 12 - Distribuição dos parlamentares ex-sindicalistas e ex-servidores públicos por legislatura, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados

Legislatura	A	B	C = (A ∩ B)	D = (A ∪ B) - C	Total de deputados com votações registradas
	Ex-sindicalista	Ex-servidor	Ex-sindicalista e ex-servidor	Ex-sindicalista ou ex-servidor	
50	38	56	10	84	618
51	45	81	20	106	790
52	59	84	23	120	605
53	59	78	24	113	597
54	70	57	17	110	630
55*	52	27	7	72	579
Total	323	383	101	605	3819

Elaboração própria a partir de dados de Codato, Ferreira e Costa (2015), DIAP (1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014) e Pini (1995). Algumas correções de nomes, partidos e códigos foram feitas com base nos links de biografia dos parlamentares no Portal do Congresso.

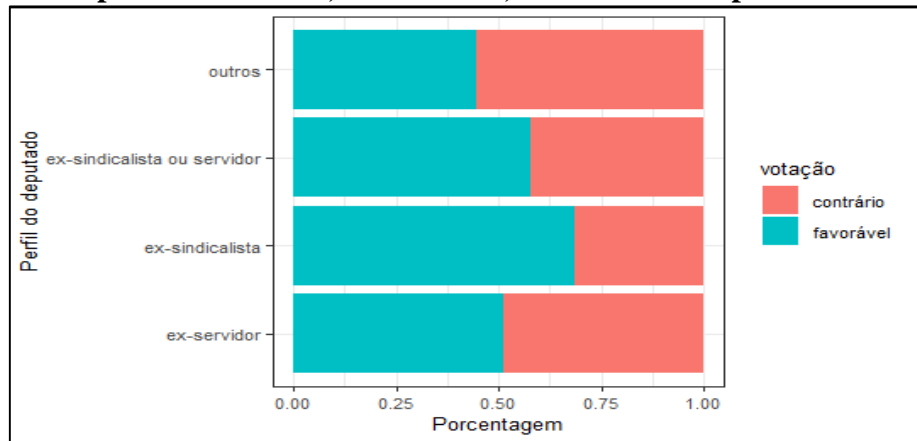
* Para complementar a ausência na base de dados, para a 55ª legislatura foram considerados como ex-servidores os deputados da 54ª reeleitos

¹ Os deputados federais Agostinho Valente eleito para a 50ª legislatura e Paulo Tadeu eleito para a 54ª não chegaram a ter votações registradas no período estudado. Sobre o primeiro não há registro no site da Câmara sobre o motivo dessa ausência. Em relação ao dep. Paulo Tadeu há registro de uma licença para ser Secretário de Estado e uma renúncia para assumir o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do DF.

² Na 54ª legislatura (2011-2015), o deputado João Dado (PDT-SP) foi incluído na lista, pois nas legislaturas anteriores ele também constava como "sindicalista".

Quando se analisa as legislaturas, o percentual do grupo D (ex-sindicalistas mais ex-servidores públicos) é mais alto nas 52ª, 53ª e 54ª legislaturas, que coincidem, respectivamente, com os governos Lula I, Lula II e Dilma I. Houve um aumento dos ex-sindicalistas e redução dos ex-servidores nessas 3 legislaturas mencionadas. DIAP (2010) justifica que o crescimento dos sindicalistas foi impulsionado pelas campanhas presidenciais. Outro fator novo durante esse período de aumento foi a eleição do líder da Força Sindical, Paulinho da Força. O deputado foi eleito para a 53ª legislatura (2007-2011) pelo PDT-SP e, hoje, é o presidente nacional e principal líder do Solidariedade. Assim, a base cutista manteve maioria, mas passou a dividir espaço com outra central sindical.

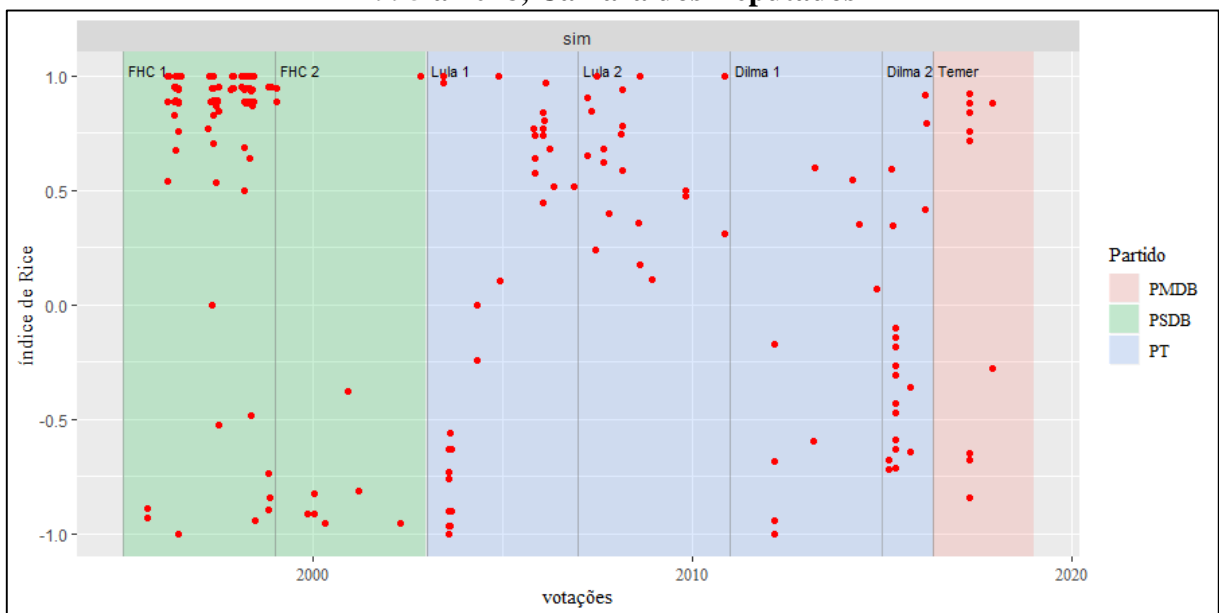
Gráfico 1 - Porcentagem de votação dos deputados ex-sindicalistas, ex-servidores públicos e outros, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados



Elaborado pelo autor a partir de dados do Portal da Câmara dos Deputados obtidos pelo pacote “congressbr” (MCDONNELL; JARDIM; FREIRE, 2017, 2019)

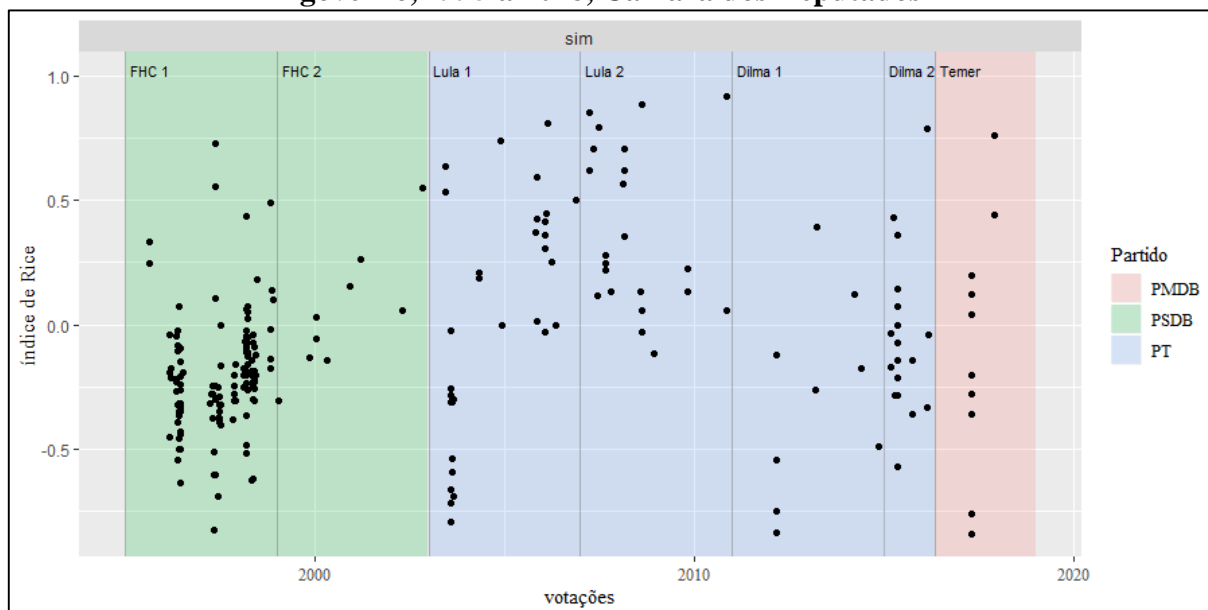
Sobre o comportamento pró ou contra os servidores públicos, no total, os ex-sindicalistas compõem o grupo mais favorável aos servidores, com 68,47% de votos favoráveis ante 31,53% contrários. Este comportamento exerce influência quando se observa os grupos de ex-servidores públicos e a união de ambos. Num contexto geral, os sindicalistas contribuem para deslocar a porcentagem de votos favoráveis para cima, haja vista que os ex-servidores têm um comportamento bem pareado de votos contra e a favor. Os votos dos demais deputados (“Outros”) é ligeiramente desfavorável aos servidores no cômputo total, 55,33% ante 44,67%.

Gráfico 2 - Distribuição do Índice de Rice por votação dos ex-sindicalistas e por governo, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados



Elaborado pelo autor a partir de dados do Portal da Câmara dos Deputados obtidos pelo pacote “congressbr” (MCDONNELL; JARDIM; FREIRE, 2017, 2019)

Gráfico 3 - Distribuição do Índice de Rice por votação dos ex-servidores públicos e por governo, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados



Elaborado pelo autor a partir de dados do Portal da Câmara dos Deputados obtidos pelo pacote “congressbr” (MCDONNELL; JARDIM; FREIRE, 2017, 2019)

Tomando o Índice de Rice como base para verificar o viés do comportamento, os pontos acima de zero significam posicionamento favorável, enquanto os abaixo de zero, desfavorável. Tratamos da coesão e não disciplina, pois não há um líder da bancada sindical que responda formalmente. Pelo menos nos dados pesquisados, não foi possível identificar se há uma liderança da bancada e qual é a sua dinâmica de funcionamento. Então, a subtração (porcentagem de votos favoráveis menos os votos contrários) resultou em taxas de Índice de Rice com dois sinais de operação: positivo, quando houve coesão à favor dos servidores, e negativo, se desfavorável. Caso o grupo tenha votado de forma cindida, 50/50%, o Índice corresponde a 0 (zero).

A diferença no comportamento dos ex-servidores públicos e ex-sindicalistas fica marcada pela 50ª legislatura (governo FHC I), onde se observou uma configuração completamente diferente. Esta legislatura tem peso para o conjunto dos dados, pois nela aconteceu o maior número de votações e, portanto, de votos. E boa parte dessas votações se refere à tramitação das Emendas Constitucionais nºs 19 (PEC 173/1995) e 20 (PEC 33/1995). Nos Governos Lula I e II, Dilma I e II, o comportamento é aproximado e num viés semelhante. E volta a se a diferenciar mais no Governo Temer. Observe que a distribuição do Rice dos ex-sindicalistas está, na maioria das vezes, mais próxima aos extremos do que quando se compara com os deputados ex-servidores públicos.

Uma das explicações para a diferença observada pode se relacionar à configuração dos partidos dos deputados ex-sindicalistas comparado aos ex-servidores públicos. Os primeiros têm participação importante do Partido dos Trabalhadores (PT). Enquanto os votos dos últimos se dividem, principalmente, entre PT, PMDB, PSDB e PFL, o PT sozinho representa perto de 75% dos votos dados por parlamentares ex-sindicalistas. A documentada disciplina do PT nos estudos baseados em votações nominais contribuem para também explicar a diferença na coesão entre os grupos. Ao observar os dois grupos juntos (ex-sindicalistas mais ex-servidores), o PT ainda tem uma participação percentual majoritária nos votos dados, mas menor do que quando se observa os ex-sindicalistas separadamente.

Tabela 13 - Composição dos votos dos ex-sindicalistas, ex-servidores por partidos, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados

Partido	Acima de 10%				Acima de 25%			
	Não sindicalista	Ex-Sindicalista	Não Servidor	Ex-Servidor	Não sindicalista	Ex-Sindicalista	Não Servidor	Ex-Servidor
PT	5,72	75,01	11,03	22,36	5,51	75,84	10,83	22,14
PCdoB	1,5	7,74	2,14	1,6	1,54	7,36	2,17	1,28
PDT	4,16	4,44	4,28	3,34	4,25	4,37	4,39	3,2
PSDB	16,29	2,87	14,63	18,32	16,7	2,93	14,99	19,27
PPS	1,71	2,06	1,75	1,69	1,62	2,03	1,66	1,62
PSOL	0,18	1,72	0,17	1,64	0,17	1,57	0,16	1,51
PPB	9,1	1,24	8,82	4,48	10,02	1,41	9,72	5,02
PSB	4,08	1,24	3,82	3,76	3,9	1,24	3,65	3,75
SDD	0,51	0,73	0,53	0,5	0,52	0,74	0,55	0,48
PV	0,88	0,59	0,87	0,67	0,76	0,4	0,75	0,54
PR	2,35	0,53	2,2	1,99	1,94	0,51	1,83	1,6
PRB	0,82	0,42	0,8	0,6	0,77	0,42	0,76	0,52
PMDB	18,15	0,41	16,74	14,28	18,08	0,33	16,7	14,15
PL	2,25	0,34	2,04	2,3	2,21	0,31	2,01	2,25
PP	4,26	0,31	4,08	2,24	3,66	0,27	3,53	1,83
PSD	1,8	0,17	1,72	1,05	1,79	0,15	1,71	1,08
DEM/PFL	17,09	0,05	15,68	13,92	17,64	0,06	16,16	14,78
PTB	5,77	0,04	5,44	3,52	5,68	0	5,36	3,44
Sem Partido	0,1	0,04	0,1	0,09	0,1	0,04	0,09	0,1
PMB	0,06	0,03	0,06	0	0,05	0,03	0,06	0
Avante/PTdoB	0,14	0	0,12	0,17	0,13	0	0,11	0,15
PAN	0,01	0	0,01	0,02	0,01	0	0,01	0,02
PEN	0,08	0	0,08	0,02	0,08	0	0,08	0,02
PHS	0,25	0	0,25	0	0,23	0	0,23	0
PMN	0,29	0	0,26	0,23	0,25	0	0,24	0,16
PMR	0,02	0	0,02	0	0,02	0	0,02	0

Podemos/P TN	0,25	0	0,26	0	0,24	0	0,24	0
PPR	0,07	0	0,07	0,06	0,1	0	0,09	0,08
PRONA	0,2	0	0,2	0	0,18	0	0,18	0
PROS	0,37	0	0,37	0,03	0,39	0	0,39	0,02
PRP	0,08	0	0,08	0	0,09	0	0,09	0
PRTB	0,04	0	0,04	0	0,03	0	0,03	0
PSC	0,93	0	0,8	1,14	0,81	0	0,71	0,95
PSDC	0,04	0	0,04	0	0,05	0	0,05	0
PSL	0,2	0	0,2	0	0,2	0	0,2	0
PST	0,04	0	0,04	0,03	0,06	0	0,05	0,03
PSTU	0,06	0	0,06	0	0,08	0	0,08	0
PTC	0,09	0	0,09	0	0,08	0	0,08	0
REDE	0,06	0	0,06	0	0,05	0	0,06	0
Soma	100	100	100	100	100	100	100	100

Elaborado pelo autor a partir de dados do Portal da Câmara dos Deputados obtidos pelo pacote “*congressbr*” (MCDONNELL; JARDIM; FREIRE, 2017, 2019)

Associada à explicação partidária, há uma observação da diferença de composição ideológica dos votos. Partidos de esquerda representam 90% dos votos de ex-sindicalistas, frente aos 32,73% dos ex-servidores públicos. A divisão dos votos concedidos nesta categoria está equilibrada entre os partidos de esquerda, centro e direita. No grupo “Outros”, o centro e a direita chegam a configurar cerca de 75% dos votos. Como já mencionado, as PECs 33/1995 e 173/1995 foram muito debatidas no Congresso Nacional e figuraram entre as que têm mais votos registrados, seguidas da PEC 40/2003 e da MPV 664/2014. As quatro proposições se relacionam com a previdência social, tema polêmico e que arrasta as categorias de servidores públicos para os gabinetes do Congresso Nacional. Como consequência, o tema expressa divergências ideológicas e de posição perante o governo da ocasião.

Dadas essas questões, a influência dos partidos e da participação no governo aparecem como tópicos importantes de investigação para a compreensão do comportamento parlamentar. Os ex-sindicalistas e ex-servidores públicos têm comportamentos com padrões que se diferenciam durante as legislaturas. O primeiro grupo atua de forma mais favorável e mais coesa em relação aos servidores federais do que os próprios parlamentares que foram servidores públicos em algum momento da vida, principalmente na 50ª legislatura que tem uma importância relativa grande para os resultados. Consequentemente, esta diferença impacta ao observá-los em um só grupo. Ainda assim, diante dessas considerações, o comportamento do grupo que une congressistas ex-sindicalistas e ex-servidores é mais favorável ao funcionalismo do que os demais parlamentares.

3.4.2 A influência da ideologia dos partidos

Para esta dissertação, foi considerado o trabalho de Codato, Berlatto e Bolognesi (2018), complementado pela classificação usada por Codato, Ferreira e Costa (2015) para a classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. A lista com todas as siglas, nomes completos e ideologia consta no Apêndice C e o quadro a seguir resume as posições dos partidos nos três blocos ideológicos:

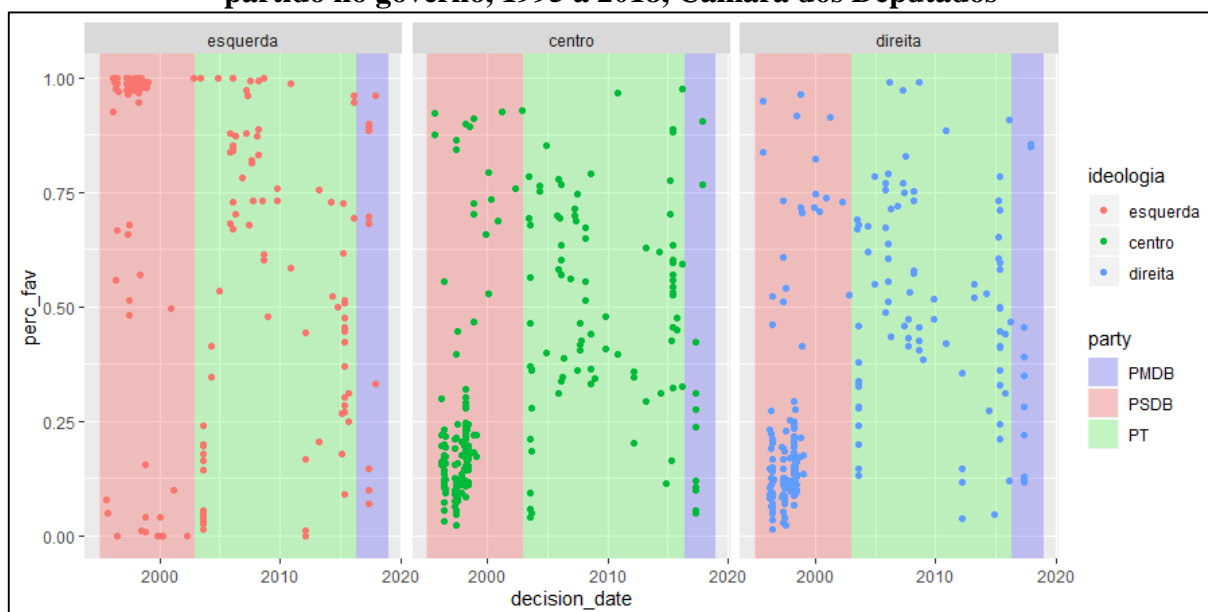
Quadro 3 - Partidos políticos brasileiros distribuídos por blocos ideológicos

Esquerda	Centro	Direita
PCB, PCdoB, PCO, PDT, PPL, PSB, PSOL, PSTU, PT	PHS, PMDB, PMN, PPS, PROS, PSDB, PV, REDE	Avante, DEM, PAN, PDS, PEN, PFL, PL, PMB, PMR, Podemos, PP, PPB, PPR, PR, PRB, PRN, PRONA, PRP, PRTB, PSC, PSD, PSDC, PSL, PSN, PST, PTB, PTC, PTdoB, PTN, PTR, SDD

Fonte: Codato, Ferreira, Costa (2015) e Codato, Berlatto e Bolognesi (2018)

A posição ideológica do bloco de esquerda comparado aos de centro e direita é marcante, principalmente nos governos do PSDB (FHC I e II). O Gráfico 4 é elucidativo ao apresentar a distribuição da porcentagem de votos favoráveis em cada votação ao longo dos governos. Durante os governos FHC, a esquerda esteve praticamente unida nas votações nominais de forma muito coesa e favorável aos servidores públicos federais. Um comportamento mais favorável da esquerda também se repete no final do governo Lula I e o Lula II por completo. Já o centro e a direita têm um comportamento diametralmente oposto nos governos do PSDB. A distribuição mostra um baixo percentual de votos favoráveis. O que quer dizer que houve um posicionamento dos partidos desses espectros mais desvantajoso aos servidores. Nos governos seguintes, a distribuição fica mais complexa de identificar um padrão. Somente no início do Governo Lula I, parece haver uma convergência geral de parlamentares de todos os espectros ideológicos num sentido desfavorável aos servidores.

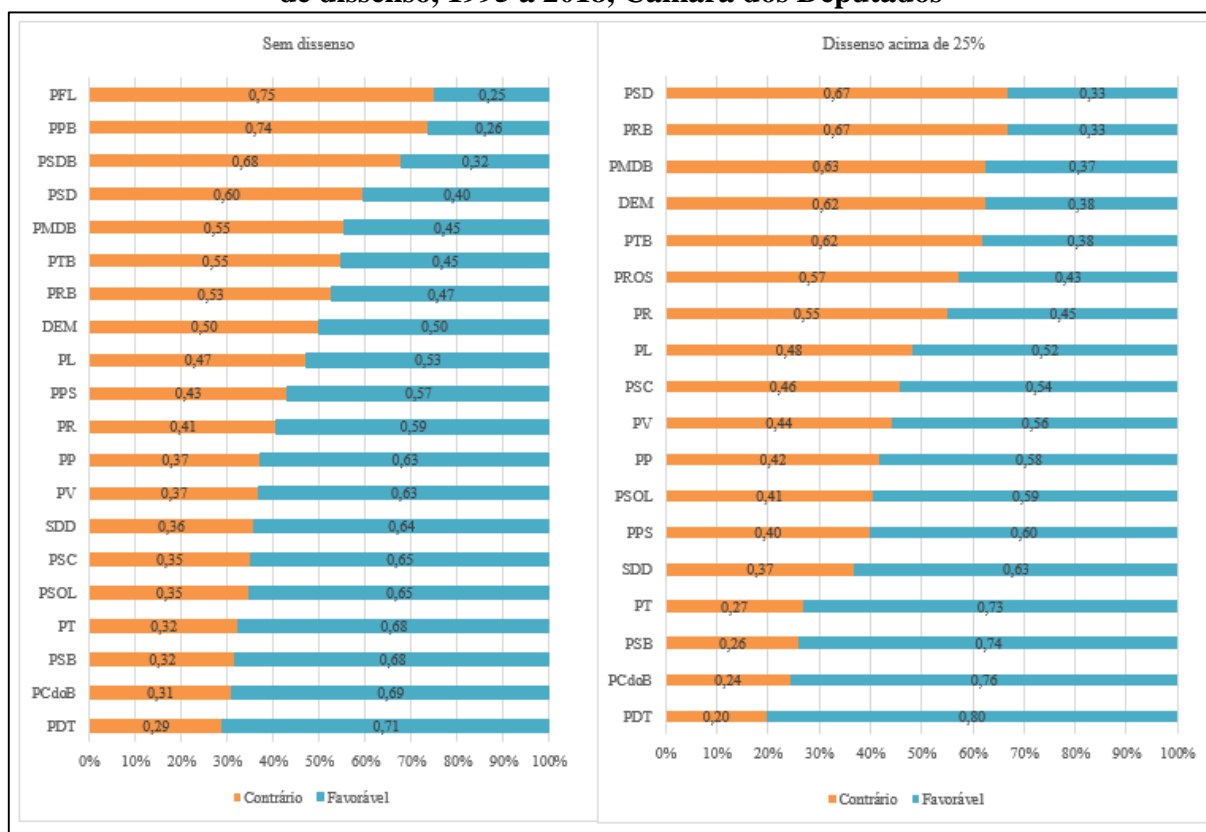
Gráfico 4 - Distribuição da porcentagem de votos favoráveis por bloco ideológico e partido no governo, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados



Elaborado pelo autor a partir de dados do Portal da Câmara dos Deputados obtidos pelo pacote “*congressbr*” (MCDONNELL; JARDIM; FREIRE, 2017, 2019)

Quando a comparação passa para os partidos, a situação se assemelha. Analisado todo o período (1995 a 2018), PDT, PCdoB, PSB, PT e PSOL, considerados de “esquerda”, são as legendas proporcionalmente mais favoráveis aos servidores. A exceção do grupo mais favorável é o Solidariedade, que tem uma relação orgânica com a Força Sindical. No outro extremo, PFL, PSDB, PPB, PSD e PRB apresentaram percentuais de votos mais desvantajosos ao funcionalismo. Quando considerada a amostra com as votações de maior dissenso, os percentuais para ambos os lados por parte destes dois grupos de partidos também se acentuam. Mesmo com as distinções de recortes nas duas amostras que geraram os gráficos, os partidos de esquerda figuram no ranking dos mais favoráveis nos 24 anos de votações nominais analisados. Nas amostras, foram considerados os partidos com mais de 500 votos no primeiro e acima de 200 no segundo.

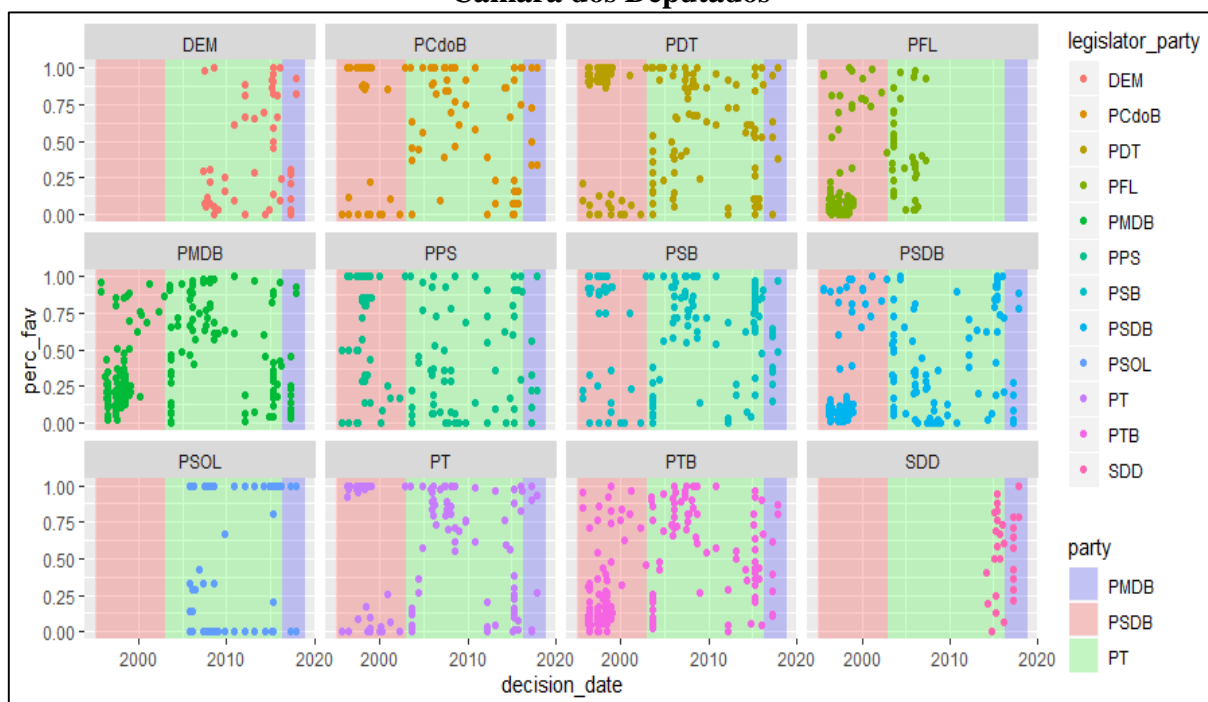
Gráfico 5 - Porcentagem de votos favoráveis e contrários dos maiores partidos por graus de dissenso, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados



Elaborado pelo autor a partir de dados do Portal da Câmara dos Deputados obtidos pelo pacote “*congressbr*” (MCDONNELL; JARDIM; FREIRE, 2017, 2019)

A mesma conclusão não pode ser feita ao analisar o comportamento dos partidos em cada legislatura. A atuação mais coesa e viesada, conforme parágrafos anteriores, aparece somente na primeira legislatura analisada (50^a, Governo FHC-I) para esquerda, direita e centro. Na legislatura seguinte, 51^a (Governo FHC-II), o viés muda de sentido com a maioria dos partidos de centro e direita favoráveis aos servidores federais e os de esquerda votando de forma desvantajosa. A coesão, calculada sob um Rice Médio, é baixa comparada ao período anterior. As 53^a e 54^a legislaturas sugerem o efeito associado de outros fatores que não as convicções dos partidos, pois poucas legendas apresentam Rice Médio num viés diferente dos demais. Na 53^a legislatura (Governo Lula-II), por exemplo, somente PSDB, PPS, DEM e PSOL comportaram-se de forma favorável, podendo indicar um efeito dos blocos majoritários defendido por Melo e Câmara (2012), agregando o PSOL que surgiu como dissidência do PT. Na legislatura seguinte, Governo Dilma-I, é residual o Rice Médio favorável de PSOL e PDT. Com poucas votações (apenas 9), esta legislatura ficou marcada pela reforma previdenciária que criou o Funpresp, situação em que os próprios sindicalistas votaram de maneira desfavorável às categorias de servidores federais (JARD DA SILVA, 2016, 2018).

Gráfico 6 - Distribuição da porcentagem de votos favoráveis por partido, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados



Elaborado pelo autor a partir de dados do Portal da Câmara dos Deputados obtidos pelo pacote “*congressbr*” (MCDONNELL; JARDIM; FREIRE, 2017, 2019)

Voltando ao ponto citado do conteúdo da proposição, e tendo a noção de que as votações nominais são um recurso mais atípico do que comum no Congresso Nacional, é possível elaborar que somente divergências mais acentuadas chegam ao Plenário. No caso das PECs e PLPs, o dissenso é possível de ser capturado pelo excesso de emendas aprovadas ao projeto, votações realizadas e, é claro, através da discordância do voto nominal. Entretanto, proposições importantes tramitaram em cada uma das legislaturas e a posição do partido naquelas circunstâncias exerce peso definidor sobre o comportamento do partido na respectiva legislatura inteira. Observe os casos das 50^a (FHC-I), 52^a (Lula-I) e 54^a (Dilma-I) legislaturas. As proposições desvantajosas aos servidores públicos federais foram encaminhadas pelo próprio Poder Executivo. Com isto, outros mecanismos de indução do comportamento entram na equação para explicar como votaram os deputados. Observe que a 53^a legislatura (Lula-II), onde só foram votadas proposições vantajosas aos servidores, o comportamento é marcadamente favorável e coeso.

Desde 1995, todos os partidos que ocuparam a cadeira presidencial propuseram remédios amargos para problemas fiscais que culminaram em desvantagens aos servidores públicos federais. Então, deste ponto de vista, não é possível falar que PT, PSDB ou PMDB foram benevolentes com os servidores. A organicidade de alguns sindicatos de servidores com

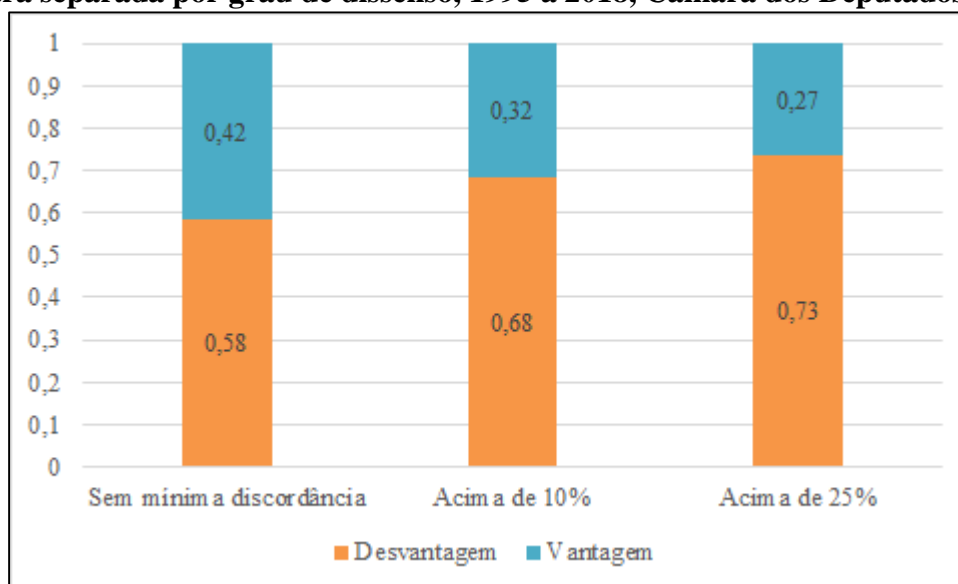
centrais e partidos parece confirmar o que Jard da Silva (2016, 2018) escreve sobre os partidos de esquerda. Pode existir o constrangimento em relação aos sindicatos, mas a orientação do partido no Congresso prevalece. Então, mesmo o PT quando esteve no Governo, e apesar da sua imbricada relação com a CUT, votou de forma desvantajosa aos servidores federais em votações nominais em determinados períodos. O mesmo vale para o PCdoB, fiel parceiro de coalizão do PT, para o qual as conexões orgânicas com a CTB também não garantiram que o partido se opusesse às reformas colocadas na agenda pelo Partido dos Trabalhadores.

3.4.3 O efeito da participação no Governo

As coalizões de Governo em que se separam governistas e não governistas constam no Apêndice D desta dissertação. Pela ausência de dados sobre os partidos independentes em todas as fontes pesquisadas, optou-se pela construção de uma variável *dummy* que assume dois valores (0 e 1), conforme explicado na seção reservada às variáveis independentes. Exceto Ribeiro, Vizoná e Cassota (2016), que trabalham com as categorias “apoio”, “apoio condicionado” e “oposição”, nos demais artigos só foi possível localizar as diferentes coalizões de governo em FHC e Lula (FREITAS, 2013) ou a díade governo *versus* oposição no período de Michel Temer (FELIÚ, 2018).

O comportamento dos parlamentares que fazem parte de partidos da base de governo (“governistas”), visto de forma geral, foi contrário aos interesses dos servidores federais. Os não governistas, de maneira oposta, apresentam uma proporção de votos mais favorável. Ao analisar 3 bancos de dados com critérios de seleção diferentes em relação à taxa discordância das votações (qualquer nível, acima de 10% e acima de 25%), cada vez mais as votações desvantajosas representam parcelas maiores nos bancos de dados, conforme Gráfico a seguir.

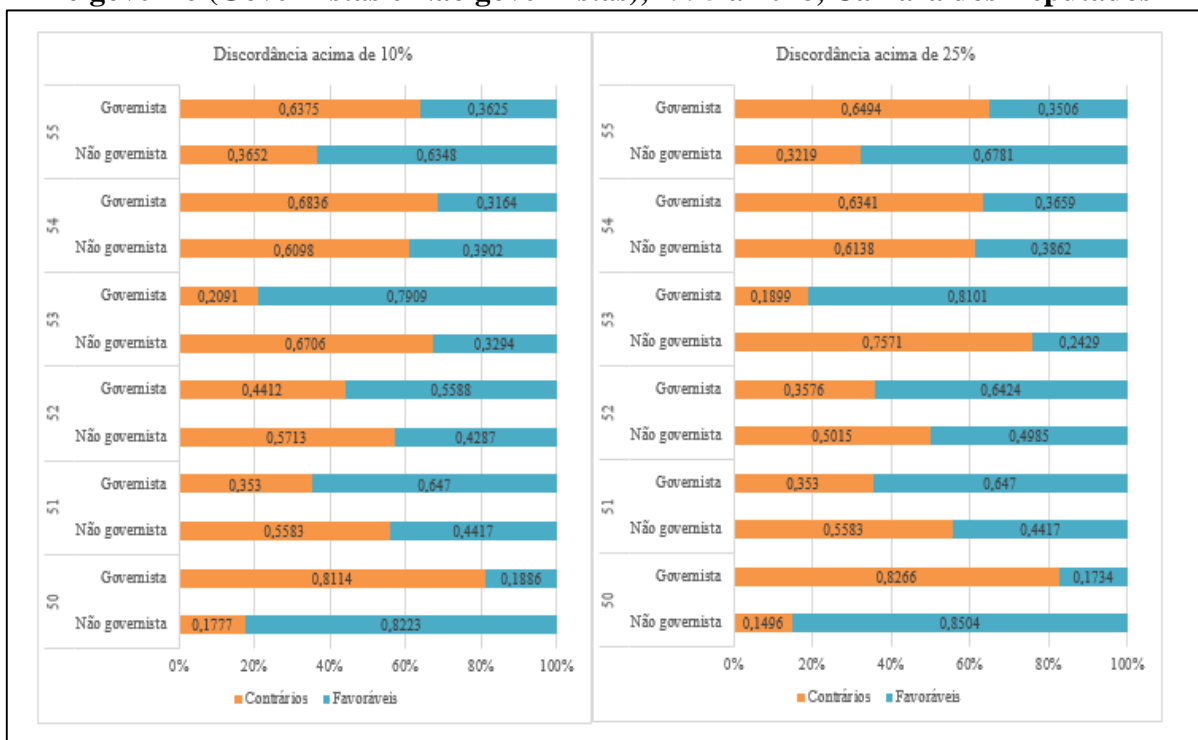
Gráfico 7 - Percentual das votações por viés de vantagem ou desvantagem em cada amostra separada por grau de dissenso, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados



Elaborado pelo autor a partir de dados do Portal da Câmara dos Deputados obtidos pelo pacote “*congressbr*” (MCDONNELL; JARDIM; FREIRE, 2017, 2019)

Seccionando as votações por legislaturas, vê-se que o comportamento de Governistas contra os servidores e dos Não governistas à favor se acentuam na medida em que se contrastam os dados nas duas bases com níveis distintos de discordância. A gradação deste perfil de comportamento acentuado é até mais visível nos Governistas do que na categoria oposta. Há uma proporção semelhante de votos somente na 54ª legislatura, em que as principais votações foram do PL 1992/2007, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores federais, e da MPV 664/2014, que propôs mudanças nas pensões por morte do Regime Geral e Próprio de Previdência Social. As demais legislaturas têm as suas particularidades, mas apresentam diferenças no comportamento entre Governistas e Não governistas que serão exploradas adiante.

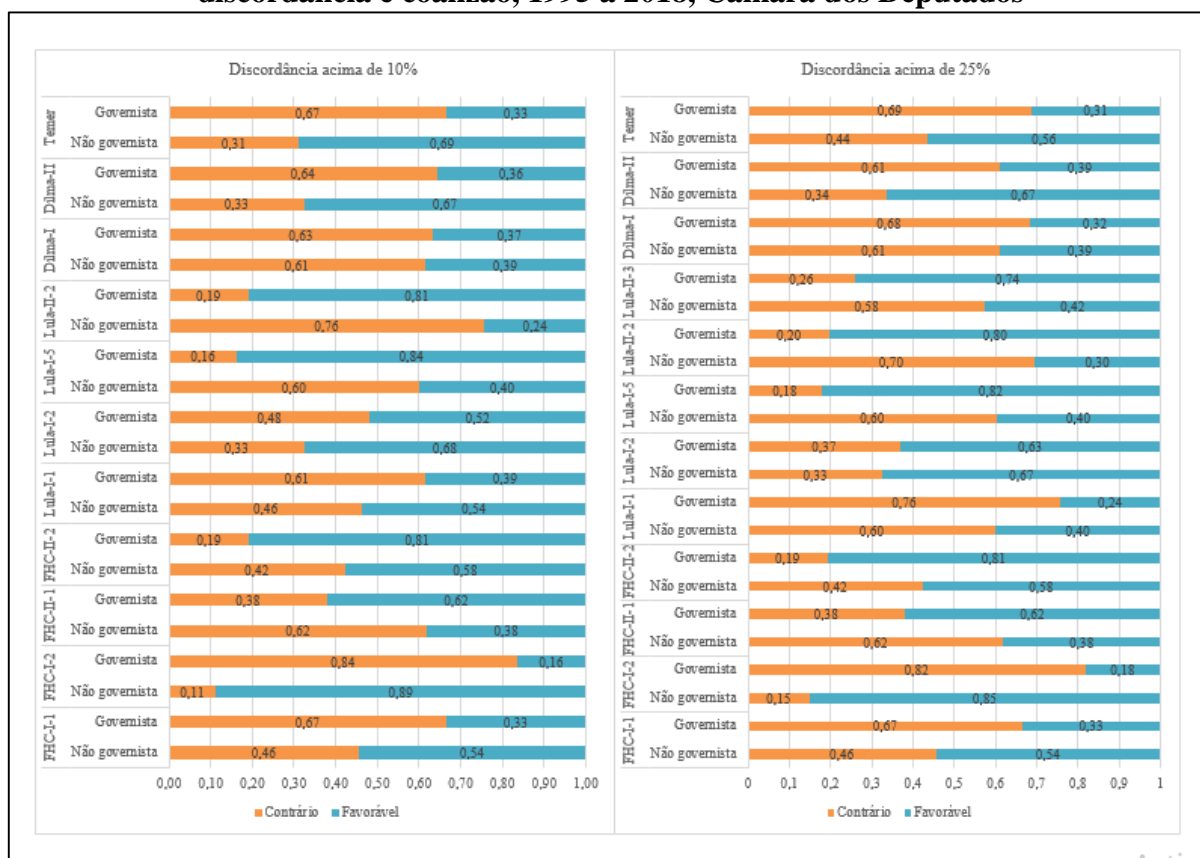
Gráfico 8 - Proporção de votos contrários e favoráveis por legislatura e posição perante o governo (Governistas e Não governistas), 1995 a 2018, Câmara dos Deputados



Elaborado pelo autor a partir de dados do Portal da Câmara dos Deputados obtidos pelo pacote “*congressbr*” (MCDONNELL; JARDIM; FREIRE, 2017, 2019)

Seguindo a proposta de desagregar as votações do mais geral ao mais específico no decorrer das seções, nesta optou-se por inserir, além do comportamento por legislaturas, as proporções de votos por coalizões. Justifica-se a análise neste nível de desagregação pelo simples motivo das mudanças na composição do governo e, logicamente, no que esta dissertação considera como deputado “Governista”. As coalizões também conseguem destacar os diferentes períodos de um governo, onde momentos de maior e menor negociação com o Congresso aconteceram. O Gráfico a seguir sumariza os dados por coalizão:

Gráfico 9 - Proporção de votos de Governistas e Não governistas por nível de discordância e coalizão, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados



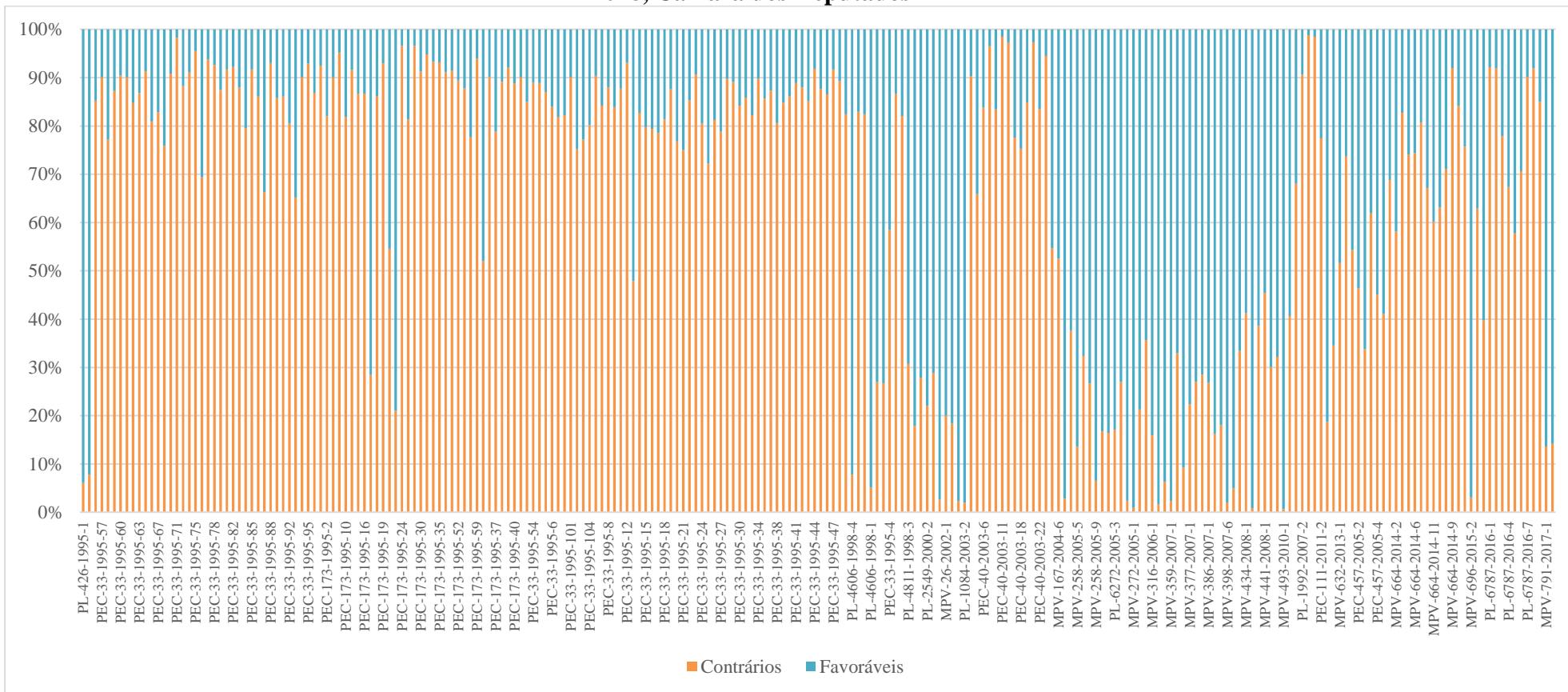
Elaborado pelo autor a partir de dados do Portal da Câmara dos Deputados obtidos pelo pacote “*congressbr*” (MCDONNELL; JARDIM; FREIRE, 2017, 2019)

Um olhar mais atento para o comportamento de governistas e não governistas nas coalizões em amostras distintas permite fazer quatro observações exploratórias: a primeira, e mais óbvia, é que existe um padrão diferente de posição em relação aos servidores pelos dois grupos. Somente em duas coalizões há uma aproximação proporcional: Dilma I (nas duas amostras) e Lula-I-2 (na amostra com maior discordância). A segunda está relacionada ao “apoio condicionado”: a amostra em que há mais votações desvantajosas e com uma régua de discordância maior apresenta uma leve desvantagem aos servidores tanto no grupo dos governistas quanto no dos não governistas. A explicação mais plausível parece ficar no campo dos apoios *ad hoc* recebidos em períodos onde a *toolbox* presidencial entra em cena com maior força para atrair independentes e oposição em votações importantes para a agenda do Governo. A terceira observação, em parte responde ao elencado pela 3ª hipótese, pois, nas coalizões onde votações desvantajosas aconteceram, o comportamento dos governistas foi mais desvantajoso. Em períodos de maior “calmaria”, em que não havia na Câmara uma proposição importante para o Governo, mas desfavorável aos servidores federais, as coalizões praticamente invertem

o tipo comportamento. Governistas passaram a apoiar mais servidores públicos e proporcionalmente Não governistas votaram de maneira mais desvantajosa. Ao comparar as coalizões nos governos FHC-I, início do Lula-I, Dilma e Temer com os demais, é perceptível a mudança de comportamento na Câmara dos Deputados.

Com um gráfico de colunas empilhadas votação por votação, a constatação que se sugere reforça os achados do parágrafo anterior: o viés da proposição alterou o comportamento de Governistas e Não governistas.

Gráfico 10 - Proporção de votos favoráveis e contrários dados por Governistas em votações com discordância acima de 10%, 1995 a 2018, Câmara dos Deputados



Elaborado pelo autor a partir de dados do Portal da Câmara dos Deputados obtidos pelo pacote “congressbr” (MCDONNELL; JARDIM; FREIRE, 2017, 2019)

As proposições com viés desvantajoso para os servidores públicos tiveram posicionamento proporcional por parte dos Governistas também contrário aos interesses dos servidores. O raciocínio se inverte quando a proposição concede vantagens aos servidores, pois os Governistas as apoiam. Num quadro das 335 votações que tiveram quórum mínimo, 308 se relacionam com proposições originadas no Poder Executivo, a posição do parlamentar em relação a este parece ser um fator importante de explicação do comportamento legislativo, mais do que a conexão eleitoral ou a ideologia de um partido.

3.4.4 Análise multivariada do comportamento: Regressão logística

A análise dos efeitos das variáveis independentes (VI's) sobre a variável dependente (VD) será efetuada pela técnica multivariada de regressão logística. Esta foi escolhida com base na característica dicotômica da variável dependente, qual seja, o voto favorável ("1") ou contrário ("0") aos servidores públicos federais. As variáveis independentes não necessariamente precisam ser também dicotômicas nesta técnica de regressão. As VI's podem ser além de dicotômicas, ordinais, discretas ou contínuas. Em resumo, procura-se explicar a variável binária através da estimação da probabilidade de ocorrência de um determinado evento (FÁVERO et al, 2009; HAIR et al, 2009). Nesta dissertação, o evento de interesse é o voto favorável aos servidores públicos federais do Poder Executivo.

A função dada pela equação abaixo permite que se conheçam os parâmetros de α e β e, a partir deles, que se definam as probabilidades da ocorrência do evento pretendido. Todo β_i associado a uma variável independente X_i será aqui estudado como a probabilidade de que tal evento aconteça em relação à sua categoria de referência.

$$f(Z) = \frac{1}{1 + e^{-(\alpha + \sum \beta_i X_i)}}$$

Para melhor entendimento do leitor, segue abaixo uma adaptação simplificada da equação de regressão linear para a logística. Apresenta-se o modelo construído nesta dissertação com a equação e as variáveis dependente e independentes analisadas:

$$\text{Logit}(Y) = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \varepsilon$$

Quadro 4 - Variáveis dos modelos de regressão logística

Variável*	Sigla	Descrição
VD	Y	Viés do voto do deputado em relação aos interesses dos servidores (1: a favor; 0: contra)
VI	X ₁	Perfil do parlamentar (1: ex-sindicalista ou ex-servidor público; 0: Outros)
VI	X ₂	Ideologia do partido do deputado (Esquerda, Centro, Direita)
VI	X ₃	Posição em relação ao Governo (1: Governista; 0: Não Governista)
VC	X ₄	Taxa de discordância da votação (0 a 0,5)
VC	X ₅	Decurso do Governo (em dias) - (Logaritmo)
VC	X ₆	Tipo de quórum (Maioria qualificada ou não)
VC	X ₇	Valor de emenda parlamentar individual paga (Logaritmo)

Elaboração própria

*VD = Variável Dependente; VI = Variável Independente; VC = Variável de Controle

São explorados 9 modelos de regressão logística com base em 3 amostras diferentes. O quadro a seguir resume os números dos modelos, a principal característica deles e o tamanho das amostras em cada um:

Quadro 5 - Descrição dos modelos de regressão logística

Modelos	Principal característica	Amostra (N)	Nº de votações	Período
1, 2 e 3	Proporção de discordância acima de 10%	109.726	238	1995-2018
4, 5 e 6	Proporção de discordância acima de 25%	84.270	183	1995-2018
7, 8 e 9	Proporção de discordância acima de 25%	8.783	27	2015-2018

Elaboração própria

Em cada modelo, foi feito um teste com três categorias de perfil dos deputados:

- a) ex-sindicalistas;
- b) ex-servidores públicos; e
- c) ex-sindicalistas ou ex-servidores.

Um adendo dos modelos 7, 8 e 9 é que eles incluem uma importante variável de controle que é a “emenda parlamentar individual paga”. Dada a indisponibilidade de informações no Portal da Transparência e no Siga Brasil, do Senado Federal, não foi possível encontrar dados anteriores ao ano de 2015. A ausência da data de pagamento nos dados obtidos imputa a este pesquisador a alternativa de trabalhar com o dado anualizado de emenda paga ao parlamentar, o que pode prejudicar as análises em relação ao fator de prêmio ou pagamento adiantado aos

deputados quando se fala em emenda individual. A partir de 2014, as emendas individuais passaram a ser impositivas via Lei de Diretrizes Orçamentárias e, no ano seguinte, em 2015, a Emenda Constitucional n° 86 formalizou ainda mais a obrigatoriedade de execução.

Sobre os coeficientes, a análise deve ser compreendida da seguinte maneira: os resultados dos coeficientes são apresentados em valores exponenciais (logaritmos dos coeficientes originais) e sua interpretação é feita em *odds ratio* (razão de chance). Os coeficientes devem ser assimilados em relação à sua categoria de referência. Por exemplo, o β_3 é o coeficiente que representa a chance de um governista votar a favor dos servidores públicos federais em relação aos não governistas. No caso do β_2 , em que a categoria de referência é o deputado que pertence a um partido de esquerda, os coeficientes serão obtidos para a probabilidade do deputado de direita em relação ao de esquerda e também do centro em relação ao de esquerda. Já na situação do β_4 , a variável é numérica e será obtida a magnitude de quanto mudará a probabilidade em análise quando houver o aumento de uma unidade na variável independente.

Quando o coeficiente original é positivo, aumenta a probabilidade de votar a favor do servidor. E, quando negativo, reduz-se as chances. Porém, como estamos trabalhando com coeficientes exponenciais, os valores não serão negativos. Já que o logaritmo de zero é igual a 1, então os valores exponenciais serão todos positivos. O valor 1 quer dizer que a relação é sem direção. Se maior que 1, chances aumentadas. Se menor que 1, chances reduzidas. Por fim, para avaliar a magnitude da relação do coeficiente com a variável independente, a interpretação deve seguir a seguinte fórmula: $(\text{coeficiente exponenciado}_i - 1,0) \times 100$. A Tabela 14 sumariza os coeficientes obtidos em cada modelo de regressão logística.

Tabela 14 - Coeficientes dos modelos de regressão logística

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9
	Exp (B)	Exp (B)	Exp (B)	Exp (B)	Exp (B)	Exp (B)	Exp (B)	Exp (B)	Exp (B)
Deputado ex-sindicalista	1.248*** (0.028)	-	-	1.237*** (0.033)	-	-	1.062 (0.083)	-	-
Deputado ex-servidor público	-	1.082*** (0.022)	-	-	1.076*** (0.026)	-	-	0.928 (0.093)	-
Deputado ex-sindicalista ou ex-servidor público	-	-	1.144*** (0.019)	-	-	1.132*** (0.022)	-	-	0.972 (0.067)
Ideologia (centro)	0.316*** (0.021)	0.294*** (0.019)	0.305*** (0.020)	0.284*** (0.025)	0.265*** (0.023)	0.274*** (0.024)	0.871* (0.070)	0.852** (0.061)	0.844* (0.066)
Ideologia (direita)	0.300*** (0.021)	0.279*** (0.018)	0.291*** (0.019)	0.254*** (0.025)	0.237*** (0.022)	0.246*** (0.023)	0.909 (0.066)	0.888* (0.057)	0.880* (0.063)
Posição em relação ao Governo (Governista)	0.461*** (0.015)	0.460*** (0.015)	0.460*** (0.015)	0.366*** (0.018)	0.366*** (0.018)	0.365*** (0.018)	0.257*** (0.049)	0.257*** (0.049)	0.258*** (0.049)
Percentual de discordância	1.011*** (0.001)	1.011*** (0.001)	1.011*** (0.001)	1.012*** (0.001)	1.012*** (0.001)	1.012*** (0.001)	1.024*** (0.005)	1.024*** (0.005)	1.024*** (0.005)
Tipo de quórum (Maioria qualificada)	0.397*** (0.015)	0.397*** (0.015)	0.397*** (0.015)	0.442*** (0.020)	0.442*** (0.020)	0.442*** (0.020)	3.559*** (0.107)	3.558*** (0.107)	3.558*** (0.107)
log (Decurso do governo)	1.116*** (0.009)	1.117*** (0.009)	1.116*** (0.009)	1.082*** (0.010)	1.082*** (0.010)	1.081* (0.010)	1.092*** (0.036)	1.090* (0.036)	1.091* (0.036)
log (Emenda parlamentar)	-	-	-	-	-	-	0.895 (0.076)	0.897 (0.076)	0.896 (0.076)
Constante	1.814*** (0.059)	1.943*** (0.058)	1.858*** (0.059)	2.604*** (0.077)	2.779*** (0.076)	2.667*** (0.077)	2.813 (1.106)	2.828 (1.105)	2.878 (1.105)
N	109726	109726	109726	84270	84270	84270	8783	8783	8783
Log Likelihood	-65,554.490	-65,581.700	-65,562.710	-48,695.850	-48,713.350	-48,713.350	-5,549.755	-5,549.711	-5,549.931

Pseudo R ² (Nagelkerke)	0,208	0,207	0,208	0,252	0,251	0,251	0,152	0,152	0,152
------------------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Fonte: Elaboração própria

Notas:

* Estatisticamente significativo a 0,05.

** Estatisticamente significativo a 0,01.

*** Estatisticamente significativo a 0,001

Os Modelos 1, 2 e 3, que são baseados numa mesma amostra com pequenas alterações em relação ao perfil dos deputados, resultaram significância estatística para todas as variáveis, tanto as explicativas quanto as de controle. Conforme a primeira hipótese, os sentidos dos coeficientes também se confirmaram. Para estes casos, testar modelos com perfis diferentes de deputados foi por reconhecer que, embora ex-sindicalistas e ex-servidores públicos possam apoiar os servidores em Plenário, poderia haver uma diferença no comportamento de ambos, dada a heterogeneidade do segundo grupo em relação ao primeiro. Ao considerar deputados com passado sindical ou no serviço público em um grupo só (Modelo 3), o efeito de ser pertencente a este grande grupo se localiza num ponto intermediário comparado aos Modelos 1 e 2. Para ficar mais claro: no Modelo 1, ser ex-sindicalista aumenta em 24,8% as chances de votar a favor do servidor. No Modelo 2, ex-servidores apresentam probabilidade de 8,2% maior de voto favorável. E, no Modelo 3, ex-sindicalistas ou ex-servidores exibem um valor intermediário entre os anteriores, de 14,4% mais probabilidade de votarem a favor dos servidores do que os parlamentares que não se encaixam nesses perfis.

Deputados em partidos de esquerda também retrataram comportamento conforme esperado na segunda hipótese. Como categoria de referência, os resultados obtidos para os deputados de partidos de centro e direita apresentaram coeficientes com interpretação negativa. Ou seja, nesses três primeiros modelos, ser deputado de um partido de centro ou de direita significou menos chance de votar a favor dos servidores públicos federais, tendo como referência os parlamentares filiados a partidos de esquerda. Os de centro apresentam valores respectivos de -68,4%, -70,4% e -69,5%, enquanto os de direita tiveram percentagens negativas muito semelhantes: -70%, -72,1% e -70,9%. Isto quer dizer que ser um deputado filiado a um partido de direita ou de centro reduz a probabilidade de voto favorável aos interesses dos servidores federais do Executivo.

Ser governista ou não governista é um status relacionado à terceira hipótese, que foi reforçada pelos resultados dos Modelos. Em valores exponenciais, os três primeiros modelos giraram em torno de um efeito negativo de 0,460 sobre a probabilidade de governistas votarem a favor dos servidores federais do que não governistas. Transformando para magnitude $[(0,460 - 1,0) \times 100]$, governistas têm cerca de 54% menos chance de votarem a favor dos servidores do que os não governistas. Destaca-se que a necessidade de todos os governos, desde 1995, de construir coalizões heterogêneas e multipartidárias, conjugado aos constrangimentos econômicos e sociais por estabilidade, impuseram a qualquer dos governos medidas de ajuste

consideradas desvantajosas aos servidores²⁸. Este achado reforça, de certa forma, os trabalhos de Jard da Silva (2016, 2018) ao pontuar que mesmo ex-sindicalistas que faziam parte da base do Governo votaram “contra” os servidores na reforma que criou o Funpresp.

Passando à análise da amostra com votações em que a discordância foi acima de 25%, os Modelos 4, 5 e 6 foram organizados de forma semelhante aos três primeiros em relação às diferenças do perfil dos deputados. O objetivo de construir esses modelos foi observar as variações nos comportamentos nas situações onde as votações são mais acirradas na Câmara dos Deputados. Logicamente, o número da amostra (N) é menor para estes modelos do que para os três anteriores. Entretanto, os sentidos dos coeficientes são iguais aos três primeiros modelos. Os valores de Pseudo R² (Nagelkerke) são maiores para os Modelos 4, 5 e 6 comparados aos demais da tabela, o que pode indicar o maior ajuste do modelo explicativo. Sumarizando os resultados, temos que:

- a) Ser ex-sindicalista eleva em 23,7% a probabilidade de votar a favor dos servidores (Modelo 4);
- b) Ser deputado ex-servidor público aumenta 7,6% a probabilidade de votar a favor dos servidores públicos, comparado aos que não tiveram o serviço público no currículo (Modelo 5);
- c) Ex-sindicalistas ou ex-servidores apresentam 13,2% maior probabilidade de votar a favor dos servidores federais do que os demais deputados (Modelo 6);
- d) Deputados de partidos de centro e direita têm cerca de 72,6% e 75,4% menos probabilidades de votarem de forma vantajosa aos servidores federais (respectivamente, Modelos 4, 5 e 6);
- e) Ser governista reduz por volta de 63,5% a probabilidade de votar a favor dos servidores federais.

Curiosamente, embora não constem na Tabela, os deputados que se encaixam nos dois perfis, sindicalista e servidor público, não apresentaram um efeito muito maior do que os outros Modelos, embora tenham efeito positivo. Ter no currículo a liderança sindical e o serviço público elevou em cerca de 20,6% a probabilidade de voto favorável aos servidores. Lembrando que a probabilidade é dada em comparação aos deputados que não se encaixam nesta classificação simultânea das duas categorias.

²⁸ Esclarece-se que esta avaliação sobre o viés da proposição foi feita com base na própria atuação dos sindicatos e associações de servidores públicos a estas proposições. Portanto, a classificação não se refere a uma predileção do autor em relação a uma proposição ou não. Se trouxe perdas ao status quo foi considerada negativa.

As variáveis de controle nos seis primeiros modelos mostram significância estatística e têm o sentido esperado nos testes. Em relação ao “percentual de discordância”, parece ser por uma questão basicamente algébrica. Votações com maior discordância são as que dividem mais a Câmara dos Deputados. E as proposições desvantajosas aos servidores públicos são as que mais ocasionam pedidos de votação pelos diversos procedimentos (*fast track* e obstruções, por exemplo) votados para se chegar a um consenso. Logo, como as votações desvantajosas acabam ocupando um volume maior no banco de dados, ter uma maior discordância, significa que mais deputados estão discordando de uma posição majoritária do Plenário. E, dessa forma, votando a favor dos servidores públicos. Nos testes, nos três primeiros modelos, o aumento de 1 ponto percentual na discordância aumenta 1,1% a probabilidade do voto favorável aos servidores. Nos três subsequentes, obtém-se um aumento de 1,2% de probabilidade de voto favorável a cada 1 ponto percentual de crescimento da discordância.

As votações para as quais há um quórum de votação de maioria qualificada, as Propostas de Emenda à Constituição, apresentam um efeito negativo de 0,397 sobre as chances de voto favorável aos servidores nos primeiros três modelos e de 0,442 nos Modelos 4, 5 e 6. Isto quer dizer que, em uma votação nesse tipo de quórum, as probabilidades se reduzem em 60,3% e 55,8%, se comparado às votações que não obrigam a maioria qualificada.

Sobre a variável “decorso de governo”, a explicação parece lógica. Já é pacificado nos estudos legislativos o entendimento de que há um período de “*honeymoon*” entre presidente eleito e Congresso logo nos seus primeiros dias de governo (DARRIEUX, 2019). Neste intervalo de tempo o sucesso legislativo do chefe do Executivo é maior do que no restante do mandato. Então, durante esta lua de mel, é mais comum endereçar medidas “impopulares” ao Congresso para aproveitar este terreno vantajoso. Como essas proposições “impopulares”, em geral, são desvantajosas aos servidores públicos, a expectativa foi que o coeficiente fosse positivo. Ou seja, esperava-se que, a cada dia de governo, passado o período de “*honeymoon*”, a probabilidade do voto favorável aos servidores fosse realmente maior, pois se reduz a benevolência do Congresso com o Executivo. E os resultados assim se mostraram.

Os últimos três Modelos 7, 8 e 9 foram construídos somente por uma razão: incluir a variável “emenda parlamentar individual recebida”. Como a disponibilidade de dados ficou restrita à última legislatura (2015 a 2018), os testes tiveram amostras bem mais reduzidas (N = 8.783). Como variável de controle, a emenda parlamentar interage principalmente com as vertentes de variáveis híbridas apresentada no primeiro capítulo. Quando testa os modelos com a variável “Decorso do governo” sem estar em logaritmo, a emenda parlamentar paga apresenta significância e efeito negativo em relação ao voto favorável. Ou seja, quanto mais emenda paga

ao parlamentar, diminuem as probabilidades do voto favorável aos servidores federais. Entretanto, quando a variável “Decurso do governo” é empregada de forma logarítmica, a emenda parlamentar paga não apresenta qualquer significância. O perfil do parlamentar (seja ex-sindicalista, ex-servidores ou a união de ambos) não também não teve significância. No Modelo 7, os deputados de partidos de direita não apresentaram significância. Nos Modelos 8 e 9, as probabilidades de estes deputados votarem a favor dos servidores em comparação aos de esquerda foram, 11,2% e 12% menores. Já os de centro tiveram significância em todos os Modelos com probabilidades menores que os parlamentares de esquerda de 12,9% (Modelo 7), 14,8% (Modelo 8) e 15,6% (Modelo 9). Outros achados marcantes destes modelos foram em relação à posição do deputado perante o Governo e à variável de controle “tipo de quórum”. Na primeira questão, ser governista exerceu um efeito negativo maior nestes modelos do que nos anteriores. A probabilidade de um governista votar a favor dos servidores é cerca de 74,3% menor. Sobre a segunda questão, o efeito do tipo de quórum foi muito maior do que nos demais modelos, e o sentido do coeficiente mudou de lado. Em votações que necessitam de maioria qualificada (PECs), houve 255% de probabilidade maior de um deputado votar a favor do servidor do que nas votações que não precisam do mesmo quórum. Nesta situação específica, foi encontrada na amostra somente votações de maioria qualificada sobre a PEC 457/2005, que ficou famosa como “PEC da Bengala”. O contexto dessas votações era bem peculiar e representou uma derrota para o Governo Dilma II no Congresso Nacional. Ao ler a tramitação da PEC na Câmara dos Deputados, é possível ainda identificar diversas tentativas de deputados da base, principalmente do dep. Alessandro Molon (à época, PT-RJ), de obstruir o processo legislativo. A PEC acabou se tornando um dos episódios marcantes na narrativa do processo de impeachment que viria a ser aberto meses depois na mesma Casa.

Por fim, as três hipóteses colocadas neste trabalho encontram suporte parcial nos modelos de regressão logística, pois os Modelos 7, 8 e 9 apresentaram resultados um pouco diverso dos demais. Têm-se o sentido da votação representado em variáveis, mas não foi definido se o voto seguiu a maioria do grupo, partido ou o líder da legenda. Entretanto, conforme esperado, na primeira hipótese, as probabilidades de deputados ex-sindicalistas ou ex-servidores votarem a favor dos servidores públicos federais foram maiores nos seis primeiros modelos. Separados, os modelos somente com ex-sindicalistas mostraram efeitos até maiores do que os que consideram apenas os ex-servidores. Em relação à segunda hipótese, os deputados de partidos de esquerda servem de referência para os de centro e direita. Estes últimos apresentaram menores chances de conceder voto a favor dos servidores em qualquer modelo, com diferentes magnitudes. Na última hipótese, governistas também apresentaram menores

probabilidades de votarem favoravelmente aos servidores públicos federais do que não governistas. No tópico de conclusões, outras associações que conectam desenho de pesquisa, teoria, métodos e resultados serão pontuadas.

4. CONCLUSÕES

Estudar o comportamento parlamentar no Brasil é uma tarefa extremamente desafiadora. São diversas as condicionantes que podem referendar um conjunto de crenças e constrangimentos que moldam o posicionamento de um parlamentar. E, cada vez mais, tem surgido trabalhos para explicar como congressistas atuam nas mais diversas situações, em diferentes tipos de proposições, dentro das comissões, no Plenário, em relação a grupos de interesses, entre outras ocasiões. Com a progressão do uso de redes sociais por partidos e políticos, provavelmente esses desafios serão ainda maiores para qualquer pesquisadora ou pesquisador da área, do mais jovem a mais experiente.

Qualquer cientista social ou político deve ser parcimonioso com seus achados, pois lidamos com dados e informações, na maioria das vezes, formais e que estão previstos nas regras do jogo. As prerrogativas de um presidente para legislar, a força de um líder partidário no Plenário ou o pagamento de uma emenda parlamentar são situações presentes nas normativas e fazem parte da formalidade institucional. A interrogação fica por conta das instituições informais ou acordos não legais que também definem votações e, no entanto, são difíceis de prever e incluir em modelos explicativos do comportamento parlamentar. O financiamento de campanhas, seja no modelo anterior ou no atual, também deve orientar a cabeça de um cientista político ao avaliar por que legisladores se comportaram da maneira como se diagnosticou. A verdade é que o dia-a-dia da política é bem mais complexo do que qualquer pesquisa consegue, de fato, absorver e interpretar.

Dito isto, uma das citações mais elucidativas desta dissertação foi o feliz trecho de Mauerberg Junior, Pereira e Biderman (2015) em um artigo que buscou fazer uma síntese da literatura. Os autores argumentam que:

Cada pesquisador, e cada abordagem diferente, ajudou a elucidar o conjunto complexo de razões que explicam o padrão de votação dos legisladores. Especificamente, por que alguns presidentes experimentam maior sucesso do que outros e por que os presidentes enfrentam mais problemas ao aprovar certas questões do que outros. No entanto, a maior parte da literatura apresentou explicações limitadas e parciais e descreveu um quadro incompleto, privilegiando uma variável que eles selecionam como a mais importante para explicar o comportamento de voto do legislador. Em outras palavras, esses pesquisadores usaram apenas uma única variável para explicar esse fenômeno complexo e certamente multivariado. (MAUERBERG JUNIOR, PEREIRA E BIDERMANN, 2015, p.145, tradução e negrito nossos).

A realidade é que o comportamento parlamentar é complexo e multifacetado, como defendem os autores. Apesar de todos os progressos em identificar como o Congresso Nacional se organiza e os legisladores se comportam, a sensação ainda é de estar construindo uma colcha com pequenos retalhos. Numa alusão à ideia de desafiar um grupo a descobrir um determinado objeto, onde frames de diferentes distâncias vão sendo mostrados a este grupo e, somente a cada frame sucessivamente um pouco mais distante da imagem, fica mais fácil de entender o que, na verdade, aquele objeto significa por ser possível observar mais detalhes a cada frame mais distante.

É o que o Capítulo 1, de certa forma, representa. A partir da referência de Santos (2008), organizar o comportamento por meio de variáveis internas e externas ao processo decisório foi uma tentativa de sintetizar e considerar, ao máximo, todas as explicações que já foram publicadas sobre as determinantes do comportamento legislativo. Mesmo assim, a corrente informacional ainda ficou de fora. Ou seja, a tarefa de dar conta de toda essa bibliografia é um verdadeiro “*Puzzle*”! Uma visão amplamente pessimista e disfuncional das nossas instituições concorreu com outra oposta. Para esta última era possível governar o país e prever o comportamento de parlamentares pela sua filiação partidária, haja vista a alta disciplina das siglas que essa ala de pesquisadores identificou. Disciplina obtida por um processo decisório centralizado regimentalmente. Numa interpretação mais compreensiva, integrar as virtudes de ambas correntes foi uma saída para lidar com as suas falhas explicativas. Entretanto, quando Limongi e Figueiredo (2017) retomam o debate sobre a relação entre crise e instituições no Brasil para reafirmar a funcionalidade delas, o recibo está passado de que a discussão ainda continua fértil e, volta e meia, uma crise ou a notícia de uma articulação escusa entre Presidente e parlamentares a traz à tona novamente.

A opção por seccionar e estudar o comportamento em uma determinada agenda impôs mais alguns sinais de alerta. Um primeiro sinal foi o cuidado ao adaptar uma literatura produzida nos mais diversos contextos de análise sobre conjuntos extensos e indiferenciados de proposições para uma amostra mais reduzida. Reflexo desse cuidado foi a última seção do Capítulo 1 que tentou organizar um raciocínio dentro do que já foi publicado sobre parlamentares que, em tese, são defensores dos interesses dos servidores públicos. Deputados com biografia no movimento sindical e no serviço público, embora sejam possíveis apoiadores das causas do funcionalismo, são bem diferentes, como pôde ser visto. Os sindicalistas são, em sua maioria, historicamente vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT), o que concede mais unidade e possibilidade de coesão. Os deputados que se declararam servidores públicos são mais heterogêneos, porque trabalharam em diferentes níveis de governo, estão espalhados por

todos os poderes, pertencem às mais diversas legendas. E sobre o comportamento dos dois grupos se sabe muito pouco, com exceção de Jard da Silva (2016, 2018) que ainda assim estudou o objeto em episódios bem marcantes onde aconteceram importantes votações previdenciárias para os Governos das duas ocasiões (Lula I e Dilma I).

Um segundo alerta a esta pesquisa é que, ao lidar com uma agenda específica, é impossível deixar de mencionar que existem atores interessadíssimos nos seus resultados. No caso, os atores são os servidores públicos federais do Executivo. Embora tratados em conjunto, esses servidores se organizam nas mais diversas formas: em centrais sindicais, sindicatos e associações civis sem fins lucrativos. Ou seja, há uma ampla lista de entidades representativas dos servidores públicos federais mais e menos organizadas internamente, mais e menos poderosas, mais e menos articuladas politicamente, com capacidades distintas de pressionar governos. E, evidentemente, essas entidades se relacionam tanto com o Poder Executivo quanto com o Congresso Nacional com repercussões em todo o processo legislativo de uma determinada proposição. Um exemplo da relação das entidades com o Poder Executivo foi a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) no Governo Lula I em 2003 com a promessa de servir como um espaço de concertação de propostas sobre as relações de trabalho no serviço público federal antes do encaminhamento ao Legislativo.

O terceiro ponto de alerta foi no recorte do que seria aqui analisado. Qual a agenda dos servidores públicos? Existem proposições que tocam um conjunto restrito de carreiras, outras que geram resultados difusos. Há proposições que mobilizam mais as entidades do que outras, pois trazem impactos diretos àquele cargo, carreira ou plano. Enfim, mesmo reconhecendo essas nuances nas proposições, a escolha neste trabalho foi agrupá-las. Devido às características do processo legislativo, as proposições com maior discordância e polêmica acabam sendo as que vão a Plenário e geram maior número de votações. Em relação a este ponto, o Capítulo 2 buscou fazer uma análise descritiva dessa agenda e verificou que alguns mecanismos que garantem força ao Executivo também aparecem na agenda dos servidores, como as prerrogativas de iniciativa, o uso expressivo de medidas provisórias e a aprovação de requerimentos de urgência urgentíssima para dar celeridade à apreciação. Ou seja, há definição de conteúdo e *timing* pelo Poder Executivo, apesar da aparente participação do Congresso nos dados obtidos.

É no Capítulo 3 que a atuação do Poder Legislativo na agenda dos servidores públicos federais do Executivo fica mais interessante e evidente. A partir daí, vale retomar a pergunta de partida que foi o fio condutor deste trabalho: como se comportaram os deputados federais nas

matérias relacionadas aos servidores públicos federais do Poder Executivo no período de 1995 e 2018?

Se no Capítulo 1 busquei apresentar as vertentes que explicam o comportamento legislativo no Brasil e no Capítulo 2 tentei desenhar qual é essa agenda de proposições, no Capítulo 3 me dediquei a dar uma amarração entre teoria, dados e métodos respondendo às hipóteses formuladas. Meu argumento foi de que este comportamento é multifacetado e, por isso, as principais vertentes do comportamento poderiam levantar hipóteses importantes.

Quando decidi estudar o tema, o Jornal Estadão tinha acabado de publicar uma matéria afirmando que os servidores públicos eram “Donos do Congresso” Nacional. Me pareceu que aquele título era, de certa forma, sensacionalista e colocara os servidores públicos num papel de vilões de um drama. Portanto, seria necessário um desenho consistente de pesquisa para tal afirmação, a despeito de criar mais uma crendice que perdure no imaginário popular. E, mesmo após executar o desafio que me propus, cabe problematizar os achados desta pesquisa. Ainda que as hipóteses tenham sido reforçadas pelos resultados, algumas considerações precisam ser colocadas na mesa.

Não se pode deixar de considerar que das 268 proposições que poderiam ter tido alguma votação nominal registrada, somente 83 passaram por este processo. Isto é, quase 70% das proposições sequer tiveram dissenso algum que pudesse ter recebido solicitação de votação nominal. Dessas mesmas 268 proposições, 90% (243) foram consideradas vantajosas aos interesses dos servidores com um altíssimo impacto concentrado. Dentro dessas 243 favoráveis aos servidores federais do Executivo, 231 prometeram benefícios concentrados para certas carreiras, planos e grupos específicos. Ou seja, é possível falar em um êxito de aprovação da agenda por parte dos servidores federais. Até porque somente 16 proposições vantajosas não chegaram a vingar por serem MPVs que perderam a eficácia e foram arquivadas. De resto, a agenda foi transformada em norma jurídica. Por isso, centrar o entendimento do comportamento no voto nominal é insuficiente para obter qualquer conclusão mais robusta, pois a maior parte das matérias teve decisão simbólica.

Sobre os resultados em cima desses votos nominais, a 50ª legislatura marcou de forma significativa a análise. Como já mencionado diversas vezes durante o texto, o fato de o Governo FHC I ter colocado na agenda legislativa uma reforma previdenciária e outra administrativa gerou um volume grande de votações que, por consequência, impactou nos resultados obtidos. Primeiro, porque os sindicalistas eram, em sua maioria, filiados ao PT durante essa legislatura. Segundo, porque os partidos de esquerda estavam coesos em posição contrária e os de direita e centro em posição oposta.

Os inícios dos governos FHC I, Lula I, Dilma I e Temer foram intervalos de tempo onde proposições desfavoráveis aos servidores tiveram espaço na agenda parlamentar. E o que ficou claro nessas situações é que a posição em relação ao governo moldou de forma marcante o comportamento dentro da Câmara. Se governista, apoio à proposição desvantajosa. Logo, comportamento contra os servidores federais. Caso não governistas, oposição à proposição desvantajosa, e comportamento favorável aos servidores. O PT que antes votou favorável quando era oposição, ao se tornar Governo submeteu proposições ao Congresso e indicou voto contrário aos servidores. Corroboro, de certa forma, o que Jard da Silva (2016, 2018) concluiu em seus trabalhos sobre os sindicalistas seguirem os seus partidos, ao invés da base sindical. Entretanto, ponto que o importante não é somente o partido, mas o fato de este partido do sindicalista estar no governo. A maioria desses mesmos sindicalistas estiveram com a base sindical quando seus respectivos partidos estavam na oposição. Provavelmente, este achado sobre o peso do posicionamento em relação ao governo seja o mais marcante dessa dissertação e o que contribua de maneira mais significativa com a literatura corrente.

Nos governos FHC II, metade final do Lula I e no Lula II inteiro já é possível identificar um outro padrão de comportamento, pois os governos em questão enviaram ao Congresso propostas vantajosas aos servidores. Então, governistas apoiaram e não governistas fizeram oposição. Se ser governo significou também ser de esquerda, o apoio veio por parlamentares filiados. E se governistas foram majoritariamente de centro ou direita, o apoio aos servidores também parece ter sido reforçado por esta ala ideológica.

4.1 Limitações da dissertação e uma agenda de pesquisas no radar

4.1.1 Limitações

Um trabalho acadêmico é, por natureza, imperfeito. Trabalhamos, em certas situações, com informações fragmentadas e de difícil acesso, tentando transformar em informação e inteligência uma miríade de dados, mediante a organização e conexão entre teoria, métodos, técnica estatística e análise. Eventualmente, algumas limitações deste trabalho devem ser consideradas para que a leitura dos seus resultados seja parcimoniosa e que a força das conclusões obtidas nesta dissertação possa ser replicada por trabalhos semelhantes que reforcem ou mesmo refutem os argumentos colocados.

A primeira limitação é que o comportamento, por vezes, é analisado pelo que, de fato, aconteceu e foi encaminhado ao Plenário. Entretanto, como enumerou Neiva (2011), ao se

considerar somente as votações nominais, são descartadas situações de “não decisão” e “reação antecipada”, que são episódios onde o Executivo deixa de enviar uma proposição por risco de derrota. Ou seja, a não ação também revela comportamento. Seguindo o mesmo raciocínio, investigar a fundo as proposições em que o Congresso Nacional decide de forma simbólica pode dizer bastante sobre o comportamento dos deputados e senadores. A lógica vale para concluir se uma categoria de servidores consegue obter mais sucesso legislativo que outra. O sucesso pode ser avaliado pela aprovação de uma proposição vantajosa, mas também no êxito ao barrar uma legislação desvantajosa para a classe.

Uma outra limitação colocada é de cunho operacional de pesquisa. A grande quantidade de dados não permitiu gerar classificações mais detalhadas de todas as proposições. Por exemplo, determinar quais carreiras e cargos são impactados por cada proposição, quais proposições concedem vantagens ou desvantagens concentradas, quais leis afetam a todos de forma difusa. Ao mesmo tempo, como muitas legislações tratam de diversos assuntos (em algumas situações, inclusive, não relacionadas ao funcionalismo público), existe o risco de que poucas votações consideradas não tenham especificamente tratado sobre o objeto da pesquisa. Mas esta é uma limitação mais residual, haja vista que proposições com maior representatividade tiveram o objeto recortado. Ou seja, os textos das reformas previdenciárias só trataram do tema previdência social, por exemplo.

Embora a ementa geral, a ementa explicativa e o *index* de uma proposição possam ajudar a entendê-la, o enorme volume de dados não possibilitou que este pesquisador tomasse cabo de todo o conteúdo das legislações para determinar se o viés foi vantajoso ou desfavorável. É possível ainda que, como apontado ao longo do trabalho, mesmo situações de vantagem enxergadas pelo pesquisador não sejam consideradas da mesma forma pelas entidades representativas daquela carreira ou cargo impactado. É o caso exemplificado de uma determinada categoria que, ocasionalmente, reivindique um aumento de 20% em uma gratificação e a proposta do Governo enviada ao Congresso seja de 11,5%. É claro que existe uma vantagem que está sendo concedida, mas não na medida em que aquela parte interessada desejaria.

Mais uma limitação tem a ver com a fonte dos dados. Embora as Casas Legislativas façam um esforço de disponibilizar dados para a sociedade, ainda existem informações que estão desestruturadas e desatualizadas. É o caso das proposições anteriores à 2001. Foi comum encontrar inconsistências nesses dados que precisaram de correção manual e atrasaram o andamento da pesquisa. Noutra situação, a obtenção dos dados de emendas parlamentares de 1995 a 2014 também foi prejudicada pela indisponibilidade dos dados.

Por fim, existem restrições em relação às próprias variáveis explicativas que até se relacionam com que foi mencionado no parágrafo anterior. Para considerar deputados sindicalistas e servidores públicos não houve um estudo sobre o perfil eleitoral dos mesmos. Então, ao considerá-los hipoteticamente como defensores do funcionalismo público buscou-se mais uma aproximação identitária do que uma conexão eleitoral direta. Outro exemplo de variável explicativa importante que não foi trabalhada é a taxa de coalescência que aparece em diversos modelos explicativos sobre o legislativo, mas que aqui não foi considerada.

4.1.2 Uma agenda de pesquisas

Resumidamente, enxergo dois grandes eixos mais claros sobre uma agenda de investigação sobre o assunto.

Um primeiro eixo é sobre o próprio comportamento legislativo. Como escrito no início da conclusão, os desafios para a sua interpretação serão cada vez maiores. Assim como Pereira e Mueller (2003) defenderam que os partidos são fracos na arena eleitoral e fortes na arena legislativa, é provável que os parlamentares tenham diversas facetas de atuação e se comportem de formas diferentes a depender do seu nível de exposição pública, do seu perfil de votação, da maneira como consegue comunicar com o eleitorado, da sua força digital nas redes sociais e sua capacidade de influência no debate virtual. O que, talvez, tenhamos que nos atentar é que existem comportamentos (no plural) para determinadas situações. Uma possível votação de flexibilização da regulamentação do porte de armas ou de algum tema relacionado ao aborto durante o Governo Bolsonaro dificilmente serão comparados a uma votação sobre a concessão de um aumento remuneratório aos Advogados Gerais da União, por exemplo. Essas diferenças de comportamento foi um argumento interessante que apareceu em Scheffer (2018) sobre o peso da ideologia em determinados temas de votações.

Este mesmo raciocínio vai valer para entender o comportamento na agenda dos servidores públicos. Existem proposições que afetam de forma mais direta uma carreira do que outra. Alguns projetos têm impactos mais concentrados em poucos cargos do que outros que são mais difusos e afetam toda a administração pública. Esses exemplos mostram que isso pode mobilizar Executivo, Congresso e entidades representativas de formas diferentes. E, evidentemente, o comportamento pode ter algumas nuances em relação a esta tentativa de detalhamento dos dados.

As Frentes Parlamentares em defesa do serviço público também aparecem como uma alternativa analítica interessante para uma agenda de pesquisas. Pelo menos desde a 52ª

legislatura foram cadastradas frentes parlamentares que se intitularam como defensoras dos interesses dos servidores. Na 52ª legislatura (2003-2007), por exemplo, foi constituída a Frente em defesa dos direitos dos servidores e policiais militares dos ex-territórios federais do Acre, Amapá, Roraima e Rondônia e do antigo Distrito Federal, grupo de servidores que conseguiu obter sucesso legislativo, conforme mencionado ao longo do trabalho. Durante a 54ª legislatura (2011-2015) foi criada, inclusive, a Frente Parlamentar em Defesa dos Servidores Públicos Federais. Na legislatura seguinte (2015-2019), a Frente Parlamentar Mista para o Fortalecimento da Gestão Pública. Vasculhar a atuação dessas frentes e dos parlamentares que delas fizeram parte será uma tarefa bem instigante.

Enfim, o que mais faz um parlamentar apoiar os servidores públicos? É a promessa de voto dos sindicatos e associações? O apoio financeiro dado aos parlamentares fiéis aos servidores? O acesso a informações privilegiadas por parte dos congressistas? A expectativa de futuramente estar no Executivo e contar com o apoio desses mesmos servidores na gestão? A reportagem que deu incentivo a esta dissertação apresenta trechos com as opiniões de líderes de entidades que representam servidores federais e de congressistas. Dentre as quais, destaco dois a seguir:

Há, no entanto, parlamentares que alegam não terem sentido o apoio prometido pelo funcionalismo. "Eles mentem muito. A classe toda diz que vai votar em você e nem vota. Uma classe diz que vai conseguir 20 mil votos para você e te dá dois mil", afirma o deputado Leonardo Quintão (MDB-MG)

O secretário-geral da Confederação dos Trabalhadores do Serviço Público Federal (Condsef), Sérgio Ronaldo da Silva, reconhece que os servidores se articulam para repensar os votos da última eleição e "deseleger" quem votou contra os interesses do funcionalismo. "Faremos recomendação a todas as nossas bases que marquem cerrado todos os parlamentares que votaram a favor da terceirização, teto de gastos e votariam a favor da Previdência. Dizemos que está chegando a hora do acerto de contas com eles", afirma. (FERNANDES; TOMAZELLI, 2018)

O segundo eixo está relacionado ao *lobby* e aos grupos de interesse. Os parlamentares são passíveis de influência por grupos externos ao Congresso Nacional. Não é à toa que a Confederação Nacional da Indústria (CNI) tem um *lobby* organizado há anos no Legislativo (MANCUSO, 2007). A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária no Brasil (CNA) também exerce essa mesma tentativa de influência. Não é sem razão que grupos de interesse gradativamente se cadastram mais na Secretaria da Câmara dos Deputados (SANTOS, 2014). Os grupos de interesses buscam interagir e influenciar decisões políticas a seu favor o tempo todo, seja para aprova-las ou para colocar barreiras. Com as entidades representativas dos servidores públicos, a situação não é diferente. E a própria política remuneratória do Governo

Federal deixa cristalina as diferenças de poder de barganha entre carreiras e cargos na Administração Pública Federal, por exemplo.

Há um vasto campo de investigação sobre o posicionamento dos partidos e dos parlamentares e sua relação com as entidades representativas dos servidores. Desde os sindicatos até as associações civis. Diversas carreiras da Administração Pública Federal se organizam em associações e não em sindicatos tradicionais. No sítio do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE), por exemplo, é possível encontrar algumas dessas diversas representações e a própria FONACATE é uma delas.

Para suporte a esses dois eixos de investigações há um rico material produzido de artigos citados nesta dissertação, além de uma incipiente bibliografia sobre *lobby* e grupos de interesse no Brasil. Para uma análise metodologicamente rigorosa e baseada em evidências há pacotes no R como o *congressbr* e o *bRasilLegis* que facilitam bastante a obtenção de dados diretamente dos Portais da Câmara e do Senado, além de pacotes estatísticos avançados. Ainda para dar base aos estudos legislativos, cada vez mais cientistas políticos tem buscado usar técnicas estatísticas robustas e disseminado este conteúdo para outros acadêmicos. Esta dissertação tentou, exaustivamente, ser rigorosa com seus dados e métodos. O acesso particularmente em relação aos dados deste trabalho está aberto via contato com este pesquisador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ALMEIDA, Acir. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. Brasília, **Boletim de análise político-institucional - IPEA**, n. 7, jan-jun 2015.

ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 22, n. 1, pp. 12-36, Spring 2006.

AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995a.

_____. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, 406, 1995b.

_____. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

_____; COX, Gary C.; McCUBBINS, Mathew D. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. **World Politics**, n. 55, 550-78, 2003.

_____; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001.

_____; SANTOS, Fabiano. The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. **Legislative Studies Quarterly**, n. 28, 449-479, 2003.

_____; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

BARONE, Leonardo Sangali; ASLAN, Alexia; MCDONNELL, Robert Myles. bRasilLegis: R Tools for Brazilian Chamber of Deputies (Camara Dos Deputados). Data. R package version 1.0. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 11 ed. Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_interno_11ed.pdf> Acesso em 30 de maio de 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. Departamento de Gestão dos Sistemas de Pessoal. Coordenação-Geral de Suporte de Tecnologia da Informação.

Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-territórios.

Brasília, v. 78, Janeiro de 2019, 632 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/tabela-de-remuneracao-78-jan2019-1.pdf>>. Acesso em: outubro de 2019.

BOJUNGA, Cláudio; et al. O meu pirão primeiro. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 21 de junho de 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/131946>>. Acesso em: 01 de julho de 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. v. 50, n. 4, Out-Dez 1999.

CARAZZA, Bruno. O novo trem da alegria de Jucá, Randolfe e companhia ilimitada. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 3 de agosto de 2018. Disponível em:

<<https://oespiritodasleis.blogfolha.uol.com.br/2018/08/03/o-novo-trem-da-alegria-de-juca-randolfe-e-companhia-ilimitada/>>. Acesso em: 17 de agosto de 2019.

CARVALHO, Eneuton D. P. Salários e política de vencimentos no Poder Executivo Federal na primeira década de 2000. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. v. 5. Brasília: Ipea, 2011.

CASSOTA, Priscilla Leine. Uma análise do comportamento dos deputados evangélicos no legislativo brasileiro. **E-legis**, v. 9, n. 20, Mai-Ago 2016. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/259/358>>. Acesso em: 06 de agosto de 2020.

CEOLIN, Adriano; SOUZA, Leonardo. Brecha mantém emendas "rachadinhas" no Orçamento. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 de março de 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2103200802.htm>> Acesso em: 11 de maio de 2020.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. J. Rethinking the 'Presidentialism Debate': Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective. **Democratization**, v. 21, n. 1, pp. 72-94, 2012.

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002.

_____; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 263-299, Junho 2009.

CHEIBUB, Zairo B. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 115-146, Junho 2000.

CILLA, K. C. D. DA F.; JARD DA SILVA, S. Sindicalismo e políticas públicas: o discurso da CUT sobre os governos FHC, Lula e Dilma. **Idéias**, v. 6, n. 2, p. 101-133, 21 jan. 2016.

CODATO, A.; FERREIRA, A.; COSTA, L. Do serviço público à Câmara dos Deputados: os parlamentares originários do funcionalismo público no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 4, p. 605-626, 24 dez. 2015.

_____; BERLATTO, Fábila; BOLOGNESI, Bruno. Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica. **Análise Social**, Lisboa, n. 229, p. 870-897, dez. 2018.

COX, Gary e MORGENSTERN, Scott. “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (orgs.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

CUNHA, Lucas. Emendamento de Medidas Provisórias no Brasil: congressistas pegando carona na agenda política iniciada no Executivo. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, v.1, n.22, Jan-Jun de 2014.

DARRIEUX, Rodolfo. Political Institutions and the Legislative Success of Brazilian Presidents: an Analysis of the Cardoso, Lula and Rousseff Governments. **Bras. Political Sci. Rev.**, São Paulo, v. 13, n. 1, e0004, 2019.

DIAP. Radiografia do Novo Congresso. **Boletim do DIAP: Informativo do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar**. n. 10, Brasília, outubro 1994. Disponível em:

_____. Radiografia do Novo Congresso. **Boletim do DIAP: Informativo do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar**. Brasília, ano 8, n. 98, outubro 1998.

_____. Radiografia do Novo Congresso. **Série Estudos Políticos**. Brasília, ano 2, n. 2, 2002.

_____. Radiografia do Novo Congresso. **Série Estudos Políticos**. Brasília, ano 4, n. 4, 2006.

_____. Radiografia do Novo Congresso. **Série Estudos Políticos**. Brasília, ano 5, n. 5, 2010.

_____. Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2015-2019. **Série Estudos Políticos**. Brasília, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FÁVERO, Luiz Paulo Lopes; et al. **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FELIÚ, Pedro. Sobrevivendo a reformas, impopularidad y casos de corrupción: el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer. **Rev. cienc. polít. (Santiago)**, Santiago, v.38, n. 2, p. 181-206, ago. 2018.

FERNANDES, Adriana; TOMAZELLI, Ildana. Lobby de servidores públicos reúne a maior bancada da Câmara. **Estadão**, São Paulo, 22 de jul. 2018. Eleições 2018. Disponível em: <<http://infograficos.estadao.com.br/public/politica/eleicoes/2018/os-donos-do-congresso/servidores/>> Acesso em 20 de julho de 2019.

FERREIRA, A. P. L.; LEMOS, M. W. de; SIRINO, N. P. O perfil das deputadas federais com origem profissional no funcionalismo público eleitas entre 1982 e 2010. **Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**, NUSP/UFPR, v. 2, n. 8, p. 1–16, jun. 2015.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Reforma da Previdência e Instituições Políticas. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 51, pp. 63-91, Julho 1998.

_____. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

_____. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 175-200, out. 1995.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? **Novos Estudos - CEBRAP**, n° 47, 1997

_____. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989 - 1994. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol.38, n°3, 1995.

FILHO, D. B. F., et al. Levando Gary King a sério: desenhos de pesquisa em ciência política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 3, n. 1-2, 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. Corporativismo nota 10. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 de março de 2018. O que a Folha pensa. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2018/03/corporativismo-nota-10.shtml>> Acesso em: 09 de agosto de 2020.

FREITAS, Andréa Marcondes de. **O presidencialismo de coalizão**. 2013. 168 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

_____. Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. **Bras. Political Sci. Rev.**, São Paulo, v.10, n.2, e0004, 2016.

GOMES, Darcilene Cláudio; SILVA, Leonardo Barbosa e; SORIA, Sidartha. Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 167-181, Junho 2012.

HAIR, Joseph F; et al. Análise multivariada de dados. 6ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. Dimensions of Legislative Conflict: Coalitions, Obstructionism, and Lawmaking in Multiparty Presidential Regimes. **Legislative Studies Quarterly**, v. 39, n. 3, p. 357-386, 2014a.

_____. Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1990 - 2010. Brasília, **Texto para discussão - IPEA**, n. 1957, 2014b.

INÁCIO, Magna. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009

JARD DA SILVA, Sidney. Bancada sindical, política previdenciária e processo decisório no Governo Dilma. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 33, n. 98, e339810, 2018.

_____. Companheiros servidores: o avanço do sindicalismo do setor público na CUT. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 130-146, Junho 2001.

_____. Unionism, the Decision-Making Process and Social Security Reform in Brazil. **Bras. Political Sci. Rev.**, São Paulo, v. 10, n. 2, e0002, 2016.

JUNIOR, A. M.; PEREIRA, C.; BIDERMAN, C. The Evolution of Theories about the Brazilian Multiparty Presidential System. **Journal of Politics in Latin America**, v. 7, n. 1, p. 143-161, 2015.

JUNGBLUT, Cristiane. Negociações para livrar Temer de denúncia envolvem R\$ 12 bilhões. **O Globo**, Rio de Janeiro, 24 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/negociacoes-para-livrar-temer-de-denuncia-envolvem-12-bilhoes-21983281>>. Acesso em: 09 de agosto de 2020.

LEMOS, Leany Barreiro de S.. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-630, 2001.

LIMONGI, Fernando. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. **Bib: Revista Brasileira de Informação em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 55, p. 7-39, 2003.

_____; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

_____. A crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 79-97, Nov. 2017.

LINZ, J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, 51-69, 1990.

MAINWARING, Scott. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. **Comparative Politics**, v. 24, n. 1, pp. 21-43, 1991.

_____. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, Abril 1993a.

_____. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, 198–228, 1993b.

_____. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil**. Stanford University Press: Stanford, 1999.

_____; PÉREZ LIÑAN, Aníbal. Disciplina partidária: o caso da Constituinte. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 107-136, 1998.

MANCUSO, W. P. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v. 28, p. 13-146, jun. 2007.

MCDONNELL, Robert Myles; DUARTE; Guilherme Jardim; FREIRE, Danilo Freire. congressbr: Downloads, Unpacks and Tidies Legislative Data from the Brazilian Federal Senate and Chamber of Deputies. R package version 0.1.0. 2017. Disponível em: < <https://CRAN.R-project.org/package=congressbr>>

MCDONNELL, Robert Myles, et al. Congressbr: An R Package for Analyzing Data from Brazil's Chamber of Deputies and Federal Senate. **Latin American Research Review**, v.54, n. 4, pp. 958–969, 2019.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Partidos e migração partidária na câmara dos deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 00, 2000.

_____; ANASTASIA, Fátima. A reforma da previdência em dois tempos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 301-332, Junho 2005.

_____. Eleições presidenciais jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 4, p. 13-42, 2010.

_____; CÂMARA, Rafael. Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. **Dados**, v. 55, p. 71-117, 2012.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.

_____; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 97-115, Fevereiro 2013.

NICOLAU, J. Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, v. 43, n. 4, p. 709-735, 2000.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo**. Brasil: OCDE, 2010. Disponível em: < https://www.oecd-ilibrary.org/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt>. Acesso em: 06 ago. 2020.

O GLOBO. Para acalmar a base, Lula determina liberação de R\$ 1 bilhão em emendas parlamentares. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 de julho de 2009. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/brasil/para-acalmar-base-lula-determina-liberacao-de-r-1-bilhao-em-emendas-parlamentares-309093.html>> Acesso em: 09 de agosto de 2020.

PAULA, Julio Cesar Guimarães de. Em busca da Inferência Válida: métodos e testes de hipóteses nos estudos legislativos brasileiros. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 26, p. 273-311, agosto 2018.

PEREIRA, Carlos; et al. Watchdogs in Our Midst: How Presidents Monitor Coalitions in Brazil's Multiparty Presidential Regime. **Latin American Politics and Society**, v. 59, n. 03, p. 27-47, 2017.

_____; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, Junho 2000.

_____. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

_____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

_____. The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process. **Comparative Political Studies**, v. 37, n. 7, p. 781–815, 2004.

_____; ORELLANA, S. Hybrid Political Institutions and Governability: The Budgetary Process in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 1, n. 3, p. 57–79, 2009.

_____; POWER, T.; RAILE, E. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do Mensalão. In: INÁCIO e RENNÓ. **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009

PERES, Paulo; CARVALHO, Ernani. Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 81-106, Outubro 2012.

PINI, Guilherme Álaga. A bancada sindicalista na Câmara Federal 1987/95. Relatório de pesquisa. **NPP-FGV/CNPq**, junho 1995. Disponível em: <https://pesquisa-eaesf.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/a_bancada_sindicalista_na_camera_federal.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2020.

PONT, Raul. Emendas parlamentares: Clientelismo político. *Le Monde Diplomatique – Brasil*, edição 77, 2 de dezembro de 2013. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/clientelismo-politico/>> Acesso em: 09 de agosto de 2020.

POWER, T. J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, vol. 29, n. 1, p. 18-33., 2010.

_____ ; DOCTOR, Mahruck. Another Century of Corporatism? Continuity and change in Brazil's corporatist structures. In: WIARDA, Howard J. (ed.). **Authoritarianism and Corporatism in Latin America - Revisited**. Gainesville, University of Florida Press, pp. 218 - 241, 2004.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010. **Journal of Politics in Latin America**, 3, 2, 141-172, 2011.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

REIS, Bruno P. W. Corporativismo, pluralismo e conflito distributivo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 417-457, 1995.

REIS, Fábio Wanderley. Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil. In: REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e Utopia**. Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 359-386, 2009.

RIBEIRO, Luci; CURY, Teo; FORMENTI, Lígia. Bolsonaro libera R\$ 1,13 bi em emendas parlamentares em semana de reforma. **O Estado de S. Paulo**, 09 de julho de 2019. Disponível em: < <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-libera-r-1-13-bi-em-emendas-na-semana-da-previdencia,70002913718>> Acesso em: 09 de agosto de 2020.

RIBEIRO, Pedro Floriano; VIZONÁ, Amanda; CASSOTTA, Priscilla Leine. Brasil: Un país en compás de espera. **Rev. cienc. polít. (Santiago)**, Santiago, v. 36, n. 1, p. 51-74, abr. 2016.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

_____ ; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-129, Junho 2004.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p., 1997.

SANTOS, M. L. W. D. Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. **Revista Ibero-Americana de estudos legislativos**, n. 1, Mar.2014.

_____. Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005. **BIB**, São Paulo, n. 66, 2008

_____. Representação de interesse na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). **Texto para discussão 1975**. IPEA: Brasília, 2014.

SCHEEFFER, Fernando. Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados. **Revista Teoria & Pesquisa**, v. 27, n. 2, p. 167-188, 2018.

SENADO. Congresso aprova destaque e derruba proibição de reajuste para servidores na LDO. **Senado Notícias**, Brasília, 12 de julho de 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/07/12/congresso-aprova-destaque-e-derruba-proibicao-de-reajuste-para-servidores-na-ldo>>. Acesso em 20 de julho de 2019.

SHESPLE, K. & WEINGAST, B. Positive Theories of Congressional Institutions. **Legislative Studies Quarterly**, n. 19, 2, pp. 149-179, Mar.1994.

SOARES, N. C. R. A presença e o comportamento de políticos oriundos da burocracia do setor público na Câmara dos Deputados nas 51ª e 52ª legislaturas. Brasília - DF: Universidade do Legislativo Brasileiro; Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2008.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. **Journal of Political Economy**, v. 96, n. 1, p. 132-163, 1988.

ZUCCO JR, Cesar. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 3, p. 1076-1092, 2009.

_____. Esquerda, direita e governo. In: POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar (orgs.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte, UFMG, 2011.

_____; LAUDERDALE, B. E. Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. **Legislative Studies Quarterly**, v. 36, n. 3, pp. 363-396, 2011.

APÊNDICE A - Proposições consideradas em análise

Abaixo, constam somente as 245 proposições que se transformaram em norma jurídica. As bases de dados completas podem ser solicitadas e acessadas através do e-mail do pesquisador (vitor.c.leles@gmail.com). Além da base de dados com a lista de votações, há outras contendo: a movimentação da tramitação; detalhes de cada votação nominal; e os votos nominais de cada parlamentar. Por causa do detalhamento dos dados, eles não foram disponibilizados por completo aqui, pois tomariam mais páginas do que o conteúdo analisado nas páginas acima. Os métodos para obtê-las e analisá-las já constam nos capítulos 2 e 3.

Proposição	Autor	Data de apresentação	Data de aprovação
MPV 922/1995	Poder Executivo	06/03/1995	30/03/1995
MPV 924/1995	Poder Executivo	06/03/1995	30/03/1995
MPV 941/1995	Poder Executivo	23/03/1995	06/04/1995
PL 233/1995	Poder Executivo	27/03/1995	13/04/1995
PL 290/1995	Poder Executivo	06/04/1995	15/09/1995
PL 426/1995	Poder Executivo	05/05/1995	21/12/1995
PL 1230/1995	Poder Executivo	10/11/1995	22/12/1995
PL 1318/1995	Poder Executivo	06/12/1995	20/12/1995
MPV 1472-31/1996	Poder Executivo	22/11/1996	16/12/1996
MPV 1474-29/1996	Poder Executivo	22/11/1996	16/12/1996
PL 1353/1995	Poder Executivo	08/12/1995	07/02/1996
PL 1355/1995	Poder Executivo	11/12/1995	15/03/1996
PL 2596/1996	Poder Executivo	02/12/1996	19/12/1996
PL 693/1995	Poder Executivo	29/06/1995	05/02/1997
PL 1131/1995	FEU ROSA (PSDB-ES)	24/10/1995	23/07/1997
PL 2524/1996	Poder Executivo	06/11/1996	03/12/1997
PL 2576/1996	Poder Executivo	21/11/1996	09/05/1997
PL 2683/1996	Poder Executivo	26/12/1996	26/11/1997
PL 2707/1997	Poder Executivo	14/01/1997	20/11/1997
PEC 33/1995	Poder Executivo	28/03/1995	15/12/1998
PEC 173/1995	Poder Executivo	23/08/1995	04/06/1998
PL 1286/1995	Poder Executivo	29/11/1995	09/06/1998
MPV 1587-9/1998	Poder Executivo	28/04/1998	27/05/1998
MPV 1588-6/1998	Poder Executivo	05/03/1998	02/04/1998
MPV 1625-42/1998	Poder Executivo	13/03/1998	02/04/1998
MPV 1650-18/1998	Poder Executivo	05/05/1998	27/05/1998
MPV 1652-43/1998	Poder Executivo	05/05/1998	25/05/1998
PL 2749/1997	Poder Executivo	17/02/1997	16/02/1998
PL 4181/1998	Poder Executivo	18/02/1998	12/05/1998
PL 4359/1998	Poder Executivo	01/04/1998	02/06/1998

PL 4396/1998	Poder Executivo	13/04/1998	20/05/1998
PL 4512/1998	Poder Executivo	19/05/1998	03/06/1998
PL 4570/1998	Benedito Domingos (PPB-DF)	28/05/1998	06/07/1998
PL 4600/1998	Poder Executivo	05/06/1998	06/07/1998
PL 4605/1998	Poder Executivo	12/06/1998	03/07/1998
PL 4606/1998	Poder Executivo	15/06/1998	01/12/1998
PL 4769/1998	Poder Executivo	06/10/1998	21/12/1998
PLP 249/1998	Poder Executivo	12/11/1998	31/05/1999
PL 4736/1998	Poder Executivo	12/08/1998	08/12/1999
PL 4898/1999	Poder Executivo	19/01/1999	28/01/1999
PL 4811/1998	Poder Executivo	01/01/1998	22/02/2000
PL 1617/1999	Poder Executivo	02/09/1999	17/07/2000
PL 2549/2000	Poder Executivo	01/03/2000	18/07/2000
PL 3272/2000	Poder Executivo	23/06/2000	12/12/2000
MPV 2125-12/2001	Poder Executivo	27/01/2001	15/02/2001
MPV 2169-43/2001	Poder Executivo	25/08/2001	11/11/2002
MPV 2174-28/2001	Poder Executivo	25/08/2001	11/11/2002
MPV 2184-23/2001	Poder Executivo	25/08/2001	11/11/2002
MPV 2225-45/2001	Poder Executivo	05/09/2001	11/11/2002
MPV 2229-43/2001	Poder Executivo	10/09/2001	11/11/2002
PL 1615/1999	Poder Executivo	02/09/1999	05/06/2001
PL 3755/2000	Poder Executivo	16/11/2000	15/05/2001
PL 5299/2001	Poder Executivo	05/09/2001	18/12/2001
PL 5569/2001	Poder Executivo	23/10/2001	31/10/2001
PL 5876/2001	Poder Executivo	07/12/2001	26/12/2001
MPV 26/2002	Poder Executivo	25/01/2002	24/04/2002
MPV 43/2002	Poder Executivo	26/06/2002	13/11/2002
MPV 46/2002	Poder Executivo	26/06/2002	06/12/2002
MPV 47/2002	Poder Executivo	27/06/2002	13/11/2002
MPV 48/2002	Poder Executivo	27/06/2002	13/11/2002
PEC 289/2000	Poder Executivo	21/09/2000	30/04/2002
PL 3804/2000	Poder Executivo	28/11/2000	11/01/2002
PL 5493/2001	Poder Executivo	09/10/2001	09/01/2002
PL 5805/2001	Poder Executivo	04/12/2001	09/01/2002
PL 6490/2002	Poder Executivo	05/04/2002	28/06/2002
PL 6492/2002	Poder Executivo	05/04/2002	03/07/2002
PL 6530/2002	Poder Executivo	10/04/2002	21/06/2002
PL 6546/2002	Poder Executivo	11/04/2002	25/06/2002
PL 6632/2002	Poder Executivo	24/04/2002	02/07/2002
PL 6662/2002	Poder Executivo	25/04/2002	03/07/2002
PL 7015/2002	Poder Executivo	19/06/2002	27/12/2002
MPV 56/2002	Poder Executivo	19/07/2002	13/11/2002
MPV 37/2002	Poder Executivo	22/05/2002	23/09/2002
MPV 65/2002	Poder Executivo	29/08/2002	13/11/2002
MPV 86/2002	Poder Executivo	18/12/2002	14/05/2003

MPV 110/2003	Poder Executivo	02/04/2003	25/06/2003
MPV 112/2003	Poder Executivo	07/04/2003	28/05/2003
MPV 128/2003	Poder Executivo	02/09/2003	30/10/2003
PL 7508/2002	Poder Executivo	26/12/2002	19/11/2003
PEC 40/2003	Poder Executivo	30/04/2003	19/12/2003
PL 1083/2003	Poder Executivo	26/05/2003	02/07/2003
PL 1084/2003	Poder Executivo	26/05/2003	02/07/2003
PL 1858/2003	Poder Executivo	02/09/2003	19/11/2003
PL 2441/2003	Poder Executivo	06/11/2003	21/11/2003
MPV 146/2003	Poder Executivo	12/12/2003	01/04/2004
MPV 155/2003	Poder Executivo	24/12/2003	21/05/2004
MPV 158/2003	Poder Executivo	24/12/2003	20/04/2004
MPV 160/2003	Poder Executivo	30/12/2003	12/05/2004
MPV 166/2004	Poder Executivo	19/02/2004	02/06/2004
MPV 167/2004	Poder Executivo	20/02/2004	18/06/2004
MPV 170/2004	Poder Executivo	05/03/2004	09/06/2004
MPV 172/2004	Poder Executivo	11/03/2004	01/06/2004
MPV 187/2004	Poder Executivo	14/05/2004	12/08/2004
MPV 198/2004	Poder Executivo	16/07/2004	25/11/2004
MPV 199/2004	Poder Executivo	16/07/2004	15/12/2004
MPV 220/2004	Poder Executivo	04/10/2004	30/12/2004
MPV 224/2004	Poder Executivo	22/10/2004	22/12/2004
PL 3332/2004	Poder Executivo	12/04/2004	15/07/2004
PL 3501/2004	Poder Executivo	07/05/2004	15/07/2004
PL 3626/2004	Poder Executivo	20/05/2004	16/06/2004
PL 3728/2004	Poder Executivo	07/06/2004	15/07/2004
PL 3866/2004	Poder Executivo	28/06/2004	15/07/2004
PL 4615/2004	Poder Executivo	09/12/2004	28/12/2004
MPV 207/2004	Poder Executivo	16/08/2004	22/12/2004
MPV 145/2003	Poder Executivo	11/12/2003	15/03/2004
PL 3846/2000	Poder Executivo	29/11/2000	27/09/2005
MPV 208/2004	Poder Executivo	20/08/2004	04/01/2005
MPV 210/2004	Poder Executivo	31/08/2004	13/01/2005
MPV 212/2004	Poder Executivo	10/09/2004	13/01/2005
MPV 216/2004	Poder Executivo	24/09/2004	09/01/2005
MPV 231/2004	Poder Executivo	30/12/2004	07/06/2005
PL 4177/2004	Poder Executivo	21/09/2004	12/01/2005
PL 4873/2005	Poder Executivo	09/03/2005	29/07/2005
PL 4957/2005	Poder Executivo	23/03/2005	02/09/2005
PL 5030/2005	Poder Executivo	08/04/2005	15/07/2005
PL 6276/2005	Poder Executivo	30/11/2005	22/12/2005
MPV 222/2004	Poder Executivo	05/10/2004	18/01/2005
PEC 7/2003	Mauricio Rands (PT-PE)	12/03/2003	14/02/2006
MPV 269/2005	Poder Executivo	15/12/2005	26/04/2006
MPV 272/2005	Poder Executivo	27/12/2005	10/05/2006

MPV 283/2006	Poder Executivo	24/02/2006	03/07/2006
MPV 295/2006	Poder Executivo	30/05/2006	08/09/2006
MPV 296/2006	Poder Executivo	09/06/2006	11/10/2006
MPV 297/2006	Poder Executivo	12/06/2006	05/10/2006
MPV 301/2006	Poder Executivo	30/06/2006	19/10/2006
MPV 302/2006	Poder Executivo	30/06/2006	19/10/2006
MPV 304/2006	Poder Executivo	30/06/2006	19/10/2006
MPV 305/2006	Poder Executivo	30/06/2006	19/10/2006
MPV 308/2006	Poder Executivo	30/06/2006	19/10/2006
MPV 309/2006	Poder Executivo	04/07/2006	19/10/2006
MPV 319/2006	Poder Executivo	25/08/2006	28/12/2006
PL 4142/2004	Poder Executivo	15/09/2004	09/02/2006
PL 5451/2005	Poder Executivo	16/06/2005	06/07/2006
MPV 316/2006	Poder Executivo	11/08/2006	26/12/2006
MPV 341/2006	Poder Executivo	29/12/2006	20/06/2007
MPV 359/2007	Poder Executivo	19/03/2007	11/07/2007
MPV 361/2007	Poder Executivo	29/03/2007	20/07/2007
MPV 366/2007	Poder Executivo	27/04/2007	28/08/2007
MPV 375/2007	Poder Executivo	18/06/2007	04/10/2007
MPV 386/2007	Poder Executivo	31/08/2007	08/11/2007
MPV 389/2007	Poder Executivo	06/09/2007	08/11/2007
PL 5919/2005	Poder Executivo	16/09/2005	13/11/2007
PL 6272/2005	Poder Executivo	29/11/2005	16/03/2007
PL 7268/2006	Poder Executivo	03/07/2006	25/10/2007
MPV 369/2007	Poder Executivo	08/05/2007	05/09/2007
MPV 374/2007	Poder Executivo	31/05/2007	02/10/2007
MPV 401/2007	Poder Executivo	14/11/2007	24/04/2008
MPV 407/2007	Poder Executivo	27/12/2007	24/04/2008
MPV 431/2008	Poder Executivo	14/05/2008	22/09/2008
MPV 434/2008	Poder Executivo	05/06/2008	17/09/2008
MPV 440/2008	Poder Executivo	29/08/2008	24/12/2008
PL 7215/2006	Poder Executivo	16/06/2006	16/07/2008
PL 7431/2006	Senado Federal - Cristovam Buarque (PDT-DF)	24/08/2006	16/07/2008
PL 2468/2007	Poder Executivo	22/11/2007	31/07/2008
PL 3775/2008	Poder Executivo	23/07/2008	29/12/2008
MPV 398/2007	Poder Executivo	11/10/2007	07/04/2008
MPV 441/2008	Poder Executivo	29/08/2008	02/02/2009
PEC 483/2005	Senado Federal - Fatima Cleide (PT-RO)	28/11/2005	11/11/2009
PL 1746/2007	Poder Executivo	09/08/2007	23/12/2009
PL 2879/2008	Poder Executivo	25/02/2008	05/11/2009
PL 3452/2008	Poder Executivo	26/05/2008	19/11/2009
PL 3675/2008	Poder Executivo	08/07/2008	29/07/2009
PL 3774/2008	Poder Executivo	23/07/2008	15/09/2009
PL 3960/2008	Poder Executivo	29/08/2008	26/06/2009

PL 3962/2008	Poder Executivo	29/08/2008	23/12/2009
PL 5245/2009	Poder Executivo	19/05/2009	23/12/2009
PL 5664/2009	Poder Executivo	31/07/2009	06/11/2009
PL 5917/2009	Poder Executivo	31/08/2009	29/12/2009
PL 5919/2009	Poder Executivo	31/08/2009	28/12/2009
MPV 479/2009	Poder Executivo	30/12/2009	21/06/2010
MPV 493/2010	Poder Executivo	19/07/2010	12/11/2010
PL 2878/2008	Poder Executivo	25/02/2008	12/01/2010
PL 3891/2008	Poder Executivo	20/08/2008	20/07/2010
PL 4023/2008	Poder Executivo	03/09/2008	01/12/2010
PEC 391/2009	Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE)	08/07/2009	04/02/2010
PL 5895/2009	Poder Executivo	27/08/2009	30/06/2010
PL 5913/2009	Poder Executivo	31/08/2009	25/08/2010
PL 5916/2009	Poder Executivo	31/08/2009	11/03/2010
PL 5920/2009	Poder Executivo	31/08/2009	30/06/2010
PL 6417/2009	Poder Executivo	12/11/2009	21/06/2010
MPV 499/2010	Poder Executivo	26/08/2010	30/12/2010
MPV 568/2012	Poder Executivo	14/05/2012	07/08/2012
PL 1992/2007	Poder Executivo	11/09/2007	30/04/2012
PL 3430/2008	Poder Executivo	16/05/2008	17/12/2012
PL 7579/2010	Poder Executivo	05/07/2010	25/03/2012
PL 7784/2010	Poder Executivo	30/08/2010	24/07/2012
PL 1631/2011	Senado Federal - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	20/06/2011	27/12/2012
PL 2134/2011	Poder Executivo	24/08/2011	25/06/2012
PL 2844/2011	Poder Executivo	02/12/2011	08/08/2012
PL 4368/2012	Poder Executivo	31/08/2012	28/12/2012
PL 4369/2012	Poder Executivo	31/08/2012	28/12/2012
PL 4371/2012	Poder Executivo	31/08/2012	28/12/2012
MPV 614/2013	Poder Executivo	15/05/2013	24/09/2013
PL 3961/2008	Poder Executivo	29/08/2008	11/01/2013
PL 5894/2009	Poder Executivo	27/08/2009	02/09/2013
PL 7521/2010	Poder Executivo	23/06/2010	04/04/2013
PL 2205/2011	Poder Executivo	31/08/2011	02/09/2013
PL 4264/2012	Poder Executivo	06/08/2012	02/09/2013
PL 4365/2012	Poder Executivo	31/08/2012	05/06/2013
PL 4366/2012	Poder Executivo	31/08/2012	24/04/2013
PL 4787/2012	Poder Executivo	30/11/2012	23/04/2013
PL 4904/2012	Poder Executivo	19/12/2012	08/05/2013
PL 4921/2012	Poder Executivo	21/12/2012	24/04/2013
PL 7495/2006	Senado Federal - Rodolpho Tourinho (PFL-BA)	06/10/2006	17/06/2014
MPV 632/2013	Poder Executivo	26/12/2013	18/06/2014
MPV 650/2014	Poder Executivo	01/07/2014	28/10/2014
MPV 657/2014	Poder Executivo	14/10/2014	02/12/2014
PL 7437/2010	Poder Executivo	02/06/2010	05/02/2014

PEC 111/2011	Dalva Figueiredo (PT -AP)	17/11/2011	27/05/2014
PEC 293/2013	Senado Federal - Marcelo Crivella (PRB-RJ)	19/08/2013	11/02/2014
PL 6242/2013	Poder Executivo	02/09/2013	03/09/2014
PL 6302/2013	Poder Executivo	09/09/2013	30/12/2014
PL 6738/2013	Poder Executivo	07/11/2013	09/06/2014
PEC 457/2005	Senado Federal - Pedro Simon (PMDB-RS)	31/08/2005	07/05/2015
MPV 660/2014	Poder Executivo	24/11/2014	08/05/2015
MPV 664/2014	Poder Executivo	30/12/2014	17/06/2015
MPV 681/2015	Poder Executivo	13/07/2015	21/10/2015
MPV 656/2014	Poder Executivo	08/10/2014	19/01/2015
PL 8078/2014	Poder Executivo	06/11/2014	01/12/2015
PLP 124/2015	Senado Federal - Jose Serra (PSDB-SP)	08/07/2015	03/12/2015
MPV 676/2015	Poder Executivo	24/09/2015	04/11/2015
MPV 693/2015	Poder Executivo	30/09/2015	01/04/2016
PL 1628/2015	André Moura (PSC-SE)	20/05/2015	03/10/2016
PL 3330/2015	Senado Federal - Romário (PSB-RJ)	15/10/2015	12/12/2016
PL 4250/2015	Poder Executivo	31/12/2015	29/07/2016
PL 4251/2015	Poder Executivo	31/12/2015	29/07/2016
PL 4252/2015	Poder Executivo	31/12/2015	29/07/2016
PL 4253/2015	Poder Executivo	31/12/2015	29/07/2016
PL 4254/2015	Poder Executivo	31/12/2015	29/07/2016
PL 5865/2016	Poder Executivo	01/08/2016	14/12/2016
MPV 731/2016	Poder Executivo	10/06/2016	10/10/2016
MPV 696/2015	Poder Executivo	05/10/2015	05/04/2016
MPV 765/2016	Poder Executivo	30/12/2016	10/07/2017
MPV 767/2017	Poder Executivo	06/01/2017	26/06/2017
MPV 791/2017	Poder Executivo	26/07/2017	26/12/2017
MPV 760/2016	Poder Executivo	23/12/2016	26/06/2017
PEC 199/2016	Senado Federal - Romero Jucá (PMDB-RR)	23/03/2016	06/12/2017
PL 6787/2016	Poder Executivo	23/12/2016	13/07/2017
PL 8536/2017	Poder Executivo	08/09/2017	18/12/2017
PL 3641/2008	Senado Federal - Serys Slhessarenko (PT-MT)	01/07/2008	30/04/2018
MPV 817/2018	Poder Executivo	05/01/2018	18/06/2018
MPV 826/2018	Poder Executivo	12/04/2018	06/08/2018
MPV 827/2018	Poder Executivo	20/04/2018	14/08/2018
MPV 837/2018	Poder Executivo	30/05/2018	24/08/2018
MPV 813/2017	Poder Executivo	27/12/2017	13/06/2018

Elaborada pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal

**APÊNDICE A - Deputados federais ex-sindicalistas ou ex-servidores
públicos**

Nome	Legislaturas						Perfil	
	50ª	51ª	52ª	53ª	54ª	55ª	Ex-sindicalista	Ex-servidor público
Adão Pretto	x	x	x	x			x	
Adelmo Carneiro Leão						x	x	
Afonso Florence					x	x	x	
Agnelo Queiroz	x	x	x				x	
Alberico Filho	x	x		x				x
Alceu Collares		x	x					x
Alcides Modesto	x						x	x
Alice Portugal			x	x	x	x	x	
Almeida De Jesus		x	x					x
Aloysio Nunes Ferreira	x	x	x					x
Alvaro Valle	x							x
Amauri Teixeira					x		x	
Ana Arraes				x	x			x
André Figueiredo					x	x	x	
André Luiz			x					x
André Moura					x	x		x
Ângela Amin			x					x
Ângelo Vanhoni				x	x		x	
Anibal Gomes				x	x	x		x
Anivaldo Vale	x	x	x					x
Anselmo De Jesus			x	x			x	
Antônia Lucia			x					x
Antônio Carlos Biffi			x	x	x		x	
Antônio José Medeiros				x				x
Antônio Nogueira			x					x
Aracely De Paula	x	x	x	x	x			x
Arlindo Chinaglia	x	x	x	x	x	x	x	x
Arolde De Oliveira	x	x	x	x	x	x		x
Arthur Virgílio	x	x						x
Artur Bruno					x		x	
Asdrubal Bentes	x	x	x	x	x			x
Assis Carvalho					x	x	x	
Assis Do Couto				x	x	x	x	
Assis Melo					x		x	
Átila Lins	x	x	x	x	x	x		x
Átila Lira		x	x	x	x	x		x
Augusto Carvalho	x			x	x	x	x	x

Avenzoar Arruda		x						x
Baba		x	x				x	x
Bebeto						x	x	
Benedita Da Silva						x	x	
Ben-Hur Ferreira		x					x	
Beto Faro					x	x	x	
Bismarck Maia			x					x
Bohn Gass					x	x	x	
Cabo Julio		x	x					x
Cabo Sabino						x	x	
Candido Vaccarezza				x	x		x	
Candinho Mattos	x	x						x
Carlinhos Almeida					x		x	
Carlito Merss		x	x	x				x
Carlos Abicalil			x	x			x	x
Carlos Sampaio			x	x	x	x		x
Carlos Santana	x	x	x	x			x	
Chico Alencar			x	x	x	x	x	x
Chico D'Ângelo				x			x	
Chico Ferramenta	x						x	
Chico Lopes				x	x	x	x	x
Chico Vigilante	x						x	
Claudio Magrao			x				x	
Cleber Verde				x	x	x		x
Corauci Sobrinho	x	x	x					x
Coronel Garcia		x						x
Dalva Figueiredo				x	x		x	x
Daniel Almeida			x	x	x	x	x	
Darci Coelho	x	x	x					x
Décio Lima						x	x	
Delegado Protogenes					x			x
Delegado Waldir						x	x	
Deusdeth Pantoja		x						x
Devanir Ribeiro			x	x	x		x	
Domingos Dutra				x	x		x	
Dr Evilasio		x	x					x
Dr Rosinha		x	x	x	x		x	x
Edinho Bez	x	x	x	x	x			x
Edmar Moreira		x	x	x	x			x
Edmilson Valentim				x			x	
Edson Ezequiel	x		x	x	x			x
Edson Pimenta					x		x	
Eduardo Jorge	x						x	
Eduardo Seabra		x	x					x
Eduardo Valverde			x	x			x	x

Emanuel Fernandes				x	x			x
Erika Kokay					x	x	x	
Etevalda Grassi De Menezes	x							x
Eudes Xavier				x	x		x	
Eugenio Rabelo				x				x
Expedito Junior	x	x						x
Ezidio Pinheiro	x						x	
Fatima Bezerra			x	x	x		x	
Fatima Pelaes	x	x		x	x			x
Fernando Ferro	x	x	x	x	x		x	x
Fernando Francischini					x			x
Fernando Lopes			x	x			x	
Fernando Marroni		x		x	x	x	x	x
Fernando Melo				x				x
Flavio Arns	x	x						x
Flavio Dino				x				x
Francisco Rodrigues	x	x	x	x				x
Francisco Tenorio				x	x			x
Franco Montoro	x	x						x
Geraldo Magela		x		x	x		x	x
Geraldo Simoes		x		x	x		x	x
Geronimo Da Adefal*				x				x
Gilmar Machado		x	x	x	x		x	x
Giovani Cherini						x	x	
Giovanni Queiroz				x			x	
Guilherme Menezes			x	x				x
Heitor Schuch						x	x	
Helenildo Ribeiro		x	x					x
Henrique Afonso			x	x	x		x	
Hildebrando Pascoal		x						x
Iara Bernardi		x	x				x	
Inaldo Leitao		x	x					x
Indio Da Costa				x				x
Ivan Valente	x	x	x	x	x	x	x	x
Ivo José			x				x	
Ivo Mainardi	x							x
Jair Bolsonaro	x	x	x	x	x	x		x
Jair Meneguelli	x	x					x	
Jamil Murad			x				x	
Jandira Feghali	x	x	x		x	x	x	
Janete Rocha Pieta					x		x	
Jaques Wagner	x	x					x	
João Alfredo			x					x
João Ananias					x		x	
João Caldas		x	x		x			x

João Campos			x	x	x	x	x	x
João Castelo		x	x			x		x
João Coser	x	x					x	
João Dado		x	x	x	x		x	x
João Daniel						x	x	
João Fassarella	x	x					x	x
João Grandao		x	x				x	
João Magno			x				x	
João Paulo	x	x	x	x	x		x	
João Paulo Gomes Da Silva			x					x
João Pizzolatti	x	x	x	x	x			x
Joaquim Beltrao				x	x			x
Jorge Bittar		x	x	x	x		x	x
José Antônio Almeida		x						x
José Carlos Aleluia	x	x	x	x		x		x
José Carlos Coutinho	x	x						x
José Carlos Elias		x	x					x
José Carlos Saboia	x							x
José Fortunati	x						x	
José Militao		x	x					x
José Pimentel	x	x	x	x			x	x
José Pinotti	x		x	x				x
José Rocha	x	x	x	x	x	x		x
José Stedile						x	x	
Juliao Amin						x	x	
Laerte Bessa				x		x		x
Leodegar Ticoski		x	x					x
Leonardo Monteiro			x	x	x	x	x	
Luci Choinacki					x		x	
Luciano Zica	x		x				x	
Luiz Alberto	x	x	x	x	x		x	x
Luiz Bassuma			x	x			x	x
Luiz Carlos Haully	x	x	x	x	x	x		x
Luiz Couto			x	x	x	x		x
Luiz Gushiken	x						x	
Luiz Mainardi	x	x					x	
Luiz Sergio		x	x	x	x	x	x	
Maninha			x				x	x
Marcelo Castro		x	x	x	x	x		x
Marcelo Ortiz			x	x				x
Marcelo Teixeira	x	x	x	x				x
Marcio Macedo					x		x	
Marco Maia					x	x	x	
Marcon					x	x	x	
Marconi Perillo	x							x

Marcos Afonso		x						x
Maria Abadia		x						x
Maria Do Carmo Lara		x	x	x			x	x
Maria Do Rosario						x	x	
Maria Laura	x		x				x	x
Marina Maggesi				x				x
Marinha Raupp	x	x	x	x	x	x		x
Marisa Serrano	x	x						x
Marllos Sampaio					x			x
Mauricio Quintella Lessa			x	x	x	x		x
Mauricio Rands				x	x		x	
Mauricio Requiao	x							x
Mauro Passos			x				x	
Max Filho						x	x	
Medeiros		x	x				x	
Miguel Rossetto	x						x	
Miriquinho Batista					x		x	
Moema Gramacho						x	x	
Nedson Micheleti	x						x	
Neilton Mulim				x	x			x
Nelson Marchezan	x	x						x
Nelson Pellegrino		x	x	x	x	x	x	
Newton Lima					x		x	
Nilmario Miranda	x	x					x	
Nilson Gibson	x							x
Nilson Mourao		x	x	x				x
Nilton Baiano	x	x	x				x	
Onofre Santo Agostini					x			x
Orlando Desconsi			x				x	
Osmar Junior				x	x			x
Osmir Lima	x							x
Osvaldo Sobrinho		x						x
Padre João						x	x	
Padre Roque	x	x					x	
Patrus Ananias						x	x	
Paulao						x	x	
Paulinho Da Força				x	x	x	x	
Paulo Afonso			x					x
Paulo Baltazar		x	x					x
Paulo Bernardo	x		x				x	x
Paulo De Almeida		x						x
Paulo Delgado	x						x	
Paulo Heslander	x							x
Paulo Paim	x	x					x	
Paulo Rocha	x	x	x	x			x	

Paulo Rubem Santiago			x	x			x	
Paulo Tadeu					x		x	
Pedro Celso		x					x	x
Pepe Vargas				x	x	x	x	
Perpetua Almeida			x	x	x		x	
Pompeo De Mattos		x		x				x
Professor Luizinho		x	x				x	x
Professora Marcivania					x		x	
Regis De Oliveira	x			x				x
Ricardo Berzoini		x	x	x	x		x	x
Roberto Alves						x	x	
Roberto De Lucena						x	x	
Roberto Santiago				x	x		x	
Roberto Valadao	x							x
Rodrigo Rollemberg				x				x
Rogério Carvalho					x		x	
Rogério Marinho						x	x	
Romeu Queiroz		x	x					x
Romulo Gouveia				x		x		x
Ronaldo Vasconcellos		x	x					x
Ronivon Santiago	x		x					x
Rosinha Da Adefal					x	x		x
Rui Costa					x		x	
Salvador Zimbaldi	x	x	x		x			x
Sandra Starling	x						x	
Severiano Alves	x		x	x				x
Siba Machado					x	x	x	
Stepan Necessian					x		x	
Sueli Vidigal				x	x			x
Taumaturgo Lima					x		x	
Telma De Souza	x	x	x	x				x
Teresa Surita					x			x
Terezinha Fernandes			x					x
Thelma De Oliveira			x	x				x
Tilden Santiago	x	x					x	
Valdeci Oliveira	x	x					x	
Valdenor Guedes	x		x					x
Valdir Ganzer		x					x	
Valmir Assuncao					x	x	x	
Valmir Prascidelli						x	x	
Vander Loubet			x	x	x	x	x	
Vanessa Grazziotin		x	x	x			x	x
Vaz De Lima					x			x
Vicentinho			x	x	x	x	x	
Vignatti			x	x			x	x

Vilmar Rocha	x	x	x		x			x
Virgílio Guimaraes		x	x	x			x	
Waldenor Pereira					x	x	x	
Walter Pinheiro	x	x	x	x			x	
Wandenkolk Pasteur Goncalves**				x	x			x
Wanderley Martins		x						x
Wellington Dias		x					x	x
William Woo				x		x		x
Ze Geraldo			x	x	x	x	x	
Zeca Do PT						x	x	
Zequinha Marinho			x	x	x			x
Zezeu Ribeiro			x	x	x		x	

* Faleceu antes da posse

** Código não encontrados do deputado

Elaboração própria a partir de Ferreira (2014)

APÊNDICE B - Posição ideológica dos partidos

Sigla	Ideologia	Nome
Avante	Direita	Avante
DEM	Direita	Democratas
PAN	Direita	Partido dos Aposentados da Nação
PCB	Esquerda	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Esquerda	Partido Comunista do Brasil
PCO	Esquerda	Partido da Causa Operária
PDS	Direita	Partido Democrático Social
PDT	Esquerda	Partido Democrático Trabalhista
PEN	Direita	Partido Ecológico Nacional
PFL	Direita	Partido da Frente Liberal
PHS	Centro	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Direita	Partido Liberal
PMB	Direita	Partido da Mulher Brasileira
PMDB	Centro	Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Centro	Partido da Mobilização Nacional
PMR	Direita	Partido Municipalista Renovador
Podemos	Direita	Podemos
PP	Direita	Partido Progressista
PPB	Direita	Partido Progressista Brasileiro
PPL	Esquerda	Partido Patria Livre
PPR	Direita	Partido Progressista Reformador
PPS	Centro	Partido Popular Socialista
PR	Direita	Partido da República
PRB	Direita	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Direita	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	Direita	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PROS	Centro	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Direita	Partido Republicano Progressista
PRTB	Direita	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Esquerda	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Direita	Partido Social Cristão
PSD	Direita	Partido Social Democrático
PSDB	Centro	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Direita	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Direita	Partido Social Liberal
PSN	Direita	Partido da Solidariedade Nacional
PSOL	Esquerda	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Direita	Partido Social Trabalhista
PSTU	Esquerda	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Esquerda	Partido dos Trabalhadores
PTB	Direita	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Direita	Partido Trabalhista Cristão

PTdoB	Direita	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Direita	Partido Trabalhista Nacional
PTR	Direita	Partido Trabalhista Renovador
PV	Centro	Partido Verde
REDE	Centro	Rede Sustentabilidade
SDD	Direita	Solidariedade

Fonte: Codato, Ferreira, Costa (2015) e Codato, Berlatto e Bolognesi (2018)

APÊNDICE C - Coalizões de governo consideradas

Coalizão	Partidos da coalizão	Início	Fim
FHC-I-1	PSDB - PFL - PMDB - PTB	01/jan/95	25/abr/96
FHC-I-2	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB	26/abr/96	31/dez/98
FHC-II-1	PSDB - PFL - PMDB - PPB	01/jan/99	05/mar/02
FHC-II-2	PSDB - PMDB - PPB	06/mar/02	31/dez/02
Lula-I-1	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	01/jan/03	22/jan/04
Lula-I-2	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	23/jan/04	31/jan/05
Lula-I-3	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	01/fev/05	19/mai/05
Lula-I-4	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	20/mai/05	22/jul/05
Lula-I-5	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	23/jul/05	31/dez/06
Lula-II-1	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	01/jan/07	01/abr/07
Lula-II-2	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	02/abr/07	27/set/09
Lula-II-3	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	28/set/09	31/dez/10
Dilma-I	PT - PMDB - PP - PR - PSB - PSC - PRB - PDT - PTC - PCdoB	01/jan/11	31/dez/14
Dilma-II	PT - PMDB - PP - PSD - PR - PRB - PDT - PROS - PCdoB	01/jan/15	11/mai/16
Temer	DEM - PEN - PMDB - PP - PR - PRB - PRP - PSC - PSD - PSDB - PSL - PTB - SDD	12/mai/16	31/dez/18

Elaboração própria com base em Feliú (2018), Freitas (2013) e Ribeiro, Vizoná e Cassota (2016)