



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

CARREIRAS POLÍTICAS: OS DEPUTADOS QUE PERMANECERAM NA CÂMARA.

CRISTINE DIAS ROLIM

Brasília

2017



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

CRISTINE DIAS ROLIM

CARREIRAS POLÍTICAS: OS DEPUTADOS QUE PERMANECERAM NA CÂMARA.

Monografia apresentada como trabalho de conclusão ao curso de graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Parecerista: Suely M. V. G. de Araújo

Brasília

2017



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

CRISTINE DIAS ROLIM

CARREIRAS POLÍTICAS: OS DEPUTADOS QUE PERMANECERAM NA CÂMARA.

Monografia apresentada como trabalho de conclusão ao curso de graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Suely M. V. G. de Araújo

Brasília

2017

“É que os homens em geral julgam mais pelos olhos do que pelas mãos, porque a todos cabe ver, mas poucos são capazes de sentir. ”

Maquiavel

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, a minha família que me proporcionou o afeto e as condições necessárias para que eu pudesse realizar o sonho de estudar na Universidade de Brasília. Particularmente, a minha mãe por sonhar junto comigo e ao meu pai por sempre acreditar em mim e sempre me apoiar. Ao meu irmão Matheus Henrique por ter me ajudado a passar em Estatística Aplicada, sem você eu não estaria me formando agora.

À minha amiga Samêla Suellen, por ser a minha parceira acadêmica nessa jornada e compartilhar todas as dores e felicidades da vida estudantil na Universidade de Brasília. As minhas amigas Sthefanny West, Aline Rodrigues, Maíres Barbosa, Stephanie Becker pelo aprendizado cotidiano e pela companhia maravilhosa.

Às minhas amigas Thatyane Nardelli e Mariana Santos, que mesmo distantes sempre se estiveram dispostas a me apoiar. Ao meu namorado Vinícius Remer, por estar sempre por perto me ajudando em tudo que precisei.

Agradeço também ao meu orientador, professor Dr. Rafael Silveira e Silva, pela orientação, pelas ótimas aulas ministradas na disciplina que tive a oportunidade de cursar.

RESUMO

As carreiras políticas são de grande importância para a política que é feita no país. Nesse sentido é de grande relevância que se investigue como os políticos direcionam suas carreiras. Dentro desta temática, este trabalho tem como foco os deputados que permaneceram na Câmara dos Deputados por uma longa carreira. O fato da escolha desses deputados por direcionarem suas carreiras a apenas um cargo, o de deputado federal, dado o tipo de ambição política no Brasil pode significar que não tenham um bom desempenho. Desse modo, este estudo investigou o desempenho dos deputados que fizeram suas carreiras na Câmara dos Deputados.

Palavras-chaves: Câmara dos deputados, deputado, carreira, ambição política, desempenho, produção legislativa.

ABSTRACT

The political careers are very important to the policy makes in the country. Thus the relevance to investigate how the politician direct their careers are big. This study focuses on deputy who remained in the Chamber of Deputies for a long career. The choice to direct their careers to only one position, that of a federal deputy, given the type of political ambition in Brazil may mean that they do not perform well. Thus, this study investigated the performance of the deputies who made their careers in the Chamber of Deputies.

Keywords: Chamber of Deputies, deputy, career, political ambition, performance, legislative production.

Sumário

Introdução.....	7
Metodologia	8
Capítulo I – Carreiras políticas no Brasil	10
1 – Estrutura de carreira no Brasil.....	10
2 – Ambição Política	12
3 – Outros elementos que influenciam as carreiras políticas	22
4 – Reeleição.....	26
5 – Dificuldades no trabalho legislativo.....	29
6 - Agenda Holders: uma possível forma de atuação.....	31
Capítulo II – Como analisar a atuação do deputado: variáveis.....	35
1 – Produção e Aprovação de leis.....	36
2 – Ocupação de cargos na estrutura organizacional da Câmara dos Deputados.....	37
3 – Cargos e relatorias em Comissões permanentes e especiais.....	39
Capítulo III – Estudo de Caso: deputados que permaneceram na Câmara dos Deputados.....	43
1 – Inocêncio Oliveira.....	44
2 – Simão Sessim	47
3 – Lael Varella.....	49
4 – Jair Bolsonaro.....	51
5 – Átila Lins.....	54
6 – Paes Landim.....	62
7 – Nelson Marquezelli.....	66
8 – José Linhares.....	69
Conclusões.....	73
Referências bibliográficas	76

Introdução

Os caminhos que os políticos definem para suas carreiras são extremamente relevantes para o tipo de política que é implementada no país. Partindo desta premissa, este estudo é sobre carreiras políticas no legislativo, mas precisamente sobre os políticos que decidiram permanecer na Câmara dos Deputados, sendo está a direção que seguiram para suas carreiras.

O ponto de partida deste estudo é a afirmação de Samuels (2000), que diz que os parlamentares que escolhem permanecer na Câmara dos Deputados, não o fazem por vontade própria, mas porque essa é a única opção, visto que tiveram um baixo desempenho em sua última legislatura. Segundo o autor um parlamentar com uma atuação de qualidade dadas as características do sistema político brasileiro buscariam por um cargo mais “alto”, e provavelmente no Executivo. Com está afirmação conclui-se que os deputados que continuaram na Câmara por muitos mandatos são políticos incompetentes.

Se a hipótese de Samuels (2000) corresponde à realidade, pode-se pensar que os políticos que visam a reeleição sempre e que permanecem na câmara por muito tempo, não alcançaram nenhuma qualificação na política em todos os anos de experiência, mas sim se acomodaram a este cargo e apenas o ocupam para benefícios particulares que este proporciona. Todo este contexto também levaria a pensar, apesar da alta taxa de renovação da Câmara dos Deputados, que carreiras políticas longas em um mesmo cargo estão associadas a “políticos ruins”.

Desse modo, partindo da hipótese de Samuels (2000), de que a busca pela reeleição está vinculada a um baixo desempenho é que se pretendeu analisar a atuação de deputados que escolheram permanecer na Casa por uma longa carreira. A análise da atuação desses deputados tem como objetivo verificar se a premissa de Samuels (2000) será confirmada e também o que uma longa carreira voltada apenas para o legislativo proporciona a esses deputados com relação a sua atuação e especialização na política.

No primeiro capítulo, explica-se o conceito de ambição política, o pensamento de Samuels sobre a dinâmica das carreiras políticas no Brasil e também se apresenta outras perspectivas sobre como os políticos constroem suas carreiras. Além disso, trata-se brevemente sobre como os deputados buscam a reeleição, e as dificuldades no trabalho legislativo. No capítulo dois, trata-se de como será feita a pesquisa, explicando as variáveis utilizadas no estudo. No terceiro e último capítulo, faz-se um estudo de caso dos deputados que permaneceram na Câmara por toda sua carreira política.

Metodologia

Para a realização da pesquisa selecionou-se deputados que possuíam uma carreira longa e exclusiva na Câmara dos deputados. Para operacionalizar a pesquisa se analisou os dados até a 54ª legislatura (2011-2014), uma vez que já foi finalizada e assim os dados já estão consolidados. Desse modo, o objeto da pesquisa foi analisar o desempenho dos deputados que têm uma carreira extensa e estavam atuando na 54ª legislatura.

A seleção desses deputados não foi aleatória, mas utilizou-se um critério e a intenção original era incluir na análise todos os deputados que cumprissem com o requisito. Foi utilizado inicialmente como critério para uma longa carreira deputados que tivessem atuado por quatro mandatos consecutivos. O primeiro levantamento foi geral e não levou em consideração se o deputado se licenciou durante o mandato na Câmara. Na primeira lista foram obtidos noventa e cinco deputados, o que era inviável dadas as proporções desta monografia. Assim, foi adotado um novo ponto de corte na lista passando a ser utilizado o mínimo de sete mandatos consecutivos, o que gerou uma lista com onze deputados.

Porém, até este ponto da amostra não foram observadas as licenças para ocupar outros cargos que os deputados poderiam ter usufruído. Em uma nova seleção foram retirados, da lista de onze deputados, oito deputados que tinham se licenciado para ocupar cargos de Secretário municipal e Ministro de estado. Assim o novo critério adotado foi o mínimo de seis mandatos consecutivos cumpridos por completo na Câmara dos Deputados sem nenhuma licença. A lista final contou com oito deputados que vão do mínimo de seis mandatos até o primeiro da lista o deputado Inocência Oliveira com dez mandatos, sendo um dos deputados da constituinte.

As licenças para ocupar cargos no executivo, de secretário ou de Ministro, afetariam a pesquisa porque assumir estes cargos significa ter outro tipo de ambição que não a estática, seria assumir como Samuels (2000, 2003) afirma que a posição de deputados é um “trampolim” para outros cargos, não sendo uma opção atrativa para os políticos. E distorceria a amostra, visto que o objetivo do estudo é analisar a atuação de deputados que possuem ambição estática e logo escolheram permanecer na Câmara fazendo desta sua carreira política completa.

Todos os dados para a pesquisa foram obtidos por meio do site da Câmara dos deputados, que é fonte para diversas pesquisas sobre o legislativo e suas instituições, uma vez que este fornece informações sobre os deputados, sua atuação, tramitação das proposições no plenário e também nas comissões. Porém, as informações anteriores a 2001, não estão completas, visto que foi neste ano que se implantou o sistema e-Câmara, por exemplo, no caso das comissões das legislaturas mais antigas não trazem informações completas como o ano e o

tipo de membro que o deputado foi na comissão. Desse modo, a pesquisa tem dados mais concentrados a partir da 51ª legislatura (1999-2003), mas não se deixou de analisar nenhum dos dados anteriores fornecidos pelo site, de forma a contemplar toda a carreira dos deputados.

Para obter um panorama da atuação dos deputados foram utilizadas algumas variáveis que foram: produção e aprovação de leis: foram contabilizadas as transformadas em norma jurídica e as que aguardam apreciação do Senado; ocupação de cargos da estrutura organizacional da Câmara dos Deputados: Mesa diretora e liderança partidária: cargos e relatorias em Comissões permanentes e especiais, não contabilizando as proposições devolvidas sem manifestação do relator e também se analisou as relatorias de medida provisória para a qual o deputado foi designado. Por meio dessas variáveis, se pretendeu identificar qual a principal forma de atuação do deputado, e verificar se a afirmativa de Samuels (2000) corresponde à realidade e os deputados que possuem ambição estática são os que têm um baixo desempenho.

Através das variáveis também se buscou identificar se o deputado possuía algum nível de especialização. Para isso, procurou-se encontrar uma conexão temática entre comissões permanentes, especiais e as relatorias que o deputado assumiu, uma vez que se o deputado se manteve em uma coerência temática entre as comissões permanentes que foi membro e as comissões especiais e ainda nas relatorias que assumiu fica evidenciado não apenas os seus interesses, mas também em qual campo concentra a energia do seu trabalho interno à câmara, e assim também o assunto ao qual pode ser especializado.

Como a amostra é composta por oito deputados e o objetivo é entender a forma de atuação dos mesmos dentro da câmara, optou-se por fazer um estudo de caso e analisar a carreira de cada deputado individualmente, ainda que as conclusões tenham sido feitas de forma a elencar algumas características gerais entre os deputados e chegar à conclusão sobre o tipo de atuação dos deputados que possuem ambição estática.

Capítulo I - Carreiras políticas no Brasil

Estrutura de carreira no Brasil

A relação entre o Estado e a sociedade se dá de muitas formas, seja diretamente ou indiretamente. Indiretamente, ocorre principalmente por meio da representação, na qual são escolhidas pessoas que serão detentoras de poder, que irão tomar as decisões por seus representados e que de certa forma concentraram a legitimidade estatal. Questão relevante para o tema é qual a relação que estes indivíduos que ocupam esta função tem com a política, principalmente por esta relação determinar em grande medida como as políticas públicas são elaboradas e implementadas.

Para Weber (1982), o Estado é uma “relação de Homens dominando homens”, o que garante essa relação de dominação é o uso legítimo da força, uma vez que para a existência do Estado, os dominados devem obedecer a uma autoridade que se supõe legítima. Segundo o autor, essa dominação é legítima por três formas: a tradicional por meio da antiguidade e do conformismo, que é a exercida pelo patriarca ou pelo príncipe; a carismática que depende de um dom especial, do reconhecimento de qualidades individuais extraordinárias, sendo este o profeta ou o líder partidário; e o domínio por meio da legalidade que se embasa em um estatuto legal, aqui tem-se o servidor do Estado (WEBER, 1982: 56).

Esses tipos separadamente raramente existem, o que é mais possível são combinações entre estes perfis. A vocação política, se manifesta no segundo tipo de dominação apresentado por Weber, a carismática. Para o autor, este tipo de dominação traz um reconhecimento pessoal de que seu detentor é um líder, e a obediência não é sustentada pela tradição ou pela lei, mas por uma crença na pessoa do líder, por suas qualidades individuais (WEBER, 1982: 56-57). A vocação para a política se apresenta como essencial para a qualidade da política, a trajetória que um político faz, as decisões que toma em relação a sua carreira se mostram muito importantes, principalmente por demonstrar quem é esse indivíduo e refletir no tipo de política que este promove.

Conforme Weber (1982), os “políticos profissionais” surgiram primeiramente a serviço do príncipe, eram homens que não eram titulares do poder, mas trabalhavam para este. O autor afirma que há dois modos de se trabalhar com a política, a primeira é uma espécie de “político ocasional” que interfere na distribuição do poder e em suas estruturas, e segundo o autor, de certa maneira, somos todos “políticos ocasionais” quando, por exemplo, votamos ou protestamos. A segunda forma, é a exercida, por exemplo por chefes de associações, que

geralmente só atuam politicamente quando são provocados ou convocados, em quem a política não ocupa em suas vidas um papel principal. “Também se aplica a camadas bastante amplas dos parlamentares que só são politicamente atuantes durante as sessões” (WEBER, 1982: 59).

As decisões tomadas pelos parlamentares sobre suas carreiras podem refletir qual sua relação com a política, tanto no sentido de obter vantagens pelo cargo sendo um político ativo apenas em período eleitoral, como em viver “para a política” seguindo uma causa, ou defendendo os interesses de sua base eleitoral. A atuação do político, mais ativa ou mais passiva, na classificação de Weber (1982), demonstra claramente sua visão sobre a política e a utilidade da mesma, se é para a promoção dos interesses de seus representados ou se a vê como um meio de obter vantagens particulares.

A política como vocação pode ocorrer de duas formas, “[...] viver “para” a política, viver “da” política” (WEBER, 1982: 60). Porém, esses dois modos não são excludentes geralmente os políticos fazem ambas, viver para a política significa fazer dela a própria vida, sendo o serviço a uma causa o que dá sentido a ela, desse modo quem vive para uma causa concomitantemente também vive dela. A diferenciação, portanto, segundo Weber (1982), é econômica. Porém, as duas formas são vocações, quem vive da política a utiliza como forma de renda, quem vive para a política possui condições econômicas de se manter autonomamente.

As duas formas de lidar com a política apresentadas por Weber (1982), viver da política ou para a política que estão vinculadas não podendo ser exclusivas, não leva em conta que mesmo que um político viva para a política e não dependa dela para se manter economicamente, os interesses que este político tem em relação a seu cargo não podem ser negligenciados, visto que a política pode não ser uma fonte de renda direta, mas ainda assim a forma de se obter benefícios que podem ser adquiridos por meio do cargo.

A posição que a política ocupa na vida de um indivíduo que a tem como ocupação ou função influencia em grande medida a política que é feita no país. As opções que os políticos têm para a construção de suas carreiras também são relevantes para a produção da mesma, visto que essas escolhas estão em grande medida associadas ao desempenho do parlamentar, quais as decisões são realizadas e em que condições são feitas, vão muito além da simples ambição do político individual. Existem implicações que podem condicionar essa escolha sejam institucionais, de capital político ou individual. Na próxima seção será abordada a dinâmica de carreira e a ambição política no legislativo brasileiro.

Ambição Política

A ambição política em um país diz muito sobre a dinâmica que move a política no mesmo. Quais são os cargos mais atrativos na estrutura política e como os políticos direcionam suas carreiras estão diretamente ligados ao tipo de ambição predominante. Além disso, como as escolhas de carreira são feitas não levam em consideração apenas a natureza da ambição política, mas existem muitos outros fatores que as influenciam, como será mostrado adiante. Primeiramente é necessário conhecer os tipos de ambição política.

Rohde (2012), em seu estudo sobre os deputados federais dos Estados Unidos, descreve a teoria da ambição política de Schlesinger (1960) sendo classificada em três tipos: discreta, estática e progressiva. A discreta ocorre quando o político exerce apenas um cargo e não concorre à reeleição e nem busca um cargo diferente. A ambição estática é aquela em que o político se elege para um cargo e pretende mantê-lo o máximo de tempo possível. A ambição progressiva acontece quando um político concorre a um cargo, mas não busca reeleição e sim se candidatar a um cargo mais atrativo ou mais “alto” (ROHDE, 2012:210).

Porém, Rohde (2012), destaca que a análise feita por Schlesinger (1960), é retrospectiva, assim consegue identificar os tipos sem implicações, visto que olhando o passado as trajetórias dos políticos são perfeitamente classificadas, por exemplo, um político que permaneceu na Câmara em toda a sua carreira possui ambição estática, mas esta análise não é ampla o suficiente para entender os elementos situacionais que condicionaram a escolha e a direção da ambição, por que analisou um fato já ocorrido. Já uma análise prospectiva muda essa categorização e irá ter como resultado que quase todos os candidatos têm uma ambição progressiva, o autor parte da premissa que um político sempre escolherá um cargo mais atrativo ou mais “alto” se puder optar por este sem custos ou riscos. Desse modo, a ambição estática não é uma escolha feita livremente, mas está relacionado a estrutura de oportunidades na qual o político está inserido e sua tendência a correr riscos (ROHDE 2012: 211-212).

Rohde (2012), destaca que diversos fatores influenciam a escolha de concorrer a determinado cargo, seja a estrutura de oportunidade como apontado por Schlesinger (1960), que passa pelo valor de cada cargo que difere conforme as prerrogativas que possuem, por exemplo, o cargo de Senador é diferente do cargo de deputado pela duração do mandato, no Brasil de oito anos, mas também como apresentado por Rohde (2012) no caso dos Estados Unidos, há uma menor hierarquia entre os parlamentares no Senado, além da oportunidade de causar impacto ser bem maior, visto que são menos cadeiras que compõem o Senado em comparação com a Câmara. No caso do Brasil, os cargos de governador e prefeito são os mais atrativos, principalmente e como afirma Rohde (2012), por poderem controlar recursos e serem cargos executivos, ou seja, tem poder sobre os resultados.

Além de fatores situacionais, Rohde (2012) apresenta um ponto de grande importância que é a propensão individual do político a correr riscos. O autor afirma que dois políticos com a mesma estrutura de oportunidade, com as mesmas preferências, ainda assim podem fazer escolhas opostas e um dos candidatos concorrer e o outro permanecer no mesmo cargo. O que difere um político ambicioso de um não ambicioso é a intensidade de suas preferências, ou seja, sua disposição em assumir riscos eleitorais (ROHDE, 2012: 221).

Rohde (2012) analisou a ambição política dos deputados federais dos Estados Unidos, porém em grande medida pode-se aplicar sua análise aos deputados brasileiros principalmente o fato das escolhas de carreiras serem condicionadas por uma série de fatores, como por exemplo a estrutura de oportunidade e as preferências que o político possui.

A ambição política especificamente dos deputados brasileiros foi analisada por Samuels (2003) que afirma que estes não concentram sua energia em construir uma carreira no legislativo, em grande medida o mandato na Câmara dos deputados serve como um “trampolim” para cargos mais altos ou mais atrativos e em um nível mais baixo do poder executivo, como por exemplo, o municipal. Paradoxalmente, foi apontado por Samuels (2004) que a dinâmica eleitoral e partidária incentivaria os deputados a optarem por uma carreira longa no legislativo, principalmente porque estes têm liberdade para tomarem as decisões sobre suas carreiras sem que elas sejam controladas por seus partidos como ocorre nos Estados Unidos. Porém, ainda que

[...] as instituições políticas e eleitorais do país parecem engendrar carreiras legislativas longas, a rotatividade é relativamente alta no Brasil. Samuels sustenta que isso é consequência da natureza da ambição política no país e do alto nível de competição decorrente das regras eleitorais (LEONE, PEREIRA e RENNÓ, 2003:46).

O desenho institucional do sistema partidário e eleitoral no Brasil, tornam em grande medida as candidaturas extremamente individualistas. Dentre os vários aspectos que explicam este individualismo estão o sistema eleitoral, que é uma combinação de proporcional com lista aberta. A representação proporcional foi concebida para que o legislativo fosse composto pela multiplicidade de opiniões da sociedade, com correspondência matemática entre votos e cadeiras (NICOLAU, 2004:40)

O sistema proporcional funciona da seguinte forma: primeiro se calcula o quociente eleitoral por meio da divisão dos votos válidos pelo número de cadeiras, assim o partido ou coligação recebe o número de cadeiras correspondente a quantas vezes alcançou o quociente eleitoral e as cadeiras não preenchidas, as sobras, são distribuídas através da divisão da votação

que o partido recebeu pelo número de cadeiras mais um que conseguiu na primeira distribuição, desse modo as cadeiras restantes vão para os partidos com as maiores médias (NICOLAU, 2004: 46). A composição da lista, por ser aberta é definida pelos eleitores, a posição de cada candidato na lista é definida por sua votação, ao contrário da lista fechada em que os eleitores votam em listas pré-ordenadas pelos partidos antes da eleição (NICOLAU, 2004: 55).

De acordo com Nicolau (2004) a lista aberta tende a personalizar as campanhas e a enfraquecer os partidos eleitoralmente, visto que o eleitor vota no candidato e não no partido, além de gerar uma competição entre os membros de uma mesma lista, já que esta não é pré-ordenada e logo existe competição entre candidatos de um mesmo partido ou coligação. Opostamente ao que ocorre na lista fechada em que se vota na lista ordenada pelo partido.

Outro aspecto, que enfraquece a organização partidária e individualiza as candidaturas é a regra que proporciona a reeleição automática sem que o partido possa interferir em quem serão seus candidatos e ainda o fato dos partidos políticos não financiarem campanhas de candidatos individualmente, o próprio candidato é que precisa arrecadar fundos para sua campanha ou se auto financiar, e campanhas são caras e determinam em grande medida o sucesso eleitoral (SAMUELS, 2004: 6-10).

Todos os elementos mostrados por Samuels (2003, 2004), do desenho institucional eleitoral e do sistema partidário, fazem com que a decisão de concorrer a um cargo seja quase que inteiramente definida pelo candidato individual, desse modo a liberdade de decisão, para o autor, teria o efeito de fazer com que os deputados buscassem construir uma longa carreira no legislativo, visto que a maior parte das decisões sobre sua carreira são tomadas sem grande influência dos partidos. Porém, não é o que ocorre, a maioria dos candidatos persegue um cargo fora do legislativo, no executivo estadual ou municipal (SAMUELS, 2004:10).

Os políticos brasileiros apresentam uma ambição voltada para fora do legislativo e não uma pretensão em fazer uma carreira neste poder. Grande parte dos deputados tendem após ganharem a eleição a deixar a cadeira para assumir uma posição fora do legislativo, na esfera estadual ou para concorrer a prefeito de sua localidade, desse modo não consideram a carreira no legislativo como seu objetivo principal (SAMUELS, 2004:11). Este fato para Samuels (2004), traria grandes prejuízos a qualidade do legislativo, uma vez que como alguns destes deputados ficam licenciados para assumir um cargo fora do legislativo, se após os quatro anos de mandato concorrem a reeleição, o autor destaca que o mesmo terá pouca ou nenhuma experiência como legislador, já que o deputado esteve fora da Câmara em grande parte do seu mandato (SAMUELS, 2004:11).

Como foi abordado até aqui os deputados brasileiros não tem a intenção de permanecer na Câmara dos deputados por longas carreiras, o objetivo comum é a construção de carreiras fora do legislativo, ainda que o fato das candidaturas no Brasil serem extremamente individualistas e por consequências os políticos terem liberdade para tomar suas próprias decisões. Porém a decisão de para qual cargo concorrer é tomada por meio de um cálculo em que são considerados custos e benefícios de concorrer a cada cargo.

A estrutura de oportunidade política é diferente em cada país, os cargos que mais atraem os políticos são diferentes dependendo da forma como o país se organiza, por exemplo, em países que adotam o federalismo, como é o caso do Brasil, os cargos no governo estadual podem ter mais importância que no legislativo nacional (SAMUELS, 2003:16). Além de existirem outros fatores que podem influenciar a forma como as carreiras políticas se desenvolvem.

Um desses fatores seria, como destacado por Samuels (2004), que a legislatura brasileira não é institucionalizada, não apresentando uma estrutura pré-determinada que o político deve seguir para concretizar sua carreira dentro do legislativo. O autor aponta alguns fatores que comprovam essa falta de institucionalização, que para este fomentaria o desejo de uma carreira externa ao legislativo, que são os poderes de agenda e de tomada de decisão, dentro da Câmara, que estão concentrados respectivamente nos líderes partidários e na Mesa diretora da Câmara. A falta de institucionalização apontada pelo autor reside no fato de que qualquer deputado pode ocupar estes cargos, principalmente pela regra da rotatividade, com eleição dos membros e mandatos de dois anos, assim até mesmo um deputado principiante na Câmara pode ocupar estes cargos, não existindo nenhuma regra institucionalizada que controle o acesso a essas posições (SAMUELS, 2004:12).

A institucionalização para Samuels parece algo relacionado a experiência pela antiguidade, no legislativo brasileiro políticos mais experientes, como relação a número de mandatos não têm nenhuma prerrogativa por sua experiência, assim dentro da casa não possuem nenhum tratamento diferencial que conste no regimento. A institucionalização que Samuels (2004) desejaria seria algo parecido com a regra da *Seniority* das comissões americanas em que deputados com mais mandatos de experiência têm preferência nas vagas das comissões, essa regra seria uma forma de reconhecimento do valor da experiência.

A dinâmica legislativa no Brasil não possui alguns elementos importantes que constam nas legislaturas de outros países, principalmente relacionadas às prerrogativas das lideranças partidárias, como *“nomination to legislative office, distribution of campaign finance, pork-barrel patronage, and post-legislative career advancement”* (SAMUELS, 2004: 16), que

definem e estimulam a forma como as carreiras legislativas vão se desenvolver no contexto político. Esses elementos seriam recursos que os líderes teriam para controlar os parlamentares a seguirem a linha do partido. Mesmo que o político tenha a liberdade de tomar as próprias decisões sobre sua carreira forma como a decisão é tomada é condicionada por alguns fatores.

Como os candidatos no Brasil têm em grande medida liberdade para escolher os caminhos de suas carreiras, são outros os elementos que influenciam a tomada de decisão. São diversos os fatores que condicionam esta escolha, desde aspectos individuais como desempenho anterior até aspectos estruturais da política, como o tipo de cargo almejado. Samuels (2003), adota a abordagem da escolha racional, partindo da premissa que os candidatos agem de forma racional quando fazem as escolhas sobre suas carreiras. Para tomar essa decisão, como atores racionais, os mesmos irão considerar as alternativas que possuem de acordo com a probabilidade de alcançar ou não o cargo visado em que seu valor será calculado conforme os custos e os benefícios proporcionados por este (SAMUELS, 2003:15).

A estrutura das oportunidades políticas determina em grande medida como se dá a ambição política no país. De acordo com Samuels (2003), três elementos compõem essa estrutura que são os benefícios relativos que cada cargo proporciona, os custos para buscar ou permanecer em cada cargo e a probabilidade de vencer a eleição para cada cargo e ainda cada um desses elementos estão relacionados a outros que os influenciam, como por exemplo, a probabilidade de vencer a eleição depende também da quantidade de candidatos que estão disputando o cargo, assim como a quantidade de cadeiras que estão em disputa.

Samuels (2003), afirma que o valor de um cargo está associado aos benefícios que o mesmo proporciona a seu ocupante como a duração do mandato, o orçamento que o gabinete possui, o poder de influenciar as políticas, entre outros. Para compreender como os deputados veem os cargos e os diferenciam hierarquicamente o autor realizou entrevistas com estes.

Samuels (2003) faz uma classificação dos cinco cargos mais atrativos no Brasil que são os cargos de Deputado federal, Ministro de Estado, Governador, Secretário Estadual e Prefeito de acordo com seus respectivos benefícios. Para o cargo de deputado federal, por mais que não tenha muito poder individualmente, ainda assim é relativamente atrativo por suas prerrogativas como as emendas ao orçamento que podem fazer, além de vantagens de caráter pessoal como um bom pagamento, direito a um apartamento funcional em Brasília, cargos comissionados para sua equipe de assessoria, passagens aéreas etc. Mas, conforme as entrevistas feitas pelo autor, existem algumas ressalvas, para os deputados este cargo não traz grandes retornos como os cargos do executivo, uma vez que trabalhando no legislativo conseguir visibilidade dentre outros 513 deputados é difícil. Além disso, o próprio trabalho cotidiano no legislativo não gera

grandes repercussões, salvo em algumas matérias específicas ou polêmicas, ou ainda em comissões importantes. Outro ponto levantado pelos deputados, durante as entrevistas, é que por estarem em Brasília ficam longe de suas bases eleitorais o que de certa forma prejudica suas carreiras.

O cargo de Ministro de Estado exerce grande atração dentre os políticos, principalmente pelo poder que possui, visto que controla uma área específica do governo. Além da grande visibilidade que o cargo recebe da mídia e do controle do orçamento previsto para sua pasta. O cargo de ministro vai variar a sua atratividade conforme o seu departamento de ação, desse modo alguns cargos proporcionam mais benefícios ou poder do que outros. Porém ainda assim, esta posição é mais atrativa que uma cadeira no congresso nacional, principalmente pelo poder e prestígio que este proporciona a seu ocupante (SAMUELS, 2003:19).

No caso do cargo de governador, de acordo com Samuels (2003) os benefícios são muitos, mas o principal é o controle do orçamento, o que dá a esta posição grande poder de influenciar os deputados por meio do controle do *pork-barrel*. Há também o controle da nomeação de cargos na burocracia de seu Estado e ainda a influência sobre a nomeação de cargos federais que sejam em sua região. Além desses, o mandato é de quatro anos e é possível uma reeleição consecutiva e não há limite para reeleições não consecutivas, o político pode ficar oitos como governador e após quatro anos fora ou em outro cargo pode disputar novamente a reeleição. O autor destaca que os governadores possuem grande poder sobre as carreiras dos deputados e dos prefeitos, isso ocorre principalmente porque são os governadores que executam e elaboram o orçamento, assim deputados e prefeitos têm sempre que ter um bom relacionamento com o detentor deste cargo.

O cargo de secretário estadual é quase o mesmo que o de ministro, porém duas esferas abaixo, de acordo com Samuels (2003), o principal benefício desse cargo, além é claro do controle de recursos que possui, é a atenção que recebe da mídia, ganhando uma ótima exposição por viajarem pelo Estado para acompanhar ou inaugurar os projetos do governo.

Para o cargo de prefeito, conforme Samuels (2003), possui grande poder em sua localidade, porém a atratividade do cargo para os políticos irá variar de acordo com a magnitude do município. Mas assim como todos os cargos no poder executivo, recebe grande visibilidade da mídia, por ser quem implementa as políticas públicas. Assim, o cargo de prefeito de um município grande traz muito mais prestígio e poder do que uma vaga no congresso nacional (SAMUELS. 2003:22).

Pode-se afirmar com o que foi levantado por Samuels (2003), que o torna um cargo atrativo para os políticos no Brasil é o retorno eleitoral posterior que este pode proporcionar,

assim a visibilidade é um elemento importante na escolha de carreira. Pelo que foi relatado os políticos preferem os cargos no executivo por estes possuírem o poder de implementação dos programas de governo. Governador e prefeito são chefes de poder em suas respectivas esferas, é um cargo uni nominal, o que torna muito mais fácil ao eleitor entender o que foi realizado por este político do que dentre o número de deputados eleitos por seu Estado que pode variar de um mínimo de oito até setenta deputados e que ainda fazem parte dos quinhentos e treze que compõem a Câmara. Além disso, tem-se a distância da base eleitoral, por mais que deputados façam emendas para suas localidades de origem, sua função em si é legislar no âmbito nacional, enquanto prefeitos e governadores trabalham em políticas públicas diretamente para quem os elegeu.

Foi apresentada a estrutura dos cargos mais atrativos no Brasil, demonstrando os fatores que os tornam preferíveis a uma cadeira na Câmara dos Deputados, pode-se pensar que os “melhores” políticos tem como objetivo alcançar estas posições. É o que afirma Samuels (2000) que os deputados "pesos pesados" (*heavyweights*) geralmente deixam a Câmara para concorrer a cargos mais atrativos e ilustres e conforme mostrado anteriormente no poder executivo. E em contrapartida os políticos relativamente mais "fracos" (*weaker*) buscam a reeleição e, portanto, são mais vulneráveis na competição política (SAMUELS, 2000: 483).

O autor afirma que não dá para provar esta hipótese diretamente, visto que não é possível comparar quem decidiu não concorrer à reeleição com quem conseguiu se reeleger. Mas é possível demonstrar que os deputados que decidiram não continuar na Câmara dos deputados são geralmente mais *experienced and more prominent* (SAMUELS, 2000: 487). Se tratando aqui de uma experiência política adquirida antes de sua entrada na Câmara ou adquirida pela saída da Câmara para ocupar outros cargos.

[...] deputies who choose not to run for positions outside the Chamber are more likely to have held important political positions at the state and/or municipal level prior to their election to the Chamber. Thus, the deputies who choose to leave the Chamber are more likely to be those with already established political careers (SAMUELS, 2000: 487).

O autor embasa sua premissa em uma lista não partidária de deputados que fazem parte da "elite do congresso". Os membros desta lista seriam deputados que se destacam por suas habilidades de influenciar a opinião dos outros, articular e negociar acordos principalmente por sua capacidade técnica e especialização em áreas específicas da legislação ou seja esses políticos seriam os melhores independentemente do partido ou da posição ideológica (SAMUELS, 2000:487-488). Esta elite da política brasileira não tem por objetivo construir

uma longa carreira na Câmara, mas sim carreiras fora desta. De acordo com o autor apenas 15% dos deputados que fazem parte desta elite decidiram por concorrer à reeleição.

A lista utilizada por Samuels para embasar sua premissa é feita pelo DIAP - Departamento intersindical de assessoria parlamentar. Conforme o boletim informativo da instituição chamado “cabeças do congresso nacional” do ano de 1994, um dos utilizados por Samuels, a avaliação dos parlamentares foi feita por meio de critérios qualitativos e quantitativos e de acordo com esses critérios catalogaram os políticos que realmente têm impacto na tomada de decisão dentro do Congresso Nacional durante aquele ano. A publicação ainda categoriza os parlamentares que compõe a lista em: debatedores, articuladores e organizadores; formuladores, formadores de opinião e por último negociador. O objetivo do boletim é suprir o movimento social para um contato proveitoso com os políticos (Boletim do DIAP, 1994:2).

A lógica utilizada por Samuels vem da natureza da ambição política no Brasil, é uma presunção, já que os cargos mais atrativos são fora do legislativo naturalmente os políticos bem-sucedidos e mais qualificados irão buscar essas posições. Para Samuels (2000), é a alta taxa de renovação da Câmara que também comprovaria que os que buscam pela reeleição são os políticos mais fracos, visto que são poucos os que conseguem sucesso eleitoral na reeleição. Samuels (2004) afirma há uma taxa de renovação na Câmara dos deputados por volta de 50% em cada eleição, esta seria uma proporção relativamente alta, visto que em outros países é bem menor, mas que não haveria como comparar dada a dinâmica eleitoral do Brasil ser bem diferente. Em outros países, a diferença crucial é que são os líderes partidários que definem quem vai concorrer, estes possuem um controle sobre as carreiras dos políticos. *“In Brazil, individual candidates make the decision to run or not, and voters ultimately decide candidates’ placement on the list, making the “re-election dynamic” more like what we see in the US.”* (SAMUELS, 2004: 11).

Leone, Pereira e Rennó (2003), ao contrário do que afirma Samuels, explicam que não é a natureza da ambição política que vai condicionar a escolha de carreira, mas os custos e riscos da decisão. Apontam que é provável que os parlamentares que possuem um melhor desempenho busquem por um cargo mais alto, porém isso não significa que os que não foram tão bem tenham como escolha apenas a reeleição. Até mesmo os mais competentes entendem que concorrer a um cargo mais difícil pode ser um desafio difícil, visto que as regras eleitorais para esses cargos são diferentes, não mais a proporcional, como é para a Câmara dos deputados, mas a majoritária para os cargos de senador e também para cargos no Executivo. Desse modo,

o custo da mudança do sistema proporcional pelo majoritário é alto (LEONE, PEREIRA e RENNÓ, 2003: 50).

Conforme a pesquisa realizada pelos autores sobre a eleição de 1998, os que escolhem por permanecer na Câmara são tão bem-sucedidos na edição de emendas orçamentárias, na ocupação de cargos importantes da estrutura funcional da Câmara, quanto os que concorrem a cargos mais altos. Os que decidem por permanecer, o preferem por possuir uma posição poderosa na Casa (LEONE, PEREIRA e RENNÓ 2003: 63-64). Na eleição de 1998, “dos 564 deputados (efetivos e suplentes), 61 decidiram se aposentar; 38 preferiram concorrer a cargos mais altos, ou seja, concorrer para senador (18), governador (8), ou vice-governador (12), o que se chama de ambição “progressiva”. Oitenta por cento, ou 452 deputados decidiram concorrer à reeleição. Por fim, 12 deputados decidiram concorrer a deputado estadual” (LEONE, PEREIRA e RENNÓ, 2003:45).

Os deputados que optaram por concorrer a um cargo mais alto não são tão diferentes dos que resolvem por permanecer na Câmara, o que demonstra que uma carreira na casa também é uma escolha atraente e que não são apenas os deputados vulneráveis que concorrem à reeleição, é o contexto eleitoral e a avaliação de seu desempenho têm grande impacto na decisão de permanecer na casa (LEONE, PEREIRA e RENNÓ 2003: 63-64).

Samuels (2000) classifica os deputados que optam pela reeleição com “fracos” quando tenta explicar o porquê da alta taxa de renovação na Câmara dos deputados. Para o autor o que explica a alta renovação dos deputados em cada eleição é a natureza da ambição política e pela dinâmica eleitoral no Brasil. Para Samuels (2000), o processo eleitoral no Brasil torna os candidatos à reeleição ainda mais vulneráveis. Um dos pontos que causaria isso seria a legislação eleitoral “fraca” no Brasil que permite que um aspirante na política possa facilmente conseguir um lugar como candidato em um partido e ainda não tem que disputar um lugar na lista do partido, visto que o sistema eleitoral é de lista aberta; além de não enfrentar grandes custos por ser sua primeira eleição (SAMUELS, 2000: 488).

O autor analisando a eleição de 1998, e verificou que os candidatos novos em comparação com os que buscavam a reeleição eram políticos com experiência de cargos anteriores como de deputado estadual, prefeito, governador entre outros. Isso tornaria os candidatos à reeleição extremamente vulneráveis pela alta competição que enfrentam, uma vez que de acordo com o autor, os candidatos que competem eleitoralmente com os que buscam pela reeleição são mais qualificados que os últimos (SAMUELS, 2000: 490).

A hipótese de Samuels (2000), se contradiz de certa forma. Ele afirma que os políticos que optam pela reeleição são fracos, o que permite concluir que se não o fosse optariam por

concorrer a um cargo mais “alto”. Porém, quando explica as causas da alta taxa de renovação na Câmara e analisa a eleição de 1998, percebe que estes deputados que optam pela reeleição enfrentam uma concorrência difícil com aspirantes qualificados e experientes na política, desse modo pode se afirmar que os deputados que conseguem se reeleger neste ambiente de competição árdua não são tão fracos como o autor afirma, os que conseguem permanecer por carreiras longas na Câmara dos Deputados podem em grande medida serem considerados “fortes”.

Os deputados que seguem o caminho da reeleição classificados como possuidores de ambição estática, que seriam vistos por Samuels como menos qualificados, estes não escolhem a reeleição de forma livre, visto que a tomada de decisão sobre sua carreira precisa levar em consideração não apenas os benefícios do cargo almejado, mas os custos e riscos do mesmo. LEONE, PEREIRA e RENNÓ (2003), apontam que os políticos definem suas escolhas de carreira analisando o ambiente eleitoral, como o tamanho do distrito que está relacionado diretamente ao nível de competição que enfrentará e isto é igualmente válido para os mais e menos competentes. Além de que como apresentado por Samuels (2003), há elementos que compõe a estrutura de oportunidade da ambição política que é o cálculo da probabilidade de conseguir tal cargo. A possibilidade de conseguir cada cargo irá afetar a decisão de para qual cargo se candidatar.

Além da probabilidade de sucesso eleitoral tem-se mais um elemento que condiciona a ambição política que são os custos vinculados ao cargo que se deseja. Os custos apresentados por Samuels (2003) são monetários, os gastos de campanha para cada cargo. De acordo com a pesquisa de Samuels (2003), que utilizou a declaração que os candidatos têm que fazer a Justiça Eleitoral sobre as doações recebidas para as campanhas, no caso dos que obtiveram sucesso eleitoral, um candidato a deputado federal dispende 2,75 mais dinheiro que um candidato a deputado estadual e que para prefeito e governador no caso das grandes cidades o gasto é praticamente o mesmo para os dois cargos.

Além do que foi apresentado até aqui sobre os elementos que compõe a tomada de decisão sobre carreiras políticas, como os cargos atrativos, os benefícios e os custos dos mesmos, existem outros elementos, que compõe os custos, a serem considerados na escolha, mais complexos principalmente pelas carreiras políticas serem bastante individualistas no Brasil.

Outros elementos que influenciam as carreiras políticas

É pacífico na literatura apresentada até aqui que a escolha de carreira é feita por meio de um cálculo entre custos e benefícios que os cargos oferecem e principalmente dos riscos de optar por um ambiente desconhecido em comparação com o cargo já familiar. Além da estrutura de oportunidade na qual está inserido cada cargo, e também dos custos e benefícios que cada um destes possui existem outros fatores relacionados a diferentes âmbitos que o político precisa considerar na tomada de decisão sobre os rumos de sua carreira, são estes aspectos da vida pessoal, do desempenho e capital político que possui e também aspectos institucionais da disputa e da concorrência, o que torna esta decisão não tão livre assim.

De acordo com Maluf (2010) uma carreira linear e ascendente não é uma realidade efetiva e também não deve ser entendida como um padrão único, visto que a estrutura de cargos políticos no Brasil impõe algumas limitações com relação ao fato que os cargos mais populares se encontram na esfera municipal e conforme se passa para outra esfera, como a estadual os cargos vão ficando mais escassos e os custos da disputa aumentando. O autor também acredita que as carreiras se dão tanto progressivamente como pela permanência nos mesmos cargos populares com a mesma atuação, sustentando que é preciso pensar em carreiras “multifacetadas”, apresentando uma diversidade de cargos alcançados e disputados.

Desse modo, indo contra o suposto por Samuels, Maluf (2010) destaca que as carreiras no Brasil não podem ser padronizadas, existem diversos elementos que pautam a opção do político, que pode ser uma escolha livre ou não, sendo a avaliação do seu desempenho no cargo atual apenas um componente dentre vários que influenciam a trajetória a ser seguida. A reeleição, não precisa ser vista como um fracasso para o parlamentar que teve baixo desempenho, mas a reeleição é algo comum entre os políticos e até mesmo a predileção pelo cargo mais acessível e mais “baixo” não significam em si uma derrota (CARDOSO: 2006 Apud MALUF, 2010: 123).

Maluf (2010) afirma ainda que as carreiras se desenvolvem em termos de especialização em cargos populares ou dependentes destes como os cargos da estrutura interna das Câmaras, que é onde os políticos demonstram mais vocação e ambição. Partindo dessas afirmações e concordando com o autor pode-se admitir que não é viável determinar um padrão de carreira para os políticos, mesmo que racionalmente e pela estrutura hierárquica dos cargos os políticos busquem por cargos mais altos, a reeleição é um caminho a ser seguido, apesar da alta taxa de renovação que se verifica na Câmara, como por exemplo, na eleição de 2014, a taxa de renovação foi de 43,7% com 198 novos deputados.

O campo político se estrutura de forma piramidal e hierarquizada, os políticos vão sempre procurar ascender, porém, a cada nível superior as vagas são mais escassas e logo existe

uma competição permanente (MIGUEL, 2003:115). De acordo com Miguel (2003), os políticos atribuem pesos diferentes aos cargos políticos de acordo com a importância e o prestígio que os mesmos proporcionam. O autor inclui o capital político como aspecto relevante que entra no cálculo que os políticos fazem sobre quais cargos disputar, segundo o autor, carreira e capital político possuem uma relação dialética, em que é preciso capital político para avançar na carreira, e a ocupação de cargos mais altos expande o capital político.

Miguel (2003) apresenta uma visão das carreiras no Brasil diferente de Samuels (2000, 2003 e 2004) afirmando que as carreiras no Brasil não são essencialmente progressivas. Apesar da estrutura de carreira no Brasil ser organizada de forma hierárquica, sendo o cargo de Vereador a base e o cargo de Presidente da República o topo, as escolhas de carreira que os políticos fazem não são óbvias ou sempre progressivamente ambiciosas (ROHDE, 1979 Apud Miguel, 2003), uma vez que de acordo com as circunstâncias os políticos podem optar por cargo mais baixo, pela certeza de uma vitória que lhe trará visibilidade ou por exemplo concorrer a um cargo em que será derrotado, mas que irá divulgar e dar visibilidade a seu nome como oposição.

Para o autor a ambição política não se constitui em uma subida direta em que os políticos disputam todas as eleições para os cargos subsequentes, sempre que estas forem possíveis, mas essa decisão envolve cálculos estratégicos e complexos que são específicos para cada indivíduo, e que levam em conta fatores familiares. Miguel (2003) apresenta alguns fatores que interferem na decisão como a pretensão de continuar na mesma cidade, principalmente para as mulheres (AVELAR, 2001 Apud MIGUEL, 2003); a relação entre expectativas e o que é realmente viável, tornando possível permanecer no mesmo cargo como a possibilidade mais benéfica; o caso da aversão ao risco em que a escolha deixa de ser para o cargo razoavelmente seguro e passa para o cargo inferior e bem mais seguro; motivações para essa decisão que vão além da busca de poder (MIGUEL, 2003: 117-118/ nota de rodapé).

O conceito de carreira “ideal” para Miguel (2003), é formado por uma mistura de cargos no executivo e no legislativo. O executivo por possuir cargos unitários proporciona bastante notoriedade, alcançar um desses cargos significa ganhar uma eleição pelo sistema majoritário o que proporciona alta visibilidade. “O Poder Legislativo, por outro lado, é o espaço por excelência da socialização da elite política, em seus diferentes níveis” (MIGUEL, 2003: 118). A combinação de experiências gera um equilíbrio entre os elementos importantes para a mesma, visto que uma carreira depende de popularidade entre os eleitores e reconhecimentos entre os outros políticos para assegurar apoio às candidaturas e nomeações para cargos não eletivos (MIGUEL, 2003:118).

As escolhas de carreira que os políticos fazem por meio deste cálculo inclui muitas variáveis e fatores, às vezes até externos à vida política, como no caso das mulheres que precisam conciliar a vida política a vida materna. Desse modo, conforme o apontamento do autor pode-se pôr em dúvida a afirmação de que apenas os parlamentares menos qualificados buscam a reeleição, uma vez que esta escolha pode não ser uma escolha e também pode estar baseada em uma série de fatores diferentes.

Para os parlamentares que buscam a reeleição, seu desempenho durante o mandato, entre outros aspectos é extremamente relevante, visto que conforme já foi mencionado existe uma alta taxa de entrada de novos atores na Câmara, os que têm sucesso na reeleição possivelmente tem uma atuação ativa e existem variáveis que podem explicar este sucesso principalmente no Brasil em que as candidaturas são personalistas.

Consoante com a literatura apresentada, existem vários aspectos abordados quando se trata de carreiras políticas e como mostrado no Brasil a dinâmica destas é um pouco diferente do que ocorre em outros países. Isso ocorreria principalmente pelo desenho institucional eleitoral e legislativo e também pelo sistema presidencialista que opera no país, o presidencialismo de coalizão, em que o presidente tem poderes de agenda e de legislar, que o torna preponderante no sistema político. A forma como o sistema político funciona tem reflexo em como os políticos desenvolvem suas carreiras e quais são suas ambições quando se trata de cargos no executivo ou no legislativo.

Se a hipótese de Samuels (2003) correspondesse à realidade, pode-se pensar que os políticos que visam a reeleição sempre e que permanecem na câmara por muito tempo, não conseguiram adquirir por meio de todos os anos de experiência de seus vários mandatos nenhum conhecimento ou profissionalismo na política, mas sim se acomodaram a este cargo e apenas o ocupam para benefícios particulares que o mesmo proporciona. Todo este contexto também levaria a pensar, apesar da Câmara dos Deputados possuir uma alta taxa de renovação, que se carreiras políticas longas em um mesmo cargo estão associadas a “políticos ruins” porque não existe uma limitação da quantidade de mandatos para o poder legislativo da mesma maneira que existe para o poder executivo, o que ajudaria a evitar a estagnação no cargo e também a renovação do corpo político, para que esses políticos menos qualificados não retornassem, desse modo a renovação dentro da Câmara dos Deputados seria desejada e urgente.

A explicação de Samuels sobre a estrutura de carreira no Brasil pressupõe que os políticos menos eficientes são os que permanecem no mesmo cargo, o que tem uma séria implicação para a formulação das políticas públicas do país (LEONE, PEREIRA e RENNÓ,

2003:46). Para verificar a premissa de Samuels (2003), de que a busca pela reeleição está vinculada a um baixo desempenho é que se analisou a atuação de deputados que escolheram permanecer na Casa por uma longa carreira. A análise da atuação desses deputados teve como objetivo além de investigar a hipótese de Samuels (2003), também entender o que uma longa carreira voltada apenas para o legislativo proporciona a esses deputados com relação à profissionalização e especialização na política.

Os deputados analisados por mais que considerados fracos por Samuels (2000) têm uma longa carreira na Câmara dos Deputados. Os deputados com menos mandatos dos que foram analisados atuaram por seis legislaturas consecutivas. Obtiveram grande sucesso eleitoral por muitos anos de vida política, o que se leva a pensar se não têm um desempenho de qualidade como conseguiram se reeleger tantas vezes. Desse modo, torna-se necessário entender como se dá a reeleição e quais fatores a influenciam.

Reeleição

No Brasil políticos ocupantes de cargos no legislativo têm direito a tentar se reeleger e não existe um limite para o número de mandatos. O político pode passar praticamente uma vida inteira sendo deputado. Como já foi mencionado o sistema eleitoral torna as candidaturas bastante personalistas, principalmente por permitir que candidatos de um mesmo partido venham a competir entre si. Desse modo, existem fatores que influenciam o sucesso eleitoral na busca pela reeleição, estes são mais voltados para as localidades dos deputados do que a políticas de abrangência nacional.

Pereira e Rennó (2007) pesquisaram o que determina o sucesso eleitoral nas reeleições para a Câmara dos Deputados. Os autores afirmam que nas últimas quinze eleições investigadas a maioria dos deputados tentou a reeleição e dentre estes em média 67% obtiveram sucesso eleitoral, logo a escolha pela ambição estática, tem dado retornos positivos para grande parte dos parlamentares que optaram por este caminho.

De acordo com Pereira e Rennó (2007), dado o formato do sistema eleitoral no Brasil, por suas características personalistas, faz com que os eleitores deem mais atenção para as políticas locais que seus deputados conseguem realizar, não se preocupando com as políticas públicas voltadas para o âmbito nacional. Desse modo, a atuação de um deputado na Câmara é em grande medida voltada para a busca de benefícios, através de emendas orçamentárias, visando principalmente o sucesso eleitoral posterior. Assim, conseguir aprovar políticas locais têm muito mais impacto na busca pela reeleição, do que os posicionamentos tomados no processo legislativo dentro da Câmara dos Deputados. Como as demandas locais oferecem

mais retornos eleitorais, prevalecendo na arena eleitoral e também o comportamento dos deputados segue a mesma lógica dentro da Câmara, visto que os líderes dos partidos e o executivo tem o poder sobre distribuição dos benefícios (PEREIRA e RENNÓ, 2007: 667)

Os autores afirmam que diferentes desenhos institucionais geram incentivos diversos, alguns promovem mais a profissionalização para a política e outros fomentam mais a dedicação às suas bases eleitorais, visto que reduzem bastante o poder do parlamentar em influenciar na produção legislativa.

Pereira e Rennó (2007) destacam que a profissionalização na política é uma pré-condição para a qualidade da representação política e para uma legislatura independente. “Uma legislatura profissionalizada fornece incentivos à institucionalização, à estabilidade das regras de decisão, à especialização e melhor acesso e circulação de informação, bem como independência do legislativo vis a vis o executivo” (PEREIRA e RENNÓ, 2007: 669). Outro ponto levantado pelos autores é que políticos fortuitos, exercendo apenas um mandato legislativo, seriam muito mais propensos à corrupção, portanto estruturas institucionais que promovam a profissionalização política e a busca pela reeleição podem de certa forma combater a corrupção. Ao priorizar uma longa carreira, ao visar a reeleição, isso impulsionaria um maior comprometimento com o processo legislativo, além de incentivar o parlamentar a se especializar e se aperfeiçoar em suas funções (PEREIRA e RENNÓ, 2007: 669).

Um ponto que influencia o estudo é que no Brasil as eleições são proporcionais com lista aberta e também há uma preponderância do executivo na arena legislativa. Entre as eleições pesquisadas pelos autores, de 1998 e a de 2002, há uma distinção importante. Em 1998 o presidente concorria à reeleição, assim o poder de proporcionar benefícios e políticas locais que possuía fazia com que a proximidade deste com o deputado fosse decisivo para a reeleição do último. Já em 2002 não havia um candidato a reeleição na presidência, o que diminuiria os efeitos do executivo nas eleições legislativas. Tornando a reeleição no executivo uma variável central para o sucesso eleitoral no legislativo (PEREIRA e RENNÓ, 2007:664-665).

Como a lei orçamentária no Brasil é de iniciativa do Executivo e o orçamento é autorizativo e não impositivo, mesmo que os parlamentares aprovem suas emendas, individualmente ou coletivamente, o executivo tem uma discricionariedade para implementar as políticas públicas delas derivadas de acordo com a disponibilidade de recursos. Dessa forma há evidências de que o executivo utiliza as emendas para punir ou recompensar os parlamentares de acordo com seus posicionamentos. Logo apoiar o presidente na Câmara dos deputados significar conseguir que as emendas de sua base eleitoral sejam implementadas, sendo uma importante ferramenta para o sucesso eleitoral (PEREIRA e RENNÓ, 2007: 671).

Na eleição de 1998 a proximidade com o executivo teve efeito sobre a reeleição dos candidatos. Segundos os autores, o impacto da proximidade do presidente com o deputado é condicionado pelas características da eleição, que varia, se o candidato concorre à reeleição e se tem apoio popular e ainda quando essas duas características ocorrem o impacto da relação entre presidente e deputado é mais importante e quando o presidente não participa da eleição essa variável é atenuada. Desse modo, o poder do executivo de influenciar as eleições legislativas depende de haver ou não a reeleição do presidente (popular e envolvidos no processo eleitoral), logo esse poder é variável (PEREIRA e RENNÓ, 2007: 680-682).

Pereira e Rennó (2007), demonstram que pelo desenho institucional do sistema eleitoral, as emendas orçamentárias que os parlamentares fazem para suas localidades têm grande impacto em seu sucesso na busca pela reeleição, visto que os eleitores recompensam em sua maioria os parlamentares que promovem políticas locais mais do que os que visam políticas de âmbito nacional, até mesmo por uma percepção mais acessível das políticas locais. Desse modo, o político que busca uma carreira longa ou especializada, seja especializada em relação a sua base eleitoral ou especializado em algum tema específico, precisa ter boas articulações dentro da casa e conforme os autores a proximidade com o governo também pode colaborar para o êxito na reeleição.

Aqui foram mostrados alguns pontos que têm influência para o êxito na conquista da reeleição. Mas uma vez também foi demonstrado o quanto o sistema eleitoral brasileiro molda a política do país, visto que o personalismo volta o empenho dos deputados federais para suas regiões de origem. Além de trazer um novo elemento para a análise e que também têm grande impacto na carreira dos deputados que é o sistema presidencialista, particularmente o brasileiro em que o executivo possui tanto poder que participa ativamente da função de legislar seja diretamente, como medidas provisórias, ou indiretamente, quando utiliza seu poder de agenda.

Dificuldades no trabalho legislativo

Um aspecto de extrema importância sobre ao sistema político brasileiro e que além dos pontos apresentados anteriormente, sobre a dinâmica partidária e eleitoral em que se desenvolvem as carreiras políticas, também influencia a forma como os deputados desenvolvem suas carreiras, é o tipo de presidencialismo vigente no Brasil, chamado de presidencialismo de coalizão.

Neste tipo de presidencialismo o chefe do executivo possui muitos poderes de legislar, fato que em grande medida dificulta para que os deputados se empenhem na produção de leis. Pereira e Mueller (2000) descrevem o poder de legislar do Executivo, dando destaque a

capacidade de impor, por meio de mecanismos institucionais, seus interesses em relação ao que está sendo discutido no Congresso, deixando bem visível o fato do executivo ter meios suficientes para controlar as comissões da Câmara dos deputados.

Para caracterizar os poderes do Presidente, os autores usaram as categorias criadas por Mainwaring e Shugart (1997), que são três: poderes proativos, reativos e de moldar a agenda; como exemplo de poder proativo tem-se a Medida provisória, que além de permitir que o Presidente altere o status quo, também lhe dá poder de alterar a agenda do legislativo; como poder reativo temos o veto total ou parcial, que possibilita que o presidente mantenha o status quo. E o poder de moldar a agenda se dá pelo fato do executivo ter prerrogativa para iniciar certos tipos de proposição e também os pedidos de urgência possibilitam que o executivo interfira na tramitação de uma proposição (PEREIRA, MUELLER, 2000:45-46). A combinação de todos esses instrumentos permite que o Executivo tenha uma preponderância sobre o Congresso (PEREIRA, MUELLER, 2000:45-46).

Santos (2003) argumenta que a concentração de poder nas mãos do executivo deriva da transição para a democracia que ocorreu dentro de limites definidos de acordo com o regime autoritário anterior, assim a transição para a democracia não mudou a forma como as políticas públicas são desenvolvidas. O motivo para isso foi que transição foi negociada, desse modo se opta por menos custos da mudança, assim se mantém a mesma forma do processo decisório. Para o autor essa estrutura institucional não foi uma escolha consciente, mas sim uma herança da antiga forma institucional (SANTOS, 2003:21-22).

Em uma outra perspectiva, de Figueiredo e Limongi (2007), a relação entre executivo e legislativo se daria por meio de incentivos à cooperação, visto que em um governo de coalizão majoritária em que existem instituições que dão ao presidente e aos líderes dos partidos poderes de agenda, essa combinação facilitaria a coordenação da coalizão e a cooperação com o Executivo, assim todos esses poderes seriam justificados em nome da governabilidade. Os autores afirmam que a centralização decisória, tem dois efeitos, o primeiro efeito é o de contribuir para a execução da agenda do executivo e para sua "dominância legislativa". O segundo efeito seria o de reduzir a influência do congresso na produção legislativa que estaria restrita a algumas áreas de políticas públicas. Esse segundo efeito, não é algo negativo e não caracteriza o legislativo brasileiro como fraco, mas ao contrário, sugere que existe uma espécie de "delegação condicional de poder ao presidente pelo legislativo" (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007:149-150).

Porém, o fato de o executivo possuir muitas prerrogativas, não inibe a ação do parlamentar, uma vez que segundo Santos (SANTOS, 1997 Apud SILVA e ARAÚJO, 2013:

292), são as preferências as responsáveis pela paralisia decisória, essas prerrogativas apenas retiram o poder de participação na formação da agenda política. A atuação na aprovação de um projeto de lei pode proporcionar projeção em sua carreira, seja em relação aos eleitores ou à bancada/frente parlamentar (SILVA e ARAÚJO, 2013: 292-293).

Desse modo, com toda a predominância do poder executivo sobre o trabalho legislativo, os deputados além de não serem incentivados a concentrarem sua atuação no trabalho legislativo interno, também proporciona muitas dificuldades aos parlamentares que se dispõem a se empenharem na produção legislativa típica.

Porém, isso não significa que dadas as dificuldades, e com o todo o contexto do sistema partidário e eleitoral, o investimento no processo legislativo interno na Câmara não possa resultar em benefícios a carreira política. Existem várias formas de atuação no trabalho legislativo interno que vão além da apresentação de projetos de lei, dentre elas ser um *agenda holder*, que é uma explicação para a forma de atuação do deputado dentro do processo legislativo, indo além das prerrogativas básicas que os parlamentares possuem.

Agenda holders: uma possível forma de atuação.

O *agenda holder* é um ator político que possui uma posição de destaque, tanto de reconhecimento entre os outros deputados como também dentre a sociedade. Araújo e Silva (2013) denominam titulares da agenda (*agenda holders*), os parlamentares que assumem uma posição central em uma determinada agenda e se tornam referência para os grupos organizados, sendo o responsável por uma matéria em tramitação, aquele que possui articulações políticas, seja com o executivo, empresariado, sociedade civil, quando se trata de algumas matérias determinadas e em que sua atuação tenha impacto no que é aprovado.

Esse ator político não é necessariamente o relator da matéria, ele vai atuar como um conciliador, entre o eleitorado e os grupos interessados, contribuindo de forma importante para a tomada de decisão (SILVA e ARAÚJO, 2013: 286). O titular da agenda é aquele que centraliza as negociações, sendo o relator ou não da matéria, podendo esses atores assumirem outros papéis como por exemplo na coordenação dos grupos de trabalho, ser o autor da matéria, serem os deputados especializados na temática ou que agem como negociadores (SILVA e ARAÚJO, 2013: 292-293). Esse ator político não é apenas especializado na temática tratada e supre informacionalmente, mas é aquele que consegue avocar as discussões e articulações (SILVA e ARAÚJO, 2012: 23).

Uma característica importante, observada pelos autores, é que o titular da agenda não é um mero mediador das discussões, não existe uma neutralidade, ele defende suas próprias opiniões e os interesses de seu partido. O titular da agenda pode atuar de diversas formas seja

acompanhando ativamente a tramitação de seu projeto de lei, participando das discussões e trabalhando conjuntamente com os relatores (SILVA e ARAÚJO, 2012: 286).

Ser o titular da agenda, possibilita um importante ganho de capital político que pode alavancar carreiras, por mais que a produção legislativa não seja usualmente vista como uma escolha de sucesso para este fim (SILVA e ARAÚJO, 2012: 306). Os autores apresentam alguns elementos que contribuem para que o político se estabeleça como um titular da agenda que são: sua biografia, sua especialização em alguma temática; o tempo no congresso (*seniority*) e aspectos individuais como sua capacidade de negociação. Estes elementos não funcionam isoladamente, mas de forma associada (SILVA e ARAÚJO, 2012: 304 - 306).

Ter uma longa carreira é um dos elementos para se tornar um titular da agenda, de acordo com os autores chegar a esse patamar demanda capital político anterior para a construção de relações políticas no Congresso que são alcançadas tanto por sua especialidade temática como por suas habilidades pessoais de negociação, desse modo um parlamentar novato muito raramente conseguirá possuir essas condições (SILVA e ARAÚJO, 2012: 306). Pelo que foi dito, pode-se afirmar que ser um titular da agenda é uma posição que pode ser proporcionada por longa carreira, claro que sendo está apenas um dos fatores que contribuem. Mesmo sendo uma posição importante e de bastante visibilidade, Silva e Araújo (2012) afirmam que a escolha por se tornar um titular da agenda, investindo nessa qualificação, não necessariamente precisa afastar outros modos de consolidação da carreira política, uma vez que são articulações diferentes, como outros requisitos, mas que não se excluem (SILVA e ARAÚJO, 2012: 308).

Silva e Araújo (2013), afirmam que investir na função legiferante é um investimento que o deputado faz em seu próprio capital político que pode vir a trazer retornos eleitorais e não somente isso, uma boa atuação no processo legislativo em uma temática específica pode proporcionar visibilidade e destaque entre os outros parlamentares e em seu partido ao ser visto como o “especialista” da área, assim como pode chamar a atenção do poder executivo o que pode possibilitar acesso a recursos. Desse modo, os autores demonstram que participar ativamente do processo legislativo, se especializar, ser um *agenda holder* também é um caminho muito relevante para a construção de uma carreira política.

Silva e Araújo (2013), apresentam alguns caminhos metodológicos para a identificação de um *Agenda holders*. São eles a identificação do fenômeno da apropriação da agenda do legislativo pelo executivo e a participação do deputado neste processo; o processo legislativo dentro das comissões especiais na Câmara e a atuação dos relatores na tramitação das medidas provisórias.

De acordo com Silva e Araújo (2013), a apropriação pode acontecer de algumas formas e em graus diferentes, o que é apropriado pelo executivo pode ser desde alguma matéria que estava em voga na Câmara dos deputados até a cópia de um texto literal. Os autores afirmam que este processo de apropriação pode ser benéfico para o parlamentar, desde que o mesmo participe da tramitação da matéria, proporcionando uma aproximação com o executivo e também pode impulsionar sua carreira. O fato do deputado participar da tramitação do novo projeto apresentado pelo executivo, demonstra que este já ocupa uma posição de destaque seja por sua especialização no assunto tratado, seja pela sua rede de relacionamentos que o coloca em uma posição privilegiada de articulação e negociação entre o governo e os deputados ou entre os grupos de interesse, logo a apropriação é um caminho de pesquisa que pode evidenciar um *agenda holder*, como demonstrado por (SILVA e ARAÚJO (2013).

As comissões especiais, segundo Silva e Araújo (2013), por sua centralização de poder, visto que são compostas por um presidente e por um relator e as respectivas indicações para esses cargos são controladas fortemente pelos líderes partidário, são um recurso que o executivo tem utilizado em grande medida principalmente pela rapidez e a possibilidade de evitar grandes mudanças em seu texto inicial. Pela dinâmica diferenciada, as comissões especiais são um ambiente propício para os *agenda holders* que como relator vai se pronunciar sobre o mérito e a admissibilidade, o que pode trazer muitos ganhos políticos, uma vez que concentrará a articulação e a negociação sobre a matéria com os diferentes grupos (SILVA e ARAÚJO, 2013: 28).

A tramitação das medidas provisórias também são processos bem concentrados, principalmente pelo tempo de tramitação, desse modo os relatores são os responsáveis por dirigir este processo, tendo que conciliar os interesses do governo e do Congresso, logo a seleção deste parlamentar é de grande importância e o escolhido para tal posto tem que ser um bom articulador e negociador (SILVA e ARAÚJO, 2013: 29).

Os caminhos para a pesquisa sobre os *Agenda holders* dados por Silva e Araújo (2013), por meio das comissões especiais e pelas medidas provisórias, demonstram que este ator político tem em grande medida o controle e a centralidade nos processos de tramitação e que sua atuação e identificação são mais evidenciados nestes casos. A tramitação das medidas provisórias, o processo legislativo dentro das comissões especiais são todos procedimentos em que um *agenda holder* tem oportunidade de atuar destacadamente e onde deseja-se que este atue por sua capacidade de articulação.

Portanto, o *Agenda Holder*, é uma das formas que se pode explicar a atuação de um deputado. Neste tipo de atuação o deputado pode desempenhar sua função de legislador de

forma ampla, e ainda conseguir visibilidade para sua carreira, uma vez que por meio do trabalho legislativo fica identificado como o ator político que domina certo campo temático, sendo reconhecido tanto pelos outros deputados como pelos grupos organizados da sociedade civil.

Visto que um dos elementos que compõe um *agenda Holder* é ter uma carreira longa, é possível que conjuntamente com a especialização algum dentre os deputados analisados possa ter a forma de seu desempenho explicada como a atuação de um *agenda holder*. Porém, este estudo não tem como foco principal tentar identificar a existência de *agenda holders* entre os deputados analisados, porém as variáveis que auxiliaram na análise da atuação dos deputados permitem que se faça esta verificação, principalmente se tratando das relatorias em comissões especiais, medidas provisórias e a procura por uma especialização.

Capítulo II - Como analisar a atuação do deputado: variáveis.

Este trabalho tem como objetivo analisar a atuação dos deputados federais que permaneceram na Câmara durante toda a sua carreira política. Para Samuels (2000), como já apresentado esses deputados teriam “escolhido” a reeleição por ser esta sua única opção, visto que tiveram uma baixa atuação como representante em seu mandato anterior, se o desempenho desses deputados tivesse sido alto, para o autor eles optariam por um cargo mais alto, provavelmente no executivo.

Dado o contexto eleitoral no Brasil em que há uma relação bastante personalista entre eleitor e político, a forma usual que os deputados utilizam para alcançar a reeleição é fazer *pork barrel*, ou seja, os recursos obtidos através de emendas orçamentárias para o estado de origem do deputado. Partindo do que Samuels (2000) afirma deputados com baixo desempenho não deveriam conseguir recursos para suas regiões ou qualquer outra coisa. Porém, um estudo realizado por Leone, Pereira e Rennó (2003) comparando deputados que escolheram concorrer a outros cargos com os que decidiram pela reeleição, os autores afirmam que não existem muitas diferenças entre esses deputados, os que optam por permanecer assim como os que decidem por outros cargos, têm sucesso na busca por emendas orçamentárias. Os autores afirmam ainda que deputados que conseguem uma posição importante na Câmara dificilmente optam por deixar a casa.

Desse modo, neste trabalho não se analisará o sucesso dos deputados em conseguir realizar suas emendas orçamentárias, mas o desempenho do parlamentar em sua função de representante no processo legislativo. Porém, essa análise não é simples e ainda muito subjetiva. Em seu artigo, Samuels (2000) não explica o que seria uma baixa atuação e muito menos uma atuação de qualidade, apenas presume que os que visam cargos mais altos tiveram um desempenho melhor.

A seleção dos deputados seguiu o critério de ter seis mandatos consecutivos no mínimo, sem ter tirado nenhuma licença para assumir cargo no executivo federal ou municipal. A análise da carreira de cada deputado foi realizada até a 54ª legislatura (2011-2014), que é a mais recente e que já foi finalizada.

Para analisar a atuação dos deputados optou-se por algumas variáveis que são: a produção e aprovação de leis, ocupação de cargos da estrutura organizacional da Câmara dos

Deputados, como os cargos da mesa diretora e a liderança do partido; cargos e relatorias em Comissões permanentes e especiais, e ainda a relatoria de Medidas Provisórias.

Com estas variáveis se pretendeu obter um panorama da atuação dos deputados dentro da Câmara em sua função legislativa e obter indícios do tipo de desempenho de cada um dos deputados que permaneceu na casa e que possui uma ambição estática têm. Todas as variáveis escolhidas estão relacionadas ao trabalho legislativo dentro da Câmara.

O objetivo é identificar a principal forma de atuação do deputado no processo legislativo, com a análise das variáveis, e assim verificar se o deputado possui um baixo desempenho, como afirmou Samuels (2000), já que permaneceu como deputado por uma longa carreira. Com as variáveis se pretende obter um panorama do desempenho, entendendo onde o mesmo concentra sua energia no trabalho legislativo. Para isso buscou-se verificar se o deputado possui algum nível de especialização por meio da conexão temática entre as comissões que participa e nas quais assume o maior número de relatorias com as comissões especiais das quais participou ou foi relator e com possíveis relatorias de medidas provisórias, todas essas com alguma coerência temática.

A partir da identificação da especialização, escolheu-se por tentar identificar dentre os deputados se algum deles possuía indícios de ser um *Agenda Holder*, ainda que este não seja o foco principal da análise da atuação dos deputados. Cabe agora explicar como cada uma dessas variáveis podem contribuir para a análise.

Produção e aprovação de leis

A iniciativa de propor leis é a função mais literal de um deputado, uma prerrogativa importante e para a qual foi eleito, além é claro das outras funções que compõe o legislativo, como a fiscalizatória. Conforme o Regimento interno da Câmara dos Deputados, uma das formas em que a função legislativa se manifesta é por meio de projetos de lei, podendo ser de lei ordinária ou complementar, e também através de projeto de decreto legislativo, de resolução e de proposta de emenda à constituição, cada qual com suas especificidades, sendo que a iniciativa dos projetos pelos deputados pode ser individual ou coletiva. Segundo Silva e Araújo (2012) ter um papel ativo na produção de leis pode ter reflexo na construção e consolidação de carreiras políticas, mesmo não sendo essa uma estratégia usual quando se trata de sobrevivência eleitoral.

A atuação dos deputados, como autores de projetos de lei e também no processo de aprovação, dentro de um contexto em que o poder executivo é maior legislador, demonstra ainda mais o empenho e a importância que o mesmo dá a seu cargo, visto que como já foi dito,

o trabalho legislativo não é a escolha comum quando se pensa em uma atuação que traga retornos eleitorais para a carreira do deputado, desse modo o interesse na aprovação de projetos de lei pode significar um comprometimento com a função legiferante. Além disso, com toda a predominância do executivo na arena legislativa, o sucesso na aprovação de uma proposição, pode demonstrar que este deputado possui capital político e poder de articulação em meio as dificuldades.

Dado esse contexto, não se contabilizou apenas os projetos de lei que vieram a se tornar norma jurídica, mas também aqueles projetos que o deputado conseguiu aprovar na Câmara e que foi enviado ao Senado. Entende-se o fato de que pelas dificuldades de se aprovar uma proposição legislativa deve-se considerar que o deputado tenha despendido bastante energia para aprová-lo na Câmara. Desse modo, cabe contabilizá-los também. Todo o trabalho que o deputado tem tentando aprovar proposições legislativas é muito significativo para sua atuação, um deputado ativo que apresente projetos de lei e que se empenhe no processo de aprovação do mesmo, não pode ser considerado um deputado com uma atuação de baixa qualidade, desse modo essa variável mostra o comportamento do deputado em sua prerrogativa mais básica.

Ocupação de cargos da estrutura organizacional da Câmara dos Deputados

No contexto político da Câmara dos deputados ocupar cargos da estrutura interna da casa também pode ser muito importante, visto que alguns deles têm bastante poder. Os cargos aqui analisados são os da Mesa diretora da Câmara: composta pela Presidência com um presidente e dois vice-presidentes e Secretaria com quatro secretários e o mesmo número de suplentes. A mesa diretora da Câmara dos Deputados tem a função de dirigir os serviços durante as sessões legislativas. Além desses, outro cargo que também possui grande importância, é o de líder partidário, que se tratando de uma bancada grande pode ter bastante influência no processo legislativo.

O cargo de presidente, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, possui muitas atribuições, sua função mais geral é supervisionar e dar seguimento aos trabalhos do colegiado. Dentre todas as prerrogativas cabe destacar algumas como organizar a agenda das proposições a serem apreciadas com a participação do colégio de líderes, suspender ou levantar a sessão, nomear comissão especial, também com a manifestação do colégio de líderes; distribuir as matérias às comissões permanentes e muitas outras. É um cargo de grande poder e importância e cabe destacar que as prerrogativas de agenda do presidente estão vinculadas a manifestação do colégio de líderes, o que demonstra o quanto este cargo é estratégico.

A centralização do poder decisório no caso da Câmara dos deputados, no contexto do presidencialismo de coalizão, está em grande medida nas mãos dos líderes partidários e também do Poder executivo. De acordo com Henrique e Ferreira (2014) a liderança na Câmara dos deputados é uma posição crucial, está previsto no regimento da casa que os deputados devem se agrupar em representações partidárias ou bloco parlamentares, escolhendo um líder para tal, sendo um líder para cada um centésimo da composição da Câmara. De acordo com Regimento Interno da Câmara dos Deputados os líderes partidários possuem diversas atribuições, dentre elas estão algumas que tem bastante relevância nos trabalhos dentro da Casa.

São os líderes partidários que indicam os deputados para as vagas nas comissões e assim também podem substituí-los a qualquer tempo; podem participar da reunião de qualquer comissão, sem direito a voto, mas podem encaminhar a votação ou requerer a verificação desta; podem usar a palavra ou delegar a vice-líder em qualquer tempo da sessão legislativa para debater assunto de relevância nacional. Ademais, o posto de líder partidário, não limite temporal, como por exemplo o de Presidente que tem o mandato de dois anos, os líderes permanecem enquanto for da vontade de seu partido ou bancada.

Além das prerrogativas regimentais do cargo de líder, este cargo também pode proporcionar uma proximidade com o executivo, visto que de acordo com Figueiredo e Limongi (2007) existem regras que dão ao poder executivo junto com os líderes poderes de agenda e isto seria positivo e muito importante, uma vez que facilitaria a coordenação da coalizão, principalmente por diminuir bastante a influência do parlamentar individual, sendo de grande importância para a governabilidade dentro sistema presidencialista brasileiro.

Figueiredo e Limongi (2007) apontam que os líderes partidários são fundamentais para o funcionamento da agenda legislativa do Executivo, que depende dessa cooperação. Como este cargo da estrutura interna da Câmara tem grande poder na arena legislativa, pode-se afirmar que os parlamentares que têm uma carreira longa seriam boas escolhas para este cargo por sua experiência adquirida por meio de vários mandatos dentro da Câmara, uma vez que o cargo exige uma capacidade para articulação política tanto para chegar a ocupá-lo como para mantê-lo.

Desse modo, uma das formas de avaliar o desempenho dos deputados foi através da ocupação dos desses cargos, visto que pode-se afirmar que um parlamentar ativo teria interesse nos mesmos, ainda que levando em consideração que os parlamentares que não alcançaram tal posição não são mal sucedidos, pois é importante destacar que conquistar esses cargos demanda bastante capital político.

Entender a estrutura interna dos cargos da Câmara e seu funcionamento se faz bastante relevante quando se quer analisar a atuação dos deputados, visto que estes cargos têm grande influência em como se dá o processo legislativo. A análise que se realizou pretendeu ser mais ampla e contemplar a atuação do deputado em sua função de legislar em suas diversas possibilidades, ultrapassando a apresentação de projetos de lei, uma vez que essa é prerrogativa mais básica.

Todo o poder de agenda que os cargos apresentados possuem, também é uma forma de legislar em outras frentes, pois moldam o trabalho legislativo. Por exemplo, o presidente é quem pauta os projetos de lei e outros tipos de proposição para análise dos parlamentares, seja nas comissões ou mesmo no plenário, isso também é legislar, entendido aqui como ter influência no processo legislativo.

Cargos e relatorias em Comissões permanentes e especiais

Segundo Rocha e Barbosa (2008), a organização do trabalho legislativo em comissões buscou dar mais funcionalidade e dinamismo ao processo legislativo e essa nova forma de atuação também se originou por causa do aumento das responsabilidades do Estado e da complexidade social. A organização do trabalho legislativo em comissões que são unidades menores, solucionam problemas de coordenação da tomada de decisão que baseada apenas no processo de votação seria frágil e imprecisa, visto que um debate exaustivo sobre as possibilidades em jogo faria com que os atores políticos pudessem encontrar posições mais favoráveis para suas preferências individuais (Arrow, 1963 Apud ROCHA e BARBOSA, 2008).

A estruturação do processo legislativo em comissões, como espaços menores que o plenário, permite uma maior e melhor interação entre seus membros, que podem tomar as decisões não apenas através do voto, mas da negociação e da deliberação, além de reduzir a distância entre a política pensada e seu resultado prático; as comissões também são uma arena mais propícia para que minorias políticas possam influenciar mais o processo legislativo (ROCHA e BARBOSA, 2008: 93-94).

Como apontado pelo autor as comissões são de grande importância para o trabalho legislativo, principalmente no âmbito da organização e da celeridade, visto que se todos os assuntos fossem tratados em plenário da mesma forma que o é na comissão o legislativo seria bastante lento em trazer resultados para a sociedade. A função das comissões é classificada teoricamente em três linhas teóricas. Segundo Muller (2011), a literatura neoinstitucionalista

sobre as comissões legislativas possuem três vertentes interpretativas: distributivista, informacional e partidária.

A distributivista, é denominada desta forma porque parte da auto seleção dos parlamentares, desse modo são estes que escolhem autonomamente em qual comissão desejam trabalhar visando objetivos eleitorais, e assim segundo (LIMONGI, 1994 Apud MULLER, 2011: 123) para realizar esse objetivo os deputados preferem as comissões que tratam da alocação de recursos. Dentro dessa linha, as comissões, são espaços que proporcionam aos parlamentares ganhos de trocas, que funcionariam como um “mercado de votos”, visto que as preferências dos deputados não são iguais, estes fazem concessões entre si de acordo com os interesses de sua base eleitoral (ROCHA e BARBOSA, 2008: 94).

A linha informacional, está vinculada a especialização das comissões. Por esta linha, os deputados atuando em uma comissão por um período longo se tornariam especializados na temática tratada pela comissão. Um desdobramento desta especialização é que os partidos não teriam tanta liberdade para trocar os deputados especializados em certas comissões, assim funcionando a regra da *Seniority*, tratando-se das comissões norte-americanas (KREHBIEL, 1991 Apud MULLER, 2011).

A partidária, como o nome já diz é centrada no partido político, sendo este o responsável pelo controle e pela escolha das posições nas comissões. Além disso, esta linha aponta a comissão como um espaço em que os interesses partidários são defendidos e os atores centrais nesse processo são as lideranças partidárias (MULLER, 2011: 123).

Os modelos brevemente apresentados aqui não são excludentes. No caso específico do Brasil, não é possível encaixá-lo em apenas um dos modelos do sistema de comissões, visto que as regras internas da Câmara dos deputados incentivariam o comportamento conforme as três linhas (ROCHA e BARBOSA, 2008: 96). O sistema eleitoral personalista daria margem para o modelo distributivista, e como os líderes partidários possuem algumas prerrogativas importantes, como por exemplo designar e trocar os membros das comissões, caberia também a linha partidária e no caso da linha informacional, seu incentivo seria a limitação do número de comissões que um parlamentar pode participar, o que geraria alguma especialização, ganho informacional (ROCHA e BARBOSA, 2008: 101).

Os cargos de destaque na comissão, são o de Presidente e de Relator. O cargo de presidente de comissão possui algumas prerrogativas, como o poder de agenda no âmbito da comissão que presidir e ainda é responsável pela designação dos relatores nas proposições legislativas e é claro é quem organiza os trabalhos cotidianos na comissão. Ser presidente de uma comissão permanente pode dar grande visibilidade ao deputado, principalmente se forem

comissões centrais, como por exemplo, a Comissão de finanças e tributação ou de Desenvolvimento econômico, indústria, comércio e serviços, entre outras. Porém, é necessário ressaltar que o benefício de presidir comissões como estas também depende do esforço individual do deputado, tanto para chegar a ocupar o posto como para conseguir visibilidade positiva por meio desta.

Presidir uma comissão especial também pode trazer benefícios para a carreira, por meio da visibilidade proporcionada por esta. De acordo com o Art. 59 do Regimento interno da Câmara dos deputados, as comissões especiais podem ser formadas para dar parecer sobre proposta de emenda à constituição, projeto de código e nos casos em a matéria tratada é da competência de mais que três comissões. Neste último caso especificamente é possível visualizar uma situação em que o posto de presidente pode trazer muitos benefícios para seu ocupante, principalmente quando se tratar de temas polêmicos que são importantes para a sociedade, mas que causam constrangimento para a classe política, uma vez que o presidente ganha a visibilidade da proposta sem ônus de ter que se posicionar efetivamente sobre uma temática diante dos outros parlamentares.

O outro cargo importante dentro das comissões parlamentares é o de relator, que tem a função de analisar o projeto de lei para o qual é designado. O relator é escolhido pelo presidente e não existe um limite para as vezes em que um mesmo deputado o seja, este possui metade do tempo que a comissão têm para dar seu voto, dependendo do tipo de regime em que tramita a matéria e também liberdade completa para elaborar seu parecer podendo inclusive mudar a proposta original; se o relatório for aceito torna-se o parecer da comissão e vai para plenário, se não for acatado na comissão é designado um novo relator para fazer o relatório e se novamente não for aceito um terceiro relator fará o parecer de acordo com os termos da comissão (SANTOS e ALMEIDA, 2005: 699-700).

Analisando o papel do relator partindo da linha teórica informacional, Santos e Almeida (2005) afirmam que o poder de um relator não tem origem em suas prerrogativas formais, visto que a comissão pode rejeitar o parecer deste e aprovar uma alternativa contrária. Para os autores o relator é um “ator-chave” pelo seu poder de controle informacional, ele é o ator que reúne e difunde as informações sobre a política analisada e principalmente sobre os desdobramentos desta, é nesse fator que reside o poder do relator em influenciar a comissão (SANTOS e ALMEIDA, 2005: 694).

O poder informacional do relator, conforme Santos e Almeida (2005), está embasado no fato de que os legisladores trabalham na incerteza, não sabendo as consequências da política sobre a qual têm que decidir, desse modo o relator é o ator que vai pesquisar e divulgar essas

questões, é por esse meio que o relator pode influenciar a comissão, visto que não possui poderes importantes, como por exemplo de agenda. É aqui também que reside o atrativo desta função, o controle informacional daquilo que será passado para os demais membros da comissão, porém os autores ressaltam que essa prerrogativa não garante em si que as informações passadas serão de qualidade isso irá variar de acordo com o posicionamento do relator sobre a matéria conjuntamente com seu esforço (SANTOS e ALMEIDA, 2005:703-704).

Como o objetivo deste trabalho é analisar a atuação dos deputados especificamente na Câmara e ainda em sua função legiferante, a ocupação desses cargos demonstra um interesse em atuar em sua função e pode-se concluir que um deputado ativo nas comissões não pode ser um deputado identificado como tendo uma baixa atuação, ainda que o retorno eleitoral da atuação interna na Câmara não seja garantido e nem o usual quando o objetivo é diretamente a reeleição.

Capítulo 3 - Estudo de caso: deputados que permaneceram na Câmara dos Deputados

Este estudo pretendeu analisar o desempenho de deputados que permaneceram na Câmara dos deputados por uma longa carreira, e desse modo demonstrando possuir uma ambição estática. Os deputados da amostra a qual se fez este estudo foram escolhidos segundo os seguintes critérios, primeiro possuir uma carreira na casa por no mínimo seis mandatos consecutivos, não ter tirado nenhuma licença para assumir cargo em outro poder e esfera, como por exemplo o cargo de Ministro de Estado ou de Secretário Estadual. Seguindo estes critérios chegou-se a lista com oito deputados de diferentes Estado e partidos, que são:

Quadro 1 - Deputados e números de mandatos legislativos consecutivos.

Deputado / Partido	Mandatos
Inocêncio Oliveira PR-RN	10
Simão Sessim PR-RJ	9
Lael Varella DEM-MG	7
Jair Bolsonaro PSC-RJ	6
Átila Lins PSD-AM	6
Paes Landim PTB-PI	6
Nelson Markezelli PTB-SP	6
José Linhares PP-CE	6

Fonte: elaborado pela autora.

A análise pretendida é sobre o desempenho dos deputados, feita por meio das variáveis: produção e aprovação de leis; ocupação de cargos da estrutura organizacional da Câmara dos Deputados: mesa diretora e mesa das comissões; cargos em comissões permanentes e especiais: presidência e relatoria. Visto que, a lista de deputados, que foi gerada segundo os critérios adotados, foi de oito deputados optou-se por realizar um estudo de caso, analisando cada deputado individualmente, para assim chegar a alguma conclusão sobre o tipo de atuação que este deputado tem no trabalho interno a Câmara dos deputados.

Desse modo, a análise foi feita individualmente para cada deputado e sobre cada aspecto de sua carreira através das variáveis, identificando a principal forma de atuação do deputado no trabalho interno na câmara dos deputados.

Inocência Oliveira¹

O deputado Inocência Oliveira nasceu em 1938 e é natural de Serra Talhada, Pernambuco. É formado em medicina pela Universidade Federal de Pernambuco, além de ser pecuarista. Foi eleito deputado federal, a primeira vez, em 1975 e seu último mandato terminou em 2014, contabilizando um total de dez legislaturas atuando por quarenta anos na Câmara dos Deputados.

O deputado está presente na Câmara desde o regime militar, passando pela época do bipartidarismo sendo filiado à Aliança Renovadora Nacional - ARENA, e logo após filiou-se ao Partido Democrático Social- PDS, sempre em partidos de apoio à ditadura. Após o início do processo de redemocratização, em 1985 filiou-se ao Partido da Frente Liberal - PFL, permanecendo até 2005. Após este ano filiou-se ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, por um curto período de tempo, ainda em 2005 filiou-se ao Partido Liberal - PL, permanecendo até 2007, quando muda para o Partido da República onde encerra sua carreira parlamentar em 2014.

O ponto de destaque na carreira deste deputado é seu interesse em ocupar os cargos da Mesa Diretora, sendo um objetivo recorrente em sua carreira. Este deputado passou por todos os cargos da Mesa diretora, foi Presidente da Câmara em 1993-1994, 1ª Vice-Presidente, 1989-1990 e em 2003-2005; 2º Vice-Presidente, em 2007-2009; 1ª Secretário, em 1991-1992 e 2005-2007; 2ª Secretário, 2009; 3ª Secretário, 2011-2013. O seu interesse em permanecer nesses

¹ As informações biográficas foram retiradas dos seguintes sites: http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=97513&tipo=0 e <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/inocencia-gomes-de-oliveira> Acessados em: 08/09/2017.

cargos era algo de conhecimento público, manifestado pelo mesmo. Inclusive, um dos motivos² para que o parlamentar deixasse o PFL, foi que o partido não o apoiou para que permanecesse na Mesa diretora, o deputado já fazia parte da mesma e logo não poderia se reeleger para o mesmo cargo, no caso o de primeira-vice-presidência, mas o partido decidiu por continuar com este cargo e indicar outro deputado.

Quando esteve como Presidente da Câmara no biênio de 1993-1994, substituiu o Presidente da República em algumas ocasiões, uma vez que com o *impeachment* do Presidente Collor e com o vice-presidente Itamar Franco assumindo em seu lugar, o posto de vice-presidente estava vago. Este fato tornou o cargo de Presidente da Câmara ainda mais atrativo e disputado³, visto que também significava ser Presidente da república ocasionalmente. Desse modo, Inocêncio Oliveira assumiu o posto de presidente como substituto constitucional por nove vezes em curtos períodos de tempo.

Como visto este deputado tem bastante interesse nos cargos de direção dos trabalhos legislativos, e não é diferente em relação à liderança partidária. O Deputado ocupou algumas vezes estes cargos durante sua carreira, começou sendo Vice-Líder do PFL em 1985-1987, foi líder do bloco PFL-PTB em 1995-1996, apenas do PFL durante 1995-1999 e do bloco PFL-PST em 2001-2002.

A produção legislativa do deputado não é muito expressiva, os projetos de lei transformados em norma jurídica são apenas nove, dentre estes três são denominações de viadutos e rodovias. Os projetos de lei aprovados na Câmara e enviados para análise do Senado são apenas dois. O que demonstra um fraco interesse na função legislativa mais básica.

Com relação às comissões permanentes e especiais esteve presente em algumas como titular e suplente e também como presidente. As comissões permanentes que participou foram a de Agricultura e Política Rural, como Suplente em 1975; a de Constituição e Justiça como Suplente; a do Interior como Presidente e Titular; a do Polígono das Secas como Presidente e Titular; a da Saúde como membro efetivo em 1975 e como vice-Presidente em 1976, e depois como titular e suplente; a de Seguridade Social e Família como Suplente; a de Trabalho, Administração e Serviço Público como titular. As comissões especiais que o parlamentar foi membro são: a comissão especial do Polígono das Secas como suplente em 1975 e em 1977

² Fonte: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI465289-EI1194,00-Inocencio+Oliveira+deixa+o+PFL+e+vai+para+o+PMDB.html> . Acessado em: 08/09/2017.

³ Fonte: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/inocencio-gomes-de-oliveira> Acessado em: 08/09/2017

como presidente; a de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana como titular; a para a PEC nº 33-H de 1995 como Suplente; a do PL nº 3.153 de 1984 como titular.

Como apresentado até em sua participação nas comissões o deputado mostra interesse nos cargos da mesa das comissões, tendo sido presidente em algumas delas. Um ponto que fica claro é que a participação do parlamentar em comissões se limitou dentre os anos de 1970 e 1980, depois disso sua participação é praticamente nula. Isso ocorreu por sua escolha em ser membro da Mesa Diretora, o que perdurou por grande parte de sua carreira, porém não se pode afirmar que o deputado não tinha interesse em tomar parte nas comissões, uma vez que por ser ocupante de cargo na Mesa estava impedido regimentalmente de ocupar vaga em comissão, conforme o Art. 14, do Regimento interno da Câmara dos Deputados - RICD, em seu § 5º os membros da mesa não podem ser parte de liderança, de Comissão Permanente, Especial ou de Inquérito. O que se pode afirmar é que o deputado fez uma escolha de carreira dentro da Câmara, sendo está embasada nos cargos da Mesa Diretora.

O parlamentar teve uma atuação bastante ativa como membro da Mesa, relatando muitas proposições dentro de suas atribuições. De acordo com o RIDC, dentre as atribuições dos membros da Mesa está a de dar parecer sobre a elaboração e modificação do Regimento Interno da Câmara e apreciar e encaminhar pedidos de informação a Ministros de Estado. Dentro destas atribuições o deputado esteve como relator de 2.385 proposições entre projetos de resolução da Câmara e requerimentos de informações destinados à Ministros de Estado.

Como o parlamentar em grande parte de sua carreira não fez parte de comissões permanentes e especiais, sendo membro da mesa diretora, não foi possível identificar nenhum tipo de especialização temática. Destarte, o deputado não pode ser identificado como um titular da agenda, possuindo apenas dentre os elementos apontados por SILVA e ARAÚJO (2013), possuir uma longa carreira e também é possível afirmar que o deputado possui habilidades individuais como capacidade de negociação e articulação, visto que foi eleito diversas vezes para ocupar postos na Mesa diretora e ainda foi líder de seu partido em alguns períodos.

Com todos os dados que foram apresentados é possível concluir que o deputado Inocêncio Oliveira, escolheu permanecer na Câmara, uma vez que buscou sucessivas vezes ser parte da Mesa Diretora, trabalhando ativamente para tal. O deputado não pode ser classificado como um deputado que teve uma atuação de baixa qualidade, apesar da sua atuação como legislador não ter sido expressiva, uma vez que mostrou um desempenho bastante ativo nos trabalhos legislativos da Câmara. A carreira deste deputado confirma o que SILVA e ARAÚJO

(2013) afirmam que existem outros meios de alcançar interesses na Câmara, além do volume de projetos de lei aprovados.

Simão Sessim⁴

Simão Sessim nasceu em 1935 no Rio de Janeiro. Se graduou em Direito na Universidade Gama Filho em 1969. O deputado entrou na carreira política em 1972, exercendo o cargo de prefeito de Nilópolis (RJ) e sua jornada na Câmara dos Deputados teve início em 1979 e dura até os dias atuais, contabilizando nove mandatos consecutivos no colegiado até a 54ª legislatura.

O deputado iniciou sua carreira filiado à Aliança Renovadora - ARENA, onde permaneceu até o fim do bipartidarismo, quando entrou para o Partido Democrático Social - PDS. Em 1985 deixou o PDS e filiou-se ao Partido da Frente Liberal - PFL até 1994 quando entrou para o Partido Progressista Reformador - PPR, e no ano seguinte, com a reforma constitucional migrou para o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, deixando este partido em 1997 e entrando para o Partido Progressista Brasileiro - PPB. Em 2003, entrou para o Partido Progressista - PP, e permanece até hoje.

Com relação aos cargos da estrutura organizacional, o deputado ocupou na Mesa diretora o posto de 1º suplente de Secretário em 1981-1983 e o de 2º Secretário entre 2013-2015. Já os cargos de liderança partidária o parlamentar ocupou o posto de vice-líder dos blocos em que seu partido fez parte. Foram eles vice-líder do PP entre 2005 e 2007 e 2011-2013; do bloco PP/PTB/PSC/PHS em 2015-2017; vice-líder do bloco PP/PTN/PHS/PTdoB em 2017.

A produção legislativa deste deputado é bastante modesta, nas nove legislaturas em análise o deputado teve apenas seis projetos de lei de sua autoria individual que se tornaram norma jurídica e somente um aguardando análise do Senado. O parlamentar demonstra pouca atuação em sua função legislativa direta, visto que o número de proposições legislativas aprovadas é baixo.

Dentro da carreira do parlamentar o que ganha destaque é sua principal forma de atuação é a participação em comissões permanentes e especiais. Sua presença nessas foi diversificada quando se tratando das posições ocupadas, esteve como titular, suplente, presidente e vice-presidente. As comissões que o deputado participou como membro da mesa

⁴ Os dados biográficos do deputado foram retirados dos sites : <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/sessim-simao> e http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=98700&tipo=0 Acessados em: 11/09/2017.

são: Desenvolvimento Urbano e Interior em que foi presidente; Finanças e Tributação, Fiscalização Financeira e Controle também como Presidente, 1º Vice-Presidente, 2º Vice-Presidente entre 2005 e 2010; Minas e Energia em que foi 3º Vice-Presidente em 2010, 3º Vice-Presidente em 2011-2012 e Presidente em 2012-2013; Seguridade Social e Família como Presidente, em 2006-2007; Transportes como Presidente e Viação e Transportes como 3º Vice-Presidente. Além dessas comissões ele esteve presente em muitas outras mostrando qual a sua forma de atuação mais ativa na Câmara.

Como apresentado o deputado participou de muitas comissões, porém sua presença recorrente é na de Minas e energia, em que esteve presente continuamente entre os anos de 2005 e 2013, sendo desde suplente até presidente, o que demonstra claramente o interesse na temática dada a insistência em permanecer na comissão. Além dessa comissão, tem-se uma outra em que o deputado teve uma presença regular, que é a Comissão de viação e transportes que também pode significar um interesse do deputado temática. Isso pode ser de certa forma confirmado pela participação do deputado em comissões especiais, que estão dentro do eixo temático das duas comissões tanto a de minas e energia quanto a de transportes.

O deputado também é bastante atuante nas comissões especiais. As comissões especiais dentro da temática de viação e transporte que o deputado participou são: a do Código de Trânsito Brasileiro; a da PEC nº 7/95 sobre embarcação Nacional, Navegação de Cabotagem e de Interior; a da PEC nº 40/95, que tratou da Gratuidade dos Transportes Coletivos Urbanos e dos Serviços de Diversão pública para idosos; a do PL nº 3.710/93 sobre o Código de Trânsito Brasileiro; e do PL nº 3.846/00 sobre a Agência Nacional de Aviação Civil.

Com relação a temática tratada na comissão de minas e energia, o deputado participou de comissões muito importantes nos últimos anos, que foram a comissão do PL nº 2.316/03 sobre o Código Brasileiro de Combustíveis; do PL nº 2.502/07 sobre o Pré-Sal e do PL 2565/11 tratando dos Royalties do Petróleo. Partindo da regra que são os líderes partidários que indicam os membros das comissões, o fato do deputado estar presente nas comissões que concentram os temas e nas comissões especiais com temas derivados, poder-se-ia afirmar que o deputado possui algum nível de especialização temática.

O que pode reiterar esta afirmação são as proposições relatadas pelo deputado que possuem a temática da comissão de minas e energia, de um total de vinte e sete projetos de lei relatados doze foram relatados na Comissão de Minas e Energia - CME. Porém, a produção legislativa do deputado não expressa seu interesse, visto que dentre seus projetos de lei que se tornaram norma jurídica nenhum é relativo ao assunto. Dessa forma, não se pode afirmar que o parlamentar possui uma especialização.

De acordo com os dados apresentados, percebe-se que a forma de atuação do deputado se dá no âmbito das comissões em que é um participante. Os cargos institucionais da casa e a liderança partidária não foram caminhos traçados pelo deputado, ocupando esses cargos apenas em alguns momentos de sua carreira. Sua presença e interesse nas comissões demonstra que este deputado teve sim um desempenho ativo na Câmara.

Lael Varella⁵

O deputado Lael Vieira Varella nasceu em 1939 na cidade de Muriaé no Estado de Minas Gerais. Iniciou sua carreira política em 1987, sendo um dos deputados da Assembleia Constituinte, permanecendo na Câmara até 2015, somando vinte e oito anos em sete legislaturas de permanência na casa. Em toda a sua carreira o deputado trocou de partido apenas uma vez, em 2007, quando deixou o Partido da Frente Liberal - PFL, para ingressar no Democratas - DEM.

Com relação aos cargos da estrutura organizacional da Câmara dos deputados, durante sua carreira o deputado não ocupou nenhum cargo da Mesa diretora. Os cargos da mesa das comissões também não foram ocupados de forma regular pelo deputado. A única vez que o parlamentar assumiu este tipo de cargo foi entre 2012-2013 em que foi 2ª Vice-Presidente na Comissão de Seguridade Social e Família. Além disso, o deputado também não ocupou cargos na liderança partidária, nem como líder e também não como vice-líder em nenhum dos dois partidos aos quais foi filiado. Desse modo, o caminho traçado pelo deputado na Câmara não está vinculado a estas posições institucionais.

Da mesma forma como os cargos da direção da Mesa da Câmara e da mesa das comissões não foram o foco da carreira deste deputado, também não o foi a produção legislativa, de uma forma extrema. No decorrer de sete mandatos como deputado, Lael Varella não apresentou nenhum projeto de lei ou proposição legislativa que chegou a se tornar norma jurídica e também não conseguiu que algum projeto de sua autoria fosse aprovado ao menos na Câmara.

A forma de atuação que ganha destaque na carreira do deputado é sua participação nas comissões permanentes da Câmara em que esteve como titular e suplente. As comissões são: Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF, nos anos entre 2009 até 2014; a Comissão

⁵ Fonte das informações biográficas: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/lael-vieira-varela> e http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=97847&tipo=0
Acessados em: 14/09/2017.

de Viação e Transportes - CVT desde 2005 até 2014; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural entre 2005 e 2009; Economia, Indústria e Comércio, Finanças e Tributação, Fiscalização Financeira e Controle e Minas e Energia.

É como relator que o deputado atua de forma ativa nas comissões. A comissão que recebeu mais atenção pelo deputado é a Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF, que é a que o deputado permaneceu por mais tempo e na qual relatou diversos proposições legislativas. Nesta comissão o parlamentar relatou um total de trinta e duas proposições legislativas, o que demonstra que o mesmo era um membro laborioso deste colegiado e que era visto pelos outros membros como tal.

Outra comissão em que a participação do deputado se destaca é a Comissão de Viação e Transportes - CVT, em que foi membro por quase dez anos. Nesta comissão o deputado também foi um relator frequente, sendo o responsável pela análise de um total de vinte e sete proposições legislativas. Seu interesse nesta comissão pode ter se originado por sua vida pregressa, uma vez que o mesmo possui várias empresas no ramo dos transportes, de acordo com o site da *Empresas Lael Varella*⁶, atuam áreas diversificadas além da venda de caminhões e transportadoras também são empreendimentos do deputado o segmento agropecuário, de comunicação e trabalhos sociais.

A participação do deputado em comissões especiais não apresenta um padrão temático, como no caso das comissões permanentes. Dentro da temática de transporte o deputado participou apenas de duas comissões especiais a para a PEC nº 40/95 sobre a gratuidade dos Transportes Coletivos Urbanos e dos Serviços de Diversão pública para idosos e para o PL nº 846/95 sobre transporte aquaviário de cabotagem. Ainda que não exista uma conexão temática entre comissões permanentes e especiais, o deputado também teve uma participação ativa, tendo sido membro de dezoito comissões especiais, dentre estas catorze foram constituídas para a análise de propostas de emendas à Constituição. Porém, em comissão especial o deputado nunca esteve como relator.

Conforme os dados apresentados o comportamento do deputado, apesar de sua produção legislativa inexpressiva e não ter ocupado cargos organizacionais da Câmara, não pode ser classificado como de baixa qualidade, visto que foi um relator bastante requisitado na Comissão de Seguridade Social e Família e na Comissão de Viação e Transportes. O caminho traçado pelo parlamentar nos trabalhos legislativos internos da Câmara foi no papel de relator,

⁶ Fonte: <http://www.empresaslaelvarella.com.br/site/conteudo/detalhe/3> . Acessado em: 14/09/2017.

o que demonstra a multiplicidade de direções que uma carreira pode seguir, ao invés de apenas a produção de leis, existindo outras formas de influenciar o processo legislativo. Ainda que não se queira aqui diminuir a importância da função primária de um deputado, fazer leis.

Jair Bolsonaro ⁷

O deputado Jair Bolsonaro é natural do Estado de São Paulo. Nasceu em 1955 na cidade de Campinas. O deputado é formado pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), também é formado no curso de Educação física pela Escola de Educação Física do Exército. Antes de se tornar deputado foi para a reserva com a patente de Capitão do Exército.

O deputado iniciou sua carreira política como vereador, em 1988, no Partido Democrata Cristão - PDC. O deputado estava entre os fundadores do Partido Progressista Reformador - PPR, que se originou da união do PDC com o Partido Democrático Social - PDS. Em 1995 filiou-se ao Partido Progressista Brasileiro - PPB, que surgiu na união de seu antigo partido o PPR com o Partido Popular - PP. Em 2003 deixou PPB depois de um longo período atuando no mesmo partido e filiou-se ao PTB. Logo depois em 2005 trocou de legenda indo para o Partido da Frente Liberal - PFL. Ainda no mesmo ano, saiu do PFL e entrou para o Partido Progressista - PP, que era uma reformulação de seu antigo partido o PPB. Em 2016 troca mais uma vez de partido migrando para o Partido Social Cristão - PSC onde permanece até os dias atuais.

Com relação aos cargos da estrutura organizacional da Câmara dos deputados, durante sua carreira o deputado não ocupou nenhum cargo da Mesa diretora. Os cargos da mesa das comissões também não foram ocupados de forma regular pelo deputado, estando apenas como 3ª Vice-Presidente, por três vezes, sendo na Comissão de Defesa Nacional e as outras duas em comissões especiais. Se tratando da liderança partidária na casa, esta posição não foi ocupada recorrentemente pelo deputado, que esteve apenas como Vice-Líder do PDC no ano de 1991. Em nenhum dos outros partidos que deputado esteve filiado ocupou cargo na liderança partidária.

A produção legislativa do deputado não é expressiva. Durante os seis mandatos em que esteve como deputado, apenas um projeto de lei de sua autoria se tornou norma jurídica. Dentre os projetos de lei apresentados, o deputado conseguiu aprovar na Câmara somente três projetos que aguardam análise pelo Senado. Isso mostra que a parte do processo legislativo de apresentação de proposições legislativas não é o foco de atuação seguido pelo parlamentar.

A presença do deputado em comissões é algo regular, durante sua carreira ele foi

⁷ Fontes biográficas: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jair-messias-bolsonaro> e http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=96839&tipo=0 Acessado em: 20/09/2017.

membro ativo destes colegiados. Dentre as principais comissões que o deputado foi membro estão a Constituição e Justiça e de Cidadania em que esteve presente entre 2005 e 2010, como titular e suplente; a comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional que esteve como titular e suplente, em 2005 até 2015; na comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado de 2005 até 2014, nas posições de titular e suplente; na Direitos Humanos e Minorias de 2010 a 2015, como suplente e titular; e também da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, como titular e suplente.

As comissões especiais nas quais o deputado foi membro, mostram uma conexão temática com as comissões permanentes que participou, centradas principalmente nas matérias de segurança pública. Das trinta e seis comissões especiais que foi membro, vinte tratavam de matérias dentro do assunto de segurança pública, incluído dentro deste as questões relacionadas aos militares que também são do interesse do deputado e no qual atua ativamente. A conexão de conteúdo entre as comissões permanentes e as especiais, fica clara pela participação ativa e por muitos anos do deputado nas comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

O que também confirma esta conexão é uma possível especialização do deputado no espectro da segurança pública são as relatorias que assumiu em diversas comissões. O deputado relatou um total de setenta e três proposições legislativas, as comissões em que foi mais ativo como relator foram a e a comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN, com um total de trinta e quatro projetos relatados e a comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO com nove relatorias. Na comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, dos trinta e quatro projetos relatados pelo deputado vinte tratam de questões militares e de segurança pública e na CSPCCO das nove relatorias oito eram sobre esta temática. Além dessas comissões em que sua atuação é mais intensa, em todas as comissões que esteve o deputado relatou proposições dentro do espectro da segurança pública.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP, o deputado esteve como relator de onze projetos de lei dentre os quais seis versavam sobre segurança pública; na comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, de um total de dezenove proposições quatro estavam dentro da temática citada; na Comissão de direitos humanos e minorias - CDHM os dois projetos relatados tratavam do assunto. Desse modo é observável que o deputado tem grande interesse neste assunto e seu trabalho dentro da Câmara dos Deputados é em grande medida voltado para o mesmo.

O deputado não apresenta muita atuação em cargos institucionais da Câmara, nem os da Mesa diretora e nem da liderança partidária. A produção legislativa também não é o caminho

traçado por este deputado, uma vez que a mesma é pouco substancial. A forma pela qual a atuação do deputado se destaca é como relator, tendo ocupado essa posição em todas as comissões permanentes de que foi membro. Outro ponto importante sobre este deputado é que pode-se afirmar que o mesmo possui algum nível de especialização em segurança pública. O embasamento para tal assertiva vem da vida pregressa do deputado que era capitão do exército e a quantidade de relatorias que assumiu sobre o tema. De um total de setenta e três projetos relatados quarenta abordam questões sobre segurança pública, ou seja, um pouco mais que a metade dos projetos relatados.

Diante do exposto, este deputado não pode ser classificado como um parlamentar fraco ou que tenha um baixo desempenho na Câmara, visto que dentre as formas de atuação no processo legislativo, este deputado focou em ser relator e trabalhou ativamente como tal.

Átila Lins⁸

O deputado Átila Lins é natural do Estado do Amazonas, nasceu em 1950 na cidade de Fonte Boa. Formou-se em Direito no ano de 1976 pela Faculdade de Direito da Universidade do Amazonas. Iniciou sua carreira na Câmara dos Deputados em 1991, e permanece até os dias atuais. Até a 54ª legislatura o deputado contabilizou vinte e quatro anos de trabalho na casa, em seis mandatos consecutivos.

O parlamentar iniciou sua carreira política filiando-se ao Partido Democrático Social - PDS. Em 1986, transfere-se para o Partido da Frente Liberal - PFL onde em 1990 se candidata pela primeira vez a deputado federal. Entre 2003 e 2005 esteve filiado ao Partido Popular Socialista - PPS, ainda em 2005 migra para Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB permanecendo neste partido até meados de 2011 quando se filia ao Partido Social Democrático.

Se tratando dos cargos da Mesa diretora da Câmara dos Deputados, o parlamentar não chegou a ocupar nenhuma dessas posições em sua carreira. Com relação a liderança partidária, o deputado não ocupou nem ao menos uma vez a posição de líder dos partidos aos quais esteve filiado. Porém, o cargo de vice-líder foi ocupado pelo parlamentar em alguns momentos da sua carreira, entre 1991 e 1993 foi vice-líder do bloco pelo PFL, PRN, PSC, PMN e PST; nos de 2000 e 2001 foi vice-Líder do Governo.

⁸ Fontes: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/atila-sidnei-lins-de-albuquerque> e http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=96997&tipo=0 Acessados em: 26/09/2017.

A produção legislativa do deputado não é volumosa. Apenas seis projetos de resolução - PRC, de autoria individual do mesmo se tornaram norma jurídica, tratando sobre assuntos internos à Câmara. Não há nenhuma proposição legislativa do deputado aguardando apreciação no Senado. Ou seja, a produção legislativa direta do deputado além de ser inexpressiva, o que foi aprovado não tem relação temática direta com a sociedade tanto localmente como nacionalmente.

A presença do deputado em comissões permanentes e especiais é consideravelmente ativa. Nas comissões permanentes, é possível afirmar pela recorrente presença do deputado que o mesmo possui interesse na permanência em algumas delas. As comissões permanentes que o deputado esteve como membro assíduo são as seguintes: a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN, em que esteve nos anos de 2005 e 2015, neste período o deputado ocupou a posição de Vice-Presidente em 2009-2010, e em grande parte esteve como titular da comissão; na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia - CINDRA, também foi membro nos anos de 2005-2015, nesta comissão ocupou os cargos de Presidente e Vice-Presidente entre os anos de 2005-2006; na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, foi titular e suplente entre os anos 2008-2015.

Além dessas comissões em que a presença do deputado foi recorrente, o mesmo participou de mais algumas durante sua carreira, que são a comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural como suplente em 2007; na comissão de Desenvolvimento Urbano: Suplente em 2007; na comissão de Economia, Indústria e Comércio como Suplente; na comissão de Finanças e Tributação como Suplente; na comissão de Seguridade Social e Família como Suplente; na comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, como suplente, entre 2008-2009; na comissão de Viação e Transportes como titular, entre 2005-2007.

As comissões especiais que o deputado participou foram muitas, sendo o mesmo um deputado ativo neste tipo de comissão. Durante as seis legislaturas analisadas o deputado participou de um total de sessenta e duas comissões especiais. As comissões especiais que o deputado participou têm uma conexão temática com algumas das comissões permanentes das quais foi membro ativo, são elas: a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN, e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC e a Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia - CINDRA. Ademais, a presença do deputado nas comissões especiais com uma relação temática com as comissões permanentes também demonstra seus interesses.

As comissões especiais que apresentam assunto relacionado ao da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN são: a comissão que tratou sobre o Código Aduaneiro do MERCOSUL em que esteve como Suplente; a comissão para a Implementação ALCA em que foi titular; a que analisou a MSC nº 183/04, sobre a Convenção da ONU Contra Corrupção, como suplente; a da PEC nº 272/00 sobre o Registro nos Consulados como suplente.

Relacionadas à temática da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, apesar de quase todas as proposições legislativas passarem por esta comissão, agrupou-se as comissões que tratavam de assuntos sobre o judiciário ou na área do Direito, tem-se as seguintes comissões: a comissão da Lei da Anistia como titular; a comissão sobre a PEC 443/09 - Remuneração dos Advogados Públicos como suplente; a da PEC 204/12 que tratou sobre a Indicação de membros do Ministério Público como Suplente; a para a PEC nº 33/99 sobre Juízes classistas em que esteve como titular e suplente; a PEC nº 96/92, sobre modificações na Estrutura do Poder Judiciário como titular e suplente; a da PEC nº 324/09, sobre o Conselho Nacional de Justiça: como titular; a para a PEC nº 358/05 sobre a reforma do Judiciário como presidente e Titular e a comissão da PEC nº 374/96 sobre o Ministério Público da União, como Titular.

Dentro da área temática da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia - CINDRA o deputado participou de várias comissões especiais que tratam do mesmo assunto, são elas: a Comissão do PL 5692/13 que tratou da proteção das riquezas da Amazônia em que esteve como titular e Presidente; também participou das comissões especiais dos PL nº 2.057/91 sobre sociedades Indígenas, como suplente e no Projeto de lei complementar - PLP nº 91/03, sobre a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, na qual foi Presidente e titular.

Ainda dentro do espectro temático da Amazônia, o deputado também participou de várias comissões especiais para a análise de propostas de emenda à constituição são elas a PEC nº 550/97 e na da PEC 506/10 as duas sobre a Zona Franca de Manaus, em que foi titular e Relator; na comissão para a PEC nº 75/03, sobre o ensino superior na Amazônia como suplente; na da PEC nº 412/01, sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia Ocidental como relator na CCJC e Titular; na PEC nº 133/92, sobre a demarcação das terras Indígenas como Suplente e da PEC nº 556/02, sobre os Seringueiros como titular. A presença do deputado

nestas comissões demonstra um grande interesse nas temáticas relacionadas ao seu estado de origem, principalmente por ter sido relator em duas comissões especiais que trataram de assuntos importantes para seu estado.

O deputado também relatou proposições legislativas que eram direcionadas a Amazônia em áreas diversas, desde questões econômicas até radiodifusão, contabilizando onze proposições. Que são as seguintes:

Quadro 2 - Projetos de lei com temática relacionada ao Estado do Amazonas.

Proposição	Assunto ⁹	Comissão
PLP 63/1991	Suframa - Superintendência da zona franca de Manaus.	CCJC
PL 4795/2001	Universidade do Amazonas	CCJC
PEC 412/2001	Fundo de desenvolvimento da Amazônia Ocidental;	Comissão Especial
PDC 874/2001	Radiodifusão comunitária, em Benjamin Constant-AM.	CCJC
PL 1653/2007	Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região (AM/RR).	CCJC
PLP 428/2008	Pólo de Desenvolvimento da Microrregião do Alto Solimões.	CAINDR
PL 4704/2009	Zona de Processamento de Exportação de Itacoatiara-AM.	CAINDR

⁹ Apenas o assunto principal, retirado da ementa da proposição.

PLP 596/2010	Superintendência da Zona Franca de Manaus, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.	CAINDR
PLP 42/2015	Fundo da Zona Franca de Manaus.	CINDRA
PL 6951/2017	Zona Franca de Manaus.	CINDRA
PEC 506/2010	Prorrogação dos benefícios para a Zona Franca de Manaus.	Comissão especial

Fonte: Câmara dos deputados.

Como apresentado pela tabela, além ser um membro ativo da comissão permanente que trata de assuntos relacionados à Amazônia, o deputado também busca ser relator em outras comissões que tratam de questões sobre seu Estado. Cabe analisar mais detalhadamente as duas comissões especiais que o deputado foi relator da PEC 506/10 as duas sobre a Zona Franca de Manaus e a da PEC nº 412/01, sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia Ocidental.

A PEC nº 412/01¹⁰, institui o fundo de desenvolvimento da Amazônia, destinando recursos para a execução de obras e programas para desenvolvimento econômico nos Estados que compõe a Amazônia ocidental. Por se tratar de recursos destinadas a seu Estado, pode-se afirmar que ser relator desta PEC foi importante na carreira deste deputado, uma vez que destinou recursos por outro meio que não as emendas orçamentárias. Antes de ser constituída a comissão especial está PEC estava tramitando na CCJC, na qual o deputado também era o relator, tendo se mantido na posição quando a comissão especial foi formada. O deputado apresentou seu parecer com modificações à proposição na forma de um substitutivo. Em seu substitutivo o deputado inclui o Pará e o Amapá entre os Estados beneficiários dos recursos do Fundo e logo mudou-se o nome do fundo para “Fundenorte” e modificou a fórmula de cálculo para a receita do fundo.

Além dessas alterações o deputado também aumentou, para quinze anos, o período durante o qual os recursos para o fundo deveriam ser canalizados, advindos da diferença entre

¹⁰ Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=33091> . Acessado em: 28/09/2017.

a receita de impostos da União no Estado do Amazonas e os valores a ele entregues pela União, questão sensível ao seu Estado. O parecer com substitutivo foi aprovado por Unanimidade. Porém, o fundo não chegou a ser instituído já que a PEC ainda não foi apreciada em plenário. Ainda que o fundo não esteja vigorando o deputado demonstrou habilidades de negociação e articulação, visto que seu substitutivo foi acatado pela comissão, com modificações importantes.

A outra comissão especial em que o parlamentar esteve como relator foi a comissão para a apreciação da PEC 506/10¹¹ que pretendia prorrogar por mais dez anos os benefícios fiscais para a Zona Franca de Manaus - ZFM. Porém, várias propostas de emenda à Constituição estavam apensadas à esta, dentre elas a PEC nº 103, de 2011 de autoria da Presidenta Dilma Roussef que prorroga o prazo para cinquenta anos. Em seu parecer o deputado reconhece que a PEC vinda do poder executivo era a mais adequada por melhor atender os interesses da Zona Franca de Manaus e acatou duas emendas, as duas com o intuito de aumentar o prazo de vigência e equiparar o prazo dado à ZFM a todas as Áreas de Livre Comércio. Desse modo, apresentou um substitutivo prorrogando até o ano de 2073 as vigências das Áreas de Livre Comércio do Brasil. O parecer apresentado pelo deputado foi aprovado por unanimidade. Porém, a PEC não está em vigor. Foi a plenário sendo aprovada em primeiro turno, mas foi dada como prejudicada em face da aprovação da PEC nº 103, de 2011 que estava apensada, desse modo a PEC 506/10 foi arquivada. Mas ainda assim foi pelo trabalho do deputado que a PEC nº 103, de 2011 foi aprovada, visto que o mesmo aponta em seu relatório que está era a proposta mais benéfica.

Mesmo que as PEC's não tenham se tornado norma jurídica, ainda sim foram importantes formas de atuação do deputado, que pode-se afirmar possui algum nível de especialização nas questões de seu Estado. O fato do deputado estar como relator nessas duas propostas também pode demonstrar que este possui um reconhecimento dentre os outros deputados como um ator importante para o assunto.

O deputado também foi relator de duas medidas provisórias, que não tratam diretamente de questões sobre o Estado do Amazonas, mas possuem temáticas afetas a este. A medida provisória 352/2007¹² que tratava de incentivos às indústrias de equipamentos e componentes

¹¹ Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=483906> Acessado em: 28/09/2017.

¹² Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339851> . Acessado em: 28/09/2017.

eletrônicos e a Medida Provisória 464/2009 que era para a instituição de auxílio financeiro pela União aos Estados e Municípios com o objetivo de fomentar as exportações.

A medida provisória 352/2007, tem como objetivo adotar meios para a implantação de indústrias de componentes eletrônico por meio do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores - PADIS. Dentro outras providências, resumidamente, a medida provisória reduz a zero as alíquotas do IPI e da Contribuição para o PIS/PASEP e para o COFINS sobre a aquisição de máquinas, equipamento eletrônicos para fins de produção industrial. O PADIS, proporciona incentivos fiscais para fomentar as empresas fabricantes de transmissores de TV Digital. Neste sentido a medida provisória tem assunto bastante afeto à Zona Franca de Manaus¹³, visto que esta é local de produção de diversos equipamentos eletrônicos de áudio e vídeo, televisores, e celulares entre outros.

O deputado em seu parecer votou pela admissibilidade da proposta e apresentou um projeto de lei de conversão, visto que acatou algumas emendas modificativas. A medida provisória foi aprovada em plenário, porém o parecer do deputado foi reformulado, uma vez que acatou uma emenda em plenário e foi transformada na Lei Ordinária 11484 de 2007.

A medida provisória 464 de 2009¹⁴, determina a prestação de auxílio financeiro por parte da União aos Estados e Municípios durante o ano de 2009, com o intuito de incentivar as exportações do País entre outras providências. A proposição tem como objetivo fomentar as operações de crédito visando microempresas, individuais e de pequeno porte, por meio da autorização à União de participar de tais fundos.

Essa medida provisória, tem relação direta com o Estado do deputado, principalmente pela Zona Franca de Manaus, local que possui um grande volume de exportações¹⁵, em mais recentes, de 2016, o Amazonas exportou um montante de US\$ 575,24 milhões para países como China, Coréia do Sul, Estados Unidos, Hong Kong entre outros. Desse modo, mais uma vez o deputado esteve atuando em interesses do Estado, ainda que a abrangência da política seja nacional. Nesta medida provisória o parlamentar também apresentou um projeto de lei de conversão, já que acatou todas as emendas apresentadas, exceto uma. A medida provisória foi aprovada no plenário da Câmara de acordo com o parecer do relator e após passar pelo plenário do Senado, foi transformada na Lei Ordinária 12087 de 2009.

¹³ Fonte: http://www.suframa.gov.br/zfm_o_que_e_o_projeto_zfm.cfm . Acessado em: 29/09/2017.

¹⁴ Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=438197> . Acessado em: 29/09/2017.

¹⁵ Fonte: <http://portalamazonia.com/noticias/aniversario-de-50-anos-da-suframa-conheca-a-rota-de-importacao-e-exportacao-do-que-e-produzido-no-amazonas> . Acessado em: 29/09/2017.

Diante dos dados apresentados, pode-se afirmar que a principal forma de atuação do deputado é como relator, uma vez que não concentra sua atuação na função legisladora direta e também não nos cargos institucionais da Mesa diretora. O parlamentar tem atuação ativa nas comissões, tanto permanentes como especiais, tendo a função de relator como posição recorrente em sua carreira.

O ponto de destaque sobre este deputado é que pode-se afirmar que este possui um nível de especialização nas questões de seu Estado, o Amazonas. Por possuir uma Área de Livre Comércio, o Amazonas tem particularidades, das quais o deputado está inteirado e atua veementemente, sendo reconhecido entre os outros parlamentares, como pode ser demonstrado por ter sido o indicado para relatar as duas medidas provisórias apresentadas, que apesar do alcance nacional, tratavam de questões familiares ao seu Estado.

Desse modo, o deputado tem uma forma de atuação em prol de seu Estado que não se limitando apenas as emendas orçamentárias. A performance em tópicos importantes para seu Estado, certamente traz retornos eleitorais e demonstra que existem formas de atuação dentro do trabalho legislativo que funcionam para tal.

Segundo SILVA e ARAÚJO (2012), os elementos que formam um *agenda holder* são: uma longa carreira e sua especialização em alguma temática; o tempo no congresso (*seniority*) e aspectos individuais como sua capacidade de negociação. Este deputado apresenta esses elementos, possuindo uma especialização nas questões do seu Estado, o Amazonas tendo sido ativo na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia - CINDRA, e em comissões especiais com assuntos conexos.

A questão específica do seu Estado, a Zona Franca de Manaus que é uma Área de livre comércio principalmente de produtos eletrônicos, na qual o deputado domina o tema, o que é confirmado pelas medidas provisórias que relatou, uma vez que não tratavam de questões diretas ao seu Estado e sim de âmbito nacional, mas que o mesmo conhecia por fazerem parte do cotidiano de seu Estado. O fato do deputado ter sido designado para essas medidas provisórias, confirma não apenas sua especialização, mas também seu poder de articulação e negociação dentro deste campo temático. Desse modo, pode-se afirmar que este deputado possui fortes indícios de ser um titular da agenda.

Paes Landim¹⁶

¹⁶ Fontes bibliográficas: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-francisco-pais-landim> e http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74319 . Acessados em: 06/10/2017.

José Francisco Paes Landim, nasceu em 1937 em São João do Piauí, no Estado do Piauí. É formado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Iniciou sua carreira na Câmara dos deputados em 1987 e permanece como deputado federal até os dias atuais, contabilizando seis mandatos e vinte e quatro anos de casa contados até a 54ª legislatura.

Antes de ser eleito para a Câmara o deputado era filiado a União Democrática Nacional - UDN, entre 1954-1965 e depois migrou para o Partido Democrático Social - PDS, nos anos de 1982-1985. A carreira de deputado federal foi iniciada quando o deputado estava filiado ao Partido da Frente Liberal - PFL, onde permaneceu de 1987 até 2004, quando se filiou ao PTB e permanece até hoje.

O deputado não ocupou nenhum cargo institucional da Mesa diretora durante sua carreira. Já sobre os cargos de liderança partidária, o deputado esteve em grande parte de sua carreira como vice-líder. Desde 1989, sendo vice-líder de vários blocos que os partidos aos quais esteve filiado participaram, até 2015 onde se encerra essa análise. O parlamentar esteve como vice-líder por quase toda a sua carreira.

A produção legislativa deste deputado é modesta, nas seis legislaturas em que atuou, aprovou apenas onze proposições que se tornaram norma jurídica. No caso de proposições que aguardam deliberação do Senado, de autoria do deputado são apenas quatro. Desse modo, é evidenciado que a função legiferante direta não é função em que o deputado concentra sua atuação.

O tipo de atuação que o deputado priorizou, em sua atuação na Câmara, foi a presença em comissões permanentes. As principais comissões que o deputado foi membro e que permaneceu por mais tempo são: a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, em que ocupou a posição de titular e suplente, de 2005 a 2015; a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS, como suplente, de 2005 a 2013; a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN, como suplente, de 2011 a 2014 e Defesa Nacional como titular e suplente; a Comissão de Educação - CE, como suplente em 2014-2015 e Educação, Cultura e Desporto como titular e suplente; a comissão de Defesa do Consumidor, como suplente em 2006-2008 e Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, como titular e suplente; a comissão de Direitos Humanos e Minorias, como titular e suplente; a comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional como suplente em 2007-2010.

O deputado também participou de algumas outras comissões permanentes, são elas: a comissão de Viação e Transportes, como titular e suplente; a comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, como titular; a comissão de Finanças e Tributação como titular; a

comissão de Fiscalização Financeira e Controle, como suplente; a comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior como Titular.

A comissão na qual o deputado teve um desempenho mais ativo foi na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, sendo a comissão em que o deputado esteve por mais tempo e onde foi relator de muitas proposições. De um total de duzentos e setenta e três proposições legislativas relatadas em sua carreira, duzentos e sessenta e seis foram relatorias na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, sendo o local de principal atuação do deputado. Desse modo, pode-se afirmar que ainda que o deputado não seja especializado em um assunto específico, este é especializado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, isso se justifica pelo tempo de permanência do parlamentar nesta comissão e também pelo número expressivo de relatorias que assumiu no colegiado.

O parlamentar participou de muitas comissões especiais em sua carreira. São tantas que não cabe elencar cada uma, visto que o deputado foi membro de noventa e sete comissões especiais. Foram comissões especiais de reformas políticas e do judiciário, para códigos, para projetos de lei e para propostas de emenda à Constituição. Cabe dar destaque as comissões as quais o deputado foi relator, que são cinco: a sobre o PL 1572/2011 que Institui o Código Comercial; a para a PEC 324/2009, que altera o art. 103-B, da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça; a sobre a PEC 358/2005, que inclui a necessidade de permanência de 3 anos no cargo para que o magistrado tenha direito à vitaliciedade na função, proíbe a prática de nepotismo nos Tribunais e Juízos, altera a composição do STM e inclui competências para o STF e STJ; a da PEC 101/2003 que autoriza a reeleição dos membros das Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; a comissão para a análise da Medida provisória 2/2001 que trata sobre a assunção pela União de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras.

A medida provisória 2 de 2001¹⁷, na qual o deputado foi relator, foi editada em um período em que não era constituída a comissão mista, de deputado e senadores, para a análise da medida provisória. Desse modo, o deputado foi relator da medida provisória apenas na Câmara. A medida provisória autorizava a União a assumir as responsabilidades civis perante terceiros no caso de danos a bens e pessoas no solo, provocados por atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras. O parecer do relator foi pela

¹⁷ Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=37632> . Acessado em: 06/10/2017.

aprovação e rejeição da única emenda proposta. Porém, apresentou um projeto de lei de conversão, advindo da negociação com a liderança do governo sobre o período em que a autorização duraria. Durante a discussão sobre a medida provisória¹⁸, o deputado Arnaldo Faria de Sá, questionou o presidente da Câmara, que neste ano era o Deputado Aécio Neves, sobre a não instalação da comissão mista, uma vez que já estava em vigor a PEC 32/2001¹⁹. O projeto de lei de conversão do deputado Paes Landim foi aprovado pelo plenário e a matéria enviada ao Senado.

A comissão especial destinada a proferir parecer sobre o PL 1572/2011²⁰, foi instalada em 2012, porém ainda não foi apresentado parecer, o deputado está como relator geral e foram designados como relatores parciais os deputados: Alexandre Baldy (PSDB-GO), Antônio Balhmann (PROS-CE), Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), Augusto Coutinho (SD-PE), Décio Lima (PT-SC) e o deputado Hildo Rocha (PMDB-MA). A comissão ainda está em funcionamento, o que é justificado dada a complexidade da matéria. Não cabe analisar a situação da comissão visto que ultrapassa o recorte temporal da pesquisa.

A PEC 324/2009²¹, na qual o deputado foi relator na comissão especial, estabelece que a Presidência do Conselho Nacional de Justiça será exercida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal; acaba com o limite de idade para os membros do Conselho. Como a matéria era simples e apaziguada o parecer do relator foi pela aprovação, sem apresentação de substitutivo. A proposta de emenda à Constituição foi aprovada no plenário da Câmara.

A PEC 358/2005²², trata sobre uma reforma no judiciário, inclui a necessidade de permanência de 3 anos no cargo para que o magistrado tenha direito à vitaliciedade na função; proíbe a prática de nepotismo nos Tribunais e Juízos; altera a composição do STM e incluindo competências para o STF e STJ, entre outras providências. Foram apresentadas quarenta e uma emendas à proposta, o parecer do deputado foi pela aprovação, com a apresentação de substitutivo já que acatou quatro emendas da CCJC, onde a matéria tramitou antes de ser criada a comissão especial, e mais treze emendas da comissão especial. E ainda rejeitou as PECs nºs

¹⁸ Fonte: Diário Oficial: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18OUT2001.pdf#page=269> . Acessado em: 06/10/2017.

¹⁹ Esta Emenda Constitucional veda a reedição das medidas provisórias e também determinava que uma comissão mista deveria emitir parecer sobre, antes da apreciação por cada uma das casas legislativas. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm . Acessado em: 06/10/2017.

²⁰ Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=508884> . Acessado em: 06/10/2017.

²¹ Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=423585> . Acessado em: 06/10/2017.

²² Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=274765> . Acessado em: 06/10/2017.

146 de 2003 e a 377 de 2005 que estavam apensadas. O deputado complementou seu voto, que é uma possibilidade prevista no art. 57, XI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados por aceitar sugestões propostas durante reunião da comissão. O parecer com complementação de voto foi aprovado na comissão especial. Com o fim da legislatura em 2007, a proposição foi arquivada. Durante a legislatura seguinte, foram apresentados requerimentos de inclusão na ordem do dia, porém a proposição não chegou a ser deliberada em plenário.

A PEC 101 de 2003²³, trata sobre a autorização da reeleição dos membros das Mesas Diretores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O deputado apresentou seu parecer pela aprovação, e posteriormente complementou seu voto e apresentou um substitutivo. A complementação ocorreu por sugestão durante a discussão na comissão, limitando a apenas uma vez a possibilidade de recondução para os cargos da Mesa. O substitutivo foi rejeitado na votação em primeiro turno no plenário e a proposição arquivada devido ao encerramento da sessão legislativa.

Desse modo, o deputado é ativo nas comissões especiais. Sua atuação nas comissões especiais em temas importantes, como a reforma do judiciário e sobre a reeleição das mesas diretoras das duas casas, demonstra certo reconhecimento entre os outros deputados de ser um relator articulado, visto que se trata de proposições importantes. O outro fato que pode reforçar está afirmação é a quantidade de vezes em que foi relator em comissões especiais, visto que existem deputados nesta análise que nunca foram em toda a sua carreira, enquanto o deputado em questão foi relator em cinco comissões especiais.

Desse modo, o desempenho deste deputado como relator é bastante ativo, tanto em comissões especiais como em permanentes, no segundo caso na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, sendo esta a principal forma e a que merece destaque na atuação do deputado no trabalho dentro da Câmara dos deputados.

Nelson Markezelli²⁴

O deputado nasceu em 1941, na cidade de Pirassununga no Estado de São Paulo. Formou-se em Direito em 1968 pela Universidade Federal de Uberlândia (MG). Iniciou sua carreira política como vereador em 1961. Seu primeiro mandato como deputado federal foi em

²³ Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=120186> . Acessado em: 06/10/2017.

²⁴ Fontes bibliográficas: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/nelson-marquezelli> e http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=73553 Acessados em: 09/10/2017.

1991-1995, e ainda permanece na Câmara na legislatura atual. O deputado até a 54ª legislatura, contabilizava seis mandatos consecutivos.

O deputado iniciou sua carreira política filiando-se ao Partido Social Democrático - PSD, entre 1961-1965. Posteriormente, em 1966 filiou-se ao Aliança Renovadora Nacional - Arena, onde permaneceu até 1979. Com o fim do bipartidarismo, foi para o Partido Democrático Social (PDS), estando filiado entre 1980-1985. Em 1985, migrou para o Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, onde elegeu-se deputado federal e no qual permanece até os dias atuais.

Os cargos da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados não foram ocupados com frequência por este deputado, esteve somente como 4ª Secretário em 2009. Já os cargos da liderança partidária dentro Câmara, o deputado foi líder do PTB em 1992 e esteve como vice-líder em quase toda a sua carreira. Foi vice-líder do bloco PFL, PTB, PSC, PRS, PSD, entre 1992-1993; do bloco PSDB, PTB, em 2000; do PTB, em 2001-2003, e em 2009; do bloco PMDB, PP, PTB, PSC, PHS, PEN, em 2015.

A produção legislativa direta do deputado não é muito expressiva. As proposições de sua autoria transformadas em norma jurídica são apenas quatro. No caso de proposições que aguardam apreciação pelo Senado, aprovadas apenas na Câmara, apenas um projeto de lei de autoria do deputado se encontra nessa situação.

Durante sua carreira, o deputado teve uma presença recorrente em uma comissão permanente, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR, entre 2005- 2015, inclusive sendo Presidente e 3º Vice-Presidente, quando a comissão era denominada Agricultura e Política Rural. O deputado também foi membro de outras comissões, são elas: a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN, como titular, em 2013-2015; a Comissão de Defesa do Consumidor - CDC, como titular, entre 2011-2012; a comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, em que foi Presidente, 3º Vice-Presidente, titular, entre 2007-2009; Comissão de Desenvolvimento Urbano - CDU, como titular, em 2012-2013; a comissão de Viação e Transportes como Suplente; Finanças e Tributação como suplente, 2008-2009; Minas e Energia como suplente; a comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado como suplente; a Comissão de Legislação Participativa - CLP, como suplente, em 2014-2015; a comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, como suplente; a comissão de Constituição e Justiça e de Redação como suplente.

O deputado foi um relator bastante ativo nas comissões permanentes em que foi membro, tendo relatado em suas seis legislaturas cento e vinte oito proposições. A Comissão

de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR, que é a comissão em que o deputado permaneceu por mais tempo não é a comissão em que o deputado foi mais ativo como relator, nesta comissão o deputado relatou apenas onze proposições legislativas. A comissão que o deputado teve um o desempenho mais ativo como relator, é a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, CTASP, na qual o relatou quarenta proposições, porém não apresenta nenhuma temática específica em que concentre sua atuação.

As outras comissões permanentes em que o deputado teve um desempenho ativo como relator, são: a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN, em que relatou nove proposições legislativas; na comissão Viação e transportes - CVT, relatou doze proposições; na comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC, em que foi designado para vinte e nove relatorias.

O parlamentar participou de muitas comissões especiais. Em seus seis mandatos o deputado participou de um total de quarenta e oito comissões especiais, como temáticas variadas. Para mapear os interesses do deputado e tentar identificar uma possível especialização temática, buscou-se uma conexão entre comissões permanentes e especiais. No caso a comissão em que o deputado permaneceu por mais tempo foi a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR, as comissões especiais que se encaixam dentro do assunto abordado pela comissão permanente, são nove comissões especiais, são elas: A comissão para a análise da Autogestão do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira como Suplente; a comissão especial sobre a Crise da Parmalat como titular; a sobre os Débitos nas Operações de Crédito Rural como titular; a comissão especial sobre a Gestão do Funcafé, em que foi 3º Vice-Presidente e titular; a para a PEC nº 58/03, sobre alienação de Terras, como Titular; a sobre o PL nº 1.457/96, que institui a Lei de Proteção de Cultivares, como titular; a do PL nº 2.905/97, sobre alimentos geneticamente modificados, como titular; e a do PL nº 4.828/98, sobre produção, comércio e fiscalização de semente, como Suplente. Essa conexão entre a comissão permanente de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR, poderia permitir que se afirme que o deputado possui algum nível de especialização, porém apenas se as relatorias do deputado fossem na mesma direção, o que não ocorreu.

O deputado foi relator de três medidas provisórias. Essas medidas provisórias, não apresentam conexão temática entre si, são elas: a Medida Provisória nº 128/03, sobre o Quadro de Pessoal da Agência Nacional de Águas e dá outras providências; a Medida provisória 267 de 2005, que altera dispositivos da Lei nº 6.704 de 1979; e a Medida provisória 403/2007, que dispõe sobre o exercício da atividade de franquia postal.

A Comissão Mista destinada para a análise da Medida Provisória nº 128/03²⁵ não chegou a se instalar no prazo previsto e desse modo o plenário da Câmara deliberou sobre a matéria. Esta medida provisória trata sobre o quadro de pessoal da Agência Nacional de Águas, o relator proferiu o parecer em plenário e não foram apresentadas emendas. O parecer do deputado foi pela aprovação, dado o atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e de sua adequação financeira e orçamentária. A medida provisória foi aprovada em plenário.

A medida provisória 267 de 2005²⁶ dispõe que o Ministério da Fazenda definirá o prazo e outras providências para a transferência das atividades relacionadas ao Seguro de Crédito à Exportação - SCE executadas pelo IRB-Brasil Resseguros S.A. O deputado apresentou parecer pela aprovação, visto que a medida provisória atendia os pressupostos constitucionais de relevância e urgência; e adequação financeira e orçamentária. Foram apresentadas sete emendas, das quais o deputado acatou parcialmente três emendas e desse modo apresentou um projeto de lei de conversão. O projeto de lei de conversão do deputado foi aprovado em plenário.

A medida provisória 403 de 2007²⁷, que trata sobre a atividade de franquia postal. O deputado apresentou parecer pela aprovação, visto que a medida provisória atende os requisitos constitucionais de relevância e urgência e adequação financeira e orçamentária. Foram apresentadas duzentas e sessenta e três emendas, das quais o deputado acatou oitenta emendas e assim formulou um projeto de lei de conversão. A matéria foi aprovada pelo plenário da Câmara.

A análise de medidas provisórias e comissões especiais neste estudo tem como objetivo identificar indícios de especialização, no caso deste deputado essa possibilidade está descartada, visto que o deputado não apresenta uma coerência temática em suas relatorias de medidas provisórias, e o deputado não foi relator em nenhuma comissão especial.

Apesar de apresentar nenhum nível de especialização temática, ainda assim o deputado é um relator bastante ativo, por mais que de temas variados, assim a principal forma de atuação deste deputado é como relator, sendo esta a forma de atuação em que se concentrou no trabalho dentro da Câmara dos deputados.

²⁵ Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=133351> . Acessado em: 09/10/2017.

²⁶ Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=307822> . Acessado em: 09/10/2017.

²⁷ Fonte: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=378016> . Acessado em: 09/10/2017.

José Linhares²⁸

O deputado José Linhares Ponte, nasceu em 1930 na cidade de Sobral no Ceará. O deputado formou-se em Filosofia na Universidade Federal do Piauí em 1950, além de outras formações eclesiais, visto que o deputado é padre. Sua carreira política na Câmara dos Deputados teve início em 1991 e terminou em 2015 seu último mandato somando seis legislaturas como deputado federal, com vinte quatro anos de casa.

José Linhares iniciou sua carreira filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, onde permaneceu por pouco tempo. Em 1992 filiou-se ao Partido Social Trabalhista - PST, e em 1993 migrou para o PP - Partido Progressista onde fica até 1995 quando transfere-se para o Partido do Povo Brasileiro - PPB. Em 2003, retorna ao PP onde encerra sua carreira na Câmara.

Não foram ocupados durante pelo deputado nenhum cargo da Mesa diretora da Câmara. Já sobre a liderança partidária, o parlamentar ocupou a posição de vice-líder em alguns momentos de sua carreira, foram eles: vice-líder da bancada do PP entre 1993-1994; do PPB entre 1997-1999; e do PP entre 2003-2007.

A produção legislativa individual do parlamentar é bastante fraca, o deputado não aprovou nenhuma proposição que veio a se tornar norma jurídica. Proposições aguardando apreciação do Senado, são apenas três, dentre essas duas tratam de assuntos religiosos. Portanto, este deputado não centraliza seus esforços na função de legislador direta.

O parlamentar tem uma presença regular em comissões permanentes e especiais, sendo sua principal forma de atuação a função de relator. As comissões permanentes que o deputado foi membro, são as seguintes: a Comissão de Educação - CE, como suplente, entre 2011-2014 e a Comissão de Educação e Cultura, como suplente, entre 2005-2010; Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF, como titular; 1º Vice-Presidente, 2º Vice-Presidente e 3º vice-Presidente, entre 2005 -2014; a de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática como Suplente; a de Finanças e Tributação, como suplente; a de Defesa Nacional, como suplente; a de Direitos Humanos e Minorias como titular e suplente, entre 2005-2010.

²⁸ Fonte: http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74297&tipo=1 . Acessado em: 05/10/2017.

As comissões permanentes em que o deputado esteve presente durante mais tempo foram a Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF; a Comissão de Educação, que em alguns momentos esteve junto com a comissão de cultura; e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Nessas três comissões o deputado permaneceu por quase dez anos, entre 2005 e 2014. As temáticas destas comissões de certa forma se relacionam, é nesta temática que o deputado concentra sua atuação na Câmara. O que se confirma com os assuntos de que tratam as comissões especiais das quais o deputado foi membro.

O deputado participou de oitenta comissões especiais durante sua carreira, dentre essas comissões sessenta e três se encaixam no espectro temático, das três comissões permanentes nas quais o deputado mais atuou. São elas: a comissão especial sobre o Fator Previdenciário; a da PEC 214/12 - Assistência à saúde para servidores; a do PL 1476/07 - Altera a lei de seguridade social; a da MSC 696/10 - Convenção da ONU sobre migrantes; a sobre Políticas públicas de combate às drogas; a do PL 8035/10 - Plano Nacional de educação; a sobre Bebidas alcoólicas; a do PL 7420/06 - Lei de responsabilidade educacional; a do PL 7663/10 - Sistema Nacional de políticas sobre drogas; a sobre a Reformulação do ensino médio; a da PEC 032/99 - Bolsa Crédito educativo para aluno carente; sobre Financiamento da saúde pública; a do PL 6583/13 - Estatuto da Família; a do PL 6840/13 - Jornada integral do ensino médio; a da PEC 309/13 - Seguridade social dos catadores; a da PEC nº 32/95, que modifica Art. 196 da Constituição Federal, para substituir a Universalização e Gratuidade da Prestação de Serviços de Saúde, como titular; a da PEC nº 40/03, Reforma da Previdência, como titular; a da PEC nº 134/07, sobre o tempo integral nas Escolas Públicas como titular; a da PEC nº 169/93 sobre o Sistema Único de Saúde como Titular; a da PEC nº 179/99 sobre a aposentadoria Compulsória como suplente; a da PEC nº 182/94, sobre a admissão de Professores Estrangeiros e concessão de autonomia às Instituições de Pesquisa, como Titular; a do PL nº 6.264/05, sobre o Estatuto da Igualdade Racial: Titular, 10/3/2008-20/5/2009; a do PL nº 7.200/06, Reforma Universitária: Titular, 7/2006-1/2007; a do PLP nº 8/99 sobre a relação entre Entidades Públicas e Respectivas Entidades fechadas de previdência complementar, em que foi presidente e Titular; a comissão sobre a Seca no Nordeste e atendimento às populações atingidas, como titular; a comissão sobre a viabilização dos projetos públicos federais de irrigação e recursos hídricos como suplente; e a comissão sobre trabalho Doméstico, como titular.

Desse modo, fica claro que o deputado tem uma atuação interessada dentro dos assuntos relacionados à família, educação, direitos humanos e seguridade social, logo pode-se afirmar que o deputado possui um nível de especialização no tema. Esta afirmação pode ser reforçada

pelas proposições que o deputado relatou que estão relacionados a esses assuntos, e ainda a comissão permanente em que o deputado relatou mais projetos de lei é a Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF, na qual relatou cento e nove proposições do total de cento e trinta e duas proposições relatadas em sua carreira. Além dessas, o deputado relatou mais vinte proposições na Comissão de educação.

O deputado chegou a ser designado relator de um Comissão especial, que foi formada para a análise do PL nº 1.673 de 1996 sobre a doação de açudes pelo Departamento Nacional de obras contra as secas - DNOCS. O deputado apresentou parecer pela aprovação, com substitutivo, visto que acatou emendas. Porém, o projeto não chegou a ser deliberado na comissão, a Presidência da República solicitou a retirada deste projeto.

Portanto, fica evidenciado que a principal forma de atuação do deputado na Câmara é na função de relator nas comissões permanentes e que o mesmo possui uma especialização na Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF e na Comissão de Educação, sendo as comissões mais frequentadas e onde o mesmo relatou mais proposições legislativas.

CONCLUSÕES

O estudo de caso realizado teve como objetivo traçar a principal forma de atuação de cada um dos deputados estudados e verificar se a hipótese de Samuels (2000) corresponde à realidade. Os resultados obtidos demonstram que nenhum dos parlamentares estudados podem ser considerados como tendo um baixo desempenho no trabalho legislativo interno à Câmara dos Deputados.

Apesar do desempenho dos deputados na atividade legislativa, entendida de forma ampla, não poder ser considerado como baixo, a produção de leis dos mesmos não é muito volumosa. Isto demonstra que a prerrogativa legislativa típica não é forma de atuação na qual os deputados concentram suas energias, tanto no caso das proposições legislativas que se tornaram norma jurídica, como das apenas aprovadas na Câmara dos deputados. Porém, isso se deve às dificuldades no trabalho legislativo que já foram apresentadas, e não apenas ao esforço que o deputado deixou de fazer para a aprovação de seus projetos de lei. O que também pode ser apontado como umas das causas da fraca produção legislativa é fato que este tipo de função não traz, usualmente, visibilidade suficiente para proporcionar retornos eleitorais.

A presença dos deputados como membros da Mesa diretora da Câmara também não é a forma, geralmente, na qual os deputados analisados centralizaram suas carreiras. Com exceção de um deputado, Inocêncio de Oliveira, que é o parlamentar com o maior número de mandatos dentre os estudados e que desenvolveu toda a sua carreira em volta dos cargos da mesa, sendo bastante ativo nas prerrogativas dos cargos que ocupou. Porém, poucos dos outros deputados ocuparam essas posições. Pode-se afirmar que o fato destes parlamentares não seguirem este caminho em suas carreiras usualmente, isto não significa que os mesmos não se interessaram, uma vez que conseguir um cargo na Mesa diretora, demanda capital político e poder de articulação e não simplesmente a vontade do parlamentar.

Grande parte dos deputados estudados ocuparam em algum momento a posição de líder de seu partido ou bloco e ainda se mantiveram como vice-líderes por quase todas legislaturas em que participaram. Este cargo traz alguns benefícios no processo legislativo, o que justifica o interesse de permanecer no mesmo e ainda a busca por essa posição manifesta afimco nos trabalhos internos da Câmara dos deputados.

A forma primordial de atuação dos deputados estudados são as comissões parlamentares. Todos os parlamentares se mostraram bastante ativos nos colegiados e ainda

apresentam interesses direcionados em algumas comissões em particular, a maioria deles concentraram suas atividades em até três comissões, onde são mais frequentes, apesar de serem membros de mais que três comissões. O que ocorre é uma focalização da atividade em comissões específicas.

A maneira de atuação prevalecente de quase todos os deputados é no papel de relator. Com a exceção de dois deputados, é nesta função que os parlamentares mais atuam dentro do processo legislativo. Conjuntamente, as relatorias que os deputados assumem são, geralmente, nas comissões em que são mais ativos. Os únicos dentre os deputados analisados que não tem como principal forma de atuação o papel de relator, são os deputados Inocêncio de Oliveira, que atuou na Mesa diretora e o deputado Simão Sessim que apesar de ser um membro ativo nas comissões, em seus nove mandatos, relatou apenas vinte e sete proposições legislativas e não ficou evidenciada qual a forma que este deputado concentra seu trabalho na câmara, além de ser membro em comissões permanentes.

Neste estudo procurou-se aferir se os deputados, dadas as longas carreiras, possuíam algum nível de especialização. O modo pelo qual buscou-se identificar está especialização foi tentando encontrar alguma conexão temática entre as atividades desenvolvidas na Câmara por cada parlamentar. Dentre os oito deputados, quatro deles possuem algum nível de especialização, em temáticas gerais e nas quais mais atuam.

O deputado Jair Bolsonaro, possui especialização em segurança pública, visto que relatou a temática em comissões diversas. O deputado Átila Lins é especializado nas temáticas a afetas ao seu Estado, o Amazonas, é o deputado que apresenta o maior nível de especialização, tanto que na análise de sua atuação na Câmara identificou-se indícios deste deputado ser um *Agenda Holder*. O deputado Paes Landim, apresenta uma forma diferente de especialização, não em uma temática específica, mas em uma comissão, a Comissão de Constituição Justiça e Cidadania - CCJC, em que relatou duzentos e sessenta e seis proposições durante sua carreira. E o deputado José Linhares, que possui uma especialização que de certa forma está vinculada a sua vida pregressa, como padre, sua especialização é principalmente voltada à assistência social e aos direitos humanos.

Já os parlamentares que não apresentaram uma especialização direta, tem-se um deputado que, é possível afirmar, possui uma especialização diferenciada. Trata-se de Inocêncio de Oliveira, que não tomou parte nas comissões, mas trabalhou laboriosamente como membro da Mesa Diretora, em vista disso pode-se afirmar que este deputado é especializado

nas atribuições da última. Os outros três deputados, não apresentaram especialização temática, mas isso não quer dizer que sejam parlamentares menos ativos. O deputado Simão Sessim, ainda que não seja especializado, é um parlamentar bastante ativo nas comissões permanentes. O deputado Lael Varela, foi um relator bastante atuante, sobretudo nas comissões de Seguridade Social e Família e na de Viação e Transportes. Assim como o deputado Nelson Marquezelli, que relatou cento e vinte oito proposições, sendo esta função bastante recorrente em sua carreira.

Diante do exposto, nenhum dos deputados pode ser identificado como tendo um baixo desempenho ou de má qualidade, dada a análise do trabalho legislativo interno realizada por meio das variáveis selecionadas. Porém, cabe ressaltar que este estudo não alcançou a todas as formas em que se pode examinar o desempenho de um deputado e também não abarcou todas as dimensões que o trabalho de um deputado pode ter, porquanto seu recorte e as escolhas metodológicas.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de e SILVA, Rafael Silveira e. **Titulares da agenda e carreiras políticas**. Revista Brasileira de Ciência Política, 2013, n.10, pp. 285-311.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **“Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira”**. In: MELO, C.R. de; ALCÁNTARA SÁEZ, M. (Org.). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 147-198.

HENRIQUE, Ana Lúcia; FERREIRA, D. P. **Multipartidarismo vs. Autoritarismo: uma análise dos efeitos da legislação pós-constituente sobre a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados**. In: IX Encontro ABCP, 2014, Brasília. Instituições Políticas e seus impactos em eleições, 2014.

LEONE, Eduardo. PEREIRA, Carlos. RENNÓ, Lúcio. **Estratégias para sobreviver politicamente: Escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil**. Campinas, Vol. IX, no 1, 2003, pp. 44-67.

MALUF, Rui Tavares. **CARREIRAS POLÍTICAS NO BRASIL: AMADORES E DE PASSAGEM NAS CÂMARAS MUNICIPAIS DE SP E RJ**. Ideias Campinas, SP: 2010.

MARENCO DOS SANTOS, André. **“Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no Congresso Nacional”**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, nº 33, p. 87-101, 1997.

MIGUEL, Luis Felipe. **“Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro”**. Revista de Sociologia Política, 20. pp. 115-134. 2003.

MULLER, Gustavo. **O papel informacional das Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados – 1991/1994 – 1995/1999**. Pensamento Plural. Pelotas, vol. 08, janeiro-junho de 2011, pp. 119-142.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Ed. 5 Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil.** Revista de Economia Política. São Paulo, v. 27, n. 4, 2007.

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.

ROCHA, Marta Mendes; BARBOSA, Cássio Felipe. **Regras, incentivos e comportamento: uma análise comparada das comissões parlamentares na América do Sul.** Revista de Sociologia e Política. v. 16, número suplementar, pp. 93-104, agosto de 2008.

ROHDE, David W. **Propensão ao risco e ambição progressiva: o caso dos deputados federais nos Estados Unidos.** Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília, vol. 08, maio-agosto de 2012, pp. 209-236.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara: 18ª edição, 2017.

SAMUELS, David. 2000. **“Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil”.** Legislative Studies Quarterly XXV: 481-498.

_____. **Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil.** New York: Cambridge University Press, 2003.

_____. **“Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil”.** In: SIAVELIS, Peter M.; MORGENSTERN Scott (eds.), Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2004.

SANTOS, F. & ALMEIDA, A. 2005. **Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados.** Dados, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 673-735.

SANTOS, Fabiano. **Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão.** In: Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 19-38.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Ainda vale a pena legislar: a atuação da agenda holders no Congresso brasileiro.** Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 21, n. 48, Dec. 2013.

WEBER, Max. **A política como vocação.** In.: Ensaios de sociologia. Ed. 5. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

Outras Fontes:

Índice de renovação da Câmara dos deputados:
<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475450-INDICE-DE-RENOVACAO-DE-PARLAMENTARES-NA-CAMARA-CHEGA-A-43,7.html> . Acessado em: 19/05/17.

Boletim do DIAP: Os cabeças do Congresso Nacional (1994). Disponível em:
<http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/13-os-cabecas-do-congresso-nacional/382-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-1994> . Acessado em: 21/07/2017.

http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=97513&tipo=0 Acessado em: 08/09/2017.

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/inocencio-gomes-de-oliveira>
Acessado em: 08/09/2017.

<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI465289-EI1194,00-Inocencio+Oliveira+deixa+o+PFL+e+vai+para+o+PMDB.html> . Acessado em: 08/09/2017.

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/inocencio-gomes-de-oliveira>
Acessado em: 08/09/2017

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/sessim-simao> Acessado em: 11/09/2017

http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=98700&tipo=0 Acessado em: 11/09/2017

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/lael-vieira-varela> Acessado em: 14/09/2017.

http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=97847&tipo=0 Acessado em: 14/09/2017.

<http://www.empresaslaelvarella.com.br/site/conteudo/detalhe/3> Acessado em: 14/09/2017.

<http://www.fgv.br/cpdac/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jair-messias-bolsonaro>
Acessado em: 20/09/2017.

http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=96839&tipo=0 Acessado em: 20/09/2017.

<http://www.fgv.br/cpdac/acervo/dicionarios/verbete-biografico/atila-sidnei-lins-de-albuquerque> Acessado em: 26/09/2017.

http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=96997&tipo=0 Acessado em: 26/09/2017.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=33091> .
Acessado em: 28/09/2017.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=483906>
Acessado em: 28/09/2017.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339851> .
Acessado em: 28/09/2017.

http://www.suframa.gov.br/zfm_o_que_e_o_projeto_zfm.cfm Acessado em: 29/09/2017.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=438197> .
Acessado em: 29/09/2017.

<http://portalamazonia.com/noticias/aniversario-de-50-anos-da-suframa-conheca-a-rota-de-importacao-e-exportacao-do-que-e-produzido-no-amazonas> . Acessado em: 29/09/2017.

<http://www.fgv.br/cpdac/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-francisco-pais-landim>
Acessado em: 06/10/2017.

http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74319
Acessado em: 06/10/2017.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=37632>
Acessado em: 06/10/2017.

Fonte: Diário Oficial:
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18OUT2001.pdf#page=269> . Acessado em:
06/10/2017.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm . Acessado em:
06/10/2017.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=508884> .
Acessado em: 06/10/2017.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=423585> .
Acessado em: 06/10/2017.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=274765> .
Acessado em: 06/10/2017.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=120186> .
Acessado em: 06/10/2017.

<http://www.fgv.br/cpdac/acervo/dicionarios/verbete-biografico/nelson-marquezelli> Acessado em: 09/10/2017.

http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=73553
Acessado em: 09/10/2017.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=133351>
Acessado em: 09/10/2017.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=307822>
Acessado em: 09/10/2017.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=378016> .
Acessado em: 09/10/2017.

http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74297&tipo=1 . Acessado em: 05/10/2017.