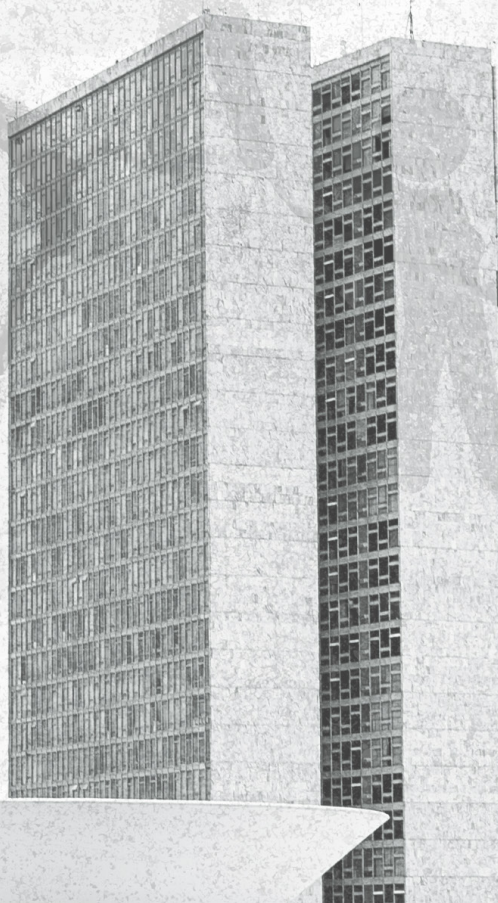


# Partidos e Instituições Políticas

no Brasil contemporâneo

Rodrigo Dolandeli  
Bruno de Castro Rubiatti  
(Organizadores)

 **Atena**  
Editora  
Ano 2023

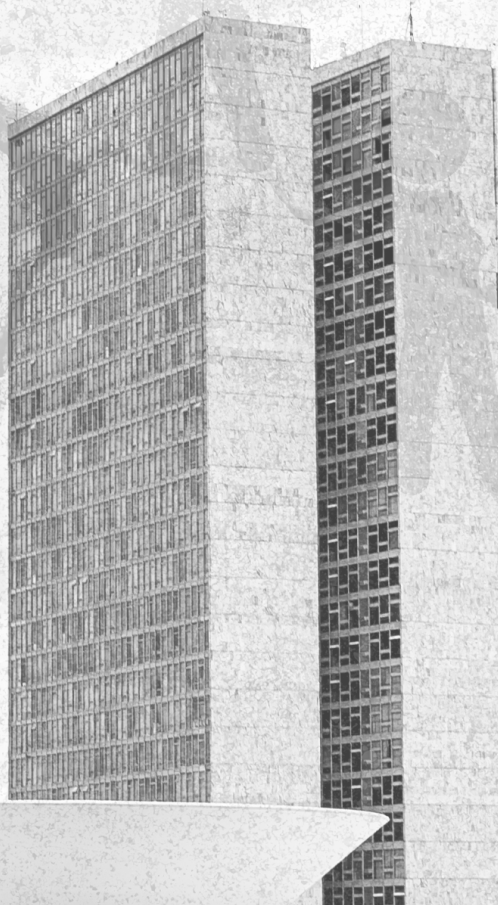


# Partidos e Instituições Políticas

no Brasil contemporâneo

Rodrigo Dolandeli  
Bruno de Castro Rubiatti  
(Organizadores)

 **Atena**  
Editora  
Ano 2023



**Editora chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Editora executiva**

Natalia Oliveira

**Assistente editorial**

Flávia Roberta Barão

**Bibliotecária**

Janaina Ramos

**Projeto gráfico**

Camila Alves de Cremo

Ellen Andressa Kubisty

Luiza Alves Batista

Nataly Evilin Gayde

Thamires Camili Gayde

**Imagens da capa**

iStock

**Edição de arte**

Luiza Alves Batista

2023 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2023 Os autores

Copyright da edição © 2023 Atena

Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

**Conselho Editorial**

**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora  
 Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa  
 Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade de Coimbra  
 Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
 Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais  
 Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
 Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí  
 Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
 Profª Drª Caroline Mari de Oliveira Galina – Universidade do Estado de Mato Grosso  
 Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense  
 Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
 Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília  
 Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
 Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
 Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
 Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
 Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
 Profª Drª Geuciane Felipe Guerim Fernandes – Universidade Estadual de Londrina  
 Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes  
 Claros  
 Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná  
 Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
 Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco  
 Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
 Prof. Dr. Jodeyson Islony de Lima Sobrinho – Universidade Estadual do Oeste do  
 Paraná  
 Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México  
 Profª Drª Juliana Abonizio – Universidade Federal de Mato Grosso  
 Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
 Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
 Profª Drª Kátia Farias Antero – Faculdade Maurício de Nassau  
 Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná  
 Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
 Profª Drª Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre  
 Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
 Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais  
 Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
 Profª Drª Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande  
 Profª Drª Marcela Mary José da Silva – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
 Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
 Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
 Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso  
 Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás  
 Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco  
 Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
 Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
 Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
 Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-  
 Oeste



Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí

Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Federal da Bahia /  
Universidade de Coimbra

Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de  
Janeiro

Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

## Partidos e instituições políticas no Brasil contemporâneo

**Diagramação:** Ellen Andressa Kubisty  
**Correção:** Soellen de Britto  
**Indexação:** Amanda Kelly da Costa Veiga  
**Revisão:** Os autores  
**Organizadores:** Rodrigo Dolandeli  
Bruno de Castro Rubiatti

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)	
P273	Partidos e instituições políticas no Brasil contemporâneo / Organizadores Rodrigo Dolandeli, Bruno de Castro Rubiatti. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2023.  Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN 978-65-258-2006-4 DOI: <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.064230412">https://doi.org/10.22533/at.ed.064230412</a>  1. Política - Brasil. I. Dolandeli, Rodrigo (Organizador). II. Rubiatti, Bruno de Castro (Organizador). III. Título. CDD 320.981
Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166	

**Atena Editora**  
Ponta Grossa – Paraná – Brasil  
Telefone: +55 (42) 3323-5493  
[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

## DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

## DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



Na Ciência Política Brasileira, há uma forte tradição de estudos sobre o funcionamento das instituições políticas, sobretudo o comportamento dos atores políticos nos processos decisórios. A maneira como os partidos políticos se organizam para as campanhas eleitorais e competem pela preferência do eleitor antecede o quadro de disputas e tensões que se desenvolvem no interior da arena parlamentar e na formação e atuação dos governos.

O livro *Partidos e Instituições Políticas no Brasil contemporâneo* busca contribuir com essas discussões e ampliar as abordagens sobre o arranjo institucional brasileiro. Em seus nove capítulos, produzidos em sua maior parte por pesquisadoras e pesquisadores que discutem essas temáticas a partir da Amazônia, são abordados debates contemporâneos que visam à análise e compreensão do funcionamento e as transformações recentes do sistema político brasileiro. Divididos em três partes, os capítulos abordam tanto questões referentes à organização e competição partidária quanto a atuação do Legislativo e seus impactos sobre as políticas adotadas no país.

Na primeira parte, **“Partidos, Sistema Partidário e Comportamento Eleitoral”**, o foco recai sobre a dinâmica de competição eleitoral, financiamento de campanhas e identificação partidária no Brasil contemporâneo. O capítulo 01, **“Estratégias partidárias e recursos públicos: uma análise do financiamento político de deputados federais em 2018”**, de Rodrigo Dolandeli, Carlos Souza e Mariana Costa, aborda as doações de campanha partidárias das candidaturas para Deputado Federal na eleição de 2018. Os autores verificam se nessa eleição, considerando um novo contexto institucional com a proibição das doações empresariais e a predominância de recursos partidários, os padrões de financiamento se alteraram. Os autores destacam que candidaturas incumbentes passaram a ter ainda mais apoio financeiro do que na eleição anterior.

No capítulo 2, **“Dinâmica da competição eleitoral e da representação partidária na Assembleia Legislativa de Roraima (1990-2018)”**, de Roberto Ramos e Antônia Celene, temos uma análise da série histórica da representatividade dos partidos na Assembleia Legislativa. Os autores analisam o crescimento populacional do estado, o grau de escolaridade do eleitorado, o comparecimento e abstenção eleitoral, bem como as taxas de votos válidos, em branco e nulos, constatando a importância do fluxo migratório para a expansão do colégio eleitoral roraimense. Na segunda parte do capítulo, os autores realizam uma detalhada análise do sistema partidário estadual a partir da distribuição dos votos, composição ideológica, fragmentação partidária e volatilidade eleitoral. Os resultados indicam um quadro estadual de elevação da fragmentação observada

no período, bem como um forte aumento da volatilidade, além do crescimento de siglas partidárias à direita no espectro ideológico.

Para finalizar esta primeira parte do livro, o capítulo 3, **“A estrela ainda brilha? Uma análise do petismo em tempos de Bolsonaro (2018 – 2021)”**, de Gustavo Ribeiro, Marcos Felipe Rodrigues de Sousa, João Paulo Freitas Matos, Larissa Martins Silva, elabora análises descritivas do partidarismo positivo ao PT (petismo) no período de 2018 a 2021. A partir de dados do Instituto Datafolha, os autores descrevem não apenas os percentuais de petismo no eleitorado, mas a sua extensão em diferentes grupos de classes sociais, regiões geográficas e de avaliação governamental. Os resultados apontam que esse indicador mudou conforme a conjuntura política: no período “pré-pandemia”, registrou seus menores patamares; no entanto, a partir de 2021, ficou acima dos 20 pontos percentuais. O capítulo ainda mostra que a preferência pelo PT se mostrou proporcionalmente maior entre os residentes do Nordeste e entre aqueles que avaliavam o governo Bolsonaro como ruim ou péssimo.

O foco da segunda parte, **“Produção Legislativa e Comissões Parlamentares”**, centra-se em duas agendas crescentes dentro dos estudos sobre Instituições no Brasil: a questão de gênero na produção legislativa e a organização do processo legislativo.

O capítulo **“Uma ‘fraquejada’? Produção legislativa sobre gênero no Brasil em contexto conservador”**, de Vitor Vasquez, Géssica Freitas e Mariana Zuaneti Martins, aborda o impacto do avanço conservador na política brasileira sobre a produção legislativo que versa sobre gênero. A partir de uma análise das proposições legislativas, os autores mostram que tanto o gênero do parlamentar quanto sua posição no espectro ideológico impactam o tipo de política, sendo que mulheres propõem projetos que ampliam direitos e partidos de direita tendem a propor mais projetos vinculados a uma pauta moral e de supressão de direitos. Somado a isso, os autores também destacam que projetos formulados durante o governo Bolsonaro têm maiores chances de versar sobre punição ou reabilitação de infratores do que em outros governos.

Os três capítulos seguintes tratam do tema da organização do processo legislativo focando nas comissões que compõem as casas legislativas do Congresso Nacional. No capítulo **“Composição e perfil político dos senadores titulares da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal (2003-2018)”**, Jonas Nogueira Aguiar de Souza e Silva e Bruno de Castro Rubiatti analisam a composição de uma das principais comissões do Senado: a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), destacando o perfil partidário, o

pertencimento à coalizão de governo, a experiência política e o perfil profissional. Nesse sentido, os autores apontam a forte presença da base de apoio do governo na ocupação da CAE e em suas presidências, além de apontarem a permanência dos parlamentares na comissão, a forte presença de senadores titulares, entre outros fatores que reforçam a centralidade dessa comissão dentro da organização dos trabalhos legislativos, intensificando o interesse dos parlamentares em ocupar postos nela.

Já o capítulo **“Composição da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), da Câmara dos Deputados (1999 -2018)”**, de Maria Dolores Lima da Silva e Raimunda Eliene Sousa Silva, aborda a composição da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, destacando questões partidárias, a amplitude da comissão e questões de gênero. No trabalho, é demonstrado que tanto partidos da situação quanto da oposição tiveram ocupação na CSSF e em sua presidência. Além disso, a representação feminina nessa comissão seguiu o padrão encontrado na Câmara dos Deputados, com forte presença masculina entre seus titulares.

O terceiro capítulo a tratar de comissões é **“Partidos e Coalizões na produção legislativa da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal Brasileiro (2005 - 2018)”**, de Fabiano da Silva Pereira e Bruno de Castro Rubiatti. Diferente dos dois capítulos anteriores, seu foco é na produção legislativa da Comissão de Meio Ambiente do Senado, isto é, nos relatórios votados no interior da comissão. Assim, o capítulo discute a atuação da coalizão de governo e da oposição na proposição e relatoria dessas matérias, mostrando que a coalizão é responsável pela maioria das proposições analisadas, além de controlar a maior parte das relatorias, o que reforça a imagem de que as comissões são um espaço de controle de agenda e que, a depender de sua área de atuação, é desejável para parte dos membros da base de apoio do governo o controle de seus postos-chave.

A terceira e última parte do livro, **“Orçamento e impactos sobre as políticas públicas”**, contém dois capítulos que tratam de outra agenda de pesquisa crescente na ciência política brasileira: a atuação do legislativo sobre o Orçamento. Além disso, ambos os trabalhos focam nas mudanças recentes no processo orçamentário brasileiro e na adoção das emendas impositivas. Por um lado, no capítulo 8, **“Emendas individuais em tempos de orçamento impositivo: o caso das transferências voluntárias para Organizações Não Governamentais (ONGs)”**, Raul Bonfim e Diarlison Costa exploram um tipo de emenda pouco estudada: as emendas destinadas à Organizações Não

Governamentais. Partindo da constatação de que os estudos sobre emendas individuais ao orçamento centram suas análises na destinação desses recursos para unidades subnacionais, os autores questionam outra forma de destinação dessas emendas, isto é, as que destinam recursos para organizações da sociedade civil. Dessa forma, os autores apontam que o segundo maior montante de recursos das emendas individuais é destinado para ONGs (ficando atrás apenas dos municípios) e que as regiões Sul e Sudeste são as maiores receptoras de tais recursos. Além disso, partidos de direita são os maiores responsáveis por esse tipo de emenda. Dessa forma, ao mapear esse tipo de destinação, os autores mostram que há espaço para a utilização de diversas estratégias das emendas individuais e que as recentes modificações no processo orçamentário permitem uma ampla gama de utilizações desse recurso por parte dos parlamentares.

O último capítulo dessa coletânea, **“Emendas Impositivas: uma proposta de análise a partir da qualidade do gasto público”**, de Antonio Ribeiro de Lima Junior e Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas, analisa a relação entre emendas impositivas e qualidade dos gastos públicos. A partir de uma reconstrução dos debates em torno da participação do Legislativo no processo orçamentário e dos impactos das emendas impositivas sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo, os autores buscam uma aproximação da discussão sobre as emendas impositivas com outro tema central: a qualidade do gasto público. Nesse sentido, mesmo que as emendas impositivas tenham aumentado o poder dos legisladores sobre o orçamento, ainda é central considerar que os gastos ainda são planejados de acordo com os instrumentos de planejamento orçamentário e que o Executivo ainda tem autoridade sobre a execução dos recursos.

Finalmente, agradecemos o apoio dado pelo **Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (PPGCP-UFPa)** à publicação deste livro, que fortalece, com esta iniciativa, as produções realizadas desde a Amazônia até suas redes de pesquisa em outras regiões do país.

Boa leitura!

**Bruno de Castro Rubiatti**

**Rodrigo Dolandeli**



Como prefaciар o livro *Partidos e Instituições Políticas no Brasil* sem falar das sucessivas crises que ameaçaram a jovem democracia brasileira e colocaram em xeque o sistema partidário e a capacidade das instituições políticas em dar continuidade à democracia, no Brasil? Não há como negar o mal-estar causado pela crise política recente, que ameaçou a jovem democracia brasileira, entre cientistas políticos, especialmente aqueles(as) que se dedicam aos estudos das instituições e do sistema de representação. Mas, não há como negar, também, a importância de continuar investindo esforços para explicar a dinâmica de funcionamento das instituições políticas e a configuração do sistema partidário brasileiro, o que pode contribuir para explicar, direta e indiretamente, a continuidade democrática.

Estudos sobre partidos políticos e instituições políticas no Brasil contemporâneo ocupam lugar de destaque na agenda de pesquisa de cientistas políticos brasileiros, seja nos momentos de estabilidade política, seja nos momentos de crise, porque as discussões sobre os problemas políticos, em geral, relacionam, direta ou indiretamente, tais problemas ao (não)funcionamento das instituições políticas e à configuração e dinâmica do sistema partidário. Em momentos de crise é comum, por exemplo, a indagação a respeito da capacidade das instituições políticas garantirem a continuidade democrática.

Em relação ao sistema partidário estudiosos do campo argumentam que este é excessivamente fragmentado; que a maioria dos partidos é frágil; que prevalece baixo índice de identificação partidária; que há substantivo alargamento das bases sociais e; que a organização interna da grande maioria dos partidos é marcadamente clientelista. Tais características levam o (e)leitor a uma permanente desconfiança naquilo que é um dos pilares da democracia brasileira ou do sistema político e do regime democrático representativo.

A despeito das características negativas atribuídas aos partidos políticos e da crise política no sistema político brasileiro, mais recentemente, há evidências empíricas de um discreto crescimento na confiança da sociedade brasileira, em 2023, em relação aos partidos políticos e a instituições políticas específicas, a exemplo do Congresso Nacional e do Governo Federal. O aumento discreto da confiança de parcela da população em relação às instituições políticas e aos partidos políticos no Brasil, após sucessivos problemas políticos que ameaçaram a democracia e colocaram em xeque o conjunto das instituições democráticas, fortalece a ideia de que precisamos continuar investindo esforços teóricos e metodológicos para explicar, por exemplo, o efeito da excessiva fragmentação partidária na dinâmica da competição eleitoral, nas coalizões políticas de governo; no recrutamento de titulares para as comissões parlamentares; na competição por distribuição de recursos dentro das arenas políticas. Nessa

mesma direção, importa saber qual é o efeito da força dos partidos políticos e das instituições políticas na produção legislativa e nos processos decisórios de políticas públicas; quais os possíveis efeitos do multipartidarismo e da excessiva fragmentação partidária na relação entre o Executivo e o Congresso Nacional. Ou seja, são várias, antigas e novas, as questões a responder!

Entre as diversas questões que atravessam a literatura política e ocupam as mentes de pesquisadores(as) da ciência política brasileira, a exemplo dos(as) autores(as) deste livro, referem-se à financiamento de campanha e à dinâmica da competição eleitoral, em um cenário político onde pequenos e grandes partidos, a exemplo do Partido dos Trabalhadores, disputam as preferências de eleitores(as). Outras questões, igualmente importantes, referem-se ao papel das instituições políticas em relação à produção legislativa, à dinâmica de funcionamento das comissões parlamentares das duas casas que formam o Congresso Nacional (Câmara e Senado) e à complexidade que envolve a relação entre os atores políticos nos processos decisórios. Ou seja, dizem respeito ao que produzem, onde produzem e quais estratégias são utilizadas por partidos e parlamentares eleitos para fazerem o que fazem em suas legislaturas.

Em busca de respostas as diversas questões, aqui pontuadas, que integram a agenda de pesquisa da Ciência Política no Brasil, situam-se os(as) autores(as) deste livro, que fazem parte de várias redes de pesquisa e se conectam, direta e indiretamente, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará. Esse Programa, que iniciou suas atividades em 2008, com a oferta do curso de mestrado, objetiva promover o ensino e a pesquisa no campo da Ciência Política na região Norte do Brasil, de modo a contribuir com o estreitamento das relações entre o conhecimento produzido na universidade, as configurações e dinâmicas do Estado e da sociedade. A atuação do seu corpo docente, em parceria com pesquisadores(as) de diversos Programas de Pós-graduação da área da Ciência Política, tem contribuído para a compreensão do sistema partidário brasileiro, da dinâmica de funcionamento das instituições brasileiras, a exemplo do Senado e da Câmara, da produção legislativa, em especial de políticas públicas de interesse da Amazônia Legal. Esse é o diferencial do Programa!

Há de ressaltar, por fim, que a publicação deste livro representa a consolidação de parcerias entre pesquisadores e pesquisadoras que têm em comum a preocupação com os rumos da Democracia no Brasil e porque isso importa.

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eugenia Rosa Cabral**

Professora da Faculdade de Ciências Sociais e do PPGCP-UFPA.

Ex-Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP-UFPA)


**PARTIDOS, SISTEMA PARTIDÁRIO E COMPORTAMENTO ELEITORAL....1****CAPÍTULO 1 ..... 2**

ESTRATÉGIAS PARTIDÁRIAS E RECURSOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO POLÍTICO DE DEPUTADOS FEDERAIS EM 2018

Rodrigo Dolandeli

Carlos Augusto da Silva Souza

Mariana Costa da Silva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.0642304121>

**CAPÍTULO 2 .....29**

DINÂMICA DA COMPETIÇÃO ELEITORAL E DA REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE RORAIMA (1990-2018)

Roberto Ramos Santos

Antônia Celene Miguel

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.0642304122>

**CAPÍTULO 3 .....50**


A ESTRELA AINDA BRILHA? UMA ANÁLISE DO PETISMO EM TEMPOS DE BOLSONARO (2018-2021)

Gustavo César de Macêdo Ribeiro

Marcos Felipe Rodrigues de Sousa

João Paulo Freitas Matos

Larissa Martins Silva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.0642304123>


**PRODUÇÃO LEGISLATIVA E COMISSÕES PARLAMENTARES.....65****CAPÍTULO 4 .....66**

UMA "FRAQUEJADA"? PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE GÊNERO NO BRASIL EM CONTEXTO CONSERVADOR

Vitor Vasquez

Géssica de Freitas

Mariana Zuaneti Martins


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.0642304124>





**CAPÍTULO 5 .....84**

COMPOSIÇÃO E PERFIL POLÍTICO DOS SENADORES TITULARES DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS (CAE) DO SENADO FEDERAL (2003-2018)

Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva

Bruno de Castro Rubiatti

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.0642304125>

<b>CAPÍTULO 6 .....</b>	<b>106</b>
COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA (CSSF), DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1999-2018)	
Raimunda Eliene Sousa Silva Maria Dolores Lima da Silva	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.0642304126">https://doi.org/10.22533/at.ed.0642304126</a>	
<b>CAPÍTULO 7 .....</b>	<b>123</b>
PARTIDOS E COALIZÕES NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE DO SENADO FEDERAL (2005-2018)	
Fabiano da Silva Pereira Bruno de Castro Rubiatti	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.0642304127">https://doi.org/10.22533/at.ed.0642304127</a>	
<b>ORÇAMENTO E IMPACTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>143</b>
<b>CAPÍTULO 8 .....</b>	<b>144</b>
EMENDAS INDIVIDUAIS EM TEMPOS DE ORÇAMENTO IMPOSITIVO: O CASO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PARA ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGS)	
Raul Bonfim Diarlison Costa	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.0642304128">https://doi.org/10.22533/at.ed.0642304128</a>	
<b>CAPÍTULO 9 .....</b>	<b>161</b>
EMENDAS IMPOSITIVAS: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE A PARTIR DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO	
Antonio Ribeiro de Lima Junior Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas	
 <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.0642304129">https://doi.org/10.22533/at.ed.0642304129</a>	
<b>SOBRE OS ORGANIZADORES .....</b>	<b>182</b>



# **PARTIDOS, SISTEMA PARTIDÁRIO E COMPORTAMENTO ELEITORAL**

## ESTRATÉGIAS PARTIDÁRIAS E RECURSOS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO POLÍTICO DE DEPUTADOS FEDERAIS EM 2018

*Data de aceite: 02/10/2023*

### **Rodrigo Dolandeli**

Doutor em Ciência Política pela UNICAMP, Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e da Faculdade de Ciências Sociais (FACS) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Coordenador estadual do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL-PA).  
<https://orcid.org/0000-0003-1492-088X>

### **Carlos Augusto da Silva Souza**

Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e da Faculdade de Ciências Sociais (FACS) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Coordenador estadual do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL-PA)

### **Mariana Costa da Silva**

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Pará (UFPA)

## INTRODUÇÃO

Durante aproximadamente duas décadas, as empresas foram responsáveis por bancarem a fatia mais significativa das doações de campanhas políticas. No entanto, em 2015, após decisão do STF, houve a proibição dessa prática, abrindo-se, assim, um novo capítulo da relação entre dinheiro e política no Brasil<sup>1</sup>. Desse cenário, deu-se a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) em 2017 que, desde então, tem buscado suprir com recursos públicos a demanda por financiamento das campanhas políticas<sup>2</sup>.

Este trabalho busca entender como o poder econômico permaneceu decisivo no processo eleitoral, agora não mais pelas mãos do empresariado, mas sim por meio das direções partidárias. Os recursos eleitorais continuaram concentrados

<sup>1</sup> As doações empresariais foram proibidas pelo STF como decorrência do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, requerida pela Ordem dos Advogados do Brasil.

<sup>2</sup> O FEFC foi instituído pela Lei nº 13.487 de 6 de outubro de 2017, essas alterações na legislação eleitoral (Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e 9.096, de 19 de setembro de 1995).

nos principais partidos políticos, pois em 2014 as direções nacionais das legendas já controlavam boa parte do dinheiro investido pelas empresas (Santos, 2018). Como esses recursos injetados pelo FEFC são majoritariamente de dotações orçamentárias da União, entender as consequências de sua aplicação é fundamental para a transparência dessas movimentações. Consideramos importante essa perspectiva, uma vez que, como bem observado pela literatura recente, a intermediação partidária dos recursos empresariais não necessariamente democratizou a sua distribuição (Mancuso; Horochovski; Camargo, 2018). Além disso, a dependência financeira das organizações partidárias por recursos estatais pode gerar efeitos significativos sobre a sua institucionalização ou mesmo sobre o nível de competição do sistema partidário.

O propósito aqui é analisar o padrão do financiamento de campanha partidária das candidaturas para deputado federal em todo o Brasil na eleição de 2018, tendo como parâmetro a disputa de 2014. Quais os maiores beneficiários dos recursos partidários? Houve diferenças significativas entre as legendas quanto ao padrão de distribuição dos recursos partidários? Buscamos responder tais questões com base, primeiro, no acúmulo de debate da literatura acerca das principais variáveis explicativas do financiamento político e, também, por meio da análise empírica dos dados eleitorais fornecidos pelo TSE.

De acordo com as informações já avaliadas em relação às disputas anteriores, em especial as de 2010 e 2014, os candidatos com elevado capital político atraíram mais recursos dos partidos (Speck; Mancuso, 2013; Araújo; Silotto; Cunha, 2015), enquanto os desafiantes encontram dificuldades para captar repasses partidários. Igualmente, é possível reparar na divisão de tarefas partidárias: direções nacionais financiam menos candidaturas desafiantes em comparação às instâncias partidárias subnacionais (Santos; Tanaka, 2019). A hipótese a ser testada é que, com relação a 2018, os candidatos a deputado federal dependeram bem mais dos diretórios nacionais do que dos subnacionais, provavelmente um efeito do maior aporte financeiro desses organismos por causa do FEFC.

Este artigo está organizado da seguinte forma: inicialmente, foi feita uma revisão teórica acerca do papel das organizações partidárias na intermediação de recursos financeiros aos candidatos, seguida de uma breve análise da legislação eleitoral e partidária. Por fim, foram analisados os dados do financiamento eleitoral, especialmente o partidário.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Em geral, a abordagem acerca do financiamento político concentra-se na análise eleitoral. Porém, para os propósitos deste artigo, cremos que seja pertinente iniciar esta abordagem com a discussão sobre o financiamento da organização partidária. Nesse sentido, Para Angelo Panebianco (2005), o suporte financeiro do partido seria uma “zona

de incerteza”, ou seja, uma atividade essencial para a sobrevivência organizativa, ao lado das comunicações intrapartidárias, do recrutamento, da interpretação sobre regras formais da organização, cujo domínio se torna decisivo para a correlação de forças internas. As lideranças que controlam os subsídios ficam em vantagem, subjugam as demais tendências da organização. Inclusive, no que se refere às estratégias eleitorais, estão em posição de favorecer candidatos politicamente mais alinhados e de interferir nos órgãos subnacionais (Campos, 2009).

Os partidos arrecadam recursos de diversas formas, seja através da contribuição de militantes, de doações de simpatizantes ou de patronos e até mesmo através do salário de parlamentares ou da comercialização de produtos, mas, sem dúvida, o Estado e os grupos de interesses, principalmente empresariais, somam as maiores quantias das receitas partidárias (Ribeiro, 2009).

O financiamento público dos partidos se justifica pela utilidade pública dessas instituições (Van Biezen, 2004), imprescindíveis ao bom funcionamento das democracias contemporâneas. No entanto, Richard Katz e Peter Mair (1995) alertaram para o que se chamou de partido “cartel”, um tipo de organização que sobrevive, fundamentalmente, dos recursos públicos. Essas organizações, segundo os autores, praticamente se tornam agências semiestatais, desconectando-se da sociedade, o que seria algo impensável no modelo clássico de Partidos de Massas (Duverger, 1980). A tendência da “cartelização” gera uma competição política contida, os principais partidos cooperam entre si para que a derrota eleitoral não resulte em profundos danos financeiros às organizações. Isso fica claro pela característica endógena do sistema: as regras de subvenção e regulação do financiamento público são criadas pelos próprios partidos. No Brasil, o argumento da cristalização da competição por meio de “cartelização” partidária foi contestado por Krause, Rebello e Silva (2015). Os pequenos partidos conseguem amealhar recursos significativos do Estado, proporcionalmente acima do seu desempenho eleitoral.

De todo modo, o controle sobre recursos não diz respeito somente às dinâmicas intrapartidárias, tendo em vista que a sua atuação parlamentar e eleitoral igualmente se sujeita aos incentivos gerados pela distribuição de recursos. Os partidos operam em arenas interdependentes e administram conflitos a todo o momento, as bases partidárias podem estar sujeitas a incentivos e oportunidades diferentes da face parlamentar e da direção nacional (Katz; Mair, 1993)<sup>3</sup>. O controle e aplicação dos recursos partidários desvenda comportamentos direcionados às suas políticas e programas. Da mesma forma, dependendo da aplicação desse dinheiro, é possível esclarecer quais partidos colocam como prioridade a participação de governos, ou apenas a divulgação e debate do seu

---

3 Distinção estabelecida pelos autores entre i) *Party in public office*, ii) *Party on the ground* e iii) *Party in central office* (Katz; Mair, 1993).



programa político, ou somente o sucesso eleitoral<sup>4</sup>.

Há indícios fortes, em especial retratados pela literatura internacional, de que a face pública do partido se sobrepõe às demais (Katz; Mair, 1993) e os baixos níveis de filiação partidária seriam reveladores dessa realidade (Heidar, 2006), embora isso não ocorra da mesma forma em todos os países, como bem destacou Van Biezen (1998)<sup>5</sup>. No Brasil, Ribeiro (2014) verificou que as agremiações não se restringem a essa dualidade (face pública e burocratas dirigentes), sendo mais importante para a compreensão do perfil das elites partidárias a própria origem da organização, interna ou externa ao parlamento (Duverger, 1980).

Como já mencionado, enquanto foi permitido, o dinheiro oriundo das empresas predominou nas eleições brasileiras (Heiler, 2018; Mancuso; Speck, 2015). Contudo, apesar disso, entre 2010 e 2014 os partidos políticos ficaram cada vez mais relevantes para a receita dos candidatos. As doações partidárias aumentaram significativamente e, para algumas disputas, as candidaturas dependeram mais dos partidos do que de outras fontes (Santos, 2014), principalmente nas disputas para a Câmara dos Deputados. Isso ocorreu devido às chamadas “doações ocultas”, que dizem respeito a uma maneira dos doadores originais, sobretudo empresariais, não se vincularem aos candidatos financiados, a fim de evitar questionamentos quanto aos seus interesses recônditos. Havia, assim, uma nítida divisão de tarefas: as grandes corporações investiam majoritariamente nas direções partidárias nacionais que, por sua vez, repassavam os recursos aos candidatos (Santos, 2018)<sup>6</sup>. Essa observação somente se tornou possível após o TSE determinar que a origem das doações também fosse informada nas prestações de contas (Resolução nº 23.406/2014, TSE).

A dinâmica acima descrita também foi retratada como uma estratégia empresarial, caracterizada por duas modalidades: doações diretas e indiretas (Mancuso, Horochovski; Camargo, 2018). Os autores concluíram que as firmas, em 2014, financiaram, direta e indiretamente (via partidos), candidatos com perfis similares. Em outras palavras, as campanhas de grupos sociais sub-representados continuaram com níveis baixos de arrecadação, haja vista que as elites políticas prevaleceram nas duas modalidades de doações empresariais (diretas e indiretas). Para os autores, independentemente da intermediação partidária, manteve-se um padrão pouco inclusivo de financiamento, mesmo que tenha sido provavelmente resultado de interesses e motivações diferentes dos líderes partidários e homens de negócios (Mancuso, Horochovski; Camargo, 2018).

4 Aqui se emprega a classificação trabalhada por Wolinetz (2002): *i) policy-seeking; ii) vote-seeking e iii) office-seeking*.

5 A autora destacou que nos países em processo de redemocratização, no contexto europeu, as direções partidárias preservam ainda forte poder de decisão em relação aos parlamentares dos partidos (Van Biezen, 1998).

6 Segundo o autor, pequenos e médios financiadores empresariais apresentaram padrões diferentes, financiando menos os partidos ao nível nacional e mais diretamente os candidatos a deputado estadual (Santos, 2018).

Dessa forma, pensamos ser este o ponto de partida teórico: a possibilidade de captar interesses divergentes, mas agora por dentro das organizações partidárias. A divergência, traduzida em estratégias eleitorais distintas, decorre das competências específicas entre instâncias partidárias nacionais e subnacionais, podendo ficar à mostra nos padrões de doações eleitorais.

Nesse sentido, Alves e Botassio (2019) consideraram os órgãos partidários para discernir a distribuição dos recursos partidários nas eleições municipais e gerais de 2012 e 2014, incluindo os comitês eleitorais. Elas encontraram padrões diferentes de distribuição vertical, dependendo do partido político (PT e PSDB). Santos e Tanaka (2019) demonstraram que candidatos com elevado capital político atraíram bem mais recursos dos partidos e que os diretórios nacionais se inclinaram a dar maior suporte àqueles com desempenho eleitoral já reconhecido e testado. Assim, o exercício aqui proposto no artigo seria não somente verificar o impacto financeiro das instâncias partidárias sobre os candidatos, mas, igualmente, entender como esses recursos são repassados pelos partidos políticos.

## **Notas metodológicas e revisão da legislação eleitoral e partidária**

Mancuso (2015) faz um levantamento da produção acadêmica que pesquisa o financiamento político no Brasil a partir de três enfoques: *i)* a relação entre dinheiro e eleições; *ii)* a associação entre financiamento e benefícios para os doadores; e *iii)* os determinantes das contribuições de campanha. Nas duas primeiras vertentes, o financiamento é entendido como uma variável explicativa, ou seja, como um determinante do processo político. O terceiro enfoque inverte a lógica e as doações passam a ser a variável dependente; tenta-se aqui explicar os padrões tanto das receitas, quanto dos gastos de campanha (Mancuso, 2015).

Neste trabalho, como o propósito original é explorar os dados do financiamento partidário, na maior parte buscamos entender seus padrões a partir de variáveis explicativas, o que se encaixa na terceira vertente acima; mas, em alguns momentos, abordaremos a relação dos repasses partidários com o sucesso eleitoral, ficando mais próximos, portanto, ao primeiro enfoque. Na presente seção, descreveremos as principais fontes de recursos eleitorais previstas na legislação e que farão parte da análise empírica.

Na década de 1990, a legislação eleitoral e partidária passou por profundas transformações, muito em decorrência da reação a escândalos de corrupção do período (Speck, 2005). As Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos), e nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), tentaram dar respostas à sociedade e regular as doações empresariais. Em mais de duas décadas, mesmo não ocorrendo uma ampla reforma política, algumas minirreformas e decisões judiciais modificaram substancialmente

esse quadro regulatório.

Partidos, candidatos e comitês são obrigados a prestar contas das receitas eleitorais e das despesas de campanha, como forma de garantir a integridade da disputa, uma vez que existem regras específicas para as doações, desde proporções dos repasses, limites de gastos, até a vedação de algumas fontes de recursos. O financiamento eleitoral é constituído de diversas fontes, mas na realidade apenas algumas se tornaram monetariamente mais relevantes ao longo das décadas: recursos públicos e empresariais<sup>7</sup>. As pessoas físicas podem doar até 10% dos rendimentos declarados no imposto de renda do ano anterior, regra que também vale para o “autofinanciamento”<sup>8</sup> e que não pode ultrapassar os limites determinados pelo TSE para cada cargo eletivo em disputa<sup>9</sup>. Até a eleição de 2014, as empresas podiam investir, como já relatado, até 2% do faturamento obtido no ano anterior às eleições. Essa regulação era muito criticada por não estabelecer tetos com valores absolutos. Assim, proporcionalmente, os doadores mais ricos, no caso as empresas, desequilibravam o acesso dos partidos e candidatos aos recursos – a crítica ainda permanece para as pessoas físicas ricas, que podem, com recursos próprios, bancar campanhas milionárias.

Para além dessas fontes citadas, os atores políticos (candidatos, comitês financeiros eleitorais e partidos) têm permissão para realizar contribuições de campanhas entre si. Para os objetivos deste artigo, os comitês, que têm uma função específica (arrecadar fundos) e restrita ao período eleitoral, não foram considerados enquanto fonte de financiamento partidário, mas somente os órgãos dirigentes (nacionais, estaduais e municipais). O foco da análise, portanto, é o repasse realizado pelas direções partidárias às instâncias da organização.

Os partidos têm à sua disposição o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, mais conhecido como “Fundo Partidário”, e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)<sup>10</sup>, que representa, atualmente, a maior fonte dos recursos de campanha.

A respeito do primeiro fundo, Ribeiro (2009) já ressaltava que a legislação determina fortes mecanismos de controle do Estado sobre os partidos e suas finanças. Isso se traduz na obrigatoriedade das prestações de contas e no detalhamento das movimentações internas ao TSE. Com o aumento gradativo desse fundo<sup>11</sup>, basicamente constituído por recursos orçamentários, os controles se intensificaram<sup>12</sup>. A sua distribuição é praticamente

7 Para consultar as fontes de financiamento vedadas, verificar o Art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

8 Consultar o Art. 23 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

9 Consultar o Art. 18 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

10 Consultar o Art. 26 Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 para verificar quais gastos eleitorais podem ser cobertos pelo Fundo Partidário e FEFC.

11 O Fundo Partidário de 2020 chegou a R\$ 959 milhões.

12 Consultar o Art. 38 da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, para verificar a constituição orçamentária do Fundo

centrada na força parlamentar dos partidos, precisamente na proporção de votos obtida pela legenda para a Câmara dos Deputados<sup>13</sup>. Os diretórios nacionais têm considerável margem de manobra para utilizar esses recursos, uma vez que não existe um percentual fixo de repasses aos outros órgãos (estaduais e municipais)<sup>14</sup>.

Além do Fundo Partidário, os partidos passaram a contar na eleição de 2018 com o FEFC, um recurso exclusivamente voltado ao processo eleitoral que, nessa campanha, somou R\$ 1,7 bilhões. A sua composição é igualmente centrada nas dotações orçamentárias da União<sup>15</sup> e sua distribuição entre os partidos depende da força parlamentar<sup>16</sup>. Os partidos, para acessarem esse dinheiro, necessitam definir previamente os critérios para a sua utilização, que devem ser aprovados pela direção executiva nacional da organização. Boa parte do padrão de financiamento partidário já pode ser observado nesses documentos publicados no TSE, mas nem sempre a aplicação segue o combinado.

Em resumo, a soma desses recursos à disposição dos partidos, majoritariamente do FEFC, é que será analisada neste artigo. A premissa é que as instâncias nacionais dos partidos buscam influenciar as eleições para deputado federal, apesar da prerrogativa dos órgãos subnacionais de selecionar e organizar essas disputas. Esse entendimento se justifica em razão de os critérios para os repasses serem feitos exclusivamente pelos órgãos nacionais, como visto acima.

As motivações e os interesses dessas esferas organizativas podem ser distintos ou não uns dos outros, mas, pelo fato de as eleições para deputado federal serem coordenadas ao nível do distrito eleitoral estadual, a inferência é que doações diretas do órgão nacional podem expressar preferências específicas da coalizão dominante do partido<sup>17</sup>. A princípio, as disparidades entre padrões nacionais e subnacionais de repasses serão tratadas como sinais de descompasso entre as instâncias partidárias no tocante à estratégia eleitoral de financiamento. Por sua vez, as semelhanças indicariam uma lógica não intervencionista: os órgãos nacionais em linha com as instâncias estaduais.

Uma interpretação alternativa é a da divisão de tarefas entre as duas esferas. É preciso conceber a possibilidade de padrões diferentes não indicarem um confronto, divergência ou intervenção, pois as direções nacionais podem apresentar um padrão de financiamento diferente, mais direcionado aos candidatos com elevado capital político, por exemplo, como resultado da negociação e articulação intrapartidária. A rigor, essa tendência

---

Partidário.

13 Consultar o Art. 41 da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, para verificar os critérios de distribuição do Fundo Partidário.

14 A legislação não prevê repasses pré-estabelecidos aos órgãos subnacionais, mas em relação à manutenção das sedes e serviços do partido e pagamento de pessoal determina um limite de gastos em até 50% com o órgão nacional e 60% com os órgãos estaduais e municipais (Art. 44, Lei 9096/1995).

15 Consultar o Art. 16-C da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997.

16 Consultar o Art. 16-D da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997.

17 Coalizão Dominante no sentido dado por Angelo Panebianco (2005).

somente seria factível para as organizações com maior nível de institucionalização partidária, caracterizadas pela sistemicidade e interdependência das instâncias partidárias (Panebianco, 2005).

As variáveis mobilizadas na análise empírica se encontram nos principais estudos sobre dinheiro e política no Brasil e são de natureza sociográfica e político-institucional. No primeiro bloco, destacamos a variável “gênero”, dado o flagrante subfinanciamento das mulheres (Sacchet; Speck, 2012)<sup>18</sup>. A variável “escolaridade” evidencia o acesso ao ensino dos candidatos selecionados pelos partidos, sendo, portanto, importante para a classificação da carreira política segundo a sua popularização ou profissionalização (Rodrigues, 2006). Para o financiamento político, candidatos mais escolarizados costumam receber mais recursos (Mancuso; Speck, 2015), pois são considerados os mais preparados para a atividade da representação política (Mancuso; Horochovski; Camargo, 2018). Desde a campanha de 2014 contamos com a informação da autodeclaração da cor da pele. Campos e Machado (2015) mostraram como as candidaturas de negros e pardos são subfinanciadas exatamente nos estratos de maior concentração de recursos, ou seja, no grupo seletivo daqueles que conseguem obter um financiamento político compatível com níveis maiores de competitividade eleitoral.<sup>19</sup> Por fim, pretendemos abordar as ocupações profissionais informadas ao TSE. Em razão das inúmeras atividades declaradas, utilizamos uma classificação inspirada em Codato, Costa e Massimo (2014) que busca segmentar as atividades em relação ao status social, à flexibilidade da carreira e à afinidade com a atividade política.

No bloco das variáveis de natureza política, destacamos a análise do capital político dos candidatos, um tema já bastante retratado pela literatura (Araújo; Silotto; Cunha, 2015), tendo muitos estudos encontrado uma correlação significativa e positiva entre dinheiro e o desempenho eleitoral já reconhecido (Speck; Mancuso, 2013). Existem muitas maneiras de mensurar o capital político, agregando a ocupação em cargos públicos, não somente eletivos, mas, considerando aqui o caráter exploratório do artigo, nós nos limitamos apenas às candidaturas que concorreram à reeleição em 2018. Nesse sentido, Santos e Tanaka (2019) já destacaram que o apoio financeiro dado pelos partidos aos desafiantes foi bem menor. Outra forma utilizada para captar o peso político dos beneficiados pelos repasses partidários é saber se eles foram eleitos ou não no mesmo pleito, de modo a conferir o desempenho das instâncias partidárias em relação às suas escolhas eleitorais<sup>20</sup>.

18 A legislação eleitoral prevê um mínimo de 30% para candidaturas de cada sexo nas eleições proporcionais (Art. 10, §3º Lei 9504/1997) e o STF decidiu em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617/2018 que os partidos reservem o mínimo de 30% do FEFC para as candidatas.

19 Na eleição municipal de 2020, os partidos tiveram que reservar uma porcentagem dos recursos públicos proporcional ao número de candidatos de negros e negras por decisão do TSE.

20 Para uma agenda de pesquisa futura, com base nos resultados encontrados no artigo, este bloco de variáveis institucionais e políticas deverá ser incrementado com dados da organização partidária (diretórios x comissões provisórias)

## Análise dos dados eleitorais e resultados

A análise empírica deste artigo é descritiva e tem por objetivo explorar os dados disponibilizados pelo TSE sobre o financiamento partidário das eleições de 2014 e 2018<sup>21</sup>. Em 2014, as doações eleitorais giraram em torno de R\$ 4,2 bilhões, caindo para R\$ 3,3 bilhões em 2018. Como se sabe, de uma eleição para outra, os partidos e candidatos deixaram de contar com cerca de R\$ 3 bilhões injetados pelas empresas. Apesar do aporte financeiro de quase R\$ 2 bilhões proporcionado pelo FEFC aos partidos políticos, as campanhas passaram a movimentar menos recursos. Foi justamente nesse contexto que a atenção se voltou aos partidos políticos que passaram a gerenciar a maior fatia desse montante.

Nos quadros 1 e 2, descrevemos o financiamento político apenas para as disputas à Câmara dos Deputados, respectivamente em 2014 e 2018<sup>22</sup>. As colunas à esquerda representam as doações diretas e suas respectivas fontes, com leitura vertical das porcentagens. As colunas à direita, por sua vez, dizem respeito à origem dessas fontes, tendo sido informados os valores, mas, também, as porcentagens do total de financiamento direto, sendo, neste caso, a leitura horizontal<sup>23</sup>. No Quadro 2, a respeito da disputa de 2018, repetimos os mesmos procedimentos. Como se observa, a principal mudança é a ausência dos recursos empresariais e o surgimento do FEFC.<sup>24</sup>

---

(Guarnieri, 2014) e o pertencimento ou não do candidato às executivas partidárias (Cervi; Borba, 2019).

21 Todos os dados foram obtidos do Repositório de Dados Eleitorais no site do Tribunal Superior Eleitoral. A coleta foi realizada através da receita eleitoral dos candidatos, como forma de identificar o impacto das diversas fontes de recursos sobre a sua arrecadação individual.

22 Contabilizamos todos os tipos de recursos repassados diretamente em dinheiro ou valores estimáveis em dinheiro.

23 Na eleição de 2014, as origens dos recursos doados entre candidatos e comitês e suas porcentagens em relação às doações diretas foram descontadas na linha total para evitar dupla contagem. No entanto, mantivemos os valores discriminados para identificarmos esses recursos movimentados.

24 A exemplo do quadro anterior, subtraímos da linha total das origens do financiamento direto os recursos doados entre candidatos a fim de evitar dupla contagem, mas mantivemos os valores discriminados para identificarmos a origem desses recursos movimentados entre as candidaturas.

Dep.Fed-14	Doações Diretas		Origem		
Fontes de Financiamento	Valores	%	Empresas	Outros Recursos	Fundo Partidário
Partidos Políticos	R\$ 434.595.346,64	37,0%	R\$ 378.551.616,59	R\$ 24.158.250,73	R\$ 31.885.479,32
Pessoas Jurídicas	R\$ 350.714.942,14	29,9%	R\$ 350.603.259,64		R\$ 111.682,50
Pessoas Físicas	R\$ 153.386.440,05	13,1%	R\$ 700,00	R\$ 153.385.740,05	
Recursos próprios	R\$ 126.134.532,05	10,7%		R\$ 126.133.911,90	R\$ 620,15
Outros candidatos/comitês	R\$ 107.883.738,55	9,2%	R\$ 71.486.617,08	R\$ 32.437.693,17	R\$ 3.959.428,30
Doações pela Internet	R\$ 601.146,23	0,1%		R\$ 601.146,23	
Origens não identificadas	R\$ 150.267,03	0,01%		R\$ 150.267,03	
Rendimentos de aplicações financeiras	R\$ 76.963,35	0,01%		R\$ 71.963,33	R\$ 5.000,02
Comercialização de bens ou realização de eventos	R\$ 230,00	0,0002%		R\$ 230,00	
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.173.543.606,04</b>	<b>100,0%</b>	<b>R\$ 729.155.576,23</b>	<b>R\$ 304.501.509,27</b>	<b>R\$ 32.002.781,99</b>
	% (Origem)		62,1%	25,9%	2,7%

Quadro 1 - Descrição do Financiamento Político dos candidatos a Deputado Federal - 2014.

Fonte: dados do TSE owrganizados pelos autores.

Dep.Fed-18	Doações Diretas		Origem		
Fontes de Financiamento	Valores	%	Fundo Especial	Outros Recursos	Fundo Partidário
Partidos Políticos	R\$ 1.018.896.730,26	76,7%	R\$ 819.149.823,53	R\$ 12.386.864,42	R\$ 187.360.042,31
Pessoas Físicas	R\$ 167.250.938,49	12,6%		R\$ 167.250.938,49	
Recursos próprios	R\$ 129.452.421,80	9,7%		R\$ 129.452.421,80	
Outros candidatos	R\$ 6.898.208,45	0,5%		R\$ 6.898.208,45	
Financiamento Coletivo	R\$ 5.213.870,09	0,4%		R\$ 5.213.870,09	
Origens não identificadas	R\$ 106.069,57	0,01%		R\$ 106.069,57	
Rendimentos de aplicações financeiras	R\$ 75.996,95	0,01%	R\$ 68.473,88	R\$ 2.370,40	R\$ 5.152,67
Doações pela Internet	R\$ 66.765,14	0,01%		R\$ 66.765,14	
Comercialização de bens ou realização de eventos	R\$ 21.370,00	0,002%		R\$ 21.370,00	
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.327.982.370,75</b>	<b>100,0%</b>	<b>R\$ 819.218.297,41</b>	<b>R\$ 321.398.878,36</b>	<b>R\$ 187.365.194,98</b>
	% (Origem)		61,7%	24,2%	14,1%

Quadro 2 - Descrição do Financiamento Político dos candidatos a Deputado Federal - 2018.

Fonte: dados do TSE owrganizados pelos autores.

O que mudou? Uma curiosidade inicial é que, apesar do dinheiro mais rarefeito nas eleições de 2018, as disputas para o cargo de Deputado Federal ficaram mais caras: de R\$ 1,17 bilhões em 2014, passaram para R\$ 1,33 bilhões em 2018. A respeito das doações diretas, os partidos assumem a preponderância da gestão de valores à disposição dos candidatos. Em 2014, eles já respondiam por 37% das doações diretas, sendo a maior parcela originada das empresas, mas, em 2018, os aspirantes à Câmara dos Deputados dependeram muito mais das doações diretas das legendas (76,7%), abastecidas agora pelo FEFC. As proporções da contribuição de pessoas físicas e o autofinanciamento não sofreram grandes modificações; as doações pela internet e o financiamento coletivo, discriminado em 2018 pelo TSE, foram residuais. Os repasses de outros candidatos e comitês, que, em 2014, figuravam em torno de 9%, parecem ter sido absorvidos diretamente pelos partidos, pois na última campanha não impactaram nem 1% da receita das candidaturas.

Sobre as origens desses recursos, em 2014, as empresas somavam 62,1% do financiamento total. Em 2018, a proporção do FEFC ficou, praticamente, na mesma faixa (61,7%), tendo havido, portanto, uma substituição evidente. Outra alteração substantiva foi o aumento da utilização do Fundo Partidário, que pulou de 3,1% do total da receita dos candidatos em 2014 para 14,1% em 2018. Os “outros recursos”, de pessoas físicas e candidatos, mantiveram-se na faixa entre 25% e 23% de uma eleição para outra. Os quadros acima, a nosso ver, instigam o interesse em descobrir como os partidos fizeram uso desses recursos. Portanto, daqui em diante, dado o seu maior peso financeiro nas eleições, passamos a detalhar o financiamento partidário das eleições de 2018, em comparação à campanha anterior<sup>25</sup>.

Nos quadros 3 e 4, descrevemos, a exemplo dos anteriores, tanto as doações diretas realizadas pelos órgãos partidários para as eleições ao cargo de Deputado Federal quanto as origens desses repasses.

---

<sup>25</sup> Retiramos, portanto, todas as outras fontes de doações diretas, inclusive as contribuições de outros candidatos e comitês eleitorais.



<b>Dep.Fed-14</b>	<b>Doações Diretas</b>		<b>Origem</b>					
<b>Fontes de Financiamento</b>	<b>Valores</b>	<b>%</b>	<b>Empresas</b>	<b>%</b>	<b>Fundo Partidário</b>	<b>%</b>	<b>Outros Recursos</b>	<b>%</b>
Direção Nacional	R\$ 209.079.477,82	48,1%	R\$ 180.329.281,17	86,2%	R\$ 25.949.705,46	12,4%	R\$ 2.800.491,19	1,3%
Direção Estadual	R\$ 222.928.374,07	51,3%	R\$ 196.101.305,42	88,0%	R\$ 5.917.110,73	2,7%	R\$ 20.909.957,92	9,4%
Direção Municipal	R\$ 2.587.494,75	0,6%	R\$ 2.121.030,00	82,0%	R\$ 18.663,13	0,7%	R\$ 447.801,62	17,3%
<b>Total</b>	<b>R\$ 434.595.346,64</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 378.551.616,59</b>	<b>87,1%</b>	<b>R\$ 31.885.479,32</b>	<b>7,3%</b>	<b>R\$ 24.158.250,73</b>	<b>5,6%</b>

Quadro 3 - Descrição do Financiamento Partidário dos candidatos a Deputado Federal -2014. Distribuição por órgãos partidários.

Fonte: dados do TSE organizados pelos autores

<b>Dep.Fed-18</b>	<b>Doações Diretas</b>		<b>Origem</b>					
<b>Fontes de Financiamento</b>	<b>Valores</b>	<b>%</b>	<b>Fundo Especial</b>	<b>%</b>	<b>Fundo Partidário</b>	<b>%</b>	<b>Outros Recursos</b>	<b>%</b>
Direção Nacional	R\$ 835.695.825,76	82,0%	R\$ 694.189.919,23	83,1%	R\$ 140.597.826,28	16,8%	R\$ 908.080,25	0,1%
Direção Estadual	R\$ 178.881.142,39	17,6%	R\$ 123.885.575,46	69,3%	R\$ 44.320.244,84	24,8%	R\$ 10.675.322,09	6,0%
Direção Municipal	R\$ 4.316.965,88	0,4%	R\$ 1.071.532,61	24,8%	R\$ 2.441.971,19	56,6%	R\$ 803.462,08	18,6%
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.018.893.934,03</b>	<b>100,0%</b>	<b>R\$ 819.147.027,30</b>	<b>80,4%</b>	<b>R\$ 187.360.042,31</b>	<b>18,4%</b>	<b>R\$ 12.386.864,42</b>	<b>1,2%</b>

Quadro 4 - Descrição do Financiamento Partidário dos candidatos a Deputado Federal -2018. Distribuição por órgãos partidários.

Fonte: dados do TSE organizados pelos autores

O primeiro ponto a ser destacado aqui é a maior presença das direções nacionais nas receitas dos candidatos em 2018, tendo isso ocorrido, logicamente, por conta do FEFC. Mas, em 2014, as direções estaduais estavam mais presentes na receita dos candidatos, uma vez que as empresas também financiavam esses órgãos partidários. Por sua vez, a participação dos diretórios e comissões provisórias municipais se deu de maneira residual nas duas eleições.

É importante frisar que as empresas estavam presentes em 2014 com o mesmo peso (entre 82% e 86%) sobre os repasses praticados pelas instâncias partidárias, indicando a sua centralidade para a viabilização das candidaturas. No entanto, apesar de, em valores totais, o FEFC suprir suficientemente as demandas eleitorais, a concentração se deu no plano nacional. Dos repasses diretos aos candidatos realizados pelos órgãos partidários nacionais, 83,1% eram provenientes do FEFC; essa proporção caiu para 69,3% em relação às doações feitas pelos diretórios estaduais e 24,8% para os municipais. O Fundo Partidário, por seu turno, mostrou-se bem mais relevante às instâncias municipais, sendo responsável por mais da metade das doações diretas desses órgãos, o que revela uma estratégia de retenção de recursos partidários e utilização posterior nas eleições, algo não visto na disputa de 2014, quando podiam recorrer às empresas. Os “outros recursos” igualmente mostraram-se mais relevantes para as doações dos órgãos municipais, na faixa de 18%, revelando uma operação de arrecadação de fundos mais próxima às pessoas físicas.

Daqui em diante trabalhou-se apenas com as doações diretas. Apesar dessas variações observadas nas origens dos recursos partidários (Empresas, FEFC, Fundo Partidário e “Outros”), assumimos que a distinção entre o que pode ser chamado de doações “diretas” e “indiretas” acaba não afetando muito os padrões de distribuição, como visto por Mancuso, Horochovski e Camargo (2018) a respeito das doações empresariais de 2014. Do mesmo modo, aplicamos esse procedimento ao pleito de 2018.

Nos Quadros 5 e 6, observa-se a distribuição do financiamento partidário por órgãos e por UF de maneira a identificar as distorções desses repasses<sup>26</sup>. Na primeira coluna à esquerda, informamos o número de deputados federais de cada estado e sua porcentagem do total dentre as 513 cadeiras parlamentares. Em seguida, constam a distribuição dos valores absolutos e a porcentagem por órgão partidário. A rigor, a informação mais relevante é o financiamento dos diretórios nacionais, não somente em razão dos valores já vistos nos quadros anteriores, mas por causa da proporção dos seus repasses e da quantidade de cadeiras estaduais. A distribuição do financiamento público pelos diretórios nacionais em 2018 aparenta estar em sintonia com o peso parlamentar dos estados, fator não muito claro para a disputa de 2014.

---

<sup>26</sup> Optamos por trabalhar com o lançamento total de candidatos sem o filtro de candidaturas aptas, em razão de muitos indeferidos terem recebido recursos dos partidos.

UF	Cadeiras	%	Direção Nacional	%	Direção Estadual	%	Direção Municipal	%	Total	%
AC	8	1,6%	R\$ 1.555.443,72	0,7%	R\$ 489.718,70	0,2%		0,0%	R\$ 2.045.162,42	0,5%
AL	9	1,8%	R\$ 2.916.480,41	1,4%	R\$ 8.704.754,43	3,9%	R\$ 2.000,00	0,1%	R\$ 11.623.234,84	2,7%
AM	8	1,6%	R\$ 4.936.013,16	2,4%	R\$ 4.760.669,92	2,1%		0,0%	R\$ 9.696.683,08	2,2%
AP	8	1,6%	R\$ 4.367.829,32	2,1%	R\$ 350.837,50	0,2%		0,0%	R\$ 4.718.666,82	1,1%
BA	39	7,6%	R\$ 20.884.261,54	10,0%	R\$ 17.303.526,91	7,8%	R\$ 3.020,00	0,1%	R\$ 38.190.808,45	8,8%
CE	22	4,3%	R\$ 8.127.980,73	3,9%	R\$ 6.173.062,88	2,8%	R\$ 143.000,00	5,5%	R\$ 14.444.043,61	3,3%
DF	8	1,6%	R\$ 2.504.892,52	1,2%	R\$ 4.293.568,87	1,9%		0,0%	R\$ 6.798.461,39	1,6%
ES	10	1,9%	R\$ 2.970.642,22	1,4%	R\$ 1.167.655,32	0,5%	R\$ 3.987,10	0,2%	R\$ 4.142.284,64	1,0%
GO	17	3,3%	R\$ 6.192.486,00	3,0%	R\$ 3.731.175,72	1,7%		0,0%	R\$ 9.923.661,72	2,3%
MA	18	3,5%	R\$ 4.890.000,00	2,3%	R\$ 3.187.815,58	1,4%		0,0%	R\$ 8.077.815,58	1,9%
MG	53	10,3%	R\$ 20.168.848,91	9,6%	R\$ 21.412.533,10	9,6%	R\$ 219.492,86	8,5%	R\$ 41.800.874,87	9,6%
MS	8	1,6%	R\$ 2.890.000,00	1,4%	R\$ 4.748.866,80	2,1%	R\$ 15.000,00	0,6%	R\$ 7.653.866,80	1,8%
MT	8	1,6%	R\$ 1.576.080,00	0,8%	R\$ 2.513.031,47	1,1%		0,0%	R\$ 4.089.111,47	0,9%
PA	17	3,3%	R\$ 2.115.000,00	1,0%	R\$ 2.881.081,55	1,3%		0,0%	R\$ 4.996.081,55	1,1%
PB	12	2,3%	R\$ 5.514.726,66	2,6%	R\$ 2.836.282,50	1,3%		0,0%	R\$ 8.351.009,16	1,9%
PE	25	4,9%	R\$ 10.931.495,10	5,2%	R\$ 14.904.106,94	6,7%	R\$ 4.600,00	0,2%	R\$ 25.840.202,04	5,9%
PI	10	1,9%	R\$ 4.710.600,00	2,3%	R\$ 6.481.267,97	2,9%	R\$ 5.533,33	0,2%	R\$ 11.197.401,30	2,6%
PR	30	5,8%	R\$ 18.785.416,42	9,0%	R\$ 7.220.932,44	3,2%	R\$ 26.546,00	1,0%	R\$ 26.032.894,86	6,0%
RJ	46	9,0%	R\$ 13.033.882,93	6,2%	R\$ 38.507.086,77	17,3%	R\$ 321.500,00	12,4%	R\$ 51.862.469,70	11,9%
RN	8	1,6%	R\$ 2.200.000,00	1,1%	R\$ 7.368.475,71	3,3%	R\$ 50.000,00	1,9%	R\$ 9.618.475,71	2,2%
RO	8	1,6%	R\$ 1.112.594,66	0,5%	R\$ 3.326.185,15	1,5%		0,0%	R\$ 4.438.779,81	1,0%
RR	8	1,6%	R\$ 1.716.000,00	0,8%	R\$ 2.703.239,26	1,2%		0,0%	R\$ 4.419.239,26	1,0%
RS	31	6,0%	R\$ 15.120.650,42	7,2%	R\$ 7.996.945,24	3,6%	R\$ 187.370,38	7,2%	R\$ 23.304.966,04	5,4%
SC	16	3,1%	R\$ 8.937.238,00	4,3%	R\$ 7.935.075,42	3,6%	R\$ 50.752,12	2,0%	R\$ 16.923.065,54	3,9%
SE	8	1,6%	R\$ 2.602.622,22	1,2%	R\$ 647.790,59	0,3%		0,0%	R\$ 3.250.412,81	0,7%
SP	70	13,6%	R\$ 36.403.292,88	17,4%	R\$ 40.846.087,33	18,3%	R\$ 1.554.692,96	60,1%	R\$ 78.804.073,17	18,1%
TO	8	1,6%	R\$ 1.915.000,00	0,9%	R\$ 436.600,00	0,2%		0,0%	R\$ 2.351.600,00	0,5%
Total	513	100,0%	R\$ 209.079.477,82	100,0%	R\$ 222.928.374,07	100,0%	R\$ 2.587.494,75	100,0%	R\$ 434.595.346,64	100,0%
Desvio Padrão	3,1%		3,9%		4,6%		11,5%		4,1%	

Quadro 5 - Descrição do Financiamento Partidário dos candidatos a Deputado Federal - 2014. Distribuição por órgãos municipais e UF.  
Fonte: dados do TSE organizados pelos autores.

UF	Cadeiras	%	Direção Nacional	%	Direção Estadual	%	Direção Municipal	%	Total	%
AC	8	1,6%	R\$ 17.812.004,06	2,1%	R\$ 2.652.121,40	1,5%		0,0%	R\$ 20.464.125,46	2,0%
AL	9	1,8%	R\$ 13.985.919,36	1,7%	R\$ 3.328.533,71	1,9%		0,0%	R\$ 17.314.453,07	1,7%
AM	8	1,6%	R\$ 14.548.126,95	1,7%	R\$ 3.992.992,63	2,2%	R\$ 840.000,00	19,5%	R\$ 19.381.119,58	1,9%
AP	8	1,6%	R\$ 18.107.035,55	2,2%	R\$ 1.271.500,26	0,7%		0,0%	R\$ 19.378.535,81	1,9%
BA	39	7,6%	R\$ 48.276.768,24	5,8%	R\$ 14.613.038,81	8,2%	R\$ 6.637,21	0,2%	R\$ 62.896.444,26	6,2%
CE	22	4,3%	R\$ 30.783.171,32	3,7%	R\$ 6.041.642,51	3,4%		0,0%	R\$ 36.824.813,83	3,6%
DF	8	1,6%	R\$ 20.269.952,10	2,4%	R\$ 4.979.257,21	2,8%		0,0%	R\$ 25.249.209,31	2,5%
ES	10	1,9%	R\$ 23.381.984,80	2,8%	R\$ 4.242.514,31	2,4%	R\$ 2.355,00	0,1%	R\$ 27.626.854,11	2,7%
GO	17	3,3%	R\$ 25.028.187,57	3,0%	R\$ 5.233.744,94	2,9%	R\$ 2.834,65	0,1%	R\$ 30.264.767,16	3,0%
MA	18	3,5%	R\$ 29.377.364,00	3,5%	R\$ 2.966.937,05	1,7%		0,0%	R\$ 32.344.301,05	3,2%
MG	53	10,3%	R\$ 92.013.701,36	11,0%	R\$ 13.031.309,06	7,3%	R\$ 211.555,67	4,9%	R\$ 105.256.566,09	10,3%
MS	8	1,6%	R\$ 14.266.125,40	1,7%	R\$ 1.485.828,71	0,8%	R\$ 80.000,00	1,9%	R\$ 15.831.954,11	1,6%
MT	8	1,6%	R\$ 19.605.945,98	2,3%	R\$ 4.561.186,28	2,5%	R\$ 68.629,65	1,6%	R\$ 24.235.761,91	2,4%
PA	17	3,3%	R\$ 23.278.570,39	2,8%	R\$ 3.106.392,49	1,7%	R\$ 2.528,00	0,1%	R\$ 26.387.490,88	2,6%
PB	12	2,3%	R\$ 19.636.047,78	2,3%	R\$ 2.650.574,20	1,5%		0,0%	R\$ 22.286.621,98	2,2%
PE	25	4,9%	R\$ 38.704.873,92	4,6%	R\$ 5.284.692,68	3,0%	R\$ 526.100,00	12,2%	R\$ 44.515.666,60	4,4%
PI	10	1,9%	R\$ 19.896.861,00	2,4%	R\$ 3.245.347,00	1,8%	R\$ 198.532,50	4,6%	R\$ 23.340.740,50	2,3%
PR	30	5,8%	R\$ 40.769.736,88	4,9%	R\$ 11.983.037,27	6,7%	R\$ 63.018,16	1,5%	R\$ 52.815.792,31	5,2%
RJ	46	9,0%	R\$ 68.664.832,53	8,2%	R\$ 18.100.833,09	10,1%	R\$ 403.043,80	9,3%	R\$ 87.168.709,42	8,6%
RN	8	1,6%	R\$ 13.160.218,03	1,6%	R\$ 4.691.212,33	2,6%		0,0%	R\$ 17.851.430,36	1,8%
RO	8	1,6%	R\$ 17.309.733,49	2,1%	R\$ 2.195.323,02	1,2%		0,0%	R\$ 19.505.056,51	1,9%
RR	8	1,6%	R\$ 13.385.840,72	1,6%	R\$ 3.040.299,55	1,7%		0,0%	R\$ 16.426.140,27	1,6%
RS	31	6,0%	R\$ 50.690.683,93	6,1%	R\$ 6.862.976,52	3,8%	R\$ 65.460,00	1,5%	R\$ 57.619.120,45	5,7%
SC	16	3,1%	R\$ 27.780.751,02	3,3%	R\$ 3.982.550,99	2,2%	R\$ 394.735,10	9,1%	R\$ 32.158.037,11	3,2%
SE	8	1,6%	R\$ 11.844.715,20	1,4%	R\$ 1.982.741,49	1,1%		0,0%	R\$ 13.827.456,69	1,4%
SP	70	13,6%	R\$ 110.573.374,59	13,2%	R\$ 42.087.094,82	23,5%	R\$ 1.451.536,14	33,6%	R\$ 154.112.005,55	15,1%
TO	8	1,6%	R\$ 12.543.299,59	1,5%	R\$ 1.267.460,06	0,7%		0,0%	R\$ 13.810.759,65	1,4%
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>100,0%</b>	<b>R\$ 835.695.825,76</b>	<b>100,0%</b>	<b>R\$ 178.881.142,39</b>	<b>100,0%</b>	<b>R\$ 4.316.965,88</b>	<b>100,0%</b>	<b>R\$ 1.018.893.934,03</b>	<b>100,0%</b>
Desvio Padrão		3,1%		2,9%		4,5%		7,5%		3,1%

Quadro 6 - Descrição do Financiamento Partidário dos candidatos a Deputado Federal - 2018. Distribuição por órgãos municipais e UF.

Fonte: dados do TSE organizados pelos autores.

Por sua vez, alguns contextos subnacionais demonstraram maior capacidade de financiamento direto das candidaturas a partir dos órgãos partidários estaduais, e até mesmo municipais, especialmente nos estados maiores. Em 2014, vários estados aplicaram somas maiores do que seus repasses partidários nacionais<sup>27</sup>, o que não ocorreu na disputa seguinte<sup>28</sup>.

Nos quadros 7 e 8, a primeira coluna à esquerda descreve o total de candidaturas lançadas por UF, enquanto as colunas seguintes informam a distribuição do lançamento por instância partidária. A coluna mais à direita se refere ao índice criado para identificar no estado qual o órgão que alcançou mais candidatos a partir de suas doações, independentemente do valor (já informado nos quadros anteriores).

Nesses quadros (7 e 8), as porcentagens se referem ao total do lançamento de candidaturas. Dessa forma, entendemos que, no plano geral, os diretórios estaduais em 2014 e 2018 se conectaram mais às candidaturas, 29,3% e 50,8%, respectivamente, do que os demais órgãos. As instâncias municipais pouco se fizeram presentes, mas os diretórios nacionais chegaram a financiar 32% das candidaturas em 2018. O que se percebe, imediatamente, quando comparados esses dados com os valores das doações (quadros 5 e 6)? Os diretórios nacionais financiaram bem menos candidatos, mas o dinheiro investido foi muito maior. Dito de outra maneira, em 2018 as instâncias superiores dos partidos concentraram recursos em determinadas candidaturas.

---

<sup>27</sup> Isso aconteceu nos estados: AL, DF, MG, MS, MT, PA, PE, PI, RJ, RN, RO, RR, SP.

<sup>28</sup> Como se pode notar, não colocamos o número de candidatos sustentados pelos respectivos órgãos - isso se deu por uma questão de espaço. Apresentamos esses dados nos próximos quadros.

UF	Candidatos Lançados	Direção Nacional (A)		Direção Estadual (B)		Direção Municipal		Índice (A/B)
	N	N	%	N	%	N	%	
AC	65	11	16,9%	19	29,2%	0	0,0%	0,58
AL	122	5	4,1%	53	43,4%	1	0,8%	0,09
AM	83	7	8,4%	23	27,7%	0	0,0%	0,30
AP	116	11	9,5%	36	31,0%	0	0,0%	0,31
BA	388	41	10,6%	81	20,9%	2	0,5%	0,51
CE	217	17	7,8%	61	28,1%	1	0,5%	0,28
DF	134	17	12,7%	61	45,5%	0	0,0%	0,28
ES	191	19	9,9%	50	26,2%	2	1,0%	0,38
GO	176	11	6,3%	20	11,4%	0	0,0%	0,55
MA	275	15	5,5%	37	13,5%	0	0,0%	0,41
MG	697	53	7,6%	328	47,1%	31	4,4%	0,16
MS	130	6	4,6%	49	37,7%	1	0,8%	0,12
MT	113	9	8,0%	25	22,1%	0	0,0%	0,36
PA	216	10	4,6%	66	30,6%	0	0,0%	0,15
PB	117	13	11,1%	15	12,8%	0	0,0%	0,87
PE	176	38	21,6%	56	31,8%	1	0,6%	0,68
PI	112	11	9,8%	24	21,4%	1	0,9%	0,46
PR	344	32	9,3%	72	20,9%	8	2,3%	0,44
RJ	1083	35	3,2%	265	24,5%	5	0,5%	0,13
RN	100	10	10,0%	37	37,0%	1	1,0%	0,27
RO	95	7	7,4%	23	24,2%	0	0,0%	0,30
RR	85	10	11,8%	41	48,2%	0	0,0%	0,24
RS	328	39	11,9%	154	47,0%	13	4,0%	0,25
SC	145	21	14,5%	58	40,0%	7	4,8%	0,36
SE	90	10	11,1%	8	8,9%	0	0,0%	1,25
SP	1485	151	10,2%	427	28,8%	23	1,5%	0,35
TO	56	7	12,5%	3	5,4%	0	0,0%	2,33
<b>Total</b>	<b>7139</b>	<b>616</b>	<b>8,6%</b>	<b>2092</b>	<b>29,3%</b>	<b>97</b>	<b>1,4%</b>	<b>0,29</b>

Quadro 7 - Descrição da quantidade de candidatos financiados por órgãos partidários -2014. Distribuição por UF.

Fonte: dados do TSE organizados pelos autores.

UF	Candidatos Lançados	Direção Nacional (A)		Direção Estadual (B)		Direção Municipal		Índice (A/B)
	N	N	%	N	%	N	%	
AC	84	34	40,5%	47	56,0%	0	0,0%	0,72
AL	83	25	30,1%	38	45,8%	0	0,0%	0,66
AM	153	37	24,2%	72	47,1%	1	0,7%	0,51
AP	120	57	47,5%	50	41,7%	0	0,0%	1,14
BA	503	146	29,0%	245	48,7%	2	0,4%	0,60
CE	265	104	39,2%	141	53,2%	0	0,0%	0,74
DF	191	81	42,4%	108	56,5%	0	0,0%	0,75
ES	170	83	48,8%	94	55,3%	2	1,2%	0,88
GO	229	69	30,1%	126	55,0%	2	0,9%	0,55
MA	213	89	41,8%	70	32,9%	0	0,0%	1,27
MG	927	285	30,7%	428	46,2%	11	1,2%	0,67
MS	130	54	41,5%	58	44,6%	1	0,8%	0,93
MT	147	63	42,9%	102	69,4%	3	2,0%	0,62
PA	141	48	34,0%	50	35,5%	2	1,4%	0,96
PB	159	53	33,3%	69	43,4%	0	0,0%	0,77
PE	361	92	25,5%	167	46,3%	4	1,1%	0,55
PI	143	42	29,4%	56	39,2%	2	1,4%	0,75
PR	450	118	26,2%	252	56,0%	9	2,0%	0,47
RJ	1154	299	25,9%	611	52,9%	19	1,6%	0,49
RN	121	41	33,9%	69	57,0%	0	0,0%	0,59
RO	119	34	28,6%	35	29,4%	0	0,0%	0,97
RR	154	46	29,9%	90	58,4%	0	0,0%	0,51
RS	422	148	35,1%	273	64,7%	9	2,1%	0,54
SC	251	91	36,3%	136	54,2%	5	2,0%	0,67
SE	124	37	29,8%	59	47,6%	0	0,0%	0,63
SP	1686	544	32,3%	865	51,3%	55	3,3%	0,63
TO	88	30	34,1%	48	54,5%	0	0,0%	0,63
<b>Total</b>	<b>8588</b>	<b>2750</b>	<b>32,0%</b>	<b>4359</b>	<b>50,8%</b>	<b>127</b>	<b>1,5%</b>	<b>0,63</b>

Quadro 8 - Descrição da quantidade de candidatos financiados por órgãos partidários – 2018. Distribuição por UF

Fonte: dados do TSE organizados pelos autores.

O índice calculado na coluna à direita diz respeito à razão entre a quantidade de candidatos financiados pelas instâncias nacionais (A) e a quantidade de candidaturas alcançadas pelos órgãos estaduais (B). Uma proporção perfeita entre as duas distribuições resulta no indicador “1”; os valores abaixo desse número revelam que diretórios estaduais se conectaram com mais candidatos do que os nacionais. Valores acima de “1” invertem a relação. Para a disputa de 2014, somente nos estados do SE (1,25) e do TO (2,33) os diretórios nacionais se conectaram com mais candidaturas, e, em 2018, somente os estados do AP (1,14) e MA (1,27). Ou seja, o financiamento partidário estadual foi, quantitativamente, mais inclusivo nas duas campanhas observadas, tendo financiado mais candidatos com menos recursos<sup>29</sup>.

Nesta seção, passamos a abordar as estratégias eleitorais a partir das variáveis sociográficas e político-institucionais já mencionadas. O procedimento de coleta foi o mesmo adotado anteriormente, tendo sido o financiamento partidário subdividido pelas suas instâncias (nacional, estadual e municipal). Porém, para efeito comparativo, incluímos as outras fontes de financiamento “não partidárias”. Em 2014, esse montante foi quase em sua totalidade constituído por doações empresariais, o que não ocorreu em 2018.

Os quadros a seguir informam a porcentagem média das receitas dos candidatos ponderada por cada UF para evitar distorções, tendo em vista que os estados com magnitude eleitoral elevada lançam mais candidatos e, conseqüentemente, movimentam mais recursos. Foram calculadas as proporções do financiamento obtido no estado, filtrando pelas variáveis sociográficas e políticas.<sup>30</sup>

Gênero	DirNac		DirEst		DirMun		Fina.Outros		Total	
	2014 (N=616)	2018 (N=2750)	2014 (N=2092)	2018 (N=4359)	2014 (N=97)	2018 (N=127)	2014 (N=5260)	2018 (N=6017)	2014 (N=7137)	2018 (N=8588)
Mulheres	11,4%	28,4%	13,4%	31,1%	33,5%	20,0%	13,3%	14,4%	2271	2767
Homens	88,6%	71,6%	86,6%	68,9%	66,5%	80,0%	86,7%	85,6%	4866	5821
Desvio Padrão	11,4%	12,8%	13,5%	14,6%	41,5%	34,6%	11,1%	8,7%		

Quadro 9 - Porcentagem média do financiamento político para deputado federal nas eleições de 2014 e 2018 - por gênero.

Fonte: dados do TSE organizados pelos autores.

29 A agenda de pesquisa é associar esse padrão de financiamento partidário com a relação de deputados eleitos. Dados preliminares já apontam maior incidência do financiamento partidário nacional. Os parlamentares exibem maior dependência financeira dos repasses de diretórios nacionais. Os grandes partidos, PT, PSDB e PMDB, apresentaram esse padrão “nacionalizado”, mas os parlamentares eleitos para a Câmara dos Deputados de algumas legendas importantes, como o PSOL, PSL e o PSD, dependeram bem menos desses recursos em comparação às outras fontes de financiamento. Essa informação pode ser útil para estudos acerca do comportamento parlamentar e coesão partidária na arena legislativa.

30 Uma versão preliminar incluía a separação por ideologia dos partidos, mas os resultados não apresentaram variações relevantes para essa etapa descritiva da pesquisa, o que será ajustado para as próximas análises. Os valores absolutos de cada fonte de financiamento foram informados nos quadros anteriores.



Os dados apurados revelam que os homens continuaram recebendo bem mais recursos. Contudo, percebe-se uma tendência pequena de elevação nos repasses feitos às mulheres. Em vermelho, destacamos as porcentagens que cresceram de uma eleição para a outra e, com isso, verificamos que apenas nas doações de órgãos municipais os homens aumentaram proporcionalmente sua arrecadação. A respeito dos padrões, não houve mudanças significativas entre as preferências dos diretórios nacionais e estaduais. O importante a se destacar é que as candidatas somaram menos recursos de outras fontes de financiamento, indicando a extrema importância de a legislação garantir o mínimo de estrutura financeira, especialmente por meio dos partidos políticos, para que as mulheres tenham, de fato, campanhas competitivas.

No quadro 10, compilamos as informações fornecidas pelo TSE em duas categorias: candidatos com ensino superior completo e outros sem ensino superior completo<sup>31</sup>. A segunda categoria, mesmo representando quase metade das candidaturas, não chegou a receber 30% de financiamento político nos estados, não havendo aqui uma diferença na distribuição entre as fontes de financiamento. Por sua vez, percebeu-se um crescimento do apoio financeiro, tanto das direções partidárias estaduais quanto de “outras fontes” de financiamento, para os candidatos sem ensino superior.

Escolaridade	DirNac		DirEst		DirMun		Fina.Outros		Total	
	2014 (N=616)	2018 (N=2750)	2014 (N=2092)	2018 (N=4359)	2014 (N=97)	2018 (N=127)	2014 (N=5260)	2018 (N=6017)	2014 (N=7137)	2018 (N=8588)
Sem Superior Completo	27,5%	21,9%	<b>20,3%</b>	<b>25,0%</b>	35,1%	25,2%	<b>22,9%</b>	<b>25,1%</b>	3661	3946
Com Superior Completo	<b>72,5%</b>	<b>78,1%</b>	79,7%	75,0%	<b>64,9%</b>	<b>74,8%</b>	77,1%	74,9%	3476	4642
Desvio Padrão	19,5%	8,8%	18,6%	11,6%	42,3%	33,7%	9,6%	11,4%		

Quadro 10 - Porcentagem média do financiamento político para deputado federal nas eleições de 2014 e 2018 - por escolaridade

Fonte: dados do TSE organizados pelos autores.

No quadro 11, optamos por categorizar a variável cor/raça autodeclarada pelos candidatos como dicotômica entre “brancos” e “não brancos”, a fim de captar o grau de concentração de dinheiro partidário<sup>32</sup>. Como nos quadros anteriores, não houve muita variação das proporções entre as fontes de financiamento, contudo, notou-se um crescimento das doações para “não brancos” em todos os casos, especialmente nos repasses dos diretórios estaduais. A tendência esperada, assim, é que haja maior financiamento de candidatos negros nas próximas eleições, dada a decisão recente do TSE já explorada nas seções anteriores.

31 Para uma outra maneira de trabalhar com essa variável no âmbito do financiamento eleitoral, verificar Mancuso, Horochovski e Camargo (2018).

32 As categorias informadas no banco de dados do TSE são: cor branca, negra, parda, amarela, indígena.

Cor	DirNac		DirEst		DirMun		Fina.Outros		Total	
	2014 (N=616)	2018 (N=2750)	2014 (N=2092)	2018 (N=4359)	2014 (N=97)	2018 (N=127)	2014 (N=5260)	2018 (N=6017)	2014 (N=7137)	2018 (N=8588)
Branca	74,3%	70,4%	81,3%	65,9%	74,2%	71,8%	74,2%	68,6%	4144	4904
Não Branca	25,7%	29,6%	18,7%	34,1%	25,8%	28,2%	25,8%	31,4%	2993	3684
Desvio Padrão	24,8%	18,3%	14,7%	22,5%	39,8%	37,8%	17,7%	20,0%		

Quadro 11 - Porcentagem média do financiamento político para deputado federal nas eleições de 2014 e 2018 - pela cor da pele autodeclarada

Fonte: dados do TSE organizados pelos autores.

No quadro 12, utilizamos uma classificação inspirada em Codato, Costa e Massimo (2014), a fim de agregar as diversas ocupações profissionais informadas pelos candidatos. Aqui é notável perceber o maior financiamento dado àqueles que se declaram como “políticos”. Apesar de não serem muitos candidatos, em 2014 as direções nacionais destinaram, em média, 60% dos seus recursos para estes, caindo, em 2018, esse percentual para 48,5%. Os valores dos órgãos estaduais chegaram a 30,8%, quase igualando-se aos que se declararam profissionais liberais (26,4%). Ou seja, os “políticos” são mais financiados pelos diretórios nacionais do que pelos estaduais. Na última campanha eles receberam mais recursos (partidários e “não partidários”), fato esse que reforça o peso da carreira política consolidada ou profissionalizada para o recebimento de recursos.

Ocupação	DirNac		DirEst		DirMun		Fina.Outros		Total	
	2014 (N=616)	2018 (N=2750)	2014 (N=2092)	2018 (N=4359)	2014 (N=97)	2018 (N=127)	2014 (N=5260)	2018 (N=6017)	2014 (N=7137)	2018 (N=8588)
Aposentado	0,4%	1,7%	2,0%	2,4%	11,6%	2,8%	1,9%	1,5%	226	361
Comerciante	0,05%	0,3%	1,6%	1,4%	2,5%	0,2%	1,3%	0,7%	377	358
Eclesiástico	0,1%	0,02%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,02%	31	28
Empresário	6,2%	8,3%	9,3%	12,9%	3,3%	15,8%	12,6%	18,2%	760	971
Funcionário Público	5,8%	5,2%	7,1%	8,8%	1,7%	12,6%	5,9%	7,5%	831	810
Magistério	1,3%	3,8%	3,7%	3,9%	3,6%	1,8%	3,5%	3,3%	450	559
Outros	5,9%	6,0%	4,3%	8,8%	14,7%	9,5%	5,1%	7,5%	1143	1605
Político	60,5%	48,5%	45,8%	30,8%	22,1%	45,0%	39,2%	31,4%	653	678
Profissional Liberal	18,8%	23,8%	24,7%	26,4%	32,6%	12,0%	28,7%	27,2%	1774	2279
Trabalhador	0,9%	2,3%	1,2%	4,6%	7,9%	0,3%	1,8%	2,7%	892	939

Quadro 12 - Porcentagem média do financiamento político para deputado federal nas eleições de 2014 e 2018 - por ocupação profissional

Fonte: dados do TSE organizados pelos autores.

Outro destaque visualizado foi o referente à categoria de “empresários”, que adquiriu mais doações de outras fontes, provavelmente originados de recursos próprios. Os candidatos que apresentaram ocupação profissional classificada como “trabalhadores” receberam pouquíssimo aporte, apesar de serem mais numerosos do que “políticos” e “empresários”. De todo modo, de uma eleição para outra, houve um aumento desses repasses nas esferas nacional e estadual.

Sobre o segundo bloco de variáveis, as de natureza político-institucionais, o quadro 13 diz respeito aos repasses para *incumbents* e desafiantes. Verificamos uma considerável elevação de repasses dos diretórios nacionais para aqueles que buscavam a reeleição. Praticamente metade desses recursos no âmbito nacional foi destinado a eles, embora somassem apenas 257 candidatos de um total de mais de 7 mil. Entretanto, a proporção das demais fontes de financiamento foi muito maior para os desafiantes, o que aponta que, claramente, há um viés oligárquico das elites partidárias nacionais, que acaba por divergir de outras instâncias organizativas em suas preferências eleitorais.

Reeleição	DirNac		DirEst		DirMun		Fina.Outros		Total	
	2014 (N=616)	2018 (N=2750)	2014 (N=2092)	2018 (N=4359)	2014 (N=97)	2018 (N=127)	2014 (N=5260)	2018 (N=6017)	2014 (N=7137)	2018 (N=8588)
Não	65,1%	50,2%	73,8%	72,6%	84,8%	71,9%	74,6%	72,9%	6880	8175
Sim	34,9%	49,8%	26,2%	27,4%	15,2%	28,1%	25,4%	27,1%	257	413
Desvio Padrão	20,1%	12,4%	20,5%	15,6%	34,4%	41,5%	13,4%	12,4%		

Quadro 13 - Porcentagem média do financiamento político para deputado federal nas eleições de 2014 e 2018 - reeleição x desafiantes

Fonte: dados do TSE organizados pelos autores.

Por último, observamos no quadro 14 o resultado eleitoral e o financiamento partidário, que, a princípio, descreve uma inversão de padrões de doações de uma eleição para outra. Em 2014, quando os partidos, no âmbito nacional e estadual, investiram nos candidatos, o apoio era majoritário àqueles que acabavam por vencer as eleições. Em 2018, os diretórios estaduais passaram a financiar mais os que depois não venceram as disputas, tendência igualmente observada nos diretórios nacionais, mas em menor intensidade. Enquanto os 513 deputados eleitos ficaram com 47% do financiamento partidário nacional, esse valor, para os diretórios estaduais, somou 31,4%, refletindo, possivelmente, a maior responsabilidade das organizações subnacionais em financiar mais candidatos de suas listas.

Sucesso Eleitoral	DirNac		DirEst		DirMun		Fina.Outros		Total	
	2014 (N=616)	2018 (N=2750)	2014 (N=2092)	2018 (N=4359)	2014 (N=97)	2018 (N=127)	2014 (N=5260)	2018 (N=6017)	2014 (N=7137)	2018 (N=8588)
Sim	61,3%	47,0%	63,5%	31,4%	23,2%	42,2%	56,4%	38,1%	513	513
Não	38,7%	53,0%	36,5%	68,6%	76,8%	57,8%	43,6%	61,9%	6624	8075
Desvio Padrão	22,6%	10,3%	17,5%	16,3%	36,6%	40,5%	12,6%	12,7%		

Quadro 14 - Porcentagem média do financiamento político para deputado federal nas eleições de 2014 e 2018 - Sucesso Eleitoral

Fonte: dados do TSE organizados pelos autores.

Tanto o último quadro quanto a próxima tabela não sugerem que os partidos investem em candidatos eleitos, obviamente pelo fato de essa informação somente poder ser obtida após o processo eleitoral. A intenção aqui é verificar o real impacto dos recursos partidários sobre os parlamentares eleitos, não mais de maneira segmentada entre as instâncias, dado relevante para os estudos legislativos.

Na tabela 1, calculamos duas taxas que foram aplicadas às bancadas do PT em 2014 e 2018<sup>33</sup>. Foram descritos em quartis, tanto o impacto dos recursos partidários para a receita dos candidatos, considerando o restante de suas fontes de financiamento (Taxa Partidária sobre as Fontes - “Part.Fontes”) e a sua dependência em relação aos recursos partidários, quanto o peso desses repasses para o volume total de dinheiro que a organização movimentou para financiar os candidatos à Deputado Federal no seu respectivo estado (Taxa Partidária sobre as Receitas dos Candidatos - “Par.Candidatos”). Essa segunda taxa revela, também, a dominância da candidatura sobre os recursos partidários<sup>34</sup>.

Partido	R.PAR_Fontes	Par.Candidatos						
	2014	100% a 76%	75% a 51%	50% a 26%	25% a 1%	S/R.Par	Total	%
Part.Fontes	100% a 76%	1		2			3	4,3%
	75% a 51%	1	1	6	4		12	17,4%
	50% a 26%	1	1	4	17		23	33,3%
	25% a 1%	1		1	20		22	31,9%
	S/R.Par					9	9	13,0%
	Total	4	2	13	41	9	69	100%
	%	5,8%	2,9%	18,8%	59,4%	13,0%	100,0%	
	2018							
	100% a 76%	2	4	10	24		40	74,1%
	75% a 51%			3	8		11	20,4%
Par.Candidatos	50% a 26%				3		3	5,6%
	25% a 1%							0,0%
	S/R.Par							0,0%
	Total	2	4	13	35	0	54	100%
	%	3,7%	7,4%	24,1%	64,8%	0,0%	100,0%	

Tabela 1 - Taxas de Financiamento Partidário sobre as fontes de recursos e as receitas dos deputados federais (Partido dos Trabalhadores) 2014 e 2018

Fonte: dados do TSE organizados pelos autores.

33 Outros cálculos foram realizados para o PSDB e MDB, mas os resultados foram próximos. Também calculamos para o PSL, que destoou dos demais, provavelmente pelos poucos recursos disponíveis em 2014 e 2018, situação que mudará para a eleição de 2022.

34 Esse cálculo também pode ser visto em Santos (2014).

As linhas destacam a porcentagem do dinheiro dos partidos sobre a arrecadação individual dos candidatos, ou seja, a Taxa “Part.Fontes”. As colunas, por sua vez, indicam a certa “dominância” que algumas candidaturas exercem sobre esse recurso partidário, a Taxa “Par.Candidatos”. Como informado acima, os cálculos da tabela 1 foram realizados com o filtro do sucesso eleitoral, apenas para os Deputados Federais eleitos pelo PT.

Houve uma diminuição drástica da frequência de Deputados que sequer recebiam recursos da organização partidária, tendo esse número passado de 9, em 2014, para 0, em 2018. Igualmente são poucos os que concentram quase todos os recursos partidários: em 2014, foram 4 que receberam de 76% a 100% do volume doado para todos os candidatos de sua lista; em 2018, foram somente 2. Pode-se dizer que há pouca concentração de recursos, mas esses casos existem e podem ser observados no processo legislativo.

De uma eleição para outra, verificamos a maior presença do partido nas receitas dos deputados eleitos, o que já era esperado por conta do FEFC. Apenas 3 dos 69 parlamentares petistas em 2014 dependeram do partido na ordem de 76% a 100% de suas receitas eleitorais; em 2018, 40 dos 54 deputados do partido ficaram nessa faixa. O padrão da última eleição foi: o dinheiro do partido representa muito para o parlamentar (faixa de 100% a 76% do “Part.Fontes”), mas esses repasses não implicam em dominância do candidato sobre a receita partidária, que tem maior frequência no último quartil (25% a 1% do “Par.Candidatos”). Em 2014, o dinheiro partidário impactava menos porque muitos parlamentares se socorriam das doações diretas empresariais, algo já bastante registrado na literatura.

Uma ponderação que precisa ser feita aqui é que a direção partidária pode contingenciar recursos se o candidato tem acesso a outras fontes. Portanto, o financiamento partidário visto nas prestações de contas pode não refletir exatamente as correlações de forças na organização. Outro aspecto a ser levado em conta diz respeito ao número de candidatos lançados pelos partidos em cada estado, pois isso sinaliza qual estratégia de distribuição de recursos será adotada pela organização (Braga; Amaral, 2013). Por fim, os limites de gastos impostos pelo TSE a cada cargo em disputa podem ser um bom parâmetro para a formulação de indicadores em próximas etapas desta pesquisa<sup>35</sup>.

De todo modo, pensamos que os candidatos preferencialmente financiados pelo partido são colocados em uma posição segura. Já que não temos uma lista pré-ordenada no nosso sistema eleitoral, os partidos podem, informalmente, ordenar suas preferências por meio da distribuição dos recursos, sendo essa uma razão relevante para discutir o financiamento político, no atual quadro regulatório, pelo prisma da organização e da sua proximidade com as elites partidárias.

---

35 Conforme determinado pela Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, os limites de gastos de campanha serão definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Em 2018, as eleições para os candidatos a deputado federal, por exemplo, não deveriam ultrapassar R\$ 2,5 milhões, conforme Resolução nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017, do TSE, que regulamenta a referida legislação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, analisamos as variações entre os repasses partidários seguindo o direcionamento dado pelos órgãos partidários (Direção Nacional, Estadual e Municipal), bem como a comparação com outros recursos, tais como os de pessoas físicas, o autofinanciamento, dentre outros, inclusive o empresarial nas eleições 2014. Partimos da premissa de que o partido não seria apenas um mero repassador de recursos, antes das empresas, agora do FEFC. Ou seja, a intermediação partidária pode revelar significados importantes ao processo político. Além disso, os critérios para a utilização do FEFC são definidos pelos órgãos nacionais, indicando, possivelmente, que os interesses da direção se sobressaíam no momento da aplicação desses recursos.

Uma característica do financiamento político é a concentração de recursos. Tendo em vista que poucos candidatos dispõem de muito dinheiro, estes, geralmente, obtêm mais votos, dada a significativa e positiva correlação entre dinheiro e sucesso eleitoral. E isso também fica evidente no financiamento partidário, especialmente no âmbito nacional.

Do ponto de vista das variáveis sociográficas, as candidaturas de mulheres, de negros, de pardos, de indígenas e de amarelos, assim como os sem ensino superior, são desfavorecidas e subfinanciadas, tanto nas instâncias nacionais quanto nas subnacionais. Realmente não se verifica um padrão distinto que poderia levantar questões acerca da estratégia partidária. No entanto, em relação ao capital político, especificamente quanto aos *incumbents*, restou flagrante a maior atenção dada pelas instâncias partidárias.

Apesar de um possível viés na análise das disputas para o cargo de Deputado Federal, tendo em vista que os critérios para a utilização do FEFC são definidos pelos órgãos nacionais e, da mesma forma, a votação para a Câmara dos Deputados importa muito para o acesso a esses recursos públicos, pensamos que o presente artigo contribuiu para entendermos um pouco mais sobre o modo como esses repasses partidários ocorrem e podem influenciar o processo político.

Essa dependência do financiamento partidário rompe a ideia de que o candidato e o político eleito seriam empresários de suas próprias candidaturas, contraditando boa parte da literatura que atesta a fragilidade das organizações partidárias na arena eleitoral e no legislativo. A coesão e lealdade partidárias podem ser construídas nesse processo de financiamento político.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Mércia; BOTASSIO, Bárbara. Análise da Distribuição de Recursos Financeiros de PT e PSDB Nas Campanhas Eleitorais para os Executivos em 2012 e 2014. **Política Hoje**, Recife, Vol. 28, n.1, 2019.

ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle; CUNHA, Lucas Rodrigues. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de campanha. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 23, n2, p. 126-158, 2015.

BRAGA, Maria do Socorro; AMARAL, Oswaldo. Implicações do processo de seleção de candidatos na competição partidária: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, nº 46: 33-43, jun. 2013.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos Augusto Mello. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 16, p. 121-151, 2015.

CAMPOS, Mauro Macedo. **Democracia, Partidos e Eleições**: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

CERVI, Emerson Urizzi; BORBA, Felipe. Os diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico dos seus membros. **Revista Brasileira de Ciência Política**. [online]. n. 28, p. 65-92, jan. 2019.

CODATO, A.; COSTA, L. D.; MASSIMO, L. Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 3, p. 346-362, 2014.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: UnB, 1980 [1951].

GUARNIERI, Fernando. A força dos partidos “fracos”. **Dados**, v. 54, n. 1, p. 235-258, 2011.

HEIDAR, Knut. Party membership and participation. In: KATZ, Richard; CROTTY, William (Org.). **Handbook of Party Politics**. London: Sage, 2006.

HEILER, Jeison Giovani. **O Fenômeno da Reiteração no Financiamento Eleitoral Brasileiro**: Perfil de Financiadores e o Impacto no Desempenho Eleitoral Empresarial. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, 2018.

KATZ, R.; MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party”. **Party Politics**, London, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

KATZ, Richard; MAIR, Peter. The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization. **The American Review of Politics**, Fayetteville, v. 14, p. 593-617, winter, 1993.

KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel; SILVA, Josimar Gonçalves da. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** [online], n.16, p.247-272, 2015.

MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.

MANCUSO, Wagner Pralon; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CAMARGO, Neilor Fermino. Financiamento eleitoral empresarial direto e indireto nas eleições nacionais de 2014. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 27, p. 9-36, 2018.

MANCUSO, Wagner Pralon; SPECK, Bruno Wilhelm. Os preferidos das empresas: um estudo de determinantes do financiamento eleitoral empresarial. In: COSTA, Paulo Roberto Neves da; PONT, Juarez Varallo (Org.). **Empresários, Desenvolvimento, Cultura e Democracia**. 1 ed. Curitiba: UFPR, v. 1, p. 185-195, 2015.

PANEBIANCO, Ângelo. **Modelos de partido**: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo. Martins Fonte, 2005.

RIBEIRO, Pedro Floriano. Em nome da coesão: parlamentares e comissionados nas executivas nacionais dos partidos brasileiros. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2014, vol.22, n.52, pp.121-158.

RIBEIRO, Pedro Floriano. Financiamento partidário no Brasil: propondo uma nova agenda de pesquisas. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 12, n.1, p. 33-44, 2009.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Mudanças na classe política brasileira**. São Paulo: Publifolha, 2006.

SACCHET, Teresa.; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, Campinas, v.18, n. 1, p. 177-197, 2012.

SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. **Empresariado e dinheiro na política**: uma análise dos padrões de investimento eleitoral e de seus determinantes no processo político nacional. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, 2018.

SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. Partidos na arena eleitoral: o financiamento das listas de candidatos a deputado federal no Rio de Janeiro em 2010. **Paraná Eleitoral**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 133-169, 2014.

SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos; TANAKA, Marcela. A. O financiamento partidário e a estratégia de doações na arena eleitoral. **Caos - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 23, p.197 -232, 2019.

SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. **Cadernos Adenauer**, VI, nº 2. Rio de Janeiro: Fundação KAS, p. 123-159, 2005.

SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. **Cadernos Adenauer**, v. 14, n. 2, p. 109-126, 2013.

VAN BIEZEN, Ingrid. Political parties as public utilities. **Party Politics**, London, v. 10, n. 6, p. 701-722, 2004.

VAN BIEZEN, Ingrid. Sobre o equilíbrio interno do poder: As organizações partidárias nas novas democracias. **Análise Social**, vol.148, pp.685-708, 1998.

WOLINETZ, Steven. Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In: GUNTHER, Richard; MONTERO, Jose; LINZ, Juan. **Political Parties**: Old Concepts, New Challenges. Oxford: OUP, p. 136-165, 2002.



# DINÂMICA DA COMPETIÇÃO ELEITORAL E DA REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE RORAIMA (1990-2018)

*Data de aceite: 02/10/2023*

### **Roberto Ramos Santos**

Doutor em Ciência Política pela USP, professor titular no Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Roraima, pesquisador no Núcleo de Pesquisas Eleitorais e Políticas da Amazônia (Nupepa) e coordenador estadual do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL-RR).

### **Antônia Celene Miguel**

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, professora do Curso de Direito do Centro Universitário Estácio da Amazônia, Boa Vista, Roraima, e pesquisadora do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL-RR).

## **INTRODUÇÃO**

O objetivo do artigo é abordar a dinâmica da competição eleitoral e da representação partidária na Assembleia Legislativa do estado de Roraima no período de 1990 a 2018. Como unidade

federativa, geograficamente situada na Amazônia, com duas fronteiras internacionais, Venezuela e Guiana, e um PIB fortemente dependente do setor público, baseado nas transferências de recursos da União,<sup>1</sup> o estado de Roraima é relativamente novo no arcabouço jurídico e na estrutura de organização político-administrativa brasileira. É formado por apenas quinze municípios e tem uma área geográfica quase do tamanho do estado de São Paulo, correspondendo a 224.298,98 km<sup>2</sup> e com 46,4% de reservas indígenas. Foi instituído como estado-membro da Federação pela Constituição de 1988, mas, antes disso, viveu por 45 anos no estatuto de território federal, fundado em 1943. Primeiro como território federal do Rio Branco até 1962, depois como território federal de Roraima até 1988, quando foi promulgada a Constituição Federal.

Em 1990, Roraima realizou sua primeira eleição para o preenchimento dos cargos do Poder Executivo e do

<sup>1</sup> O PIB de Roraima, em 2019, correspondeu a R\$14 bilhões, e cerca de 80% são de recursos transferidos pela União (FÉLIX, 2020; SANTOS, H., 2011).

Legislativo. Como afirma Gama Neto (2022, p. 123-124), “foi uma eleição” politicamente “bastante disputada, tendo como três principais adversários ao cargo de governador, os ex-interventores federais Otomar Pinto/PTB (43,21%), Romero Jucá/PDS (35,65%) e Getúlio Cruz/PSDB (13,38%)”. No segundo turno, a vitória coube a Otomar de Souza Pinto, com 52,9%.

Transcorrida a eleição, no dia 1º de janeiro de 1991, na ocasião da posse dos primeiros deputados estaduais, inicia-se a atuação da Assembleia Legislativa de Roraima, com o total de 24 parlamentares. Desse total, em relação à distribuição das cadeiras, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) obteve seis cadeiras, seguido pelo Partido da Frente Liberal (PFL) com cinco, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Reconstrução Nacional (PRN) e Partido Democrático Social (PDS) com três, Partido Liberal (PL) com duas, Partido Social Cristão (PSC) e Partido Trabalhista Renovador (PTR) cada um com uma cadeira.

O período tratado na análise abrange, em certa medida, a própria trajetória de consolidação da Assembleia Legislativa de Roraima, que completou 30 anos de existência em 2021. Decorrido o tempo, em nossa opinião, Roraima já merecia ter um conjunto de estudos explicativos da sua trajetória política, incluindo um recorte analítico sobre o processo de institucionalização do sistema partidário e das instâncias de representação política estadual.

O estudo proposto, além de contribuir com o entendimento sobre a política local de Roraima, chama a atenção para a escassez de estudos sobre sistema partidário, eleições e representação política no âmbito subnacional, visto que a tendência da maioria dos estudos sobre partidos, eleições e representação tem tido como foco a presidência da República e o Congresso Nacional.

De acordo com Tomio e Ricci (2012, p. 193-194):

O estudo das instituições representativas brasileiras tem levantado o interesse de pesquisadores de várias áreas. O Congresso Nacional é, hoje, sem sombra de dúvida, uma das instituições mais estudadas pelos cientistas políticos. Iniciou-se um processo de investigação que levou vários analistas, nacionais e estrangeiros, a estudá-lo sob ópticas diferentes e a partir de perspectivas teóricas às vezes contrapostas. Tudo considerado, porém, não há como escapar da seguinte constatação: pouco foi feito para o estudo das instituições representativas no âmbito subnacional. O interesse diversificado que encontramos na literatura especializada no que tange ao exame do Congresso Nacional, sobretudo da Câmara dos Deputados, ficou restrito a esse âmbito, manifestando, assim, um claro desvio de atenção para a compreensão das instituições de nível estadual e municipal.

André Borges ressalta a importância também dos estudos subnacionais para entender a relação e o papel entre a dinâmica eleitoral e a formulação e implementação de políticas públicas. “Na medida em que as pesquisas vêm enfocando majoritariamente o Congresso, ainda sabemos pouco sobre a conexão eleitoral das políticas públicas na

esfera subnacional e menos ainda sobre os processos de competição vertical entre os governos central e subnacionais” (BORGES, 2010, p. 122).

Nesse sentido, uma das justificativas para a realização deste estudo é a potencial contribuição para melhor compreender a dinâmica do quadro político da Assembleia Legislativa, identificando particularidades e tendências. Os dados utilizados referem-se aos resultados das eleições para deputado estadual no período de 1990-2018. A análise compreende um total de 99 deputados e deputadas eleitos ao longo das oito legislaturas do período. Dessa soma, convém destacar que 55,6%, até 2018, tiveram nas urnas seu nome sufragado apenas uma vez. Os demais se tornaram veteranos, ocupando o cargo de representação proporcional por dois ou mais mandatos legislativos (SANTOS, 2022a).

Assim, primeiro apresentamos as características e a composição do eleitorado de Roraima, destacando a sua expansão e o seu comparecimento às urnas. Em seguida, tratamos do sistema partidário estadual com ênfase no nível de representatividade dos partidos na Assembleia Legislativa. Na sequência, analisamos o grau da dispersão de poder político entre os competidores.

### **Composição eleitoral de Roraima: expansão e comparecimento às urnas (1990-2018)**

Roraima tem o menor colégio eleitoral do Brasil. Conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de dezembro de 2021, o estado tem apenas 345.641 eleitores. Ao longo do tempo, foi registrando avanço progressivo no número de pessoas aptas a votar. Na sua primeira eleição, realizada em 1990, o registro total de eleitores foi de 86.226 pessoas. Na eleição de 1998, esse número foi quase o dobro: 170.620 pessoas. Na eleição de 2002, o colégio eleitoral estadual superou o patamar de 200 mil, com 208.524 eleitores. Em 2006, teve aumento de cerca de 25 mil eleitores, e em 2010, incorporou mais 38 mil. Na eleição de 2014, o registro total de eleitores de Roraima foi de 299.411, e na eleição de 2018, o eleitorado estadual chegou a ultrapassar a faixa dos 330 mil, totalizando 333.153 pessoas, com direito de manifestar o voto nas opções dadas pelo sistema político estadual. O Gráfico 1 descreve o número de eleitores de Roraima nas décadas de 1990, 2000 e 2010.

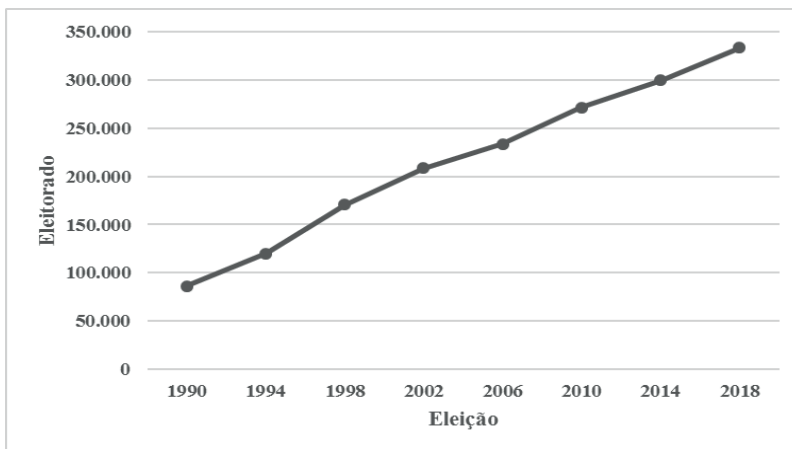


Gráfico 1 – Número de eleitores de Roraima, 1990-2018

Fonte: TSE.

Como afirma Santos (2022b), a expansão do colégio eleitoral de Roraima não foi ocasionada apenas pelo aumento vegetativo da população nativa. É também resultado da entrada, no subsistema político, de um fluxo migratório que começou a chegar ao estado nos anos 1990,<sup>2</sup> principalmente vindo de municípios do interior do Nordeste e da Região Norte – unidades federativas do Pará e Amazonas. O IBGE, entre os censos demográficos de 1991 e 2000, registrou um aumento relativo de população não natural residente no estado de Roraima de 69%<sup>3</sup> e uma taxa média geométrica de crescimento populacional anual de 4,58 (Tabela 1). Nesse período, a taxa média geométrica registrada por Roraima, entre os estados da Região Norte do país, só não foi maior do que a do Amapá, que registrou 5,77. Em relação ao período intercensitário posterior, entre 2000 e 2010, a taxa média geométrica populacional de Roraima, de 3,34, foi, novamente, a segunda mais elevada da Região Norte, embora tenha registrado, como nos demais estados nortistas e no país, um ritmo de crescimento menor. Na comparação com a taxa média brasileira, de 1,64 entre 1991 e 2000, e de 1,17 entre 2000 e 2010, o crescimento anual total do estado de Roraima, no período, foi quase três vezes maior que a média nacional (IBGE, 2011a).

2 Registra-se também que, na fase do território, Roraima sofreu aumento do fluxo migratório, principalmente com a entrada de garimpeiros na década de 1980 e com a chegada de pequenos agricultores inseridos na política de integração e colonização rural da Amazônia, executada pelos governos militares (BARBOSA, 1993; NOGUEIRA; VERAS; SOUZA, 2013).

3 Em números absolutos, o total de migrantes em Roraima passou de 88.805 pessoas em 1991 para 150.101 pessoas em 2000 (SILVA; LACERDA; DINIZ, 2012).

Unidades Territoriais	Taxa média geométrica de crescimento anual	
	1991/2000	2000/2010
Brasil	1,64	1,17
Região Norte	2,86	2,09
Rondônia	2,24	1,25
Acre	3,29	2,78
Amazonas	3,31	2,16
Roraima	4,58	3,34
Pará	2,54	2,04
Amapá	5,77	3,45
Tocantins	2,61	1,80

Tabela 1 – Crescimento populacional do país e dos estados da Região Norte, 1991-2010

Fonte: IBGE (2011a); Santos (2022b).

A Tabela 2 mostra a evolução da população de Roraima nos censos demográficos de 1991, 2000 e 2010. Percebe-se que, nesses quase vinte anos de contagem oficial, a população do estado de Roraima mais que dobrou de tamanho: passou de 215.950 habitantes em 1991 para 450.479 habitantes em 2010. Pela variação dos números, observa-se, também, o predomínio populacional da capital, Boa Vista, sobre o interior do estado, embora a taxa relativa de habitantes da capital tenha sofrido um pequeno decréscimo no período. No censo de 1991, na capital, viviam 66,2% (142.902 pessoas) dos residentes em Roraima, e no interior, 33,8% (73.048 pessoas). Na contagem de 2010, o IBGE registrou 63,1% (284.313 pessoas) para a capital e 36,9% (166.166 pessoas) para o interior. Os municípios do interior do estado de Roraima são, quase todos, pequenas cidades;<sup>4</sup> algumas com menos de dez mil habitantes e população predominantemente indígena, como é o caso dos municípios do Uiramutã e Normandia, situados nos limites do Brasil com Guiana e Venezuela.<sup>5</sup>

Ano	População				
	Estado	Capital		Interior	
		N.º	%	N.º	%
1991	215.950	142.902	66,2	73.048	33,8
2000	324.152	200.383	61,8	123.769	38,2
2010	450.479	284.313	63,1	166.166	36,9

Tabela 2 – Evolução da população de Roraima, total, capital e interior, 1991-2010

Fonte: IBGE (2011b); Oliveira e Costa (2018).

4 Estamos considerando pequenos municípios os que registraram menos de 20 mil habitantes na contagem do IBGE no censo 2010.

5 O município do Uiramutã, distante 316 km da capital, está na divisa do Brasil com Guiana e Venezuela, e o de Normandia, a 187 km de Boa Vista, com Guiana.

A forma como o processo migratório ocorreu em Roraima teve impacto na formatação e na dinâmica do sistema partidário estadual. A chegada de muitos nordestinos e de nortistas –sobretudo movida pela propaganda do primeiro governador eleito de Roraima, o pernambucano Ottomar de Souza Pinto (PTB), que afirmava ser Roraima uma terra de muitas oportunidades – teve o estímulo ampliado por políticos locais, que, em exercício dos cargos do Executivo e do Legislativo, buscaram atrair público em condições de vulnerabilidade social para fortalecer suas bases de sustentação eleitoral. A *Folha de S. Paulo*, em 23 de outubro de 1994, ao divulgar, nas eleições daquele ano, a importação de eleitores para o estado de Roraima, deu visibilidade à história de alguns eleitores vindos do Nordeste, que ganharam passagem e tiveram a promessa do governo estadual de recebimento de lotes urbanos ou rurais para fixar sua família (SÁ, 1994). Ao tratar dessa questão, Barbosa (1993) fez o seguinte comentário:

Na esperança da oportunidade de receber um lote de terra agrícola, os novos migrantes ficam a mercê da política paternalista do governo local. Esta política é vultuosamente continuada com a distribuição de cestas básicas de alimentação e de lotes urbanos na periferia da capital, Boa Vista, para onde geralmente se dirigem, inicialmente, os recém-chegados. Esta forma paterna de relaxamento das tensões sociais na periferia, obviamente não negada pela população descapitalizada que ali se encontra, tem como efeito instantâneo o aumento drástico do cinturão de pobreza em volta da cidade, pois apenas uma parcela dos migrantes consegue ser atendida de imediato (BARBOSA, 1993, p. 190).

Nesse processo migratório, consta que a maior parte das famílias migrantes apresentava baixo grau de escolaridade, e os chefes de família com poucas condições de ocupar determinadas vagas de emprego ou mesmo para fazer concurso público a fim de preencher vagas da burocracia dos municípios e do estado, ainda em processo de formação. Entre 2001 e 2003, um diagnóstico socioeconômico, realizado pela equipe da Prefeitura de Boa Vista em 84% dos bairros da cidade, identificou que, dos 41.012 chefes de família entrevistados, cerca de 30 mil eram migrantes, e, nesse subconjunto, 65,9% sem nenhuma estabilidade econômica. A força de trabalho era ocupada em atividades informais: autônomo sem registro, emprego sem registro, camelô, “bico” ou desempregado em condições de pobreza e miséria (VALE, 2006). Nesse cenário, tornava-se mais fácil incorporar, ao subsistema político estadual, os chefes de família e seus dependentes pela prática do clientelismo.

A falta de maior escolaridade e qualificação profissional de muitos residentes no estado, seja ele natural, seja migrante, vai também refletir no perfil de formação do eleitorado. Pela distribuição do eleitorado roraimense por grau de instrução, é possível verificar na Tabela 3 o peso, ao longo das décadas 2000 e 2010, dos eleitores menos escolarizados na decisão do voto. Os dados da tabela mostram que, na eleição de 2002, a proporção dos eleitores com ensino fundamental incompleto foi de 36,8%, que, somada à dos eleitores que apenas leem e escrevem, e à dos analfabetos, aqui enquadrados juntos para efeito de

análise na mesma categoria, totalizou 63,1% do colégio eleitoral. Enquanto isso, as taxas de eleitores do estado com ensino médio completo e com formação superior completa foram bem inferiores, respectivamente 9,9% e 2,2%. Mesmo apresentando uma redução progressiva de 34 pontos percentuais ao longo do período, a faixa somada dos eleitores com baixo grau de instrução continuou a registrar o mais alto índice de concentração de votos até 2014.

Na eleição de 2014, houve uma mudança sensível no perfil do eleitorado do estado quando o número de eleitores com ensino médio completo cresceu 10,7 pontos percentuais, tornando-se, individualmente, a maior fatia do eleitorado, com 25,2% (75.592 eleitores). Em 2018, o peso eleitoral dos que já tinham ensino médio completo foi ainda maior, 29,2%. Em relação aos percentuais dos eleitores com menor grau de escolaridade, o registro total de 2018 foi de 9,3% de votantes analfabetos, os que leem e escrevem; e 19,8% de votantes com ensino fundamental incompleto.

Eleição	Analfabetos/Leem e escrevem		Ensino Fundamental incompleto		Ensino Médio completo		Ensino Superior completo	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2002	54.770	26,3	76.714	36,8	20.716	9,9	4.664	2,2
2006	51.356	22,0	79.742	34,2	28.551	12,3	5.810	2,5
2010	49.956	18,4	86.011	31,6	39.397	14,5	8.180	3,0
2014	37.853	12,6	70.650	23,6	75.592	25,2	29.115	9,7
2018	30.990	9,3	66.013	19,8	97.440	29,2	37.527	11,3

Tabela 3 – Grau de instrução do eleitorado roraimense, 2002-2018

Fonte: TSE.

Dados não disponíveis no TSE e TRE-RR para 1998.

Na Tabela 3, merece ainda observar o avanço progressivo do percentual de eleitores que já concluíram a graduação, ultrapassando, no período, a faixa dos 10%. Caso esse aumento continue, talvez possa representar em médio prazo uma mudança de atitude no comportamento de muitos eleitores roraimenses, que, com maior discernimento em educação formal e possibilidades econômicas, poderão fazer suas escolhas políticas baseadas em valores menos clientelísticos (SANTOS, 1999).

Sobre as variáveis de participação, a Tabela 4 exibe os níveis de comparecimento e de abstenção nas eleições do estado realizadas entre 1998 e 2018. Pela presença do público nas seções de votação, há indicação de que o subsistema eleitoral tem sua credibilidade em termos de participação eleitoral. O que é bastante positivo para fortalecer os graus de competição entre partidos e entre candidatos, além de, pelo resultado eleitoral da manifestação de voto nominal, reforçar o princípio de autoridade legitimada que está contida na ideia de representação, competência e responsabilidade dos partidos no cumprimento dos processos decisórios da democracia (PITKIN, 1972).

Eleição	Comparecimento		Abstenção	
	N.º	%	N.º	%
1998	133.723	78,4	36.897	21,6
2002	175.211	84,0	33.313	16,0
2006	199.239	85,3	34.357	14,7
2010	233.616	86,0	37.980	14,0
2014	262.194	87,6	37.217	12,4
2018	286.754	86,1	46.399	13,9

Tabela 4 – Comparecimento e abstenção eleitoral em Roraima, 1998-2018

Fonte: TSE.

No pleito de 1998, aproximadamente quatro em cada cinco eleitores do estado compareceram às seções eleitorais. O percentual de votantes totalizou 78,4%. Em número absoluto, a participação dos eleitores roraimenses na eleição de 1998 foi de 133.723 pessoas. Na contramão, deixaram de comparecer às urnas 21,6%, correspondendo à ausência de 36.897 pessoas. Em 2002, a proporção dos que foram ao local de votação atingiu 84%, com o número de faltosos caindo 5,6 pontos percentuais. Na eleição subsequente, nota-se substancial redução no ritmo de crescimento do número de votantes, dando sinais de que a participação eleitoral no estado já caminhava, no período, para ser relativamente estável. Em 2006, a taxa de crescimento dos eleitores participantes no processo eleitoral foi de apenas 1,3 ponto.

Em 2010, o número quase não obteve variação, o aumento foi tão somente 0,7 ponto. Em 2014, cresceu 1,6 ponto, atingindo, no período, a maior taxa: 87,6%. O índice de abstenção recuou para 12,4%. Em 2018, embora a taxa de abstenção do estado de Roraima tenha variado para 13,9%, atenuando tendência de queda progressiva, foi a menor do país em comparação com a média brasileira, de 20,3%, e também as taxas registradas pelos demais estados da Federação – ver em André Paixão (2018) a descrição detalhada dos índices de abstenção por região e por estado brasileiro nas eleições de 2018.

A Tabela 5 mostra, no período, a variação dos percentuais de votos válidos, em branco e nulos das eleições legislativas para deputado estadual e deputado federal. De modo geral, não se verificam grandes alterações no quadro de comportamento dos eleitores roraimenses. Na descrição dos votos válidos, a taxa média de ambos os cargos ficou acima de 90%, com o cálculo perfazendo o total de 95,4% na eleição para deputado estadual e 94,5% na eleição para deputado estadual.



Votos	Deputado Federal						Deputado Estadual					
	1998	2002	2006	2010	2014	2018	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Válidos	94,4	96,4	95,8	95,3	90,7	94,4	96,3	97,5	94,4	96,2	94,5	93,3
Em branco	2,5	1,9	2,4	1,8	3,1	2,2	1,8	1,1	1,4	1,1	1,5	1,4
Nulos	3,1	1,7	1,8	2,9	6,2	3,4	1,9	1,4	4,2	2,7	4,1	5,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabela 5 – Votos válidos, em branco e nulos nas eleições para deputado federal e deputado estadual, Roraima, 1998-2018 (%)

Fonte: TSE.

Para todo o período, observa-se, na tabela, proximidade entre as taxas dos dois níveis eleitorais. A diferença maior foi somente em 2014, quando os votos válidos para a Assembleia Legislativa foram 3,8 pontos percentuais mais altos do que os registrados para a Câmara dos Deputados. Um aspecto que pode influenciar nessa similitude de votos são as campanhas eleitorais feitas pelos candidatos que, concorrendo aos cargos da Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa, pelo mesmo partido ou partidos aliados e, às vezes, por partidos em competição eleitoral, estabelecem dobradinha para conquistar no mesmo distrito ou circunscrição o voto casado dos eleitores.

Em relação às taxas de votos em branco e nulos computadas no período, os dados da tabela mostram pouca variação e também baixa densidade. A taxa média de votos em branco para deputado estadual foi de apenas 1,4% e de 2,3% para deputado federal. Nos votos nulos, o percentual médio registrado no período foi em torno de 3% para os dois cargos, discrepância apenas em 2014, de 6,2% para o da Câmara dos Deputados e, em 2018, de 5,3% para o da Assembleia Legislativa, sem que isso configure tendência.

## Desempenho e representação partidária nas eleições para a Assembleia Legislativa de Roraima (1990-2018)

Nesta seção, apresentamos o processo de composição do sistema partidário estadual por meio da análise do desempenho eleitoral e da representação política no Legislativo estadual. A Tabela 6 mostra que 41 partidos apresentaram candidatos às eleições para a Assembleia Legislativa do estado entre 1990 e 2018. Pelos resultados eleitorais, com extinção e renomeação de siglas no período, 56,1% das legendas conseguiram obter 5% ou mais de votos, e 73,2% conseguiram eleger representantes legislativos. Os dados da tabela indicam, ainda, crescimento da fragmentação parlamentar, com o avanço no número de partidos com maior percentual de votos, aumentando a incerteza das siglas partidárias quanto aos resultados das eleições.

Partidos	1990		1994		1998		2002		2006		2010		2014		2018	
	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C			V	C	V	C
PMDB/ MDB	5,4		2,5	5,9	10,3	12,5	6,4	4,2	6,6	8,3	3,8	4,2	6,3	12,5	6,7	8,3
PDS/PPR/PPB/PP	9,7	12,5	19,4	23,5	18,3	20,8	4,2	4,2	0,7		7,4	4,2	4,8	4,2	3,9	4,2
PTB	23,5	25,0	30,3	29,3	9,2	8,3	5,4	8,3	6,3		1,5		0,2		4,3	4,1
PFL/DEM	7,0	20,8	11,1	5,9	8,3	16,7	9,0	8,3	9,0	12,5	6,9	12,5	0,7		0,4	
PSDB	13,1	12,5	6,7	11,8	10,5	4,2	11,0	12,5	11,3	16,7	8,3	8,3	4,6	4,2	2,0	
PL/PR	15,2	8,3	2,7		1,1		1,1		9,8	12,5	9,0	8,3	1,7		2,3	
PT	2,7		1,9		2,1		2,1	4,2	2,8		2,3		2,6	4,2	1,3	4,2
PDT	2,8		4,7		18,3	20,8	5,6	4,2	5,2	4,2	3,0	4,2	4,1	4,2	0,1	
PSC	2,8	4,2	8,3	11,8	0,2		0,4		3,9	4,2	5,0	4,2	2,6	4,2	1,9	
PSB	0,5		1,0		0,6		2,4	4,2	2,7		3,8	8,3	4,8	4,2	4,0	4,2
PSD*	0,3		2,2	5,9	0,2		6,4	8,3								
PSD**													0,2		3,0	
PST	0,5				0,5		7,2	8,3								
PCdoB	0,4		0,0		0,3		0,2		0,3		1,4	4,2	6,9	4,2	2,6	4,2
PMN	1,3		1,5		0,0		0,9				2,0	4,2	2,3			
PSL					15,4	16,7	8,2	12,5			9,0	8,3	4,0	8,3	4,1	
PPS			0,4		0,6		3,9	4,2	6,0	8,3	4,7	8,3	4,2	4,2	2,2	4,2
PRP			2,6		0,3		2,7	4,2	4,2	4,2	2,5		8,3	8,3	1,8	4,2
PRTB					0,4		2,9		5,8	8,3	6,5	4,2	3,7	4,2	4,5	8,3
PHS							1,0		2,1		3,5		2,0		0,7	
PGT					0,1		2,3									
PTR/PP	4,7	4,2	4,6	5,9												
PSDC/DC							4,2		1,9		2,0	4,1	5,1	8,2	1,7	
PAN					0,7		4,2	4,1	0,5							
PTN/Pode					0,6		3,2	8,3	6,4	8,3	1,7		1,9		3,4	4,2

Tabela 6 – Resultado eleitoral e distribuição da representação parlamentar por partido na Assembleia Legislativa - Roraima, 1990-2018

(continua)

(conclusão)

Partidos	1990		1994		1998		2002		2006		2010		2014		2018	
	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C			V	C	V	C
PRN/PTC	8,0	12,5	0,0				0,3		1,5	4,1	1,1	4,1	0,9		8,7	8,3
PCO							0,0									
PRB									1,7		8,0	4,1	11,3	12,5	9,1	12,5
PSOL									0,4		0,1		0,7		0,3	
PV			0,1						5,9	4,2	6,4	4,2	3,5	4,2	6,5	4,2
PROS													3,3	4,1	1,0	
PEN/Patri													3,1	4,1	3,6	8,3
PTdoB/Avante					2,0		1,2		0,9				3,5		0,3	
PPL													1,2		2,7	
SD													1,5		9,5	12,5
PSTU													0,0			
REDE															1,6	
PMB															5,5	4,1
PDC	2,4															
PCB															0,3	
Prona							3,6		4,1	4,2						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabela 6 – Resultado eleitoral e distribuição da representação parlamentar por partido na Assembleia Legislativa – Roraima, 1990-2018

Fonte: Nicolau (1998); Santos (2022b).

\* Extinto em 2003. \*\* Criado em 2011.

No desempenho das legendas, nenhum dos partidos conseguiu eleger deputados estaduais em todas as legislaturas, explicitando a experiência regional, desigual, de institucionalização dos partidos brasileiros (LIMA JÚNIOR, 1983; 1997). O PMDB/MDB não conseguiu fazer parte da primeira legislatura; registrou média de votos no período de 6%, com desempenho pouco satisfatório em dois momentos: na eleição de 1994, quando obteve 2,5% de votos, e dezesseis anos depois, na eleição de 2010, quando recebeu dos eleitores 3,8%. Mesmo com o descenso de votos registrado nessas duas eleições, o PMDB/MDB conseguiu assegurar uma das cadeiras do Legislativo estadual no cálculo de distribuição partidária do TSE.

Na variação do PDS, PPR, PPB e PP, observa-se, na Tabela 6, que a legenda até o fim da década de 1990 foi uma das mais votadas. Em 1998, com a mesma densidade eleitoral do PDT, conseguiu obter taxa de votos de 18,3%. Depois disso, o partido enfraqueceu seu destino no jogo de competição partidária, não sendo mais capaz de organizar a competição política, a ponto de, em 2006, ter somente 0,7% de votos e nenhuma cadeira adquirida das 24 disputadas. Nas duas últimas eleições do período 1990-2018, a votação do PDS, PPR, PPB e PP ficou concentrada em torno de 4% de votos e de cadeiras.

O PTB também foi uma das legendas com mais força eleitoral nos anos 1990. Nas eleições de 1990 e 1994, o partido recebeu dos eleitores do estado, respectivamente, 23,5% e 30,3% de votos, que, na mecânica de conversão das cadeiras, deram a ele o controle na eleição de 1990 de 25% da representação proporcional e de 29,3% em 1994. Nenhum partido, até 2018, conseguiu a proeza de ter adquirido, em uma única eleição para a Assembleia, a mesma ou maior proporção de votos e de cadeiras. Todavia, pelo crescimento da competição eleitoral na década de 2000 e pela desfiliação de líderes importantes do partido, como a do ex-governador Ottomar de Souza Pinto, que migrou para o PSDB em 2005,<sup>6</sup> o PTB roraimense acumulou perdas eleitorais e entrou em crise, não elegendo representantes para o Legislativo estadual entre as eleições de 2006 e 2014. Em 2018, o partido conseguiu obter uma cadeira.

Já o Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM), na clivagem eleitoral estadual, manteve sua importância de mais de 5% de votos até o escrutínio de 2010. Nos sufrágios de 2014 e 2018, seu desempenho despencou; registrou votação de microlegenda, com percentuais ínfimos de 0,7% e 0,4% de votos respectivamente. Diante disso, o PFL/DEM, na esfera de representação proporcional, deixou de competir pela distribuição das cadeiras do Legislativo estadual; e pelo baixo desempenho obtido nas duas últimas eleições, acabou contribuindo para aumentar a dispersão do poder político no estado.

Na votação do PSDB, apesar da variação ocorrida no subsistema político, o partido

---

6 Ottomar Pinto foi um dos mais importantes políticos de Roraima no século 20 e no início do século 21. Na sua trajetória política, governou o território federal de Roraima entre 1979 e 1983. Foi o primeiro governador eleito do estado em 1990, prefeito de Boa Vista entre 1997-2000; novamente governador estadual entre 2004-2006 e reeleito para o terceiro mandato de governador em 2006. Ottomar Pinto, aos 76 anos, faleceu no exercício do mandato em 11 de dezembro de 2007, vítima de parada cardiorrespiratória.

esteve até a sétima legislatura entre as legendas que obtiveram êxito nos resultados eleitorais. Não obstante, em 2018, pelo seu fraco desempenho nas urnas, apenas 2% de votos, o PSDB ficou fora da composição partidária do Legislativo estadual.

Quanto à participação de outras legendas no jogo de competição, destaca-se o declínio longitudinal do PDT, que, em 1998, obteve boa votação, 18,3% de votos e 20,8% de cadeiras, mas acabou o período analisado com apenas 0,1% de votos. Outro partido que oscilou e teve queda abrupta em seu desempenho eleitoral foi o PL/PR. Em 1990, o PL/PR (hoje, novamente PL) conquistou 15,2% de votos e 8,3% de cadeiras. Em 1994, caiu para 2,7% e para 1,1% de votos nas eleições de 1998 e 2002 sem, contudo, eleger bancada. Em 2006, o partido voltou a ter força política com 9,8% de votos e 12,5% de cadeiras; e já como PR, no fim de 2006, depois de se unir ao Prona, manteve elevada sua magnitude em 2010, com 9% de votos e 8,3% de cadeiras. Em 2014 e em 2018, a sigla perdeu novamente densidade eleitoral, registrando votação inexpressiva de 1,7% e 2,3% de votos, respectivamente.

O PSL foi outra legenda que sofreu queda eleitoral no período. Iniciou sua trajetória nas eleições da Assembleia Legislativa em 1998, adquirindo 15,4% de votos e 16,7% de cadeiras. Na última eleição, realizada em 2018, apesar da “onda” em torno da candidatura de Jair Bolsonaro à Presidência da República pelo partido, teve apenas 4,1% de votos, que não foram suficientes, pelo cálculo do TSE, para ele eleger, ao menos, um representante para a Assembleia Legislativa do estado. Dito de outra forma, os votos de Roraima dados a Jair Bolsonaro no primeiro turno das eleições de 2018, 62,9%, não tiveram maior influência na votação do PSL para o Legislativo estadual.<sup>7</sup>

Na Tabela 6, nota-se, ainda, o avanço de partidos menores, principalmente com a pulverização da relação entre vaga e partido inicialmente ocorrida em 2002, quando o número de partidos com representação na Assembleia Legislativa de Roraima mais do que dobrou de tamanho em relação ao pleito anterior. Os dados da tabela mostram que, na evolução do subsistema político estadual, parte dos pequenos partidos foi adquirindo robustez na contramão das legendas principais, com maior poder de organização nacionalmente. Foi o caso do PPS (hoje, Cidadania), PV e PRTB, que adquiriram e souberam manter durante o período suas representações na Assembleia Legislativa. Igualmente, foi o caso do PRB (hoje, Republicanos), que, pelo percentual de votos obtidos a partir de 2010 – 8% nessa eleição –, passou a ter força política competitiva; o que contribuiu para ampliar, no jogo de disputa eleitoral, a tão já elevada descentralização partidária no estado.

Ressaltamos, ainda, que, como a Assembleia Legislativa de Roraima é um distrito de magnitude eleitoral de 24 vagas, pelo seu tamanho, acaba facilitando para um número maior de contendores adquirir representação proporcional.

---

7 No primeiro turno da eleição para presidente da República em 2018, Jair Bolsonaro teve em Roraima, proporcionalmente, a segunda maior votação entre os estados brasileiros. A primeira foi em Santa Catarina, com 65,6%. Nessa eleição, Fernando Haddad, do PT, conseguiu em Roraima 17,8%; Geraldo Alckmin do PSDB, 6,9%; e Ciro Gomes do PDT, 5,3%.

Por último, observa-se na tabela a votação residual do PT, que, diferentemente do comportamento eleitoral em outras unidades federativas e no país, nunca foi capaz de organizar a competição partidária nas eleições proporcionais do estado. No período, com percentual médio de votos de apenas 2,2%, na Assembleia Legislativa, o PT só conseguiu fazer bancada de um deputado, eleito em 2002, 2014 e 2018.

Na divisão ideológica dos partidos na Assembleia Legislativa, as siglas de direita somaram mais cadeiras do que os partidos de centro e de esquerda.<sup>8</sup> O Gráfico 2 mostra que, em todas as legislaturas do período, houve a predominância do conjunto delas na competição partidária com percentuais acima de 50%.<sup>9</sup>

O centro, em termos proporcionais, não cresceu e ainda perdeu espaço de representação política para a direita em 2018 e para a esquerda em 2010 e 2018. Quanto à participação da esquerda, que só começou a ocupar cadeiras da Assembleia na terceira legislatura, com a votação adquirida pelo PDT, restou disputar com o centro a segunda posição. Em 2010, a esquerda conseguiu seu melhor resultado. Foi quando o bloco de partidos, PDT, PSB, PCdoB, PPS, e sem a participação do PT – que na eleição anterior perdeu o mandato adquirido em 2002 –, conseguiu controlar cerca de 30% das cadeiras do Legislativo.

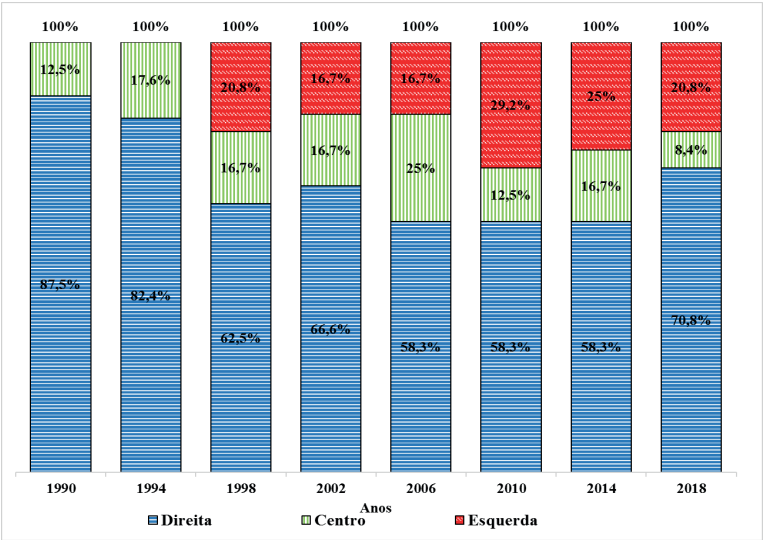


Gráfico 2 – Composição ideológica partidária da Assembleia Legislativa de Roraima, 1990-2018

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE.

8 A distribuição dos partidos roraimenses em um contínuo ideológico seguiu a classificação definida por Krause, Dantas e Miguel (2010). Ressaltamos que a classificação proposta por esses autores tem como base a posição ideológica dos partidos no âmbito federal, mas nem sempre é seguida à risca nos estados e municípios. Todavia, na falta de parâmetros regionais que pudéssemos utilizar como modelo de análise, é razoável supor que o comportamento regional das legendas, pela sua estrutura de organização em diretórios estaduais e municipais, que obedecem, em geral, às decisões do diretório e da executiva nacional, guarde muitas semelhanças com o perfil dos partidos nacionalmente. Como partidos de direita, definiram-se: PDS/PPR/PPB/PP, PTB, PFL/DEM, PL/PR, PSC, PSD, PST, PMN, PSL, PRP, PRTB, PTR/PP, PSDC/DC, PRN/PTC, PAN, PTN/Pode, PRB, PRÓS, PEN/Patri, SD, PMB e Prona. Como partidos de centro: PSDB e PMDB; e como partidos de esquerda: PT, PDT, PSB, PCdoB, PPS, PV.

9 Agradecemos a Neider Devia Merchan pela elaboração dos gráficos.

Possivelmente, o quadro legislativo da Assembleia de maior destaque do bloco de partidos, ideologicamente posicionados à direita, possa ser explicado, em parte, pelo uso do clientelismo como estratégia dominante de aquisição de apoio eleitoral na política local. Roraima é um estado de economia fraca, que ainda depende de repasse de recursos da União para executar políticas públicas e para manter funcionando a máquina administrativa.<sup>10</sup> Conforme Santos (1999, 2022a), pelo baixo desempenho econômico do estado, muitos eleitores, com pouca expectativa de conseguir emprego formal, são inseridos em máquinas clientelísticas de partidos e candidatos, “fidelizando” o apoio político como se fosse um negócio que devesse ser trocado por dinheiro, promessa de emprego na estrutura pública, cestas básicas e outros bens de incentivos seletivos privados.

Tendo em vista o combate a esse tipo de prática, o TRE-RR, em várias ocasiões, fez campanha de conscientização pelo voto ético no rádio e na televisão e entre o eleitorado jovem, uma forma de combater o abuso do poder econômico, valorizando as eleições como instrumento de cidadania (TRE-RR, 2014). Decerto, o clientelismo na política local não é muito diferente do que ocorre em outros lugares do país. Há de se considerar também – como fator explicativo para a configuração desse quadro partidário, de divisão ideológica mais à direita na Assembleia Legislativa de Roraima – a ausência local de mais organizações de classe trabalhadora e de movimentos sociais contestatórios que servem de atalhos para o voto dados à esquerda, com argumentos relacionados com a luta pela universalização de direitos e expansão da cidadania (SANTOS, 2022a).

## Fragmentação e volatilidade nas eleições legislativas

Na análise de um sistema partidário, é sempre relevante observar qual o tamanho da dispersão de poder político entre os competidores. Utilizamos os índices de fracionalização<sup>11</sup> e número efetivo de partidos<sup>12</sup> para medir o grau de fragmentação partidária nas eleições para a Assembleia Legislativa. E o índice de volatilidade eleitoral para medir as mudanças ocorridas na preferência dos eleitores no período. Como medida comparativa, utilizamos os mesmos indicadores na descrição eleitoral para a Câmara dos Deputados.

O Gráfico 3 mostra quanto foram, ao longo do período, elevadas e crescentes as taxas de fragmentação partidária no subsistema político de Roraima. Na disputa para a Câmara, os índices médios de fracionalização eleitoral ( $Fe$ ) e parlamentar ( $Fp$ ) corresponderam a 0,85 e 0,81, respectivamente. Nota-se ainda que, no  $Fp$  da Câmara, o valor do índice atingiu o grau máximo de dispersão nas eleições de 2014 e 2018, quando, pelo cálculo do quociente partidário, os partidos vencedores receberam a mesma quantidade de cadeiras.

<sup>10</sup> Em 2020, conforme foi demonstrado na nota 1, o PIB estadual foi de apenas 14 bilhões, correspondendo a 0,2% da economia nacional. Cerca de 80% dos recursos do PIB são de repasses anuais da União (cf. FÉLIX, 2020).

<sup>11</sup> O índice de fracionalização foi proposto por Douglas Rae (1967) e varia de 0 a 1, em que 0 significa ausência de fragmentação e 1, máxima fragmentação. Calcula-se da seguinte forma:  $F=1-\sum V_i^2$ , em que  $v$  é a proporção de votos (ou cadeiras) de cada partido (cf. NICOLAU, 1997).

<sup>12</sup> A medição do índice de partidos efetivos, desenvolvido por Laakso e Taagepera (1979), é feita pelo cálculo:  $N=1/\sum V_i^2$  em que  $v$  é a proporção de votos (ou cadeiras) de cada partido (cf. NICOLAU, 1997).

Foram oito partidos dividindo oito vagas de Roraima na Câmara Federal. Já na Assembleia Legislativa, o índice médio de *Fe* foi 0,90, e o de *Fp*, 0,86, configurando-se, no quadro geral, uma fragmentação média maior do que a registrada na Câmara durante o período analisado.



Gráfico 3 – Indicadores do subsistema partidário de Roraima – Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa, 1990-2018

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Nicolau (1998) e Santos (2022).

Na variação do índice de partidos efetivos (*N*), também calculado em termos de votos e cadeiras, percebe-se mais claramente nos gráficos a evolução do multipartidarismo no estado. Com pouco recuo no período, o sentido da direção do cálculo do índice apontou para a alta fragmentação partidária, tanto nas eleições para a Câmara quanto nas eleições para a Assembleia. Entre a primeira e a última eleição do período, o *Ne* da Câmara subiu de cinco partidos em 1990 para 17 em 2018, e o *Np* dobrou de tamanho, de quatro para oito partidos. No caso da Assembleia, o avanço do *Ne*, no período analisado, foi de 11 partidos, com o número efetivo saltando de 7, em 1990, para 18 no ano de 2018; e na composição das cadeiras, o *Np* revelou avanço de seis para 13 partidos entre 1990 e 2018.



Quanto ao cálculo de volatilidade eleitoral,<sup>13</sup> que mede as mudanças ocorridas na preferência partidária dos eleitores entre duas eleições consecutivas, percebe-se que ainda é grande o número de votantes do estado que escolhem votar em outra legenda na eleição seguinte (Gráfico 4), contribuindo para manter baixo o processo de cristalização dos partidos roraimenses.

Pela oscilação frequente e pelo crescimento do grau de volatilidade nas duas Casas Legislativas, de voto e cadeira, é possível afirmar que, nas últimas três décadas de vivência do multipartidarismo em Roraima, a dinâmica partidária ainda não ofereceu um padrão de estabilidade das preferências eleitorais, tornando o resultado das eleições menos previsível e, do mesmo modo, o destino dos partidos.

No Gráfico 4a, observa-se que a volatilidade total média das eleições para a Assembleia Legislativa foi de 37,4 pontos, e na Câmara (conforme já observado por Bohn; Paiva, 2009),<sup>14</sup> o grau de instabilidade no subsistema partidário de Roraima foi mais elevado, com o registro de VT média em votos de 44,4 pontos. No Gráfico 4b, os dados mostram VT média de cadeiras de 45,1 pontos para a Assembleia e de 53,5 pontos para a Câmara dos Deputados. Figueiredo (1995, p. 187) afirma que “os sistemas partidários são institucionalizados quando a volatilidade eleitoral [...] for relativamente constante e baixa por um longo período”. O que é difícil ocorrer em sistemas partidários de representação proporcional de lista aberta, cujos eleitores não costumam fazer dos partidos atalhos para suas escolhas políticas e, ainda, quando políticos, mais facilmente, trocam de legenda para concorrer ao mesmo cargo nas eleições seguintes (cf. KINZO, 2005; MAINWARING, 1991; NICOLAU, 1998).

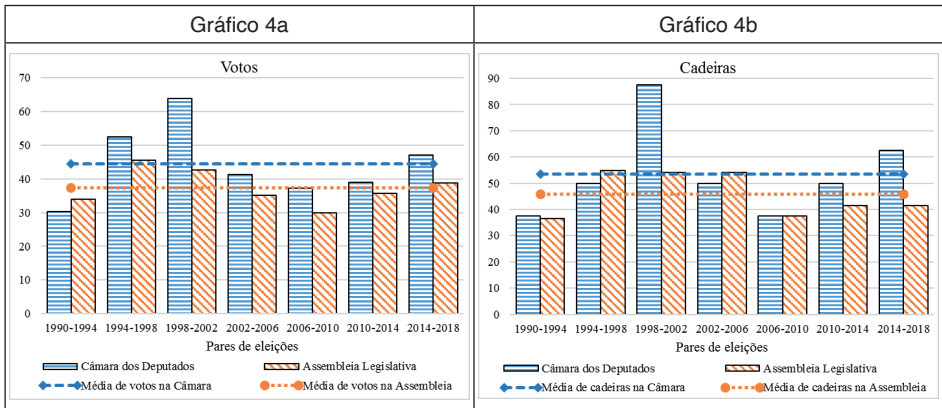


Gráfico 4 – Índice de volatilidade eleitoral de Roraima para a Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa, 1998-2018

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Nicolau (1998) e Santos (2022).

13 A fórmula para calcular o índice de volatilidade de Pedersen (1983) é:  $VT = \sum t_i / 2$ , em que  $t_i$  é a eleição precedente e VT é o somatório das perdas e ganhos dos partidos entre as duas eleições dividido por dois (BARTOLINI; MAIR, 1990; FIGUEIREDO, 1995).

14 Entre 1982 e 2006, “Roraima [...] possui um eleitorado altamente instável nas eleições para Deputado Federal. [...] esse estado também apresentou grande e constante instabilidade nas eleições presidenciais” (BOHN; PAIVA, 2009, p. 199).

No caso brasileiro, analisando os índices de volatilidade eleitoral do Distrito Federal e dos estados para a Câmara dos Deputados entre 1982 e 2006, Peres, Ricci e Rennó (2011) consideram que as taxas de volatilidade encontradas no período sofreram influência de variáveis políticas, como alteração no número efetivo de partidos e a troca de legendas feitas pelos políticos.<sup>15</sup> Na descrição da dinâmica do sistema partidário de Roraima entre 1990 e 2002, Santos (2006) mostra que a proporção de candidatos que concorreram ao cargo de deputado estadual trocando de legenda, no período 1994-1998, foi de 81,1% e de 68,8% no período 1998-2002. Nos dois últimos pares de eleições, 2010-2014 e 2014-2018, a taxa encontrada por Santos (2022a) foi de 60,7% e 64,7% respectivamente.<sup>16</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto, verificamos que, apesar do colégio eleitoral de Roraima ser o menor do país, ocorreu um avanço do eleitorado no estado marcado pela forte presença de eleitores migrantes em sua composição; também, o peso e o declínio progressivo das taxas de eleitores com os mais baixos níveis de escolaridade. Quanto à participação nas eleições, a proporção de votos válidos foi bastante elevada e as taxas de votos em branco e nulos foram relativamente baixas.

Em relação à competição eleitoral e à representação partidária em Roraima, averiguamos a evolução do sistema partidário estadual pelos resultados das eleições para a Assembleia Legislativa. No período 1990-2018, vimos que, com o aumento da fragmentação partidária, partidos importantes do cenário político nacional perderam no estado densidade ao longo do tempo. PDS/PPR/PPB/PP, PSDB, PFL/DEM, PL/PR e PTB, inicialmente fortes, eleitoralmente, encerraram o período com pouca ou nenhuma representação política. Ao contrário deles, partidos menores como PRB, PRTB e PPS avançaram no período e adquiriram cadeiras na Assembleia Legislativa.

Na avaliação ideológica do subsistema, a pesquisa mostrou que, no conjunto das eleições realizadas, siglas à direita obtiveram mais cadeiras do que partidos de centro e de esquerda. Esse último bloco só elegeu representantes a partir de 1998, com o desempenho eleitoral do PDT, um dos partidos mais votados nessa eleição.

Nos indicadores do subsistema, observamos o crescimento do número efetivo de partidos, que dobrou de tamanho, e da volatilidade eleitoral, configurando-se em um quadro de mais incertezas para as siglas partidárias quanto aos resultados das eleições. Pelo cálculo do índice de volatilidade, é grande ainda o número de eleitores roraimenses que preferem trocar de legenda entre uma eleição e outra.

---

15 O estudo da volatilidade eleitoral no Brasil tem despertado o interesse de muitos pesquisadores brasileiros. Destacamos, entre outros, os trabalhos de Arquer (2018); Bohn; Paiva (2009); Figueiredo (1995); Nicolau (1998) e Peres; Ricci; Rennó (2011).

16 Agradecemos a Jeferson França e Simone Lucas pela colaboração na coleta e no processamento dos dados.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Reinaldo Imbrozio. Ocupação humana em Roraima II: uma revisão do equívoco da recente política de desenvolvimento e o crescimento desordenado. **Boletim Museu Paraense Emílio Goeldi**, Belém, v. 9, n. 2, p. 177-197, 1993.

BARTOLINI, Stefano; MAIR, Peter. **Identity, competition, and electoral availability**: the stabilisation of European electorates, 1985-1995. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

BOHN, Simone R.; PAIVA, Denise. A volatilidade eleitoral nos estados: sistema partidário e democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 33, p. 187-208, 2009.

BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 120-157, mai./ago. 2010.

FÉLIX, Jackson. **PIB de RR cresce 4, 3% em 2019 impulsionado pelas exportações para a Venezuela**. 10 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2020/03/10/exportacoes-de-soja-e-produtos-alimenticios-para-venezuela-impulsionam-pib-de-roraima.ghtml>. Acesso em: 6 jul. 2020.

FIGUEIREDO, Marcos. Volatilidade eleitoral em eleições parlamentares, 1950-1978. **Opinião Pública**, Campinas, v. 3, n. 3, p. 186-196, 1995.

GAMA NETO, Ricardo Borges. Ambição política na Assembleia Legislativa de Roraima, 1991-2021. In: SANTOS, Roberto Ramos; OLIVEIRA, Reginaldo Gomes. **Do passado ao presente**: voto e institucionalidade da Assembleia Legislativa de Roraima, 1991-2021. Boa Vista: EdUFRR, 2022.

IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**. 2011a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1162#resultado>. Acesso em: 10 jun. 2020.

IBGE. **Censo demográfico 2010**: sinopse do censo e resultados preliminares do universo. Rio de Janeiro, 2011b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000402.pdf>. Acesso em: 27 maio 2015.

KINZO, Maria d'Alva Gil. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 57, 2005.

KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luís Felipe (org.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**: perfis e tendências. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp, 2010.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. The "effective" number of political parties: a measure with application to West Europa. **Comparative Political Studies**, v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil (org.). **O sistema partidário brasileiro**: diversidades e tendências 1982-94. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **Os partidos políticos brasileiros**: a experiência federal e regional: 1945-1964. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

MAINWARING, Scott P. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. o Brasil numa perspectiva comparativa. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 29, p. 34-58, 1991.

NICOLAU, Jairo Marconi. A volatilidade eleitoral nas eleições para a Câmara dos Deputados brasileira, 1982-1994. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2.2, 1998. **Trabalho apresentado...** Caxambu, 1998.

NICOLAU, Jairo Marconi. Notas sobre os quatro índices mais utilizados nos estudos eleitorais. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil (org.). **O sistema partidário brasileiro: diversidades e tendências, 1982-94.** Rio de Janeiro: FGV, 1997.

NOGUEIRA, Francisco Marques M.; VERAS, Antônio T. de Resende; SOUZA, C. M. de. Roraima no contexto das migrações: impressões da (re)configuração espacial entre 1980 a 1991. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA ANPUH. Conhecimento Histórico e Diálogo Social, 27., 2013, Natal, RN. **Anais...** Natal: ANPUH, 2013.

OLIVEIRA, Janaine V.; COSTA, Maria Clélia Lustrosa. Expansão urbana de Boa Vista (RR) e os reflexos sobre a desigualdade socioespacial. **Geosaberes**, Fortaleza, v. 9, n. 18, p-1-18, 24 abr. 2018.

PAIXÃO, André. **Abstenção atinge 20,3%, maior percentual desde 1998.** 8 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/abstencao-atinge-203-maior-percentual-desde-1998.ghtml>. Acesso em: 10 abr. 2020.

PEDERSEN, Mogens. Changing patterns of electoral volatility in european party systems, 1948-1977: explorations in explanation. In: DAALDER, H.; MAIR, Peter. **Western european party systems: continuity and change.** Beverly Hills: Sage, 1983.

PERES, Paulo; RICCI, Paolo; RENNÓ, Lúcio. A variação da volatilidade eleitoral no Brasil: um teste das explicações políticas, econômicas e sociais. **Latin American Research Review**, v. 46, n. 3, 2011.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation.** Berkeley: University of California Press, 1972.

RAE, Douglas. **The political consequences of electoral laws.** New Haven: Yale University Press, 1967.

SÁ, Xico. Governador 'importa' eleitor para Roraima. **Folha de São Paulo**, 23 out. 1994.

SANTOS, Haroldo Eurico Amoras dos. **Brasil e Venezuela: cooperação e integração econômica: corredor de integração regional Amazonas-Roraima-Bolívar-Orinoco.** 2011. 397 f. Tese (Doutorado Interinstitucional em Relações Internacionais e Desenvolvimento) – Universidade de Brasília, 2011.

SANTOS, Roberto Ramos. Composição partidária e representação parlamentar nas eleições para a Assembleia Legislativa de Roraima, 1990-2018. In: SANTOS, Roberto Ramos; OLIVEIRA, Reginaldo Gomes. **Do passado ao presente: voto e institucionalidade da Assembleia Legislativa de Roraima, 1991-2021.** Boa Vista: EdUFRR, 2022a.

SANTOS, Roberto Ramos. Eleições e sistema partidário em Roraima: multipartidarismo e competição política, 1998-2018. In: PAIVA, Denise; PIETRAFESA, Pedro A. **Sistemas partidários, partidos e eleições: tendências e dinâmicas da federação brasileira, 1998-2018.** Goiânia: Editora da PUC-GO, 2022b.

SANTOS, Roberto Ramos. Novos atores e velhas políticas: o contexto eleitoral de Roraima. **Política Hoje**, Recife, n. 8-9, 1999.

SANTOS, Roberto Ramos. Partidos e eleições na Amazônia: o sistema partidário de Roraima em perspectiva comparada. **Amazônia: Ciência & Desenvolvimento**, Belém, v. n. 2, 2006.

SILVA, Romerito V. da; LACERDA, Elisângela G; DINIZ, Alexandre Magno A. Migrações internas e seus impactos no estado de Roraima. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 6., 2012, Belém, PA. **Anais...** Belém, 2012.

TOMIO, Fabrício R. L.; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 41, p. 193-217, fev. 2012.

TRE-RR lança Campanha Voto Ético. 4 set. 2014. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/imprensa/noticias-tre-rr/2014/Julho/tre-rr-lanca-campanha-voto-etico>. Acesso em: 14 dez. 2020.

VALE, Ana Lia Farias. Imigração de nordestinos para Roraima. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 255-261, 2006.

# A ESTRELA AINDA BRILHA? UMA ANÁLISE DO PETISMO EM TEMPOS DE BOLSONARO (2018-2021)

---

*Data de aceite: 02/10/2023*

### **Gustavo César de Macêdo Ribeiro**

Professor Adjunto (UFPA). Doutor em Ciências Sociais (UFRN). Realizou estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG.

### **Marcos Felipe Rodrigues de Sousa**

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido da Universidade Federal do Pará (PPGDSTU/UFPA). Mestre em Ciência Política (PPGCP/UFPA).

### **João Paulo Freitas Matos**

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Pará (2019). Mestrando em Ciência Política (PPGCP/UFPA).

### **Larissa Martins Silva**

Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Mestranda em Ciência Política (PPGCP/UFPA).

## INTRODUÇÃO

Em um sistema partidário profundamente fragmentado e influenciado por uma fórmula eleitoral que privilegia o voto individual (NICOLAU, 2006; 2020), o Partido dos Trabalhadores (PT) se destaca por suas especificidades. Mais institucionalizado e organizado internamente do que seus congêneres (GUARNIERI, 2011), essa agremiação partidária consegue estabelecer, de forma singular, uma base social a partir da relação com movimentos sociais e setores organizados da classe trabalhadora (SINGER, 2012). Além dessas características, o PT, mais do que qualquer outro partido brasileiro, atrai a atenção do público no que diz respeito aos seus sentimentos partidários. Desde a década de 1990, seja enquanto partido de oposição, seja ao longo dos governos federais capitaneados por suas lideranças, os índices de petismo foram recorrentemente os maiores no interior do eleitorado.

No entanto, além do partidarismo positivo, o PT é também aquele partido a despertar, igualmente de forma singular, os maiores sentimentos negativos. Como resultado, é também o antipetismo um fenômeno massivo no Brasil (RIBEIRO; CARREIRÃO; BORBA, 2016). Em acréscimo, pelo menos desde o final do primeiro governo Dilma Rousseff, o partido se viu envolto em sucessivos episódios políticos que levaram ao desgaste de suas principais lideranças e de seu apelo partidário – desde os movimentos de rua em 2013 à ascensão de Jair Bolsonaro à presidência, passando pela queda presidencial de Rousseff e o encarceramento de Luís Inácio Lula da Silva. Fatos esses que concorreram para um declínio do petismo no eleitorado brasileiro (SAMUELS; ZUCCO, 2018).

Contudo, como argumentam Samuels e Zucco (2018), não foi a primeira vez que os percentuais de preferência partidária pelo PT estiveram em queda. Após 2005, por exemplo, devido ao assim chamado escândalo do “mensalão”, uma diminuição dos percentuais de petismo foi registrada. Subsequentemente, após superado o período de crise, a predileção pelo partido voltou a crescer e mesmo a superar os patamares anteriores. Resta saber, como questionado por aqueles autores, se, após atravessada a conjuntura negativa para o partido, iniciada em 2013, os índices de partidarismo positivo a ele associados foram recobrados. Questão essa que se torna ainda mais desafiadora quando considerado o divisor de águas representado pela vitória de Bolsonaro em 2018. Dentre outros fatores, a liderança política do ex-presidente é calcada em um antipetismo exacerbado, que encontra eco em seus apoiadores e ajuda a explicar seu apelo eleitoral (AMARAL, 2020).

Tendo em vista esses fatores, como se configurou o petismo em tempos de Bolsonaro? No presente capítulo, buscamos enfrentar essa questão ao traçar um panorama descritivo do partidarismo positivo pelo PT após a eleição do ex-militar, em 2018. Para tanto, utilizamos pesquisas do instituto Datafolha disponíveis entre dezembro de 2018 e dezembro de 2021 nas quais foi possível encontrar variáveis sobre as preferências partidárias positivas dos entrevistados<sup>1</sup>. Por conseguinte, produzimos dados descritivos em séries temporais acerca não somente dos percentuais de petismo para o eleitorado como um todo, mas igualmente acerca da extensão desse fenômeno no interior de diferentes classes sociais, macrorregiões geográficas e grupos políticos, conforme o indicador de aprovação governamental.

Esses procedimentos de análise empírica se justificam tendo em vista os achados anteriores da literatura no sentido de caracterizar o petismo como proporcionalmente maior entre grupos de trabalhadores (SOUZA; RIBEIRO, 2022), moradores da região Nordeste (SPECK; BALBACHEVSKY, 2016) e que avaliam negativamente o governo quando o PT está na oposição (SAMUELS, 2004). Os dados que produzimos vão ao encontro dessas expectativas, atualizando as informações sobre o petismo no período considerado. Ademais,

---

<sup>1</sup> Desde o estudo clássico de Campbell *et al.* (1960) convencionou-se tomar o partidarismo como uma atitude política que pode se manifestar tanto de forma negativa quanto positiva em relação a um partido dado. Aqui analisaremos somente os aspectos positivos do fenômeno, não abordando o partidarismo negativo ou antipartidarismo.

conseguimos lançar evidências aos questionamentos postos por Samuels e Zucco (2018), demonstrando o crescimento dos percentuais de partidarismo pelo PT a partir de 2021.

Além desta introdução, o presente capítulo é composto por outras três seções – revisão de literatura (focada nos estudos sobre partidarismo positivo pelo PT); metodologia e resultados (na qual explicitamos a seleção de bancos de dados e os procedimentos utilizados para produzir dados a partir deles, além de expor os resultados obtidos); e, por fim, comentários e considerações finais.

## **Partidarismo no Brasil: A centralidade do petismo**

O partidarismo no Brasil está associado ao petismo (SAMUELS, 2006; BORGES; VIDIGAL, 2016; KRAUSE; LAMEIRÃO; PAIVA, 2016; SAMUELS; ZUCCO, 2018). Além de ter alcançado êxito nas últimas eleições presidenciais no Brasil, este conseguiu mobilizar uma grande base social de apoio em sua trajetória histórica (SAMUELS, 2006, 2008; BORGES; VIDIGAL, 2016). De acordo com Krause, Lameirão e Paiva (2016), o PT apresentou em sua história uma grande aprovação de preferência partidária em relação a outros partidos. O sucesso da preferência partidária pelo PT foi igualmente afirmando uma reação na direção oposta, com um sentimento de rejeição ao PT.

Para Samuels e Zucco (2018), o partidarismo pode ser relativo para preferências positivas e negativas. Segundo os autores, o caso brasileiro apresenta partidários sem uma rejeição a outros partidos e também indivíduos com sentimento de antipatia a um partido sem expender um sentimento partidário positivo a outro. Na última década, a maioria dos partidários positivos eram petistas, enquanto os negativos, antipetistas, em maior proporção sem uma preferência partidária *per se*.

Krause, Lameirão e Paiva (2016) expõem que o eleitor antipetista tem o perfil definido por autoidentificação com a cor branca, uma escolaridade elevada e maior renda familiar mensal. Samuels e Zucco (2018) delineiam que a diferença entre petistas e não petistas não se daria por composição sociodemográfica e social. O que dessemelharia petistas e antipetistas seriam as atitudes normativas de como a política deve ser, nas opiniões sobre a democracia e ativismo político na sociedade civil e o maior apoio às abordagens da “lei e ordem” (SAMUELS; ZUCCO, 2018). Os antipetistas seriam menos entusiastas para a democracia e menos engajados no ativismo político da sociedade civil visando a grandes transformações sociais.

A preferência partidária ao PT saltou de 12% em 1989 para 24% em 2010, com mudanças nos estratos sociais envoltos no petismo. O partido recebeu uma preferência partidária de eleitores com menor renda em 2002 e perdeu a simpatia do eleitorado de classe média. Alterou-se o perfil do petismo também em escolaridade. Até 2002, com o apoio dos que possuem maior acesso à educação, caindo após 2005 e se mantendo com os de baixa escolaridade (SINGER, 2010).



Veiga (2007) demonstra um declínio de identidade partidária no período de 2002 a 2006. O PT reduziu a sua taxa de 23% para 18%. Apesar dessa queda, nenhum partido se beneficiou dessa perda e o PT se sobrepôs aos outros partidos em 2006. No período de 2006 a 2010, o PT protagonizou um aumento da identificação partidária, recebendo um crescimento de 6,5 pontos percentuais (VEIGA, 2011).

Distintamente a outros partidos, o PT utilizou da sua marca partidária em campanhas eleitorais e para mobilizar bases sociais de apoio. Segundo Lupu (2016, p. 20), a construção de uma marca partidária “dá aos eleitores uma ideia de uma representação partidária em específico”. Partidos que mantêm uma defesa de política para classes específicas, por exemplo, associam-se a essa lógica, criando uma imagem perante os eleitores, decorrente da sua marca.

No Brasil, com exceção do PT, partidos tradicionais apresentaram uma menor ligação e preferência partidária com o eleitorado, independentemente de serem competitivos eleitoralmente, como o caso do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (GIMENES, 2015). O MDB tem uma aproximação com lideranças locais que conduzem máquinas eleitorais clientelistas e que dão pouca importância a uma imagem do partido perante o eleitorado (SAMUELS; ZUCCO, 2018).

Singer (2010) mostra que “duas almas” estiveram em uma síntese contraditória habitando essa “marca” petista. Essas “duas almas” são relativas a políticas de beneficiamento ao grande capital e inclusão de camadas sociais empobrecidas, proporcionando uma melhoria na vida dos trabalhadores. Apesar da transformação pragmática petista desde a sua fundação, ao chegar na presidência, o partido contribuiu na implementação de programas assistenciais para a diminuição da pobreza extrema, aumento real do salário mínimo e dos postos de trabalho.

Isso remete ao projeto político inicial do partido visando à redução das desigualdades sociais por meio de uma representação de amplos setores da sociedade (VIEIRA, 2012). O governo presidencial petista com Lula e Dilma Rousseff se deu no combate à pobreza para redução da desigualdade social, entretanto, sem uma transformação radical, almejada por setores da esquerda política.

A popularidade do partido petista se acentuou com algumas realizações do governo Lula nas áreas econômicas e sociais: acesso ao crédito, desbloqueio do investimento público, Programa de Aceleração do Crescimento e estímulo ao consumo (RIBEIRO, 2014). Singer (2012) caracteriza ações e programas petistas que favoreceram a sua aprovação e popularidade: os resultados do Bolsa Família, a expansão do crédito, a diminuição de preços da cesta básica, os programas sociais focalizados, regularização das propriedades quilombolas, construção de cisternas no semiárido, ampliação do acesso ao Ensino Superior, dentre outros.

As ideias que constituem a preferência partidária ao PT (petismo) apresentam similaridades com o lulismo na mente do eleitor. Contudo, o petismo foi um efeito dos

esforços organizacionais do partido com a sociedade civil e não dependeria apenas do lulismo (SAMUELS; ZUCCO, 2014). Para Samuels e Zucco (2018), o lulismo é um sentimento psicológico, de afeto personalista, tendo o eleitorado pobre apoiado a reeleição de Lula pela melhora de suas vidas sob o governo de Lula.

Singer (2012) elabora que haveria um realinhamento eleitoral em torno da figura de Lula, que conceitua por lulismo. Esse realinhamento foi consecutivo da ligação do subproletariado ao PT no mandato de Lula e o afastamento das classes média e alta. Para o autor, o realinhamento eleitoral por meio do lulismo, iniciado em 2006, integrou uma população em precariedade social, de baixíssima renda, primordialmente nas regiões do Norte e Nordeste.

Terron e Soares (2010) notaram que em 2006 houve uma mudança no contorno geográfico da base eleitoral de Lula. O percentual de voto nos municípios nas regiões Centro-Sul teria diminuído e aumentado nas regiões Norte e Nordeste. O reduto eleitoral de Dilma em 2010 não foi muito diferente de Lula nas eleições anteriores, mantendo o alto índice do voto na região Nordeste e com eleitores de baixa escolaridade (NICOLAU, 2014).

Rennó e Cabello (2010) observam que apoiar líderes partidários não necessariamente é um indício de personalização da política e não se contradiz com o fortalecimento de partidos. Segundo Samuels (2006), o partidarismo petista é fruto da organização e dos esforços do partido em se envolver em redes políticas, atraindo indivíduos politicamente ativos desde a sua fundação. Essa rede política petista derivaria da rede de organização política local, regional e nacional, não sendo o histórico do petismo apenas pela figura de Lula, sem desqualificar a sua importância ao PT.

Traçando o perfil socioeconômico dos alinhados ao PT, Samuels e Zucco (2018) aludem que, a partir de 2006, os petistas foram os eleitores com menor renda, menor escolaridade e menor acesso à informação política. Gimenes *et al* (2016) demonstram que de 2002 a 2014 o PT obteve maior índice de preferências partidárias. Algumas variáveis foram testadas ao partidarismo, como a escolaridade, sendo impactante no perfil dos partidários apenas em 2002. Samuels (2006) expõe que a educação não foi importante para o partidarismo após o primeiro mandato de Lula, não sendo necessário possuir um diploma de Ensino Superior para progredir um sentimento partidário.

Gimenes (2015) revelou que aspectos sociais relacionados à escolaridade, ao sexo e à idade tinham baixa capacidade explicativa ao partidarismo no Brasil. Os fatores de sofisticação política seriam mais preditores para a preferência partidária. Comparando com 2002, Veiga (2011) retrata o perfil dos petistas em 2006 como menos escolarizados, menos ideologicamente à esquerda e mais ao centro, menor presença no Sudeste e maior no Nordeste. Em 2006, os partidários petistas eram os analfabetos e com até quatro anos de estudo. Há um aumento de escolaridade nos petistas em 2010, angariando-se os eleitores com ensino médio completo.

Samuels e Zucco (2018) citam que os que almejam a democracia para promoção

de mudanças e enxergam a necessidade do ativismo social são mais propícios a serem petistas. O PT recrutou esses cidadãos já em sua fundação, em que o partido promoveu uma identidade política através de sua marca partidária e aproximou-se de setores do sindicalismo, movimentos sociais, comunidades religiosas da esquerda política e intelectuais (MENEGUELLO, 1989; KECK, 1991). Pelo fato de nenhum partido tradicional ter atraído e se enraizado socialmente com aqueles com uma visão oposta sobre esses valores, muitos desenvolveram apenas um sentimento partidário negativo.

Mesmo diante dos entraves institucionais e políticos para o partidarismo no Brasil, o PT conseguiu uma aproximação para um contingente do eleitorado. O PT avançou aos pequenos municípios e a um eleitorado mais empobrecido e menos escolarizado, abalizando-se do PT de sua fundação. O processo desse realinhamento das preferências, descrito por Singer (2010), remete que o PT passou de um partido das classes médias para um partido dos pobres.

O desgaste do petismo se eleva em 2013, com acusações de corrupção a lideranças do PT e profunda recessão econômica, corroendo a popularidade do partido. A crise política, desenfreada pelos escândalos judiciais, protestos de massas em 2013 e o golpe político em Dilma Rousseff, ocasionaram no país o menor nível de confiança nos partidos políticos comparado com toda a América Latina (SAMUELS; ZUCCO, 2018). Bastos (2017) afirma que o reflexo de políticas redistributivas do governo petista para trabalhadores pobres separou camadas médias e pequenos empresários a reações ao PT. Essa reação também foi um efeito de uma pretensa perda de status social das classes médias ao concorrerem com outras camadas sociais a um acesso à infraestrutura e serviços.

Nas eleições de 2014, o PT contava com perdas nos seus partidos aliados, incertezas no cenário econômico, acirramento político e ideológico e a oposição utilizando de estratégias de denúncias de escândalos de corrupção nas mídias (AMARAL; RIBEIRO, 2015). Ainda assim, Dilma Rousseff obtém sua reeleição no segundo turno contra Aécio Neves do PSDB. Segundo Singer (2015), o primeiro mandato de Dilma foi um “ensaio desenvolvimentista”, com um ativismo estatal, alienando uma camada do empresariado sem uma sólida aliança interclassista e intensa mobilização dos trabalhadores pelo PT. Outros pontos problemáticos, surgidos nesse primeiro mandato de Dilma, foram a recessão econômica, aumento dos níveis de desemprego e da queda na renda dos trabalhadores.

A eleição de Dilma em 2010 e seu mandato inicial representaram a manutenção dos projetos políticos iniciados no governo Lula, mantendo um reformismo fraco com inclusão social. Sua eleição foi marcada por um contexto econômico que se recuperava dos efeitos da crise financeira global de 2008 (BASTOS, 2017). Dilma Rousseff se beneficiou eleitoralmente dos altos níveis de aprovação do governo Lula, seu eleitorado e o apoio de partidários petistas (AMARAL; RIBEIRO, 2015).

Ao fazer um balanço do governo Dilma, Singer (2018) cita que esta foi criticada pela esquerda e setores populares, desprezada por empresários, abandonada por sua base

parlamentar, odiada pela direita e pela classe média. Isso impulsionou reações do mercado financeiro a suas políticas, ataques midiáticos e operações judiciais seletivas. Dilma sai da presidência com 70% de rejeição em um contexto de queda do PIB e índice de desemprego de 11%.

O declínio do petismo não significou um aumento de preferência partidária a outro partido, e sim um aumento da não preferência partidária. Mesmo após o impeachment, o índice de preferência partidária petista se manteve acima de outros partidos, ainda que tenha tido um desgaste da preferência (SAMUELS; ZUCCO, 2018). Em um contexto de baixo partidarismo brasileiro, o PT conseguiu ser uma exceção, sendo uma preferência partidária e escolha eleitoral para uma parte do eleitorado.

## **METODOLOGIA E RESULTADOS**

### **Aspectos metodológicos**

No presente trabalho, utilizamos dados de pesquisas do Instituto Datafolha disponíveis no acervo do sítio do CESOP/UNICAMP (2022). Dentre as pesquisas presentes nesse repositório, selecionamos aquelas que apresentaram questão acerca das preferências partidárias do eleitorado ao longo do período considerado. Especificamente, tal variável utilizada decorre do seguinte questionamento: “Qual é o seu partido político de preferência?” (CESOP, 2022). A pergunta está presente em nove levantamentos entre dezembro de 2018 (primeira pesquisa após a eleição de Bolsonaro) e dezembro de 2021 (último banco de dados disponível com as características de interesse). A partir dessa questão sobre preferência partidária, produzimos dados descritivos em séries temporais que evidenciam os percentuais de petistas frente ao total de casos das amostras, além de cruzamentos com variáveis que operacionalizam as classes sociais, as regiões de moradia e o posicionamento em relação ao governo federal dos entrevistados pelas pesquisas.

Em relação às posições de classe dos indivíduos, utilizamos operacionalizações semelhantes às adotadas por Sousa e Ribeiro (2022). Em tais operacionalizações, partimos das informações acerca do status ocupacional e da escolaridade individual para agrupar os casos em quatro grupamentos classistas – Empresários e Profissionais Liberais (categoria que inclui os entrevistados com status ocupacional de empresário ou autônomos com credenciais educacionais superiores); Classe Média (na qual estão presentes os assalariados com nível superior e funcionários públicos com credenciais educacionais médias ou superiores); Classe Trabalhadora (assalariados sem nível superior e a porção residual de funcionários públicos com credenciais educacionais fundamentais); Autônomos e Destituídos (que inclui autônomos sem ativos educacionais superiores e os trabalhadores em situação de desemprego e desalento). No que diz respeito às demais variáveis, utilizamos as informações originais do banco de dados sobre macrorregião geográfica de moradia

dos indivíduos sem maiores modificações. Por fim, realizamos pequena recodificação na questão sobre avaliação do governo Bolsonaro, tornando-a binária – agregando os que o acham “ótimo”, “bom” e “regular” em uma categoria e “ruim” e “péssimo”, noutra<sup>2</sup>.

## RESULTADOS

Após descrever os procedimentos para a compilação e edição dos dados, passamos a expor os resultados obtidos a partir deles. Em primeiro lugar, destacamos, na Tabela 1, os percentuais de petismo ao longo do período considerado.

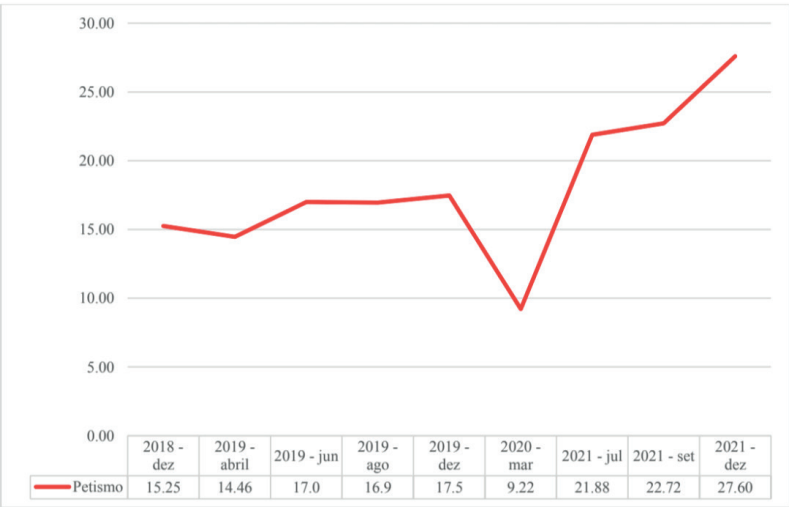


Tabela 1 – Percentuais de petismo entre entrevistados

Fonte: Datafolha (CESOP, 2022). Elaboração Própria.

Como é possível notar a partir dos dados, a predileção pelo PT no eleitorado brasileiro muda de patamar conforme a conjuntura. Em um primeiro momento, que vai do estágio “pré-governo Bolsonaro”, em dezembro de 2018, ao início da pandemia, em março de 2020, o indicador de petismo se situa abaixo dos 20 pontos percentuais, com uma queda acentuada justamente nessa última pesquisa. Já no segundo momento, correspondente ainda à pandemia de Covid-19, mas já em 2021, os percentuais voltam a crescer e passam a superar os patamares anteriores, mantendo-se sempre acima dos 20 pp.

Em relação às características sociais do petismo, aqui analisadas do ponto de vista das classes, os resultados são os seguintes:

<sup>2</sup> Maiores informações sobre os bancos de dados utilizados podem ser encontradas no Anexo 1.



Tabela 2 – Percentuais de petismo por classes sociais

Fonte: Datafolha (CESOP, 2022). Elaboração Própria.

A partir desses dados, pode-se notar as especificidades de cada agrupamento classista na adesão ao petismo. Sistemáticamente, ao longo do período, a Classe Trabalhadora e os Autônomos e Destituídos apresentaram os maiores percentuais de predileção pelo PT. Esses grupos, ademais, desenvolveram percentuais de petismo sempre maiores do que aqueles relativos ao total de casos nas amostras, apresentados na Tabela 1. O grupo dos Autônomos e Destituídos apresentou maiores percentuais de petismo no período pré-pandêmico, ao passo que a Classe Trabalhadora teve as maiores marcas do indicador nas pesquisas realizadas ao longo de 2021 – chegando à maior marca da série, em 2021 (30,11%). No sentido oposto, a preferência partidária pelo PT entre Empresários e Profissionais Liberais e Classes Médias foi sempre menor do que as demais classes e do que os percentuais registrados para os totais das amostras. Entre tais grupos, porém, o primeiro se destacou pela constante porção diminuta de petistas entre seus participantes ao longo de todo o período – de forma tal que, em apenas duas pesquisas, tais percentuais ultrapassaram a marca dos 10 pp.

No que diz respeito aos dados da adesão ao petismo por região, a Tabela 3 resume os dados produzidos<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Não há, na pesquisa realizada em março de 2020 pelo Datafolha, variáveis relativas à região de moradia dos entre-

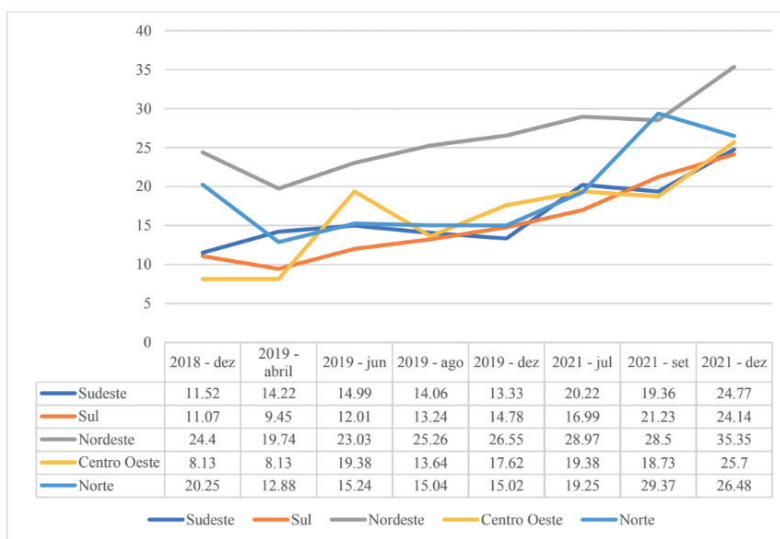


Tabela 3 – Percentuais de petismo por região

Fonte: Datafolha (CESOP, 2022). Elaboração Própria.

Em relação aos resultados acima, é interessante começar notando as diferenças entre as regiões brasileiras com índices socioeconômicos mais precários – Nordeste e Norte. Entre os entrevistados que moram na primeira, os percentuais de petismo foram os maiores durante toda a série – de maneira tal a superar, em todas as pesquisas, os patamares da predileção pelo PT relativos aos totais de casos das amostras (expressos na Tabela 1). Já no que diz respeito aos percentuais apresentados pelos moradores da segunda, as tendências foram diferentes. Embora inicie a série acima dos 20 pp., o partidatismo pelo PT entre eles passa a declinar logo em seguida (com exceção da pesquisa de setembro de 2021). Como um todo, os indicadores de petismo dessa região se assemelham antes aos dos registrados no Sudeste, Sul e Centro-Oeste do que aos do Nordeste. Por seu turno, os percentuais de petismo entre moradores daquelas regiões são sistematicamente menores – especialmente aqueles registrados entre os entrevistados da região Sul.

Por fim, apresentamos os dados concernentes aos percentuais de partidatismo pelo PT relativos às categorias da variável que operacionaliza a avaliação do Governo Federal.

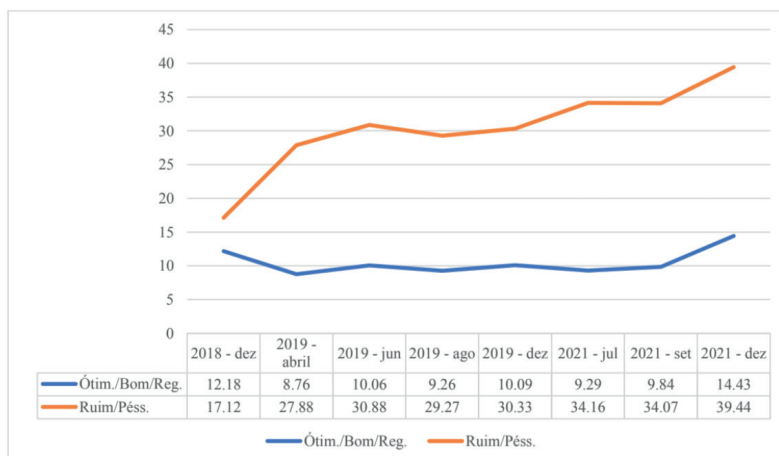


Tabela 4 – Petismo por grupos de avaliação do Governo Federal

Fonte: Datafolha (CESOP, 2022). Elaboração Própria.

Embora os dados disponíveis para o primeiro ano da série sejam ainda relativos ao governo Michel Temer, optamos por mantê-los para efeito de comparação. Nota-se que, nessa primeira pesquisa, os percentuais de adesão ao petismo entre os dois grupos de avaliação do Governo Federal foram os que mais se assemelharam. Nas pesquisas seguintes, a predileção pelo PT é sistematicamente maior entre os entrevistados que avaliavam a gestão Bolsonaro como Ruim ou Péssima. A diferença nos percentuais de petismo entre os dois grupos, que é de aproximadamente 4,94 pp. no início da série, chega a 25,01 pp., no final.

## DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, objetivamos analisar partidarismo positivo pelo PT – o que, na literatura sobre o tema, convencionou-se chamar de petismo. Ademais, avaliamos a magnitude desse fenômeno no interior das classes sociais, regiões e a partir da avaliação governamental. Para tanto, utilizamos as pesquisas do instituto Datafolha durante o período de 2018 a 2021.

Ao abordarmos a literatura sobre o petismo no Brasil, evidenciamos seus achados no sentido de evidenciar como o PT consegue apresentar larga diferença em relação partidarismo positivo, tendo em comparação outros partidos brasileiros. Por outro lado, a centralidade do PT gerou um partidarismo negativo com nomenclatura própria: o antipetismo. Frente a tais evidências, buscamos produzir dados em diálogo com o acúmulo de informações anteriores sobre o petismo. Sendo assim, conseguimos demonstrar que, no final de 2018, a identificação com o PT rondava os 15%, oscilando para 9,22% em março de 2020 – o que, em termos comparativos, significa a menor taxa registrada desde 1989



(SINGER, 2010). Posteriormente, esse índice volta a crescer e praticamente triplica até dezembro do ano seguinte, batendo 27,6% de identificação – percentuais maiores do que, por exemplo, os 23% registrados em 2002, ano da primeira campanha presidencial vitoriosa de Lula (VEIGA, 2007). Dados esses que, novamente, demonstram como o petismo retorna a patamares superiores após superados os momentos mais agudos de crise política, tal qual anteriormente demonstrado por Samuels e Zucco (2018).

O que poderia ter causado essa oscilação positiva? Teria ela relação com a queda da popularidade de Bolsonaro? Embora tais questões devam ser mais bem investigadas por pesquisas futuras, explicitamos um crescimento sistemático do petismo entre os que avaliavam negativamente o governo Federal, ao longo de toda a série. No que se refere aos indicadores de popularidade do Governo Federal, Samuels (2004) identificou uma associação entre petismo e avaliação negativa de presidentes aos quais o PT era oposição, como no caso de Fernando Henrique Cardoso. Embora nossos dados corroborem esses achados, podemos notar que a extensão dessa associação foi maior durante o governo Bolsonaro do que o de Temer.

No que tange às classes sociais, os dados apresentados registram que, a partir de dezembro de 2018, a Classe Trabalhadora se destaca como o grupo que mais se identifica com o PT e possui um maior aumento no percentual dessa identificação, superando a classe dos Autônomos e Destituídos a partir de março de 2020. No final do período analisado, os dois grupos excediam a taxa de petismo em mais de 30%. Sendo assim, essas evidências reforçam achados anteriores (SOUSA; RIBEIRO, 2022) no sentido de demonstrar a maior representatividade do partido nessas classes sociais, o que se identificou ainda mais durante o governo Bolsonaro.

Em relação aos índices de petismo entre os moradores das diferentes regiões brasileiras, demonstramos nuances importantes e acrescentamos evidências de extração individual frente a uma literatura afeita aos dados agregados territorialmente (TERRON; SOARES, 2010). Especialmente, conseguimos demonstrar que as duas regiões mais pobres, Nordeste e Norte, seguem caminhos diferentes em relação ao petismo – sendo registrados os maiores índices de predileção pelo PT entre os moradores da primeira. Já no que diz respeito à segunda, em termos gerais, os percentuais de petismo antes se assemelham aos das demais regiões. Tais evidências vão de encontro à percepção de que o PT tem mais apoiadores em regiões com indicadores sociais e econômicos mais baixos.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a predileção pelo PT no eleitorado é bastante influenciada pela conjuntura política do Brasil, além de mostrar diferenças em relação à avaliação governamental, regiões e classes sociais dos indivíduos. No contexto dos anos de ascensão e governo de Jair Bolsonaro, o petismo demonstrou resiliência e mesmo expansão, seja no eleitorado como um todo, seja entre determinados grupos situados social, geográfica e politicamente – tais como trabalhadores, autônomos e destituídos, nordestinos e os que avaliavam o governo federal negativamente. Entre eles, a estrela brilhou.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, O. E.; RIBEIRO, P. F. Por que Dilma de novo? Uma análise exploratória do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 107-123, dez. 2015.
- AMARAL, O. E. do. The Victory of Jair Bolsonaro According to the Brazilian Electoral Study of 2018. **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 1, 2020.
- BASTOS, P. P. Z. Ascensão e Crise do Governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: Poder Estrutural, Contradição e Ideologia. *Rev. econ. contemp.*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 72- 129, ago. 2017.
- BORGES, A.; VIDIGAL, R. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidatismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 1, p. 53-89, abr. 2016.
- CAMPBELL, A. *et al.* **The American Voter**. Chicago: The University of Chicago Press, 1960.
- CESOP – Centro de Estudos de Opinião Pública. Banco de dados 2018 - 2022. **Centro de Estudos de Opinião Pública**. Disponível em: [https://www.cesop.unicamp.br/por/banco\\_de\\_dados](https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados). Acesso em: 05 abril 2022.
- GIMENES, E. R. **A relação dos eleitores com partidos políticos em novas democracias:** partidatismo na América Latina. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
- GIMENES, E. R. *et al.* Partidarismo no Brasil: análise longitudinal dos condicionantes da identificação partidária (2002-2014). **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 121-148, abr. 2016.
- GUARNIERI, F. A força dos partidos “fracos”. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 235-258, 2011.
- KECK, M. **A lógica da diferença:** o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Ática, 1991.
- KRAUSE, S.; LAMEIRÃO, A. P.; PAIVA, D. O eleitor antipetista: partidatismo e avaliação retrospectiva. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 638-674, dez. 2016.
- MENEGUELLO, R. **PT: a formação de um partido (1979-1982)**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- NICOLAU, J. Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010: uma análise exploratória. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 3, p. 311-325, dez. 2014.
- NICOLAU, J. **O Brasil dobrou à direita:** uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.
- NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.
- RENNÓ, L; CABELLO, A. As bases do lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 74, p. 39-60, out. 2010.
- RIBEIRO, E; CARREIRÃO, Y; BORBA, J. Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes. **Opinião Pública**, v. 22, n. 3, p. 603-637, 2016.

RIBEIRO, G. C. M. **Classes sociais e eleições presidenciais no Brasil contemporâneo (2002-2010)**. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

SAMUELS, D. A evolução do petismo (2002/2008). **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 302-318, fev. 2008.

SAMUELS, D. *Sources of mass partisanship in Brazil*. **Latin American Politics and Society**, Miami, v. 48, n.1, p. 1-27, jan. 2006.

SAMUELS, D.; ZUCCO, C. Lulismo, petismo *and the future of Brazilian politics*. **Journal of Politics in Latin America**, Hamburgo, v. 6, n. 3, p. 129-158, ago. 2014.

SAMUELS, D. As bases do petismo. **Opinião Pública**, v. 10, n. 2, pp. 221-241, 2004.

SAMUELS, D; ZUCCO, C. **Partisans, Antipartisans and Nonpartisans: voting behavior in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

SINGER, A. A segunda alma do partido dos trabalhadores. **Novos estudos-CEBRAP**, São Paulo, v. 1, n. 88, p. 89-111, dez. 2010.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos-Cebrap**, São Paulo, v. 1, n. 102, p. 39-67, jul. 2015.

SINGER, A. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do governo Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUSA, M. F. R.; RIBEIRO, G. C. M. O petismo é um fenômeno de classe? Partidarismo e Clivagens Classistas no Brasil. **Agenda Política**, v. 9, n. 3, p. 268–295, 2022.

SPECK, B. W.; BALBACHEVSKY, E. Identificação partidária e voto. As diferenças entre petistas e peessedebistas. **Opinião Pública**, v. 22, n. 3, pp. 569-602, 2016.

TERRON, S. L.; SOARES, G. A. D. As bases eleitorais de Lula e do PT: do distanciamento ao divórcio. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 310-337, nov. 2010.

VEIGA, L. F. O partidarismo no Brasil (2002/2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 400-425, nov. 2011.

VEIGA, L. Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 340-365, fev. 2007.

VIEIRA, R. O transformismo petista: considerações acerca das transformações históricas do Partido dos Trabalhadores no Brasil. **Memórias-Revista digital de História y Arqueología desde el Caribe colombiano**, Barranquilla, v. 1 n. 17, p. 1-58, dez. 2012.

# ANEXO 1 – Informações sobre os bancos de dados utilizados

Quadro 1 – Informações sobre os bancos de dados – Pesquisas Datafolha

Ano	Mês Aplicação	Cód. CESOP	n
2018	Dezembro	4714	2077
2019	Abril	4715	2086
2019	Junho	4716	2086
2019	Agosto	4717	2878
2019	Dezembro	4698	2948
2020	Março	4702	1558
2021	Julho	4713	2074
2021	Setembro	4759	3667
2021	Dezembro	4761	3666

Fonte: Datafolha (CESOP, 2022). Elaboração Própria.

## **PRODUÇÃO LEGISLATIVA E COMISSÕES PARLAMENTARES**

# UMA "FRAQUEJADA"? PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE GÊNERO NO BRASIL EM CONTEXTO CONSERVADOR

*Data de aceite: 02/10/2023*

### **Vitor Vasquez**

Doutorado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas com período sanduíche na Universidade da Califórnia, San Diego. Professor Assistente da Universidade Estadual de Santa Cruz. <https://orcid.org/0000-0002-8334-3548>.

### **Géssica de Freitas**

Mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (bolsista Fapesp). <https://orcid.org/0000-0002-3303-6793>. Doutoranda em Ciência Política pela University of Notre Dame.

### **Mariana Zuaneti Martins**

Doutorado em Educação Física pela Universidade Estadual de Campinas. Professora Assistente da Universidade Federal do Espírito Santo. <https://orcid.org/0000-0003-0926-7302>.

## INTRODUÇÃO

As eleições nacionais de 2014 marcam o início de uma guinada conservadora no Legislativo brasileiro.

Segundo avaliação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), o pleito ocorrido um ano após as manifestações de junho de 2013 resultou na composição mais conservadora do Congresso Nacional desde a redemocratização. De acordo com o estudo intitulado Radiografia do Novo Congresso – Legislatura 2015-2019 (DIAP, 2014), o aumento do conservadorismo teria como característica a ampliação de dois perfis de parlamentares: evangélicos e ligados à segurança (policiais civis ou militares ou membros das Forças Armadas).

Esse, porém, foi apenas o primeiro ato do avanço conservador na política institucional brasileira, uma vez que o processo se agudizou com as eleições de 2014. No final de 2015, iniciou-se o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, finalizado em agosto de 2016 com a cassação de seu mandato. Nas justificativas favoráveis à abertura do processo na Câmara dos Deputados, menções a Deus e à família se destacaram<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/deus-filhos-veja-os->

ainda que a peça acusatória tratasse de crime de responsabilidade – “pedaladas fiscais” – e edição de decretos não autorizados pelo Legislativo para fins de abertura de crédito<sup>2</sup>.

No entanto, o auge conservador, pelo menos até o momento, ainda estava por vir. Em 2018, Jair Bolsonaro foi eleito presidente da República. Candidato por um partido inexpressivo até então, o Partido Social Liberal (PSL), Bolsonaro, um capitão reformado do Exército, é conhecido por seu perfil político de extrema direita que flerta com o autoritarismo em diversas ocasiões. Na sua esteira, vieram vários outros políticos conservadores. Apenas para nos manter no Congresso Nacional, o PSL elegeu, em 2018, a segunda maior bancada de deputados federais – conquistando 52 assentos – e quatro senadores, número equivalente a legendas como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

Dado esse contexto, nosso objetivo neste capítulo é demonstrar que o avanço conservador no Congresso Nacional, em especial na Câmara dos Deputados, reflete-se também em termos de propostas de políticas públicas, especialmente em áreas de cunho mais progressista, vinculadas a desigualdade social, representatividade de minorias e temática de gênero, por exemplo. Assim, analisamos os projetos de lei ordinária (PLs) sobre gênero propostos durante os últimos anos no Brasil. Em termos descritivos, comparamos as últimas três legislaturas (2011-2014, 2015-2018, 2019-2020) e, em nossa análise inferencial, consideramos os dados individualizados entre 2010 e 2020.

A temática de gênero tornou-se um espaço privilegiado para demonstrar o avanço conservador no legislativo brasileiro, já que foi em torno dela que se sustentou o crescimento de movimentos de direita no país (PAYNE; SANTOS, 2020). Estes se consolidaram a partir da difusão de um pânico moral em torno da palavra gênero e dos direitos das mulheres e das pessoas LGBTQ. Por eles denominada de “ideologia de gênero”, esta supostamente colocaria em xeque a família – entendida em sua versão heterossexual e patriarcal –, ameaçaria a integridade das crianças e corromperia a ordem natural e os valores morais da sociedade (MISKOLCI, 2018). No Brasil, o debate em torno das questões de gênero ganhou destaque nas eleições presidenciais de 2018 (BIROLI; CAMINOTTI, 2020).

A escolha temporal tem caráter comparativo. Seleccionamos uma legislatura antes da guinada conservadora ocorrida nas eleições de 2014 e uma após, que marca a ascensão bolsonarista ao poder. Ou seja, ela nos permite avaliar o quanto o avanço de parlamentares cuja preferência política se localiza mais à direita do espectro ideológico se reflete na elaboração de políticas sobre gênero. Nesse caso, separamos as proposições em duas classificações: categoria e viés. A primeira diz respeito ao tema da proposta; a segunda versa sobre o seu conteúdo. A partir disso, buscamos responder quais variáveis (gênero e espectro ideológico do autor; e governo Bolsonaro) impactam no viés que o conteúdo do PL

---

-termos-mais-citados-na-votacao-do-impeachment.html . Acesso em: 05 de maio de 2022.

2 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-a-no-de-2016-no-congresso-e-no-brasil> . Acesso em: 05 de maio de 2022.

possui. Isso foi feito a partir de uma regressão multinomial logística.

Nossos resultados indicam que o gênero, e especialmente o espectro ideológico do partido do autor(a) das proposições, possuem impacto no tipo de política de gênero que propõem, com as mulheres propondo mais projetos de ampliação de direitos, em comparação aos homens, e com parlamentares de direita propondo mais projetos de pautas morais e supressão de direitos do que seus pares de partidos de esquerda e centro. Além disso, verificamos que PLs elaborados durante o governo de Jair Bolsonaro têm 14,4% mais chance de versarem sobre punição ou reabilitação de infratores do que aqueles propostos em outros governos. Através deles esperamos demonstrar o impacto do avanço conservador que tem tomado o Congresso brasileiro nas últimas eleições na promoção de políticas de gênero.

O capítulo está dividido em mais quatro seções. Na próxima, discutimos a pauta de gênero no Brasil contemporâneo, destacando como que mesmo os pequenos avanços não são garantidos ao longo do tempo, pois a manutenção desses depende de um arranjo de forças de preferência política presente na sociedade civil e que se correlaciona ao observado no interior do Legislativo. Em seguida, analisamos o avanço do conservadorismo entre os parlamentares brasileiros e como isso se relaciona à temática enfocada, explorando como gênero e democracia se relacionam. Isso feito, apresentamos nossa metodologia de seleção e classificação dos PLs e de análise de dados, bem como nossos resultados descritivos e inferenciais. Por fim, trazemos algumas considerações finais, sublinhando os ganhos que a presente pesquisa oferece e os seus limites que se traduzem em novos horizontes investigativos.

## **Gênero e democracia**

A democracia brasileira contemporânea é marcada por grandes desigualdades sociais e regionais e, embora o distanciamento entre o espaço público e privado esteja se diluindo a partir da organização dos sujeitos historicamente excluídos, ainda faz parte do imaginário coletivo a forma como as mulheres foram privadas da circulação em diversos espaços públicos, políticos e não políticos, o que gera marcas profundas na cidadania feminina (FERREIRA, 2004). Ainda que nossa sociedade tenha experienciado diversas transformações nas últimas décadas, muitas delas impulsionadas pelo avanço dos debates feministas, as mulheres continuam a dedicar mais tempo às tarefas domésticas e a ter rendimentos menores do que os homens pelo trabalho desempenhado fora de casa.

Buscando demarcar que essas desigualdades não são frutos da natureza, a partir da década de 1970, as feministas começaram a utilizar o termo gênero para caracterizar a forma pela qual tais diferenças são produzidas na cultura (SCOTT, 1995). A ideia era mostrar que percepções sociais como diferenças entre o masculino e o feminino eram fruto da circulação de uma série de discursos culturais, atravessados por relações de



poder. Suas consequências materializam-se em distintas formas de socialização, acesso a oportunidades, a recursos e ao poder, resultando em hierarquias de gênero nas sociedades contemporâneas.

Essa desigualdade tem consequência para as democracias atuais, uma vez que o acesso diferenciado a ocupações e o desequilíbrio entre trabalho remunerado e não remunerado refletem nas hierarquias que definem as possibilidades de presença e de exercício de influência no sistema político (BIROLI, 2016). Em outras palavras, as desigualdades de gênero impactam diretamente no acesso de mulheres às arenas políticas, e isso, conforme buscaremos demonstrar, implica em uma diferença no tipo de política de gênero que é proposta pelo Congresso brasileiro e, portanto, nas formas de enfrentamento dessas próprias desigualdades.

A exclusão sistemática de grupos marginalizados, entre eles as mulheres, expõe o caráter hierarquizado da democracia, mantendo-as numa condição de sub-representação e marginalidade no debate público, na construção de normas e nas políticas públicas (BIROLI, 2016). A superação dessa sub-representação tem sido uma das principais pautas do movimento feminista contemporâneo, especialmente a partir da década de 1990, quando o movimento havia se institucionalizado na perspectiva de incidir na formulação de políticas públicas.

A institucionalização do feminismo foi incentivada por um conjunto de iniciativas internacionais de constituição de uma agenda feminista em torno de alguns direitos específicos. Nesse sentido, essa institucionalização fortalecia um dado *mainstream* dentro do movimento, focado na transversalização das políticas públicas e na relação com organismos de cooperação internacional, como a ONU, que realizava algumas conferências com a temática de direitos para as mulheres (ALVAREZ, 2014). Como resultado, no Brasil, além do fortalecimento de algumas Organizações Não Governamentais (ONGs), algumas iniciativas ganharam corpo legal, como a entrada da discussão de orientação sexual nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), em 1998 (ALTMANN, 2003).

Tal investida gerou um crescimento significativo, ao longo do tempo, no número de proposições com a temática de gênero, ainda que de maneira não linear, mas com momentos de maior ou menor intensidade de proposições apresentadas pelos parlamentares desde a redemocratização (DE FREITAS; BORÓ, 2021). Durante os governos petistas, especialmente, importantes iniciativas ganharam corpo, fruto da articulação entre movimento feminista e partidos políticos, como a aprovação da Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006b) e os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2006a, 2008, 2013). Em 2012, as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos passaram a fomentar orientações para o debate sobre gênero e diversidade na escola (REIS; EGGERT, 2017)

Essas iniciativas demonstram a necessidade da incorporação, por um lado, de mais mulheres nos espaços de representação, e por outro, de maior número de proposições com a temática de gênero que possuam como objetivo ampliar o direito de mulheres, garantindo

a elas maior autonomia, segurança e equidade. A sub-representação das mulheres na política institucional, bem como as marcadas desigualdades de gênero existentes mesmo nos espaços privados, expõem limites da democracia. Contudo, a superação desses obstáculos passa pela promoção de políticas públicas adequadas, que muitas vezes enfrentam resistência de frentes conservadoras no próprio Legislativo.

Exemplo disso foi a atualização do Plano Nacional de Educação (PNE), em 2013, cuja redação encaminhada ao Senado Federal contemplava a “promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual e na erradicação de todas as formas de discriminação”. No entanto, a proposta legislativa foi aprovada apenas após a retirada de menção explícita às formas de igualdade desejadas (REIS; EGGERT, 2017, p. 15). Esse evento da discussão do PNE no Congresso Nacional e a subsequente tramitação nos municípios e estados dos planos locais de educação desenrolaram-se em uma empreitada política contra a denominada “ideologia de gênero”. A Frente Parlamentar Evangélica – em conjunto com movimentos da sociedade civil – se organizou para ocupar as conferências municipais de debates sobre os Planos Municipais para votar a não entrada dos termos “gênero” e “diversidade” nesses documentos, obtendo vitórias em diversas cidades pelo Brasil (MELO, 2020).

Esses movimentos acompanhavam a estratégia da Igreja Católica, do Vaticano, de enfrentamento ao que ela denominava como “feminismo de gênero”, caracterizado como um movimento neomarxista de rejeição à família, à maternidade e de difusão da promiscuidade (MELO, 2020). Em torno da “ameaça” à família tradicional, essa estratégia produziu a categoria política da “ideologia de gênero” e o pânico moral em torno dela. As estratégias para criar e mobilizar o pânico moral em torno desse discurso são distintas e capilarizadas em vários espectros, e são muitas vezes responsáveis por frear o avanço da construção de políticas de superação de desigualdades de gênero. Em geral, combatem-se os direitos LGBTQs, os direitos das mulheres – em especial aqueles que as tira da subordinação patriarcal –, o debate sobre gênero nas escolas, ratificando propostas como “Escola sem partido” e as perseguições a professores e artistas (MISKOLCI, 2018).

## O avanço conservador no Congresso brasileiro

As duas últimas legislaturas do Congresso Nacional (55<sup>a</sup> e 56<sup>a</sup>) são marcadas pela presença maciça de parlamentares conservadores. O avanço de políticos com esse perfil no Legislativo brasileiro pode ser observado comparando-se a distribuição de cadeiras logo após as eleições, em função do espectro ideológico do partido a qual cada parlamentar é filiado. No Gráfico 01 trazemos essa informação, considerando as eleições de 2010, 2014 e 2018. A definição do espectro ideológico de cada partido foi estabelecida a partir dos critérios utilizados por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2021) e Power e Zucco Jr. (2011)<sup>3</sup>.

3 Direita: DC; DEM; Novo; Patriota; PEN; PHS; PMN; Podemos; PP; PPL; PR; PRB; PROS; PRP; PSC; PSD; PSDC; PSL; PTC; PTdoB; PTN; e Republicanos. Centro: Avante; MDB; PMDB; PPS; PSDB; PTB; PV; Rede; e Solidariedade.

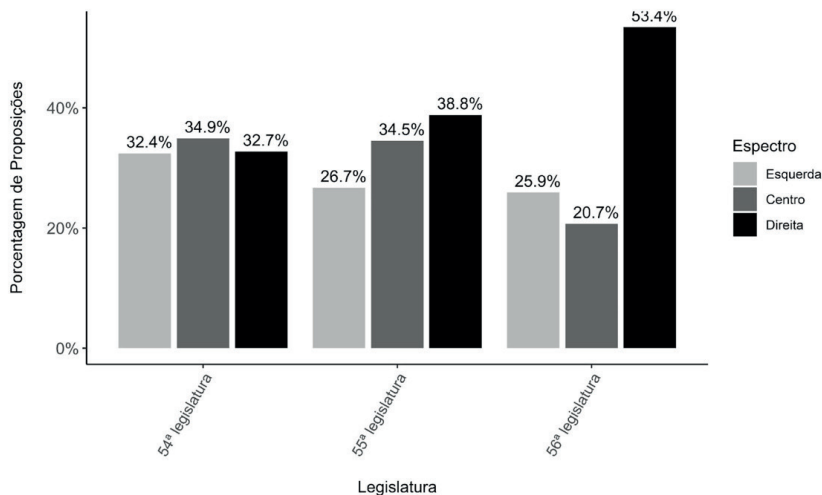


Gráfico 1: Porcentagem de cadeiras por espectro ideológico na Câmara (2010-2018).

Fonte: elaboração própria a partir de dados da página eletrônica da Câmara dos Deputados.

Se, em 2010, os parlamentares eleitos por partidos de direita representavam 32,7% da Câmara, em 2014 esse valor subiu para 38,8%. O ápice ocorreu em 2018, eleição na qual candidatos vinculados a partidos posicionados à direita do espectro ideológico representaram mais da metade dos deputados eleitos (53,4%). Cabe destacar que, nesse mesmo ano, testemunhamos a eleição de Jair Bolsonaro, um político de extrema direita. Ou seja, a partir de 2019 o Brasil passou a vivenciar não só o Legislativo mais conservador em termos ideológicos desde a redemocratização, como o Executivo mais radical à direita do período.

Considerando que o Legislativo é, por excelência, a arena onde prevalece a preferência da maioria (KREHBIEL, 1992), conclui-se que as composições de legislatura apresentadas no Gráfico 1 têm impacto na produção legislativa. Ou seja, o fato de a preferência média do Congresso ter se deslocado gradativamente à direita nas duas últimas eleições influencia não só as temáticas que serão priorizadas pelos parlamentares, como o conteúdo das políticas públicas. Isso tende a ficar ainda mais acentuado em um contexto no qual o líder do Executivo também se alinha a pautas mais à direita, caso de Jair Bolsonaro.

Almeida (2019) destaca que quatro vetores encontraram na candidatura eleitoral de Bolsonaro a sua melhor representação, ainda que não circunscrevam a causa direta de sua eleição. Tais vetores – econômico, moral, securitário e societal – atravessariam o atual contexto brasileiro em consonância com conservadorismo e com os interesses evangélicos. Aqui, destacam-se o individualismo econômico; a moralidade vinculada à ideia de família tradicional, isto é, contrária ao aborto, à união de pessoas do mesmo sexo e às questões

Esquerda: PCdoB; PDT; PSB; PSOL; e PT.

de gênero; uma segurança mais repressiva e punitiva; e a polarização política-ideológica da sociedade, abrangendo inclusive membros da mesma família.

Interessante notar que, especialmente quanto aos vetores morais e securitários, o argumento do autor está alinhado a um processo identificado pelo relatório do DIAP (2014) que vinculou o aumento do conservadorismo no Legislativo brasileiro à ascensão de parlamentares com dois perfis, quais sejam, evangélicos e profissionais ligados à segurança pública e Forças Armadas. Nesse sentido, o impacto que o aumento do conservadorismo no interior do Congresso tende a causar na produção legislativa de seus parlamentares deve direcionar as pautas para questões morais e de segurança, com um teor pró-valores da família tradicional, aumento da repressão e aumento da punição.

## **METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS**

Para selecionar as proposições relacionadas à questão de gênero, foi realizada uma pesquisa textual avançada na página eletrônica da Câmara dos Deputados<sup>4</sup> com as palavras: mulher, mulheres, sexo, feminina, feminino, gênero e aborto. Buscou-se encontrar o aparecimento dessas palavras na ementa, inteiro teor ou indexação dos Projetos de Lei Ordinária (PLs) que tivessem sido propostos entre 01/01/2010 e 31/12/2020. Essa busca resultou em 3214 projetos. Contudo, como muitas das palavras selecionadas levaram a proposições que não tinham relação com a temática de gênero – por exemplo, o próprio termo “gênero” levou à inclusão de projetos que estavam relacionados à música ou à alimentação, sem qualquer associação com o objetivo da pesquisa –, realizou-se a aplicação de um segundo filtro aos resultados encontrados, dessa vez feito manualmente. A partir da leitura das ementas e inteiros teores das proposições, excluíram-se todas as proposições que não diziam respeito à temática de gênero, o que resultou em um banco de dados com 1443 proposições, utilizado para as análises que se seguirão.

Essa leitura inicial das proposições também deu subsídio para a criação de duas classificações para os PLs: categoria e viés. A primeira diz respeito ao tema geral da proposição, podendo ser: 1) Saúde da Mulher (câncer de mama, de útero, esterilização voluntária da mulher etc.); 2) Lei Maria da Penha (referência direta à Lei 11.340/2006); 3) Violência de gênero (violência de gênero, mas sem mencionar diretamente a Lei Maria da Penha); 4) Aborto; 5) Homenagens; 6) Representação e Equidade (direitos políticos, sociais e de superação de desigualdades de gênero; 7) Ideologia Conservadora (proibição de discussões sobre gênero, exclusão da possibilidade de outras identidades de gênero e de outras orientações sexuais para além da heterossexualidade etc.); e 8) Maternidade (todos os que tratavam de licença-trabalho por gestação, pré-natal, parto, amamentação, gravidez e correlatos).

A segunda classificação versa sobre o viés de cada PL analisado, sendo subdividida

---

4 <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada> . Acesso em: 09 de maio de 2022.

em 3: 1) ampliação de direitos; 2) pautas morais e supressão de direitos; e 3) punição ou reabilitação de infratores. Através dessas classificações e das análises descritivas e inferenciais realizadas, buscamos compreender como diferentes perfis como gênero e espectro ideológico dos autores, e ser contemporâneo ou não ao governo Bolsonaro, influenciam na proposição de projetos com temática de gênero e no tipo de política que se busca implementar a partir deles.

Inicialmente, descrevemos o perfil dos autores dos PLs sobre gênero, separando da 54<sup>a</sup> à 56<sup>a</sup> legislatura, isto é, entre as legislaturas iniciadas em 2011 e 2019. Em relação à última, incluímos informações até 2020, último ano completo antes de iniciarmos nossa pesquisa em 2021. Quanto ao perfil, selecionamos duas variáveis: espectro ideológico do partido e gênero do(a) autor(a) do projeto. No Gráfico 2, apresentamos as informações sobre o espectro ideológico.

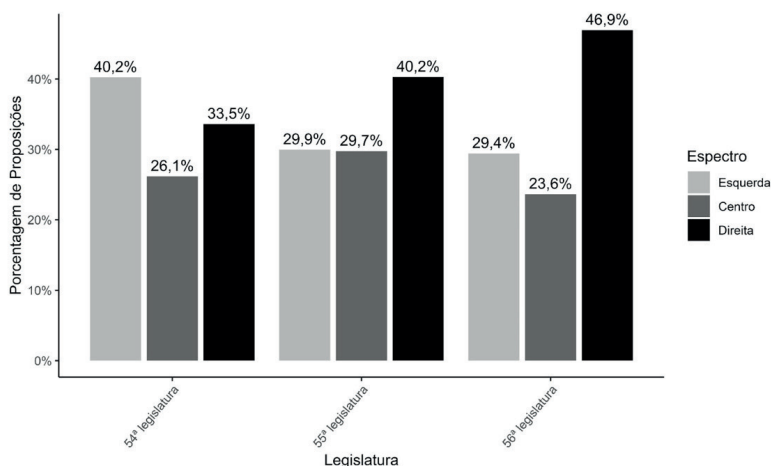


Gráfico 2: Porcentagem de autoria dos PLs por espectro ideológico (54<sup>a</sup>-56<sup>a</sup> legislatura).

Fonte: elaboração própria a partir de dados da página eletrônica da Câmara dos Deputados.

Os resultados do Gráfico 2, de forma esperada, acompanham os dados observados no Gráfico 1. Uma vez que parlamentares filiados a partidos localizados mais à direita do espectro político passaram a se encontrar cada vez em maior número na Câmara dos Deputados e no Congresso em geral, passaram a elaborar um maior número de PLs, inclusive sobre gênero. Assim, destacamos que, na última legislatura, o volume de PLs elaborados por legisladores filiados a partidos de direitas chegou a 46,9%, representando quase metade das proposituras. Nossa expectativa é que isso se reflita nos temas abordados sobre gênero e no conteúdo das matérias, aumentando a quantidade de questões morais e vinculadas à segurança pública com o passar do tempo. A seguir, no Gráfico 3, examinamos o perfil de autoria por gênero.

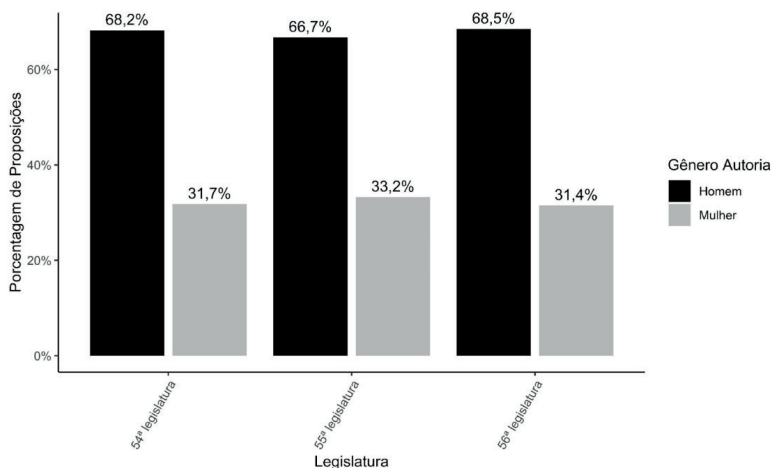


Gráfico 3: Porcentagem de autoria dos PLs por gênero (54<sup>a</sup>-56<sup>a</sup> legislatura).

Fonte: elaboração própria a partir de dados da página eletrônica da Câmara dos Deputados.

Para analisar o Gráfico 3, é fundamental trazer a representatividade feminina na Câmara dos Deputados nas três legislaturas analisadas. Como referência, informamos o número de deputadas eleitas para cada período: 45 (8,8%) em 2010, 51 (9,9%) em 2014 e 77 (15%) em 2018. Diante disso, é possível concluir que mulheres tendem a se preocupar mais sobre a questão de gênero, pelo menos em termos proporcionais. Afinal, se o máximo de representação conquistada durante o período foi 15% dos assentos para a 56<sup>a</sup> legislatura, a atuação em PLs sobre gênero sempre foi superior a 30%. Por outro lado, apesar da bancada feminina eleita ter saltado de 9,9% para 15% de 2014 para 2018, a proporção de PL produzida por parlamentares mulheres teve uma leve queda (33,2% para 31,4%) da 55<sup>a</sup> para a 56<sup>a</sup> legislatura, apontando para uma maior participação dos homens nessa temática durante o governo Bolsonaro.

Portanto, em termos de perfil, observamos tanto um aumento da participação de parlamentares filiados a partidos de direita na produção de PL sobre gênero quanto um avanço da autoria de homens – em termos proporcionais à quantidade de cadeiras ocupadas – no mesmo quesito. Ao mesmo tempo, descrevemos como a atuação de mulheres é sempre maior nessa temática, ainda que a proporcionalidade em relação ao número de cadeiras ocupadas pelas deputadas tenha diminuído na última legislatura.

Apresentado o perfil de autoria dos PLs sobre gênero, partimos para a análise de conteúdo das propostas. Para tanto, classificamos os PLs em relação à temática e ao viés. Em ambos os casos, as categorias foram criadas de forma indutiva, a partir da regularidade das temáticas que se apresentavam nos PLs. Algumas temáticas foram agrupadas numa mesma categoria (por exemplo, direitos políticos e trabalhistas, que sintetizaram a categoria “Representação e equidade”). Outras, por outro lado, por uma questão de

representatividade numérica, permaneceram separadas, como “violência de gênero” e “Lei Maria da Penha”, devido à importância, em termos proporcionais e políticos, do debate sobre essa legislação no cenário brasileiro (BIROLI, 2018).

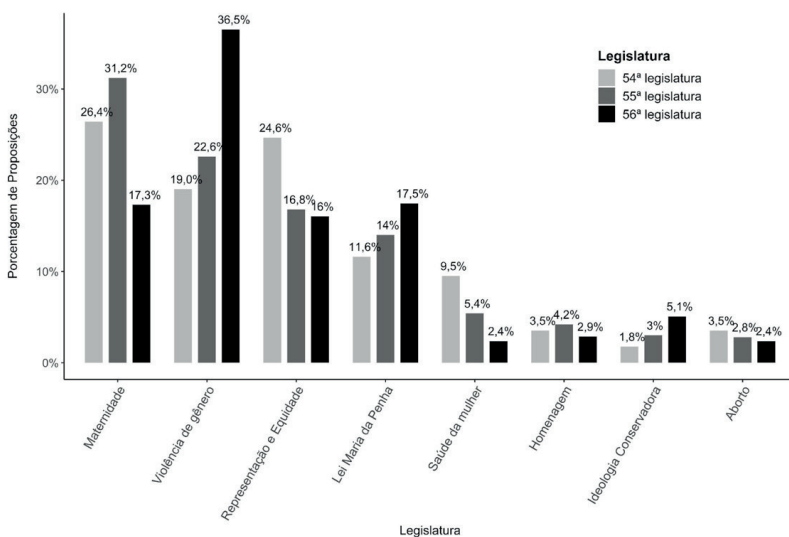


Gráfico 4: Porcentagem de temática dos PLs (54ª-56ª legislatura).

Fonte: elaboração própria a partir de dados da página eletrônica da Câmara dos Deputados.

Em termos de temática, o Gráfico 4 demonstra como Maternidade, Violência de gênero, Representação e Equidade e Lei Maria da Penha são as mais abordadas. Em relação a isso, dois aspectos chamam atenção. Em primeiro lugar, há um aumento significativo de PLs que versam sobre Violência de gênero com o passar do tempo, sendo que, na 56ª legislatura, esse tema representou 36,5% dos PLs sobre gênero. O crescimento de PLs vinculados a essa temática acompanha uma discussão contemporânea sobre ampliação das formas de violência contra a mulher (por exemplo, por meios digitais) (BIROLI, 2018). Ao mesmo tempo, integra iniciativas de punir com mais veemência atos que violem a integridade das mulheres e das jovens meninas. De certo modo, essas iniciativas se alinham às preocupações criadas com o pânico moral em torno da ideologia de gênero, que caracteriza as mulheres, além de crianças e jovens, como seres frágeis que precisam ser protegidos, e seus violadores, duramente punidos (MELO, 2020).

Em segundo lugar, destacamos a queda de produção de proposta legislativa sobre gênero que verse sobre Representação e equidade. A temática, que na 54ª legislatura chegou a representar 24,4% das PLs, passou para a casa dos 16% nas legislaturas seguintes. A iniciativa de propor sobre a equidade entre homens e mulheres não diminui em razão da sua menor necessidade. Ao contrário. Segundo Flávia Biroli (2018), está em curso no Brasil um “efeito *backlash*” na pauta de gênero, revivendo uma visão estereotipada

que rejeita a presença das mulheres na esfera pública e deslegitima suas demandas por direitos. Tal efeito é ratificado quando observamos o viés dos PLs analisados, informação que consta no Gráfico 5 a seguir.

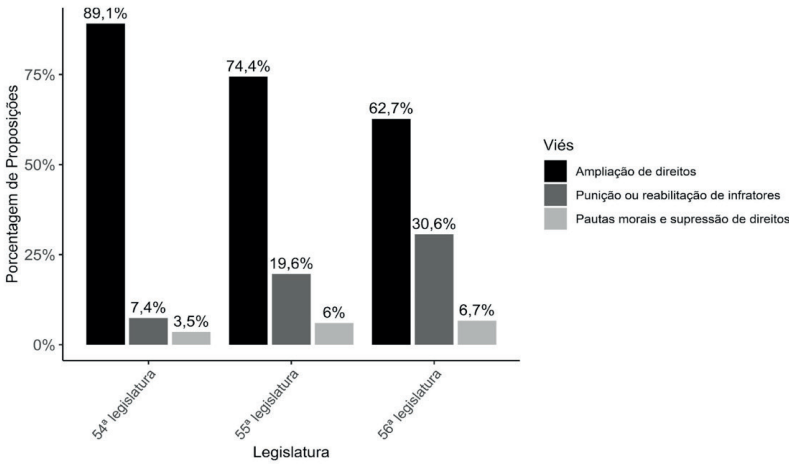


Gráfico 5: Percentagem de viés dos PLs (54ª-56ª legislatura).

Fonte: elaboração própria a partir de dados da página eletrônica da Câmara dos Deputados.

É possível perceber três tendências com o passar das legislaturas: redução da proporção de PLs que visam à ampliação de direitos das mulheres; aumento significativo dos PLs com viés de Punição ou reabilitação de infratores que cometem violência de gênero; e leve aumento de PLs que tratam de pautas morais ou supressão dos direitos das mulheres. Esses aumentos se correlacionam aos vetores morais e securitários destacados por Almeida (2019) ao analisar o contexto que pavimentou a eleição de Jair Bolsonaro.

A última etapa descritiva do capítulo consiste em cruzar as informações de autoria e conteúdo dos PLs. Os próximos quatro gráficos nos auxiliam nessa tarefa. Separamos a temática e o viés da proposição considerando o espectro ideológico do partido e o gênero do(a) autor(a). Em seguida, apresentamos os cruzamentos em termos de espectro ideológico (Gráfico 6 e Gráfico 7) e, na sequência, em relação ao gênero (Gráfico 8 e Gráfico 9).



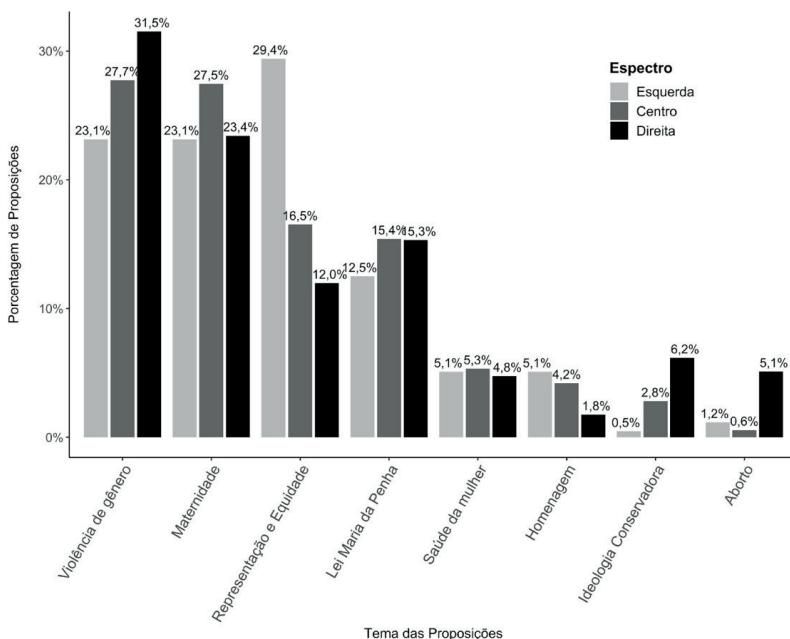


Gráfico 6: Porcentagem de temática dos PLs por espectro ideológico (54<sup>a</sup>-56<sup>a</sup> legislatura).

Fonte: elaboração própria a partir de dados da página eletrônica da Câmara dos Deputados.

Enfatizando os partidos de direita, o Gráfico 6 demonstra uma preferência desse espectro ideológico pelas temáticas Violência de Gênero, Lei Maria da Penha, Ideologia conservadora e Aborto. Esse é um outro indício de que questões vinculadas à seguridade e moral são prioridades para os partidos mais conservadores. E, ao destacarmos os partidos de esquerda, notamos como Representação e Equidade é a temática mais central em comparação às demais.

A questão da violência de gênero priorizada pelos parlamentares vinculados a partidos de direita pode ser vista por dois prismas diferentes. Por um lado, pode significar uma maior preocupação com a ampliação das formas pelas quais o machismo e a misoginia criam desigualdades e afetam as mulheres (BIROLI, 2018). Por outro lado, a preocupação pode ser parte do reforço ao estereótipo das mulheres como pessoas frágeis que precisam ser protegidas sob a égide patriarcal (MELO, 2020; MISKOLCI, 2018).

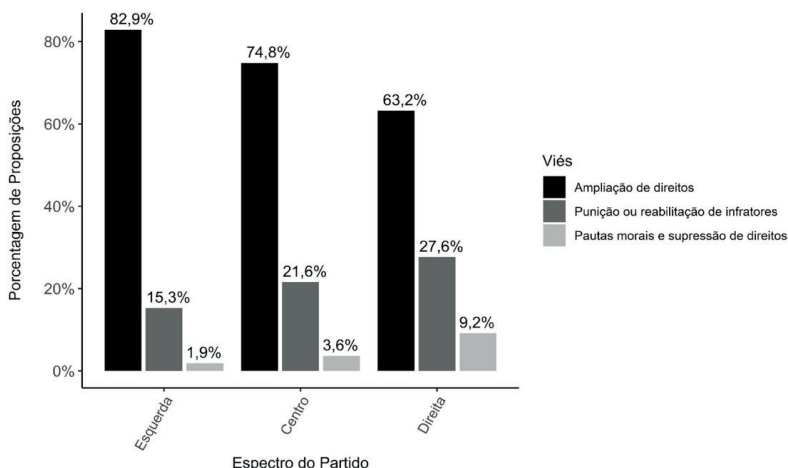


Gráfico 7: Porcentagem de viés dos PLs por espectro ideológico (54<sup>a</sup>-56<sup>a</sup> legislatura).

Fonte: elaboração própria a partir de dados da página eletrônica da Câmara dos Deputados.

Quanto ao viés dos PLs, podemos verificar que, embora haja uma predominância de proposições vinculadas à Ampliação de direitos dentre todos os partidos do espectro, conforme nos movemos mais à direita no espectro ideológico partidário, menor é a porcentagem de projetos com esse viés, e maior a porcentagem daqueles que versam sobre Punição ou reabilitação de infratores e Pautas morais ou supressão de direitos.

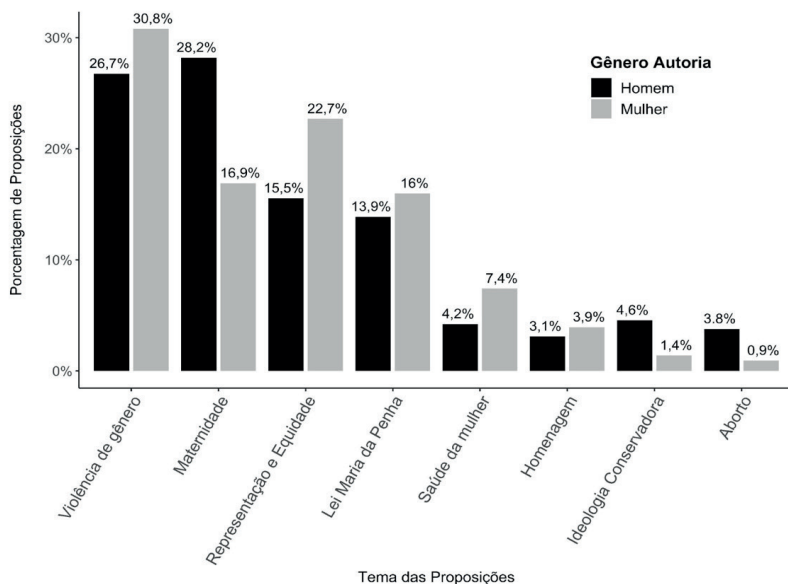


Gráfico 8: Porcentagem de temática dos PLs por gênero (54<sup>a</sup>-56<sup>a</sup> legislatura).

Fonte: elaboração própria a partir de dados da página eletrônica da Câmara dos Deputados.

Ao observarmos a distribuição das temáticas dos PLs em razão do gênero da autoria, notamos que Violência de gênero, Representatividade e Equidade, Lei Maria da Penha e Saúde da mulher são prioridades das parlamentares mulheres. No que diz respeito aos homens, destacam-se Maternidade, Ideologia conservadora e Aborto. Essas três categorias podem ser remetidas à visão patriarcal e estereotipada da mulher, cuja razão de ser é tornar-se mãe e zelar pela educação dos filhos e cuidado da família, já que remetem à proteção da mulher que se envolve com a maternidade, além de conservar a família tradicional, mononuclear e heterossexual, e se posicionar contra a autonomia da mulher sobre seu corpo (GOELLNER, 2005).

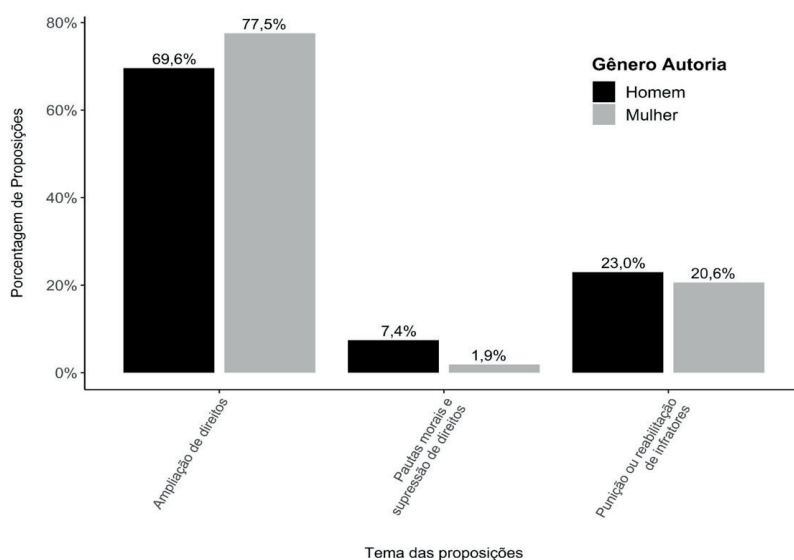


Gráfico 9: Porcentagem de viés dos PLs por gênero (54ª-56ª legislatura).

Fonte: elaboração própria a partir de dados da página eletrônica da Câmara dos Deputados.

Finalmente, separando o viés das proposições por gênero da autoria, observamos que, ao passo que as mulheres proporcionalmente propõem mais sobre Ampliação de direitos, os homens criam mais PLs ao se tratar de Pautas morais e supressão de direitos e Punição ou reabilitação de infratores.

Nossas análises descritivas, amparadas pelo debate teórico estabelecido, nos indicam que o perfil do(a) autor(a) da proposição, bem como o contexto no qual está inserido, interferem no conteúdo das propostas legislativas, isto é, em seu viés. A partir disso, construímos as seguintes hipóteses:

H1: parlamentares mulheres propõem mais projetos que visam à ampliação de seus direitos do que seus pares homens (representatividade de gênero);

H2: parlamentares vinculados a partidos posicionados à direita do espectro

ideológico elaboram projetos sobre gênero mais vinculados a pautas morais e supressão de direitos, e a punição ou reabilitação de infratores (espectro ideológico);

H3: o contexto do governo Jair Bolsonaro incentiva a proposição de projetos mais conservadores em relação à temática de gênero (contexto conservador).

Para testar nossas hipóteses, elaboramos uma regressão multinomial logística usando como unidade analítica cada PL sobre gênero que identificamos. Portanto, no caso da análise inferencial, incluímos também os dados referentes à sessão legislativa de 2010, chegando até o ano de 2020. A seguir, apresentamos as variáveis dos modelos, uma tabela com os seus resultados em termos de efeitos marginais, isto é, as diferenças de percentuais em relação à categoria de referência, e um gráfico elaborado a partir dessas informações.

Variável dependente - Viés, variável categórica que assume os seguintes valores: 1 (PL de ampliação de direitos); 2 (PL de pautas morais e supressão de direitos); e 3 (PL de punição ou reabilitação de infratores).

Variável independente de gênero - Mulher, variável dicotômica que assume os seguintes valores: 1 (PL elaborado por mulher(es)); e 0 (PL elaborado por homem(ns)).

Variável independente de ideologia - Direita, variável dicotômica que assume os seguintes valores: 1 (PL elaborado por filiado(as) a partido(s) de direita); e 0 (demais PLs).

Variável independente contextual - Bolsonaro, variável dicotômica que assume os seguintes valores: 1 (PL elaborado durante o governo de Jair Bolsonaro); e 0 (demais PLs).

Viés	Ampliação de direitos	Pautas morais e supressão de direitos	Punição ou reabilitação de infratores
Mulher	0,068* (0,028)	-0,072*** (0,021)	0,004 (0,023)
Direita	-0,126*** (0,022)	0,046*** (0,013)	0,080*** (0,021)
Bolsonaro	-0,126*** (0,022)	0,010 (0,012)	0,144*** (0,021)
N	1443		
* p<0,05, *** p<0,001			

Tabela 1: Diferenças percentuais pelo Viés do PL (95% de intervalo de confiança)

Fonte: elaboração própria a partir de dados da página eletrônica da Câmara dos Deputados.

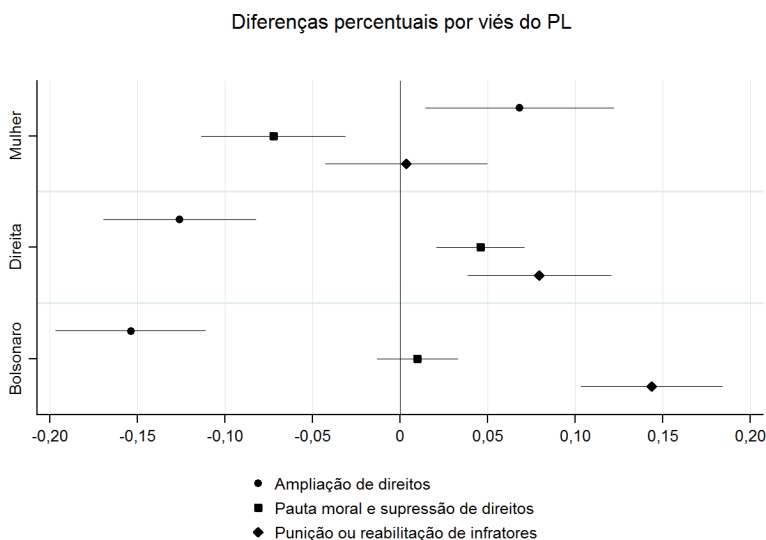


Gráfico 10: Diferenças percentuais pelo Viés do PL (95% de intervalo de confiança)

Fonte: elaboração própria a partir de dados da página eletrônica da Câmara dos Deputados.

Os resultados do nosso modelo confirmam as hipóteses 1 e 2: mulheres têm diferença de proposição de PL sobre Ampliação de direitos 6,8% superior aos parlamentares homens; e parlamentares filiados a partidos de direita tiveram chance maior de propor Pauta moral e supressão de direitos e Punição ou reabilitação de infratores. Em relação à H3, ela se confirmou parcialmente. Apesar dos parlamentares da 56ª legislatura (governo Bolsonaro) terem maior chance de apresentarem PLs sobre Punição ou reabilitação de infratores, o mesmo não pode ser dito sobre Pauta moral e supressão de direitos, pelo menos se considerarmos um intervalo de confiança de 95%.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal contribuição deste capítulo consiste em sistematizar como o avanço conservador observado recentemente na política institucional brasileira se reflete nas propostas legislativas elaboradas pelos(as) integrantes do Congresso brasileiro. Ao demonstrarmos esse impacto em termos de projetos de lei, permitimos uma mensuração inicial das possíveis consequências, pelo menos em termos de política de gênero, de se eleger um número baixo de mulheres para cargos legislativos se comparado à representação feminina da população, além de um número cada vez maior de parlamentares filiados(as) a partidos localizados à direita do espectro político brasileiro. No recorte aqui considerado, a consequência foi um avanço de pautas morais ou de supressão de direitos das mulheres e de PLs que tratam da punição ou reabilitação de quem pratica violência de gênero.

Portanto, nossa investigação incita a reflexão sobre a importância do perfil da composição do Legislativo não apenas em termos de representação, mas também quanto a outras consequências concretas em termos de política pública.

Sabemos que esse primeiro passo é insuficiente ao não avaliar em que medida essas proposições são transformadas em normas jurídicas, isto é, quais desses PLs de fato viraram lei. Isso porque não foi o escopo desta investigação analisar quais dessas proposições adentram à pauta do Congresso, como ocorre a tramitação daquelas que entram na agenda e qual o comportamento dos atores políticos do Legislativo durante esse escrutínio até a sua votação para virar ou não lei. Porém, ao mesmo tempo que temos ciência desses limites – que abrem novos horizontes de pesquisa –, argumentamos que analisar os PLs fornece um importante atalho informacional para compreender como pensam esses(as) legisladores(as) e quais ideias e princípios eles(as) defendem. Afinal, o custo de elaborar um PL é baixíssimo, o que faz desse tipo de proposição uma das principais fontes oficiais de preferência sincera – e não necessariamente estratégica – dos(as) parlamentares brasileiros(as). Em suma, os PLs nos permitem traçar inferências sobre como os(as) parlamentares pensam a questão de gênero e de que maneira dialogam com seus eleitores a partir dessa temática.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, R. **Bolsonaro presidente**: Conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. Novos estudos CEBRAP [online]. 2019, v. 38, n. 1 [Acessado 6 maio 2022], pp. 185-213. Disponível em: <<https://doi.org/10.25091/S01013300201900010010>>. Epub 06 maio 2019. ISSN 1980-5403. <https://doi.org/10.25091/S01013300201900010010>.

ALTMANN, H. Orientação sexual em uma escola: recortes de corpos e de gênero. **Cadernos pagu**, n. 21, p. 281–315, 2003.

ALVAREZ, S. E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu**, p. 13–56, 2014.

BIROLI, Flávia. Divisão Sexual do Trabalho e Democracia. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 59, nº 3, pp. 719-754, 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/fj/dados/a/kw4kSNvYvMYL6fGJ8KkLcQs/?lang=pt&format=pdf>>

BIROLI, F. Violence against Women and Reactions to Gender Equality in Politics. **Politics & Gender**, v. 14, n. 4, p. 681–685, dez. 2018.

BIROLI, F.; CAMINOTTI, M. The Conservative Backlash against Gender in Latin America. **Politics & Gender**, v. 16, n. 1, mar. 2020.

BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. **Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros**. SciELO Preprints, 30 jun. 2021. Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/2552>>. Acesso em: 20 set. 2021.



# COMPOSIÇÃO E PERFIL POLÍTICO DOS SENADORES TITULARES DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS (CAE) DO SENADO FEDERAL (2003-2018)

*Data de aceite: 02/10/2023*

### **Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva**

Mestrando em Ciência Política (PPGCP/UFPA), graduado em Ciências Sociais – UFPA. Membro do Grupo de pesquisa “Instituições Políticas: processo Legislativo e Controle” (IPPLC-UFPA). Pesquisador do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL-PA)  
<http://orcid.org/0000-0001-5281-6720>

### **Bruno de Castro Rubiatti**

Doutor em Ciência Política pela Unicamp. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e da Faculdade de Ciências Sociais (FACS) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Coordenador do Grupo de pesquisa “Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle” (IPPLC-UFPA). Pesquisador do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL-PA)  
<https://orcid.org/0000-0002-3167-4804>

## **INTRODUÇÃO**

Este capítulo tem como objetivo analisar a composição social e política da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE) de 2003-

2018. Destaca-se que estudos anteriores apontam que a CAE e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) são duas comissões demandadas pelos parlamentares na câmara alta (Silva, 2016; Lemos, 2008). Araújo (2017) também estuda as comissões e busca traçar um perfil social na triagem dos senadores para cinco comissões. O teste busca avaliar se CCJ e CAE são comissões mais exigentes. Em seu estudo, o autor destaca que “a CAE valoriza mais as variáveis partidárias, a expertise e a titularidade dos parlamentares, em detrimento dos suplentes. Ser titular aumenta em mais de 50% a probabilidade de ingresso na CAE” (Araújo, 2017, p. 130).

Dentro dessa lógica, a análise da CAE neste recorte de tempo (2003-2018) se justifica na importância que essa comissão demonstra ter: é uma das mais antigas do Senado, os trabalhos que são dirigidos a ela tratam de área central no processo legislativo (temas que envolvem a política econômica, tributária e fiscal) e o fato de ser almejada pelos



senadores. Nesse estudo de caso, o foco ocorre sobre os critérios da escolha de seleção de membros para a comissão. Busca-se verificar qual é o perfil do titular da CAE e observar semelhanças e diferenças em relação às demais comissões do Senado, que tem estudos sobre composições realizados (Silva, 2019; Ferreira, 2019; Pereira, 2019; Pantoja; Rubiatti, 2021; Pereira, 2021).

A justificativa sobre a escolha do Senado e suas comissões parte dos estudos sobre o bicameralismo brasileiro, que é apontado como forte devido à alta simetria e incongruência (Araújo, 2012; Rubiatti, 2017a; Rubiatti, 2023), da importância da atuação das comissões brasileiras na tomada de decisões, tanto na Câmara quanto no Senado (Almeida, 2019; Rubiatti, 2020). Ressalta-se também que as comissões são espaços com possibilidades de atuação de minorias, com possibilidade de aprovar iniciativas por meio dos poderes conclusivos/terminativos e são os lócus temáticos responsáveis pela apreciação de toda legislação ordinária das Casas Legislativas, além de as comissões emitirem os pareceres que são votados em plenário. Assim, é imprescindível o estudo sobre elas (Almeida, 2019; Freitas, 2016; Rubiatti, 2017b, 2020). Dessa forma, o trabalho está dividido em 4 seções. Além desta introdutória, têm-se 1) Estudos legislativos do Brasil; 2) materiais e métodos; 3) composição e perfil político da CAE e 4) considerações finais.

## Estudos legislativos do Brasil

A agenda de pesquisa sobre o Legislativo Brasileiro tem seu começo com as visões pessimistas sobre o sistema político do país. Esses são trabalhos que focam nos fatores exógenos ao funcionamento do Legislativo – o federalismo, o sistema de governo e as regras eleitorais e seus efeitos – para definir como ocorreriam as relações entre o Executivo e o Legislativo. Nessa chave de leitura, é diagnosticado que a dupla legitimidade junto à rigidez do mandato é o principal motivo para o conflito (Linz, 1997), ou que o sistema eleitoral cria dois poderes com vocações diferentes: um clientelista (Legislativo), outro nacional (Executivo). Também é apontado que o multipartidarismo força o presidente a formar coalizões *ad hoc* para aprovação da sua agenda, e que esse apoio é negociado em bases individuais com patronagem (Mainwaring, 2003; Ames, 2003).

Por fim, é indicado que, para haver governabilidade no país, o presidente necessita montar coalizões, ou seja, integrar partidos ao seu governo, e isso seria feito a partir da distribuição ministerial e da negociação da agenda. Todavia, a junção de presidencialismo, multipartidarismo, bicameralismo, representação proporcional e federalismo robusto criam assimetrias entre os desejos dos parlamentares dentro do Congresso, e o presidente necessitaria de uma grande capacidade de gerenciamento da sua coalizão para evitar a dissolução da sua coalizão, assim como da sorte de não encontrar nenhuma crise durante seu mandato (Abranches, 1988).

Esta primeira fase de estudos sobre o Instituições Políticas Brasileiras possui

uma característica específica: são trabalhos focados nos efeitos do sistema eleitoral para apontar as fragilidades que um governo enfrentaria para a implementação da sua agenda. Posterior a essa fase, novos estudos foram realizados, focando nos elementos endógenos do sistema. A partir desses estudos revisionistas, identificou-se uma lógica diferente.

Dentro disso, o debate sobre o presidencialismo de coalizão e sua governabilidade parte da ação conjugada do Executivo e Legislativo a partir das lideranças partidárias (Figueiredo, Limongi, 1998), em que se destaca a alta taxa de sucesso do Executivo no pós-88 (Figueiredo, Limongi, 2006). Esse sucesso está atrelado à capacidade dos presidentes minoritários em formar coalizões e garantir maiorias nas Casas Legislativas (Santos, 2006). Somado a isso, destaca-se a utilização da patronagem e poder de agenda do Executivo como um meio de coordenação de atividade legislativa (Santos, 2003).

Ainda nessa chave de leitura, observa-se que os Ministérios são importantes instrumentos de formulação de políticas, por deterem a expertise burocrática (Santos, 2005). Dessa forma, Batista (2013, p. 459) demonstra que “cerca de 90% [dos projetos do Executivo] têm sua origem nos Ministérios, evidenciando a forte descentralização da produção legislativa no Executivo e o importante papel dos ministros”, mas, quando verificada essa atuação, nota-se que as proposições são centralizadas nos Ministérios comandados por membros do partido do governo, isso para FHC e Lula (Lameirão *et al.*, 2020).

Os trabalhos citados têm como foco de análise a Câmara dos Deputados, sendo notável que essa casa possui grande atenção de inúmeros pesquisadores. Isso advém do fato da Constituição de 1988 definir que toda matéria de origem externa ao Legislativo começa seu trâmite na Câmara Baixa. Porém, o Brasil possui um bicameralismo forte e um Senado forte em proposição, revisão, aprovação e comissões que aprovam em caráter Terminativo com frequência significativa (Araújo, 2008; Rubiatti, 2017a, 2018, 2020). Sendo assim, é necessário estudar o comportamento interno dessa Casa. Destaca-se que Câmara e Senado apresentam comportamentos distintos no processo legislativo (Ricci, 2008), mesmo tendo semelhanças partidárias (Rubiatti, 2015). E esse é um ponto esperado para um país com bicameralismo forte.

Referente ao processo legislativo, é importante destacar dois modos de observar a atuação do Legislativo. Figueiredo e Limongi (2001) apontam que o fato da centralização decisória nas mãos dos líderes partidários junto ao poder de agenda do Executivo tornaria as comissões espaços secundários de formulação e tomada de decisão. Essa premissa recebe inflexão a partir de estudos recentes sobre o poder Legislativo, onde se verificou a importância desses espaços: Freitas (2016) demonstra como as comissões atuaram como agentes na negociação entre as preferências do Executivo com o Legislativo, apontando que a agenda do Executivo não é uma agenda unilateral, mas negociada com os partidos que integram a sua coalizão.

Almeida (2019) aponta uma mudança no ritmo de trabalhos legislativos: a partir

dos anos 2000, as comissões no Brasil aumentam sua atuação na tomada de decisão Conclusiva. O autor propõe que o aumento na descentralização na tomada de decisão para as comissões é fruto da formação de coalizões mais heterogêneas. No Senado Federal, movimento semelhante é encontrado: Rubiatti (2020) identifica o local de decisão final entre plenário e comissões, que, de uma forma geral, demonstra equilíbrio, com 51% das decisões para plenário e 49% para comissões. Porém, ao se comparar legislaturas entre 1999 e 2018, pode-se notar que as comissões passam a ter maior atuação em meados dos anos 2000. Além disso, comissões e plenário atuam de formas distintas: as comissões possuem maior atuação por aprovação, e o plenário, por rejeições.

Assim, os recentes estudos legislativos brasileiros demonstram sua institucionalização. Com isso, verifica-se que há uma agenda de pesquisa sobre a atuação das comissões (Mueller, 2000; Ricci, Lemos, 2004; Santos, 2002, 2005, 2011; Ricci, 2008; Melo Santos, 2008; Cortês, 2010; Freitas, 2016; Almeida, 2015, 2019; Vasquez, 2020). Esses trabalhos são, em sua maioria, sobre a Câmara. Todavia, não se pode relegar o Senado a segundo plano ou considerar que essa Casa segue a mesma lógica que a Câmara. Nesse sentido, existem alguns trabalhos sobre as comissões dessa Casa (Lemos, 2008; Lemos, Reninchesky, 2008; Silva, 2016; Pereira, 2019; Silva, 2019; Silva, Rubiatti, 2021; Ferreira, 2019; Rubiatti e Silva, 2020; Rubiatti, 2020, Ferreira; Rubiatti, 2021; Pantoja, Rubiatti, 2021; Pereira, 2021; Ferreira, Rubiatti, 2022). Sendo assim, este trabalho busca contribuir para a agenda de pesquisa sobre o Senado e suas comissões, verificando o perfil social e político dos membros da CAE de 2003-2018.

## MATERIAIS E MÉTODOS

Para a realização deste trabalho, os dados foram coletados nos Relatórios Anuais da Presidência do Senado, dos anos de 2003-2018. Neles, foram coletadas as composições iniciais e finais da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), verificando os membros titulares e os presidentes da comissão. Complementarmente, foi utilizado o site do Senado Federal na área referente à biografia dos senadores para construir uma base de dados sobre a composição e perfil político dos senadores titulares. Também foi utilizada a base de dados do CEBRAP para as construções que envolvem o debate de coalizões.

Com esses dados, foi possível verificar nos membros titulares da Comissão de Assuntos Econômicos de 2003-2018: 1) composição partidária da comissão; 2) pertencimento dos partidos à coalizão governamental; 3) distribuição regional; 4) idade dos senadores; 5) gênero; 6) número de mandatos dos senadores; 7) tipo de mandato; 8) escolaridade; 9) experiência prévia; 10) profissões dos senadores; 11) tempo de permanência na comissão; e 12) partidos dos presidentes. Com essas informações, é possível analisar a organização interna dessa comissão com base no seu padrão de recrutamento.

## A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal: composição e perfil político dos senadores titulares (2003-2018)

A análise dos dados sobre a CAE se inicia a partir da sua composição partidária. Destaca-se que essa comissão possui 27 membros titulares, sendo que no período total de análise resultou em 124 parlamentares como membros titulares da comissão. Ressalta-se que CAE e CCJ são as maiores comissões do Senado e os seus respectivos tamanhos fazem jus a sua demanda, pois “[...] as comissões mais acionadas pelo plenário são as que mais membros possuem, comprovando uma adequação entre a proporção de volume de atividade e mão de obra disponível. Isto confirma também o reconhecimento da área política” (Vasquez, 2020, p. 56). Assim, na tabela 1, observa-se um crescente número de partidos, com 9 partidos na composição de 2003-2006 e 14 partidos nos anos de 2015-2018. Tal dado demonstra o multipartidarismo brasileiro e a participação de partidos pequenos em uma comissão central ao processo decisório.

Partidos	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	Total
<b>MDB/PMDB</b>	29,6	24,3	26,8	24,6	26,3
<b>PT</b>	17,4	13,0	17,9	16,2	16,1
<b>DEM/PFL</b>	20,9	22,6	7,3	6,9	14,1
<b>PSDB</b>	15,7	14,8	11,4	10,8	13,0
<b>PTB</b>	3,5	7,8	7,3	5,4	6,0
<b>PSB</b>	6,1	1,7	4,1	7,7	5,0
<b>PL/PR</b>	1,7	3,5	8,9	3,8	4,6
<b>PDT</b>	3,5	3,5	4,1	5,4	4,1
<b>PP</b>		3,5	6,5	5,4	3,9
<b>PCdoB</b>		1,7	3,3	3,1	2,1
<b>PSD</b>			1,6	6,2	2,1
<b>PRB</b>		3,5		1,5	1,2
<b>PPS</b>	1,7				0,4
<b>PV</b>				1,5	0,4
<b>PODE</b>				0,8	0,2
<b>PSOL</b>			0,8		0,2
<b>S/P</b>				0,8	0,2

Tabela 1 – Composição partidária da CAE (porcentagem)

Fonte: elaboração própria a partir das informações do site do Senado Federal e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP).

A tabela 1 mostra que MDB/PMDB, PT, DEM/PFL e PSDB são os partidos com maior ocupação na comissão, tendo respectivamente 26,3%, 16,1%, 14,1% e 13,0% de representação. Tal ponto está atrelado ao fato de a composição da comissão ser feita a

partir da proporcionalidade do plenário da Casa. Nos anos de 2011-2014 e 2015-2018, é notável que o DEM/PFL perde significativamente sua presença na CAE, o que reflete a diminuição da bancada desse partido no plenário do Senado nesse mesmo período. Sobre a composição da CAE, destaca-se que a proporcionalidade assegura a participação de partidos pequenos, assim, observa-se que, com a entrada de novos partidos no Senado, estes possuem possibilidade de participar no seu sistema de comissões. Rubiatti (2017b) destaca que as comissões brasileiras possuem instrumentos para a atuação da minoria, assim, os partidos pequenos possuem capacidade de atuação frente aos maiores partidos.

Também se ressalta que existem trabalhos sobre as comissões no Senado que tratam de composição (Silva, 2019; Ferreira, 2019; Pereira, 2019; Pantoja; Rubiatti, 2021; Pereira, 2021), em que são analisadas a CDH, CRA, CFC, CRE e CMA respectivamente. Nessas comissões, há diferenças na distribuição de cadeiras entre os maiores partidos: na CDH, o PT possui a maior frequência de ocupação no período total, assim como o MDB/PMDB é o partido que possui mais cadeiras na CRE e CMA, e na CRA o PSDB e MDB/PMDB possuem a mesma taxa de ocupação para o período total. Nota-se que a representação dos partidos na composição das comissões difere. Tal fato ocorre devido a acordos feitos entre partidos ou na formação de blocos parlamentares: nessas negociações, os partidos buscam ocupar mais cadeiras nas comissões de acordo com o interesse do partido.

Assim, busca-se verificar nos quatro maiores partidos do período (2003-2018) se há essa distância no que tange à composição, comparando a ocupação de cadeiras do plenário do Senado com a CAE.

	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018
<b>MDB/PMDB</b>	26,5	23,5	23,8	24,1
<b>PT</b>	16	14,2	16,4	13,9
<b>PSDB</b>	15,7	16,4	13	13,9
<b>DEM/PFL</b>	21,3	18,5	5,6	5,2

Tabela 2 – Ocupação do plenário do Senado pelos quatro maiores partidos (2003-2018)

Fonte: elaboração própria a partir das informações do site do Senado Federal e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP).

A tabela 2 mostra a ocupação de MDB/PMDB, PT, PSDB e DEM/PFL. Comparando os dados das duas tabelas, observa-se que não há grandes contrastes com a composição da CAE (tabela 1), o que torna essa comissão diferente das outras citadas. Assim, pode-se inferir que os partidos não possuem interesse em negociar vagas na CAE, o que fortalece a sua visão como comissão desejada.

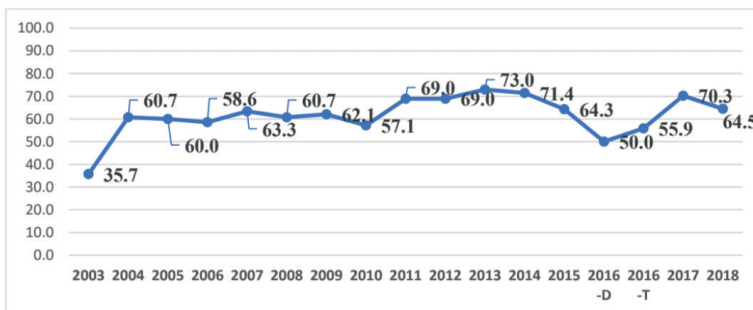


Gráfico 1 – Participação da coalizão na composição da CAE (porcentagem)

Fonte: elaboração própria a partir das informações do site do Senado Federal, Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP) e da base sobre coalizões do CEBRAP.

No tocante à participação da coalizão na composição da CAE, o gráfico 1 demonstra que no ano de 2003 a coalizão obteve a menor representação dentro da comissão, com 35,7%<sup>1</sup>. Em todos os demais anos, a coalizão possui taxa superior a 50% das cadeiras da CAE. Destaca-se que as maiores taxas de ocupação são em 2013, com 73%; 2014, com 71,4%; e 2017, com 70,3%. Também merece destaque o ano de 2016: mesmo sendo um período de crise na coalizão – com o processo de afastamento da ex-presidenta Dilma Rousseff (PT) –, manteve 50% da comissão ocupada por seus membros. Tais dados demonstram que a CAE é uma comissão desejada pelas coalizões governamentais e que, mesmo no momento de crise política, houve esforços da coalizão em se manter majoritária.

A alta participação das coalizões é um dado esperado, visto que a governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro ocorre devido à atuação conjunta do Executivo e Legislativo (Figueiredo; Limongi, 1998). Essa atuação é vista como uma agenda compartilhada entre essas Instituições (Freitas, 2016). Assim, a alta participação da coalizão nas composições das comissões é um ponto que permite mútuo monitoramento dos partidos da coalizão pela coalizão, assim como do próprio Executivo (Almeida, 2019). Por fim, tais dados também se demonstram na CDH, CRA, CRE e CMA (Silva, 2019; Ferreira, 2019; Pantoja; Rubiatti, 2021; Pereira, 2021).

	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	Total
<b>Norte</b>	19,1	15,7	26,0	26,9	22,2
<b>Nordeste</b>	39,1	33,9	25,2	37,7	34,0
<b>Centro-Oeste</b>	20,0	19,1	21,1	14,6	18,6
<b>Sudeste</b>	13,0	17,4	13,8	9,2	13,3
<b>Sul</b>	8,7	13,9	13,8	11,5	12,0

Tabela 3 – Representação regional na composição da CAE de 2003-2018 (porcentagem)

Fonte: elaboração própria a partir das informações do site do Senado Federal e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP).

<sup>1</sup> A diferença entre as coalizões de 2003 e 2004 é somente o ingresso do MDB/PMDB, que ocorre em 2004. Dessa forma, pode-se inferir que essa taxa baixa de participação da coalizão se deu no período em que esse partido estava negociando sua entrada na coalizão, mas ainda não havia formalizado sua adesão a ela.

Na representação regional da CAE, a tabela 3 apresenta uma distribuição que se assemelha ao peso das regiões na Casa. A divisão entre estados e regiões no Brasil cria representações distintas para cada região no plenário do Senado, sendo elas: Norte, 25,9%; Nordeste, 33,3%; Centro-Oeste, 14,8%; Sudeste, 14,8%; e Sul, com 11,1%. Dentro da CAE, nota-se imagem semelhante: para o período total, a região Norte teve 22,2%; Nordeste, 34%; Centro-Oeste, 18,6%; Sudeste 13,3%; e Sul, 12%. São visíveis pequenas diferenças entre a representação das regiões, todavia não é possível afirmar que elas são indicativas de algum critério de atuação regional dentro da comissão.

Quando se observa por legislaturas, pode-se notar mudanças na representação de cada região na comissão: a região Nordeste possui sua maior representação entre 2003-2006, com 39,1%, e sua menor taxa em 2011-2014, com 25,2%. A região Norte, nos anos de 2003-2006 e 2007-2010 possui 19,1% e 15,7%, o que demonstra que, mesmo que possa ter maior representação devido à sobre-representação dos Estados, isso não assegura maior número de cadeiras. A região Centro-Oeste possui uma taxa estável de participação nas legislaturas de número 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> em torno de 20% – acima de sua participação no plenário – e que cai na 55<sup>a</sup> legislatura para 14,6%. A região Sudeste tem seu ápice em participação na 53<sup>a</sup> legislatura com 17,4%, e a menor participação na 55<sup>a</sup>, com 9,2%. A região Sul detém uma participação que não passa dos 14% de ocupação e deteve sua menor participação na 52<sup>a</sup> legislatura, com 8,7%.

	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	Total
<b>Menos de 40 anos</b>				1,5	0,4
<b>40-49 anos</b>	15,7	13	11,4	10	12,4
<b>50-59 anos</b>	41,7	41,7	43,9	32,3	39,8
<b>60-69 anos</b>	28,7	31,3	26,8	28,5	28,8
<b>Mais de 70 anos</b>	13,9	13,9	17,9	27,7	18,6

Tabela 4 – Idade dos senadores que ocuparam a vaga de titular na CAE (porcentagem)

Fonte: elaboração própria a partir das informações do site do Senado Federal e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP).

No tocante à idade dos senadores quando ocuparam a CAE, a tabela 4 apresenta que, de uma forma geral, quase 40% possuem idade entre 50-59 anos; a segunda maior frequência de idade é de 60-69 anos, com 28,8%; e a terceira é de mais de 70 anos, com 18,6%. Senadores com idades entre 40-49 anos são 12,4%, e há 0,4% (1 senador) que possui menos de 40 anos de idade: o senador Davi Alcolumbre (DEM/PFL), que, quando assumiu uma vaga na CAE no biênio 2015-2016, tinha 38 anos de idade.

Observando por legislaturas, parlamentares com idade entre 50-59 anos possuem frequência acima de 40% nas legislaturas 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup>, e 54<sup>a</sup>, caindo para sua menor proporção na 55<sup>a</sup> legislatura. A frequência de idade 60-69 anos possui significativa expressão, estando entre de 26% a 31% em todo o período. A representação de senadores com idade entre 40-

49 anos e de menos de 40 anos fica abaixo dos 16% em todo o período. Por fim, a taxa de parlamentares na CAE com mais de 70 anos é significativa, tendo 13,9% nas legislaturas 52<sup>a</sup> e 53<sup>a</sup>, aumentando para 17,9% na 54<sup>a</sup>, e sobe expressivamente na 55<sup>a</sup>, com 27,7%. Tais dados demonstram que a CAE é ocupada em grande parte por senadores de idade mais avançada, visto que a taxa de senadores com idade inferior a 50 anos não passa de 16% em todo o período, assim como as frequências de 60-69 são estáveis e a taxa de acima de 70 aos é crescente.

Referente a outras comissões do Senado, na CDH (Silva, 2019) a taxa de idade inferior a 50 anos de idade também é baixa, sendo que nos demais anos da comissão as frequências mais altas são de 50-59 e 60-69. Na CRE (Pantoja e Rubiatti, 2021), nota-se que a idade de 60-69 têm sua maior frequência de 53,1% em 2007-2010, e a menor em 2015-2018 com 21,2%; a taxa de mais de 70 anos na CRE demonstra crescimento e atinge em 2015-2018 37,6%, demonstrando que essa comissão possui um caráter de maior idade que a CAE. Na CMA (Pereira, 2021), a taxa geral de idades demonstra também que a idade de 50-59 e 60-69 são as maiores. Lemos e Reninchesky (2008) mostram que na CCJ, na década de 1990, a faixa de 50-59 anos possuía frequências entre 26% e 48%; a faixa acima de 60 anos, variações de 35% a 48%. De uma forma geral, a idade dos senadores da CAE está em consonância com outras comissões, com um senador com idade entre 50-69 anos.

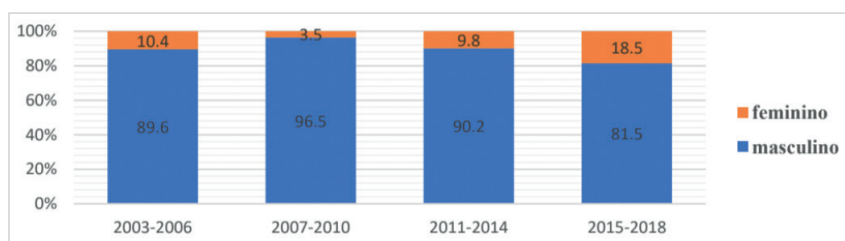


Gráfico 2 – Distribuição de gênero na CAE (porcentagem)

Fonte: elaboração própria a partir das informações do site do Senado Federal e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP).

O gráfico 2 apresenta a distribuição de parlamentares por gênero. Nele, observa-se que a participação feminina na CAE é pouco expressiva, fora os anos de 2015-2018, que apresenta 18,5% – taxa longe de exprimir equidade –; os demais anos apresentam uma menor participação, tendo a menor taxa em 2007-2010, com 3,5%. As senadoras estão pouco presentes na CAE, assim, no período total, 89,2% da CAE é composta por homens e 10,8% por mulheres. Porém, essa baixa representação feminina na CAE pode estar relacionada com a própria representação feminina no plenário do Senado. Lemos e Reninchesky (2008) apontam que, na década de 90, há apenas 1% em 1991, 6% em 1995 e 7% em 1999.



Assim, cabe a pergunta: para as eleições no Senado há empecilhos para o ingresso de mulheres? Bohn (2008) busca responder a essa e outras perguntas sobre as candidaturas e eleição de mulheres nos Senados brasileiros e estadunidenses. Ela observa que, ao contrário do que se esperava, as mulheres possuem maior critério de competitividade que os homens, mas o que as faz não alcançar as vagas em situação de equidade para o Senado é a baixa taxa de candidaturas, pois para cada mulher candidata, havia em média 8 homens candidatos, e, para cada mulher eleita, há em média 6 homens eleitos. Assim, observa-se que há necessidade de paridade de candidaturas, para que as formações das Casas Legislativas não sejam dominadas por homens.

	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	Total
<b>Primeiro</b>	62,6	73,0	67,5	64,6	66,9
<b>Segundo</b>	31,3	19,1	22,8	24,6	24,4
<b>Terceiro</b>	2,6	3,5	6,5	5,4	4,6
<b>Quarto</b>	3,5	4,3	3,3	5,4	4,1

Tabela 5 – Número de mandatos no Senado dos ocupantes da vaga de titular na CAE de 2003-2018 (porcentagem)

Fonte: elaboração própria a partir das informações do site do Senado Federal e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP).

Referente ao número de mandato do senador na CAE, a tabela 5 apresenta que, majoritariamente, são senadores exercendo o primeiro mandato na casa que ocupam a comissão<sup>2</sup>, com 66,9% de frequência durante todo o período; seguidos daqueles no segundo mandato, com 24,4%; terceiro, 4,6%; e quarto mandato, com 4,1%. Cabe aqui notar que o mandato de um Senador é de oito anos, assim, mesmo que esteja em seu primeiro mandato, é possível que parte desses senadores estejam em sua segunda legislatura na casa. Em suma, não é possível afirmar que esses senadores sejam neófitos na casa – além de muitos já apresentarem experiências em outros cargos eletivos, como veremos adiante.

Durante as legislaturas, os senadores de primeiro mandato possuem maior taxa nos anos de 2007-2010 (com 73% da composição da comissão). No ano de 2003-2006, essa taxa é de 62,6%, assim como em 2011-2014, são 67,5%, e em 2015-2018, é 64,6%. Do outro lado, os senadores que estavam exercendo seu segundo mandato possuem taxa significativa, tendo sua maior participação em 2003-2006 com 31,1% e a menor em 2007-2010, com 19,1%.

Por fim, destacam-se os parlamentares no exercício do terceiro e quarto mandato, que também representam uma frequência significativa, visto que os mandatos de

2 Isso não necessariamente significa que esses parlamentares são iniciantes, haja vista que o cargo de senador é considerado um cargo elevado na carreira política, onde se encontram parlamentares com experiência prévia em cargos políticos nas duas esferas, assim como futuros presidentes, governadores, ex-governadores, ex-presidentes (Araújo, 2012).

senadores duram oito anos. Alcançar uma terceira e quarta eleição demonstra que esses parlamentares possuem uma longa carreira política e avançada idade, assim, em 2003-2006 os senadores de terceiro e quarto mandato representam 6,1% da CAE; em 2007-2010, estes são 7,8%; 2011-2014, a frequência é 9,8%; e em 2015-2018, estes senadores são 10,8% da comissão. Esses dados demonstram um leve crescimento da ocupação de senadores com longa carreira política no Senado<sup>3</sup>.

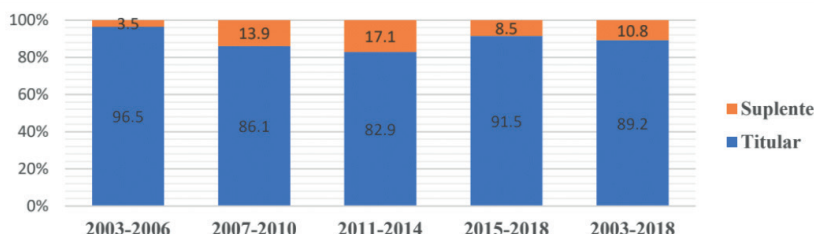


Gráfico 3 – Distribuição de vagas de titulares na CAE de acordo com o tipo de mandato exercido pelo senador (porcentagem)

Fonte: elaboração própria a partir das informações do site do Senado Federal e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP).

Referente à distribuição das vagas na CAE de acordo com o tipo de mandato do senador (eleito como titular ou suplente para o Senado), o gráfico 3 demonstra que senadores suplentes têm pouca participação em todo o período, tendo sua maior taxa em 2011-2014, com 17,1%, e a menor em 2003-2006, com 3,5%. Assim, em todo o período analisado (2003-2018), a participação de titulares na composição da CAE é de 89,2%. Na CDH se nota maior participação de suplentes em 2011-2014, com 31,5%, e em 2015-2018, com 20,5% (Silva, 2019). Na CRE, em 2007-2010 suplentes representam 21% da composição, e em 2011-2014 detêm 15,7% (Pantoja; Rubiatti, 2021). Tais dados demonstram que na CAE a frequência de suplentes é a menor entre essas comissões.

Dentro disso, destaca-se a preocupação de Neiva e Izumi (2012) sobre a participação de senadores suplentes, sendo destacado pelos autores que aqueles, em grande parte, são empresários. Os autores apontam que essa eleição dos suplentes é perigosa na medida que estes possam ser possíveis financiadores de campanhas, e quando exercem a suplência podem estar representando interesses individuais, o que enfraquece o caráter democrático da vaga de suplente no Senado.

Sobre a participação de suplentes, Silva e Rubiatti (2021) demonstram que, na CDH, 31% dos relatórios aprovados na comissão são feitos por senadores suplentes. Dentro disso, ressalta-se que os suplentes podem estar a responder ao titular, visto que o titular pode estar afastado devido a exercer algum cargo no Executivo. Assim, a atuação

<sup>3</sup> Também se destaca que em outras comissões no Senado há dados semelhantes sobre o número de mandatos. Em CDH, CRE, CRA e CMA as frequências são iguais em ordem, senadores de primeiro mandato são majoritários em todas as legislaturas. Existem também senadores de segundo mandato até o quinto, há distinção entre essas frequências, porém não são tão grandes (Silva, 2019; Ferreira, 2019; Pantoja; Rubiatti, 2021, Pereira, 2021).

dos suplentes em comissões demonstra ser um campo a ser estudado. No tocante à CAE, a baixa presença de suplentes pode ser vista como um indicativo da importância dessa comissão para os partidos: ao indicarem titulares para a CAE, os líderes partidários estariam selecionando membros com maiores vínculos com o partido, garantindo maior controle partidário sobre a comissão.

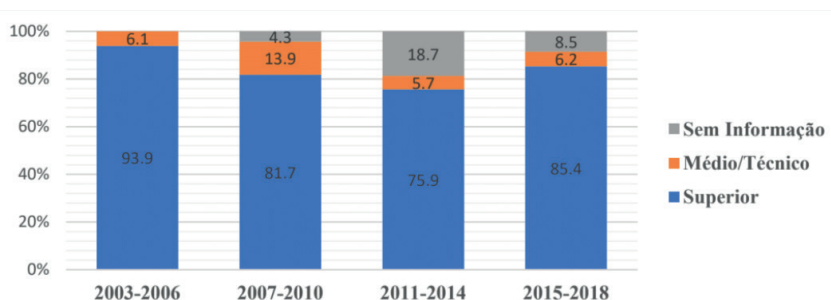


Gráfico 4 – Nível de escolaridade formal dos membros da CAE (porcentagem)

Fonte: elaboração própria a partir das informações do site do Senado Federal e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP).

No tocante ao nível de escolaridade dos membros da CAE, o gráfico 4 demonstra que, majoritariamente, os senadores que ocuparam a comissão possuem ensino superior, tendo somente nos anos de 2011-2014 uma queda na frequência para 75,9%, que foi decorrente da categoria “sem informação”<sup>4</sup>. Fora tal momento, as taxas são superiores a 80%, tendo o ápice em 2003-2006, com 93,9%. No geral, tal dado é esperado, pois como o Senado é uma Casa legislativa que exige políticos experientes, Lemos e Reninchesky (2008) destacam que no plenário do Senado na década de 90, mais de 95% dos senadores possuíam ensino superior. Assim, na CAE nota-se que esse padrão se repete com um pequeno decréscimo. Em comparação com outras comissões do Senado, CDH, CRA, CRE e CMA também demonstram que majoritariamente os senadores que ocuparam essas comissões possuem ensino superior completo (Silva, 2019; Ferreira, 2019; Pantoja; Rubiatti, 2021; Pereira, 2021). Dessa forma, o nível de escolaridade da CAE pode ser apenas um reflexo do que é encontrado no plenário.

<sup>4</sup> A coleta do nível de escolarização é feita a partir da biografia dos senadores; esta é disponibilizada pelo site do Senado e o registro das informações é de responsabilidade do próprio senador. Assim, alguns perfis não tinham todos os campos preenchidos, surgindo, então, a categoria “sem informação”.

	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	Total
<b>Legislativo</b>	29,6	35,7	29,3	34,6	32,3
<b>Executivo</b>	13,9	13,0	16,3	12,3	13,9
<b>Legislativo e Executivo</b>	40,0	27,8	30,1	33,8	32,9
<b>Sem experiência/ Sem informação</b>	16,5	23,5	24,4	19,2	20,9

Tabela – 6 Experiência prévia dos senadores em cargos eletivos na CAE de 2003-2018 (porcentagem)

Fonte: elaboração própria a partir das informações do site do Senado Federal e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP).

Referente à experiência prévia dos senadores em cargos eletivos, ou seja, quais cargos eles assumiram antes de se tornarem senadores, a tabela 6 mostra que a experiência em cargos em ambos os poderes – Legislativo e Executivo – é a maior frequência, com 32,9%. Na sequência, estão os senadores que possuem experiência somente em cargos do Legislativo, com 32,3%, a terceira maior taxa representa senadores sem experiência<sup>5</sup>; e, por fim, senadores com experiência somente em cargos do Executivo, com 13,9%. Referente às variações durante as legislaturas, a frequência de ambos os poderes possui entre 27% até 40%; seguido disto vêm os senadores que tiveram passagem anterior somente no Legislativo, ficando em torno de 29% a 36%.

Tais dados demonstram que na CAE há políticos com maior experiência em cargos nos dois poderes. Isso demonstra que a comissão possui um caráter de políticos mais experientes. De modo geral, a composição da CAE demonstra um perfil de parlamentares com experiência prévia maior em ambos os poderes, e nos cargos somente do Legislativo. Tal dado é importante na medida em que é nas comissões que são feitas as negociações sobre as políticas (Freitas, 2016), haja vista que o Regimento interno define que é de caráter das comissões a primeira análise das pautas, e, no plenário, é votado o relatório da comissão. Assim, ter nas comissões parlamentares experientes na atuação legislativa e no Executivo é fundamental para a realização e formulação dos relatórios e na formulação de consensos.

5 Importante ressaltar que as informações sobre a experiência prévia são retiradas da biografia dos senadores no site do Senado, assim, pode haver alguns casos em que o senador não inseriu todas as informações sobre sua trajetória política, bem como pode haver casos em que, de fato, o candidato se torna senador sem experiência prévia em cargos eletivos.

<b>Profissão declarada</b>	<b>Número absoluto</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>Pedagogo/professor</b>	24	15,8
<b>Advogado</b>	21	13,8
<b>Engenheiro</b>	15	9,8
<b>Economista</b>	14	9,2
<b>Político</b>	10	6,5
<b>Jornalista</b>	9	5,9
<b>Médico</b>	9	5,9
<b>Administrador</b>	7	4,6
<b>Profissões rurais*</b>	7	4,6
<b>Servidor público</b>	4	2,6
<b>Bancário</b>	2	1,3
<b>Arquiteto</b>	1	0,7
<b>Comerciante</b>	1	0,7
<b>Delegado</b>	1	0,7
<b>Industrial</b>	1	0,7
<b>Analista</b>	1	0,7
<b>Promotor</b>	1	0,7
<b>Psicóloga</b>	1	0,7
<b>Sociólogo</b>	1	0,7
<b>Técnico em telecomunicações</b>	1	0,7
<b>Técnico em contabilidade</b>	1	0,7
<b>S.I.**</b>	20	13,1
<b>Total</b>	152	100

Tabela 7 – Profissões declaradas pelos senadores da CAE (porcentagem)

Fonte: elaboração própria a partir das informações do site do Senado Federal e dos Relatórios Anuais da presidência do Senado (RAP).

\*: nessa classificação estão agrupadas as profissões de agropecuarista, pecuarista, zootecnista, agricultor e engenheiro agrônomo.

\*\* : esta classificação representa os senadores que não disponibilizaram dados sobre as suas profissões, sendo assim ficam como “sem informação” (S.I.).

Além do nível de educação formal, a atuação profissional também é um elemento importante para tratar da expertise. A tabela 7 apresenta as informações referentes às profissões declaradas pelos parlamentares. Para sua formulação, foi computado nominalmente cada senador que esteve na comissão e suas respectivas profissões declaradas. Assim, obteve-se um total de 124 senadores que ocuparam a CAE de 2003-2018 e um total de 152 profissões declaradas.

De posse de tais dados, nota-se que as profissões com maior frequência são as de professor/pedagogo e advogado, tendo respectivamente 15,8% e 13,8%; engenheiros

e economistas aparecem em seguida, com 9,8% e 9,2%. Pelo fato de a CAE ser uma comissão de assuntos econômicos, espera-se que economistas e administradores sejam categorias que se destaquem. Nesse ponto, a CAE possui parlamentares com essas profissões, porém não formam a maior categoria. Assim, a participação de senadores com diferentes profissões representa um ganho informacional, na medida em que assuntos econômicos versam sobre diversas áreas da vida cotidiana, e possuir uma variedade de profissões resulta em opiniões distintas, que podem gerar ganhos democráticos quando instalado o debate sobre políticas que envolvem controversas. A teoria informacional, como destaca Rubiatti (2019), preza pela heterogeneidade na formação das comissões. Assim, a tabela 7 pode representar um debate mais plural. Todavia, a baixa presença de políticos com profissões diretamente ligadas à área econômica pode causar um prejuízo informacional ou aumentar os custos para a criação de expertise endógena na CAE.

<b>Permanência</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>1 ano</b>	10,5
<b>2 anos</b>	31,5
<b>3 anos</b>	11,3
<b>4 anos</b>	19,4
<b>5 anos</b>	6,5
<b>6 anos</b>	4,8
<b>7 anos</b>	4,8
<b>8 anos</b>	6,5
<b>9 anos</b>	0,8
<b>11 anos</b>	0,8
<b>12 anos</b>	1,6
<b>14 anos</b>	1,6

Tabela 8 – Anos de permanência dos membros titulares da CAE de 2003-2018 (porcentagem)

Fonte: elaboração própria a partir das informações do site do Senado Federal e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP).

A tabela 8 apresenta a taxa de permanência na CAE por anos, ou seja, qual a frequência de anos que os senadores ficam na comissão. O tempo de permanência na comissão pode ser visto como uma *proxy* para a criação de expertise endógena, isto é, espera-se que uma maior permanência do parlamentar na CAE gere uma maior especialização e domínio sobre os temas tratados na comissão. Porém, é visível que a maior taxa é de senadores que passam até dois anos na CAE, tendo 31,5%; seguido disso, a taxa de quatro anos aparece com 19,4%, sendo essas as maiores taxas. A frequência de permanência de até um ano representa 10,5% de senadores, que são aqueles que não completam um mandato na comissão<sup>6</sup>. Também se destaca a faixa de 8 anos na comissão,

<sup>6</sup> Os mandatos nas comissões do Senado são de dois anos.

que representa um mandato de senador, e possui 6,5% de senadores, assim como 9, 11, 12 e 14 anos, que, juntos, representam 4,8% de ocupação.

De modo geral, as frequências demonstram que há interesse em permanecer na comissão. A média de permanência na CAE é de 3,9 anos, o que representa quase metade de um mandato de senador e uma legislatura completa.

Também se destacam os nomes dos senadores com maior permanência na CAE nesse período: Delcídio Do Amaral – PT (14 Anos), Valdir Raupp – MDB/PMDB (14 Anos), Eduardo Suplicy – PT (12 Anos), Tasso Jereissati – PSDB (12 Anos) e Romero Jucá – MDB/PMDB (11 Anos). É perceptível que esses senadores são escolhidos pelas lideranças<sup>7</sup> das suas respectivas bancadas para defender os interesses do partido na CAE, e nota-se que estes tiveram alta participação dentro dos 16 anos aqui analisados.

	Anos	Tempo (Porcentagem)
<b>PT</b>	2007, 2008, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016	52,9
<b>MDB/PMDB</b>	2003, 2004, 2005, 2006, 2009, 2010	35,3
<b>PSDB</b>	2017, 2018	11,8

Tabela 9 – Partidos dos presidentes da CAE de 2003-2018

Fonte: elaboração própria a partir das informações do site do Senado Federal e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado (RAP).

A tabela 9 apresenta a ocupação da cadeira de presidente na CAE. Esse é um dos principais postos numa comissão: o presidente da comissão tem poderes discricionários para a escolha de relatores e da ordem do dia na comissão (Aguiar, 2013). Sendo assim, ocupar esse posto é fundamental para o direcionamento das políticas. Nesse ponto, o PT foi o partido que ocupou majoritariamente esse posto, com 52,9%, seguido do MDB/PMDB, que foi partido das coalizões Lula-Dilma e depois o partido do governo Temer, e o PSDB esteve na presidência nos anos de 2017-2018, quando era base do governo. Ou seja, em todo o período analisado, a CAE esteve com as presidências ocupadas pelo partido do governo ou da base do governo.

De forma geral, tais dados demonstram que o posto de presidente da CAE é almejado, visto que não esteve fora da coalizão governamental em nenhum momento. Quando comparada com outras comissões do Senado, a CDH possuiu presença majoritária do PT e partidos de fora da coalizão. CRE deteve até 6 partidos diferentes a ocupar o posto, tendo partidos de oposição. Na CRA, são 4 partidos que assumem o cargo, todos da coalizão, mas nenhum sendo o partido do governo. Na CMA, são cinco partidos que chegam a ocupar o cargo de presidente, porém nessa comissão destaca-se que essa ocupação representa a formação de coalizões, ou seja, é um compartilhamento de agenda (Silva, 2019; Ferreira, 2019; Pantoja; Rubiatti, 2021; Pereira, 2021). Vendo por esse prisma,

<sup>7</sup> Visto que a escolha dos membros é feita pela Mesa Diretora, ouvidos os líderes partidários. O caráter de composição das comissões brasileiras é partidário.

corroborar-se a importância da CAE, já que a presidência não foi nenhuma vez ocupada por partidos de fora da coalizão, tendo o partido do chefe do Executivo a maior frequência de ocupação desse cargo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, o presente trabalho teve como objetivo analisar a composição social e política da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, de 2003-2018, período que cobre quatro legislaturas completas. Os principais achados demonstram que: 1) a composição da comissão demonstra o multipartidarismo brasileiro, assim como explicita que as trocas de cadeiras na CAE pelos quatro maiores partidos não ocorrem de forma tão explícita quanto nas outras comissões verificadas (Silva, 2019; Ferreira, 2019; Pereira, 2019; Pantoja, Rubiatti, 2021; Pereira, 2021) - isto é, o interesse partidário em ocupar essa comissão é geral, o que limita as negociações e trocas de vagas entre os partidos nessa comissão; 2) a coalizão governamental, exceto no ano de 2003, esteve sempre majoritária na CAE, mesmo no período de crise do governo Dilma II. Juntos, esses dois dados demonstram que as vagas da comissão são almejadas pelos partidos e as coalizões governamentais asseguram seu caráter majoritário, podendo centralizar as decisões nas mãos dos partidos da coalizão.

Sobre a representação das regiões na CAE, nota-se que 3) para o período geral, não se percebem grandes distinções nessa representação na comissão, observando-se uma proporcionalidade entre a representação regional no plenário da casa e na CAE; ao se verificar pelas legislaturas, há alguns pontos em que uma região possui maior representação que no plenário, todavia, não é possível inferir que isso se dê por interesses regionais na ocupação da comissão.

Sobre a idade dos senadores na CAE, 4) observa-se que a faixa de 50-59 anos é a mais expressiva nas três primeiras legislaturas, assim como há um aumento das faixas de 60-69 anos e acima de 70 anos – somente na 54ª legislatura que essa faixa não aumenta; porém, na 55ª legislatura essas duas faixas juntas ocupam majoritariamente a comissão. Esse ponto demonstra que na CAE há um crescimento na faixa etária dos titulares, entretanto esse não é maior que na CRE. Todavia, ao se analisar os dados sobre idade na CDH e CMA, percebe-se que a CAE possui senadores com idades mais avançadas que nessas duas comissões. Ao se colocar em ordem, seria CRE>CAE>CDH>CMA (Silva, 2019; Ferreira, 2019; Pereira, 2019; Pantoja; Rubiatti, 2021; Pereira, 2021). Assim, há variações na idade dos senadores que ocupam diferentes comissões, sendo que das quatro aqui citadas, as maiores idades estão nas comissões mais antigas (CRE e CAE).

Visto pela divisão de gênero, 5) nota-se que na CAE, assim como em outras comissões, há uma baixa participação de mulheres, tendo no período total uma representação de 10,2% na comissão, muito longe de atingir uma equidade. Porém, isso pode ser resultado



da baixa presença de mulheres no próprio Senado. Sobre isso, Bohn (2008) demonstra que, apesar de as mulheres, profissionais ou não na política, apresentarem resultados mais satisfatórios que os homens nas eleições, o fato que as faz serem um corpo minoritário é a diferença no número de candidaturas, sendo as masculinas em média oito vezes maiores que as femininas.

Referente ao número de mandato dos senadores titulares da CAE, 6) eles estão, majoritariamente, no primeiro mandato; os de segundo representam uma taxa significativa também. Importante destacar, ainda, que as faixas de terceiro e quarto mandato possuem um leve crescimento nas quatro legislaturas analisadas.

Percebe-se também que na CAE, 7) senadores titulares ocupam majoritariamente as vagas na comissão; esse dado se fortalece quando comparado com outras comissões (Silva, 2019; Ferreira, 2019; Pereira, 2019; Pantoja; Rubiatti, 2021; Pereira, 2021).

Além disso, 8) os senadores majoritariamente possuem ensino superior, e 9) grande experiência prévia nos cargos de Executivo e Legislativo e somente Legislativo. Tais pontos são esperados para os senadores - que eles possuam uma grande carreira política (Lemos e Reninchesky, 2008). Por fim, para a composição dessa comissão, 10) nota-se forte presença de senadores titulares, o que reforça o achado de Araújo (2017, p. 130): “a CAE valoriza mais as variáveis partidárias, a expertise e a titularidade dos parlamentares, em detrimento dos suplentes. Ser titular aumenta em mais de 50% a probabilidade de ingresso na CAE”.

Sobre as profissões dos senadores, 11) nota-se uma grande gama de profissões, sendo as que mais se destacam professor/pedagogo e advogado; também há presença de economistas, analistas, administradores, assim como outras profissões. No geral, uma ampla participação de senadores com distintas formações pode ser vantajosa numa lógica informacional, pois fomentam a heterogeneidade da comissão, sendo esse um traço informacional. Todavia, a baixa presença de parlamentares com experiência profissional ligada à área de atuação da comissão reforça a necessidade de criação de expertise endógena (Rubiatti, 2019). Nesse ponto, a permanência dos senadores na comissão ganha destaque. 12) Na CAE, observa-se que há uma média de 3,9 anos maior que a CDH (3,1). De forma complementar, as faixas de permanência de até quatro anos na comissão para a CAE e CRE são semelhantes. Apesar disso, também se destacam cinco senadores que tiveram mais de 10 anos de permanência na comissão: Delcídio Do Amaral (PT), Valdir Raupp (MDB/PMDB), Eduardo Suplicy (PT), Tasso Jereissati (PSDB) e Romero Jucá (11 MDB/PMDB).

Por fim, 13) a cadeira de presidente da CAE foi ocupada por partidos do governo ou coalizão em todo o período analisado. Por ser um posto estratégico, tendo em vista seus poderes regimentais (Aguiar, 2013), é perceptível como essa vaga não foi deixada nenhuma vez nas mãos da oposição, diferente do que ocorre em outras comissões, onde se vê mais partidos ocupando esse posto, assim como oposições (Silva, 2019; Ferreira, 2019; Pereira,

2019; Pantoja; Rubiatti, 2021; Pereira, 2021). Visto por esse ângulo, é notável que a CAE, como já destaca a literatura, é uma comissão central no Senado (Lemos, 2008; Silva, 2016; Araújo, 2017).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol 31, n. 1, 1998, pp5 a 34.

AGUIAR, Osmar de Oliveira. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E-legis**, Brasília, n. 12, 2013.

ALMEIDA, Acir. Do plenário às comissões: mudança institucional na câmara dos deputados. *In*: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. *In*: L. B. Lemos (orgs). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008, p. 203-236.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional. **Cadernos da Escola do Legislativo**, 19(32), 2017, p. 97-138.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Revista Política & Sociedade**, v.11, n.21, 2012.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Trad: Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: uma análise da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, Campinas, vol 19, n2, 2013, p. 449-473.

CÔRTEZ, Clemar Pereira Gonçalves da Silva. Reprodução eleitoral, especialização ou cartelização legislativa? A comissão de minas e energia da Câmara dos Deputados em pauta. **E-legis**, Brasília, n.4, p. 6-28, 2010, ISSN 2175.0688.

FERREIRA, Wesley Rodrigues Santos. Perfil Sociopolítico dos membros titulares da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.23, 2019.

FERREIRA, Wesley Rodrigues Santos; RUBIATTI, Bruno de Castro. Caracterização da Expertise dos Senadores membros da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005-2018). **Novos Olhares Sociais**, v. 5, n. 2, 2022.

FERREIRA, Wesley Rodrigues Santos; RUBIATTI, Bruno de Castro. Perfil sociopolítico dos relatores na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005/18). **Revista Eletrônica de Ciência Política – RECP**, v.12, n. 2, 2021.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. **Reforma Política: lições da história recente/ ORG: Gláucio Ary Dillion Soares, Lúcio R. Rennó** – Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FREITAS, Andréia. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016 (capítulo 3, p. 60-84).

LEMOS, Lemos Barreiro. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 1990. *In*: LEMOS, (Org.) **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.

LEMOS, Lemos Barreiro; RANINCHESKI, Sonia. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990. *In*: LEMOS, (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.

LAMEIRÃO, Camila; PAIVA, Denise; CARVALHO, Guilherme. O debate recente nos 30 anos do presidencialismo de coalizão: novas abordagens, dimensões de análise e algumas notas sobre a dominância do Executivo. **Ciências sociais hoje: ciência política/ ORG**: Bruno Bolognesi, Glauco Peres da Silva. São Paulo: Zeppelini Publishers, 2020.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua nova**, n. 44, 1998 p. 81-106.

LINZ, J; VALENZUELA, A. (Comps.). **Las crisis del presidencialismo**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

PANTOJA, Jhessica Manuely de Sá; RUBIATTI, Bruno de Castro. A Comissão Permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição. Democracia, instituições políticas e políticas públicas: **Estudos do I Congresso de Ciência Política do Nordeste** / Organizado por Alisson Rodrigo de Araújo Oliveira, Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega e Maria Sheylla Campos de Lima — Iguatu, CE: Quipá Editora, 2021. ISBN 978-65-89091-40-0 DOI doi.org/10.36599/qped-ed1.027

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, 2000.

PEREIRA, Fabiano da Silva. A produção Legislativa da Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal brasileiro (2005-2018). Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, 2021.

PEREIRA, Fabiano da Silva. Comissões Permanentes e Perfil Parlamentar: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do senado brasileiro (1993 - 2018). **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.23, 2019.

RICCI, Paolo. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. *In*: LEMOS, (Org.) **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na comissão de agricultura e política rural da câmara dos deputados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, vol 19 n.55, 2004.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Incongruência e composição partidária no bicameralismo brasileiro. *In*: CARVALHO, Valter Rodrigues & MENEZES, Monique. **Política e Instituições no Brasil**. Teresina: Ed. UFPI, 2015.

RUBIATTI, Bruno de Castro. O Novo governo Lula e os desafios para a construção de apoio no Senado. *In*: INÁCIO, Magna (org.). **Presidente, gabinete e burocracias: o que a nova administração Lula precisa saber**. São Paulo: HUCITEC, 2023, p. 59-76, 2023.

RUBIATTI, Bruno de Castro. O Senado frente as às propostas da Câmara dos Deputados no bicameralismo brasileiro. **Revista Debates**, 12(2), 2018.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Organização interna das Casas Legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária? *In*: M. Menezes., B. Johas &, O. Perez (orgs). **Instituições políticas e sociedade civil**. Teresina: EDUFPI, p. 201-237, 2017b.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Os Estudos Legislativos no Brasil: Agendas de Pesquisa. **Caos - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, 2(23), pp. 12-35. DOI: 10.46906/caos.n23.49418.p12-35, 2019.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Para além do Plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal brasileiro. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 28, n. 75, e005, 2020. DOI 10.1590/1678-987320287505.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como câmara revisora no Bicameralismo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, s/v(23), pp. 35-74. DOI: 10.1590/0103-335220172302, 2017a.

RUBIATTI, Bruno de Castro; SILVA, Jonatas Nogueira Aguiar de Souza. A Produção Legislativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado. **Rev. FSA**, Teresina, v.17, n. 8, art. 4, p. 69-97, ago. 2020.

SANTOS, Carla Danice de Melo. O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados na 52ª legislatura. **E-legis**, Brasília, n1. p. 65-73 /, 2008. ISSN 2175.0688.

SANTOS, Fabiano. Governos de Coalizão no sistema presidencial sob a égide da Constituição de 1988. *In*: AVRITZER, Leonardo; e ANASTASIA, Fátima. **Reforma política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**, . Editora UFMG., Rio de Janeiro: IURPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **DADOS** vol. 45 n° 2, 2002.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, A. **Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005, pp. 693 a 735.

SILVA, Jonatas Nogueira Aguiar de Souza. A Comissão De Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado Brasileiro: Um Estudo Sobre Sua Composição (2005-2018). **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.23, 2019.

SILVA, Jonatas Nogueira Aguiar de Souza; RUBIATTI, Bruno de Castro. Quem relata? O perfil dos relatores na CDH do Senado Federal (2005-2018). Anais do Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro e XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados / organizadores: Luciano Irineu de Castro, Maurício Soares Bugarin, Fabiano Peruzzo Schwartz. – Santo Ângelo: Metrics, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.46550/978-65-89700-34-0.433-451>, p.433-452.

SILVA, Noelle. O Senado Federal: um estudo do desempenho das comissões de Constituição e Justiça e de Assuntos Econômicos nos governos FHC e Lula. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, v.4, 2016.

VASQUEZ, V. L. Comissões: o poder do legislativo. Campinas – SP. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2020.

# COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA (CSSF), DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1999-2018)

---

*Data de aceite: 02/10/2023*

### **Raimunda Eliene Sousa Silva**

Mestra em Ciência Política pelo PPGCP/UFPA e doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL-PA)  
<https://orcid.org/0000-0003-3176-3652>.

### **Maria Dolores Lima da Silva**

Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ; Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará.  
<https://orcid.org/0000-0002-0067-5038>.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a composição da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), no âmbito da Câmara dos Deputados, com o intuito de descrever a organização interna da comissão de 1999 a 2018. Para isso, foram mobilizadas quatro variáveis descritivas, como número de vagas disponíveis ao longo de todas as legislaturas, ocupação dos partidos na presidência, distribuição de

vagas por gênero e representação geral na comissão. A intenção é demonstrar como se estruturou a distribuição dos membros que atuaram na comissão a partir da diferenciação das agremiações partidárias que participaram como membros da coalizão ou da oposição nessa instância de poder. Nesse sentido, descrever a estrutura interna do colegiado faz-se necessário para compreender as atribuições da comissão e a representação dos partidos políticos na instituição legislativa.

A composição das comissões permanentes da Câmara dos Deputados é organizada mediante os critérios que ressaltam a importância do princípio de proporcionalidade partidária, levando em consideração a representação do plenário em face do número de comissões. O número de participantes é estabelecido no início de cada legislatura em ato da Mesa Diretora com anuência dos líderes partidários. O regimento interno destaca, ainda, que nenhuma comissão poderá exceder o número de vagas em detrimento da composição geral da Câmara, sendo

imprescindível, nesse processo, que essa distribuição seja mantida durante toda legislatura (RICD, art. 26).

De acordo com RICD, nenhum deputado pode participar em mais de uma comissão como membro titular, com exceção de algumas comissões destacadas no regimento<sup>1</sup>. Após a definição da distribuição numérica dos partidos e blocos parlamentares na primeira sessão de cada legislatura, os líderes deverão comunicar à presidência da Casa os nomes dos membros correspondentes das respectivas bancadas que integrarão como titulares e suplentes, no prazo de cinco sessões legislativas. Uma vez definida a composição das comissões, o presidente mandará publicar no Diário da Câmara dos Deputados e no avulso da ordem do dia a convocação para eleição de presidentes e vice-presidentes (RICD, art. 28, §2º). A direção dos trabalhos nas comissões fica sob a responsabilidade de um presidente e três vice-presidentes, com apoio de servidores de uma secretaria.

No que diz respeito à escolha para esses cargos, Carneiro (2018) destaca que em cada início de legislatura os líderes partidários, juntamente com o presidente da Câmara, indicam os partidos que serão representados nas presidências das comissões permanentes. Ainda que não estejam previstas no RICD, as escolhas são análogas aos critérios adotados para a Mesa Diretora. Nesse caso, para os cargos de presidente deve ser assegurada a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participem da Câmara dos Deputados. Feitos os acordos, os líderes partidários designam membros da bancada para ocupar o cargo sujeito à aprovação do colegiado<sup>2</sup>. Porém, segundo Diniz (1998), normalmente esses acordos ocorrem por parte das lideranças apenas para indicações em comissões relevantes, como a Comissão de Constituição e Justiça e de Finanças - as demais comissões seguem os interesses específicos das bancadas em cada conjuntura.

Além disso, o andamento dos trabalhos depende da atuação dos relatores, que são responsáveis por apresentar estudos sobre as proposições a serem deliberadas na comissão. O cargo de relator pode ser ocupado por qualquer membro das comissões, porém essas escolhas, geralmente, são regularizadas pelos presidentes que buscam beneficiar parlamentares do seu próprio partido. De acordo com Pasquarelli (2011), parlamentares governistas tendem a ocupar os postos de relatores e presidentes nas comissões. No entanto, Santos e Almeida (2005) observaram que, durante os anos de 1995 e 1998, parlamentares da oposição ao governo de FHC ocuparam um percentual significativo de vagas em relatorias nas comissões permanentes, em virtude do controle

1 As comissões destacadas são: Comissão de Legislação Participativa, Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Comissão de Cultura; Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; Comissão de Direitos Humanos e Minorias; Comissão de Esporte; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Comissão de Relações Exteriores; Comissão de Defesa Nacional; Comissão de Turismo; Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e da Amazônia; Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (RICD. Art. 26 § 2º).

2 De acordo com RICD, as comissões terão um presidente e três vice-presidentes, eleitos mediante votação entre seus pares, com mandatos estabelecidos até a posse de novos componentes eleitos no ano subsequente, sendo proibida a reeleição (RICD, Art. 39).

exercido nos cargos da presidência, que foram controlados pelos partidos opositores.

O início dos trabalhos nas comissões ocorre após convocação do presidente da Câmara para instalação dos trabalhos e eleição dos respectivos presidentes, que apresentam responsabilidades como:

- I – Assinar a correspondência e demais documentos expedidos pela Comissão;
- II – Convocar e presidir toda as reuniões da Comissão e nela manter a ordem e a solenidade necessárias;
- III – Fazer ler a ata da reunião anterior e submetê-la a discussão e votação;
- IV – Dar à Comissão conhecimento de toda a matéria recebida e despachá-la;
- V – Dar à Comissão e às Lideranças conhecimento da pauta das reuniões, prevista e organizada na forma deste Regimento e do Regulamento das Comissões.
- VI – Designar Relatores e Relatores substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas [...] (RICD, art. 41)<sup>3</sup>.

Os presidentes das comissões atuam direcionando as atividades internas das comissões, distribuindo os trabalhos aos membros, elaborando a pauta e indicando os projetos que serão apreciados. Podem, em determinadas circunstâncias, desempenhar o papel decisivo nas votações, assumindo, portanto, “[...] o poder de emitir a palavra final na tramitação de projetos que se encontram indefinidos” (MULLER, 2009, p. 07).

A ordem dos trabalhos nas comissões segue um rito de procedimentos, possibilitando que as matérias distribuídas sejam estudadas mediante acordo dos presidentes com o relator. As comissões permanentes poderão estabelecer regras e condições específicas para dinamizar o andamento dos trabalhos, obedecendo aos seguintes prazos estabelecidos no Regimento: proposições com regime de urgência deverão ser apreciadas no prazo de cinco sessões; matérias em regime de prioridade deverão ser apreciadas no prazo de dez sessões; e matérias em regime de tramitação ordinária, em até quarenta sessões. Nesse processo, o relator disporá da metade do prazo conferido à comissão para oferecer o parecer sobre a matéria relatada. Somente o presidente da comissão poderá, a pedido do relator, conceder prorrogação de prazo, mas caso o relator não apresente parecer no prazo estabelecido, então caberá ao presidente designar outro parlamentar para relatar a matéria (RICD, art. 52).

Conforme destaca Vieira (2011), a forte atuação do presidente da Câmara impacta nas atividades das comissões, pois quando uma determinada comissão deixa de cumprir os prazos regimentais, cabe a esse ator ordenar que outra comissão ou plenário analise a matéria, de modo que a comissão inicial perde a possibilidade de se manifestar sobre a proposição. Além disso, é de competência do Presidente da Mesa designar relatores para

3 O RICD estabelece outras competências ao Presidente da Comissão, que corroboram o andamento da dinâmica interna do órgão (Art. 41).



substituir comissões em plenário sempre que proposições forem incluídas na pauta sem parecer, bem como para as matérias em regime de urgência (VIEIRA, 2011).

Em relação às regras fixadas no regimento interno que enfatizam a proporcionalidade dos partidos nas comissões, Pereira e Mueller (2000) consideram que muitas vezes os critérios não são respeitados, tendo em vista que a concentração de prerrogativas nas mãos das lideranças partidárias altera o formato das composições em situações que interessam ao Executivo. Para Diniz (1998), são frequentes as mudanças no número de membros das comissões, em virtude da criação de novas comissões, fusão ou desmembramento ao longo da legislatura. Durante o período de 1989 a 1994, ocorreram mudanças significativas em todos os anos na composição da Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados. Essas modificações derivaram, em grande medida, dos poderes constitucionais disponíveis aos líderes, pois ainda que o regimento não limite a permanência de parlamentares em uma determinada comissão, somente os líderes podem estabelecer os acordos da permanência entre seus pares.

A Mesa Diretora e os líderes podem interferir nas atividades internas das comissões. Os líderes podem atuar por meio da indicação de membros da sua base aliada para compor comissões, seja na deliberação das matérias através do instrumento de urgência, ou incluindo e retirando matérias na ordem do dia. A Mesa Diretora atua, especificamente, avaliando determinados recursos proferidos pelos presidentes das comissões. Todos esses fatores não garantem que as comissões permaneçam com a quantidade de membros estabelecidos no início de cada legislatura. Em virtude disso, ocorre uma grande rotatividade de parlamentares dentro das comissões (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; DINIZ, 1998).

A Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados analisada por Diniz obteve um expressivo número de parlamentares vinculados a partidos de esquerda com experiências em movimentos sindicais relacionados à temática de trabalho. Esses elementos foram preponderantes para que as propostas do governo que não condiziam com a bandeira levantada pelos partidos de esquerda fossem bloqueadas. Nesse caso, as regras institucionais foram cruciais para que a comissão desempenhasse o seu papel negativo, mediante rejeição e bloqueios dos projetos submetidos àquela arena.

Na mesma perspectiva, Lyra (2016), ao analisar a Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional da Amazônia (CINDRA), da Câmara dos Deputados de 1997 a 2014, observou que durante a 52ª e 54ª legislatura a comissão apresentou uma ocupação majoritária das unidades federativas da Amazônia legal, tendo no estado do Pará a maior atuação dos deputados em matérias voltadas para a região, bem como postos de presidente e relatorias concentradas nas mãos dos representantes da Amazônia.

Conforme Cox e McCubbins (1993, *apud* SANTOS, 2002), as comissões se distinguem pela sua competência estreita e amplitude. No primeiro caso, as decisões têm impacto limitado aos membros do partido, enquanto no segundo as deliberações reverberam na imagem pública da agremiação partidária. As Comissões de Constituição e Justiça

(CCJ), bem como a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), inserem-se na categoria de competências amplas, pois possuem a capacidade institucional de emitir pareceres sobre assuntos de complexidade substancial. A CCJ desempenha um papel de destaque ao avaliar a conformidade constitucional das proposições, dispondo de ferramentas necessárias para bloquear projetos que apresentem irregularidades constitucionais. Similarmente, a CFT assume a responsabilidade de analisar qualquer proposição que tenha implicações fiscais.

Outra dimensão para verificar a diferenciação das competências reside na extensão das externalidades, ou seja, no grau em que as escolhas de uma comissão afetam outros componentes do partido. Em situações de baixa externalidade, a escolha particular de uma comissão não impacta significativamente outros membros do partido. Um exemplo é a atuação da CCJ, que detém o poder de vetar projetos que não estejam em conformidade com as normas constitucionais. Assim, as decisões tomadas nessa comissão influenciam diretamente a aprovação de projetos de lei apresentados por membros do partido que não integram a comissão. De maneira análoga, a Comissão de Finanças e Tributação também exerce influência ao informar a Câmara sobre os aspectos fiscais dos projetos de políticas públicas. Por conseguinte, propostas legislativas de caráter distributivo, apresentadas por parlamentares sem assento na comissão, estão sujeitas à aprovação por parte dos membros da CFT.

Dessa forma, percebe-se que a estrutura e as competências das comissões parlamentares desempenham um papel crucial no processo legislativo, não apenas em relação à sua amplitude, mas também às externalidades que suas decisões podem gerar dentro do partido e na esfera pública.

No âmbito das escolhas políticas para a composição das comissões parlamentares, uma perspectiva essencial, conforme Santos (2002), diz respeito à expertise política em contraposição à lealdade partidária. Esta última é frequentemente avaliada através de votações decisivas em plenário. A seleção de deputados para ocupar posições em comissões relevantes na Câmara dos Deputados deriva da necessidade de contar com conhecimento especializado e profundo acerca de assuntos econômicos e políticos ao longo dos mandatos legislativos. Portanto, o processo de decisão para a escolha de parlamentares para as comissões é influenciado pela busca por expertise, sendo um ponto de intersecção entre o comportamento partidário e a posse de habilidades especializadas (COX; MCCUBBINS, 1993; SANTOS, 2002, p. 257).

Em várias ocasiões, durante a nomeação de membros para as comissões, os líderes partidários deixam de se concentrar exclusivamente no comportamento político dos parlamentares. Isso se deve à necessidade de considerar a qualidade das informações que esses parlamentares podem proporcionar em relação aos projetos submetidos à análise da comissão. Nessa linha de raciocínio, Pereira e Mueller (2000) destacam que, para além dos critérios regimentais, a lealdade partidária e a experiência prévia em políticas também são fatores levados em consideração no processo de recrutamento de deputados para integrar

as comissões na Câmara dos Deputados.

Portanto, a composição das comissões parlamentares é um equilíbrio complexo entre a orientação partidária, a necessidade de conhecimento especializado e a capacidade dos parlamentares em contribuir de maneira significativa para a análise e tomada de decisões acerca de matérias políticas e econômicas.

Diversas teorias que interpretam o processo legislativo enfatizam a importância das comissões como entidades distintas, com funções legislativas específicas. A abordagem informacional, desenvolvida por Krehbiel (1991), ressalta a relevância da informação na redução da incerteza em relação às políticas públicas. De acordo com essa perspectiva, a permanência de legisladores em comissões específicas garantiria a presença de parlamentares especializados nas temáticas abordadas, resultando em uma composição formada por atores experientes nas pautas sob a jurisdição da comissão.

Por outro lado, Nascimento (2010) argumenta a partir da perspectiva distributivista, na qual atores políticos buscam promover suas agendas particulares em um ambiente de competição política. Nesse cenário, surge uma lógica de troca e cooperação como solução, na qual os atores se beneficiam mutuamente por meio de acordos. Esses acordos entre parlamentares visam trazer benefícios para suas bases eleitorais, com o intuito de garantir a reeleição. Sob essa ótica, as comissões parlamentares são percebidas como estratégias essenciais para a reeleição, sendo que os deputados selecionam comissões que possam direcionar políticas públicas de acordo com suas demandas eleitorais.

A abordagem partidária, representada por Cox e McCubbins (1993), considera os partidos políticos como instituições cruciais para a resolução de conflitos. Os líderes partidários desempenham um papel central no processo de indicação para comissões e no controle da agenda legislativa. As prerrogativas dos líderes são usadas estrategicamente para incluir proposições alinhadas aos interesses partidários na ordem do dia das atividades legislativas. Muller (2005) investigou os critérios de recrutamento adotados pelos partidos para as comissões da Câmara dos Deputados na 50ª legislatura. O padrão de recrutamento observado está ligado à coesão partidária, às conexões entre parlamentares e partidos, bem como à relação entre o parlamento e a estrutura partidária. A coesão partidária e a participação dos deputados em diretórios nacionais influenciam as indicações para comissões. Por exemplo, partidos como o PFL e o PT demonstraram maior coesão obtendo padrões de recrutamento para várias comissões. Além disso, Muller (2005) destaca a relação entre parlamento e organização partidária, medida pela participação dos deputados em diretórios nacionais. Esse vínculo motiva uma espécie de *incentivo seletivo* nas indicações dos partidos para comissões. Ao designar membros da direção para comissões, um partido pode reduzir a incerteza e aumentar o controle sobre o alcance das metas partidárias. Segundo o autor, “existe um padrão nítido na composição das comissões, a partir do qual os membros da direção nacional dos partidos são alocados” (MULLER, 2005, p. 387).

Dessa forma, as teorias abordadas proporcionam diferentes perspectivas sobre o

papel das comissões no processo legislativo, considerando fatores como especialização, distribuição de benefícios, influência partidária e estrutura organizacional.

### Composição da CSSF

A tabela abaixo apresenta a distribuição das vagas ao longo das diferentes legislaturas na Comissão de Seguridade Social e Família. Essa distribuição possibilita uma análise dos aspectos organizacionais e da relevância dessa comissão em termos de seu poder decisório dentro de sua área de atuação.

<b>Legislatura</b>	<b>1ª sessão</b>	<b>2ª sessão</b>	<b>3ª sessão</b>	<b>4ª sessão</b>
<b>51ª</b>	85	83	87	72
<b>52ª</b>	82	63	63	65
<b>53ª</b>	62	66	63	64
<b>54ª</b>	72	64	70	69
<b>55ª</b>	93	99	99	69

Tabela 1 - Número de vagas ocupadas por sessão legislativa na CSSF.

Fonte: Dados extraídos dos relatórios anuais da CSSF.

A Câmara dos Deputados realiza sessões legislativas que são divididas em ordinárias e extraordinárias. A sessão ordinária ocorre em dois períodos: do dia 2 de fevereiro até 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. Por outro lado, as sessões extraordinárias são convocadas durante o recesso parlamentar ou em situações previstas na constituição, por meio da convocação do Congresso Nacional (RICD, art. 2º I, II). No início de cada ano legislativo, as vagas nas comissões permanentes são distribuídas entre os partidos e blocos parlamentares. Essa distribuição deve ser mantida durante toda a sessão legislativa. No entanto, a permanência de um parlamentar em uma comissão depende de seu interesse e da aprovação do líder ao qual ele está subordinado. É comum que um parlamentar seja designado para uma comissão no início dos trabalhos legislativos, mas depois possa se interessar por outra comissão que atenda a seus interesses, especialmente para influenciar em projetos específicos. Uma vez que alcance seus objetivos, o deputado poderá retornar à comissão de origem (DINIZ, 1998).

No caso da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), de acordo com o relatório anual de 2015, ela se tornou a terceira comissão em número de membros e volume de proposições, ficando atrás apenas da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e da Comissão de Finanças e Tributação (CFT). A distribuição das vagas ocupadas na CSSF entre 1999 e 2018 mostrou variações na composição em todas as legislaturas pesquisadas. Os dados revelam que, desde 1999, a CSSF teve uma participação significativa dos parlamentares, preenchendo 93 vagas entre titulares e suplentes na 55ª legislatura. De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, Art. 25,

§ 2º), nenhuma comissão pode ter mais de treze centésimos nem menos de três e meio centésimo do total de deputados, o que significa que o número de vagas não pode exceder a composição da Câmara. Isso implica que cada comissão deve ter entre 17 e 66 membros, entre titulares e suplentes.

Entretanto, devido ao comportamento político dos parlamentares, há uma propensão para que a quantidade varie entre uma reunião e outra, o que intensifica a rotatividade nas comissões legislativas da Câmara dos Deputados. É essencial ressaltar que a composição parlamentar da CSSF e das demais comissões permanentes da Câmara dos Deputados é renovada a cada sessão legislativa. Nesse contexto, o estudo realizado por Lima (2017) ilustrou o papel desempenhado pela CSSF durante a 52ª legislatura na Câmara dos Deputados e destacou a contribuição da comissão para o fortalecimento da estrutura instrucional da Casa. Segundo a autora, a comissão apresentou um número significativo de parlamentares que se mantiveram ao longo de toda a segunda sessão legislativa, mesmo quando a tendência era a redução do número de cadeiras.

Ano	Deputados	Partido
2001	Laura Carneiro	PFL
2002	rommel Feijó	PTB
2003	Ângela Guadagnin	PT
2004	Eduardo Paes	PSDB
2005	Benedito Dias	PP
2006	Simão Sessim	PP
2007	Tadeu Mudalen	DEM
2008	Jofran Frejat	PR
2009	Elcione Barbalho	PMDB
2010	Vieira Cunha	PDT
2011	Saraiva Cunha	PMDB
2012	Henrique Mandetta	DEM
2013	Drª Rosinha	PT
2014	Amauri Teixeira	PT
2015	Antônio Brito	PTB
2016	Conceição Sampaio	PP
2017	Hiran Gonçalves	PROG
2018	Juscelino Filho	DEM

Quadro 1 - Partidos que ocuparam a presidência da CSSF (2001 - 2018).

Fonte: Dados extraídos dos relatórios anuais da CSSF.

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cada comissão é composta por um presidente e três vice-presidentes, com mandato fixo até a eleição de novos membros no próximo ano, sendo proibida a reeleição. A escolha para o

cargo de presidente é feita pelos líderes partidários, sujeita à aprovação dos membros do partido por meio de votação. No quadro apresentado acima, identificam-se os partidos e os parlamentares que ocuparam posições de presidentes durante o período de 2001 a 2018<sup>4</sup>.

Ao analisar os dados, é evidente que a ocupação dos cargos de presidente é predominantemente feita por partidos que fazem parte da base de apoio ao governo em cada contexto político. Por exemplo, nas 52<sup>a</sup> e 53<sup>a</sup> legislaturas, correspondentes aos mandatos de Lula, observa-se uma forte participação dos partidos que compunham a coalizão de apoio, como PT, PMDB, PP e PDT, os quais frequentemente controlavam os mandatos na comissão. Essa tendência de representação prevalece nos governos subsequentes. Em um estudo realizado por Figueiredo e Limongi (2009) sobre a Comissão Mista de Orçamento (CMO), foi constatada a ocupação de posições-chave por parte dos partidos da coalizão governista. Essa dominação é impulsionada por questões ideológicas e de interesse do governo, assegurando que os cargos de presidência sejam ocupados devido ao poder de agenda do Executivo. Figueiredo e Limongi apontam que a presidência da comissão e o cargo de relator geral do orçamento eram centralizados entre dois partidos políticos: PMDB e PFL. Esse controle indica um amplo acordo entre as maiores bancadas da Câmara dos Deputados e do Senado, sustentado pelos principais parceiros da coalizão.

Da mesma forma, Pasquarelli (2011) sustenta que a posição do presidente em comissões permanentes é uma estratégia importante utilizada pelo governo para obter apoio político nessas instâncias. Durante o mandato de Lula, os partidos com maior representação na Câmara dos Deputados, como PT e PMDB, centralizam a ocupação da presidência em comissões relevantes. Os partidos da coalizão, em média, preencheram 71% das cadeiras entre 2003 e 2010, indicando que o Executivo conseguiu reunir uma maioria qualificada nas principais comissões da Câmara. Além disso, houve considerável apoio dos partidos na composição da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, com uma média de 64% das cadeiras ocupadas. Com base nessas informações, fica claro que o Executivo desempenha um papel central no processo legislativo. A centralização das atividades legislativas por meio de mecanismos como urgências, distribuição de pastas ministeriais, construção de maiorias nas Mesas Diretoras e ocupação de cargos-chave nas principais comissões do Congresso Nacional são recursos utilizados para evitar a atuação indisciplinada do legislativo.

---

4 Devido às dificuldades de obtenção de informações, não conseguimos dados referentes aos anos de 1999 e 2000.

	<b>Homens</b>	<b>%</b>	<b>Mulheres</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
<b>1999</b>	67	79,0	48	21,0	85
<b>2000</b>	69	83,0	14	17,0	83
<b>2001</b>	68	78,0	19	22,0	87
<b>2002</b>	57	79,0	15	21,0	72
<b>2003</b>	63	77,0	19	23,0	82
<b>2004</b>	51	81,0	12	19,0	63
<b>2005</b>	51	81,0	12	19,0	63
<b>2006</b>	53	82,0	12	18,0	65
<b>2007</b>	49	79,0	13	21,0	62
<b>2008</b>	53	80,0	13	20,0	66
<b>2009</b>	53	84,0	10	16,0	63
<b>2010</b>	54	84,0	10	16,0	64
<b>2011</b>	55	76,0	17	24,0	72
<b>2012</b>	48	75,0	16	25,0	64
<b>2013</b>	51	73,0	19	27,0	70
<b>2014</b>	52	75,0	17	25,0	69
<b>2015</b>	71	76,0	22	24,0	93
<b>2016</b>	76	77,0	23	23,0	99
<b>2017</b>	75	76,0	24	24,0	99
<b>2018</b>	53	77,0	16	23,0	69

Tabela 2 - Representação entre homens e mulheres na CSSF (1999-2018).

Fonte: Dados extraídos dos relatórios anuais da CSSF.

A composição da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) foi predominantemente marcada por parlamentares do sexo masculino, tanto na posição de presidente da comissão quanto entre os membros em geral, incluindo titulares e suplentes. Essa tendência de maioria masculina foi constatada em todas as legislaturas. Nesse contexto, um estudo realizado por Corrêa (2018) analisou a composição da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável sob a perspectiva de gênero. O estudo observou que a presença de homens e mulheres na comissão reflete a persistente de baixa representatividade feminina em espaços de deliberação. Todavia, é relevante mencionar que as regras regimentais da Câmara dos Deputados atribuem aos líderes partidários ferramentas institucionais capazes de decidir a organização interna da casa e o andamento de uma determinada política, bem como possuem forte influência sobre escolha de parlamentares para integrar as comissões (SANTOS, 2002).

No que tange à composição partidária entre os anos de 1999 e 2018 no âmbito da CSSF, realizamos um cálculo somando o número de vagas alocadas a cada partido na comissão. Em seguida, dividimos esse valor pela quantidade total de cadeiras ocupadas no início de cada sessão legislativa, permitindo obter uma média da composição partidária na comissão ao longo desse período.

<b>Plenário</b>	<b>51<sup>a</sup></b>	<b>52<sup>a</sup></b>	<b>53<sup>a</sup></b>	<b>54<sup>a</sup></b>	<b>55<sup>a</sup></b>
PSDB	19,0	12,0	12,5	10,0	10,5
PFL/DEM	21,0	15,0	8,4	8,4	4,9
PMDB	16,0	14,0	17,5	15,2	12,7
PT	12,0	18,0	16,0	17,0	13,5
PPB/PP	12,0	5,0	8,0	8,6	7,4
PTB	6,0	8,0	4,0	4,3	5,0
PDT	5,0	3,3	4,5	5,0	4,0
PSB	3,3	6,0	5,5	6,6	6,6
PCdoB	1,4	2,4	2,5	3,3	1,9
PV/PPS	0,80	5,2	5,8	5,0	3,5
PL	2,4	6,	-	-	-
PSC	-	-	1,4	3,3	2,5
PSCOL	-	-	0,6	0,6	1,0

Tabela 3 - Composição partidária na Câmara dos Deputados (1999-2018).

Fonte: Dados Câmara dos Deputados.

Os dados da tabela 3 sintetizam a representação partidária da 51<sup>a</sup> à 55<sup>a</sup> legislaturas na Câmara dos Deputados, que corresponde ao período entre o último mandato de Fernando Henrique Cardoso e o mandato de Michel Temer. De acordo com as regras de proporcionalidade do sistema partidário brasileiro, a composição dos partidos na Câmara dos Deputados deve obedecer às normas vigentes sobre proporcionalidade de cadeiras, em que os partidos de maior tamanho detêm o maior número de vagas, tanto em plenário como em comissões. Nota-se especialmente a tendência geral da composição partidária ao longo das cinco legislaturas, comparando-a com a distribuição de vagas nas comissões. Por exemplo, durante a 51<sup>a</sup> legislatura, o PSDB, o PFL e o PMDB, principais partidos da coalizão de governo, concentravam em média 54,0% das vagas no plenário. No entanto, quando esses partidos passaram a compor a oposição a partir do governo de Lula, observa-se uma variação no número de cadeiras ocupadas de uma legislatura para outra. Considerando as mudanças de posicionamento entre situação e oposição, nota-se uma variação semelhante entre os partidos de oposição. No entanto, o PT manteve uma presença constante, não reduzindo a quantidade de vagas em plenário a partir da 51<sup>a</sup> legislatura.



<b>Comissão</b>	<b>51<sup>a</sup></b>	<b>52<sup>a</sup></b>	<b>53<sup>a</sup></b>	<b>54<sup>a</sup></b>	<b>55<sup>a</sup></b>
PSDB	22,0	11,0	10,0	9,0	11,0
PFL/DEM	17,0	11,0	12,0	5,8	9,7
PMDB	13,0	14,0	21,2	16,0	9,8
PT	13,0	17,0	13,7	16,0	12,0
PPB/PP	5,8	10,0	9,4	6,5	5,6
PTB	8,7	11,0	5,0	5,0	6,7
PDT	3,4	4,0	4,7	5,8	5,6
PSB	5,5	6,0	3,5	6,5	4,0
PCdoB	1,4	3,0	1,7	4,3	2,5
PV/PPS	3,0	6,0	7,5	4,8	-
PL	5,1	3,0	-	-	-
PSC	-	-	0,80	2,5	2,5
PSCOL	-	1,0	-	-	2,0

Tabela 4 - Composição partidária da CSSF (1999-2018)

Fonte: Dados Câmara dos Deputados.

O número de parlamentares efetivos nas comissões permanentes é fixado no início dos trabalhos legislativos, levando em conta o quanto possível a distribuição proporcional dos partidos na Câmara<sup>5</sup>. Sendo assim, é relevante identificar se os critérios foram levados em consideração para verificar a representação dos partidos da coalizão e oposição na CSSF. Contudo, é importante entender o papel dessas categorias no contexto democrático. Figueiredo e Limongi (2009) destacam que coalizões são formadas para aquisição de maiorias no governo e seu funcionamento depende da capacidade dos partidos em coordenar os problemas de ação coletiva, uma vez que essas ações são canalizadas para o controle de postos que pautam a participação legislativa.

No que diz respeito a partido de oposição, entende-se como aqueles que se posicionam publicamente como oposição, seja durante as eleições desafiando o governo, seja se declarando como opositor ao governo na legislatura (TAROUÇO, 2012). Em relação à representação dos partidos na CSSF, os dados demonstram um comportamento que varia de acordo com o tamanho dos partidos da base do governo e oposição com maior bancada na Câmara dos Deputados. PSDB, PFL, PMDB e PT são partidos que concentram maiores representações em detrimento dos partidos pequenos.

Em relação à representação dos partidos na 52ª legislatura referente ao primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, os partidos da coalizão sustentados por oito partidos obtiveram diferentes configurações nas distribuições de cadeiras na CSSF. Para Dutra (2016), a representação dos partidos nas comissões da Câmara dos Deputados atua de acordo com as regras regimentais de proporcionalidade. A autora analisou a composição

<sup>5</sup> RICD. Art. 25 §1º.

das comissões entre 1995 e 2010 e verificou que a porcentagem de cadeiras ocupadas pelos partidos cumpriu as normas partidárias, rejeitando suposições que sustentavam que as comissões atuavam de forma desproporcional.

Na perspectiva abordada pela autora, observou-se que o número de cadeiras ocupadas não ultrapassou 10% das vagas disponíveis nas comissões permanentes. Contrariando a suposição de que os partidos de maior expressão dominariam as comissões mais influentes, como a CCJC e a CFT, essa premissa não encontrou sustentação. Pelo contrário, constatou-se uma tendência dos partidos designados pelas regras a ocuparem posições na CCJC. Isso se deve à obrigatoriedade de direcionar os projetos de lei em trâmite na Casa para essa comissão, o que leva os partidos a não desperdiçarem a chance de engajar-se nessa arena crucial para promover suas agendas. Na CFT, os principais partidos, a exemplo do PMDB, PT e DEM, procuraram ampliar sua representatividade ao pleitearem um número maior de assentos (DUTRA, 2016).

No contexto da composição partidária na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) durante a 54ª legislatura, que corresponde ao primeiro mandato de Dilma Rousseff, observa-se uma configuração caracterizada pelo aumento no número de partidos que passaram a fazer parte da comissão. Os principais partidos da coalizão governista, representados pelo PT, PMDB, PSD e PSB, mantiveram-se dentro do limite estipulado para o número de cadeiras, não ultrapassando essa quantidade conforme determinado pelo regimento. Ao mesmo tempo, os partidos de oposição, liderados pelo PSDB e DEM, experimentaram uma redução no número de vagas quando comparado com a distribuição de assentos em legislaturas anteriores. Esse comportamento revela um aspecto significativo que pode ser elucidado pela estrutura de apoio na Câmara dos Deputados durante o governo de Dilma Rousseff, o que acabou repercutindo nas composições das comissões.

Em relação aos partidos que compuseram a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) no período de 2015 a 2018, abrangendo o último mandato de Dilma Rousseff (PT) e o início do governo de Temer (MDB), observam-se padrões de representação distintos em comparação com legislaturas anteriores. No início da 55ª legislatura, a base de apoio composta por PT, MDB<sup>6</sup>, PSD, PR, PP, PDT, PCdoB, PRB e PROS, que anteriormente sustentava o governo, passou por uma transformação devido ao processo de impeachment<sup>7</sup> da presidenta Dilma, fazendo com que alguns desses partidos se tornassem a principal força de oposição ao governo Temer. Essa nova oposição passou a ser majoritariamente representada por quatro partidos: PT, PDT, PCdoB e PSOL, os quais moldaram as interações legislativas durante o novo governo.

No contexto da composição partidária na CSSF, os principais partidos da nova

---

6 O Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB alterou a sigla do partido para Movimento Democrático Brasileiro – MDB.

7 Processo de impeachment de Dilma Rousseff teve início em 2 de dezembro de 2015 com duração de 273 dias, sendo encerrado em 31 de agosto de 2016, resultando na cassação do mandato, porém sem perda dos direitos políticos da presidenta.

coalizão governista, incluindo MDB, PSDB, DEM, PSD e PP, ocuparam uma porcentagem menor de cadeiras do que a média que lhes era alocada. No entanto, vale ressaltar que DEM e PDT conseguiram superar essa média, obtendo 5,1% e 2,0% a mais das vagas, respectivamente. Analisando os dados, percebe-se que o MDB obteve, em média, 10,0% das cadeiras, enquanto sua proporção ideal seria de 12,7% de acordo com a distribuição esperada. Quanto aos partidos de oposição, apenas PDT e PSOL conseguiram uma porcentagem superior de cadeiras na CSSF, ao passo que o PT manteve uma média de 12%, ocupando um percentual menor do que lhe caberia.

Dessa forma, os dados indicam um comportamento pautado pelas regras do sistema político. Os partidos situacionistas não desfrutaram de vantagens significativas na alocação de cadeiras na comissão em detrimento da oposição. Isso evidencia que, embora a oposição fosse numericamente minoritária, conseguiu obter representatividade nas decisões da comissão de acordo com as regras vigentes.

Portanto, no que se refere ao perfil de representação da comissão, observa-se que a composição da CSSF segue as regras estruturadas pelo regimento interno, seguindo as orientações acordadas entre os partidos que fizeram parte da coalizão e da oposição ao governo em diferentes contextos. Desse modo, a partir dessas análises, comprova-se que a instância decisória se destaca pela sua importância legislativa, ocupando um espaço fundamental para o andamento dos trabalhos e a representação dos principais partidos na Câmara dos Deputados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As comissões desempenham um papel fundamental ao descentralizar as atividades legislativas, atuando como espaços deliberativos apropriados para discutir de forma minuciosa as matérias encaminhadas à arena legislativa. Com essa estrutura institucional, as comissões dinamizam o processo decisório, permitindo o debate político e o eficiente desempenho dos parlamentares. Por essa razão, a realização de pesquisas com enfoque analítico nas comissões se torna imprescindível para a compreensão das decisões internas, das interações entre os atores envolvidos e, sobretudo, para a compreensão do funcionamento das regras dentro do contexto decisório.

No que tange ao processo decisório, o início da tramitação das proposições abrange apresentação, admissibilidade e distribuição das matérias às comissões. Ao ser recebida pela Mesa Diretora, toda proposta legislativa deve passar por alguns procedimentos necessários, dispostos no Regimento Interno, como distribuição aos deputados, líderes e comissões para o início dos debates legislativos. Esses órgãos técnicos e deliberativos são organizados em permanentes e temporários com competências específicas, exercendo de forma sistemática seu papel na arena decisória. No que diz respeito às comissões permanentes, estas exercem a função deliberativa plena, por meio do poder conclusivo

dispondo de prerrogativas para aprovar matérias sem a necessidade de deliberação no plenário. As comissões temporárias são criadas em casos especiais, sendo excluídas ao final da tramitação do projeto de lei.

Em relação à composição interna da CSSF, a partir da apresentação dos dados foi possível observar a distribuição das vagas para o cargo de presidente da comissão, número de cadeiras ocupadas, distribuição entre gênero e a representação geral dos partidos. Em termos de dimensão interna da comissão, notou-se que a comissão possui uma quantidade significativa de membros, sendo, portanto, considerada a terceira maior comissão da Câmara dos Deputados em comparação com as demais instâncias decisórias da Casa. No que se refere ao Presidente da comissão, constatou-se que em todos os governos os partidos da coalizão obtiveram maior número de cadeiras, sendo possível inferir que, ao assumir posto de presidente nas comissões permanentes, os partidos contabilizam estratégia de apoio político em momentos decisivos para o governo. Outro ponto importante diz respeito à distribuição entre homens e mulheres no âmbito da comissão: os dados sinalizam que a composição da CSSF segue o padrão da Câmara, isto é, marcada pela predominância dos parlamentares do sexo masculino em todas as legislaturas.

No que diz respeito à representação dos partidos por cadeiras, mostramos que houve, em todos os períodos, variações na distribuição de cadeiras, ou seja, tanto os partidos da coalizão como da oposição ocuparam de forma desproporcional o número de vagas das quais teriam direitos de ocupar. Além disso, constatamos que o tamanho da coalizão de apoio teve um importante papel na dinâmica decisória, sinalizando para força dos partidos no cenário político.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: Aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, alterado até a Resolução nº 20, de, 2016 – 18 ed, Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

CARNEIRO, André Correa de Sá. Legislação Simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional. In: **Para além das urnas**: Reflexões sobre a Câmara dos deputados (Org.) Jairo Nicolau e Ricardo Braga. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **O sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados**: Análise de sua composição e atuação na 54ª legislatura. 2018, 333 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

CORREA, Caroline Pimentel. A composição Sociopolítica do Legislativo Brasileiro: Uma análise da comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (2004-2015). Sociologia. **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**. 2018.

COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan**. Party Government in the House. 2ª Edição, Universidade da Califórnia, San Diego, 1993.

CRUZ, Marcia Rodrigues. As alterações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo e o papel dos relatores neste processo. In: **Para além das urnas: Reflexões sobre a Câmara dos deputados**. Org. Jairo Nicolau e Ricardo Braga. Brasília, 2011.

CRUZ, Marcia Rodrigues. **Legislativo transformador?** As modificações do legislativo nos projetos de lei do Executivo. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado Ciência Política), IUPERJ/ Brasília, 2009.

DINIZ, Simone. **As propostas de legislação trabalhistas e sindical e o processo legislativo no Pós-Constituinte 1989/1998**. 1998. 95 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Campinas, Campinas, SP, 1998.

DUTRA, Ana Beatriz Bexiga. **Composição Partidária das Comissões da Câmara dos Deputados dos primeiros seis meses do governo Lula**. Trabalho apresentado no VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política/USP, São Paulo, 2016.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

\_\_\_\_\_. **Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação Institucional**, 2012.

\_\_\_\_\_. Poder de agenda e políticas substantivas. In: Magna Inácio e Lucio Rennó (org). **Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. The University of Michigan Press, 1991.

LIMA, Nara Lúcia. **Comissão de Seguridade Social e Família da câmara dos Deputados na 52ª legislatura**: Análise da atividade legislativa de acordo com as vertentes distributivistas e informacional. 2007. 39 f. Monografia (Especialização) Centro de formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

LYRA, C. **A dinâmica das mudanças processadas na condução das atividades da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia entre 1997 e 2014**. Encontro ABCP – Ciência Política e a Política: Memória e Futuro, X 2016, Belo Horizonte (Anais), Belo Horizonte: ABCP, 2016. p. 1 – 21.

MULLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um estudo sobre os padrões partidários de Recrutamento para as Comissões Parlamentares. **DADOS, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. Representação política: Neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2009.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira. Os modelos da organização legislativa: Distributivo, informacional e partidário. **Revista Política Hoje**, vol. 19, n. 2, 2010.

PASQUARELLI, Bruno Vicente L. **Formações de coalizões, apoio legislativo e atuação partidária no presidencialismo brasileiro**. 2011. 139 f. Dissertação (Mestrado Ciência Política). Centro de Educação Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do poder Executivo**. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. RBCS Vol 15 nº 43, 2000.

SANTOS, Fabiano. Partidos políticos e comissões no presidencialismo de coalização. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2002.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº- 4, pp. 693 a 735, 2005.

TAROUCO, Gabriela da Silva. Partidos de oposição nos Estados: O ambiente da competição na arena eleitoral. **Caderno CRH**, Salvador, 2012.

VIEIRA, Fernando Sabóia. Poderes e atribuições do presidente da câmara dos deputados no processo decisório legislativo. In: **Para além das urnas**: Reflexões sobre a Câmara dos deputados. Org. Jairo Nicolau e Ricardo Braga. Brasília, 2011.

# PARTIDOS E COALIZÕES NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE DO SENADO FEDERAL (2005-2018)

*Data de aceite: 02/10/2023*

### **Fabiano da Silva Pereira**

Doutorando em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Membro do Grupo de pesquisa Instituições Políticas: processo legislativo e controle (UFPA) e do Programa de Extensão em Educação Política (UNICAMP). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).  
<https://orcid.org/0000-0002-4068-5820>

### **Bruno de Castro Rubiatti**

Doutor em Ciência Política pela Unicamp. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e da Faculdade de Ciências Sociais (FACS) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Coordenador do Grupo de pesquisa Instituições Políticas: processo legislativo e controle (UFPA). Pesquisador do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL-PA)  
<https://orcid.org/0000-0002-3167-4804>

## INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo analisar as proposições legislativas deliberadas pela Comissão de Meio

Ambiente do Senado Federal (CMA), no período de 2005 a 2018, destacando a atuação dos partidos e das diferentes coalizões no processo decisório interno da comissão. Importante frisar que as comissões desempenham importante papel no processo legislativo: cabe a elas analisar, discutir e propor pareceres sobre os projetos a elas enviados. Nesse sentido, compete à comissão cumprir um papel tanto informacional quanto deliberativo. Assim, os relatores dos projetos se tornam peça-chave na condução do trabalho legislativo (FREITAS, 2016), pois cabe a eles o papel de reunir informações, avaliar e propor emendas e substitutivos e formular seu parecer, indicando um resultado para o projeto.

Dentre as comissões permanentes do Senado, a CMA possui considerável tempo de existência: apenas seis das 14 comissões atualmente existentes são anteriores a ela. Criada em 2005, juntamente com mais outras três comissões, originalmente a CMA reunia, além das prerrogativas de análise

de projetos de área relacionada ao meio ambiente, as funções da antiga Comissão de Fiscalização e Controle (CFC). Dessa forma, seu nome completo era Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CMA). Apenas em 2016, com a transferência das áreas de Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor para a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFG), é que a CMA passou a se dedicar exclusivamente à questão ambiental. Composta por 17 membros titulares e igual número de suplentes, ela não figura entre as maiores comissões do Senado<sup>1</sup>, porém, a temática por ela tratada figura entre os pontos sensíveis para a elaboração de políticas públicas, em especial nos últimos anos, quando a questão ambiental entrou com mais força no debate público e na agenda política.

Assim como ocorre com as outras comissões permanentes do Senado, a distribuição das cadeiras de titulares deve seguir, na medida do possível, a proporcionalidade com a representação partidária no plenário. Porém, essa proporcionalidade não é perfeita, uma vez que, além de questões matemáticas, na distribuição de cadeiras nas comissões, os partidos podem se apresentar em blocos, conseguindo, assim, maior acesso às comissões. Dentro desses blocos, as indicações obedecerão às negociações partidárias, o que pode fazer com que determinado partido do bloco fique com mais cadeiras em uma comissão enquanto outro recebe as cadeiras do bloco em outra comissão. Além disso, partidos também podem negociar cadeiras entre si ou mesmo não indicar membros para algumas comissões.

Os mandatos são de dois anos, sendo que a indicação dos membros é feita pelos líderes. Também é facultado aos líderes a troca de membros a qualquer momento. Assim, o caráter partidário da comissão fica reforçado, além de garantir espaço para a participação de grupos parlamentares minoritários.

Isto posto, o presente trabalho busca analisar a atuação dos partidos e das coalizões de governo na proposição e relatorias dos projetos que tiveram pareceres votados na CMA, excluindo-se, assim, as matérias que não foram objeto de deliberação na comissão. Dessa forma, as 454 proposições com tramitação finalizada na CMA serão discutidas em dois eixos: no primeiro, serão destacados a) a origem do projeto (Câmara, Senado, Executivo e outros); b) o tipo de proposição (Projeto de Lei da Câmara ou do Senado, Decreto Legislativo, substitutivo ou emendas de plenário etc.); c) a indicação do relatório (aprovação, rejeição, arquivamento, aprovação com emendas ou substitutivo etc.); e d) a votação do relatório na comissão (aprovado ou rejeitado). No segundo momento, as análises terão como foco a questão partidária e coalizacional no processo decisório das proposições votadas na CMA, com destaque para a) a autoria das proposições; b) a posição dos partidos e coalizões na função de relatoria; c) a indicação dos relatórios por partido e coalizão.

Para realizar essa análise, o capítulo se divide em cinco partes, além da introdução

---

<sup>1</sup> Com 27 membros, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), Assuntos Econômicos (CAE) e Educação, Cultura e Esportes (CE) são as maiores comissões da câmara alta brasileira.



e considerações finais. Na próxima seção será apresentado brevemente o papel das comissões no processo legislativo brasileiro. Na sequência, serão analisados os projetos e os órgãos de origem das proposições votadas na CMA. Posteriormente, apresentaremos uma visão geral das indicações dos relatórios votados. Após apresentar esse quadro geral da atuação da comissão, destacaremos os partidos como propositores e relatores na CMA e, na última seção, a ação das coalizões no controle de relatorias.

## Comissões e o processo Legislativo no Brasil

Inicialmente, as comissões permanentes não foram objeto de pesquisa dos Estudos Legislativos brasileiros, uma vez que elas não eram vistas como elementos centrais para o processo legislativo. Essa percepção se dá pelo baixo poder negativo das comissões brasileiras e pela delegação de poderes para os líderes partidários. Sobre o primeiro ponto, destaca-se o papel do Pedido de Urgência, disponível tanto para o Executivo quanto para os parlamentares – na prática, o pedido de urgência dos parlamentares se centra nos próprios líderes, uma vez que disposições regimentais tornam mais viável a apresentação dos pedidos pelos líderes partidários frente aos parlamentares individuais (RUBIATTI, 2017b). Quando um projeto passa a tramitar sob Regime de Urgência, seus prazos são limitados e, caso não haja decisão sobre ele nas comissões, o projeto passa à avaliação direta do plenário. Dessa forma, o Pedido de Urgência enfraqueceria as comissões permanentes, uma vez que ele limitaria o poder negativo da comissão, impossibilitando que elas pudessem “engavetar” propostas de interesse do Executivo ou dos líderes partidários (FREITAS, 2016).

Complementarmente, Limongi e Figueiredo (2004, p. 42) apontam que, mesmo que as decisões nos legislativos contemporâneos sejam tomadas por maioria em plenário,

[...] em geral, o plenário tão somente referenda decisões tomadas em uma outra instância ou instâncias. Nestes termos, pode-se dizer que o plenário delega o poder deliberativo, permanecendo com o poder de intervir e afirmar sua prerrogativa sempre que a maioria acreditar que sua vontade esteja sendo contrariada.

Dessa forma, a delegação ocorreria para duas instituições: as comissões parlamentares e as organizações partidárias. Todavia, em parlamentos específicos, uma delas pode assumir preponderância<sup>2</sup>. No caso brasileiro, os autores apontam a preponderância das organizações partidárias como central. Mesmo a Constituição de 1988 tendo dotado as comissões permanentes de poder terminativo – ou seja, de decidir sem a necessidade de posterior aprovação do plenário –, o que prevaleceu foi a prática centralizadora no processo legislativo, nas palavras dos autores, “a centralização dos trabalhos prevaleceu em detrimento do desenvolvimento das comissões como instâncias

---

2 Cabe notar que os autores afirmam que, mesmo que uma delas prepondere, não chega a eliminar a outra (Limongi e Figueiredo, 2004).

decisórias autônomas” (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2004, p. 51). Assim, a centralização dos poderes de agenda no Executivo e a coordenação dos trabalhos legislativos pela Mesa Diretora, em conjunto com o colégio de líderes, acabaria por minorar o papel das comissões no processo legislativo brasileiro.

Apesar dessas visões sobre o papel das comissões no Brasil, em tempos mais recentes houve um crescimento dos estudos sobre elas nos Estudos Legislativos Brasileiros (PEREIRA & MUELLER, 2000; SANTOS, 2002; RICCI & LEMOS, 2004; MULLER, 2005; LEMOS, 2008; LEMOS & RANINCHESKI, 2008; ARAÚJO, 2017; FERREIRA, 2019; 2021; FERREIRA & RUBIATTI, 2021; 2022; PEREIRA, 2019; SILVA, 2019; VASQUEZ & DE FREITAS, 2019; RUBIATTI & SILVA, 2020; RUBIATTI, 2020). Freitas (2016, p. 81) aponta que, apesar de apresentar menor poder negativo que as comissões dos Estados Unidos, as comissões brasileiras exercem importante papel no processo decisório:

As comissões têm um papel institucional a desempenhar, qual seja, o de avaliar os projetos, deliberar sobre eles, convocar audiências públicas e reunir informação técnica para avaliá-los de forma embasada. O relator, escolhido pelo presidente da comissão, é o ator responsável pela coordenação desse processo. Cabe a ele reunir informações e repassá-las aos demais membros da comissão por meio de seu parecer. Cabe a ele também articular a negociação em torno das propostas. Todos os parlamentares têm a oportunidade de apresentar emendas ao projeto, inclusive o relator, o qual, além de emendar o projeto, pode apresentar um substitutivo. Regimentalmente o relator é um ator chave no processo de tramitação de uma matéria.

Assim, as comissões e seus relatores têm um papel essencial na tramitação legislativa e elas são dotadas de prerrogativas que lhes permitem incidir de maneira consistente na tramitação dos projetos. Ao analisar as iniciativas do Executivo, a autora (Freitas, 2016) aponta que os relatores são os responsáveis por pouco mais de 80% das alterações realizadas pelo Legislativo. Somado a isso, ao observar os Projetos de Lei (PL) e Projetos de Lei Complementares (PLP) apresentados pelo Executivo, Freitas (2016, p. 80) mostra que mais da metade das alterações – chegando a 80% nos PLPs – foram propostas e aprovadas no interior das comissões, assim, “a urgência que incide sobre esses tipos de projeto não afeta o poder propositivo das comissões”. Em suma, mesmo que tenha um poder negativo limitado, as comissões brasileiras são propositivas e, efetivamente, discutem e aprovam modificações nos projetos do próprio Executivo, isto é, possuem forte poder positivo. Além disso, mesmo com o pedido de urgência, não se pode afirmar que as comissões percam importância no uso de suas atribuições de discutir e modificar os projetos a ela submetidos.

Ao observar as transformações ocorridas no funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro nos anos 2000, Almeida (2019) também destaca o papel das comissões nas decisões da Câmara dos Deputados. Nesse caso, aumentou a participação das comissões nas deliberações quanto ao mérito das matérias e cresceu também a frequência de decisões finais tomadas pelas comissões. Para o autor (Almeida, 2019, p. 410), “esses

movimentos são indicativos de uma mudança legislativa, na direção de tornar as comissões permanentes protagonistas na produção de leis”. Essa transformação teria como explicação a mudança na delegação da maioria: em um primeiro momento (1995-2002), a delegação da maioria governista foi para as suas lideranças (Executivo e líderes partidários). Mas, entre 2003 e 2014, essa delegação teria diminuído, uma vez que o grau de diferença das preferências da maioria e da minoria opositora teria decrescido. Dessa forma, as comissões passam a ter maior papel nas decisões da Câmara dos Deputados.

De forma semelhante, Rubiatti (2020) aponta que as comissões no Senado brasileiro também são responsáveis por parte considerável das decisões tomadas na casa: 48,9% das decisões finais sobre projetos de lei foram tomadas nas comissões entre 1999 e 2018. Porém, esse quadro varia conforme a legislatura, sendo que entre 2007 e 2014 mais da metade das decisões finais foram tomadas nas comissões. Somado a isso, as comissões exercem um forte papel na aprovação e modificação dos projetos na câmara alta, sendo responsáveis pela maioria dos resultados positivos, enquanto o plenário é responsável pela maior parte das rejeições. Por fim, ainda ao tratar das comissões do Senado, Rubiatti (2020) mostra que pouco mais de 40% das matérias decididas pelas comissões são classificadas como da área social, e projetos honoríficos representam apenas 16,9% das decisões dessas instâncias. Assim, as comissões do Senado decidem e o fazem em matérias substantivas, não se limitando a questões simbólicas ou honoríficas.

### Que tipo de proposta a CMA analisa?

De 2005 a 2018, a Comissão de Meio Ambiente do Senado finalizou a tramitação de 454 proposições legislativas a ela demandadas, sendo que 49,3% dos projetos eram relacionados à política ambiental e 50,7% a outras temáticas. Importante observar que só a partir de 2016 a CMA fica exclusivamente responsável pela temática de natureza ambiental, indicando aquilo que Vasquez e de Freitas (2019) apontam sobre as mudanças institucionais no sistema de comissões, isto é, talvez o aumento da demanda de proposições ligadas à política ambiental seja um dos fatores que provocaram mudança na jurisdição da CMA, transformando-a em um possível espaço de especialização na área ambiental.

Propositor	Porcentagem
Senadores	71,3
Deputados	26,3
Executivo	2,0
Comissão Mista	0,4

Tabela 1 – Origem dos projetos que tiveram o parecer votado (%)

Fonte: Site Oficial do Senado. Elaboração Própria.

No que se refere à origem das proposições, a tabela 1 nos permite destacar a grande porcentagem de projetos de origem do Senado (71,3%), ultrapassando os 2/3 das iniciativas deliberadas na CMA. A tabela também aponta 26,3% de proposições originárias de deputados e outras 2,0% advindas do Executivo. Conforme a literatura sobre o Senado observa, o fato de a CMA ter deliberado mais de 2/3 de proposições de origem de senadores está diretamente relacionado com a simetria do bicameralismo brasileiro, uma vez que tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado podem iniciar projetos de lei e que a tramitação deve necessariamente começar pela casa legislativa proponente<sup>3</sup>. Ocorre que a quantidade menor de projetos provenientes da Câmara indica que esta já havia feito a primeira filtragem em torno das proposições dos deputados, do Executivo e de outras iniciativas externas ao Poder Legislativo, encaminhando para o Senado – enquanto câmara revisora – os projetos apreciados e aprovados naquela casa (ARAÚJO, 2008; 2012; BACKS, 2008; RUBIATTI, 2017a; 2018).

Ao analisarem a produção da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado (CDH) durante a 55ª legislatura (2015-2018), Rubiatti e Silva (2020) também observaram a predominante presença de proposições legislativas de origem do Senado (56,4%) em relação à Câmara (32,0%), indicando, assim, igual na tabela 1, dois pontos relacionados ao papel decisório exercido pelo Senado no bicameralismo brasileiro: o primeiro enquanto câmara iniciadora e o segundo de câmara revisora.

Outro ponto que merece ser comparado é a baixa porcentagem de proposições do Executivo, visto os fortes poderes legislativos atribuídos ao presidente. Contudo, na CDH apenas 0,4% dos Projetos de Lei foram iniciativas do Executivo e na CMA essa porcentagem foi de 2,0%. Porém, cabe destacar que essas duas comissões têm como foco políticas classificadas como sociais e, como lembram Rubiatti e Silva (2020), a prioridade do Executivo está, sobretudo, em pautas econômicas, orçamentárias e administrativas, fato já destacado por Figueiredo e Limongi (1999)<sup>4</sup>. Somado a isso, os projetos do Executivo obrigatoriamente começam seu trâmite pela Câmara dos Deputados, chegando ao Senado apenas os projetos aprovados pela câmara baixa, ou seja, parte das iniciativas desse poder podem ter sido barradas na primeira câmara, fazendo com que seu número seja baixo no Senado, que, nesse caso, exerce o papel de câmara revisora.

---

3 No caso de iniciativas externas ao Legislativo (Executivo, Tribunais Superiores, Iniciativa popular), a tramitação tem início pela Câmara dos Deputados.

4 Porém, cabe notar que, mesmo tendo primazia nessas áreas, o Executivo ampliou sua participação na agenda social durante as primeiras décadas dos anos 2000.

Proposição	Porcentagem
PL e PLP	96,9
PDL	1,1
ECD	0,7
SCD	1,1
PRS	0,2

Tabela 2 – Tipo de proposição analisada (%)

Fonte: Site Oficial do Senado. Elaboração Própria.

Cabe também destacar os tipos de proposição. A tabela 2 mostra que a grande maioria foi de Projetos de Lei Ordinária (PL) e Projeto de Lei Complementar (PLP), sendo que Projetos de Lei do Senado (PLS) somam 70,3% e os Projetos de Lei da Câmara (PLC) atingem 26,6%<sup>5</sup>. Também foram identificados Projetos de Decreto Legislativo (PDL), Projeto de Resolução do Senado (PRS), Emendas e Substitutivos da Câmara (ECD e SCD, respectivamente), mas essas proposições em conjunto representam apenas 3,1% das iniciativas. Assim, quase a totalidade (96,9%) das iniciativas analisadas pela CMA se trata de Projetos de Lei (ordinária e complementar), ou seja, propostas que visam alterar o arcabouço normativo do Estado brasileiro.

Há de frisar que as tabelas acentuam uma significativa porcentagem de projetos de autoria de senadores, indicando o papel do Senado não só como câmara revisora, mas também o de câmara iniciadora. Complementarmente, ao tratar da relação bicameral, o papel de revisora também se apresenta, uma vez que mais de 1/4 das proposições analisadas pela CMA tiveram origem na Câmara dos Deputados. Somado a isso, temos que, ao tratar de ECD e SCD<sup>6</sup>, essa comissão rejeitou uma ECD e indicou a prejudicialidade de um SCD, mostrando que, mesmo após a revisão feita pela Câmara dos Deputados, o Senado tem como insistir em seu projeto original.

## O que indicam os relatórios?

Os estudos iniciais sobre as comissões no Brasil tiveram como norte teórico e metodológico as teorias positivas sobre a funcionalidade do Congresso norte-americano, em específico ao chamado poder negativo que as comissões possuem. Em resumo, naquela organização legislativa, as comissões podem vetar proposições legislativas e, se isso acontecer, a matéria sequer poderá ir a plenário. Freitas (2016) argumenta que esse

5 Foram agrupadas como projetos de Lei do Senado (PLS) e Projetos de Lei da Câmara (PLC) os Projetos de Lei Ordinárias e Complementares iniciados no Senado (PLS) e na Câmara dos Deputados (PLC). Dessa forma, são PLC todos os Projetos de Lei (ordinárias e complementares) que tiveram origem na primeira câmara, o que inclui os projetos do Executivo e outros atores externos ao Legislativo com poder de iniciativa.

6 Os SCDs e ECDs são emendas e substitutivos e emendas apresentados pela Câmara dos Deputados aos projetos iniciados pelo Senado que foram para ela deliberar em revisão. Assim, ao rejeitar as modificações feitas pela Câmara dos Deputados, o Senado estaria mantendo o projeto originalmente aprovado por ele, em detrimento das mudanças feitas pela Câmara dos Deputados.

tipo de transposição teórica e metodológica trouxe problemas analíticos sobre o sistema de comissões brasileiro: o fato de não ter forte poder negativo<sup>7</sup> tornaria as comissões brasileiras fracas ou com quase nenhuma importância no processo decisório. A autora contra-argumenta que, embora as comissões brasileiras não tenham poder negativo, isso não significa dizer que elas não possuam um poder positivo, isto é, a capacidade de alterar os projetos durante a tramitação. Assim, embora as comissões brasileiras não possuam o poder negativo do sistema de comissões estadunidense, elas possuem uma forte capacidade de redesenhar as políticas por meio de emendamento/substitutivo ou mesmo de encaminhar a rejeição de matérias não desejáveis (FREITAS, 2016).

Nesse sentido, compete ao relator da proposição sugerir e aceitar ou não alterações no projeto via parecer. Os pareceres podem indicar: aprovação, aprovação com emendas ou com substitutivo, rejeição, arquivamento ou prejudicialidade da matéria. A tabela 3 distribui em porcentagem a indicação dos relatores aos projetos que tiveram seu trâmite concluído na CMA. Cabe notar que, dos 454 casos analisados, apenas 3 pareceres foram rejeitados (0,7%). Assim, nota-se que a atuação dos relatores é fortemente validada pela CMA.

Propositor	Aprovação	Emenda/ Substitutivo	Rejeição	Prejudicialidade	Arquivamento	Outros <sup>i</sup>
Senadores	20,4	46,4	24,2	7,4	0,6	0,9
Deputados	36,1	45,4	16,0	2,5	-	-
Executivo	55,6	33,3	11,1	-	-	-
Comissão Mista	-	50,0	50,0	-	-	-
<b>Total</b>	<b>25,1%</b>	<b>45,8%</b>	<b>21,8%</b>	<b>6,2%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,7%</b>

Tabela 3 – Indicação dos relatórios por origem (%)

Fonte: Site Oficial do Senado. Elaboração Própria.

<sup>i</sup> Foram classificados como “Outros” os relatórios que indicavam o sobrestamento e solicitação de manifestação de outra comissão

Entre os projetos de lei de iniciativa de senadores e deputados, identificou-se a porcentagem significativa de pareceres pela aprovação com emendas ou substitutivo (46,4% e 45,4% respectivamente), formando a maior porcentagem entre as indicações recomendadas pelos relatórios analisados. Outra porcentagem significativa em relação aos emendamentos está nos projetos do Executivo (33,3%), isto é, 1/3 das proposições. Há, ainda, duas proposições de Comissão Mista: uma o relatório encaminhou pela aprovação com emenda/substitutivo, e a outra, pela rejeição. Portanto, no que diz respeito à atuação da CMA no processo decisório, os dados indicam uma relevante atuação na alteração das políticas, seja por emendamento ou por substitutivo. Em resumo, a atuação da comissão

<sup>7</sup> Em especial por causa do Pedido de Urgência, que pode retirar o projeto da comissão e levar diretamente ao plenário.

em questão refletiu aquilo que Freitas (2016) constata sobre as comissões serem um espaço privilegiado no processo de negociação e alteração das políticas.

Há de se destacar que os dados da CMA sobre as matérias vão na contramão da imagem de que o Senado se comporta enquanto instância carimbadora. Apenas 1/3 das proposições de senadores e deputados foi pela aprovação sem alteração e, embora a maior porcentagem das matérias apresentadas pelo Executivo seja pela aprovação sem alteração, é importante lembrar que as iniciativas do Executivo começam a tramitação obrigatoriamente pela Câmara dos Deputados, que é responsável pela primeira rodada de discussões, negociações e alterações desses projetos. Apesar dessa primeira filtragem na Câmara Baixa, a CMA recomendou a rejeição de 11,1% dos projetos de iniciativa do Executivo e a alteração de outros 33,3%, porcentagens não desprezíveis uma vez que o Senado cumpre, nesse momento, o papel de câmara revisora.

Conforme observa a literatura (ARAÚJO, 2008; 2013; BACKES, 2008; NEIVA, 2008; RUBIATTI, 2017a), o Senado brasileiro é forte, posto a alta simetria entre as duas câmaras, que coloca o Senado em atribuições não só enquanto câmara revisora, podendo também propor iniciativas. É nesse sentido que a tabela 3 apresentou uma distribuição significativa de porcentagens em torno dos projetos de lei de senadores: apenas 20,4% dos pareceres foram pela aprovação sem alteração, atrás até mesmo de pareceres pela rejeição (24,2%). Foram encontrados, também, relatórios que indicam a prejudicialidade (7,4%) e o arquivamento (0,6%) da matéria. Portanto, os dados sobre a atuação da CMA nos permitem destacar também o processo de primeira filtragem de seus próprios projetos que o Senado exerce enquanto câmara iniciadora.

## **Os partidos políticos e coalizões nas iniciativas e relatorias da CMA**

Esta seção se debruçará sobre a atuação partidária na tramitação das proposições deliberadas no âmbito da CMA, visto que, de acordo com Freitas (2016), analisar a engenharia das coalizões governamentais também perpassa por compreender como os partidos atuam na arena legislativa.

A tabela 4 distribui os projetos de lei que tramitaram pela CMA por partido proponente. Atenta-se que, como se trata de origem parlamentar, estão excluídas da tabela as proposições do Executivo. Além disso, as iniciativas de CPIs, Comissões Mistas e as emendas e substitutivos do plenário da Câmara dos Deputados também foram excluídas, uma vez que são iniciativas de órgãos coletivos, não havendo, então, um pertencimento partidário do proponente. Trata-se, portanto, de 427 iniciativas apresentadas por parlamentares pertencentes a diferentes partidos.

<b>Partido</b>	<b>52<sup>a</sup></b>	<b>53<sup>a</sup></b>	<b>54<sup>a</sup></b>	<b>55<sup>a</sup></b>	<b>Geral</b>
<b>MDB/PMDB</b>	20,0	24,2	15,9	22,7	19,9
<b>PSDB</b>	8,0	12,1	15,9	8,4	12,4
<b>PT</b>	8,0	17,2	10,9	10,9	12,4
<b>DEM/PFL</b>	20,0	8,1	8,2	10,9	9,6
<b>PP/PPB</b>	20,0	3,0	7,1	10,1	7,7
<b>PSB</b>	4,0	6,1	9,3	6,7	7,5
<b>PDT</b>	4,0	3,0	6,0	11,8	6,8
<b>PL/PR</b>	8,0	5,1	6,6	4,2	5,6
<b>PRB</b>	4,0	6,1	3,3	2,5	3,8
<b>PTB</b>	-	5,1	4,4	1,7	3,5
<b>PCdoB</b>	4,0	4,0	3,8	-	2,8
<b>PSC</b>	-	2,0	1,1	3,4	1,9
<b>PV</b>	-	3,0	2,2	-	1,6
<b>PSD</b>	-	-	0,5	3,4	1,2
<b>PHS</b>	-	-	1,6	-	0,7
<b>PTdoB</b>	-	1,6	-	-	0,7
<b>PPS</b>	-	1,0	-	-	0,5
<b>PSOL</b>	-	-	-	0,8	0,5
<b>PMN</b>	-	-	-	0,8	0,2
<b>PODEMOS</b>	-	-	-	0,8	0,2
<b>PROS</b>	-	-	-	0,8	0,2
<b>SOLIDARIEDADE</b>	-	-	-	0,8	0,2

Tabela 4 – Iniciativas de Projetos de Lei por partido proponente (%) (2005-2018)

Fonte: Site Oficial do Senado. Elaboração Própria.

Os dados da tabela 5 refletem o multipartidarismo do sistema partidário brasileiro. As proposições parlamentares votadas na comissão tiveram autoria distribuída entre 22 partidos e o partido de maior porcentagem (MDB/PMDB) sequer chegou a 1/5 dos projetos deliberados. A distribuição dos projetos com relatórios votados também está relacionada com a predominante presença de quatro partidos na composição do Senado e, conseqüentemente, da CMA durante o período analisado<sup>8</sup>. No quadro geral, o MDB/PMDB ocupou 24,5% da titularidade e teve 19,9% dos projetos votados; o PT e o PSDB foram, respectivamente, o segundo e o terceiro partido que mais vezes ocuparam o cargo de titularidade – 14,4% (PT) e 13,8% (PSDB) – o que também se assemelha ao quadro geral dos projetos de sua autoria, visto que ambos tiveram 12,4% das proposições votadas na CMA.

Porém, mesmo que, em um primeiro momento, o volume de iniciativas analisadas na CMA pareça estar relacionado ao tamanho do partido, tanto no plenário do Senado

<sup>8</sup> Para maiores detalhes da composição partidária da CMA, ver Pereira (2019; 2021)



quanto na comissão, há uma outra questão a ser tratada: quem define a pauta da comissão é o seu presidente. Sendo assim, cabe observar que, no que se refere aos partidos que ocuparam os cargos de presidência, o MDB/PMDB ocupou a presidência de 2005 a 2008, e no biênio 2005-2006 o partido teve 20,0% do total de projetos analisados pela comissão e 24,2% na legislatura seguinte. O PSB também ocupou o mesmo cargo nos quatro anos seguintes e nesse período o partido também teve um crescimento na porcentagem de projetos votados pela comissão: de 4,0% (2005-2006) para 6,1% (2007-2010) e 9,3% (2011-2014), caindo apenas na última legislatura. PL/PR (2013-2014), PSD (2015-2016) e DEM/PFL (2017-2018) ocuparam a presidência por dois anos cada partido; nas legislaturas em que estiveram no cargo, o PL/PR subiu de 5,1% para 6,6% em relação à legislatura anterior, o PSD de 0,5% para 3,4% e o DEM/PFL de 8,2% para 10,9%.

A respeito disso, dois pontos merecem atenção: a maior porcentagem do PL/PR em projetos analisados consiste no biênio 2005-2006, quando teve também a maior porcentagem na composição da CMA: 8,8%. Embora a maior porcentagem do DEM/PFL esteja em 2005-2006, a maior concentração do partido no cargo de titularidade foi na legislatura seguinte, com 22,5% da composição. Porém, entre os períodos analisados, esse foi o de menor porcentagem de projetos deliberados do partido na comissão (8,1%). Não obstante, ressalta-se que em 2005-2006 a vice-presidência da comissão esteve a cargo do senador Jonas Pinheiro, do então PFL.

Em suma, a iniciativa de projetos não está restrita aos membros da comissão, mas sim é facultada a todos os Senadores ou, no caso dos projetos em revisão, são projetos aprovados na Câmara dos Deputados. Dessa forma, é esperado que os maiores partidos no plenário possuam maior número de iniciativas, o que de fato se observa: MDB/PMDB, PSDB, PT e DEM/PFL são os partidos que obtiveram as maiores bancadas no Senado em diferentes legislaturas do período analisado (RUBIATTI, 2015). Porém, iniciar um projeto não garante que ele vá, de fato, ser votado na CMA. A indicação dos projetos para as comissões se dá pela mesa diretora, que envia para a comissão cuja temática é vinculada ao projeto. Após essa indicação, cabe ao presidente da comissão indicar o relator e colocar o projeto na pauta. Assim, o partido que ocupa a presidência da comissão teria alguma margem de manobra para barrar propostas indesejadas ou pautar as desejadas.

Por isso, observar a ocupação das presidências e o número de propostas iniciadas que foram votadas na CMA passa a ser relevante. Como mostrado anteriormente, não há uma relação direta entre ocupação da presidência e crescimento no número de relatórios sobre projetos votados. Todavia, é nítido que alguns partidos acabam se beneficiando dessa relação, isto é, se a ocupação da presidência não afeta os maiores partidos, para os partidos médios e pequenos esse posto acaba por gerar ganhos no sucesso em finalizar o trâmite de suas propostas na CMA.

Por se tratar de um procedimento complexo, a tramitação de um projeto na arena legislativa requer habilidade e coordenação durante o processo de decisão daquilo que

entra e o que sai, ou melhor, o desenho da própria política que está em jogo. Nesse processo, o relator é uma peça-chave, posto que compete a ele coordenar a discussão e negociação em torno das propostas a ele encaminhadas (FREITAS, 2016).

No período analisado, a CMA foi presidida por cinco diferentes partidos: MDB/PMDB e PSB, que ficaram cada um 28,5% do período no cargo, e o DEM/PFL, PL/PR e o PSD, que estiveram com 14,2% das presidências da comissão no período. Essa informação é relevante, pois é o presidente da comissão quem distribui a relatoria das proposições e, conforme orienta a tabela 5, isso pode ter impacto nas indicações.

<b>Partido</b>	<b>52ª (2005-2006)</b>	<b>53ª (2007-2010)</b>	<b>54ª (2011-2014)</b>	<b>55ª (2015-2018)</b>	<b>Geral</b>
<b>PSDB</b>	7,1	24,8	20,5	18,1	20,0
<b>PT</b>	21,4	12,8	27,4	13,4	19,6
<b>MDB/PMDB</b>	42,9	14,7	15,3	13,4	16,3
<b>PL/PR</b>	3,6	12,8	4,2	8,7	7,5
<b>DEM/PFL</b>	14,3	16,5	2,1	4,7	7,1
<b>PSB</b>	3,6	8,3	7,9	5,5	7,1
<b>PDT</b>	7,1	6,4	5,8	4,7	5,7
<b>PSC</b>	-	2,8	2,6	7,9	3,3
<b>PP</b>	-	-	5,3	3,1	3,1
<b>PSD</b>	-	-	0,5	10,2	3,1
<b>PCdoB</b>	-	0,9	3,7	2,4	2,4
<b>PTB</b>	-	-	2,1	2,4	2,2
<b>PSOL</b>	-	-	2,6	-	1,1
<b>PODEMOS</b>	-	-	-	3,1	0,9
<b>PPS</b>	-	-	-	1,6	0,4
<b>PROS</b>	-	-	-	0,8	0,2

Tabela 5 – Relatores por partido e legislatura (%)

Fonte: Site Oficial do Senado. Elaboração Própria.

Conforme indica a tabela 5, quatro dos seis partidos que mais relataram proposições ocuparam em algum momento o cargo de presidência na CMA: 16,3% das relatorias estiveram com o MDB/PMDB, 7,1% com o PSB – os dois que mais permaneceram no cargo de presidência. Já o PL/PR e o DEM/PFL foram o quarto e o quinto em maior porcentagem de relatorias. PT e o PSDB não estiveram na presidência da comissão, mas foram os dois partidos que mais relataram proposições. Sobre isso, é significativo considerar que o PT foi o segundo partido que mais vezes ocupou a titularidade na CMA (14,4%) e foi o partido formador da coalizão governamental de 2003 a 2016 – do primeiro governo Lula até o impeachment de Dilma. Em resumo, dos 14 anos analisados, em 12 anos e 5 meses o PT

foi responsável por coordenar a coalizão governamental, o que implica em compartilhar poderes com outros partidos que compõem a sua base. Não por acaso que o PSB, PL/PR e o PSD estiveram na presidência da CMA no período em que faziam parte da coalizão governamental.

Sobre o PSDB, embora não tenha ocupado a presidência da CMA, o partido esteve em 13,8% da titularidade e 42,8% do cargo de vice-presidência. É digno de nota que na 53<sup>a</sup> legislatura (2007-2010) o PSDB obteve a sua maior porcentagem de relatorias e nos quatro anos ocupou a vice-presidência. Recorda-se também que até as eleições de 2018, PT e PSDB polarizaram as eleições em nível federal: o primeiro enquanto governo e o segundo enquanto principal articulador da oposição.

Cabe notar a presença de múltiplos partidos também nas relatorias. Essa dispersão da ocupação partidária das relatorias torna importante observar sua distribuição a partir do pertencimento à coalizão. Assim, buscar-se-á analisar agora a atuação das coalizões governamentais nos relatórios deliberados no âmbito da CMA, dado que analisar a formação e atuação de coalizões também diz respeito a investigar o comportamento na arena legislativa dos partidos que sustentam a agenda do governo.

Nesse caso, as comissões se constituem como uma importante arena institucional, pois é nelas que os projetos são avaliados de acordo com a sua relevância temática, são coletadas informações técnicas e promovidas audiências públicas que irão embasar a decisão dos parlamentares, bem como se estabelecem acordos e se redesenham as políticas através de emendamentos ou substitutivos. Portanto, são os espaços onde a agenda entra em constante negociação no processo de formulação e deliberação, e – como dito anteriormente – o relator é uma peça importante nesse cenário, pois é ele quem fica responsável por coordenar a articulação e a negociação da matéria, assim como acolher informações, repassá-las e incorporar ou não as possíveis alterações no projeto via parecer (FREITAS, 2016).

Cabe destacar que a titularidade da CMA foi ocupada majoritariamente por partidos da coalizão, sendo sua menor taxa de ocupação em 2010 (52,3%). Assim, analisar-se-á de que forma isso se refletiu nas relatorias e nos pareceres votados na comissão, pois Freitas (2016), ao tratar dos projetos do Executivo, chama atenção para o fato de que a coalizão assume um protagonismo considerável nas alterações durante o processo de formulação das políticas e essas alterações ocorrem, em grande medida, no interior das comissões. Dessa forma, parte-se do entendimento de que ocupar a titularidade e os cargos-chave se torna estratégico para o controle da agenda legislativa por parte da coalizão. No caso da CMA, tanto a titularidade quanto a presidência foram majoritariamente compostas por partidos da coalizão (PEREIRA, 2019; 2021), portanto agora cabe analisar de que forma isso se deu nas relatorias e se isso proporcionou o controle da agenda pela coalizão no âmbito da comissão. Para isso, serão explorados os pareceres que foram distribuídos entre os partidos da coalizão e de fora da coalizão e observar as indicações desses pareceres.

No quadro geral, 60,6% dos pareceres deliberados pela CMA foram relatados por senadores da coalizão e 39,4% por senadores não pertencentes à coalizão. Somado a isso, quando se observa a distribuição dos pareceres de autoria de senadores da coalizão, o gráfico 1 aponta que em apenas dois anos (2010 e 2016) a porcentagem de relatórios de autoria de partidos da coalizão foi a minoria entre os votados.

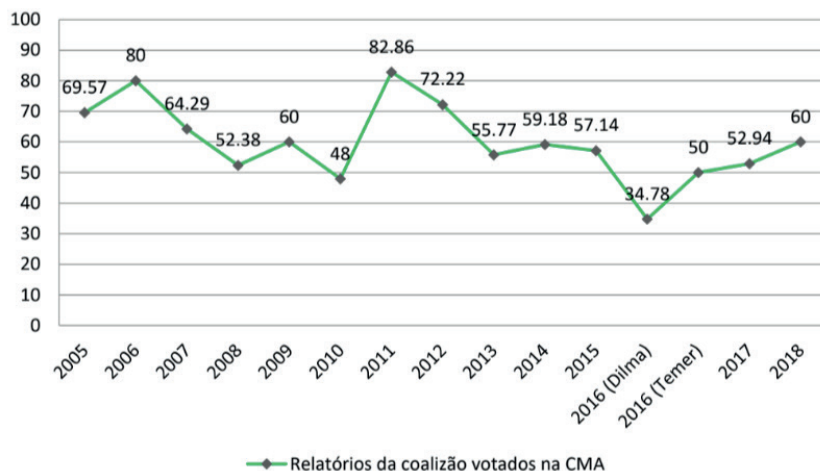


Gráfico 1 – Variação dos relatórios da coalizão votados na CMA por ano (%)

Fonte: Site Oficial do Senado. Elaboração Própria.

Importante frisar que 2010 também foi a menor porcentagem de cadeiras de titularidade que a coalizão ocupou na CMA durante o período. Já em 2016, embora a coalizão do governo Dilma tivesse uma significativa porcentagem da titularidade (68,4%), foi o ano em que a ex-presidenta sofrera o impeachment.

Dessa forma, identificou-se que em 12 dos 14 anos analisados a maioria dos relatórios votados foi feita por partidos da coalizão, com destaque para os anos 2006, 2011 e 2012, em que a porcentagem ultrapassou os 70,0% do total de relatórios votados na CMA. Nesses respectivos anos, a porcentagem da titularidade pela coalizão foi de 60,0%, 62,9% e 68,4%. Complementarmente, 2014, 2018 e 2017 foram os anos em que se verificou a maior porcentagem de cadeiras de titularidade por parte da coalizão: 73,6%, 70,0% e 69,2%, respectivamente e, nesse período, a porcentagem de relatórios votados, ainda que seja significativa, não ficou entre os anos de maior deliberação dos relatórios de autoria da coalizão: 59,1%, 60,0% e 52,9% respectivamente.

No que se refere à variação de acordo com o Executivo, as coalizões do governo Lula tiveram em média 59,0% da titularidade da CMA e 62,3% em média do total de relatórios votados na comissão. Já o governo Dilma teve em média 66,5% e 60,3% dos relatórios votados. A coalizão formada pelo governo Temer ocupou em média 63,9% da titularidade da comissão e teve em média 54,3% dos relatórios deliberados pela CMA.

Portanto, os dados sugerem que, assim como na composição da titularidade, os relatórios deliberados pela CMA foram em sua maioria de partidos que faziam parte das coalizões e, embora a porcentagem de relatórios não tenha coincidido com os anos de maior presença da coalizão na titularidade da comissão, em 85,7% do período analisado os relatórios deliberados na CMA foram de maioria da coalizão, o que nos faz retornar à observação de Freitas (2016) de que só ser coalizão majoritária não indica condição suficiente para o controle da agenda no legislativo, visto se tratar de um processo constante de negociação entre os atores onde o *timing* também conta como estratégia para a aprovação. Assim, buscar ocupar os postos-chave no processo legislativo, incluindo as relatorias nas comissões, faz parte de uma estratégia da própria coalizão para obter maior controle sobre os resultados das políticas analisadas no Legislativo, potencializando resultados positivos para as iniciativas vistas como benéficas pela própria coalizão, adaptando as propostas de acordo com suas preferências ou mesmo dificultando – ou, no limite, barrando – o trâmite de políticas distantes das preferências da própria coalizão.

Outro ponto a ser observado no que diz respeito aos relatórios é a relação entre a autoria do projeto e a relatoria, isto é, se há uma coincidência entre propositores pertencentes à coalizão e relatores também da coalizão, ou se esta se concentra em relatar propostas iniciadas por parlamentares de fora dela. Aqui o objetivo é verificar se a coalizão utiliza as relatorias como forma de controle mútuo entre os parceiros da própria coalizão e/ou se ela busca controlar as iniciativas de membros externos a ela.

Porém, antes de tratar diretamente dessas informações, cabe destacar que a coalizão é responsável por iniciar 61,5% dos projetos que tiveram relatórios votados. Somado a isso, a coalizão é responsável por 60,6% das relatorias. Assim, é possível notar que ela consegue certa predominância tanto nas iniciativas dos projetos com parecer votado quanto na autoria dos relatórios. A tabela 6 mostra a distribuição dos relatórios conforme o propositor.

Propositor	Relator	
	Coalizão	Não-coalizão
Coalizão	64,0	57,5
Não coalizão	31,6	39,7
Outros	4,4	2,8

Tabela 6 – Relatores e propositores na CMA

Fonte: Site Oficial do Senado. Elaboração Própria.

Conforme se nota, 64,0% dos relatórios feitos pela coalizão foram de proposições de partidos da própria coalizão, 31,6% foram de partidos que não faziam parte da coalizão

e outros 4,4% foram proposições legislativas encaminhadas por órgãos coletivos<sup>9</sup>. Já para os relatórios de partidos de fora da coalizão, a sua maioria também era de projetos de autoria de partidos da coalizão (57,5%), seguindo de autoria de partidos que não faziam parte da coalizão (39,7%), e outros 2,8% eram de proposições de origem de coletivas. Assim, mostra-se que há uma semelhança na distribuição dos relatores entre a coalizão e membros externos à coalizão no que tange à origem dos projetos, isto é, os projetos oriundos da coalizão são analisados tanto por membros dela mesma quanto por membros de fora dela. Porém, é importante frisar que os membros da coalizão são responsáveis por iniciar pouco mais de 60% dos projetos que tiveram relatórios votados. Assim, esse predomínio das iniciativas da coalizão tanto nos relatórios da própria coalizão quanto nos de membros de fora dela parece estar ligado a essa preponderância da coalizão nas iniciativas com relatórios votados na CMA.

Por esse motivo, cabe olhar para esses dados de outra forma: das iniciativas da coalizão, 63,1% foram relatadas pela própria coalizão. Também se observa que a coalizão foi responsável por analisar e indicar resultados para a maior parte dos projetos da própria coalizão, reforçando a ideia de que as relatorias podem ser usadas pelos membros da coalizão como forma de controle mútuo entre parceiros. Por outro lado, quando olhamos as iniciativas de fora da coalizão, os relatores da coalizão representam 55,1%. Nesse caso, há uma distribuição mais equilibrada entre os relatores da coalizão e de fora dela, indicando que há um maior empenho da coalizão em controlar a tramitação dos projetos de sua própria autoria, mais uma vez dando indicativos de que a ocupação dos cargos de relatores pode visar a um maior controle mútuo sobre as propostas da própria coalizão e a busca por modificações que permitam aproximar as propostas iniciadas por seus membros das preferências do mediano da própria coalizão, potencializando, assim, as chances de aprovação de suas propostas.

Assim, quando se verifica a indicação dos relatórios feitos pela coalizão sobre projetos também de partidos da coalizão, conforme mostra a tabela 8, nota-se que em sua maioria os pareceres sugerem a aprovação das proposições com alteração: 51,1% dos relatórios indicaram pela aprovação com emenda/substitutivo. Além disso, 22,1% indicam a aprovação sem alteração. Porém, 24,9% apresentam resultados negativos (rejeição, prejudicialidade e arquivamento).<sup>10</sup>

Propositor	Aprovação	Emenda/ Substitutivo	Rejeição	Prejudicado	Arquivamento
<b>Coalizão</b>	22,1	51,1	20,4	4,0	0,5
<b>Fora da coalizão</b>	24,2	40,4	28,2	6,0	1,0

Tabela 8 – Indicação dos relatórios da coalizão por autoria de projeto (%)

Fonte: Site Oficial do Senado. Elaboração Própria.

9 Propostas de CPI, Comissões Mistas e/ou Emendas e Substitutivos da Câmara dos Deputados.  
10 1,7% dos relatórios tiveram como parecer solicitação de manifestação de outras comissões.

Por outro lado, quando se discrimina a indicação dos relatórios da coalizão por autoria de fora da coalizão, a principal diferença é que a segunda maior porcentagem diz respeito aos pareceres pela rejeição (28,2%) e depois pela aprovação sem alteração (24,2%). Semelhante aos da coalizão, os relatórios sobre os projetos de autoria de fora da coalizão em sua maioria também são pela aprovação com emenda ou substitutivo (40,4%).

Assim, os dados parecem sugerir que na CMA os relatórios da coalizão se concentraram nas proposições da própria coalizão. Em um quadro geral, 73,2% dos relatórios da coalizão em projetos da coalizão foram por aprovação com ou sem alteração; já para os casos em que o autor era de fora da coalizão, esse número cai para 64,8%. Assim, apesar da forte capacidade de aprovação e, principalmente, modificação dos projetos, os relatores da coalizão também mostram estar mais propensos a indicar resultados negativos para os projetos de fora da coalizão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse capítulo buscou analisar a atuação das coalizões na Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal. Para tanto, partiu-se da discussão sobre o papel das comissões no processo decisório brasileiro, destacando que estudos recentes têm mostrado que os sistemas de comissões ocupam cada vez mais espaço de destaque na discussão e produção legislativa. Tendo em vista tanto seu papel decisório quanto informacional, perguntou-se: qual a atuação dos partidos e das coalizões no interior da CMA?

Assim, o capítulo mostrou que a CMA teve 454 projetos com pareceres votados no período entre 2005 e 2018, sendo que a maior parte deles são Projetos de Lei Ordinária (PL) e Projeto de Lei Complementar (PLP). Além disso, há um predomínio de iniciativas dos próprios senadores, o que reforça a imagem de que o Senado não se limita a uma câmara revisora, pelo contrário, ele inicia e aprova seus próprios projetos. Porém, também se percebe que a função de revisora não é negligenciada pela CMA: além de analisar número significativo de projetos vindos da Câmara dos Deputados, também se nota que a comissão rejeita e prejudica as alterações feitas pela Câmara dos Deputados aos projetos de senadores.

Ao observarmos a participação dos partidos nas iniciativas e relatorias, notamos os reflexos do multipartidarismo presente no plenário na própria comissão, o que é esperado, já que 1) as iniciativas são facultadas a todos os parlamentares e 2) a composição da comissão segue princípios partidários de proporcionalidade entre plenário e comissão. Todavia, há um elemento que pode afastar a correspondência entre tamanho do partido no plenário e sua participação nas relatorias e nos projetos com pareceres votados: a presidência da comissão. Esse posto-chave no processo decisório pode afetar a proporcionalidade, pois 1) é a presidência que indica os relatores e 2) cabe à presidência estabelecer a pauta da comissão.

Não obstante, notou-se que, apesar da ocupação desse cargo possibilitar alguma margem de manobra, seu efeito não é claro e nem igual para os diferentes partidos, isto é, nota-se que alguns partidos crescem sua participação quando estão na presidência, mas outros não apresentam a mesma tendência – além disso, o impacto da ocupação da presidência sobre o crescimento nas relatorias e autoria de projetos votados, quando ocorre, não é da mesma magnitude.

Considerando a dispersão partidária, cabe notar que o Legislativo brasileiro se organiza em torno do eixo coalizão-oposição. Dessa forma, analisou-se a atuação das coalizões dentro da CMA, e com isso observou-se que a coalizão é responsável por iniciar a maior parte dos projetos com parecer votados e por pouco mais de 60% das relatorias – além de ter também presença majoritária na ocupação dos cargos de titular na CMA e controle sobre as presidências.

Esse controle da coalizão nas relatorias permite que ela atue em duas frentes: de um lado, pode dificultar a continuação do trâmite dos projetos oriundos de fora dela e, de outro, pode usar as relatorias como forma de controle mútuo entre os parceiros da coalizão, fazendo com que os resultados indicados nos relatórios dos projetos se aproximem das preferências do mediano da própria coalizão.

Em suma, as comissões se mostram espaço privilegiado de discussão, negociação e modificação dos projetos a ela submetidos. Nesse espaço, o papel da presidência e dos relatores ganha destaque, sendo que o segundo tem exatamente a função de gerar informações, apresentar e/ou acatar as modificações e negociar o destino das iniciativas. Por ter esse papel, as comissões acabam sendo também um espaço para a coalizão atuar no sentido de proteger, aprimorar e negociar sua agenda e potencializar os resultados positivos para ela. No caso da CMA do Senado federal, as coalizões conseguem exercer esse papel tendo controle sobre as relatorias e presidências, o que permite que ela atue tanto no sentido de aprimorar e aproximar suas propostas das preferências do mediano da coalizão quanto apresentar modificações ou mesmo indicações contrárias aos projetos vindos da oposição.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. *In*: SANTOS, M. L.; PERLIN, G. (Orgs.) **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2019

ARAÚJO, P. M. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. *In*: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília (DF): Senado Federal; Unilegis, 2008.

\_\_\_\_\_. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Revista Política & Sociedade**, v.11, n.21, 2012.



\_\_\_\_\_. Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 19, n. 32, 2017.

BACKES, A. L. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. *In*: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília (DF): Senado Federal; Unilegis, 2008.

FERREIRA, W. R. Controle partidário da relatoria versus a presidência da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária – CRA no Senado Federal. *In*: OLIVEIRA, A. R. A.; NÓBREGA, D. D. R. S.; LIMA, M. S. C. **Democracia, instituições políticas e políticas públicas**. Iguatu: Quipá Editora, 2021.

FERREIRA, W. R. Perfil sociopolítico dos membros titulares da Comissão da Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. **Rev. CAOS**. n. 23, 2019.

FERREIRA, W. R.; RUBIATTI, B. C. Caracterização da Expertise dos Senadores membros da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005-2018). *Novos Olhares Sociais*, v. 5, n. 2, 2022.

FERREIRA, W. R.; RUBIATTI, B. C. Perfil sociopolítico dos relatores na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal (2005/18). **Revista Eletrônica de Ciência Política – RECP**, v.12, n. 2, 2021.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Ed. FGV, 1999.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

LEMOS, L. B. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 1990. *In*: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: edições Unilegis de Ciência Política. Senado Federal, 2008.

LEMOS, L. B.; RANINCHESKI, S. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990. *In*: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Ed. Unilegis, 2008.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Modelos de Legislativo: O Legislativo Brasileiro em Perspectiva. Plenarium, 2004.

MULLER, G. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. **DADOS**, v. 48, n. 1, 2005.

NEIVA, P. Os poderes dos Senados de países presidencialistas e o caso brasileiro. *In*: LEMOS, L. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília (DF): Senado Federal; Unilegis, 2008.

PANTOJA, J. M. S.; RUBIATTI, B. C. A Comissão Permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) no Senado brasileiro: um estudo sobre sua composição *In*: OLIVEIRA, A. R. A.; NÓBREGA, D. D. R. S.; LIMA, M. S. C. **Democracia, instituições políticas e políticas públicas**. Iguatu: Quipá Editora, 2021.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder Executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, 2000.

- PEREIRA, F. S. Comissões Permanentes e perfil parlamentar: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado brasileiro (1993 - 2018). **Caos - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, s/v, n. 23, 2019.
- RICCI, P.; LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, 2004.
- RUBIATTI, B. C. Incongruência e composição partidária no bicameralismo brasileiro. In: CARVALHO, V. R.; MENEZES, M. **Política e Instituições no Brasil**. Teresina: Ed. UFPI, 2015.
- \_\_\_\_\_. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.23, 2017a.
- \_\_\_\_\_. Organização Interna das Casas legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária? In: MENEZES, M.; JOHAS, B. C. M.; PEREZ, O. C. (Orgs.). **Instituições Políticas e Sociedade Civil**. 1ed.Teresina (PI): EDUFPI, 2017b.
- \_\_\_\_\_. O Senado frente às propostas da Câmara dos Deputados no bicameralismo brasileiro. **Revista Debates**, 12(2), 2018
- \_\_\_\_\_. Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal Brasileiro (1999-2018). **Revista de Sociologia e Política**, v.28, n.75, 2020.
- RUBIATTI, B. C.; SILVA, J. N. A. S. A Produção Legislativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado. **Revista FSA**, v.17, n.8, 2020.
- SANTOS, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Rev. Dados**, v. 45, n. 2, 2002.
- SILVA, J. N. A. S. A Comissão De Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado Brasileiro: Um Estudo Sobre Sua Composição (2005-2018). **CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v. 2, n. 23, 2019.
- VASQUEZ, V.; DE FREITAS, G. Mudanças Institucionais e suas consequências: uma análise do sistema de comissões brasileiro. **CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.23, 2019.

## **ORÇAMENTO E IMPACTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

# EMENDAS INDIVIDUAIS EM TEMPOS DE ORÇAMENTO IMPOSITIVO: O CASO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PARA ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGs)

---

*Data de aceite: 02/10/2023*

### **Raul Bonfim**

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – IFCH/UNICAMP. Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, Processo nº 140566/2018-0). Desenvolve pesquisa nas áreas de Estudos Legislativos, Orçamento Público, Partidos Políticos e Comportamento Político.

### **Diarlison Costa**

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – IFCH/UNICAMP. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, Processo nº 88882.180224/2018-01). Pesquisador na área de Instituições e Comportamento Político, com foco em Carreiras Políticas e Estudos Legislativos.

## INTRODUÇÃO

Este capítulo trata da atuação dos deputados federais brasileiros no processo orçamentário durante a 55ª legislatura, com foco nas transferências voluntárias via emendas orçamentárias individuais

para Organizações Não Governamentais (ONGs). O orçamento federal é posto por parte da literatura como elemento essencial para a compreensão do comportamento parlamentar e, conseqüentemente, da relação Executivo-Legislativo (AMES, 2003, 2012; PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003; PEREIRA; RENNÓ, 2001). O argumento por trás dessa ideia é o de que o formato do sistema eleitoral brasileiro – que condensa sistema proporcional com lista aberta – somado a distritos com levada magnitude seria responsável por incentivar o cultivo do voto pessoal (CAREY; SHUGART, 1995). Nesse contexto, o comportamento dos deputados federais na arena legislativa – estruturado a partir das regras eleitorais – seria inclinado exclusivamente para o atendimento de demandas locais do eleitorado a partir de *pork barrel politics*, de forma a maximizar os ganhos eleitorais para disputar novas eleições.

De acordo com esse argumento, as emendas orçamentárias individuais funcionariam como o principal vetor de

conexão entre os deputados federais e seus distritos eleitorais (AMES, 2003; PEREIRA; MUELLER, 2002). Para Ames (2012), esses recursos seriam utilizados para reforçar a dominância política dos parlamentares nas localidades onde estes são eleitoralmente mais fortes, dificultando a entrada de novos competidores. Além disso, as emendas teriam como destino preferencial as localidades que mais contribuíram com a votação do parlamentar na eleição anterior, garantindo a manutenção e ampliação de seus votos para a disputa eleitoral seguinte (PEREIRA; RENNÓ, 2001). Em suma, as emendas orçamentárias individuais seriam vitais para viabilizar as estratégias de reeleição dos deputados federais brasileiros.

Ainda que esse diagnóstico acerca das estratégias eleitorais utilizadas por parlamentares brasileiros a partir do sistema proporcional tenha mobilizado parte significativa do debate acadêmico, ele não é consensual. Outras pesquisas têm questionado se as emendas contribuem para manutenção de redutos eleitorais informais e, conseqüentemente, se os deputados federais eleitos possuem perfil de votação concentrado (AVELINO; BIDERMAN; SILVA, 2016; MESQUITA *et al.*, 2014) ou mesmo se o volume de recursos executados seria suficiente para ampliar as chances de vitória eleitoral dos incumbentes (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018; FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015a; MESQUITA, 2008). Em outras palavras, é problematizado se as emendas individuais são elementos centrais para explicar o fenômeno da reeleição no Brasil e se, de fato, os deputados federais utilizam sua capacidade de influenciar as políticas públicas para levar recursos para as localidades onde obtiveram maior votação na eleição anterior.

Embora os estudos sobre conexão eleitoral (MAYHEW, 2004) – especialmente aqueles focados nas emendas orçamentárias individuais – tenham avançado bastante desde os anos 1990, alguns pontos ainda carecem ser explorados. Conforme apontamos, as análises desenvolvidas têm se dedicado a entender quais fatores explicam o encaminhamento de emendas para determinadas localidades e, paralelamente, se os recursos alocados funcionariam como um forte indutor de apoio eleitoral. Pesquisas empíricas mais recentes têm apontado que as emendas orçamentárias individuais não são utilizadas de forma exclusiva para o atendimento de demandas circunscritas (MESQUITA *et al.*, 2014), enquanto outras indicam que, apesar de as emendas afetarem de forma positiva a votação dos deputados federais nos municípios, elas, sozinhas, não são suficientes para garantir a recondução dos parlamentares eleitos para a Câmara dos Deputados (BAIÃO; COUTO, 2017; FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015). Todavia, ainda que essas pesquisas tenham introduzido novos elementos nessa discussão, indicando a existência de várias estratégias durante o direcionamento das emendas, elas têm centralizado sua atenção nos recursos destinados para os governos subnacionais (estados e municípios), deixando de lado outra forma de natureza jurídica dessas transferências: aquelas para entidades privadas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Baião e Couto (2017) foram pioneiros em avaliar as emendas individuais destinadas na modalidade de aplicação para organizações sem fins lucrativos. Todavia, o trabalho dos autores ficou restrito em medir o efeito eleitoral desses

Este artigo busca preencher essa lacuna. Em outras palavras, buscamos explorar uma outra estratégia utilizada pelos legisladores durante o encaminhamento desses recursos. De forma mais específica, nosso objetivo central é descrever o processo de alocação das emendas orçamentárias individuais dos deputados federais brasileiros na modalidade de aplicação para organizações da sociedade civil entre os exercícios financeiros de 2016 e 2019. Buscamos responder às seguintes questões: 1) Qual o lugar ocupado pelas ONGs no interior das transferências voluntárias via emendas individuais? 2) Quais partidos investem nesse tipo de transferência? 3) Quais funções orçamentárias são mais privilegiadas? E 4) como esses recursos são distribuídos no território nacional? Para tanto, analisamos todos os convênios celebrados – por meio de emendas individuais – com ONGs a partir dos orçamentos anuais aprovados durante a 55ª legislatura. Os dados foram coletados no painel de transferências abertas do Ministério da Economia e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do governo federal.

Além desta introdução e da conclusão, este capítulo encontra-se organizado em mais três seções. Na primeira, apresentamos a discussão teórica sobre os determinantes do comportamento parlamentar e o papel das emendas orçamentárias individuais sobre as estratégias eleitorais dos deputados federais brasileiros, bem como algumas lacunas deixadas pela literatura. Na segunda, descrevemos o desenho metodológico e os elementos empíricos da pesquisa. Por fim, na terceira seção, realizamos a análise dos dados.

## 1. Entre o nacional e o local: emendas orçamentárias enquanto vetores de conexão partidária

No dia 24 de abril de 2019, o jornal *Folha de São Paulo* destacou em seu editorial a seguinte manchete:

Líderes de cinco partidos governistas confirmaram à Folha que o ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni (DEM-RS), ofereceu destinar um extra de R\$ 40 milhões em emendas parlamentares até 2022 a cada deputado federal que votar a favor da reforma da Previdência no plenário da Câmara [...] A estratégia de Onyx representa um acréscimo de 65% no valor que cada deputado pode manear do orçamento federal de 2019 para obras e investimentos de infraestrutura em seus redutos eleitorais.

Hoje, os congressistas têm direito a R\$ 15,4 milhões em emendas parlamentares. Com os R\$ 10 milhões extras por ano, esse valor pularia para R\$ 25 milhões<sup>2</sup>.

A notícia se refere ao Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº6/2019<sup>3</sup> proposta pelo governo de Jair Bolsonaro (PSL). A matéria foi divulgada um dia após a Comissão de

---

recursos no local em que foram aplicados.

2 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-dara-r-40-mi-em-emendas-a-cada-deputado-que-votar-pela-reforma.shtml> Acessado em: 20 de abril de 2022.

3 A PEC N°6/2019, denominada PEC da nova Previdência, modifica o sistema de previdência social e estabelece novas regras de transição e disposições transitórias no Brasil.

Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados aprovar a proposta apresentada pelo governo. A notícia veiculada pelo jornal descreve a tentativa de articulação do governo junto ao Legislativo para garantir os votos necessários para aprovar a referida PEC durante sua votação no plenário da Câmara<sup>4</sup>. No cenário descrito acima, a liberação das emendas orçamentárias individuais dos parlamentares brasileiros seria central para o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro: todas as vezes que o Executivo necessitasse de apoio legislativo para aprovar suas medidas no Congresso Nacional, ele usaria sua prerrogativa exclusiva sobre o orçamento, liberando as emendas orçamentárias dos parlamentares que votassem a favor de sua agenda de políticas. As emendas individuais cumpririam, assim, uma dupla função. De um lado, garantiam aos parlamentares recursos orçamentários para atender seus redutos eleitorais, e, por outro, ajudariam na aprovação da agenda de políticas do Executivo.

Notícias como essa, que vinculam o funcionamento do sistema político brasileiro à liberação de emendas orçamentárias individuais, são bastante comuns na mídia e em parte da comunidade acadêmica. Nessa visão, os partidos brasileiros seriam fracos e incapazes de coordenar a ação de seus membros, que atuariam em função de suas bases eleitorais. O argumento por trás dessa ideia é o de que o formato das instituições brasileiras – especialmente os sistemas eleitoral e de governo – seria responsável por incentivar um comportamento individualista dos parlamentares na arena legislativa, voltado exclusivamente para o atendimento das demandas locais de seu eleitorado. Dada a descentralização das regras do processo decisório, os deputados não teriam incentivos para atuar por meio de seus partidos e, consequentemente, colaborar com a aprovação da agenda de políticas do governo (AMES, 2003; MAINWARING, 1993, 1997).

Essa interpretação foi desenvolvida a partir de duas premissas. A primeira é orientada pelos incentivos fornecidos pelas regras eleitorais sobre o comportamento dos atores políticos (CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1987). De acordo com o argumento, em países que adotam o sistema proporcional de voto em lista aberta, como o Brasil, onde a campanha eleitoral é centrada no candidato, os legisladores teriam incentivos para cultivar uma reputação pessoal frente ao eleitorado. Para tanto, os políticos buscariam reforçar seus atributos individuais e distinguir-se dos demais competidores, inclusive dos membros do próprio partido (CAREY; SHUGART, 1995). Mainwaring (1997) destaca que a fórmula de representação brasileira, ao estimular a autonomia dos representantes eleitos, retiraria dos partidos os mecanismos capazes de vincular os políticos a compromissos programáticos mínimos. Nesse cenário, os partidos seriam desestruturados e a ação parlamentar na arena legislativa seria inclinada apenas para o atendimento das demandas locais do eleitorado, de forma a maximizar os ganhos eleitorais dos legisladores para disputar eleições futuras.

A segunda premissa é a de que os sistemas presidencialistas não teriam mecanismos capazes de induzir a cooperação entre chefe do Executivo e o Congresso Nacional (LINS,

<sup>4</sup> São necessários 308 votos para a aprovação de uma Emenda Constitucional.

1994). A razão para esse diagnóstico estaria na independência mútua entre o Executivo e o Legislativo: o presidente e os parlamentares são eleitos de forma independente e possuem eleitorados distintos – o Executivo detém um eleitorado nacional e o Legislativo um eleitorado local – denotando, assim, agendas políticas opostas (SHUGART; CAREY, 1992). Com interesses divergentes, ambos os agentes institucionais não encontrariam razões para estimular a cooperação e o compromisso para a aprovação de uma agenda nacional de políticas.

Foi a partir dos pressupostos acima que parte da literatura convencionou associar a distribuição de recursos políticos e orçamentários pelo governo ao funcionamento do sistema político brasileiro. Sob a perspectiva do Executivo, a concessão de cargos públicos no interior da máquina estatal não seria suficiente para garantir apoio legislativo necessário à sua agenda de políticas, uma vez que cargos por si só não garantem de forma automática o direcionamento de políticas para os distritos eleitorais. Com isso, a liberação das emendas orçamentárias seria o principal instrumento utilizado pelo governo para induzir o apoio legislativo. Sob a perspectiva parlamentar, a importância desses recursos residiria em sua capacidade de atender demandas locais, sendo determinantes para o sucesso eleitoral dos legisladores (PEREIRA; RENNÓ, 2001).

Dessa visão do sistema político brasileiro, derivam-se, portanto, duas conclusões: (i) os partidos brasileiros seriam incapazes de coordenar suas bancadas e os parlamentares seriam atores racionais orientados exclusivamente pela permanência no cargo (*office-seeking*); e (ii) o apoio à agenda de políticas do governo seria construído a partir dos incentivos orçamentários fornecidos pelo chefe do Executivo para o atendimento das demandas eleitorais dos parlamentares. Em suma, as maiorias legislativas seriam estruturadas a partir de um processo de barganha contínuo entre o presidente e os membros do legislativo.

Todavia, essa interpretação acerca do *modus operandi* do sistema político brasileiro não é preponderante. Outras pesquisas têm ressaltado a capacidade dos partidos em estruturar o comportamento parlamentar seja na arena legislativa, seja na arena eleitoral. Silotto (2019) o papel dos partidos políticos seria pífio. Este trabalho argumenta que, mesmo com constrangimentos institucionais, há espaço para ação estratégica dos partidos na competição eleitoral. Argumenta-se que partidos formam suas listas de candidatos como uma função do distrito eleitoral, garantindo a diminuição ou ausência da competição intrapartidária no território com a regionalização das listas de candidatos. Materiais e Métodos: A análise inclui listas de candidatos para as eleições federais legislativas entre 2002 e 2014 no distrito de São Paulo (M = 70, por exemplo, ao analisar a composição da lista de candidatos para as eleições legislativas federais no estado de São Paulo, aponta que os incentivos fornecidos pelo sistema proporcional de lista aberta não são suficientes para eliminar a possibilidade de ação estratégica dos partidos na arena eleitoral. Segundo a autora, os partidos elaboram suas listas de candidatos e tomam decisões partidárias



em razão de critérios regionais, garantindo a redução da competição intrapartidária no território. Nessa mesma lógica, Figueiredo e Limongi (2002) ressaltam também que os partidos controlam outros meios – como tempo no Horário Gratuito de Propaganda – que podem influenciar nas chances de o parlamentar conquistar um assento legislativo. Em suma, temos evidências de que os partidos são atores centrais no processo eleitoral.

Quanto ao processo decisório, é consenso na literatura que o processo legislativo é organizado em termos partidários e que o Poder Executivo possui altas taxas de sucesso (FREITAS, 2016; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; LUZ, 2017). Limongi e Figueiredo (1998) foram pioneiros em apontar que os deputados federais brasileiros se comportam de maneira disciplinada durante as votações nominais na Câmara dos Deputados, seguindo a orientação das lideranças partidárias. Segundo os autores, a Constituição Federal de 1988 concentrou poderes de agenda legislativa e orçamentária no Executivo e, conjuntamente, os regulamentos internos da Câmara e do Senado Federal ampliaram os instrumentos legislativos à disposição dos líderes partidários<sup>5</sup>, possibilitando maior controle sobre o processo legislativo. Esse processo dotou as lideranças partidárias de mecanismos institucionais capazes de reduzir a influência individual dos parlamentares durante o processo decisório.

Em sistemas multipartidários, como o brasileiro, são comuns situações nas quais o presidente e o seu partido não conseguem obter, sozinhos, o número suficiente de cadeiras legislativas para formar maiorias de partido único. Para aumentar sua força na legislatura, os presidentes têm incentivos para negociar alianças com outros partidos no legislativo e formar coalizões de governo (CHEIBUB; PRZEWORKSKI; SAIEGH, 2002). De acordo com Limongi e Figueiredo (2009), os presidentes brasileiros têm formado constantemente coalizões partidárias no período pós-redemocratização. O compartilhamento de poder, por meio da distribuição de postos ministeriais e cargos políticos entre os partidos no Legislativo, tem sido o principal recurso utilizado pelo Poder Executivo para garantir apoio à agenda presidencial (FREITAS, 2016). Esse processo tem garantido ao chefe do Executivo o apoio de amplas maiorias legislativas à sua agenda de políticas. Com isso, as taxas de sucesso do governo não seriam decorrentes de negociações individuais entre o presidente e os membros do legislativo, mas da solidez do apoio dado por uma coalizão partidária que representa a maioria.

Para Cheibub (2006), mesmo que os parlamentares tenham interesse em levar benefícios concentrados para o seu eleitorado, a centralização da agenda e dos recursos legislativos nas lideranças partidárias traduz-se em uma forte barreira para o cumprimento dessa ação e, conseqüentemente, transfere para os partidos mecanismos capazes de gerar disciplina partidária. Assim, a liberação de emendas orçamentárias individuais não seria suficiente para explicar a construção de apoio legislativo à agenda do governo. O

---

5 Os líderes partidários controlam o acesso a cargos e a agenda legislativa, bem como podem solicitar urgência para projetos, entre outros poderes.

Executivo, portanto, não negociaria diretamente com os parlamentares o apoio à sua agenda de políticas, mas com as lideranças partidárias, reduzindo os custos da negociação política.

Luz (2017) destaca que mesmo durante o processo de direcionamento das emendas orçamentárias individuais para os ministérios – momento em que os parlamentares podem agir individualmente e livres de constrangimentos institucionais –, eles optam por atuar de maneira coordenada, por meio de suas lideranças, concentrando a maior parte de suas emendas em uma mesma pasta ministerial. A autora destaca que, entre 1995 e 2010, em torno de 74% dos recursos oriundos das emendas individuais dos parlamentares pertencentes à base do governo foram concentrados nos ministérios controlados pelo mesmo partido que o parlamentar. De forma complementar, Batista (2015) afirma que, durante o processo de execução das emendas, os ministros utilizam sua discricionariedade sobre o cargo para privilegiar a liberação dos recursos alocados pelos parlamentares de seu próprio partido e do partido do presidente. Em suma, esses achados empíricos apontam para a existência de coordenação partidária durante o processo de aprovação e execução das emendas orçamentárias individuais.

Quanto ao destino territorial desses recursos, Mesquita *et al.* (2014) questionam se as emendas são, de fato, utilizadas pelos parlamentares para construção de distritos informais. Segundos os autores, não é possível afirmar que as emendas são utilizadas de forma exclusiva para recompensar os municípios onde os deputados obtiveram maior votação na eleição anterior, tendo em vista que esses recursos também são destinados para as localidades onde esses atores políticos não obtiveram votação expressiva, incluindo os municípios em que não concentraram nenhum apoio. Em suma, não é possível identificar um padrão durante a destinação desses recursos. Por sua vez, Luz e Dantas (2017) acrescentam que, após a disputa eleitoral, a maior parte dos parlamentares eleitos tende a destinar suas emendas para as localidades onde o chefe do Executivo pertence ao seu mesmo partido ou que seu partido esteja presente na coligação que ajudou a eleger o prefeito, ou seja, as emendas funcionariam como um fio indutor de conexão eleitoral partidária entre os deputados e seus correligionários locais.

Firpo *et al.* (2015) questionam ainda se esses recursos seriam suficientes para garantir a reeleição dos parlamentares. De acordo com os autores, mesmo nos contextos em que parlamentares tendem a favorecer os municípios que foram centrais para sua votação e que estes, consequentemente, consigam o apoio dos eleitores nessas localidades, as emendas não seriam suficientes para aumentar suas chances de reeleição, dadas as características do sistema eleitoral. Na mesma direção, Baião e Couto (2017) observam que, apesar da destinação de emendas para os municípios não ocasionarem retorno eleitoral direto, elas têm um efeito indireto sobre o apoio dos prefeitos, especialmente daqueles pertencentes ao mesmo partido que o parlamentar. Segundo os autores, “a depender da especificação, a emenda enviada para a prefeitura correligionária chega a ter efeito até três vezes superior

à emenda enviada para prefeituras de outros partidos” (BAIÃO; COUTO, p.735, 2017). Novamente, podemos observar que os partidos são atores racionais capazes de mobilizar suas lideranças locais na arena eleitoral.

Em suma, embora os novos achados empíricos indiquem que os legisladores brasileiros atuam de forma coordenada, por meio de seus partidos, durante o processo orçamentário em uma dinâmica que conecta os níveis nacional e local, eles foram centrados nas transferências orçamentárias para governos subnacionais. Em geral, essas pesquisas centraram-se em buscar entender as estratégias utilizadas durante o encaminhamento desses recursos e quais variáveis são capazes de amplificar o seu efeito sobre o voto, o que inclui suas diferentes modalidades de transferências. Baião e Couto (2017) afirmam que é provável que parte das emendas encaminhadas não tenham como objetivo imediato conquistar o apoio dos prefeitos e que, conseqüentemente, não tragam ganhos eleitorais diretos. Eles apontam, por exemplo, que emendas destinadas/empenhadas para governos estaduais e organizações não governamentais não possuem efeito eleitoral estatisticamente significativo.

Todavia, ainda que a literatura apresentada aponte que o direcionamento das emendas pode comportar diferentes motivações e estratégias, não é explorado o lugar que esses recursos – especialmente aqueles realizados para ONGs – ocupam no interior das transferências ou mesmo o seu padrão de alocação. Nesse sentido, este capítulo busca explorar essa lacuna. Mais especificamente, buscamos entender qual o lugar que essa modalidade de transferência – que não acarreta impacto significativo sobre o voto – ocupa durante o processo de direcionamento das emendas, e as características de sua distribuição espacial.

## **METODOLOGIA**

As emendas à despesa – também conhecidas como emendas orçamentárias – constituem a principal forma de intervenção do Poder Legislativo sobre o Orçamento Geral da União (OGU). Estas podem ser de três tipos: 1) individuais, apresentadas por deputados e senadores; 2) coletivas, alocadas por bancadas estaduais e comissões permanentes do Congresso Nacional; e 3) de relatoria, apresentadas pelo relator-geral da proposta. As regras que disciplinam a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário e que, paralelamente, fixam as formas de atuação desse agente institucional sobre o orçamento estão presentes na Constituição Federal de 1988 e na Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional (CN).

De acordo com o artigo 166 do texto constitucional, as emendas ao PLOA somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual (PPA) e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), de forma que indiquem os recursos necessários para sua implementação, excluídos aqueles provenientes de gastos com pessoal e seus

encargos, serviços da dívida de transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal. Em outras palavras, a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário é centralizada no grupo de despesa relacionado aos investimentos. É importante destacar que a atuação dos legisladores sobre essa parcela do gasto público não ocorre de maneira irrestrita. De acordo com a Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, cada deputado federal – objeto deste estudo – pode apresentar até 25 emendas orçamentárias individuais anualmente, distribuídas em cotas de valores uniformes entre todos os legisladores<sup>6</sup>. Esses valores são definidos a partir do Parecer Preliminar ao Projeto de Lei do Orçamento Anual (PLOA), fixados a partir da receita corrente líquida (RCL) do ano anterior, em acordo com as regras estabelecida pela Emenda Constitucional (EC) nº 86 de 2015<sup>7</sup>.

Toda e qualquer transferência de recursos do orçamento da União para os órgãos ou entidade da administração pública (estadual, distrital ou municipal) ou entidade filantrópica sem fins lucrativos deve ser realizada a partir da celebração de convênio, instrumento que disciplina a transferências de recursos discricionários do governo sobre o território nacional. Sendo assim, para cumprir o nosso objetivo proposto, analisamos todos os convênios estabelecidos – exceto aqueles que foram cancelados ou rescindidos – a partir das emendas individuais aprovadas durante a 55ª legislatura. Ao todo, foram analisados 29.215 convênios celebrados por meio das emendas apresentadas por 571 deputados federais brasileiros – titulares e suplentes – pertencentes a 27 partidos<sup>8</sup>.

Os dados foram coletados na Plataforma Mais Brasil, vinculada ao Ministério da Economia, e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Governo Federal. Vale destacar que os dados agregados referentes aos convênios presentes nos painéis gerenciais da plataforma Mais Brasil não condensam todas as informações sobre os deputados proponentes e ao tipo de política presente na emenda, como, por exemplo, sua função orçamentária. Assim, para agregar mais informações ao banco de dados, utilizamos as informações disponibilizados pelo painel de emendas do SIOP. Uma vez coletados, esses dados foram incorporados junto às observações sobre os convênios. Com isso, construímos um banco de dados original que contemplou informações sobre 30.272 emendas individuais aprovadas durante a 55ª legislatura, sistematizadas de acordo com a autoria/partido, região, estado, município, função, programa e ação. Para cada emenda aprovada, foi possível identificar o convênio firmado.

Nosso recorte temporal engloba todas as emendas apresentadas nos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, referentes aos exercícios financeiros de 2016, 2017, 2018 e 2019, que correspondem ao primeiro Plano Plurianual (PPA) aprovado e executado após a

6 Sobre as regras para apresentação das emendas coletivas e de relator, ver a Resolução nº1 de 2006 - CN.

7 A EC nº86 de 2015 estabelece que as emendas orçamentárias individuais só podem ser aprovadas e executadas no limite de até 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior. Metade desses valores devem ser destinados para a área de saúde.

8 São eles: PP, PT, PODEMOS, PR/PL, PRB, DEM, Rede, PSD, PTB, Cidadania, Solidariedade, PSDB, MDB, PHS, PDT, PSB, PSOL, PC do B, PSC, Pros, PV, PATRIOTA, AVANTE, PSL, PRP, PMB, PPL.

vigência da EC nº 85 de 2015 – conhecida como EC do orçamento impositivo – que tornou obrigatória a execução das emendas orçamentárias individuais. Escolhemos esse recorte devido ao fato de que, com a aprovação da EC do orçamento impositivo, o controle exercido pelo Executivo sobre *timing* de execução das emendas foi reduzido e, paralelamente, os parlamentares deixaram de ser menos suscetíveis a constrangimentos institucionais durante o direcionamento desses recursos. Em outras palavras, com a nova mudança institucional, o Congresso Nacional passou a ter maior liberdade durante o direcionamento das emendas. Com as novas regras, as emendas só podem deixar de ser executadas caso apresentem problemas de ordem técnica e seu contingenciamento deve ser proporcional às outras despesas discricionárias do governo.

## ANÁLISE DOS DADOS

Entre 2016 e 2019 foram celebrados em torno de R\$ 10,7 bilhões em convênios por meio das emendas individuais aprovadas pelos deputados federais brasileiros. Todos os recursos orçamentários da União, sejam eles inseridos ou não via emendas, devem ser aplicados de forma direta por órgãos/entidades da União, ou mediante transferências para os estados/DF, municípios ou entidades privadas. Assim, ao olharmos a natureza jurídica das transferências realizadas por meio de emendas individuais, é possível observar o lugar ocupado pelas ONGs nesse processo. Para o período analisado, a maior parte das transferências voluntárias foram direcionadas para os entes municipais. Contudo, uma parcela nada desprezível desses recursos foi destinada para entidades privadas, conforme apontado no gráfico 01.

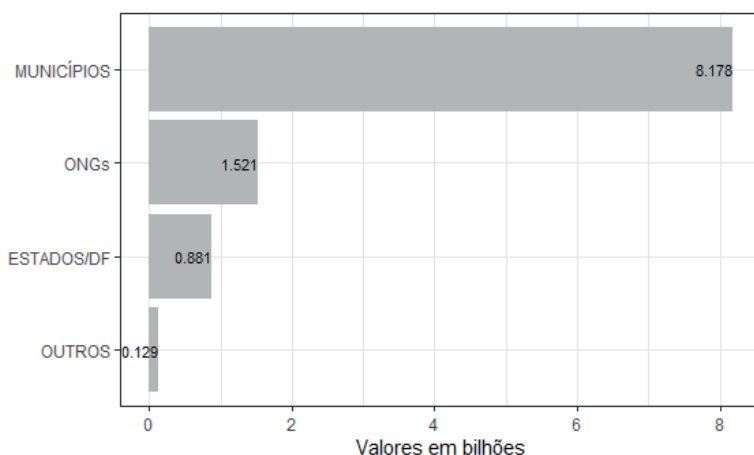


Gráfico 01: Natureza jurídica dos convênios celebrados via emendas individuais (2016-2019)

Fonte: Elaboração dos autores.

O gráfico acima aponta que as transferências para a administração pública municipal tem sido a principal estratégia adotada pelos deputados federais durante o direcionamento de suas emendas, correspondendo a 76% dos valores totais referentes aos convênios. Todavia, é importante notar também que as transferências para instituições não governamentais ocupam o segundo lugar nesse *ranking*, sendo superiores inclusive às transferências para os estados e o Distrito Federal, em que correspondem a 14% do valor total. Em suma, esse dado inicial indica que, ainda que os governos municipais sejam o principal *locus* de destino das emendas, outras estratégias são acionadas pelos parlamentares durante o direcionamento desses recursos, indicando a presença de múltiplas motivações durante o processo orçamentário. Nesse sentido, as transferências para ONGs se consolidam como uma das principais estratégias adotadas nesse processo.

Quando avaliamos a dispersão territorial dos convênios firmados com entidades privadas, é possível observar que esses instrumentos não seguem uma distribuição homogênea no território nacional, ficando concentrados em poucos estados e regiões. Em geral, esses recursos tendem a ser centralizados nos municípios das regiões Sul e Sudeste, especialmente naqueles que fazem parte dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Juntos, os municípios desses estados concentraram 79% dos convênios firmados com ONGs. O gráfico 2 abaixo apresenta a distribuição espacial desses dados.

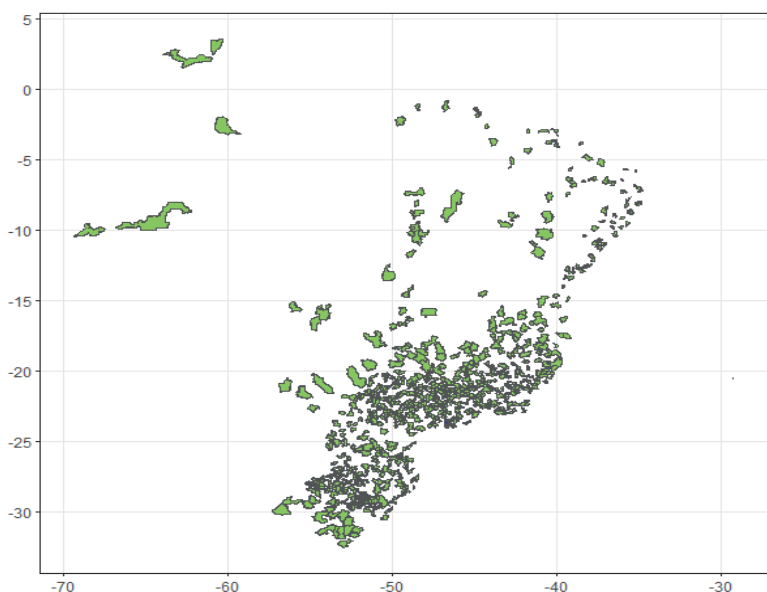


Gráfico 02: distribuição espacial dos convênios celebrados via emendas individuais (2016-2019)

Fonte: Elaboração dos autores.

Um dado que chama atenção no gráfico acima é a pouca incidência de convênios com entidades privadas nas regiões Norte e Centro-Oeste, sendo a região Norte a menos beneficiada com esse tipo de transferência. No total, 826 municípios foram agraciados com emendas para ONGs no período. Desses, 693 estão presentes nas regiões Sul e Sudeste, isto é, em torno de 84% dos convênios firmados com instituições privadas estão centralizados em municípios de duas regiões, de forma que a região Sudeste concentra quase metade dos municípios beneficiados, representando um total de 406. Em um sentido oposto, os municípios das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste foram os menos beneficiados com esses recursos, correspondendo, respectivamente, a 2%, 3%, e 11% das localidades beneficiadas com essa modalidade de transferência. Esse mesmo padrão é observado quando avaliamos a distribuição desses recursos a partir de seus valores nominais, conforme indica o gráfico 03 abaixo.

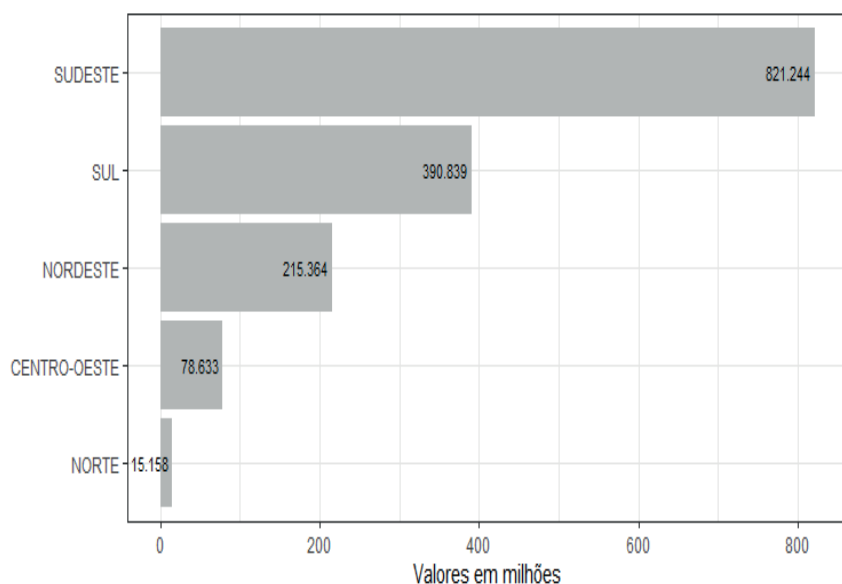


Gráfico 03: Valores de convênios celebrados via emendas individuais com ONGs por região (2016-2019)

Fonte: Elaboração dos autores.

O gráfico 03 mostra que as regiões Sul e Sudeste são as principais receptoras dos recursos provenientes das emendas para ONGs. Essas regiões concentraram quase 80% dos valores referentes aos convênios celebrados. Chama mais atenção o fato da região Sudeste, sozinha, concentrar mais de 50% desses recursos. Quanto à área de atuação, três funções orçamentárias agregam a maior parte das transferências para entidades privadas: saúde, cultura e direitos da cidadania. A área de saúde, no entanto, concentrou sozinha 87% desses valores, seguida, respectivamente, por cultura (3%) e direitos da cidadania (3%). Um possível motivo para essa concentração dos recursos na saúde estaria

nas regras estabelecidas pela EC nº 86 de 2015, que define que metade dos recursos provenientes das emendas individuais devem ser direcionados para o Ministério da Saúde. Entretanto, ainda que essa afirmação faça sentido, durante o direcionamento das emendas, os parlamentares têm a opção de encaminhar esses recursos diretamente para o fundo de saúde dos estados e municípios. Em suma, é necessário o desenvolvimento de pesquisas mais aprofundadas para entender a dinâmica desse processo.

Por fim, ao analisarmos os partidos que mais se beneficiam com essa modalidade de transferências, chama atenção o fato de que partidos localizados mais à direita do espectro ideológico<sup>9</sup> sejam os que mais invistam nesse tipo de transferência. Em geral, esses partidos foram responsáveis por 44% dos valores celebrados com ONGs via emendas, enquanto os partidos de centro e esquerda foram responsáveis por 31% e 25% dos convênios estabelecidos. Esse padrão também é observado quando desagregamos os dados por região. Ver gráfico 04.

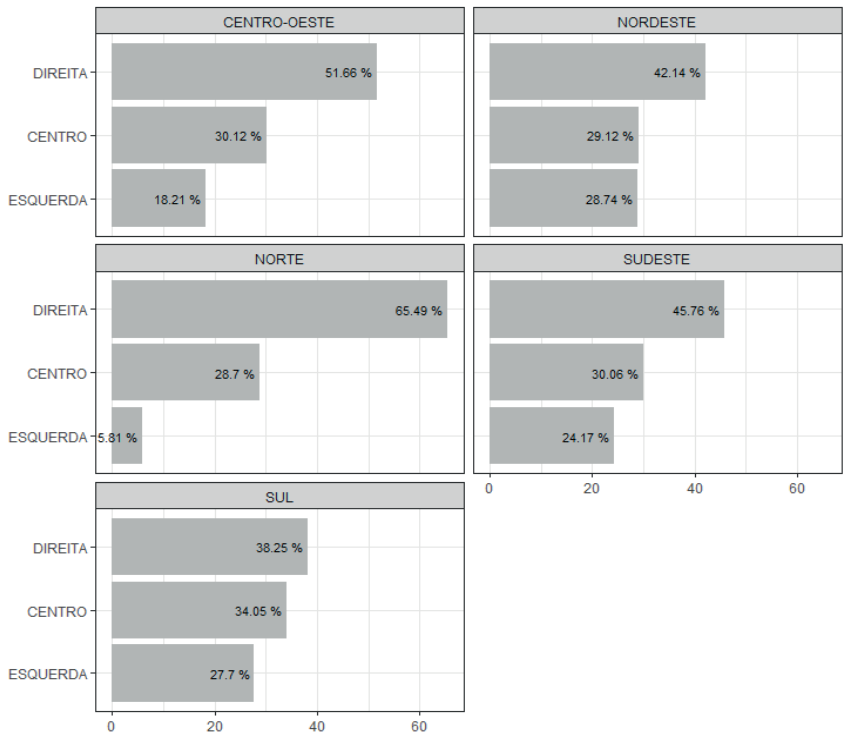


Gráfico 04: Valores de convênios celebrados via emendas individuais com ONGs por grupo ideológico e região (2016-2019)

Fonte: Elaboração dos autores.

9 Para classificarmos os partidos, utilizamos o índice proposto por Power e Zucco Jr. (2009) e atualizado por Power e Rodrigues-Silveira (2019), que mede, a partir de *surveys* realizados com os próprios parlamentares, como estes se posicionam no *continuum* direita-esquerda e como eles veem os demais partidos. Em suma, é um índice construído sobre a autopercepção e a imagem projetada pelos demais acerca do perfil ideológico dos partidos. Na atualização de Power e Rodrigues-Silveira (2019), atribuíram-se os valores de -1 para a extrema esquerda e 1 para a extrema direita.



Novamente, os dados acima destacam que os partidos de direita são os que mais estabelecem convênios via emendas individuais com entidades privadas, independente da região. No sentido contrário, os partidos de esquerda são os que menos investem nessa modalidade de transferência. Mesmo que em algumas regiões essa diferença não seja significativa quando comparada aos valores encaminhados pelos partidos de centro, como no caso do Nordeste, ela segue uma tendência de aumento na medida em que se distancia do outro polo ideológico, sendo mais assimétrica na região Norte.

## CONCLUSÕES

Este capítulo buscou descrever o local ocupado pelas ONGs no interior das transferências voluntárias via emendas individuais. Para alcançar esse objetivo, analisamos todos os convênios celebrados per meio das emendas individuais aprovadas pelos deputados federais durante a 55ª legislatura. A literatura mais recente sobre o tema, especialmente aquela produzida nos últimos 10 anos (BAIÃO; COUTO, 2017; FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015), destaca que o efeito eleitoral da execução das emendas orçamentárias não é suficiente para garantir a reeleição dos parlamentares e, paralelamente, que esse impacto é mais significativo nos municípios em que o prefeito é correligionário de partido do parlamentar autor da emenda.

Baião e Couto (2017) destacam que nem todas as emendas têm como objetivo imediato conquistar o voto local. De acordo com seus achados, os recursos executados diretamente por estados/DF e ONGs locais não interferem de forma significativa na decisão do voto. Entretanto, o fato de os parlamentares utilizarem diferentes formas de aplicação desses recursos é um indicativo de que os atores políticos possuem diferentes motivações durante o processo orçamentário, ainda que a maior parte dos recursos seja direcionada para os entes municipais. Baião e Couto (2017) lançam a hipótese – não testada empiricamente – de que a modalidade de aplicação para ONGs poderia ser uma forma utilizada pelos deputados para levar políticas para as localidades em que o prefeito não é seu aliado. Os dados por nós explorados indicam que, mesmo que essa hipótese se confirme, existe um padrão durante esse processo: os recursos são utilizados, preferencialmente, por partidos de direita e direcionados para as regiões Sul e Sudeste do país, com o objetivo de encaminhar políticas de saúde.

Ainda que nossos resultados permitam visualizar um padrão, eles devem ser analisados com cautela. O primeiro ponto é que nosso recorte temporal engloba um momento específico da realidade legislativa brasileira: a de execução obrigatória das emendas individuais. Isso significa que nossos resultados não podem ser extrapolados para os anos anteriores a 2015, em que o processo de execução das emendas individuais tinha um caráter autorizativo e não mandatário.

Além disso, após promulgação da EC nº 86 de 2015 novas mudanças foram

introduzidas no que diz respeito à participação do Congresso Nacional no orçamento federal. Em especial, foram aprovadas as ECs nº 100 e 105 de 2019, que tornaram de execução obrigatória as emendas de bancada estadual e, respectivamente, instituíram a modalidade de transferências especiais, que garante aos parlamentares autonomia para destinar suas emendas individuais para os entes subnacionais sem a necessidade de firmar convênio. Outra mudança importante, inserida a partir da LDO de 2020 e mantida nos orçamentos de 2021 e 2022, foi a ampliação dos poderes do relator-geral da LOA. Além de corrigir erros e omissões na proposta original do Executivo, esse agente institucional passou a ter a prerrogativa de propor novas despesas ao orçamento anual e, conseqüentemente, controlar uma parcela do orçamento discricionário via emendas. O resultado dessas mudanças foi o aumento significativo dos valores empenhados em emendas orçamentárias (individuais, coletivas e de relator) dos congressistas<sup>10</sup>.

Assim, assumindo o pressuposto teórico de que as instituições importam e de que as regras e procedimentos influenciam nas estratégias dos atores políticos (TSEBELIS, 1998), torna-se necessário verificar se as alterações mais recentes nas regras orçamentárias também foram capazes de alterar o padrão de destinação das emendas individuais, especialmente em torno de suas modalidades de aplicação. Nesse sentido, este estudo buscou contribuir com o debate sobre conexão eleitoral no Brasil, com foco nas emendas orçamentárias individuais dos deputados federais brasileiros. Buscamos mostrar que, além de condensar diferentes motivações, o processo de alocação das emendas pode seguir diferentes padrões de estratégias, inclusive regionais.

## REFERÊNCIAS

AMES, B. A estratégia eleitoral na representação proporcional com lista aberta. **Cadernos Metrópole**, v. 14, n. 27, p. 59–87, 2012.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; SILVA, G. P. DA. A Concentração Eleitoral no Brasil (1994-2014). **Dados**, v. 59, p. 1091–1125, dez. 2016.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, p. 714–753, dez. 2017.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. C. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 47–86, jan. 2018.

BATISTA, M. A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 4 maio 2015.

---

<sup>10</sup> Em 2019, haviam sido empenhados em torno de R\$ 16 bilhões em emendas. Em 2021, esses valores saltaram para R\$ 35 bilhões.

CAIN, B.; FEREJOHN, J.; FIORINA, M. **The Personal Vote**: Constituency Service and Electoral Independence. [s.l.] Harvard University Press, 1987.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. **Electoral Studies**: An international Journal, v. 14, n. 4, p. 417–439, 1995.

CHEIBUB, J. A. **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **Dados**, v. 45, p. 187–218, 2002.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303–344, 2002.

FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. **Journal of Development Economics**, v. 116, p. 186–198, 1 set. 2015.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro, Brazil: Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 81–106, 1998.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Eds.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 77–104.

LINS, J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINS, J.; VALENZUELA, A. (Eds.). **The failure of presidential democracy**: the case of Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. p. 376.

LUZ, J. H.; DANTAS, H. Coligações majoritárias municipais e emendas parlamentares federais: em busca de conexões. **Cadernos Adenauer**, v. 18, n. 2, p. 79–102, jul. 2017.

LUZ, J. H. **Política ministerial**: as emendas individuais orçamentárias no presidencialismo de coalizão brasileiro. [s.l.] Universidade de São Paulo (USP). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2017.

MAINWARING, S. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 28–29, p. 21–74, abr. 1993.

MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais : o Brasil numa perspectiva comparativa. **Estudos Eleitorais**, v. 1, n. 2, p. 335–381, 1997.

MAYHEW, D. R. **Congress**: The Electoral Connection. Second edition ed. New Haven: Yale University Press, 2004.

MESQUITA, L. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2008.

MESQUITA, L. *et al.* Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória. **Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. 2, p. 82–106, 2014.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. 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.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 44, n. 2, p. 133–172, 2001.

POWER, T. J.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. Mapping Ideological Preferences in Brazilian Elections, 1994-2018: A Municipal-Level Study. **Bras. Political Sci. Rev.**, v. 13, n. 1, 4 fev. 2019.

POWER, T. J.; ZUCCO, C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218–246, 2009.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge England ; New York: Cambridge University Press, 1992.

SILOTTO, G. A relevância regional nas estratégias partidárias: evidências das listas de candidatos de São Paulo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, 12 ago. 2019.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada**. [s.l.] EdUSP, 1998.

# EMENDAS IMPOSITIVAS: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE A PARTIR DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

---

*Data de aceite: 02/10/2023*

### **Antonio Ribeiro de Lima Junior**

Professor do Instituto Federal do Piauí (IFPI). Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí (UFPI).  
<https://orcid.org/0000-0001-8909-2711>

### **Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas**

Professor Adjunto da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).  
<https://orcid.org/0000-0002-0186-6709>.

## INTRODUÇÃO

O sistema orçamentário brasileiro recebeu uma nova roupagem com a promulgação da Constituição Federal de 1988, cujas principais mudanças constituíram um modelo integrado de planejamento governamental baseado no princípio da programação. Nesse modelo, os poderes Executivo e Legislativo protagonizam o processo orçamentário conjuntamente, sendo aquele o responsável pelo planejamento e execução orçamentária, e este o responsável por apreciar e autorizar a sua execução

(BRASIL, 1988).

Outra importante mudança possibilitou a devolução do direito de emendar o orçamento ao poder Legislativo, pois, na vigência do regime autoritário (1964-1985), o controle do processo orçamentário passou a ser exclusividade do poder Executivo (SALVADOR, 2010). No entanto, com a Constituição de 1988, o instituto das emendas parlamentares ao orçamento surge como relevante conquista, inserindo nas rotinas parlamentares o direito de propor emendas individuais e coletivas, promovendo o fortalecimento do poder Legislativo no processo orçamentário (PRAÇA, 2013).

Dessa forma, as emendas orçamentárias são consideradas pelos parlamentares o principal instrumento que viabiliza suas participações na alocação de recursos orçamentários, permitindo que eles destinem recursos ao seu eleitorado, reforçando a ligação entre representante e representado (BATISTA, 2015).

Nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo, o orçamento público é apresentado como uma peça de cunho político, materializando-se como

instrumento de barganha entre governo e parlamentares (SALVADOR, 2010). Nessa perspectiva, o Executivo dominaria o processo orçamentário, dado que é o responsável por realizar o gasto público (PEREIRA; MUELLER, 2004), portanto, estaria sujeito a pressões dos deputados e senadores visando à execução de seus recursos de emendas.

Recentes debates no âmbito do Legislativo Federal apontavam um descontentamento deste Poder com o domínio do processo orçamentário por parte do Executivo. Em síntese, os parlamentares se mostravam contrários à flexibilidade que o Executivo mantinha na execução do orçamento, detalhando que alguns dispositivos legais e mecanismos de governabilidade adotados pelo chefe do Executivo eram utilizados de forma desvirtuada<sup>1</sup> (DALLAVERDE, 2013).

Esse descontentamento dos parlamentares se fortaleceu nas discussões sobre a natureza jurídica do orçamento público. No bojo dessas discussões, a proposta original do Legislativo Federal era tornar obrigatória (impositiva) a execução de toda a programação orçamentária (GREGGIANIN; SILVA, 2015). Dessa forma, o instrumento de planejamento governamental deixaria de ser meramente autorizativo (TORRES, 2008). No entanto, esses debates culminaram na promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, tornando obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais. Com isso, o Legislativo Federal decidiu diminuir o poder do Executivo relativo ao controle sobre a execução de emendas individuais dos deputados e senadores (RODRIGUES, 2019).

Segundo Bittencourt e Silva (2019), com a aprovação da EC nº 86/2015<sup>2</sup>, os poderes Legislativos dos entes subnacionais (assembleias estaduais e câmaras municipais) passaram a replicar seus dispositivos, promovendo emendas constitucionais que implementassem o instituto das emendas impositivas, entre os quais constaram, inicialmente, as assembleias legislativas dos estados do Mato Grosso, Minas Gerais, São Paulo e as câmaras municipais de Salvador - BA e Guarulhos - SP.

Essa breve explanação contextualiza o que são as emendas impositivas. Noutro giro, faz-se necessário discorrer sobre um segundo ponto de interesse, qual seja, a qualidade do gasto público, sendo esse o pano de fundo a partir do qual se propõe analisar o instituto das emendas impositivas.

A rigor, a preocupação com o melhor uso dos recursos públicos sempre esteve presente nas sociedades democráticas. No contexto brasileiro, essa preocupação alcançou seu ápice, considerando principalmente os recorrentes ajustes fiscais implementados pela política fiscal nas últimas décadas, o que demandaria maior preocupação com a aplicação adequada do dinheiro público (MOTTA; MACIEL; PIRES, 2014).

Outrossim, essa preocupação foi intensificada com a crise econômica iniciada no

---

1 Segundo Dallaverde (2013), dispositivos legais contribuem para a flexibilidade da programação orçamentária, imprimindo discricionariedade ao Executivo e, por consequência, afastando a execução do gasto de sua programação original. O autor afirma que, além desses dispositivos, alguns mecanismos de governabilidade também são utilizados de forma desvirtuada, como é o caso da liberação de emendas parlamentares em troca de apoio político.

2 Sobre essas discussões, a comissão especial da Câmara dos Deputados, responsável pela apreciação da proposta originária da EC 86/2015, emitiu parecer destacando que a motivação dos parlamentares em torno do orçamento impositivo se deve, entre outras razões, ao domínio político do Executivo sobre a agenda Legislativa, instrumentalizado pela manipulação na liberação de emendas individuais (BITTENCOURT; SILVA, 2019).

segundo trimestre de 2014, que culminou com a aprovação da EC nº 95/2016, responsável pelo congelamento dos gastos na esfera Federal por um período de 20 anos (BARBOSA FILHO, 2017). A situação dos estados brasileiros não se mostrou diferente, pois somente no ano de 2016, dos 26 estados e o Distrito Federal, 20 deles apresentaram déficits no resultado primário, que se refere especificamente à diferença entre receitas e despesas, sem levar em conta os juros da dívida pública.<sup>3</sup>

Considerando um cenário de ajuste fiscal, o desafio governamental não abrange somente a contenção do gasto público, sendo necessário também avaliar em qual função o gasto é pouco produtivo e buscar priorizar os programas públicos mais produtivos (BENÍCIO; RODOPOULOS; BARDELA, 2015). Nesse intento, observa-se que a preocupação passa a ser com as questões ligadas à qualidade dos gastos públicos.

Para Motta, Maciel e Pires (2014), o conceito de qualidade do gasto público está associado a uma forma de cobrar resultados dos governos, tanto nos aspectos socioeconômicos, tendo em vista a contrapartida dos tributos pagos, quanto na busca pelo equilíbrio fiscal. Nesse sentido, esse assunto vem ocupando espaço nas discussões sobre finanças públicas, tanto nas estruturas de gestão pública quanto no meio acadêmico. A partir desse entendimento, os autores definem uma forma de análise da qualidade do gasto, considerando aspectos multidimensionais, entre os quais a eficiência alocativa e operacional dos recursos públicos, a eficácia e efetividade dos gastos, bem como as questões ligadas ao desperdício, tais como o combate à corrupção e à ineficiência do gasto.

Assim, essa forma de análise contempla aspectos macroeconômicos, que buscam visualizar o teor estratégico da alocação dos recursos, suas consequências e impactos na sociedade, além de contemplar questões microeconômicas, ligadas a aspectos operacionais sobre a execução do gasto. Destarte, quando se observa o instituto das emendas impositivas como uma inovação no processo orçamentário, tornando obrigatórias as escolhas dos parlamentares na alocação de uma parcela dos recursos públicos, são inevitáveis os questionamentos sobre a qualidade do gasto decorrente dessas escolhas.

Nesse diapasão, o artigo teórico de Ferreira e Oliveira (2017) considera que a obrigatoriedade da execução de emendas orçamentárias não garante que esses recursos sejam aplicados no efetivo atendimento das necessidades públicas. Os autores engendram a reflexão sobre quais as garantias de qualidade das emendas impositivas, questionando se as escolhas feitas por um parlamentar seriam mais eficientes do que a destinação programada pelas equipes de planejamento do Poder Executivo.

Sob o ponto de vista acadêmico, as pesquisas mais clássicas sobre emendas orçamentárias individuais ocorreram antes da promulgação do instituto das emendas impositivas (EC nº 86/2015), e a abrangência desses estudos foi restrita à observação das relações político-eleitorais das emendas na esfera Federal. E, nessa toada, figuram

---

3 Veiculado na imprensa especializada. Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/raio-x-da-crise-nos-estados/>. Acesso em 01 jun. 2022.

pesquisas de autores como: Ames (1995), Pereira e Rennó (2003), Mesquita (2008), Sanfelice (2010), dentre outros. No entanto, poucos estudos observaram as emendas sob o ponto de vista da qualidade do gasto, e, nesse prisma, merece destaque o estudo de Baião (2016), que pesquisou a qualidade alocativa das emendas individuais, focando nos gastos com saúde na esfera Federal, considerando o período entre 2011 e 2014.

Neste capítulo, apresentaremos um debate mais contemporâneo sobre a qualidade do gasto público, em específico sobre as emendas impositivas no Brasil, com o fim de apresentar um framework teórico para futuras pesquisas sobre o tema.<sup>4</sup>

## **Emendas impositivas e a qualidade do gasto público**

Inicialmente, este capítulo tem por objetivo situar o instituto das emendas impositivas no sistema de planejamento orçamentário nacional, identificando as principais discussões que deram origem a essa modalidade de gasto público. Posteriormente, os esforços se concentram nas principais discussões sobre a temática qualidade dos gastos públicos, com foco nas dimensões macro e microeconômica, apontadas por Motta, Maciel e Pires (2014) como uma forma de análise da qualidade do gasto público.

## **O orçamento público e o instituto das emendas impositivas**

O orçamento público representa um instrumento de delegação do povo aos seus representantes para que estes possam administrar os recursos públicos, possibilitando o funcionamento e a manutenção da sociedade, a fim de garantir o bem-estar comum. Nesse sentido, o papel do Estado concentra-se na condução desse processo, que visa ao suprimento das diversas demandas públicas através da atividade financeira, o que é feito por meio do próprio orçamento público (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017).

Segundo Assoni Filho (2009, p. 80), o orçamento público se consolida como “a personificação de um plano ou programa de atuação governamental, expondo a forma de intervenção do poder político no substrato socioeconômico”. Nessa senda, diversas definições sobre o orçamento público podem convergir como:

Programa de governo proposto pelo Executivo à aprovação do Legislativo. É um plano político de ação governamental para o exercício seguinte. É um espaço de debate e decisão em que os atores envolvidos revelam seu poder, suas preferências, definem as realizações pretendidas e reservam os recursos para a execução (PALUDO, 2017, p. 9).

No sistema orçamentário brasileiro, os poderes Executivo e Legislativo protagonizam o processo orçamentário conjuntamente, conforme definido pelos artigos 165 e 166 da

---

<sup>4</sup> Este capítulo é uma versão atualizada de parte da dissertação de Mestrado “Emendas Impositivas no Estado do Piauí: uma análise da qualidade do gasto sob a ótica do TCE-PI” (2017-2019), de autoria de Antonio Ribeiro de Lima Junior, realizado junto ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da UFPI. Com base nas questões ligadas à qualidade do gasto público e o papel dos tribunais de contas, buscou-se realizar uma análise sobre os gastos de emendas impositivas no Piauí. A dissertação completa consta no repositório da Universidade Federal do Piauí.



CF/88. Esse processo tem início com a elaboração do planejamento orçamentário por parte do Executivo, que posteriormente encaminha para apreciação das duas casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), a fim de possibilitar, feitas as devidas intervenções, a autorização para a execução do orçamento público (BRASIL, 1988).

O modelo de planejamento orçamentário brasileiro é pautado no princípio da programação<sup>5</sup>, sendo composto por três leis ordinárias, nos termos do artigo 165 da CF/88: i) o plano plurianual (PPA): fixa as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e de duração continuada no período de quatro anos; ii) a lei de diretrizes orçamentárias (LDO): estabelece as metas e prioridades para cada exercício financeiro, orientando a elaboração da LOA; e iii) a lei orçamentária anual (LOA): “orçamento público propriamente dito” que materializa a previsão da receita e a fixação da despesa para o exercício financeiro considerado.

As relações institucionais entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil se fundamentam no sistema de governo presidencialista<sup>6</sup>, que foi adotado pela CF/88, conforme definido no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT (BRASIL, 1988). No entanto, o presidencialismo brasileiro foi desenhado de forma híbrida, com características dos modelos presidencialista e parlamentarista, produto das decisões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (CHEIBUB; ELKINS, 2009).

Na análise de Power (2015), as características do desenho institucional brasileiro conduziram, inicialmente, a opiniões pessimistas sobre a viabilidade de sua governabilidade. Dentre essas características, o autor cita: presidencialismo minoritário devido à grande fragmentação partidária; federalismo forte definido em três níveis subnacionais (União, Estados e Municípios); excessivo número de agentes políticos com poder de veto. Assim, a perspectiva era que tais características, atuando de forma concomitante, poderiam conduzir à ingovernabilidade do desenho institucional brasileiro (RODRIGUES, 2019).

No entanto, a própria CF/88 e legislações complementares possuem mecanismos que viabilizam a governabilidade, dentre eles: os direitos de iniciativas e os poderes do presidente na definição da agenda (poder de decretar) e a existência de lideranças centralizadas na Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Esses mecanismos possibilitam meios de negociação entre presidentes oriundos de partidos fracos e lideranças partidárias (POWER, 2015).

Noutro giro, Pereira e Mueller (2004) revelam que outro mecanismo de dominância presidencial repousa no controle do processo orçamentário, pois ao Legislativo compete

---

5 O princípio da programação norteia que o orçamento deverá enfatizar os programas de trabalho, de forma a facilitar a administração por parte do governo, bem como a fiscalização pela sociedade (PALUDO, 2017).

6 Na descrição de Cicco e Gonzaga (2016), é o modelo típico das repúblicas, em que seu líder é eleito pelo povo para mandato delimitado, acumulando as funções de chefe de Estado e de Governo. Suas principais características são: modelo fundamentado na teoria tripartite do Barão de *Montesquieu*, com divisão de funções, controle recíproco e clara independência entre os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário); além de autonomia do presidente para definir seu ministério, dentre outras questões.

apenas autorizar o orçamento, enquanto o Executivo é o responsável pela efetiva realização do gasto público. Para Borges (2013), essa questão orçamentária confere vantagem ao Executivo nas negociações com o Legislativo. Assim, o domínio do Executivo possibilita que este tenha a palavra final na liberação de emendas orçamentárias (PEREIRA; MUELLER, 2004).

Nesse contexto de características e mecanismos, o desenho institucional brasileiro levou ao surgimento do presidencialismo de coalizão, termo criado por Sérgio Abranches (1988) como um modelo resultado do nosso arranjo institucional, que levaria presidentes a estabelecer coalizões como uma estratégia para garantir governabilidade, permitindo a obtenção do apoio legislativo à agenda do governo.

Para Rodrigues (2019), o sistema político brasileiro, denominado presidencialismo de coalizão, possui dupla relevância nas relações entre Executivo e Legislativo. O Executivo necessita do apoio parlamentar para a consolidação de sua agenda de governo; e os parlamentares, por sua vez, necessitam de recursos orçamentários, controlados pelo governo, para o atendimento das demandas de suas bases eleitorais, o que ocorre na forma de emendas orçamentárias individuais. Nesse sentido:

Regras vigentes proporcionam ao Executivo instrumentos para controlar o processo, de modo a criar uma "moeda" política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 267).

O instituto das emendas parlamentares ao orçamento público foi uma conquista do poder Legislativo na Constituição de 1988, inserindo nas prerrogativas dos deputados e senadores o direito de propor emendas individuais e coletivas e, dessa forma, fortalecer o Legislativo no processo orçamentário (PRAÇA, 2013). Segundo Salvador (2010), na vigência do regime autoritário (1964-1985), o Executivo controlava de forma exclusiva todo o processo orçamentário e a CF/88 fortaleceu o Legislativo com prerrogativas na pauta orçamentária. Sobre a relevância das emendas parlamentares para o poder Legislativo, Batista (2015, p. 6) argumenta:

Emendas parlamentares são vistas como a principal forma de participação dos parlamentares na alocação de recursos do orçamento federal. Com o forte controle exercido pelo Executivo, a inclusão de interesses dos parlamentares pode ser feita diretamente apenas através de emendas à proposta apresentada pelo Executivo. Segundo o debate recente, emendas parlamentares são valorizadas pelos parlamentares por possibilitarem uma forma de transferir recursos para o seu eleitorado e assim conquistar votos num sistema eleitoral que incentiva a ligação personalista entre representante e representado.

Segundo Greggianin e Silva (2015), a importância política das emendas parlamentares individuais encontra fundamento na proximidade que o parlamentar tem com o eleitor. Essa situação permite que aquele obtenha uma definição mais precisa sobre as necessidades locais, e, a partir disso, possa conduzir o atendimento a tais demandas.

Na concepção de Praça (2013), em que pese a recorrente associação das emendas parlamentares com políticas clientelistas, troca de favores e corrupção, a relevância desse instituto para o sistema político brasileiro se fundamenta na sua utilidade em levar benefícios pontuais aos entes subnacionais (municípios e estados).

Em outra análise sobre o orçamento público, especificamente sob a perspectiva política e estratégica, observou-se que as discussões acerca da sua natureza jurídica têm sido recorrentes nos meios acadêmico e jurídico (TORRES, 2008; FERREIRA; OLIVEIRA, 2017). Os debates giram em torno do entendimento prático sobre suas implicações, visto que, apesar de sua natureza ser definida como lei ordinária, há de se compreender sua eficácia do ponto de vista material ou meramente formal, sendo essa uma contenda jurídica não resolvida, que influencia na interpretação sobre a obrigatoriedade ou não do poder Executivo em realizar as despesas previstas em orçamento, ou seja, considerá-lo como instrumento autorizativo ou impositivo (TORRES, 2008).

No entanto, excluso o mérito dessas discussões, Torres (2008) assevera que o direito constitucional brasileiro interpreta o orçamento como lei formal (autorizativo) e, nesse sentido, prevê receitas, autoriza gastos, mas não cria direito subjetivo, sendo essa forma de interpretação defendida por diversos autores ao longo de muitos anos. Em que pese a interpretação do orçamento como instrumento de governo de natureza autorizativa, a sociedade cada vez mais anseia em vê-lo mais impositivo, pois é a garantia de que recursos serão não somente destinados, mas executados e pagos, resultando em melhorias na sua localidade (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017). Nessa senda, Oliveira (2011) argumenta que o orçamento não deve representar um simples plano ou peça financeira, mas sim o compromisso político em cumprir as diversas promessas levadas ao povo.

Para Mendonça (2010), a legislação brasileira é dúbia quando se refere à lei orçamentária, possibilitando interpretá-la tanto como modelo autorizativo quanto impositivo. Porém, no entendimento do autor, a melhor leitura constitucional aponta para que sua execução seja vinculada, pois se o orçamento não decide e não obedece à efetiva priorização dos gastos deliberada em plenária, passa então à discricionariedade do Executivo, sem a participação dos representantes eleitos e sem conhecimento popular sobre as razões das escolhas.

Sob o pano de fundo dessa dicotomia – autorizativo ou impositivo –, os debates no Legislativo Federal evidenciaram que instrumentos legais conferem ao poder Executivo maior flexibilidade na execução orçamentária, imprimindo maior discricionariedade ao chefe do Executivo e, conseqüentemente, afastando a execução do gasto público do formato original aprovado pelo Legislativo (DALLAVERDE, 2013). Entre esses instrumentos<sup>7</sup>, o autor cita: *i*) abertura de créditos adicionais; *ii*) a previsão de reserva de contingência

---

7 Embora contribuam para maior discricionariedade do Executivo em relação à execução orçamentária, esses instrumentos, não sendo desvirtuados de suas finalidades, são necessários para o atendimento de situações imprevisíveis e urgentes (DALLAVERDE, 2013).

para despesas não previstas em orçamento; *iii*) contingenciamento de despesas pela não realização de receitas previstas.

Além desses instrumentos, Dallaverde (2013) destaca que os mecanismos auxiliares de governabilidade são utilizados de forma desvirtuada para garantir maior domínio do Executivo à gestão do orçamento, a exemplo das medidas provisórias; da subestimação das receitas durante a elaboração da peça orçamentária; e dos mecanismos adotados no presidencialismo de coalizão, como é o caso da liberação de recursos de emendas parlamentares em troca de apoio político, conforme mencionado anteriormente, além da prerrogativa do presidente em nomear cargos em comissão, considerando a esfera do Poder Executivo.

Não obstante, Pereira e Mueller (2002) afirmam que, no caso das emendas individuais, há de considerá-las um relevante mecanismo de governabilidade, pois permite ao Executivo negociar sua agenda de governo com sua coalizão no Congresso Nacional. A liberação dos recursos de emendas parlamentares constituiu-se em instrumento de barganha política, em que os parlamentares da base de coalizão, que apoiam a agenda governamental, teriam como garantidas as execuções de suas emendas individuais, o que não pode ser evidenciado aos deputados de oposição (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Em síntese, essas discussões legislativas apontaram certo descontentamento com a flexibilidade orçamentária e com os efeitos dos mecanismos do presidencialismo de coalizão, contribuintes incisivos para a dominância das finanças públicas por parte do Executivo e, conseqüentemente, para o desequilíbrio entre poderes. Assim, impulsionado por esse descontentamento e sob o pano de fundo da dicotomia entre orçamento impositivo ou autorizativo, o Legislativo Federal deu início a uma série de discussões na busca de soluções para esse impasse (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017).

Segundo Greggianin e Silva (2015), essas discussões tiveram início com a PEC nº 22/2000, cuja ideia central era tornar obrigatória a execução de toda a programação orçamentária, ressalvadas as particularidades previamente solicitadas pelo Congresso Nacional. No entanto, após quinze anos de tramitação legislativa e diversas modificações formais, aquela proposta inicial transformou-se na PEC nº 86/2015, apelidada de PEC das emendas parlamentares impositivas (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017).

Bittencourt e Silva (2019), citando parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, responsável pela apreciação das proposições sobre o orçamento impositivo, argumentam que, dentre outras razões, o elemento impulsionador da PEC nº 86/2015 no âmbito parlamentar foi a percepção do domínio político do Executivo sobre a agenda Legislativa, ocasionado pela manipulação na liberação de emendas individuais<sup>8</sup>.

8 No âmbito do orçamento Federal, existem quatro tipos de emendas: emendas individuais, emendas de bancada, emendas de comissão e emendas da relatoria. As individuais se caracterizam por serem de autoria de cada parlamentar. As emendas de bancada são propostas por grupos de parlamentares (bancadas) que representam uma região ou estado. As emendas de comissões são propostas, em sua maioria, por comissões técnicas e são coletivas. Já as emendas do relator são propostas pelo parlamentar responsável por emitir o parecer final sobre o orçamento em cada exercício financeiro. Esse esclarecimento consta no site do Senado Federal, Disponível em: < <https://www12.senado.gov.br/>

Consolidando esse cenário de discussões, o instituto das emendas impositivas foi aprovado no dia 17 de março de 2015, por meio da EC nº 86, com a pretensão de alterar o cenário de manipulação, retirando do Executivo o poder de liberação de emendas parlamentares individuais (RODRIGUES, 2019).

A rigor, as mudanças orçamentárias decorrentes desse instituto alteraram os artigos 165, 166 e 167 da CF/88, estabelecendo que os parlamentares pudessem propor emendas individuais nos limites de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), com base no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), e que metade desse percentual deveria ser destinado às ações e serviços de saúde; e que a execução desse percentual seria de caráter obrigatório por parte do Executivo, à exceção dos impedimentos técnicos (BRASIL, 2015).

Sobre essa inovação constitucional, Bittencourt e Silva (2019) ponderam que o instituto das emendas impositivas confere aos parlamentares o privilégio único de autorizar isoladamente o gasto público, prerrogativa que a Constituição não atribui a ninguém para evitar a concentração de poder sem os devidos mecanismos de freios e contrapesos. Ademais, os autores asseveram que o impacto dos recursos das emendas impositivas nas políticas públicas será irrelevante, se tratar apenas de mero desembolso, e não incorporar características de eficiência, gestão e desempenho.

No Estado do Piauí, o processo de implantação do instituto das emendas impositivas ocorreu de forma atípica aos demais entes subnacionais. Ocorre que esse instituto foi promulgado pela Emenda Constitucional Estadual nº 42, de 17 de dezembro de 2013, período em que as discussões sobre o orçamento impositivo ainda tramitavam no Legislativo Federal. Dessa forma, o Piauí foi um pioneiro ao modificar o texto Constitucional com dispositivos de orçamento impositivo, que, no caso específico, obrigam a execução de gastos alocados por parlamentares na forma de emendas orçamentárias. Em linhas gerais, o texto da EC nº 42/2013 acrescenta o artigo 179-A a Constituição do Estado do Piauí, tornando obrigatória a execução, por parte do Executivo, de 0,6% da RCL do orçamento anterior, com ressalvas de obrigatoriedade de aplicação de 30% desse valor nas áreas de saúde, educação e cultura.

Por fim, após as explanações deste tópico, acredita-se ter alcançado o objetivo de apresentar o instituto das emendas impositivas no sistema de planejamento orçamentário nacional, compreendendo desde as principais discussões no âmbito Federal, até sua implementação de forma pioneira no Estado do Piauí.

## **A questão da qualidade do gasto público**

A crise financeira desencadeada em 2008 promoveu uma forte desaceleração na economia mundial, repercutindo nas finanças públicas das principais economias desenvolvidas. Em decorrência dessa crise, os debates sobre política fiscal<sup>9</sup> foram bastante

---

leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento/ >. Acesso em 08 jun. 2022.

9 De acordo com Paludo (2017, p. 3), a política fiscal compreende um "conjunto de medidas pelas quais o governo

evidenciados nas pautas governamentais, com destaque para o dilema entre medidas de estímulos fiscais em cenário global de desaceleração econômica e práticas de consolidação fiscal<sup>10</sup> no contexto de debilidade nas finanças públicas (BENÍCIO; RODOPOULOS; BARDELLA, 2015).

Nessa toada, o cenário pós-crise refletiu em divergências sobre o melhor caminho a seguir para a retomada do crescimento econômico. Alguns especialistas defendem as práticas de ajustamento fiscal (política de austeridade econômica) como alternativa viável para evitar os efeitos negativos do endividamento público, porém, outros teóricos questionavam a eficácia dessas práticas contracionistas (LOPREATO, 2014).

Em que pesem as prescrições keynesianas sobre política fiscal, nas quais a Teoria Geral de Keynes, proposta em 1936, recomenda a política de tributação e a expansão dos gastos públicos como instrumentos de atenuação dos efeitos de crises econômicas, a literatura teórica e empírica recente demonstra que, em cenários de estresse fiscal, a utilização de medidas de ajuste fiscal pode engendrar efeitos positivos sobre a economia (BENÍCIO; RODOPOULOS; BARDELLA, 2015).

Esse argumento foi forjado em estudos clássicos como Alesina e Perotti (1997) e Alesina e Ardagna (2009). Esses autores analisaram os impactos de grandes ajustes fiscais sobre a economia, considerando o período entre 1960 e 1994. Em síntese, os resultados constataram que a consolidação fiscal pode gerar efeitos positivos na economia, considerando como bem sucedidas as práticas do corte de gastos em detrimento do aumento de receitas; e o corte de gastos correntes, em vez de corte em investimentos. Dessa forma, as conclusões constataram que os ajustes fiscais baseados em cortes de gastos promoveram a expansão do crescimento econômico, queda no desemprego, dentre outras benesses.

Por outro lado, faz-se necessário destacar que a política de ajuste fiscal não é consenso na literatura especializada. Identificadas como práticas da intitulada austeridade econômica, para alguns teóricos como Rossi, Arantes e Oliveira (2017), as políticas de ajustamento fiscal, principalmente com base em cortes dos gastos públicos, são fundamentadas em argumentos frágeis e controversos, que na prática resultam justamente em contraposição do que buscam remediar, ou seja, induzem à queda do crescimento econômico e ao aumento da dívida pública.

Essas considerações iniciais ressaltam que – no pós-crise de 2008 – algumas práticas de ajustamento fiscal foram bastante recorrentes no cenário mundial. Paralelamente, é importante destacar que as demandas sociais por bens e serviços públicos se mantiveram

---

arrecada receitas e realiza despesas para atender às necessidades da coletividade e do próprio Estado". A rigor, as finanças públicas do governo se materializam por meio da sua política fiscal, cujo principal objetivo é garantir a gestão equilibrada dos recursos públicos, a fim de efetivar a estabilidade e o crescimento econômico.

10 Para Alesina e Perotti (1997), a consolidação fiscal (política fiscal apertada ou ajuste fiscal) compreende o período em que o déficit primário, ajustado ciclicamente em porcentagem do PIB, declina mais de 1,5% ao ano. Da mesma forma, pode corresponder ao período de dois anos consecutivos, onde o déficit primário, ciclicamente ajustado em percentual do PIB, declina pelo menos 1,25% ao ano, em cada ano considerado.

crescentes, assim como a necessidade de recursos para suprir tais demandas. Dessa forma, além das preocupações com o tamanho dos ajustes fiscais e os consequentes limites à quantidade de recursos públicos, alguns governos passaram a analisar questões alternativas, dentre as quais a qualidade dos gastos públicos, conforme destacam Benício, Rodopoulos e Bardela (2015, p. 19):

O desafio para esta e para as próximas gerações, portanto, não é apenas conter a expansão do gasto público, mas também avaliar onde ele é pouco produtivo, buscando fazer mais com menos recursos e priorizando a eficiência dos programas públicos.

Para Cândido Júnior (2001), a preocupação com a produtividade dos gastos públicos se mostra bastante relevante, principalmente em países que vivenciam processos de estabilização econômica, nos quais a política de ajuste fiscal é prática recorrente.

Nesse sentido, considerando que os recursos públicos são limitados e as demandas da sociedade ilimitadas, cabe aos governos administrar os recursos e priorizar o atendimento das necessidades mais precárias ou investir em áreas que produzam retornos satisfatórios e benefícios sociais (GONÇALVES, 2013).

No entendimento de Ferreira e Oliveira (2017), a qualidade dos gastos públicos está intrínseca nas relações entre o Estado e o cidadão, ou seja, se este financia a atividade daquele por meio do pagamento de impostos, o que se espera, por obrigação da contrapartida, é que as demandas essenciais do povo sejam atendidas com qualidade.

Essas considerações iniciais permitem refletir sobre a relevância atual da temática qualidade dos gastos públicos, no entanto, para prosseguir no assunto, faz-se necessário definir gasto público para uma melhor compreensão sobre qualidade do gasto.

Segundo Riani (2002, p. 52), os gastos públicos se constituem no “principal instrumento de atuação governamental e representam o custo da quantidade e da qualidade dos bens e serviços oferecidos pelo governo”. Assim, é por meio desse instrumento que o governo estabelece as prioridades na prestação dos serviços públicos e define os investimentos que serão realizados. Na análise de Manasan, Cuenca e Villanueva (2007), os gastos públicos devem promover a eficiência e corrigir as falhas de mercado. Além disso, devem garantir o bem-estar econômico, possibilitando o acesso dos menos favorecidos aos serviços públicos.

Reconhecer o significado da palavra qualidade não é uma tarefa difícil, porém sua definição conceitual é ampla e depende do contexto empregado. Nesse entendimento, Reeves e Bednar (1994) explicam que as definições de qualidade surgem em distintas perspectivas, assim, podem ser interpretadas como: conformação de especificações; ajustamento do produto/serviço para o usuário; redução de perdas; como algo de valor e até mesmo que supere as expectativas dos consumidores.

No léxico da língua portuguesa, o conceito de qualidade pode ser definido como a “propriedade que permite avaliar e, consequentemente, aprovar, aceitar ou recusar qualquer

coisa” (FERREIRA, 1994, p. 591). Em outra abordagem, é possível relacionar qualidade com eficiência, interpretando como a busca pelo melhor rendimento possível quanto ao uso de recursos como energia, dinheiro, tempo ou diversos outros meios (HOUAISS, 2001). Nesses termos, considerando o gasto público como a evidência das prioridades do governo para a entrega de bens e serviços públicos, e associando qualidade à ideia de eficiência, eficácia, prioridade, produtividade e outros adjetivos de igual teor, pode-se definir um constructo conceitual do termo qualidade dos gastos públicos.

Para Motta, Maciel e Pires (2014), o conceito de qualidade do gasto público visa cobrar dos governos a otimização da relação entre retorno socioeconômico e pagamento de tributos, sob o pano de fundo do equilíbrio fiscal. A proposta é uma visão multidimensional do gasto público, associando qualidade do gasto com a eficiência na alocação e execução dos recursos públicos, eficácia e efetividade dos resultados, e, além disso, o combate ao desperdício. A partir desse conceito, os autores sugerem uma linha de análise da qualidade do gasto que permite reflexões em duas dimensões: *i)* macroeconômica ou estratégica; *ii)* microeconômica ou operacional.

A dimensão macroeconômica visualiza o processo de alocação dos recursos públicos, verificando como o setor público distribui esses recursos nas categorias do gasto governamental (funções orçamentárias), quais foram as prioridades, consequências e impactos desse processo nos aspectos socioeconômicos, e, assim, é possível verificar se a alocação dos recursos foi eficiente.

A dimensão microeconômica se preocupa com as questões operacionais da execução do gasto, inclusas as observações sobre desperdício dos recursos. De acordo com Motta, Maciel e Pires (2014, p. 6), a análise é feita em torno das ideias de “eficiência (fazer mais com menos), eficácia (se as ações estão cumprindo as metas pré-estabelecidas) e efetividade (se as metas alcançadas estão surtindo os resultados esperados na sociedade)” no processo de execução do gasto público. Além disso, os autores destacam a importância de se verificar o desperdício, que pode ocorrer de forma ativa, por meio de corrupção, ou de forma passiva, por meio da ineficiência na realização do gasto.

A linha de análise sugerida por Motta, Maciel e Pires (2014), além de inovadora, possibilita uma visão integrada do gasto público, e permite observar a qualidade do gasto sob os ângulos estratégico e operacional.

Na busca por uma forma de analisar a qualidade do gasto público, verificou-se que as competências constitucionais dos Tribunais de Contas possuem estreito alinhamento com o formato multidimensional definido por Motta, Maciel e Pires (2014). A Carta Magna confere às Cortes de Contas o papel de fiscalizar a gestão financeira do Estado, incentivar boas práticas na administração pública, e até impor sanções aos responsáveis por atos irregulares na gestão de recursos públicos. O artigo 71 do texto constitucional atribui aos Tribunais de Contas, em auxílio ao Poder Legislativo, a competência de exercer o controle externo da administração pública. Cumpre ressaltar que esse auxílio não representa



subordinação ao Legislativo, pois os Tribunais desempenham um papel de apoio técnico, possuindo autonomia e independência perante os poderes do Estado (WILLEMAN, 2020).

A atuação dos Tribunais de Contas é bem ampla, conforme preconiza o artigo 70 da CF/88. Suas competências abrangem a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes e das entidades da administração direta e indireta”, e, para tanto, são observados, principalmente, os princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade no controle dos gastos públicos.

Em termos práticos, as Cortes de Contas avaliam a prestação de contas dos gestores públicos, verificando questões financeiras, o cumprimento das leis, acordos, regulamentos e, após analisadas todas as informações, emitem suas conclusões (AMORIM; DINIZ; LIMA, 2017). Ademais, Ferreira Júnior (2015) assevera que esse controle vai além de questões formalistas centradas na legalidade, pois, a rigor, os comandos constitucionais exigem das Cortes de Contas que observem, além da legitimidade dos atos de gestão, os parâmetros da economicidade, da eficiência dos gastos, voltando as atenções para os resultados alcançados, bem como as técnicas de aperfeiçoamento da gestão pública

Feitas essas considerações, é importante retomar o ponto de que o orçamento público deve ser compreendido como um plano de atuação pelo qual o governo intervém no substrato socioeconômico (ASSONI FILHO, 2009), e o gasto público como o instrumento dessa atuação (RIANI, 2002), e, após o esclarecimento conceitual sobre a qualidade dos gastos públicos, torna-se necessário discorrer sobre o papel do governo nesse processo.

Segundo Musgrave e Musgrave (1980), o protagonismo do governo no processo orçamentário é representado por três funções típicas: *i)* a função alocativa, *ii)* a função estabilizadora, e *iii)* a função distributiva. Dessa forma, a atuação governamental buscará garantir os ajustamentos necessários na alocação dos recursos públicos; assegurar a estabilização econômica; e equacionar de maneira eficiente a distribuição da riqueza e da renda. Na sequência, é possível entender essas funções típicas do Estado nas explicações de Musgrave e Musgrave (1980) e Paludo (2017).

A função alocativa compreende o fornecimento exclusivo de bens e serviços públicos puros, e de forma complementar os semipúblicos, além de ações governamentais para a correção das imperfeições do mercado. Os bens e serviços públicos puros são aqueles que o mercado privado é incapaz de fornecer com eficiência (ex.: segurança e justiça), os semipúblicos são aqueles cuja relevância econômica e social merece atenção complementar do Estado (ex.: educação e saúde).

A função estabilizadora faz uso da política orçamentária para manutenção do pleno emprego. Dessa forma, o governo regula a demanda agregada (ex.: controle do gasto público, da tributação, do crédito, dentre outras medidas) para controlar os efeitos dos choques econômicos sobre o bem-estar social.

A função distributiva refere-se à organização da distribuição de renda. São medidas que buscam minorar os desequilíbrios individuais e regionais em relação à renda e

condições de vida, visando alcançar níveis socialmente aceitáveis (ex.: rede de amparo social e benefícios previdenciários universais).

A operacionalização do gasto público quanto às áreas de atuação governamental é representada na classificação funcional da despesa pública. Essa classificação foi instituída pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), que definiu função orçamentária como uma forma de agregar as diversas áreas de despesa da atuação governamental, refletindo a competência institucional de cada órgão do setor público (ex.: saúde, cultura, educação, defesa, dentre outras), conforme resumido no Quadro 1.<sup>11</sup>

01 - Legislativa	11 - Trabalho	21 - Organização Agrária
02 - Judiciária	12 - Educação	22 - Indústria
03 - Essencial à Justiça	13 - Cultura	23 - Comércio e Serviços
04 - Administração	14 - Direitos da Cidadania	24 - Comunicações
05 - Defesa Nacional	15 - Urbanismo	25 - Energia
06 - Segurança Pública	16 - Habitação	26 - Transporte
07 - Relações Exteriores	17 - Saneamento	27 - Desporto e Lazer
08 - Assistência Social	18 - Gestão Ambiental	28 - Encargos Especiais
09 - Previdência Social	19 - Ciência e Tecnologia	-
10 - Saúde	20 - Agricultura	-

Quadro 1 - Classificação funcional do gasto público

Fonte: Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999.

De acordo com Benício, Rodopoulos e Bardella (2015), o gasto público no Brasil alcançou um patamar bastante elevado em comparação com o padrão internacional de gasto público. Considerando a pouca margem de elevação do gasto, os autores recomendam uma aplicação mais eficiente dos recursos públicos, pois somente dessa forma seria possível obter avanços na qualidade dos serviços ofertados pelo Estado.

Segundo Giuberti e Rocha (2015), uma das formas de abordar a qualidade do gasto público busca relacionar o tamanho do governo (gasto total agregado) ou a composição do gasto (gasto desagregado) com o crescimento econômico. No entanto, algumas pesquisas não encontraram resultados positivos nas relações entre gasto agregado e crescimento econômico (BARRO; SALA-I-MARTIN, 1995; BASSANINI; SCARPETT; HEMMINGS, 2001). A literatura, então, passou a dar importância aos estudos sobre a composição do gasto, buscando categorizar o gasto nas áreas funcionais, identificando como produtivos ou improdutivos em relação ao crescimento econômico (GIUBERTI; ROCHA, 2015).

Um gasto público é dito produtivo quando gera externalidades positivas que são absorvidas pela economia local, e assim contribui para o crescimento econômico de

11 Conforme o Manual Técnico de Orçamento/2020 – Governo Federal. Disponível em: < <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao14.pdf> >. Acesso em 05 jun. 2022.

longo prazo, a exemplo dos gastos com infraestrutura, educação, pesquisa e tecnologia, que podem ser produtivos (BARRO, 1990; CÂNDIDO JÚNIOR, 2001). Um gasto é dito improdutivo quando gera custo de oportunidade para a sociedade, ou seja, quando a diferença entre o gasto efetivo e o gasto que minimiza o custo na obtenção dos mesmos objetivos é alta (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001).

Nesse sentido, as escolhas do gestor público quanto à aplicação dos recursos possuem grande importância, considerando que a composição do gasto pode impactar positivamente para o crescimento econômico de longo prazo (RAJKUMAR; SWAROOP, 2008; MOTTA; MACIEL; PIRES, 2014; NEDUZIAK; CORREIA, 2017). Vale destacar que os estudos realizados ainda não permitem um consenso sobre qual a melhor composição produtiva do gasto (GIUBERTI; ROCHA, 2015; NEDUZIAK; CORREIA, 2017).

Como as escolhas dos gestores configuram um processo de tomada de decisões, há de se ponderar as relevantes críticas a respeito da pretensão pela racionalidade irrestrita, que considera decisões que se aproximem somente do resultado ótimo, sem observar as limitações e complexidades das pessoas e organizações envolvidas no processo (SIMON, 1971). Assim, nas palavras de Fittipaldi, Costa e Araújo (2017, p. 614), “o nível ótimo nesse processo apenas seria possível com o pleno conhecimento das consequências da decisão tomada, afastando-se, portanto, do real universo dos atores sociais”.

Grande parte dos estudos brasileiros sobre o gasto público buscou relacionar a composição do gasto com o crescimento econômico. Explorando a literatura nacional, foi possível identificar os principais estudos que apresentaram resultados positivos na relação entre gasto público desagregado e o crescimento econômico, dentre os quais se destacam Rocha e Giubert (2007), Freitas, Neto e Lôu (2009), Rodrigues e Teixeira (2010), Bogoni, Hein e Beuren (2011), Silva e Triches (2014).

Rocha e Giubert (2007), a partir do modelo de Devarajan, Swaroop e Zou (1996), analisaram a influência da composição dos gastos sobre o crescimento econômico nos estados brasileiros no período entre 1986 e 2003. Concluíram que os gastos com defesa, educação, transporte e comunicação influenciaram positivamente no crescimento econômico.

Os estudos demonstram, em linhas gerais, que os gastos com investimento devem ser priorizados, considerando sua importância para o desenvolvimento econômico. Sobre isso, Freitas, Neto e Lôu (2009) estudaram a relação entre os gastos públicos e PIB na região Nordeste do Brasil, concluindo, em termos gerais, que os gastos de capital (investimento público) influenciaram positivamente o crescimento econômico no período entre 1987 e 2006. Ainda sobre isso, Rodrigues e Teixeira (2010) realizaram uma comparação dos gastos públicos por esfera de governo, verificando a contribuição desses gastos para o crescimento econômico brasileiro entre 1948 e 1998, e elencando as categorias de gasto mais produtivas. Concluíram que os gastos com investimento devem ser priorizados, principalmente na esfera estadual de governo.

Investimento, portanto, é fundamental para o país, logo, quando gastos com esse fim são realizados, impactam positivamente no desenvolvimento do país. Mas não somente isso: educação e saúde também são importantes, pois garantem condições para o desenvolvimento dos indivíduos. Sobre o tema, Bogoni, Hein e Beuren (2011) investigaram a relação entre o crescimento econômico e a composição do gasto público no âmbito das maiores cidades da região Sul do Brasil, tomando por base o PIB de 2004, influenciado pelas variáveis da composição do gasto público do ano 2000. Concluíram que os gastos em infraestrutura, educação, saúde e habitação são capazes de gerar externalidades positivas, afetando a produtividade do setor privado.

Corroborando as evidências apresentadas, Silva e Triches (2014) estudaram a relação entre algumas categorias de gastos públicos com o crescimento econômico no governo brasileiro no período entre 1980 e 2005. Os autores concluíram que gastos com saúde, saneamento, energia e recursos minerais, transporte e comunicação apresentaram grande relevância empírica na composição das despesas, e que contribuíram positivamente para a elevação do produto econômico final.

Em síntese, esses estudos permitem observar quais áreas funcionais impactaram positivamente o crescimento econômico, podendo servir como ponto de reflexão nas tomadas de decisão sobre alocação de recursos públicos. Dessa forma, o Quadro 2 apresenta uma compilação sobre os principais gastos produtivos identificados nas pesquisas supracitadas.

<b>Autores</b>	<b>Área Funcional (produtiva)</b>
Rocha e Giuberti (2007)	Defesa, educação, transporte e comunicação
Freitas, Neto e Lôu (2009)	Gastos em investimento público (ex. infraestrutura como estradas, ruas e etc.)
Rodrigues e Teixeira (2010)	Gastos em investimento público (ex. infraestrutura como estradas, ruas e etc.)
Bogoni, Hein e Beuren (2011)	Gastos com infraestrutura, educação, saúde e habitação
Silva e Triches (2014)	Gastos com saúde, saneamento, energia e recursos minerais, transporte e comunicação

Quadro 2 - Composição do gasto público (produtivos)

Fonte: Autoria própria com base na literatura nacional sobre gasto público.

As discussões apresentadas neste capítulo não tiveram a pretensão de esgotar a literatura sobre qualidade do gasto público, porém, com base no conteúdo apresentado, é possível perceber a importância dessa temática para os gestores públicos, que são os responsáveis pelas decisões acerca do gasto público. Assim, diante do exposto, foi possível verificar que o debate sobre a qualidade do gasto público tornou-se bastante relevante no cenário econômico e fiscal contemporâneo, principalmente após a crise econômica de 2008, visando garantir um direcionamento mais preciso do gasto público, assim como mais eficiência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões sobre controle e qualidade dos gastos públicos tornaram-se mais reluzentes com a necessidade de maior eficiência, cujas consequências conduziram o país a adotar medidas de contenção dos déficits fiscais, bem como práticas relacionadas ao controle e fiscalização dos gastos por instituições de controle horizontal, como os Tribunais de Contas (da União e dos Estados), CGU etc.

Definiu-se gasto público como o custo da quantidade e da qualidade dos bens e serviços oriundos da atuação governamental. Nesse diapasão, e considerando o contexto de limitação de recursos mencionado, evidenciou-se a qualidade dos gastos como um termo relacionado à ideia de eficiência, eficácia, prioridade, produtividade e outros adjetivos de igual teor. Além disso, com base na literatura especializada, constatou-se que uma das formas de abordar a qualidade dos gastos públicos busca relacionar a composição do gasto com o crescimento econômico, e, nessa perspectiva, a literatura brasileira exemplifica algumas áreas funcionais que se comportam como produtivas, entre as quais constam a saúde, a educação, a infraestrutura, a habitação e o saneamento.

Nesse sentido, o foco na qualidade dos gastos públicos ajuda a elucidar questões não abordadas em relação às emendas parlamentares impositivas. Se antes elas poderiam não ser executadas pelo Executivo, no pós-2015 a impositiva ampliou os poderes dos parlamentares no sentido de ter recursos aplicados em suas bases.

Para além das questões políticas da análise sobre as emendas parlamentares, é importante, sobretudo, considerar que, mesmo com a autoridade dos parlamentares sobre a destinação dos recursos das emendas, é fundamental olharmos como esses gastos são feitos e como eles são analisados pelas instâncias de controle. Por isso, emendas impositivas podem e devem ser analisadas, também, a partir da ótica da qualidade do gasto, pois, mesmo que os parlamentares tenham autonomia para definir suas emendas, os gastos são pensados a partir de instrumentos de planejamento orçamentário, como o PPA, a LDO e a LOA, e o Executivo possui a autoridade sobre a execução dos recursos.

Ademais, ao observar o papel abrangente dos tribunais de contas no propósito de fiscalizar a gestão financeira do Estado, constata-se que as competências contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial os tornam um instrumento multidimensional apto para a análise da qualidade do gasto com emendas impositivas, tecnicamente habilitado na verificação dos aspectos macro e microeconômicos que permitem uma visão mais sólida das questões que envolvem a eficiência na alocação e execução dos recursos públicos, eficácia e efetividade dos resultados, sem esquecer das questões ligadas ao desperdício e à corrupção.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 31, no 1, p. 3-55, 1988.

ALESINA, A.; ARDAGNA, S. Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. **Cambridge: NBER**, 2009. (NBER Working Paper n. 15.438). Disponível em: < <https://www.nber.org/papers/w15438> >. Acesso em: 10 nov. 2020.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects. **IMF Staff Papers**, v. 44, n. 2, Jun. 1997.

AMES, B. 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, 1995.

AMORIM, K. A. F. de; DINIZ, J. A.; LIMA, S. C. de. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 29, p. 56-67, 2017.

ANTÔNIO, H.; SALLES VILLAR, M. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

ASSONI FILHO, S. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009.

BAIÃO, A. L. **Emendas orçamentárias individuais**: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público. 2016. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

BARBOSA FILHO, F. H. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, abr. 2017.

BARRO, R. J. Government spending in a simple model of endogenous growth. **Journal of Political Economy**, v. 98, p. 103-125, 1990.

BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. **Economic growth**. New York: McGraw-Hill, 1995.

BASSANINI, A.; SCARPETT, A.; HEMMINGS, P. Economic growth: the role of policies and institutions: panel data evidence from OECD countries. **OECD Economics Department Working Papers**, Paris, n. 283, 2001.

BATISTA, M. A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004 – 2010). **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 3-16, maio 2015.

BENÍCIO, A. P.; RODOPOULOS, F. M. A.; BARDELLA. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se buscar a eficiência? In: BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F., (Org.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. 1. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. P. 19-50.

BITTENCOURT, F.; SILVA, F. V. B. E. Entre o mar do autorizativo e a pedra do impositivo das emendas: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. **Orçamento em Discussão**, Brasília, Senado Federal, 2019.

BOGONI, N. M.; HEIN, N.; BEUREN, I. M. Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da região Sul do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 1, n. 45, p. 159-179, 2011.

BORGES, A. Eleições presidenciais, federalismo e política social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, São Paulo, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CÂNDIDO JR., J. O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Texto para Discussão – IPEA**, Brasília, fev. 2001.

CHEIBUB, J. A.; ELKINS, Z. A hibridização de formas constitucionais: a Constituição Brasileira de 1988 em uma perspectiva histórica. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (org) **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

DALLAVERDE, A. K. **As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2013.

FERREIRA, F. G. B. C.; OLIVEIRA, C. L. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 38, n. 76, p. 183-212, set. 2017.

FERREIRA JUNIOR, A. de M. O direito fundamental ao bom controle público. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Minas Gerais, v. 1, nº 2, p.37-57, jul./dez. 2015.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Ed. FGV, 1999.

FREITAS, U. R. P.; NETO, A. A. C.; LÔU, I. C. Relação entre Gastos Públicos e Crescimento Econômico: uma Análise com Dados em Painel para o Nordeste. **Conjuntura e Planejamento**, n. 162, p. 50-57, 2009.

GIUBERTI, A. C.; ROCHA, F. Composição ótima do gasto público para o crescimento econômico. In: BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. (Org.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. 1. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. p. 81-102.

GONÇALVES, E. A. **Gastos Públicos com a Educação Superior: Evolução dos Gastos Federais com a Universidade de Brasília entre 2003 e 2010**. 2013 Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Economia) – Universidade de Brasília. Disponível em < [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14050/1/2013\\_ElizaniaAraujoGoncalves.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14050/1/2013_ElizaniaAraujoGoncalves.pdf) >. Acesso em: 13 out. 2020.

GREGGIANIN, E.; SILVA, J. R. P. O Orçamento impositivo das emendas Individuais – disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. **Orçamento em discussão**, Brasília, n. 16, p. 6-42, 2015.

LOPREATO, F. L. C. Crise econômica e política fiscal: os desdobramentos recentes da visão convencional. **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n. 236, jun. 2014.

MANASAN, R. G.; CUENCA, J. S.; VILLANUEVA, E. C. Benefit incidence of public spending on education in the Philippines. **Philippine Journal of Development**, v. 34, n. 2, p. 71, 2007.

MENDONÇA, E. B. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil**: devido processo orçamentário e democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MESQUITA, L. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira. 2008**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MOTTA, A. R.; MACIEL, P. J.; PIRES, V. A. Qualidade do gasto público: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada. **Texto para Discussão ESAF**, n.18, set. 2014. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/a\\_esaf/biblioteca/textos-para-discussao](http://www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/biblioteca/textos-para-discussao). Acesso em: out. 2019.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NEDUZIAK, L. C. R.; CORREIA, F. M. Alocação dos gastos públicos e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 51, p. 616-632, 2017.

OLIVEIRA, R. **Curso de Direito Financeiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PALUDO, A. V. **Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF I**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n° 2, Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. The cost of governing: strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. **Comparative Political Studies**, v. 37, p. 781-815, 2004.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Successful Reelection Strategies in Brazil: The Electoral Impact of Distinct Institutional Incentives. **Electoral Studies**, v. 22, n. 3, p. 425-448, 2003.

POWER, T. Um dilema em perspectiva: leituras e releituras do presidencialismo de coalizão. In: SATHLER, A.; BRAGA, R. **Legislativo pós-1988**: reflexões e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 15-46.

PRAÇA, S. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil 1987 - 2008**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2013.

RAJKUMAR, A. S.; SWAROOP, V. Public spending and outcomes: Does governance matter? **Journal of Development Economics**, v. 86, p. 96-111, 2008.

REEVES, C.; BEDNAR, D. Defining quality: alternatives and implications. **Academy of Management Review**, Vol. 19, n° 3, pp. 419-445, 1994.

RIANI, F. **Economia do Setor Público**: uma abordagem introdutória. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009.



ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos estados brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 11, n. 4, p. 463-485, 2007.

RODRIGUES, R. V.; TEIXEIRA, E. C. Gasto Público e Crescimento Econômico no Brasil: Uma Análise Comparativa dos Gastos das Esferas de Governo. **Revista Brasileira de Economia**, v. 64, n. 4, p. 423-438, 2010.

RODRIGUES, T. A. Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. **Orçamento em Discussão**. Brasília: Senado Federal, n. 45, 2019. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/560152>. Acesso em: 08 nov. 2019.

ROSSI, P.; ARANTES, F.; OLIVEIRA, A. L. M. Austeridade e impactos no Brasil: Ajuste fiscal, teto de gastos e o financiamento da educação pública. **Brasil: Friedrich Ebert Stiftung Brasil**, 2017 (Análise / Friedrich Ebert Stiftung Brasil, n. 33).

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANFELICE, V. **Determinantes do voto para deputado federal**: relação entre emendas orçamentárias e desempenho eleitoral. Tese (Doutorado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

SILVA, S. S.; TRICHES, D. Uma Nota Sobre Efeitos de Gastos Públicos Federais Sobre o Crescimento da Economia Brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, v. 68, n. 4, p. 547-559, 2014.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**. 2ª edição em português. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

TORRES, R. L. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**: orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, v. 5.

WILLEMAN, M. M. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, maio/ago. 2013. p. 230. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/10649/9643>. Acesso em: 07 out. 2020.

**RODRIGO DOLANDELI** - Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Possui Graduação e Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É professor e pesquisador da Universidade Federal do Pará (UFPA) onde atua no curso de Ciências Sociais e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP/UFPA). É coordenador do grupo de pesquisa Organização Partidária, Grupos Sociais e Democracia no Brasil e também coordena a equipe estadual do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL-Pará).

**BRUNO DE CASTRO RUBIATTI** - Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Mestre em Ciência Política pela mesma instituição. Possui Bacharelado e Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). É professor e pesquisador da Universidade Federal do Pará (UFPA), onde atua na Faculdade de Ciências Sociais (FACS/UFPA) e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP/UFPA). É coordenador do grupo de pesquisa Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle (IPPLC) e pesquisador do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL-Pará).

# Partidos e Instituições Políticas

no Brasil contemporâneo

- 🌐 [www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)
- ✉ [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)
- 📷 @atenaeditora
- 📘 [www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br)

 **Atena**  
Editora  
Ano 2023

# Partidos e Instituições Políticas

no Brasil contemporâneo

- 🌐 [www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)
- ✉ [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)
- 📷 @atenaeditora
- 📘 [www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br)

 **Atena**  
Editora  
Ano 2023