



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

O que é que o eleito tem? Uma análise sobre a eleição para a presidência da Câmara dos Deputados durante os governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)

Vinícius Ruiz Paley

Brasília
2023



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

O que é que o eleito tem? Uma análise sobre a eleição para a presidência da Câmara dos Deputados durante os governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)

Vinícius Ruiz Paley

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política, sob a orientação da professora doutora Marcela Machado.

Brasília

2023

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, devo dizer que me sinto muito grato por, em razão em parte do acaso, ter decidido cursar ciência política em uma das maiores universidades do Brasil. A Universidade de Brasília talvez seja a melhor representação de uma universidade pública, com suas qualidades e defeitos, desde sua idealização por Darcy Ribeiro ao que se tornou atualmente e que pude experienciar entre os anos de 2018 e 2023. Nesse período, pude observar a importância da universidade pública para o desenvolvimento de um País como o Brasil. A universidade pública é revolucionária e transforma todos que por ela passam. Entrei uma pessoa na UnB, e certamente saio muito diferente: mais consciente dos problemas e desigualdades do Brasil e imbuído de utilizar essa experiência em prol de dar o máximo de retorno à sociedade.

Por isso, agradeço incondicionalmente aos meus pais, Thais Edite Ruiz Paley e Milton Paley Júnior, que, cientes da importância da educação no desenvolvimento pessoal de seus filhos, se sacrificaram em prol de me dar a possibilidade e o privilégio de estudar na UnB. Além do sacrifício, houve sempre o apoio incondicional às minhas decisões antes e durante a graduação, o acolhimento, o cuidado, a preocupação e o incentivo. Sem esse apoio deles e de minha irmã, Marina Ruiz Paley, talvez não teria sido possível passar pelo turbilhão de experiências e emoções que é cursar uma graduação distante da família. Agradeço também aos meus avós paternos, Darle e Milton; à minha avó materna, Terezinha; e aos meus tios, tias, padrinho e madrinha pelo cuidado, preocupação e incentivo ao longo desse tempo. Ao meu avô paterno, Bernardo, agradeço a inspiração indireta e inconsciente que me instigou, quando criança, a querer entender e vivenciar a política brasileira. Seja de onde estiver me acompanhando, te levo sempre comigo como exemplo de pessoa que, um dia quiçá, conseguirei me tornar.

Junto deles, não é possível encerrar este ciclo sem agradecer nominalmente alguns dos amigos que fiz durante este período. Os amigos e amigas que fazemos na universidade são causa e consequência dela: é como se fossem parte da universidade, ao passo que também são nosso ponto de apoio e, em parte, razão da motivação diária de vivenciá-la. Thaís, Thales, Daniel, Pedro, Juca e José foram parte primordial desse processo e merecem sempre meu carinho e reconhecimento. Agradeço também à Helena, pela revisão e apoio; ao Arthur, pelo ombro amigo e conselhos; e à Geovanna, minha companheira de escrita e conselheira durante o processo de elaboração desta monografia.

Devo deixar meus agradecimentos também ao Politeia, projeto de extensão do Instituto de Ciência Política da UnB, que foi a razão e meu objeto de dedicação durante a maior parte da minha graduação. O Politeia, junto com todas as pessoas que nele conheci e que também agradeço, foi o que certamente me inspirou ao desejo de vivenciar a política brasileira e me abriu e continua abrindo inúmeras portas. Nele, desenvolvi também o sonho de, um dia, expandir o direito e dever de fornecer educação política a todos as crianças e jovens brasileiros. Sem que um dia alcancemos isso, dificilmente mudaremos muitos dos problemas e desigualdades que assolam o Brasil.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que fizeram parte, ainda que minimamente, da minha trajetória na meio acadêmico e que, portanto, também me ajudaram a desenvolver esta monografia. Em especial, agradeço a minha orientadora, Professora Marcela Machado, ao parecerista desta monografia, Professor Vitor Vasquez, e a Graziela Dias, a personificação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília e exemplo a todos que a conhecem. Enfim, agradeço a todos os servidores, servidoras, terceirizados e terceirizados da Universidade de Brasília que, seja qual for sua função ou atividade, é imprescindível ao funcionamento da UnB e, ainda que indiretamente, responsável pela minha graduação e dos demais estudantes.

RESUMO

O Presidente da Câmara dos Deputados é um ator central na república brasileira, seja no ambiente interno da própria Casa legislativa seja no ambiente político-institucional brasileiro, especialmente frente ao Presidente da República em meio a dinâmica do presidencialismo de coalizão. Nesse sentido, este trabalho objetiva analisar a seguinte questão: por que o Presidente da Câmara dos Deputados é eleito? Para isso, o trabalho utiliza o método de estudos de múltiplos casos, observando as nove eleições ocorridas entre 1995 e 2010, período de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), do Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB), e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT) durante o governo. Ao observar cada uma das eleições, o trabalho analisa a influência de variáveis de experiência política do parlamentar bem como de caráter político-partidário.

Palavras-chave: Presidente da Câmara; Câmara dos Deputados; presidencialismo de coalizão; eleições.

ABSTRACT

The President of the Chamber of Deputies is a central actor in the Brazilian Republic, whether in the internal environment of the Legislative House itself or in the Brazilian political-institutional environment, especially in relation to the President of the Republic in the midst of the dynamics of coalition presidentialism. In this sense, this work aims to analyze the following question: why is the President of the Chamber of Deputies elected? For this analysis, the work uses the method of multiple case studies, observing the nine elections that took place between 1995 and 2010, the period of government of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), of the Brazilian Social Democracy Party (PSDB), and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), from the Workers' Party (PT) during the government. By observing each of the elections, the paper analyzes the influence of variables related to the parliamentarian's political experience, as well as those of a party-political nature.

Keywords: President of the Chamber; Chamber of Deputies; coalitional presidentialism; elections.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL - Alagoas

AP - Amapá

BA - Bahia

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CDC - Comissão de Defesa do Consumidor

CF - Constituição Federal

CFT - Comissão de Finanças e Tributação

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

CME - Comissão de Minas e Energia

DEM - Democratas

DHBB - Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro

FGV - Faculdade Getúlio Vargas

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FUNAV - Fundo de Assistência às Vítimas de Crimes Violentos

H1 - Hipótese 1

H2 - Hipótese 2

H3 - Hipótese 3

H4 - Hipótese 4

H5 - Hipótese 5

MG - Minas Gerais

MP - Medida Provisória

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PFL - Partido da Frente Liberal

PI - Piauí

PL - Partido Liberal

PLP - Projeto de Lei Complementar

PLV - Projeto de Lei de Conversão

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP - Partido Progressista
PPB - Partido Progressista Brasileiro
PPR - Partido Progressista Reformador
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PR - Paraná
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PV - Partido Verde
PE - Pernambuco
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
QCA - Qualitative Comparative Analysis
QO - Questão de ordem
RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputado
RJ - Rio de Janeiro
RS - Rio Grande do Sul
SP - São Paulo

Tabela 1 - Competências da Mesa Diretora ou diretas do Presidente relacionadas formalmente ao Colégio de Líderes	27
Tabela 2 - Resultados gerais	51
Tabela 3 - Resultados das eleições realizadas durante os governos FHC I e II	52
Tabela 4 - Resultados das eleições realizadas durante os governos Lula I e II	53
Tabela 5 - Resultados das eleições realizadas durante o 1º mandato de governo	54
Tabela 6 - Resultados das eleições realizadas durante o 2º mandato de governo	54
Tabela 7 - Resultados das eleições realizadas durante o 1º biênio da legislatura	55

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	9
2 - A IMPORTÂNCIA DO PRESIDENTE DA CÂMARA	12
2.1 Prerrogativas e poderes do Presidente da Câmara.....	13
2.1.1 Prerrogativas relativas às proposições	14
2.1.2 Prerrogativas relativas às sessões plenárias e o poder de agenda.....	18
2.2 A Câmara dos Deputados e o ambiente político-institucional brasileiro	22
2.2.1 Presidencialismo de coalizão, Presidente da Câmara e líderes	22
2.2.2 O Presidente da Câmara e as medidas provisórias	28
3 -METODOLOGIA	33
4 - AS ELEIÇÕES À PRESIDÊNCIA DA CÂMARA	33
4.1 Regras à eleição da presidência e da Mesa Diretora	40
4.2 As eleições durante os governos de Fernando Henrique Cardoso	41
4.3 As eleições durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva	45
5 – RESULTADOS	51
6 - DISCUSSÃO	57
7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

1 - INTRODUÇÃO

A democracia brasileira é dotada de diversos atores e processos políticos complexos, conjugados no que Abranches (1998) definiu como presidencialismo de coalizão. O Poder Executivo é naturalmente associado ao Presidente da República, chefe de Estado e de Governo. O Poder Legislativo, composto de diversos representantes eleitos e de duas Casas legislativas, possui no Presidente do Senado Federal e no Presidente da Câmara dos Deputados os seus representantes máximos. O presidencialismo de coalizão brasileiro, por sua vez, se caracteriza por um Presidente da República dotado de extensos poderes legislativos, de modo a prover ferramentas ao Executivo para aprovar sua agenda legislativa no Congresso Nacional (ABRANCHES, 1998; AMORIM NETO, 2000; 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PEREIRA; POWER, RENNÓ, 2005).

O Presidente da Câmara dos Deputados, em particular, como chefe da Câmara baixa, é o responsável por receber as matérias legislativas - projetos de lei, projetos de lei complementar, medidas provisórias, propostas de emenda à Constituição, dentre outras - de autoria do Presidente da República e dar início à sua tramitação¹. Como bem nota Saboia (2009), praticamente todas as decisões do Presidente da Câmara são dotadas de certo grau - maior ou menor - de discricionariedade, colocando-o em posição de negociar, articular, acelerar ou retardar processos importantes ao Executivo, bem como imprimir seus interesses em suas decisões. Sendo assim, o Presidente da Câmara dos Deputados adquire uma importância singular na dinâmica institucional brasileira frente ao Poder Executivo.

Não obstante, o Presidente da Câmara não só é o representante máximo da Casa, como também possui a função de arbitrar conflitos internos, conduzir as sessões plenárias e zelar pelo bom funcionamento e pela imagem da Câmara². Para isso, ele é dotado de diversas prerrogativas regimentais e extrarregimentais - adquiridas ao longo dos anos a partir de práticas, questões de ordem e tradições internas -, que o colocam em posição de controlar e influenciar a composição de colegiados internos da Casa, favorecer ou desfavorecer determinado parlamentar ou partido político e também acelerar ou retardar determinada matéria legislativa de seu interesse (SABOIA, 2009).

Em função deste cenário, e a despeito do escasso debate realizado até então sobre o Presidente da Câmara dos Deputados, este trabalho pretende investigar por que um parlamentar obtém sucesso em se eleger ao cargo. A investigação se dá por meio de estudos

¹ Art. 64, Constituição Federal.

² Art. 17, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

de múltiplos casos, observando as eleições à presidência da Casa ocorridas entre 1995 e 2010, período de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), do Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB), e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT). Para investigar os candidatos que concorreram ao cargo, o trabalho seleciona cinco variáveis independentes, com o intuito de entender a influência de cada uma nas chances de um parlamentar se tornar Presidente da Câmara dos Deputados. As variáveis são: (i) ter ocupado cargo de liderança anteriormente; (ii) ter ocupado a presidência de comissão permanente ou ou cargo na Mesa Diretora que não o de Presidente; (iii) a senioridade, isto é, o número de mandatos exercidos até o momento da eleição; (iv) a lealdade partidária, qual seja, o tempo que cada candidato se encontrava no partido em que pertencia no momento da eleição; e (v) a força partidária, ou seja, o tamanho da bancada do partido eleita para a legislatura. Enquanto as variáveis i, ii e iii visam observar a experiência política do parlamentar, as variáveis iv e v objetivam analisar o caráter político-partidário da eleição.

Para realizar o estudo, o trabalho analisou as nove eleições à presidência da Câmara nesse período e os trinta candidatos que concorreram ao cargo nesse ínterim. Antes de descrever cada um dos casos, o trabalho apresenta as regras das eleições à presidência e à Mesa Diretora da Casa, destacando algumas diferenças consideradas importantes à dinâmica da eleição, a exemplo da candidatura avulsa por qualquer partido no caso da eleição ao cargo de Presidente da Câmara. Apesar do baixo número de observações e dos limites impostos pela metodologia utilizada, explicitados no capítulo 4, o trabalho traz em seus resultados e na sua discussão aspectos de cada caso em específico, além de padrões observados nos casos de modo geral, com o objetivo de trazer achados de pesquisa ou mesmo de instigar novas pesquisas sobre o tema, a partir de resultados não conclusivos.

De modo geral, observou-se que a única variável que pode-se dizer que se confirmou foi o fato de ter sido líder anteriormente. Todavia, ela não pôde ser considerada decisiva para um candidato se diferenciar dos demais e se eleger presidente da Câmara. A lealdade e a força partidária se mostraram aspectos importantes, mas não se confirmaram totalmente como variáveis explicativas. É importante que o Presidente da Câmara esteja há um tempo mínimo no partido e que ele pertença a uma bancada expressiva. Entretanto, não é necessário que ele seja o mais leal ou que pertença ao maior partido que esteja concorrendo à presidência. Sobre a senioridade, pôde-se afirmar que ela se trata de uma constante entre os candidatos e que, portanto, ela é um aspecto entre todos os candidatos, e não apenas do presidente. O fato de ter ocupado a presidência de uma comissão permanente ou um cargo

na Mesa Diretora não ajudou a explicar por que um parlamentar se elegeu à presidência da Câmara.

Esses achados são discutidos nos capítulos 5 e 6 com maiores detalhes e com insights que podem provocar novas investigações sobre o tema. Além disso, em parte deles, há a necessidade de novos estudos para que os indícios se tornem afirmações mais categóricas sobre. Além disso, o trabalho também compara as eleições realizadas em cada um dos governos, FHC e Lula, bem como observa aspectos que se dão nas eleições no 1º mandato do governo e no 2º mandato, bem como as diferenças observadas entre as eleições realizadas no 1º e no 2º biênio de cada legislatura. O capítulo 7 apresenta as considerações finais sobre a matéria. Há ainda as referências bibliográficas no último capítulo.

2 - A IMPORTÂNCIA DO PRESIDENTE DA CÂMARA

A cadeira de presidente da Câmara dos Deputados tem sido ocupada por políticos que protagonizaram importantes acontecimentos na história da democracia brasileira. Ulysses Guimarães, do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ficou reconhecido como o “pai da Constituição Cidadã” - a Constituição Federal de 1988 - ao presidir a Assembleia Nacional Constituinte entre 1987 e 1989, após ter sido presidente da Câmara dos Deputados entre 1985 e 1987. O Plenário da Câmara, inclusive, é denominado “Plenário Ulysses Guimarães”. Eduardo Cunha, também do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), presidiu a Câmara dos Deputados durante o processo de *impeachment* que levou à cassação do mandato da até então presidente da República Dilma Rousseff (2011-2016), do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2016. O Vice-Presidente da petista, que a substituiria na presidência da República até 2018, era Michel Temer, do mesmo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que foi presidente da Câmara dos Deputados por três vezes, entre os anos de 1997 e 2001 e entre 2009 e 2010.

Apesar de não exercer nenhuma atribuição constitucional diferente das demais deputadas e deputados, o Presidente da Câmara dos Deputados³ possui um papel central no sistema político-institucional brasileiro, seja nas relações internas do legislativo, que ocorrem no interior da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, seja nas relações entre os poderes Legislativo e Executivo do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1998; SABOIA, 2009). A Constituição Federal de 1988 prevê que o Presidente da Câmara compõe o quadro de titulares de órgãos de consulta e assessoramento do presidente da República, como o Conselho da República⁴ e o Conselho de Defesa Nacional⁵ (SABOIA, 2009). O Presidente da Câmara é, também, o segundo na linha sucessória do presidente da República⁶. Embora relevantes, essas funções raramente são exercidas, em razão de sua natureza específica e particular. Efetivamente, a centralidade do presidente da Câmara dos Deputados reside tanto na posição que a Casa que preside baixa ocupa no ambiente político institucional brasileiro, isto é, nas relações Executivo-Legislativo do presidencialismo de

³ Optou-se por denominar o presidente da Câmara dos Deputados, com o pronome demonstrativo no gênero masculino, em razão de nenhuma mulher ter sido eleita para o cargo até 2022, ano de elaboração do banco de dados utilizado por esta monografia.

⁴ Arts. 89 e 90, Constituição Federal de 1988.

⁵ Art. 91, Constituição Federal de 1988.

⁶ Art. 80, Constituição Federal de 1988.

coalizão, como nas extensas prerrogativas regimentais conferidas pelos seus pares, previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) (SABOIA, 2009).

Sendo assim, na seção 2.1, o trabalho pretende tratar da centralidade do Presidente da Câmara no ambiente interno da Câmara dos Deputados, apresentando suas prerrogativas e poderes em relação às proposições e às sessões da Câmara e seu poder de agenda, salientando sua capacidade de influenciar em, basicamente, todas as proposições em tramitação na Câmara dos Deputados. Em seguida, o trabalho apresentará, de forma sucinta, a dinâmica do presidencialismo de coalizão brasileiro, contrapondo a força do Presidente da República com as diversas nuances que tornam a Câmara dos Deputados uma instituição central no ambiente político-institucional brasileiro. O trabalho apresentará essa centralidade tanto pela atuação de parlamentares que se caracterizam como titulares de agenda, combinando capacidade de articulação e especialização em temas específicos, como pela força dos partidos políticos na arena legislativa, em particular na Câmara dos Deputados, por meio dos líderes partidários. Ainda, discutirá o papel do Presidente da Câmara durante o histórico de alteração do rito das medidas provisórias.

2.1 Prerrogativas e poderes do Presidente da Câmara

No ambiente interno da Câmara dos Deputados, as prerrogativas do Presidente são extensas e variadas (SABOIA, 2009). O presidente da Câmara exerce seu poder não apenas nas sessões Plenárias, as quais conduz, como também ao longo de todo o processo de tramitação das matérias legislativas, e na coordenação dos trabalhos legislativos junto aos líderes partidários. As decisões de responsabilidade do presidente detêm certo grau de discricionariedade, permitindo que o parlamentar que ocupa este cargo incorpore seus interesses políticos ao exercer suas prerrogativas (SABOIA, 2009):

Embora haja parâmetros normativos para cada uma dessas decisões, verifica-se um grau razoável de discricionariedade, que permite gerenciar, em alguma medida, o trâmite das matérias sujeitas à decisão da Câmara, estabelecendo prioridades de agendas e coordenando os trabalhos entre Plenário e Comissões. (SABOIA, 2009, p. 48).

O Presidente da Câmara dos Deputados possui, ao menos, cinquenta prerrogativas, listadas no artigo 17 do Regimento Interno da Câmara, relativas às sessões da Câmara, às proposições, às comissões, à Mesa Diretora, à publicação e divulgação de atos da Casa e à

sua competência geral. Além destas listadas no art. 17, há outras prerrogativas listadas ao longo do Regimento Interno da Câmara (RICD), como a designação relatores das matérias a serem deliberadas em Plenário, a análise e a leitura de requerimentos de criação de comissão parlamentar de inquérito (CPI) e de pedidos de impeachment do Presidente da República, entre outras prerrogativas.

Entre as extensas atribuições conferidas pelo Regimento, destacam-se⁷: (i) convocar e conduzir as sessões plenárias da Casa; (ii) conceder e retirar as falas das deputadas e deputados; (iii) determinar o despacho das matérias apresentadas, isto é, decidir se a proposição será votada diretamente em Plenário ou tramitará pelas comissões, e em quantos e quais colegiados passará; e (iv) decidir as questões de ordem, que o permite, na prática, criar, alterar ou extinguir regras formais e informais. Além das prerrogativas formais, o presidente da Câmara também tem adquirido poderes informais (AGUIAR, 2015; FERREIRA, 2018; SABOIA, 2009).

Ao presidente da Câmara⁸ também cabe distribuir as matérias às comissões permanentes e temporárias, decidir sobre requerimentos de redistribuição e apensamento dos projetos, assim como determinar o arquivamento ou desarquivamento das proposições, outorgando-lhe a capacidade de influenciar nas matérias que não são votadas em Plenário, espaço deliberativo em que as sessões são por ele conduzidas diretamente. Além disso, o presidente da Câmara também é responsável pela criação de comissões especiais.

Em suma, o Presidente da Câmara dos Deputados possui prerrogativas e instrumentos de controle em praticamente todas as fases do processo legislativo, desde a apresentação de um projeto de lei por um(a) parlamentar, passando pela sua tramitação, até o momento de votação da matéria.

2.1.1 Prerrogativas relativas às proposições

No momento em que uma proposição é apresentada, o Presidente exerce o primeiro dos vários controles de constitucionalidade a que a matéria será submetida. Isso porque é prerrogativa do Presidente da Câmara devolver a proposição ao autor em caso de não estar devidamente formalizada ou de versar sobre matéria alheia à competência da Câmara, ser evidentemente inconstitucional ou antirregimental⁹. Por outro lado, caso o Presidente

⁷ Art. 17, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

⁸ *Idem*.

⁹ Art. 17, inciso II, alínea “e” e art. 137, § 2º, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

entenda que a matéria está de acordo com as regras estabelecidas, é ele quem faz o despacho às comissões, isto é, decide por quantas e quais comissões a proposição deverá ser analisada¹⁰. Neste aspecto, o Presidente também detém capacidade de influir na celeridade em que a matéria tramitará. Por exemplo: caso o projeto de lei seja de um(a) parlamentar aliado(a) seu, ou seja uma matéria a qual ele concorda com o seu teor e pretende acelerar sua tramitação, o Presidente pode despachá-la diretamente apenas a uma comissão de mérito¹¹ e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para análise da constitucionalidade, de forma conclusiva, isto é, sem necessidade de deliberação em Plenário. Da mesma forma, caso a matéria seja de autoria de um(a) oponente político(a) ou tenha um teor que contrarie seus interesses, o Presidente da Câmara pode despachá-la para três comissões de mérito, além das Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)¹², conferindo um longo trajeto à proposição até chegar em seu *locus* final de deliberação.

Além disso, o Presidente também pode, ao ser provocado via requerimento por outro(a) parlamentar, alterar o despacho de determinada matéria durante o seu curso, seja despachando a matéria a novas comissões, inclusive determinando a criação de comissão especial, em caso de análise de mais de quatro comissões de mérito, seja apensando ou desapensando a matéria a outra¹³. Em suas decisões, o Presidente da Câmara pode aplicar um tratamento mais ou menos brando, de acordo com a conveniência política do autor ou do teor da matéria, ressalvadas as pertinências temáticas e regimentais. O Presidente da Câmara também pode, por exemplo, retardar ou até mesmo bloquear a deliberação de uma matéria ao não determinar a criação de uma comissão especial à qual ele despachou. Isso porque uma proposição que, por entendimento do Presidente, seja de competência de mais de quatro comissões de mérito¹⁴, deve ser analisada por uma comissão especial, que dará parecer em

¹⁰ Art. 17, inciso II, alínea “a”, Regimento Interno da Câmara dos Deputados

¹¹ São denominadas “comissão de mérito” as comissões permanentes constantes no art. 32, à exceção das Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). A CFT e a CCJC podem se tornar comissões de mérito, a depender da proposição, de acordo com o despacho inicial exarado pela Presidência da Câmara. Todavia, via de regra, são comissões que analisam a admissibilidade, financeira e orçamentária ou de constitucionalidade, das matérias em tramitação.

¹² Todas as proposições apresentadas à Câmara dos Deputados devem ter sua constitucionalidade analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em acordo com o art. 53, inciso III. Da mesma forma, todas as matérias que possam ter algum impacto financeiro ou orçamentário devem ter sua admissibilidade analisada pela Comissão de Finanças e Tributação, por força do art. 53, inciso II. A exceção se dá quando a matéria vai diretamente a Plenário, *locus* em que um relator dará um parecer em nomes dessas comissões.

¹³ O apensamento, também denominado de tramitação conjunta, ocorre quando duas ou mais proposições da mesma espécie em tramitação tenham teores semelhantes ou disponham sobre temas similares, em acordo com o art. 142 do Regimento Interno da Câmara.

¹⁴ Art. 34, inciso II, Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Até 2022, as proposições que versavam sobre mais de três comissões de mérito eram despachadas à comissão especial. Isto mudou em 2023, com a

nome das comissões competentes. Todavia, quem determina a criação, constituição e instalação da comissão especial é o Presidente¹⁵.

É caso do Projeto de Lei nº 3.503, de 2004, de autoria do então Senador José Sarney (PMDB/AP), que “Define os direitos das vítimas de ações criminosas e regulamenta o art. 245 da Constituição Federal, para criar o Fundo Nacional de Assistência às Vítimas de Crimes Violentos (Funav), além de outras providências”. Após ser aprovada no Senado Federal em 2004, a matéria tramitou em urgência pelas comissões da Câmara até 2015, quando teve uma nova proposição apensada e, então, recebeu novo despacho, incluindo a competência da Comissão de Seguridade Social e Família para análise. Em razão da matéria já ter como competentes para análise mérito as comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, o Presidente da Câmara à época, Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), determinou em 13 de agosto de 2015 a criação de comissão especial para análise da proposição. Desde então, a comissão especial não foi instalada, apesar da matéria continuar em tramitação.

Da mesma forma, o apensamento ou desapensamento de uma matéria pode parar, retomar ou acelerar a tramitação de uma proposição, a depender do seu estágio de tramitação. A título de exemplo: o Projeto de Lei nº 7.978/2017, de autoria da então Deputada Laura Carneiro (PMDB/RJ), foi apensado ao PL 3503/2004, citado anteriormente, logo em que foi apresentado, em 14 de julho de 2017, por decisão do Presidente da Casa à época, Deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ). O apensamento praticamente travou o andamento da matéria.

Por outro lado, o Presidente pode acelerar a tramitação de uma matéria de seu interesse pelo apensamento. Foi o que aconteceu com a Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2022, de autoria do Senador Marcelo Castro (MDB/PI) e outros, que “Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências”. À época, ficou conhecida como “PEC da Transição”, tendo sido apresentada pelos Senadores a pedido do então presidente da República eleito em 2022, Luiz Inácio Lula da Silva (PT)¹⁶.

promulgação da Resolução nº 1, de 2023, que criou cinco novas comissões permanentes e alterou a regra para a criação de comissão especial.

¹⁵ Art. 17, inciso I, alínea “m” e 34, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

¹⁶ Fonte: *site* da Câmara dos Deputados. “PEC da Transição é promulgada no Congresso”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/931149-pec-da-transicao-e-promulgada-pelo-congresso/>. Acesso em: 17 de mar. de 2023.

Após sua aprovação no Senado Federal, a PEC foi enviada para análise da Câmara, onde recebeu despacho do então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur Lira (PP/AL), pelo apensamento à Proposta de Emenda à Constituição nº 24, de 2019, em 09 de dezembro de 2022. Normalmente, propostas de emenda à Constituição tem sua admissibilidade analisada em até 5 sessões pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Em seguida, é constituída comissão especial para analisar o mérito da PEC, em até 40 sessões, para então ir à Plenário para análise final¹⁷, com necessidade de aprovação por $\frac{3}{5}$, em dois turnos, conforme determina a Constituição Federal¹⁸. O apensamento acelerou a tramitação da PEC 32/2022, que foi direto à deliberação do Plenário, uma vez que a PEC 24/2019 já havia sido analisada pela CCJC e estava aguardando deliberação da comissão especial há mais de 40 sessões. O Presidente da Câmara, ao apensar a PEC 32/2022 à PEC 24/2019, determinou o envio das matérias direto à Plenário, em razão do esgotamento do prazo para análise da comissão especial. Após 12 dias do despacho de apensamento, em 21 de dezembro de 2022, a PEC 32/2022 foi aprovada em 2º turno, retornando ao Senado Federal para análise das alterações.

Saboia (2009) discorre sobre a capacidade dos Presidentes da Câmara de intervirem na tramitação de propostas de emenda à Constituição. A partir de uma análise das PECs em tramitação entre 1991 e 2007, Saboia conclui que “os Presidentes da Câmara dos Deputados efetivamente se utilizaram de seus poderes e atribuições regimentais para intervirem na tramitação das propostas de Emenda à Constituição apresentadas à Casa” (SABOIA, 2009, p. 87). Essa atuação, inclusive, obteve destaque durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), quando diversas reformas não consensuais na Câmara dos Deputados foram aprovadas a partir de uma atuação ativa e protagonista dos Presidente da Câmara à época, os Deputados Luís Eduardo Magalhães (PFL/BA), que presidiu a Câmara entre 1995 e 1996, e Michel Temer (PMDB/SP), quando presidiu a Casa entre 1997 e 1998 (SABOIA, 2009).

Importante ressaltar que, apesar de poder, o Presidente não toma todas as suas decisões considerando a conveniência política. O caso acima, por exemplo, parece ser o caso: o autor do PL 3503/2004, Senador José Sarney (PMDB/AP), era do mesmo partido do presidente à época, que determinou a criação de comissão especial para análise da matéria, Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ). De todo modo, é importante notar que, apesar nem

¹⁷ Art. 202, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

¹⁸ Art. 60, Constituição Federal de 1988.

todas as decisões serem tomadas com base na conveniência política, seja em relação ao autor seja em relação ao teor da matéria, o Presidente da Câmara possui a prerrogativa de fazê-lo, como vimos acima, podendo influenciar as proposições que tramitam na Casa desde seu estágio inicial.

Outra prerrogativa do Presidente da Câmara que detém certo grau de discricionariedade é a leitura e publicação de pedidos de criação de comissões parlamentares de inquérito (CPIs)¹⁹ ou de pedidos de *impeachment* do Presidente da República ou de seus Ministros de Estado²⁰. Além da mera leitura, em ambos os casos o Presidente julga se os pedidos atendem ao conteúdo e forma necessários à sua procedência. Apesar de parecerem atos meramente formais, a leitura e publicação dos requerimentos de CPI ou de *impeachment* são discricionários do Presidente da Casa, que detém a prerrogativa de escolher proceder à leitura ou não e, procedendo, em que momento fazê-lo.

Em 2015, por exemplo, o então Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), tinha 28 pedidos de *impeachment* aguardando análise e leitura quando decidiu acatar um desses pedidos para abrir o processo contra a ex-Presidente da República, Dilma Rousseff (PT).

Neste capítulo, o trabalho discorreu sobre as prerrogativas do Presidente da Câmara em relação às proposições e a discricionariedade que ele possui em suas decisões durante diferentes estágios de tramitação. Em suma, o Presidente pode influenciar as proposições em tramitação, mesmo aquelas que não vão à deliberação em Plenário, local em que ele conduz os trabalhos. No próximo capítulo, o trabalho discutirá sobre as prerrogativas do Presidente nesse no Plenário, instância maior de deliberação da Câmara dos Deputados.

2.1.2 Prerrogativas relativas às sessões plenárias e o poder de agenda

Durante as sessões Plenárias, por exemplo, o Presidente da Câmara é quem as preside e, portanto, conduz os trabalhos. Isso o permite ditar o ritmo das sessões de acordo com cada momento da sessão ou com o projeto em deliberação - também escolhido por ele, já que é sua prerrogativa decidir a Ordem do Dia. Além disso, o Presidente é quem faculta a palavra aos demais parlamentares, concedendo as falas de acordo com o tempo estabelecido pelo RICD, mas com poder de retirá-la, caso entenda que o parlamentar está sendo desrespeitoso

¹⁹ Art. 35, § 2º, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

²⁰ Arts. 217 e 218, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

com o Poder Legislativo, quebrando o Código de Ética e Decoro Parlamentar ou desviando do assunto que se propôs a debater.

É também poder do Presidente desempatar as votações ostensivas, bem como anunciar o resultado das votações de modo geral - ou sua prejudicialidade, no caso de alguma irregularidade durante o processo de votação. É o Presidente também que decide sobre as reclamações ou questões de ordem feitas pelos(as) parlamentares. As questões de ordem, mais tradicionalmente utilizadas do que as reclamações, são dúvidas sobre a aplicação do Regimento Interno da Casa ou da Constituição Federal, suscitadas durante as sessões plenárias ou reuniões de comissão. A prerrogativa de decidir sobre as questões de ordem é de singular importância, uma vez que é a interpretação do Presidente da Câmara que prevalece sobre a condução dos trabalhos. Um dos casos mais emblemáticos é o da Questão de Ordem (QO) nº 411, de 2009, feita pelo Deputado Regis de Oliveira (PSC/SP) ao então Presidente da Câmara, Deputado Michel Temer (PMDB/SP), sobre o trancamento de pauta em razão das medidas provisórias. A decisão de Temer acabou por excepcionar matérias não passíveis de legislação por meio de MPs, a exemplo de leis complementares, emendas à Constituição, resoluções e decretos legislativos e alterou a dinâmica de deliberação de votação das medidas provisórias. Veremos melhor o seu impacto posteriormente.

Além disso, o Presidente também possui o poder de designar os(as) relatores(as) das matérias a serem deliberadas em Plenário - e de retirar a relatoria, caso essa não o satisfaça. O(a) relator(a) é o(a) parlamentar que irá proferir o parecer à matéria, seja um projeto de lei, seja uma medida provisória²¹ seja uma proposta de emenda à Constituição, e às emendas apresentadas, podendo apresentar um substitutivo²² à proposição (SANTOS, 19970. É o(a) relator(a), portanto, quem decidirá o texto final a ser levado em votação por seus pares em Plenário. O Presidente, ao possuir a prerrogativa de escolher o(a) parlamentar que relatará a matéria, possui a capacidade de influenciar decisivamente no teor do projeto a ser votado, podendo colocar um(a) parlamentar alinhado(a) a seus interesses ou ao Governo, caso deseje.

Não obstante a escolha da relatoria das matérias, o Presidente também decide quando convocar as sessões plenárias e quais matérias serão postas à deliberação. Apesar de, por exemplo, de terça à quinta-feira estarem previstas no Regimento sessões deliberativas ordinárias, o Presidente pode não designar nenhuma matéria para ser deliberada, esvaziando

²¹ No caso das medidas provisórias, o parecer que altera a redação da MP é denominado Projeto de Lei de Conversão. Para entender mais, ver art. 5º, § 4º, I da Resolução nº 1, de 2005, do Congresso Nacional.

²² Substitutivo é uma emenda que altera substancialmente a proposição de que trata e normalmente é apresentada pelo(a) relator da matéria. Para entender mais, ver arts. 107, IV e 118, § 4º.

a Ordem do Dia e tornando a sessão deliberativa em sessão de debates. Além disso, além dos preceitos constitucionais que obrigam o Presidente da Câmara a inserir medidas provisórias ou matérias com urgência constitucional, assim designadas pelo Presidente da República, não há nenhuma regra que obrigue ou impeça o Presidente da Câmara a inserir determinado projeto na pauta. Apesar disso, Saboia (2009) faz uma ressalva:

“Deve-se ponderar, no entanto, que esse poder de agenda do Presidente da Câmara é moderado, internamente, pelas prerrogativas que os Líderes têm de requererem a retirada de proposições da Ordem do Dia, no curso da sessão, e, ainda, de declararem as respectivas bancadas em obstrução, não permitindo ou dificultando a votação de determinado item da pauta. Desse modo, produz-se certo equilíbrio, do ponto vista normativo, entre os poderes regimentais de agenda do Presidente e dos Líderes, estando, no entanto, um e outros, condicionados pelas prerrogativas constitucionais do Presidente da República de editar Medidas Provisórias e de solicitar urgência para projetos de sua iniciativa.” (SABOIA, 2009, p. 57)

O Presidente da Câmara, portanto, possui relativa discricionariedade para inserir ou não projetos na pauta, de acordo com seu interesse e em acordo com os líderes partidários, estabelecendo-se como um *veto player* (SANTOS, 1997). Nesse sentido, os líderes partidários e o próprio Presidente da República são obrigados a negociar com o Presidente da Câmara as matérias de interesse que desejam ser deliberadas. Esse aspecto será discutido de forma mais aprofundada na seção seguinte.

De todo modo, ao se analisar esses poderes e prerrogativas do Presidente da Câmara dos Deputados, em especial o poder de agenda, observa-se uma grande concentração de poder decisório em suas mãos. Shepsle (2018) afirma que esse aspecto possui um aspecto positivo e outro negativo. De ponto de vista positivo, a concentração decisória de um ator político pode ser importante para evitar a paralisia decisória que poderia surgir em meio aos diversos interesses que, nesse caso, o Presidente da Câmara deve arbitrar. Além do próprio governo, o Presidente da Câmara também negocia diretamente os diversos partidos de um já fragmentado sistema multipartidário brasileiro. Ou seja, centralizar poderes, em especial de agenda, na presidência pode se mostrar essencial para que um único ator arbitre o conflito de interesses que surge na discussão de matérias que devem ser votados ou que devem avançar em sua tramitação ou não. Gary Cox (2006), por exemplo, também observa esse aspecto ao analisar os problemas de ação coletiva:

A essência do dilema coletivo engendrado pela escassez de tempo é o incentivo generalizado para comportamentos estratégicos por parte dos

atores. Todos aqueles que não tiverem suas proposições sendo consideradas são incentivados a usar seus recursos de veto, como, por exemplo, o irrestrito direito de uso da palavra, para obstruir votações e assim barganhar por uma melhor posição de matérias de sua preferência na ordem de proposições a merecerem consideração coletiva. O risco e principal efeito do congestionamento torna-se, então, o da paralisia decisória (COX *apud* SANTOS, BORGES, 2018, p. 9).

Por outro lado, a concentração de poderes em um único ator pode ser um fator potencialmente antidemocrático. Isso porque as decisões do Presidente da Câmara dificilmente podem ser contestadas e efetivamente alteradas pelo Plenário em decisão majoritária, visto que não estão sujeitas à deliberação. Quando estão, dependem do próprio Presidente para serem colocadas em deliberação, como é o caso, por exemplo, do recurso contra questão de ordem decidida pelo Presidente da Casa em Plenário.²³ Ou seja, ele possui poder de agenda inclusive sobre a contestação de suas próprias decisões. Segundo Shepsle, o poder de agenda possui esse aspecto antimajoritário indissociável que, por sua vez, possui efeitos e externalidades negativas do ponto de vista democrático.

Jenny e Muller (1995) observaram esse e outros aspectos ao estudar especificamente presidentes de parlamentos ou de câmaras baixas em dezoito sistemas parlamentaristas europeus e o próprio parlamento europeu. Os autores estabelecem uma série de critérios para se analisar o grau de poder ou de partidarismo, aferindo a neutralidade, ou a ausência dela, na atuação dos presidentes. Saboia (2009), ao aplicar esses critérios ao Presidente da Câmara dos Deputados brasileira, afirma:

Por essa análise, o Presidente da Câmara dos Deputados estaria caracterizado como um presidente forte, detentor de importantes poderes institucionais, com um grau médio de accountability, e relativamente independente de seu partido político. (SABOIA, 2009, p. 42)

Em comparação com os casos estudados por Jenny e Muller, o Presidente da Câmara no Brasil possui, na média, uma gama mais ampla de poderes na condução dos trabalhos legislativos e uma alta capacidade de influenciar nos processos decisórios processuais estabelecidos pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Ou seja, o Presidente da Câmara dos Deputados possui importantes prerrogativas, que possibilitam a fluidez do trabalho legislativo na Câmara baixa brasileira. Essas prerrogativas, em contrapartida,

²³ Art. 95, § 8º, RICD.

possuem um aspecto antimajoritário, que limita o poder de atuação de demais atores políticos, sejam do legislativo sejam do executivo.

Sinteticamente, o trabalho discutiu nesta seção que, no ambiente interno legislativo, o presidente da Câmara dos Deputados não apenas exerce diversas prerrogativas regimentais que o possibilitam influir tanto na condução das sessões plenárias como na tramitação das matérias legislativas dentro da Casa. Na seção seguinte, o trabalho se preocupa em descrever como o Presidente à frente da Câmara dos Deputados no ambiente político-institucional, tanto em relação aos partidos políticos, por meio de seus líderes partidários, como em relação ao Presidente da República.

Com isso, inicia-se discorrendo sobre a dinâmica do presidencialismo de coalizão para, então, discorrer sobre o papel de coordenador dos líderes partidários ao qual o Presidente é incumbido. Para isso, o trabalho discute a importância dos líderes partidários para seus partidos e para o Presidente da República, e como o Presidente coordena esses líderes na condução dos trabalhos legislativos. Em seguida, na mesma seção, o trabalho descreve o papel do Presidente da Câmara no histórico de alteração dos ritos de tramitação das medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, salientando como este, por vezes, apropria-se de matérias já em tramitação no legislativo.

2.2 A Câmara dos Deputados e o ambiente político-institucional brasileiro

2.2.1 Presidencialismo de coalizão, Presidente da Câmara e líderes

O conceito de presidencialismo de coalizão no Brasil foi introduzido por Abranches (1988). O autor estabeleceu e caracterizou as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, no qual o Presidente da República, dotado de diversos instrumentos legislativos, atua no Congresso Nacional para aprovar sua agenda de políticas públicas (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

De forma breve, o presidencialismo de coalizão é caracterizado por um Poder Executivo forte, que possui mecanismos de coordenação legislativa, como o (i) poder de agenda, a partir da edição de medidas provisórias (MPs) e do envio de projetos de lei com urgência constitucional, (ii) o poder de veto sobre proposições aprovadas no Legislativo e

(iii) a capacidade de distribuição de cargos e de recursos oriundos do orçamento público, que auxiliam a aprovar sua agenda no Congresso Nacional.

O poder de agenda é oriundo, principalmente, da prerrogativa de edição de medidas provisórias, com força de lei imediata, que reduz custos políticos ao alterar o *status quo* e o permite induzir o Congresso a inserir suas proposições de interesse nas pautas de votações, auxiliando na aprovação da sua agenda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PEREIRA; POWER, RENNÓ, 2005; AMORIM NETO, 2002). Além disso, o Presidente da República, ao poder vetar, parcial ou totalmente, iniciativas do Legislativo, se caracteriza como um *veto player* importante na dinâmica político-institucional brasileiro, capaz de impedir a aprovação de proposições que contrariem seu interesse e interferir em acordos internos do Legislativos (MORGENSTERN, 1996 *apud* SANTOS, 1997). Ao mesmo tempo, o Presidente da República também possui instrumentos de coordenação legislativa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a partir da distribuição de ministérios e da utilização do orçamento público como “moeda de troca” - ou *pork barrel* - junto aos partidos políticos (AMORIM NETO, 2000; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008). Os partidos da coalizão do governo, com acesso a esses recursos, auxiliam o Presidente da República a aprovar proposições de seu interesse no Congresso. Figueiredo e Limongi *apud* Amorim Neto (2004) afirmam:

“Os direitos de iniciativa legislativa exclusiva e o poder de emitir decretos com imediata força de lei dão ao Executivo a capacidade de controlar a agenda legislativa em seu tempo e conteúdo.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000, p. 156 *apud* AMORIM NETO, 2004, p. 138).

A capacidade do Executivo em coordenar o Legislativo tem um impacto direto na produção legislativa brasileira, que tinha a maioria de suas leis oriundas de proposições de iniciativa do Presidente da República:

“[...] pelo menos 80% das leis federais são oriundas de proposições legislativas de autoria formal do Presidente da República, considerando projetos de lei complementar, projetos de lei ordinária e medidas provisórias [...]. Em contraposição, apenas 1,9% das iniciativas dos parlamentares brasileiros foram convertidas em lei durante o período de 1990 a 2006.” (GARCÍA MONTERO, 2009 *apud* ARAÚJO E SILVA, 2013a).

O percentual de 80% das leis federais promulgadas entre 1990 e 2006 ser de iniciativa do Executivo retrata a capacidade que o Poder Executivo tinha em coordenar o processo legislativo e implementar sua agenda junto ao Congresso Nacional. Vale ressaltar que esse cenário foi se alterando ao longo dos anos, principalmente após 2004, se considerarmos

apenas a tramitação na Câmara (ALMEIDA, 2015). Para Almeida, isso se deve ao fortalecimento da tramitação conclusiva nas comissões, isto é, dos projetos que são deliberados nas comissões e que não dependem de deliberação em Plenário, bem como ao aumento na iniciativa parlamentar de proposição de projetos de lei e de projetos de lei complementar.

Esse fortalecimento do Poder Legislativo também é observado por Araújo e Silva (2013), que revelam que parte da agenda do Executivo advém de matérias já em tramitação no legislativo. Por meio de estudos de caso, os autores discorrem sobre projetos de lei e medidas provisórias apresentadas formalmente pelo Executivo, mas oriundas de matérias anteriormente em tramitação no Congresso Nacional, evidenciando uma espécie de apropriação de proposições pelo presidente da República.

Por meio da identificação deputados(os) e senadores(as) que atuam como titulares de agenda - parlamentares que se destacam como grandes articuladores políticos no Poder Legislativo, em especial sobre matérias em debate, Araújo e Silva (2013b) argumentam que o Legislativo exerce não só um papel reativo em alterar e aprimorar políticas públicas de iniciativa do Executivo, mas também exerce um papel proativo na proposição de políticas públicas. Esse papel proativo, todavia, resultado da articulação e especialização de parlamentares que conseguem construir agendas no Congresso Nacional, é, por vezes, apropriado pelo Poder Executivo, que edita medidas provisórias com caráter semelhante à matérias já em tramitação no Legislativo. A incorporação dessas matérias acontece não só em razão dos ganhos políticos que o Executivo espera auferir, mas também em razão dos mecanismos de coordenação legislativa que o Executivo possui, possibilitando a aprovação das matérias de forma mais célere em comparação com as matérias de iniciativa parlamentar.

A preponderância que o Executivo tinha sobre o Legislativo na produção legislativa, que ocorria em razão dos diversos mecanismos de coordenação legislativa do Presidente da República. Apesar dos mecanismos de coordenação ainda existirem, este cenário de preponderância na produção legislativa se alterou ao longo dos anos, com um ganho de protagonismo pelo Poder Legislativo. Ademais, parte da agenda do Executivo advém de matérias já em tramitação no Congresso Nacional, elaboradas e aprimoradas no ambiente legislativo por parlamentares, o que também denota parte do papel do Legislativo da dinâmica político-institucional brasileira.

Não obstante os mecanismos de coordenação legislativa que o Presidente da República detém, esta dinâmica só é possibilitada em razão da força dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, em particular na Câmara dos Deputados, possui.

(AMORIM NETO, 2006; PEREIRA; MUELLER, 2000; MIRANDA, 2010) Pereira e Mueller (2003) identificam a força dos partidos na arena legislativa, afirmando que a atuação individual de cada parlamentar é no sentido de acessar mais recursos do orçamento público com vistas à reeleição. Para acessar esses recursos, o parlamentar deve cooperar com o líder partidário, concomitantemente responsável pela negociação com o Executivo sobre a execução dos recursos oriundos de emendas individuais de parlamentares da legenda e da posição do partido nas votações nominais de interesse do governo.

Em outras palavras, caso o parlamentar não siga a orientação do partido nas votações das proposições, principalmente em votações de interesse do governo, ele pode ser penalizado por meio da não execução de suas emendas, impondo custos também nas suas chances de reeleição ao afetar sua capacidade de levar recursos às suas bases eleitorais. Além disso, o líder partidário também possui outros mecanismos de penalização de parlamentares que não cooperem com o partido, como a restrição de acesso a cargos nas comissões permanentes e na Mesa Diretora da Câmara, bem como preterir o apoio na tramitação de proposições legislativas (MIRANDA, 2010).

As lideranças dos partidos, portanto, são centrais na relação do Congresso Nacional com o Executivo, em especial na Câmara dos Deputados, onde os líderes possuem mais prerrogativas e mecanismos de penalização sobre os parlamentares de sua bancada (PEREIRA; MUELLER, 2003; MIRANDA, 2010). Frente a essa centralidade dos partidos no ambiente legislativo, o governo é obrigado a negociar com os partidos políticos, em especial na Câmara, para aprovar sua agenda e só consegue fazê-lo ao atender os interesses dos parlamentares da bancada.

Os parlamentares, por sua vez, dependem de seus líderes para terem acesso a diversos recursos e espaços importantes não só com vistas à reeleição, mas também com vistas à própria atuação parlamentar (MIRANDA, 2010; INÁCIO, 2007). É prerrogativa dos líderes partidários, por exemplo, indicar quais parlamentares comporão cada uma das trinta comissões permanentes e também das eventuais comissões especiais ou parlamentares de inquérito (CPIs). Os parlamentares também dependem dos líderes para concorrerem como candidato oficial do partido à presidência e vice-presidência das comissões ou a algum cargo da Mesa Diretora. Nesse aspecto, cabe ressaltar que há cargos mais visados do que outros, como por exemplo, a própria Mesa Diretora ou a vaga de titular em comissões como a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, colegiado que analisa, via de regra, todas as matérias em tramitação na Câmara, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional (MIRANDA, 2010; FIGUEIREDO

& LIMONGI, 1999; 2002; PEREIRA & MUELLER, 2000; 2003; 2006; PEREIRA & RENNÓ, 2001; SANTOS, 2002; LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005; LEMOS, 2006).

Miranda (2010), todavia, ressalva:

“A delegação às lideranças partidárias, à Mesa e às comissões não é incondicional. Os líderes, conforme visto acima, podem ser destituídos a qualquer tempo por suas bancadas. A destituição dos ocupantes dos outros cargos e a contestação de suas decisões demandam maior ou menor coordenação, o que pode estimular a inércia, especificamente se os custos forem maiores do que os benefícios da mudança.” (MIRANDA, 2010, p. 216).

Dito isso, a atuação parlamentar em Plenário também é altamente concentrada nos líderes partidários, que negociam a pauta de projetos a serem deliberados junto ao Presidente da Casa, bem como tem a prerrogativa de apresentar requerimentos de urgência e assiná-los em nome de toda a bancada²⁴ (MIRANDA, 2010). No caso de assinatura, há diversos requerimentos que apenas o líder do partido pode assinar, principalmente em casos de projetos que tramitam em regime de urgência, caso da grande maioria das matérias que são deliberadas em Plenário (MIRANDA, 2010). O(a) líder também encaminha e orienta a posição do partido nas deliberações em Plenário. Por fim, conforme exposto anteriormente, os líderes partidários concentram também o papel de negociação junto ao Governo, facilitando a cooperação legislativa ao concentrar demandas partidárias, como verbas federais e recursos oriundos de emendas parlamentares, essenciais aos parlamentares na arena eleitoral (PEREIRA; MUELLER, 2003; PEREIRA; RENNÓ, 2007). Por outro lado, em razão dos diversos mecanismos de sanção que os líderes possuem, a alta disciplina partidária entre os partidos na Câmara garante aos líderes condições de negociar os votos de sua legenda com o Governo (PEREIRA; MUELLER, 2003; INÁCIO, 2007; MIRANDA, 2010; NEIVA, 2010).

De forma sintética, o processo decisório e a atuação legislativa de cada parlamentar altamente concentrada nos líderes partidários. Os líderes partidários, por sua vez, são coordenados pelo Presidente da Câmara, que detém uma série de prerrogativas que o permitem conferir maior ou menor sucesso à atuação de cada partido. Isso porque, a despeito do Regimento Interno da Câmara dos Deputados não prever expressamente que o Presidente

²⁴ Urgência é um caráter de tramitação de matérias na Câmara dos Deputados. Para conferir urgência a uma matéria, deve ser apresentado um requerimento assinado individualmente pela maioria absoluta dos(as) deputado(as). Caso o líder do partido ou do bloco parlamentar assine o requerimento, sua assinatura equivale a assinatura de todos(as) parlamentares pertencentes à agremiação. Para entender mais, ver art. 155 do RICD.

da Câmara é o presidente do Colégio de Líderes, há algumas competências do Presidente que estão diretamente relacionadas à participação do colegiado, ainda que apenas a decisão final recaia apenas ao próprio Presidente, conforme retrata a tabela 1 (SABOIA, 2009).

Tabela 1 - Competências da Mesa Diretora ou diretas do Presidente relacionadas formalmente ao Colégio de Líderes

Prerrogativa	Decisão	Deve ouvir o Colégio de Líderes?	Previsão regimental
Definição do número de Deputados por Partido ou Bloco Parlamentar em cada Comissão Permanente	Mesa	Sim	Art. 15, X
Elaboração do projeto de Regulamento Interno das Comissões	Mesa	Sim	Art. 15, XI
Nomear Comissão Especial	Presidente	Sim	Art. 17, I, m
Organização da agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente	Presidente	Sim	Art. 17, I, s
Divulgação das decisões do Plenário, das reuniões da Mesa, do Colégio de Líderes, das Comissões e dos Presidentes das Comissões	Presidente	Não	Art. 17, IV, d
Definição do número de membros efetivos das Comissões Permanentes	Mesa	Sim	Art. 25, caput
Exame e assentamento de providências relativas à eficiência do trabalho legislativo	Presidente ou Colégio de Líderes	Sim	Art. 42, caput
Convocação de períodos de sessões extraordinárias	Presidente, Colégio de Líderes ou deliberação do Plenário	Não	Art. 66, § 4º

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações constantes no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A partir destas prerrogativas listadas na tabela 1 e da prática da Casa, o presidente da Câmara dos Deputados passou a exercer a função de coordenador e mediador dos líderes

partidários ao assumir, de forma extrarregimental, a coordenação do Colégio de Líderes, variando o modo de administração de acordo com cada presidente (SABOIA, 2009).

Os líderes, por exemplo, dependem do Presidente da Casa para colocar em votação determinada matéria de seu interesse, visto que, mesmo que ouça os líderes partidários para a elaboração da Ordem do Dia, é prerrogativa exclusiva do Presidente escolher quais matérias irão à votação em Plenário. Ainda que, por exemplo, os líderes apresentem um requerimento de urgência para determinada matéria entrar na pauta, é prerrogativa do Presidente da Casa colocar em votação o requerimento.

Da mesma forma, é prerrogativa exclusiva do Presidente da Câmara designar o relator de cada proposição. O relator, responsável por elaborar o parecer final sobre o projeto, influenciará decisivamente na redação que será posta à votação (SABOIA, 2009). É plausível supor, por exemplo, que o partido X, que está interessado em aprovar o projeto de lei Y, de autoria de um parlamentar de sua bancada, queira sugerir ou influenciar na escolha do parlamentar que relatará o projeto. Ademais, prerrogativas relativas às proposições, citadas no capítulo anterior, como despachar matérias às comissões ou apensar ou desapensar projetos também são de prerrogativa exclusiva do Presidente, cabendo à sua discricionariedade auxiliar ou não a tramitação de projetos de interesse de um partido.

Em suma, o Regimento Interno concentrou os poderes legislativos nos líderes partidários e no Presidente da Câmara, facilitando a coordenação legislativa. Os parlamentares dependem das lideranças para acesso a cargos, verbas e espaço na atuação parlamentar. Os líderes, por outro lado, podendo ser trocados a qualquer momento, são regulados pelos parlamentares de sua bancada, mesmo podendo aplicar sanções a fim de garantir a disciplina partidária em votações de interesse do partido. Concomitantemente, os líderes dependem do Presidente da Casa para atender parte das demandas legislativas dos parlamentares da sua bancada e mesmo do próprio partido, uma vez que há uma série de prerrogativas exclusivas do Presidente.

2.2.2 O Presidente da Câmara e as medidas provisórias

Para além da prerrogativa de decidir sobre a procedência ou não de pedidos de *impeachment* do presidente da República e seus ministros, o presidente da Câmara dos Deputados também está à frente da Casa iniciadora das matérias apresentadas pelo

Executivo. Isso porque a Constituição²⁵ estabelece que as proposições apresentadas pelo Poder Executivo²⁶, como medidas provisórias (MPs), projetos de lei (PLs) e propostas de emendas à Constituição (PECs), iniciam sua tramitação na Câmara dos Deputados. Isso acrescenta-se ao fato que o Poder Executivo historicamente é responsável por uma considerável parcela da produção legislativa brasileira, conforme visto anteriormente.

A Câmara dos Deputados, portanto, frequentemente possui a palavra final sobre as matérias legislativas que tramitam e que são aprovadas no Congresso Nacional, o que confere a ela prevalência sobre o Senado Federal²⁷ (BACKES, 2008 *apud* RUBIATTI, 2017). Em outras palavras, dada a priorização que o Congresso confere às matérias de autoria do Poder Executivo e ao fato de que estas iniciam sua tramitação na Câmara dos Deputados, por exigência constitucional, a Câmara baixa acaba por ter a prerrogativa de dar a palavra final à essas matérias, visto que, no sistema bicameral brasileiro, as alterações feitas pela Casa revisora são, posteriormente, deliberadas pela Casa iniciadora.

Nesse sentido, considerando que o Presidente da Câmara possui prerrogativas que o possibilitam influenciar nas proposições durante toda sua tramitação, bem como seu papel de coordenador legislativo no ambiente intralegislativo, ele situa-se em posição não só de influenciar e conduzir as sessões que votarão o texto final de autoria do Executivo, como garante que a Câmara possa se sobressair em relação ao Senado nessas matérias.

A centralidade do presidente da Câmara na articulação de matérias legislativas, em particular as de autoria do Poder Executivo, se faz presente especialmente no caso das medidas provisórias. Historicamente, as MPs são um importante instrumento de controle legislativo do presidente da República, na medida em que reduz os custos de negociação de assuntos de seu interesse por meio da alteração do *status quo* (AMORIM NETO, 2004; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). As MPs editadas pelo Presidente da República

²⁵ Art. 64, Constituição Federal de 1988.

²⁶ Todos os projetos apresentados por atores externos ao Poder Legislativo iniciam sua tramitação na Câmara dos Deputados. O art. 61 da Constituição Federal determina que, além de parlamentares e do presidente da República, podem apresentar proposições legislativas o Supremo Tribunal Federal (STF), o Procurador-Geral da República (PGR), a Defensoria Pública da União (DPU), Tribunais Superiores e cidadãos brasileiros, por meio de projetos de lei de iniciativa popular. As proposições apresentadas pelo STF, MPF, DPU e Tribunais Superiores apenas podem versar sobre a organização de seus serviços administrativos, em acordo com o art. 62 da Constituição. Os requisitos para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular constam no art. 61 da Constituição.

²⁷ O Senado, por sua vez, possui preponderância em relação a outros aspectos. Por exemplo, uma prerrogativa exclusiva do Senado é apreciar autoridades indicadas pelo Executivo, como ministros do STF e STJ, PGR, DPU e agências reguladoras. Além disso, o Senado possui a palavra final nos casos de impeachment por crime de responsabilidade ao julgar o mérito do processo, enquanto a Câmara autoriza a sua abertura.

praticamente obrigam o Legislativo a analisar seus temas de interesses e, até certo ponto, limitam a liberdade da Câmara dos Deputados de escolher os projetos que serão debatidos e deliberados. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PEREIRA; POWER, RENNÓ, 2005; AMORIM NETO, 2003).

Esse poder do Presidente da República em pautar o Congresso Nacional com temas de seu interesse se alterou ao longo do século XXI, em razão da evolução das regras de apreciação das MPs, que sofreram alterações significativas desde 1988. A Emenda Constitucional nº 32/2001, por exemplo, acarretou no “trancamento” das votações no Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal pelas MPs (PEREIRA; RENNÓ, 2007), impedindo que o Legislativo votasse outras matérias antes de deliberar as medidas provisórias que atingissem o prazo para sobrestamento de pauta. O “trancamento” das votações, no entanto, foi revertido em 2009, quando o Deputado Michel Temer (PMDB), então presidente da Câmara dos Deputados, alterou a regra²⁸, permitindo que matérias não passíveis de apresentação via medida provisória²⁹ não mais se sujeitassem ao “trancamento” de pauta originado pelas MPs em apreciação em sessões deliberativas extraordinárias (RIBEIRO; MUNIZ, 2020).

A alteração da regra se deu por meio de uma questão de ordem feita pelo Deputado Régis de Oliveira (PMDB/SP), como citado anteriormente. A questão de ordem nº 411, de 2009, excetuou do trancamento de pauta os projetos de resolução, projetos de decreto legislativos, projetos de lei complementar, propostas de emenda à Constituição e projetos de lei relativos à nacionalidade, cidadania, direito penal, direito civil, entre outros assuntos³⁰. Esta alteração resgatou parte da autonomia da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, bem como o poder de agenda do presidente da Câmara dos Deputados frente ao Executivo.

Em 2020, houve nova alteração no rito de apreciação das MPs em razão da pandemia da covid-19. As Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal editaram o Ato Conjunto nº 01, de 2020³¹, alterando regras e estabelecendo a deliberação das medidas provisórias diretamente em Plenário³². A medida favoreceu diretamente os presidentes das

²⁸ BRASIL (2009). Para maiores explicações, ver Oliveira, 2009.

²⁹ Exemplo: propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar e resoluções,

³⁰ Art. 62, I, Constituição Federal.

³¹ Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 01, de 2020.

³² Até então, as Medidas Provisórias eram despachadas inicialmente a uma comissão mista, que elegia um relator responsável por elaborar um parecer sobre a matéria, gera na forma de um Projeto de Lei de Conversão (PLV). Este PLV era votado pela comissão mista e posteriormente despachado ao Plenário da Câmara. Caso aprovado, o PLV era enviado ao Plenário do Senado Federal para ser deliberado.

Casas legislativas, responsáveis pela condução das sessões plenárias, o que inclui designação dos relatores³³ das matérias a serem deliberadas, neste caso, também das MPs.

Isso porque, de acordo com o rito anterior à pandemia, as medidas provisórias eram despachadas inicialmente a uma comissão mista, na qual o seu presidente designava um relator responsável por elaborar um parecer sobre a matéria, geralmente na forma de um Projeto de Lei de Conversão (PLV). Este PLV era votado pela comissão mista e posteriormente despachado ao Plenário da Câmara. Caso aprovado, o PLV era enviado ao Plenário do Senado Federal para ser deliberado. Ademais, os presidentes e relatores de comissões mistas para análise de medidas provisórias seguiam uma regra de rotatividade entre deputados(as) e senadores(as)³⁴. Isto é, o PLV, que, atualmente, de acordo com as regras estabelecidas no Ato Conjunto nº 01/2020, é elaborado por um deputado(a) em 100% dos casos, em razão de sua deliberação inicial ser o Plenário da Câmara, anteriormente era elaborado também por senadores(as), que compunham a comissão mista, com capacidade de propor alterações ao seu parecer antes de ir à votação na Câmara.

Ou seja, considerando a prevalência da Câmara dos Deputados sobre o Senado Federal na deliberação de matérias de autoria do Poder Executivo, a alteração favoreceu especialmente o presidente da Câmara, que além de manter o poder de agenda, controlando o tempo, também passou a controlar o conteúdo ao adquirir a prerrogativa de designar os relatores das medidas provisórias, inclusive quando estas são alteradas pelo Senado e retornam à Câmara para deliberação final.

De fato, o presidente da Câmara dos Deputados ocupa uma posição importante na aprovação de textos alinhados ao Executivo, como bem denota Cunha (2011):

“[...] em 94,3% dos casos a relatoria dos PLVs coube a deputados. Essa grande vantagem da Câmara dos Deputados no rito das MPs torna central o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados, inclusive para a colocação da MP em votação. [...]

Nesse sentido, a articulação de um acordo que viabilize a aprovação de uma MP com alterações em plenário é uma tarefa que envolve, em grande medida, o esforço pessoal da figura do Presidente da Câmara dos Deputados. O Presidente da Câmara possui um espaço privilegiado para negociação com as lideranças partidárias e forças políticas distribuídas no Congresso. O fato da tramitação de MPs ser iniciada na Câmara dos Deputados torna a figura da Presidência da Câmara central na articulação

³³ Os relatores são parlamentares designados pelo presidente para proferirem um parecer sobre a matéria e sobre as emendas apresentadas a ela. Com isso, o relator é quem controla formalmente o conteúdo a ser votado.

³⁴ Art. 3º, § 1, Resolução nº 1, de 2005, do Congresso Nacional.

de interesses que viabilizem a aprovação de uma MPs.”³⁵ (CUNHA, 2011, p. 104).

O Executivo ainda detém seu poder de agenda conforme descrito por Abranches (1998), Figueiredo e Limongi (1999; 2001), bem como sua importância na produção legislativa brasileira. Porém, as alterações promovidas no rito de apreciação das medidas provisórias e a prevalência da Câmara sobre o Senado na deliberação de matérias de autoria do Poder Executivo revelam parte da centralidade da Câmara dos Deputados e de seu Presidente no presidencialismo de coalizão brasileiro, tanto frente à presidência da República como também ao Senado Federal.

Em suma, este capítulo tentou discorrer sobre a centralidade do presidente da Câmara dos Deputados no ambiente interno legislativo e no ambiente político-institucional brasileiro. No ambiente interno legislativo, o trabalho descreveu as prerrogativas e os poderes do Presidente da Casa e sua capacidade de influenciar todas as proposições em tramitação na Câmara, seja durante sua tramitação seja controlando a agenda do Plenário. Por outro lado, no ambiente político-institucional, o trabalho discutiu sobre a posição da Câmara na dinâmica do presidencialismo de coalizão, sobre a força dos partidos na arena legislativa, exercidos por meio de seus líderes, e a função de coordenação desses líderes que o Presidente da Câmara possui. Por fim, o trabalho fez uma análise histórica da alteração no rito de tramitação das medidas provisórias e o papel do Presidente da Câmara neste processo, bem como a dinâmica de apropriação do Presidente da República na apropriação de matérias de autoria de parlamentares.

³⁵ CUNHA, Lucas Rodrigues. Emendamento de Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional: os projetos de lei de conversão no presidencialismo brasileiro, 2011.

3 -METODOLOGIA

A escolha do objeto de pesquisa se deu a partir da importância que se tentou demonstrar sobre o Presidente da Câmara dos Deputados, um ator central no ambiente interno da Casa legislativa que preside e no ambiente político-institucional brasileiro. Além disso, o trabalho também tentou auxiliar na compreensão de um ator até então pouco estudado pela academia brasileira. Em razão disso, o trabalho teve que se apoiar em estudos e teorias que tangenciam e perpassam a figura do Presidente da Câmara dos Deputados, mas que não o colocam como objeto de pesquisa em si. Tal fato, apesar de provocar dificuldades para correlacionar as teorias pré-postas ao objeto do trabalho em si, entende-se que foram suficientes.

Já as variáveis foram selecionadas dentro de um universo amplo de possibilidades. O primeiro aspecto para selecionar as variáveis dependente e as independentes foi a possibilidade de aferição empírica. Ademais, considerando o exposto até então, isto é, as prerrogativas, poderes e dinâmicas em que o Presidente da Câmara dos Deputados está inserido, é plausível realizar algumas suposições. Por exemplo, é plausível supor que o parlamentar eleito para ocupar o cargo de presidente da Câmara dos Deputados possua experiência política. É o que entende Silva *et. al.* (2013) ao analisar os atributos de parlamentares que ocuparam cargos de destaque no legislativo, como lideranças, presidentes de comissão e integrantes da Mesa da Diretora, afirmou que a expertise do parlamentar e sua credibilidade são fatores importantes para parlamentares que almejam ocupar algum cargo de maior relevância dentro da Câmara (SILVA *et. al.*, 2013).

Silva (2020), por sua vez, faz um recorte sobre o presidente da Câmara dos Deputados ao estudar os perfis dos integrantes da Mesa Diretora, apontando que alguns fatores impactam positivamente nas chances de determinado deputado(a) se eleger para o cargo mais alto da Casa, como o fato de “[...] ter participado da Mesa Diretora anteriormente, ter sido presidente de comissões permanentes ou relator de comissão parlamentar de inquérito (CPI) e, novamente, ter sido líder de bancada partidária ou bloco parlamentar.” (SILVA, 2020, pp. 16-17). A *seniority* ou senioridade do parlamentar, isto é, o tempo que o parlamentar está no mandato, também parece relevante para a investigação a partir do estudo de caso aplicado por Araújo e Silva (2013) ao estudar os titulares de agenda no Congresso Nacional, no qual afirmaram que a “percepção da *seniority* indica que ela é sem dúvida relevante, mas não basta observar apenas o número de mandatos. Deve-se também dar atenção para a forma como esses mandatos transcorreram, como se buscou fazer neste

trabalho.” (ARAÚJO; SILVA, 2013, 306). A afirmativa também se aplica a este trabalho, uma vez que preocupou-se em analisar não só o número de mandatos, mas a atuação parlamentar por meio da ocupação de cargos de relevância durante a experiência parlamentar.

Sendo assim, no que concerne à experiência política, este trabalho pretende observar as seguintes variáveis: (i) histórico como líder partidário; (ii) histórico como membro da Mesa Diretora ou presidente de comissão permanente; (iii) senioridade. Por outro lado, ao considerarmos a dinâmica de eleição para a presidência da Câmara dos Deputados e para os demais cargos da Mesa Diretora, outras variáveis também merecem atenção. Essas variáveis foram extraídas dos anais, diários oficiais e perfil oficial constante no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados, bem como nos registros do Dicionário histórico-biográfico brasileiro (DHBB) da Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Faculdade Getúlio Vargas (FGV). Os dados foram coletados em 11 de janeiro de 2023 no caso dos extraídos da base da Câmara dos Deputados e em 15 de janeiro no caso dos registros do DHBB.

O trabalho também considerou importante investigar o grau de influência de outras variáveis, de natureza político-partidária, são elas: (iv) a lealdade partidária, isto é, o tempo em que a deputada ou deputado está no partido; (v) tamanho da bancada partidária eleita nas eleições nacionais que precederam o início da respectiva legislatura. Isso porque as eleições à Presidência da Câmara estão inseridas em um contexto legislativo brasileiro de um multipartidarismo fragmentado, o que impossibilita que a bancada de um único partido seja suficiente para eleger o Presidente da Câmara (SABOIA, 2009). Sendo assim, é necessário que os partidos façam alianças para formar maiorias parlamentares e, assim, eleger o candidato de sua preferência. Nesse contexto, é plausível supor que o maior partido dentre as agremiações que compõem a aliança reivindique o direito de indicar o candidato oficial do bloco ou da maioria parlamentar.

Da mesma forma, quanto maior a sua bancada, em teoria, o candidato adentra na eleição com um maior número de votos. Por isso, selecionou-se a variável (v). Nesse processo de escolha do candidato do bloco ou da maioria parlamentar, em que o maior partido teria a prerrogativa de indicar um nome, também supõe-se que os candidatos há mais tempo no partido, portanto, em teoria, mais experientes e leais à legenda, angariem mais confiança. Por isso, selecionou-se a variável (iv). A variável (iv) foi extraída do Dicionário histórico-biográfico brasileiro (DHBB) do CPDOC/FGV, enquanto a variável (v)

foi extraída do Atlas Histórico do Brasil, também do CPDOC/FGV. As extrações foram feitas em 15 de janeiro de 2023.

A variável dependente foi a *dummy*³⁶ se o parlamentar foi eleito ou não. Aos eleitos, foi atribuído o valor “1” e aos não-eleitos foi atribuído o valor “0”. A escolha dessa variável se deu visto que o objeto da pesquisa pretendia explicar a partir de quais condições e como as condições selecionadas influenciam na eleição ou não dos parlamentares candidatos à Presidência da Câmara. Esses dados foram coletados a partir dos diários e anais da Câmara dos Deputados, em 11 de janeiro de 2023.

A partir da extração dos dados, elaborou-se um banco de dados. Às variáveis (i) e (ii) foram atribuídos valores “1” para caso positivo ou “0” para caso negativo, caracterizando-se como uma *dummy*. À variável (iii) foi atribuído o valor nominal “1” para cada mandato completo que o parlamentar exerceu até a eleição em que concorreu. Ou seja, o parlamentar que estava no 1º mandato teve atribuído o valor “0”, aquele que estava no 2º mandato teve atribuído o valor “1” e assim por diante. A variável (iv) foi contabilizada de acordo com o número de anos que o parlamentar estava no partido no momento da eleição. A variável (v), por sua vez, foi contabilizada por meio da porcentagem da representação da bancada do partido na Câmara durante as eleições que precederam o início da legislatura, isto é, o número de cadeiras que o partido elegeu dividido por 513, composição total de parlamentares estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

A tabulação dos dados se deu de seis formas diferentes. Inicialmente, o trabalho objetivou observar resultados gerais, referentes a todas as eleições. Em seguida, a fim de se obter dados comparativos, foram feitas tabulações específicas considerando três aspectos: (i) o governo em que se deu a eleição; (ii) o mandato em que se deu a eleição; e (iii) o biênio em que se deu a eleição. A tabulação levou em consideração as cinco variáveis independentes selecionadas. Para as variáveis “(i) - líder partidário” e “(ii) - colegiado” foram aferidas as porcentagens dos candidatos que se responderam positivamente ou negativamente à variável. Em relação à variável “(iii) - senioridade”, foi feita a média de mandatos exercidos pelos(as) parlamentares. O mesmo se deu para as variáveis de natureza político partidária “(iv) - lealdade partidária”, em que a média se deu em relação a quantidade de anos que os candidatos estavam no partido em que concorreram e “(v) - força

³⁶ *Dummy* é uma variável numérica binária, em que se atribui, por exemplo, o valor de 1, caso a resposta da observação seja positiva, e 0, caso seja negativa. A *dummy*, portanto, é uma variável que transforma valores qualitativos em numéricos, permitindo o emprego de metodologias estatísticas. No caso deste trabalho, a *dummy* é utilizada como variável dependente, isto é, o que se pretende explicar, como também em variáveis independentes, isto é, em variáveis explicativas do fenômeno a ser explicado.

partidária”, caso em que a média se deu em relação ao número de cadeiras que o partido em que o candidato concorreu.

A análise se deu, então, a partir dos resultados encontrados oriundos da tabulação dos dados, bem como em relação ao estudo de cada caso específico e, posteriormente, de forma comparada. Na análise de cada caso, a análise visou aprofundar ao máximo sobre os aspectos em relação a cada individualmente e, depois, comparativamente.

A escolha do marco temporal se deu por dois fatores. O primeiro deles se refere à média de heterogeneidade ideológica das coalizões estabelecidas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Enquanto a média durante os governos FHC esteve entre as menores constatadas desde a redemocratização, o primeiro mandato de Lula representou um expressivo aumento na heterogeneidade ideológica quando comparado com os governos anteriores, mantendo-se em patamares altos até o fim (PEREIRA; BERTHOLINI, 2017). Selecionar estes governos permitiu ao trabalho comparar o comportamento dos parlamentares durante a eleição à Presidência da Câmara em contextos distintos, permitindo comparações e aprofundamentos na análise dos casos.

Por outro lado, poderia se argumentar que houve outros governos com heterogeneidade ideológica bastante distintas, como por exemplo o governo de Fernando Collor de Mello e de Dilma Rousseff. Todavia, e este é o segundo fator, FHC e Lula foram os únicos presidentes da República que obtiveram êxito em tentar a reeleição e que completaram seus mandatos. Isso permitiu não só a comparação entre as eleições à Presidência da República que ocorreram durante o primeiro e o segundo mandato de cada um dos Presidentes da República, como também fomentar diversos estudos sobre engajamento parlamentar, a atuação da oposição e as taxas de sucesso de governo, que possibilitaram o enriquecimento da análise (AMORIM NETO, 2007; BEZERRA, 2012; COUTO, 2003; DINIZ, 2005; FELISBINO, 2009; INÁCIO, 2006; 2007; 2009; 2011).

Diante da escolha das variáveis independentes, foram elaboradas cinco hipóteses, com intuito de tentar responder a pergunta “por que o presidente da Câmara dos Deputados é escolhido pelos deputados e deputadas?” Nesse sentido, a primeira hipótese se refere à ocupação de cargos de liderança partidária pelos presidentes. Conforme visto anteriormente, os partidos são fortes na arena legislativa, muito em razão da figura dos líderes partidários, que concentram as demandas da bancada, seja junto ao governo, quando se tratam de recursos oriundos de emendas parlamentares, seja acerca da própria atuação parlamentar, como acesso a cargos, prioridade na tramitação e aprovação de matérias (PEREIRA;

MUELLER, 2003). Além disso, também considerando que os líderes são parlamentares com experiência política e com habilidades de articulação política, é plausível supor que o Presidente da Câmara tenha sido líder partidário antes de se eleger ao cargo mais alto da Casa. Sendo assim, temos H1:

H1 - O candidato eleito Presidente da Câmara havia sido líder parlamentar.

A H1 refere-se à ocupação de cargos importantes no ambiente interno da Câmara dos Deputados. Cargos como Presidente de comissão permanente da Câmara ou da Mesa Diretora, seja os cargos de Vice-presidente seja os cargos de Secretários da Mesa, conferem experiência política ao parlamentar que o ocupa, uma vez que passa a ter atribuições administrativas, orçamentárias e legislativas diferentes dos demais parlamentares (MEIRELES, 2019; MIRANDA, 2010; PEREIRA; MUELLER, 2000). Com isso, elaboramos H2:

H2 - O candidato eleito Presidente da Câmara havia sido Presidente de comissão permanente ou membro da Mesa Diretora, à exceção do cargo de Presidente.

A H3 referente à experiência política está relacionada ao número de mandatos. A senioridade visa aferir quantos mandatos o parlamentar exerceu até o momento da eleição em que concorreu à Presidência da Câmara. O número de mandatos exercidos implica diretamente na experiência política e no conhecimento que o parlamentar possui sobre as atividades legislativas, inclusive acerca das prerrogativas do Presidente da Câmara. A partir disso, supôs-se que o candidato que vence a eleição à presidência possui uma *seniority* maior que dos seus concorrentes:

H3 - O candidato eleito presidente da Câmara possui uma *seniority* maior do que os candidatos não-eleitos.

Elaboradas as hipóteses acerca da experiência política dos Presidentes da Câmara, o trabalho também testou duas hipóteses de natureza político-partidária, a fim de aferir a lealdade partidária e a força da bancada do partido frente às demais legendas. No caso da aferição da lealdade partidária, o trabalho visou observar não só a experiência partidária do candidato, mas também pôde analisar uma etapa anterior à própria eleição, mas que está

intrinsecamente conectada à ela, qual seja, o processo de escolha do candidato que representará o partido. A partir disso, é plausível supor que o candidato que está há mais tempo no partido em que concorre, isto é, mais fiel, deve angariar maior confiança entre os demais membros da legenda e da própria Câmara dos Deputados. Tem-se, então, H4:

H4 - O candidato eleito Presidente da Câmara estava há mais tempo no partido em que concorreu do que os candidatos não-eleitos.

A H5 refere-se ao tamanho da bancada do partido do Presidente da Câmara. O trabalho entende que, em razão de sua importância e centralidade, é plausível supor que o maior, ou os maiores partidos, reivindicuem o direito de ocupar a presidência. Além disso, apesar de o voto secreto afastar a possibilidade de represálias do partido frente aos seus membros, como ocorre nas votações nominais em Plenário, nas quais os partidos na Câmara tem demonstrado uma alta fidelidade partidária, os partidos com maior número de cadeiras possuem mais chances de elegerem seu candidato por, em teoria, terem mais votos, pelo fato de possuírem mais parlamentares (AMORIM NETO, 2006). Considerando esses dois fatores, o trabalho testou H5:

H5 - O partido do candidato eleito Presidente da Câmara possui mais cadeiras do que os partidos dos candidatos não-eleitos.

As hipóteses foram testadas a partir do método escolhido, qual seja, o estudo de múltiplos casos. A escolha sobre o método que se procederia se deu a partir da escolha do objeto de pesquisa, da quantidade de variáveis independentes selecionadas e da quantidade de observações auferidas a partir da escolha do marco temporal.

Conforme explica Silva (2018), o estudo de caso permite ao trabalho observar, em profundidade, um ou mais fenômenos particulares, delimitados pela escolha do caso, possibilitando inferir relações causais, perceber processos e dinâmicas, a partir dos referenciais teóricos escolhidos. Além disso, o estudo de múltiplos casos também possibilita a formulação de hipóteses sobre fenômenos pouco conhecidos ou estudos, o que é o caso do trabalho, tendo em vista a escassez de produções acadêmicas sobre o tema. As hipóteses, ainda que não possam se afirmar categóricas, contribuem para o conhecimento sobre o fenômeno, possibilitando pesquisas futuras. Essas hipóteses, quando elaboradas em cima de casos em que pouco se conhece, podem ser feitas de forma indutiva, como é o caso do

presente trabalho, que elaborou suas hipóteses a partir das teorias já produzidas sobre o tema ou que a ele se relacionavam.

Além disso, o estudo de múltiplos casos permite a observação empírica sobre fenômenos mesmo quando a quantidade de observações que são extraídas a partir das variáveis selecionadas são pequenas. Este também parece ser o caso do trabalho, que pôde aferir 33 observações, a partir da variável dependente escolhida. Esse número reduzido de observações não permitiria ao trabalho, por exemplo, realizar chegar a conclusões com validade científica caso tivesse optado por utilizar um tipo de regressão, método de controle sintético ou mesmo QCA, que mesmo se apoiando em diversas variáveis para explicar um fenômeno e exigindo um número pequeno ou intermediário de observações, exigiria um número maior que as 33 observações aferidas pelo trabalho para obter validade acadêmica (SILVA, 2018; FREITAS; BIZARRO, 2015).

Outro método que pode ser aplicado com um pequeno número de observações é a análise histórica comparada não abarca a elaboração de hipóteses, uma vez que “Não se pode afirmar sobre como certos eventos deveriam suceder a certas causas, mas, ao contrário, explicar sobre como esses eventos de fato ocorreram.” (SILVA, 2018, p. 106). Todavia, este não é o caso deste trabalho, que descreveu os casos de forma objetiva, mas se prontificou tentar explicar os casos selecionados a partir das variáveis escolhidas, dentre um universo de variáveis possíveis.

Com isso, tomou-se como objeto de investigação justamente a escolha do voto dos parlamentares à Presidência da Câmara em cada uma das eleições realizadas durante o marco estabelecido. Para analisar a preferência dos atores envolvidos, isto é, os parlamentares, o trabalho considerou as X variáveis diferentes, bem como selecionou múltiplos casos, possibilitando que a análise se desse em termos comparativos em diferentes aspectos (RUESCHMEYER, 2003 *apud* SILVA, 2018). Ainda, os casos selecionados foram casos típicos, auxiliando na tentativa de demonstrar as relações causais das variáveis explicativas que efetivamente corresponderam à hipótese. Em contrapartida, o trabalho se preocupou em controlar, o tanto quanto possível, os vieses cognitivos, comuns em estudos de caso em razão das escolhas dos casos, das variáveis e das inferências que se pretende fazer são flexíveis, e podem mudar ao decorrer da elaboração do desenho de pesquisa. Ciente dos possíveis vieses, o trabalho procurou afastá-los ao aferir os resultados e ao analisá-los empiricamente, à luz das teorias selecionadas (SILVA, 2018).

4 - AS ELEIÇÕES PARA A PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Neste capítulo, o trabalho apresentará sucintamente as regras para a eleição à presidência e à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Em seguida, nas duas seções seguintes, são descritos os casos sobre os quais o trabalho realizou sua investigação. Na segunda seção, são apresentadas as quatro eleições à presidência ocorridas entre 1995 e 2002, período dos dois mandatos exercidos pelo ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Na última seção, o mesmo é feito para as cinco eleições realizadas durante os anos de 2003 e 2010, período dos dois mandatos exercidos pelo ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Em ambos os casos, são descritos como são se deram as eleições, os candidatos, seus históricos de atuação parlamentar e o resultado da eleição.

4.1 Regras para a eleição da Presidência e da Mesa Diretora

Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os cargos da Mesa Diretora³⁷ são distribuídos de acordo com um critério de proporcionalidade partidária. Em outras palavras, o tamanho do partido ou do bloco parlamentar determinará quantos e para quais cargos os(as) parlamentares daquela bancada poderão concorrer. O partido ou bloco parlamentar, possuindo a quociente partidário que o confere direito a um determinado cargo da mesa, indica sua candidata ou candidato oficial, podendo também haver candidaturas avulsas, que não dependem da indicação oficial do partido ou bloco. Porém, apenas parlamentares do partido ou bloco parlamentar que tenham direito ao cargo podem concorrer de forma avulsa.

A título de exemplo, supomos que a Câmara dos Deputados seja composta por 70 parlamentares e haja apenas três partidos. O partido A e o partido B formam o bloco parlamentar AB, que possui cinquenta parlamentares, enquanto o partido C possui vinte parlamentares. O bloco AB terá direito a cinco dos sete cargos da Mesa Diretora, enquanto o partido C terá direito a dois cargos. O bloco AB, então, indicará um candidato oficial para cada um dos cinco cargos a que tem direito. Caso algum parlamentar deseje concorrer

³⁷ Segundo o art. 14 do RICD, a Mesa Diretora é composta por sete cargos: presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários. A Mesa ainda possui quatro suplentes de secretário.

avulsamente a algum desses cinco cargos do bloco AB, apenas parlamentares do partido A ou do partido B poderão se candidatar. O mesmo ocorre para os cargos do partido C.

O cargo para presidente da Câmara cabe, em acordo com o Regimento Interno, ao maior partido ou bloco parlamentar. Entretanto, uma prática da Casa afasta a regra de proporcionalidade partidária para a eleição do cargo, o que garante que um parlamentar de qualquer partido se candidate à presidência da Câmara (SABOIA, 2009).

A eleição para o cargo de presidente se dá por meio de votação em escrutínio secreto, sendo necessário o quórum de maioria absoluta de votos para se eleger em primeiro turno³⁸. Caso nenhuma candidata ou candidato atinja este quórum, é realizado um segundo turno entre os dois parlamentares mais votados, ocasião em que vence a candidata ou candidato que obtiver a maioria simples dos votos. Todavia, desde 1989:

“[...] nenhum partido político conseguiu, isoladamente, número suficiente de cadeiras na Câmara que lhe garantisse a escolha do presidente sem o apoio de outras agremiações, o que insere a eleição do Presidente da Câmara dos Deputados no contexto da formação de coalizões parlamentares, quer para efeito de gestão interna do legislativo, quer com vistas ao apoio ao Governo”. (SABOIA, 2009, p. 11).

Isso implica, portanto, na necessidade de articulação política entre os partidos políticos para a formação de consenso em torno de um parlamentar a ser votado pelo bloco parlamentar. Da mesma forma, para que uma deputada ou deputado angarie o apoio dos demais partidos do bloco parlamentar, é imprescindível que ela ou ele obtenha apoio de seu próprio partido, de modo a conferir força à sua candidatura.

4.2 As eleições durante os governos de Fernando Henrique Cardoso

Neste capítulo, o trabalho descreverá brevemente as eleições à Presidência da Câmara dos Deputados durante a 50^a (1995-1998) e a 51^a legislatura (1999-2002), entre os anos de 1995 e 2002, período correspondente aos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Em suma, durante o período, foram realizadas quatro eleições à Presidência da Câmara dos Deputados, uma a cada biênio (1995-1996, 1997-1998, 1999-2000 e 2001-2002), tempo de duração do mandato de cada Mesa Diretora eleita. Apesar das quatro eleições, foram três os Deputados que presidiram a Câmara durante os Governos

³⁸ Art. 7º, RICD.

FHC, uma vez que o então Deputado Federal Michel Temer (PMDB/SP), foi eleito Presidente da Casa em 1997 e reeleito em 1999. Apesar da Constituição e do Regimento Interno da Câmara vedarem a reeleição a cargos da Mesa Diretora de Câmara e Senado, a regra vale apenas para eleições em uma mesma legislatura.³⁹

A eleição à Presidência da Câmara dos Deputados para o 1º biênio (1995-1996) da 50ª legislatura, durante o governo FHC I, ocorreu em 02 de fevereiro de 1995. Com o Congresso Nacional e o Presidente da República recém empossados, a eleição teve dois candidatos, um do Governo e outro da oposição e foi presidida pelo Deputado Inocêncio de Oliveira, do Partido da Frente Liberal de Pernambuco (PFL/PE), partido integrante da coligação eleitoral que elegeu FHC. A coligação eleitoral vencedora das eleições presidenciais, PSDB, PFL e PTB, elegeu 182 parlamentares (cerca de 35%) e se uniu em um único bloco parlamentar. Após inclusão do PMDB, que ganhou dois ministérios, a coalizão governista atingiu 287 deputados(as) (56%), suficiente para aprovar matérias com quórum de maioria absoluta e estava bem posicionada para a disputa das eleições à Mesa Diretora⁴⁰.

O candidato oficial do bloco foi o Deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL/BA). Na época, Magalhães estava no 3º mandato como Deputado Federal, tendo sido Líder do Bloco encabeçado pelo PFL em 1992 e em 1993. Além disso, o Deputado era filiado ao Partido da Frente Liberal desde 1985, quando auxiliou na fundação da legenda. José Genoíno, do Partido dos Trabalhadores, de São Paulo, por sua vez, era o candidato da oposição. Estava em seu 4º mandato como Deputado Federal e havia sido líder do partido em 1991, tendo se filiado ao PT em 1981

Por fim, as eleições tiveram um desfecho positivo ao governo, que elegeu o Deputado Luís Eduardo (PFL/BA) à presidência da Câmara em 1ª turno, com 384 votos. O candidato da oposição, Deputado José Genoíno (PT/SP) obteve 85 votos e ainda houve 32 votos em branco.

A eleição para o 2º biênio (1997-1998) da 50ª legislatura, durante o governo FHC I, ocorreu em 6 de fevereiro de 1997. Na ocasião, três parlamentares se candidataram ao cargo. O Deputado Michel Temer (PMDB/SP) foi o candidato oficial do bloco parlamentar PMDB-PSD-PSL-PSC, enquanto os Deputados Wilson Campos (PSDB/PE) e Prisco Viana (PPR/BA) concorreram de forma avulsa. Apesar do Deputado Wilson Campos (PSDB/PE) ser do partido do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o

³⁹ Art. 5º, § 1º, RICD.

⁴⁰ Fonte: Atlas do Estado Brasileiro - Dados de Acir Almeida.

candidato oficial do governo era o candidato oficial do bloco, que pela proporcionalidade tinha direito à vaga.

Temer era desde 1995 o líder do PMDB na Câmara e estava em seu 3º mandato de Deputado Federal. O Deputado estava há 11 anos no PMDB, tendo se filiado em 1986, no início de sua vida política. Wilson Campos, por outro lado, estava há apenas 3 anos no PSDB e nunca havia sido líder partidário ou de bloco parlamentar, apesar de ter sido 2º Vice-Presidente da Câmara em 1989 e 1990 e 1º Secretário da Mesa entre 1993 e 1994. Prisco Viana, candidato pelo PPB, estava há 4 anos no partido e, assim como Campos, não havia sido líder partidário ou de bloco. Em contrapartida, Viana foi Presidente da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados entre 1989 e 1991.

O resultado da eleição à presidência foi favorável novamente ao governo⁴¹, uma vez que o Deputado Michel Temer (PMDB/SP) foi eleito com 257 votos, frente a 119 votos para o Deputado Wilson Campos (PSDB/PE) e 111 para o Deputado Prisco Viana (PPR/BA), além de 14 votos em branco e 3 nulos, totalizando 504 votos.

Já no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) como Presidente da República, a eleição ao 1º biênio (1999-2000) da 51ª legislatura à presidência da Câmara dos Deputados foi realizada em 02 de fevereiro de 1999. Nesta eleição, houve um candidato único ao cargo de Presidente da Casa, o até então presidente, Deputado Michel Temer (PMDB/SP), que também tinha o apoio do governo e ia para o seu 4º mandato como Deputado Federal, completando também 13 anos de partido.

A candidatura de Temer, inclusive, foi alvo de questão de ordem pelo Deputado Vivaldo Barbosa (PDT/RJ), da oposição. Barbosa questionou o deferimento do registro de candidatura do então presidente da Casa, uma vez que o § 4º do art. 57 da Constituição veda a recondução de um membro da Mesa Diretora da Câmara e do Senado para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. A questão de ordem, respondida pelo presidente da Sessão, Deputado Rubem Medina, apoiou-se no § 1º do art. 5º do Regimento Interno da Câmara, que não considera como recondução quando as eleições para o mesmo cargo ocorrem em legislaturas diferentes.

Com isso, o Deputado Michel Temer (PMDB/SP) se manteve apto a concorrer, como candidato único à presidência. Temer foi eleito em 1º turno com 422 votos a favor de sua candidatura, sendo outros 66 votos em branco e 4 nulos, totalizando 492 votos. Antes desta

⁴¹ Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, com dados de Acir Almeida: <https://ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em 23 mar. 2023.

ocasião, o único parlamentar a ser reeleito presidente da Câmara desde a redemocratização, em 1985, havia sido o Deputado Ulysses Guimarães (PMDB/SP), quando ocupou o cargo durante o 2º biênio da 47ª legislatura (1985-1986) e durante o 1º biênio da 48ª legislatura (1987-1988), período em que ocorreu a Assembleia Nacional Constituinte, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988.

A última eleição à presidência da Câmara dos Deputados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, ocorreu em 14 de fevereiro de 2001, e foi destinada ao 2º biênio (2001-2002) da 51ª legislatura. Essa foi a eleição com o maior número de candidatos durante o governo de FHC: cinco candidatos. O candidato do governo foi o Deputado Aécio Neves (PSDB/MG). Neves era o líder do PSDB na Câmara há 4 anos, desde 1997, bem como Líder do Bloco PSDB/PTB no ano anterior e estava no partido há 12 anos. Além disso, o candidato do governo havia sido 3º Secretário da Mesa Diretora da Câmara e estava em seu 4º mandato. O Deputado Inocêncio Oliveira (PFL/PE, que já havia sido Presidente da Casa entre 1993 e 1994, também se candidatou, dividindo a coligação eleitoral PSDB-PFL-PTB-PPB que reelegera Fernando Henrique (PSDB) como Presidente da República em 1998. Oliveira era um dos parlamentares mais antigos da Casa e estava em seu 7º mandato, além de estar no PFL desde 1985. Além de já ter sido Presidente da Casa, Oliveira havia sido Líder do bloco encabeçado pelo PFL entre 1995 e 1996 e líder do próprio partido durante 4 anos, entre 1995 e 1999, bem como 1º Vice-Presidente entre 1989 e 1990 e 1º Secretário da Mesa entre 1991 e 1992.

Além deles, o Deputado Nelson Marquezelli (PTB/SP), que era do partido da coligação de FHC, também se candidatou, como candidato avulso e estava em seu 3º mandato na Câmara dos Deputados e há 16 anos no partido. O Partido dos Trabalhadores, por sua vez, teve como candidato o Deputado Aloizio Mercadante (PT/SP), então líder do partido e que estava em seu 2º mandato como Deputado Federal. Mercadante estava há 19 anos no PT, desde 1982. Por sua vez, o Deputado Valdemar Costa Neto (PL/SP) também concorreu. Neto havia entrado no PL em 1990 e estava em seu 3º mandato como Deputado Federal, tendo sido líder por diversas vezes: foi líder do PL entre 1992 e 1993 e de 1995 a 1999. Além disso, foi líder do bloco que o PL integrava entre 1999 e 2000 e entre 2000 e 2004.

Procedida a votação, na qual o Deputado Aécio Neves (PSDB/MG) foi eleito. Neves obteve 283 votos, frente a 117 ao Deputado Inocêncio Oliveira, 81 votos ao Deputado Aloizio Mercadante, 21 votos ao Deputado Valdemar Costa Neto e apenas 3 votos ao Deputado Nelson Marquezelli, além de 2 votos brancos e 5 votos nulos, totalizando 512

votes. Foi a eleição com o maior número de votantes durante o governo Fernando Henrique, o que também demonstra o acirramento da disputa.

4.3 As eleições durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva

Neste capítulo, o trabalho se destina a descrever, de forma objetiva, as eleições à presidência da Câmara dos Deputados durante a 52ª (2003-2006) e a 53ª legislatura (2007-2010), entre os anos de 2003 e 2010, período correspondente aos dois mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Diferente do seu antecessor, foram realizadas cinco eleições para Presidente da Câmara, as realizadas de forma regular, a cada biênio (2003-2004, 2005-2006, 2007-2008 e 2009-2010), além de uma segunda eleição o biênio 2005-2006. A razão desta segunda eleição foi a renúncia do mandato de Presidente da Câmara e de Deputado Federal pelo Deputado Severino Cavalcanti (PP/PE) após denúncias de corrupção. Em razão da vacância do cargo, realizou-se uma nova eleição ao cargo, como o trabalho descreverá mais detalhadamente a seguir.

A eleição à presidência da Câmara dos Deputados para o 1º biênio (2003-2004) da 52ª legislatura, durante o governo Lula I, ocorreu em 02 de fevereiro de 2003. Com o Congresso Nacional eleito e um novo Presidente da República, a eleição teve candidato único após um acordo entre governo e oposição, algo que não ocorria desde 1999, quando o Deputado Michel Temer (PMDB/SP) foi reeleito Presidente da Câmara dos Deputados durante o governo FHC. Diferente do do governo FHC I, o governo Lula I não conseguiu formar uma coalizão majoritária logo no início do mandato. A coligação eleitoral PT-PL-PCdoB, em conjunto com os demais partidos que compuseram o governo desde o início (PSB, PDT, PTB, PPS e PV), detinham 249 (48,5%) das cadeiras da Câmara dos Deputados. O governo conseguiu formar maioria na Câmara apenas ao decorrer do ano de 2003, com a adesão do PP e do PMDB.

De todo modo, mesmo em uma coalizão minoritária, o governo obteve sucesso em eleger um parlamentar de seu partido, de forma quase unânime, para Presidente da Câmara. O Deputado João Paulo Cunha (PT/SP), enquanto candidato único à presidência da Câmara dos Deputados, foi eleito com 434 votos a favor, além de 50 votos em branco e 9 votos nulos, totalizando 493 votantes. Cunha era, até então, líder do partido na Câmara e estava em seu 3º mandato como Deputado Federal. Além disso, o recém-eleito Presidente da Casa estava no partido desde 1981, isso é, há 22 anos.

A eleição para o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados para o 2º biênio (2005-2006) da 52ª legislatura, durante o governo Lula I, ocorreu em 14 de fevereiro de 2005. Esta eleição foi marcada pela falta de coesão do governo, que não conseguiu fechar um candidato de consenso e teve dois candidatos concorrendo entre si: o Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP), em teoria, o candidato oficial governista, e o Deputado Virgílio Guimarães, do PT de Minas Gerais, que se candidatou de forma avulsa. Ambos os parlamentares haviam sido fundadores do partido, em 1979, onde permaneciam filiados desde então. Greenhalgh estava em seu 4º mandato como Deputado Federal, mas nunca havia sido líder do partido. Guimarães, por outro lado, estava no 3º mandato na Câmara, tendo sido líder do PT em 1995.

Além dos candidatos do partido do Presidente da República à época, os Deputados Severino Cavalcanti (PPB/PE), José Carlos Aleluia (PFL/BA) e Jair Bolsonaro (PFL/RJ) também se candidataram. Cavalcanti, em seu 3º mandato na Câmara, era o atual 2º Secretário da Mesa Diretora, tendo sido eleito em 2003, e havia sido 1º Secretário no biênio anterior, entre 2001 e 2003, além de 2º Vice-Presidente entre 1997 e 1999. Todavia, não havia sido líder partidário até então. Além disso, Cavalcanti estava no partido desde 1995. José Carlos Aleluia era o então líder do PFL, função que exercia desde 2003, e membro do partido desde 1990. Estava em seu 3º mandato como Deputado Federal. Por fim, Bolsonaro apesar de já ter sido filiado ao PPB em 1995, estava fora do partido desde 2003, quando filiou-se ao PTB. Saiu do PTB no início de 2005, quando foi para o PFL. Bolsonaro ainda sairia do PFL em abril, para retornar ao PPB.

Diferentemente da outra eleição realizada durante o governo Lula, em que o Deputado João Paulo Cunha (PT/SP) foi candidato único e eleito em 1º turno, nesta eleição, em razão do racha no governo e da quantidade de candidatos, só foi decidida em 2º turno. Isso porque no 1º turno, o Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP) obteve 204 votos dos 506 votos válidos. Como não atingiu maioria absoluta dos votos, isto é, 254 votos, a disputa foi para o 2º turno. O outro candidato mais votado, que foi ao 2º turno em disputa com Greenhalgh foi o Deputado Severino Cavalcanti (PPB/PE), que teve 124 votos. O outro candidato do PT, Deputado Virgílio Guimarães (PT/MG), obteve 117 votos, enquanto os Deputados José Carlos Aleluia (PFL/BA) e Jair Bolsonaro (PFL/RJ) tiveram 53 e 2 votos, respectivamente. Ainda, houve 3 votos em branco e 4 nulos, em um total de 496 votos.

A disputa de segundo turno entre Greenhalgh e Cavalcanti teve como vencedor o candidato do PPB de Pernambuco, que teve 300 votos frente a 195 do candidato governista, recebendo menos votos do que no 1º turno, além de terem tido 2 votos nulos e 1 em branco,

totalizando 496 votos. Esta foi a 1ª eleição, considerando os governos FHC e Lula, em que o candidato governista não venceu a disputa.

Apesar de não ser o candidato do governo, a gestão de Severino Cavalcanti à frente da Presidência da Câmara dos Deputados foi similarmente benéfica ao Executivo (NUNES; SILAME, 2006). Após ter sido eleito em fevereiro, em meados de julho o partido de Cavalcanti, PPB, ingressou formalmente na coalizão governista (NUNES; SILAME, 2006). As médias de propostas de emenda à Constituição, de projetos de lei e de lei complementar, bem como de decretos legislativos aprovados na gestão anterior, sob condução do Deputado João Paulo Cunha (PT/SP), e na gestão de Cavalcanti se mantiveram estáveis, o que demonstrou que Cavalcanti ajudou o governo na aprovação da sua agenda (NUNES; SILAME, 2006).

Todavia, Severino Cavalcanti não completou seu mandato de Deputado Federal e de Presidente da Câmara, tendo renunciado em 21 de setembro de 2005. A renúncia se deu após a imprensa divulgar denúncias de recebimento de propina para a extensão da concessão de um estabelecimento da própria Câmara dos Deputados⁴². Conforme estabelece o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, caso haja vacância de qualquer cargo da Mesa Diretora antes do dia 30 de novembro do segundo ano de mandato, deve-se realizar novas eleições⁴³. Com isso, o 1º Vice-Presidente da Casa, Deputado José Thomaz Nonô (PFL/AL), convocou uma nova eleição, destinada a eleger apenas um novo Presidente da Câmara.

Uma semana depois da renúncia de Cavalcanti, em 28 de setembro de 2005, a Câmara elegeu um novo Presidente. Neste pleito suplementar, oito deputados concorreram inicialmente ao cargo, recorde de candidatos à presidência desde a promulgação da nova Constituição, em 1988. Entre os candidatos, estava o próprio Deputado e 1º Vice-Presidente, José Thomaz Nonô (PFL/AL). Nonô havia sido líder da Minoria entre 2004 e 2005, além de ter sido Presidente da Comissão de Organização do Estado durante a Assembleia Constituinte (1987-1988) e da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação em 1994. O Deputado estava em 6º mandato como Deputado e há 6 anos no seu partido. Outro candidato era o Deputado Aldo Rebelo (PCdoB/SP), que havia sido líder do seu partido entre 1995 e 1996 e entre 1999 e 2000, além de líder do bloco PSB/PCdoB em 1999 e líder do governo

⁴² Fonte: Dicionário histórico-biográfico brasileiro (DHBB) do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Faculdade Getúlio Vargas (FGV). Acesso em 19 de março de 2023.

⁴³ Art. 8º, § 2º, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

entre 2003 e 2004 e estava em seu 4º mandato na Câmara dos Deputados. Rebelo estava desde 1985 no PCdoB, completando 20 anos de filiação.

Além deles, havia também o Deputado Alceu Collares (PDT/RS), que estava no 5º mandato na Câmara. Collares participou da fundação do PDT em 1980, partido ao qual estava filiado até então e que havia sido líder da bancada na Câmara entre 1980 e 1981. O 2º Vice-Presidente da Mesa Diretora, o Deputado Ciro Nogueira (PFL/PI) também se candidatou. Apesar de nunca ter sido líder partidário, o Deputado de 5º mandato também havia sido 4º Secretário da Mesa entre 2001 e 2005 e estava no PFL há 11 anos, desde 1994. Além de Nogueira, o Deputado Luiz Antônio Fleury (PTB/S), e então Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara também se candidatou. Fleury estava em seu 2º mandato, tendo ingressado no PTB em 1995. Assim como na eleição passada, o Deputado Jair Bolsonaro de 4º mandato, agora no PPB do Rio de Janeiro, também se candidatou. Os Deputados Michel Temer (PMDB/SP) e Vanderlei Assis (PPB/SP) haviam se candidatado, mas retiraram suas respectivas candidaturas durante a sessão de eleição e, portanto, acabaram não concorrendo.

Anunciado o resultado do 1º turno, houve um empate entre os Deputados Aldo Rebelo e José Thomaz Nonô, cada um com 182 votos. Ciro Nogueira obteve 76 votos, Luiz Antônio Fleury recebeu 41 votos e Alceu Collares teve 18 votos. O Deputado Jair Bolsonaro não recebeu nenhum voto. Ainda, houve 5 votos em branco e 3 nulos, totalizando 507 votantes. Com o empate, a disputa procedeu-se ao 2º turno entre Rebelo e Nonô. Realizada a votação e feita a apuração dos votos, o Presidente, Deputado Inocêncio Oliveira (PFL/BA), anunciou o que seria uma das disputas mais acirradas à presidência da Câmara, decidida por uma diferença de 15 votos. O Deputado Aldo Rebelo recebeu 258 votos, garantindo uma vitória ao governo, enquanto o Deputado José Thomaz Nonô obteve 243 votos. Com os 6 votos em branco e 2 nulos, totalizaram-se 509 votantes. Diferente de seu antecessor, Rebelo completou seu mandato de Presidente da Câmara, ficando no cargo até a eleição da Mesa do biênio seguinte após se reeleger como Deputado Federal.

Com a reeleição de Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Presidente da República e a renovação do Congresso Nacional, um novo equilíbrio de forças se estabeleceu na Câmara dos Deputados. O perfil de heterogeneidade ideológica da coalizão governista se manteve, que adicionou o PDT e o PV à sua base, que contava com PT, PL, PC do B, PSB, PTB, PMDB e PP. Com isso, a base governista reunia 70% da Câmara. Em 2007, o PT entrou na 52ª legislatura (2007-2010) com a maior bancada da Câmara ao ocupar 72 cadeiras.

A eleição para o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados para o 1º biênio (2007-2008) da 52ª legislatura, ocorreu em 01 de fevereiro de 2007. Diferente da eleição anterior, este pleito foi marcado pelo retorno a uma eleição com poucos candidatos: apenas três. Um deles foi justamente o então Presidente da Casa, o Deputado Aldo Rebelo, que adentrava para o seu 5º mandato, completando 22 anos filiado ao PC do B e concorria de forma avulsa. Além dele, o candidato do governo foi o Deputado Arlindo Chinaglia, do PT de São Paulo. Chinaglia estava em seu 4º ano de mandato na Câmara, havia sido líder da bancada do partido entre 2004 e 2005 e estava no PT há 27 anos. Por fim, o Deputado Gustavo Fruet (PSDB/PR) também se candidatou. O Deputado de 3º mandato havia sido líder do PMDB, seu antigo partido, entre 1997 e 1999. Fruet estava no PSDB desde 2005, quando saiu do PMDB.

Apesar do baixo número de candidatos, a eleição também foi acirrada e foi ao 2º turno. No 1º turno, Arlindo Chinaglia obteve 236 votos, frente a 175 de Aldo Rebelo e 98 de Gustavo Fruet. Com os 3 votos em branco, totalizaram 512 votantes. A disputa se concentrou entre o então Presidente da Câmara e o candidato governista. Ao fim, Chinaglia saiu vencedor, obtendo 261 votos no 2º turno. Aldo Rebelo recebeu 18 votos a menos, recebendo 243 votos. No total, foram 510 votantes, incluindo os 6 votos em branco.

Já a eleição para o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados para o 2º biênio (2009-2010) da 52ª legislatura, ocorreu em 02 de fevereiro de 2009. Assim como na eleição anterior, foram apenas três candidatos, sendo que dois já haviam sido presidentes da Casa e o outro já havia sido parte da Mesa Diretora por três vezes. O candidato do governo foi o Deputado Michel Temer (PMDB/SP). Temer havia sido Presidente da Casa duas vezes entre 1997 e 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), além de ter sido líder do PMDB entre 1995 e 1997, além de líder do bloco encabeçado pelo PMDB, entre 1996 e 1997.

Além disso, o Deputado de 6º mandato também havia sido Presidente da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Casa, em 2001, e estava no partido desde 1986, há 23 anos. O Deputado Aldo Rebelo, do PC do B de São Paulo, também havia sido Presidente da Casa entre 2005 e 2006, já durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Rebelo, que havia concorrido na eleição para o 1º biênio da legislatura, também estava em seu 6º mandato, completando 24 anos de partido e tendo sido líder por quatro vezes, conforme discorrido anteriormente. Por fim, o terceiro candidato era o Deputado Ciro Nogueira (PP/PI). Nogueira havia deixado o PFL em 2004 para ingressar no PP e concorria ao cargo de Presidente

durante seu 4º mandato de Deputado. Nogueira ocupou os cargos de 2º Vice-Presidente da Mesa uma vez e de 4º Secretário duas vezes.

Neste caso, a eleição foi decidida em 1º turno, tendo Michel Temer recebido 304 votos, enquanto Ciro Nogueira obteve 129 votos frente a 76 votos para Aldo Rebelo. Não houveram votos brancos ou nulos, totalizando 509 votantes.

Discorrido sobre as regras para a eleição à presidência da Câmara e descritos os nove casos aos quais o trabalho se propõe a investigar, o trabalho apresenta os resultados encontrados a partir dos testes realizados e, posteriormente, a discussão sobre estes resultados.

5 – RESULTADOS

Neste capítulo, o trabalho objetivou descrever os resultados encontrados a partir dos testes realizados. Os resultados foram divididos da seguinte forma: primeiro, foram descritos os resultados gerais, oriundos da aplicação dos dados de todos os casos, sem distinção, que corresponde à Tabela 2; em seguida, nas tabelas 3 e 4, foram apresentados os resultados de acordo com os governos FHC I e II e Lula I e II, respectivamente; nas tabelas 5 e 6, os resultados apresentados referem-se ao mandato de governo em que a eleição foi realizada, sendo a Tabela 5 destinada ao 1º mandato de cada governo e a Tabela 6 ao 2º mandato; por fim, os resultados apresentados nas tabelas 7 e 8 foram divididos pelo biênio da legislatura, 1º ou 2º biênio.

Na tabela 2, observa-se que 100% dos candidatos eleitos à Presidência da Câmara haviam sido líderes anteriormente, enquanto apenas 57,14% dos candidatos não-eleitos havia ocupado algum cargo de líder parlamentar. Por dedução, adianta-se que em todas as tabelas a porcentagem de candidatos eleitos à presidência será de 100%. No que se refere à variável “colegiado”, 33,33% dos candidatos eleitos corresponderam ao critério frente a 46,62% dos candidatos não-eleitos. Em termos de senioridade, os candidatos eleitos à presidência apresentaram uma média de mandatos exercidos anteriormente de 2,78, ao passo que os não-eleitos apresentaram uma média ligeiramente maior, de 3,14. No que se refere ao tamanho da bancada, o Presidente da Câmara apresentou uma média maior do que os candidatos não-eleitos: 70,44 cadeiras frente a 51,33.

Tabela 2 – Resultados gerais

Variável	Eleito	Não-eleito
Líder (%)	100	57,14
Colegiado (%)	33,33	47,62
Senioridade (média em nº de mandatos)	2,78	3,14
Lealdade partidária (média em anos)	16,44	13,19
Bancada (média em cadeiras)	70,44	51,33

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados e do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB).

Na tabela 3, referente às eleições ocorridas entre 1995 e 2002, durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso à frente da Presidência da República, as porcentagens de ocupação de cargo de líder não variaram nenhum décimo percentual, enquanto as porcentagem referentes ao critério “colegiado” variaram pouco em relação à média geral, reduzindo de 33,33% para 25% entre os candidatos eleitos e aumentando de forma insignificante de 47,62% para 47,88%. No quesito de senioridade, a variação também foi ínfima para os eleitos, indo de 2,78 para 2,50 mandatos exercidos, e nula para os não-eleitos, mantendo-se em 3,14. A média de lealdade partidária, por sua vez, reduziu de forma significativa entre os eleitos à presidência, indo de 16,44 anos na média geral para 11,50 anos entre os eleitos durante a era FHC. Entre os não-eleitos, a variação foi ínfima, indo de 13,19 anos para 13,28 anos. Por fim, a média do tamanho das bancadas apresentou uma variação considerável, principalmente entre as bancadas do Presidente da Câmara, que subiu de 70,44 para 91,50 cadeiras. Entre os não-eleitos, as bancadas dos candidatos foram, em média, de 62,28 cadeiras.

Tabela 3 - Resultados das eleições realizadas durante os governos FHC I e II

Variável	Eleito	Não-eleito
Líder (%)	100	57,14
Colegiado (%)	25,00	47,86
Senioridade (média em nº de mandatos)	2,50	3,14
Lealdade partidária	11,50	13,28
Bancada (média em cadeiras)	70,44	51,33

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados e do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB).

Os resultados oriundos das eleições realizadas durante os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva estão representados na tabela 4. As porcentagens de candidatos, eleitos e não-eleitos, mantiveram-se precisamente as mesmas da média geral e dos governos de FHC. Já a quantidade de candidatos que ocuparam a presidência de alguma comissão permanente ou cargo na Mesa Diretora, correspondente à variável “Colegiado” se alteraram. Entre os candidatos eleitos, 40% correspondeu ao critério, enquanto 50% dos não-eleitos tiveram um retorno positivo. As médias são relativamente maiores tanto do que os resultados encontrados entre todas as eleições (33,33% entre os eleitos e 47,62% entre os não-eleitos)

como entre as eleições durante o governo FHC (25% para os eleitos e 42,86% para os não-eleitos). A senioridade variou apenas entre os candidatos eleitos à presidência da Câmara, que exerceram em média 3 mandatos antes de se candidatarem, frente a 2,78 entre todas as eleições e 2,50 entre as eleições durante o governo FHC. Entre os não-eleitos, a média de mandatos exercidos se manteve estável em 3,14. O tamanho das bancadas, por outro lado, variou negativamente, de forma considerável. Se entre todas as eleições a média de cadeiras do partido do Presidente da Casa foi de 70,44, subindo para 91,50 entre os Presidentes durante a era FHC, essa média dos eleitos durante o governo Lula foi de 53,60 cadeiras. Entre os não-eleitos, a média de cadeiras durante a era Lula foi de 45,85, enquanto entre os candidatos que concorreram à presidência durante os mandatos de FHC foi de 62,28. A média de cadeiras pelo partido do candidato, considerando todas as eleições, foi de 51,33.

Tabela 4 - Resultados das eleições realizadas durante os governos Lula I e II

Variável	Eleito	Não-eleito
Líder (%)	100	57,14
Colegiado (%)	40,00	50,00
Senioridade (média em nº de mandatos)	3,00	3,14
Lealdade partidária (média em anos)	20,40	13,14
Bancada (média em cadeiras)	70,44	51,33

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados e do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB).

Ao comparar as eleições de acordo com o ano de governo em que foi realizada, há variações a serem observadas, constantes das tabelas 5, que representa as eleições ocorridas no 1º mandato do governo. A primeira diz respeito sobre a ocupação de cargos de liderança entre os candidatos não-eleitos, que cresce de 46,15% para 75% dos candidatos. Ainda considerando os não-eleitos, a variação também ocorre na testagem da variável “Colegiado”, mesmo que de forma pouco expressiva: sobe de 46,15% entre os candidatos que concorreram durante o 1º mandato 50% entre os candidatos não-eleitos durante o 2º mandato de governo (tabela 6). Já entre os eleitos, a variação é maior, subindo 30 pontos percentuais entre o 1º e o 2º mandato, indo de 20% para 50% durante o 2º mandato.

Tabela 5 - Resultados das eleições realizadas durante o 1º mandato de governo

Variável	Eleito	Não-eleito
Líder (%)	100	46,15
Colegiado (%)	20,00	46,15
Senioridade (média em nº de mandatos)	2,20	3,15
Lealdade partidária (média em anos)	14,60	12,46
Bancada (média em cadeiras)	62	57,61

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados e do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB).

No quesito “Senioridade”, a média de mandatos exercidos sobe consideravelmente entre os eleitos à presidência da Câmara, variando de 2,20 mandatos para 3,50. A média geral aferida é de 2,78 mandatos exercidos. Entre os não-eleitos, a variação é ínfima: 3,15 mandatos entre os que concorreram durante o 1º ano de mandato do governo e 3,12 entre os que concorreram no 2º ano de mandato, patamares bastante similares à média geral de 3,14 mandatos. No critério de “Lealdade partidária”, os candidatos eleitos durante o 2º mandato de governo também apresentam retornos maiores quando comparados com os candidatos eleitos durante o 1º mandato de governo: 18,75 anos frente a 14,6 anos de tempo no partido. A média geral ficou em 16,44 anos. Entre os não-eleitos, a variação é menor, indo de 12,46 anos, em média, no 1º mandato de governo para uma média de 14,37 anos no 2º mandato. Já no que concerne ao tamanho de bancada, os candidatos eleitos ao cargo de Presidente da Câmara dos Deputados durante o 2º ano de mandato tiveram uma média de 81 cadeiras na Câmara. A média é maior tanto em comparação com as 70,44 cadeiras aferidas entre todas as eleições, como com as 62 cadeiras, em média, dos Presidentes eleitos durante o 1º mandato de governo.

Tabela 6 - Resultados das eleições realizadas durante o 2º mandato de governo

Variável	Eleito	Não-eleito
Líder (%)	100	75,00
Colegiado (%)	50,00	50,00
Senioridade (média em nº de mandatos)	3,50	3,12
Lealdade partidária (média em anos)	18,75	14,37
Bancada (média em cadeiras)	81	41,12

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados e do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB).

A tabela 7 e a tabela 8 apresentam os resultados das eleições realizadas durante o 1º e o 2º biênio da legislatura, respectivamente. Na variável “líder”, destacam-se os 100% de candidatos não-eleitos que ocuparam cargos de liderança e que concorreram no 1º biênio, um percentual expressivamente maior do que a porcentagem geral (57,14%) e do que a porcentagem aferida entre os que concorreram durante o 2º biênio. Na variável “Colegiado”, a variação também é expressiva, porém entre os eleitos: 60% dos candidatos que concorreram no 2º biênio haviam ocupado a presidência de comissão permanente ou algum cargo na Mesa Diretora, enquanto nenhum candidato que concorreu durante o 1º biênio havia ocupado. Em termos comparativos, a média geral foi de 33,33%. Entre os não-eleitos, 50% dos candidatos que concorreram no 2º biênio retornaram positivo para a variável, enquanto apenas 33,33% dos candidatos do 1º biênio ocuparam esses cargos antes de se candidatarem.

Tabela 7 - Resultados das eleições realizadas durante o 1º biênio da legislatura

Variável	Eleito	Não-eleito
Líder (%)	100	100
Colegiado (%)	0,00	33,33
Senioridade (média em nº de mandatos)	2,50	3,00
Lealdade partidária (média em anos)	18	12,67
Bancada (média em cadeiras)	77	39

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados e do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB).

Considerando todas as eleições realizadas, 47,62% dos candidatos retornaram positivo para o critério. No que concerne à senioridade, a média de mandatos exercidos entre os candidatos não-eleitos se manteve praticamente estável, variando de 3 mandatos entre os que concorreram no 1º biênio para 3,17 entre os que concorreram no 2º, número próximo à média geral de 3,14. Já entre os eleitos, a média de mandatos variou de 2,5 para 3, considerando os candidatos que concorreram no 1º e 2º biênio, respectivamente. A média geral foi de 2,78 mandatos exercidos. Por fim, o tamanho das bancadas do partido do Presidente da Câmara e dos candidatos não-eleitos também variou. Enquanto os candidatos

eleitos no 1º biênio eram de um partido que, em média, possuía 77 cadeiras, os não-eleitos que concorreram no mesmo biênio pertenciam a partidos que tinham apenas 39 cadeiras, em média. Essa diferença é maior do que os candidatos que concorreram no 2º biênio, quando os partidos dos eleitos tinham uma média de 65,2 cadeiras e as legendas dos não-eleitos tinham uma média de 53,89 cadeiras.

Tabela 8 - Resultados das eleições realizadas durante o 2º biênio da legislatura

Variável	Eleito	Não-eleito
Líder (%)	100	50,00
Colegiado (%)	60,00	50,00
Senioridade (média em nº de mandatos)	3,00	3,17
Lealdade partidária (média em anos)	15,2	13,28
Bancada (média em cadeiras)	65,2	53,39

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados e do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB).

No próximo capítulo, o trabalho pretende discutir e analisar os resultados descritos. À luz das hipóteses, tenta-se trazer as bases comparativas entre os governos Lula e FHC, bem como entre os mandatos de governo e os biênios em que foram realizadas as eleições.

6 - DISCUSSÃO

O presente capítulo é destinado a discutir os resultados dos testes realizados sobre as hipóteses elaboradas. O capítulo está dividido por hipóteses, a fim de facilitar a visualização dos achados da pesquisa e permitir que as discussões foquem nos testes empíricos realizados. Sendo assim, cabe retomar aqui as cinco hipóteses:

H1 - O candidato eleito Presidente da Câmara havia sido líder parlamentar.

H2 - O candidato eleito Presidente da Câmara havia sido Presidente de comissão permanente ou membro da Mesa Diretora, à exceção do cargo de Presidente.

H3 - O candidato eleito presidente da Câmara possui uma *seniority* maior do que os candidatos não-eleitos.

H4 - O candidato eleito Presidente da Câmara estava há mais tempo no partido em que concorreu do que os candidatos não-eleitos.

H5 - O partido do candidato eleito Presidente da Câmara possui mais cadeiras do que os partidos dos candidatos não-eleitos.

Acerca de H1, o trabalho entendeu que a hipótese se confirma, visto que em todos os nove casos analisados, o candidato que obteve sucesso em se eleger Presidente da Câmara havia sido líder parlamentar ao menos uma vez antes de se candidatar, enquanto apenas 57,14% dos seus concorrentes havia tido a mesma experiência. Infere-se, portanto, que o Presidente da Câmara, enquanto um ator central na Casa legislativa e no ambiente político-institucional brasileiro deve ter tido a experiência de liderança partidária, adquirindo habilidades de articulação política e atendimento de demandas, de modo a angariar apoio entre seus pares. Todavia, em todos os casos selecionados pelo trabalho, havia um ou mais candidatos não-eleitos que também haviam sido líderes. Isso dá indícios que para que um parlamentar se preocupe em se candidatar à presidência da Câmara, deve ter tido alguma experiência política mínima. Essa afirmação, todavia, não pode ser feita de forma categórica, uma vez que os resultados achados são insuficientes para tal.

De todo modo, os resultados corroboram os achados por Miranda (2010), por exemplo. A autora discorre sobre a atuação dos líderes partidários no interior da Câmara dos Deputados. O conjunto de prerrogativas concedidos a esses atores pelo Regimento Interno centraliza os trabalhos, tanto no acesso a cargos em comissões e demais colegiados, como no Plenário, colocando-os no papel de articuladores dos interesses do partido e dos

parlamentares da bancada na arena legislativa, bem como junto ao governo. Pereira e Mueller (2003) evidenciam o interesse dos parlamentares em acessar recursos do governo oriundos do orçamento público e como os líderes partidários desempenham a função de negociar a liberação desses recursos junto ao Presidente da República. Em troca, o líder do partido garante apoio nas votações nominais em matérias de interesse do Executivo (AMORIM NETO, 2006).

Essa capacidade de articular as demandas da sua bancada no acesso a recursos, bem como os interesses do Presidente da República junto ao seu partido na Câmara confere aos líderes partidários habilidade política e experiência de articulação que os credencia como candidatos capacitados a assumir a presidência da Câmara e passar a exercer a função de coordenador dos líderes partidários, passando a representar os pleitos da Câmara dos Deputados enquanto instituição no ambiente político-institucional brasileiro (SABOIA, 2009).

Além disso, um aspecto que chamou a atenção foi a porcentagem de candidatos não-eleitos que concorreram durante o 2º mandato de governo. Considerando apenas estas eleições, 75% dos não-eleitos haviam sido líderes. Um dos casos em que o parlamentar não havia sido líder e concorreu foi o Deputado Nelson Marquezelli, do PTB de São Paulo, que concorreu na eleição realizada em 2001, para o 2º biênio da 51ª legislatura, isto é, do 2º mandato do governo FHC. Marquezelli estava em seu 3º mandato e estava há 16 anos no partido, porém nunca havia sido líder ou mesmo presidente de comissão permanente ou de membro da Mesa Diretora. Além disso, seu partido possuía um tamanho mediano, com 31 cadeiras, além de integrar a coalizão governista. Sendo assim, esse parece o caso de uma candidatura avulsa em que o Deputado decidiu individualmente se lançar à eleição.

O outro caso foi do Deputado Ciro Nogueira, do PP do Piauí, que concorreu em 2009, para o 2º biênio da 53ª legislatura, durante o 2º mandato do governo Lula. Nogueira, todavia, já havia sido membro da Mesa Diretora três vezes e estava em seu 4º mandato. Por outro lado, estava há apenas 5 anos no PP, que possuía 42 cadeiras na Câmara, número considerável, considerando a fragmentação partidária à época. Nogueira, com mais experiência do que Marquezelli, parece ter tentado representar o partido na eleição, ainda que não fosse eleito.

Outro resultado que chama atenção é que entre os candidatos não-eleitos durante o 1º biênio da legislatura, a porcentagem entre os que havia sido líder anteriormente sobe para 100%, mesmo patamar dos candidatos eleitos. Uma possível explicação para esse fenômeno

é o baixo número de candidatos em geral. A média de candidatos durante o 1º biênio é 1,75 candidato por eleição, enquanto que no 2º biênio, esse número sobe para 4,6 candidatos. Ademais, entre as quatro eleições realizadas no 1º biênio, duas tiveram candidato único: (i) o Deputado Michel Temer, do PMDB de São Paulo, em 1999, no 1º biênio da 51ª legislatura (1999-2002); e (ii) o Deputado João Paulo Cunha, do PT de São Paulo, em 2003, na primeira eleição realizada durante o governo Lula, no 1º biênio da 52ª legislatura (2003-2006). Ou seja, em apenas duas eleições houve candidatos não-eleitos, sendo um candidato em 1995 e dois em 2007, todos eles membros de bancadas com tamanho considerável.

Já os testes realizados sobre H2 se mostraram contraintuitivos, ao revelar que o fato de ter ocupado o cargo de presidente de comissão permanente ou na Mesa Diretora impacta negativamente a probabilidade de um(a) candidato(a) se eleger à presidência da Câmara. Enquanto entre os não-eleitos a proporção de candidatos que corresponderam ao critério foi de 47,62%, entre os eleitos apenas 33,33% dos candidatos haviam ocupado a presidência de alguma comissão permanente ou algum cargo na Mesa Diretora, à exceção do próprio cargo de presidente. Ou seja, o parlamentar ou trilha sua carreira de modo a se eleger, eventualmente, Presidente da Casa, ou ocupa presidências de comissões permanentes e cargos na Mesa Diretora. Há que se investigar de forma mais aprofundada as razões para esse fenômeno.

Uma das possíveis explicações surge quando observamos que, em todos os casos selecionados pelo trabalho, havia um ou mais candidatos não-eleitos que também haviam sido líderes. Isso dá indícios que para que um parlamentar se preocupe em se candidatar à presidência da Câmara, deve ter tido alguma experiência política mínima como líder partidário. Isso porque os presidentes de comissão permanente ou membros da Mesa Diretora, por sua vez são indicações dos líderes partidários. Sendo assim, esses parlamentares dependem dos diretamente dos líderes para ter acesso a esses cargos como candidatos oficiais do partido ou de bloco. Ao ficar em uma posição de subordinação aos líderes, esses parlamentares não só dependem para obter apoio do partido como candidatos oficiais, como também se candidatam sem possuir a experiência necessária, aos olhos dos demais parlamentares, para ocupar a presidência.

Quando visualizamos as variáveis “Líder” e “Colegiado” de forma conjunta, encontramos resultados que reforçam essa tendência: um parlamentar necessita de um mínimo de experiência política, ocupando cargos de destaque, particularmente uma liderança partidária ou parlamentar, para se preocupar em se candidatar à presidência da Câmara, seja com o intuito de efetivamente vencer a eleição ou com algum outro objetivo.

Isso porque, entre as trinta observações aferidas, em apenas quatro casos o candidato não havia sido líder parlamentar ou presidente de comissão permanente ou membro da Mesa Diretora. Em todos os demais casos, os candidatos corresponderam a um ou outro critério. Os quatro casos referem-se a três parlamentares, visto que o Deputado Jair Bolsonaro concorreu duas vezes em 2005 sob a mesma condição de nunca ter ocupado um cargo de liderança, de presidência de comissão permanente ou da Mesa Diretora. Além disso, em ambos os casos, Bolsonaro estava em seu 4º mandato e havia acabado de entrar no partido em que concorreu, tendo poucos meses de filiação. Portanto, inspirava pouco ou quase nada de confiança interna no partido para representá-lo. O outro caso foi o do Deputado Nelson Marquezelli, em seu 3º mandato na Câmara, quando concorreu em 2001. Todavia, Marquezelli estava há 16 anos em seu partido, o PTB. Nos três casos, Bolsonaro e Marquezelli eram filiados a partidos de média expressão.

O quarto caso foi o do Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, na primeira eleição realizada em 2005, vencida por Severino Cavalcanti. Da mesma forma que Marquezelli, Greenhalgh era um parlamentar que inspirava confiança no partido, visto que estava há 26 anos no PT, partido que auxiliou a fundar. Além disso, estava em seu 4º mandato como Deputado Federal e o PT tinha a maior bancada da Câmara, com 77 cadeiras. Em suma, ainda que em casos em que o parlamentar não tinha experiência política, como aconteceu em 86,67% dos casos, o candidato concorria a partir de um aspecto de lealdade partidária. A exceção à essa questão se deu nos dois casos em que o Deputado Jair Bolsonaro concorreu, em que o candidato não tinha ocupado cargos de destaque ou lealdade partidária.

Quando inserimos o governo em que a eleição foi realizada, os números apresentaram uma variação considerável, apesar de não expressiva. Considerando as eleições realizadas durante o governo FHC, ambas as porcentagens caem: 25% para os eleitos e 42,86% entre os não eleitos. Já entre as eleições ocorridas durante o governo Lula, essas porcentagens sobem para 40% e 50%, respectivamente. Um aspecto que pode auxiliar a explicar os percentuais maiores durante o governo Lula é o aumento do número de comissões que se deu a partir da promulgação da Resolução nº 20, de 2004, da Câmara dos Deputados, durante a presidência de João Paulo Cunha, do PT de São Paulo. Um maior número de comissões permitiu que mais candidatos à presidência tivessem ocupado a presidência de alguma comissão permanente. Porém, essa afirmativa carece de estudos mais aprofundados para ser feita. Um outro fator possivelmente explicativo é o aumento na heterogeneidade ideológica presente no governo Lula em relação ao governo FHC, causando uma distribuição de presidências de comissão e de cargos na Mesa Diretora entre um maior

número de partidos. Da mesma forma, ainda é preciso estudar mais a fundo para se entender melhor essa nuance.

A hipótese H3, por sua vez, não se confirmou, visto que as médias de mandatos exercidos pelos candidatos eleitos e não-eleitos é bastante parecida, sendo ligeiramente maior entre os não-eleitos. Novamente aqui, os resultados parecem dar indícios de que não é necessário que o Presidente da Câmara seja mais experiente político que os demais parlamentares, mas sim que o Presidente deve estar em um patamar similar aos seus pares. Por outro lado, desconsiderando as eleições em que houve candidato único (1999 e 2003), apenas na eleição de 2009, o candidato eleito era o Deputado Federal mais antigo entre os que concorreram, quando o Deputado Michel Temer se elegeu à presidência da Câmara. Em todos os outros casos, havia candidatos que não se elegeram tinham uma senioridade maior do que o candidato eleito.

Um fator que ajuda a corroborar esse indício é que todos os candidatos eleitos à presidência estavam, pelo menos, em seu 3º mandato como Deputado Federal. Por outro lado, não houve candidatos não-eleitos que estavam no seu 1º mandato. Os candidatos mais recentes na Câmara que concorreram estavam, pelo menos, em seu 2º mandato. A partir disso, também é possível inferir, ainda que não afirmar, apenas parlamentares com senioridade se preocupam em se candidatar, ainda que de forma avulsa, por conhecerem a importância e prerrogativas da presidência da Casa. Da mesma forma, parlamentares no 1º ou no 2º mandato podem ainda estar traçando sua carreira política e possuindo experiências políticas como exercer uma liderança parlamentar para, posteriormente, se sentir apto a se candidatar à presidência da Casa.

A senioridade parece ser um fator relevante para que o parlamentar tenha possibilidade de exercer um papel mais ativo na arena legislativa, não só concorrendo a cargos como a presidência da Câmara, mas também adquirindo experiência e conhecimento da atividade parlamentar. Essa afirmação coincide com os achados de Araújo e Silva (2013), que, ao estudarem os titulares de agenda, também visualizam que esses atores estão há algum tempo enquanto na Câmara dos Deputados, permitindo que se profissionalizem como Deputados(as) Federais.

Quando analisamos os resultados oriundos das variáveis de natureza político-partidária, as hipóteses também não se confirmam totalmente. Ao testarmos H4, apesar da média de anos no partido ser maior entre os eleitos do que entre os não-eleitos 16,44 frente a 13,19 anos respectivamente, observa-se também que em apenas um caso o Deputado eleito era o candidato mais leal. Novamente, desconsiderou-se os casos em que houve candidato

único. Entretanto, os Presidentes da Câmara apresentaram-se, de modo geral, leais ao partido, sendo que nenhum deles estava há menos de 10 anos no partido quando se elegeu à presidência. Por outro lado, os candidatos não-eleitos apresentam uma variação mais expressiva, sendo os mais leais os Deputados Virgílio Guimarães e Luiz Eduardo Greenhalgh os não-eleitos que estavam há mais tempo no partido em que concorreram, no PT, em 2005, enquanto houve candidatos que não estavam no partido há ao menos um ano, a exemplo do Deputado Jair Bolsonaro, nas duas eleições ocorridas em 2005. Entre os candidatos eleitos, o Deputado Arlindo Chinaglia é o que estava há mais tempo no partido, possuindo 27 anos de filiação do Partido dos Trabalhadores. Entre os não-eleitos, contudo, dada a grande variação de lealdade partidária, pode-se inferir que, em razão da possibilidade de candidatura avulsa, isto é, o parlamentar se candidatar à presidência independente da vontade do partido, a lealdade partidária não acaba sendo um fator decisivo no momento de se candidatar. Porém, há que se investigar mais a fundo para se fazer afirmações mais categóricas.

Outro aspecto que merece aprofundamento é a variação da média de anos no partido entre os governos FHC e Lula. Enquanto entre os não-eleitos a média se manteve relativamente estável, sendo 13,28 anos durante FHC I e II e 13,14 durante Lula I e II, entre os candidatos eleitos à presidência da Câmara a média sobe de 11,5 anos durante o governo FHC para 20,4 anos durante o governo Lula. Isso pode ocorrer devido a duas possíveis causas: 1) ao maior fluxo de trocas partidárias durante o período de governo de FHC e a estabilização do sistema partidário ao longo do tempo, principalmente após 2007, quando o STF decidiu que o mandato dos Deputados pertenciam ao partido e não ao parlamentar; ou 2) ao fato de que políticos que ocupam partidos de ideologicamente à esquerda tendem a ser mais fiéis que os que ocupam legendas de ideologia à direita ou centro direita, como demonstra Desposato (2006). O trabalho crê que este é um fator que merece um estudo mais detalhado para se fazer afirmações e chegar a resultados conclusivos.

De toda forma, tanto H4 como H5, como veremos em seguida, encontram amparo na literatura. Como as eleições à presidência estão inseridas em um contexto legislativo em que nenhum partido possui a maioria dos votos sem angariar apoio junto aos demais partidos, em razão da alta fragmentação do sistema partidário brasileiro, é necessário buscar apoio junto às demais legendas (SABOIA, 2009). Com isso, um parlamentar que está minimamente há algum tempo no partido não só é capaz de inspirar confiança entre os seus correligionários e ser indicado como candidato do partido, como também é capaz de angariar apoio junto aos demais partidos políticos, em razão de sua experiência e lealdade partidária.

Todavia, a lealdade partidária pode não ser suficiente caso o partido do candidato não tenha um tamanho expressivo na Câmara. Um parlamentar pode estar no partido há 20 anos, mas se seu partido possuir 15 cadeiras, o próprio partido não se legitima a ocupar a presidência da Câmara. Partidos maiores, provavelmente, irão postular o cargo para si. É o que mostra, ao menos parcialmente, os testes realizados acerca da hipótese H5. Isso porque, apesar da média das bancadas dos partidos dos Presidentes da Câmara ser consideravelmente maior (70,44 cadeiras) do que a média dos candidatos não-eleitos (51,33), nas sete eleições em que haviam dois ou mais candidatos, em quatro delas o presidente tinha uma bancada maior que a dos candidatos não eleitos e em três haviam candidatos que tinham uma bancada maior, porém não se elegeram.

Nas três ocasiões em que o Presidente não era pertencente a um partido com uma bancada maior do que os concorrentes, em apenas uma a bancada podia se considerar expressiva, que foi o caso da eleição de 2001, quando Aécio Neves se elegeu sendo do partido com a segunda maior bancada, o PSDB, com 99 cadeiras. Nas outras duas ocasiões, Severino Cavalcanti e Aldo Rebelo, ambos em 2005, pertenciam a partidos de média ou pequena expressão, sendo que o PPB de Cavalcanti tinha 38 cadeiras e o PC do B de Rebelo tinha uma bancada de apenas 11 parlamentares. Ainda, nas duas ocasiões em que houve candidato único, os candidatos eleitos estavam no maior partido da Casa.

A análise, todavia, fica limitada, por se restringir apenas à bancada dos partidos e não dos blocos parlamentares, que aglutinam diversos partidos em um único grupo de Deputados(as), conferindo força, por exemplo, à candidatura de um Deputado oriundo de um partido pequeno. Ainda assim, há que se investigar porque o maior partido do bloco abriu mão de lançar a candidatura e permitiu um partido menor lançar a candidatura.

Há um detalhe que é percebido quando se comparam as médias entre os governos e que também merece maior investigação. Durante o governo de FHC, a média da bancada dos parlamentares sobe de 70,44 para 91,5, considerando os candidatos eleitos à presidência. Por outro lado, quando considera-se apenas as eleições realizadas durante o governo Lula, a média varia negativamente para 53,60 cadeiras. Esse número é menor, inclusive, que a média das bancadas dos não-eleitos durante o governo FHC, que foi de 62,28 cadeiras. Além disso, das três eleições em que o Presidente da Câmara se elegeu não tendo a maior bancada, duas foram durante o governo Lula. No caso similar que ocorreu durante o governo FHC, o candidato tinha a 2ª maior bancada da Câmara. Essa diferença expressiva de força partidária possivelmente se deu por conta do aumento da fragmentação do sistema multipartidário

brasileiro. Porém, não é possível fazer tal afirmação sem que haja uma investigação mais detalhada.

Por fim, outro aspecto que merece menção e estudos mais aprofundados é quando comparamos, no cenário geral, as eleições realizadas no 1º mandato do governo e no 2º mandato. De modo geral, os candidatos, tanto presidentes como não-eleitos, que concorrem à presidência no 2º ano de governo possuem: (i) mais experiência (participaram mais de colegiados); (ii) tem mais senioridade (principalmente os presidentes, que atingem 4,5 mandatos); (iii) estão há mais tempo no partido; (iv) e possuem bancadas maiores, com exceção dos não-eleitos, que possuem bancadas menores inclusive que a média geral. Os não-eleitos, inclusive, possuem mais experiência como líderes partidários, atingindo 75% dos candidatos que foram líderes, frente a 46,15% no 1º mandato de governo e 57,14% no geral. Isso pode indicar que as disputas são mais acirradas ou que mais candidatos, de partidos grandes, se veem incentivados a concorrer.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho visou investigar o Presidente da Câmara e as causas de um parlamentar obter sucesso em se eleger para o cargo. Para isso, o trabalho discorreu, inicialmente, sobre sua importância e centralidade no ambiente interno da Câmara dos Deputados, bem como no ambiente político-institucional brasileiro, em particular frente à Presidência da República em meio à dinâmica do presidencialismo de coalizão. No ambiente da Câmara, o trabalho descreveu as prerrogativas e poderes do Presidente da Casa e sua discricionariedade na tomada de decisão, o que permite a ele influenciar na tramitação de todas as matérias em tramitação. No ambiente político-institucional, o trabalho discutiu sobre a força dos partidos políticos na arena legislativa e o papel de coordenação de líderes partidários que o Presidente possui, bem como sobre a importância do Presidente da Câmara frente à Presidência da República na aprovação da sua agenda, especialmente no que concerne à aprovação de medidas provisórias, fazendo um recorte histórico sobre a alteração no rito dessas matérias ao longo do tempo e a atuação do Presidente da Câmara em parte dessas alterações.

Para proceder à investigação, o trabalho utilizou o método de estudo de múltiplos casos. Os casos selecionados foram as eleições ocorridas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), estudando todos os parlamentares que concorreram ao cargo durante esse tempo. A partir disso, o trabalho descreveu as regras da eleição à presidência da Câmara e suas diferenças em relação à eleição aos demais cargos da Mesa Diretora. Em seguida, foram descritos os casos selecionados a partir do marco temporal. Ao todo, foram nove eleições realizadas, sendo possível inferir trinta observações. A partir das eleições, e considerando as variáveis selecionadas, elaborou-se um banco de dados, que serviu como base, junto do estudo de cada caso, para investigar as hipóteses elaboradas.

Apesar do baixo número de observações e dos desafios oriundos do método utilizado, foi possível testar as hipóteses, sendo que uma se confirmou totalmente, uma se confirmou parcialmente e três não se confirmaram. Todavia, de modo geral, o trabalho entendeu que são necessários novos estudos para se fazerem afirmações categóricas a respeito de alguns resultados encontrados. De todo modo, foi possível afirmar que os presidentes foram, anteriormente, líderes parlamentares, seja de partido político, seja de governo, oposição, maioria ou minoria, o que conferiu aos parlamentares experiência política que provavelmente os propiciou a concorrerem e se elegerem Presidentes da Câmara. O fato de se tornar Presidente da Câmara, por outro lado, aparenta ser um caminho

alternativo aos parlamentares que desejam ser presidentes de comissão permanente ou ocupar outros cargos na Mesa Diretora. Este caminho, todavia, se trata de um indício, sendo necessário outros estudos para se chegar a resultados mais conclusivos.

A senioridade dos parlamentares que concorrem à presidência também não se mostrou um aspecto decisivo para obter sucesso na eleição, uma vez que a média de mandatos exercidos entre o Presidente da Câmara e os candidatos não-eleitos foi bastante similar, apresentando uma pequena variação em favor dos não-eleitos. O achado, contudo, parece indicar que apenas parlamentares que tenham exercido, ao menos, 2 mandatos antes de concorrerem se preocupam em concorrer à presidência, seja com o apoio do partido, de forma oficial, seja de forma avulsa. Entre as variáveis de experiência política, apenas a primeira se confirmou. As outras carecem de estudos mais aprofundados para haver achados conclusivos.

Entre as variáveis de natureza político-partidária, a lealdade partidária e a força partidária, apenas a segunda se mostrou parcialmente conclusiva. A primeira não permitiu confirmar a hipótese de que o Presidente da Câmara era mais leal ao partido do que os demais candidatos. Em apenas um caso o presidente eleito era o candidato que estava há mais tempo no seu partido. Este pode ser um indício de que muitos parlamentares que concorrem avulsamente não se preocupam em angariar apoio do seu próprio partido ou mesmo de outros partidos para se tornar um candidato competitivo. Há que se investigar as razões para um parlamentar concorrer à presidência dessa forma.

Já em relação à força partidária, isto é, o número de cadeiras que o partido possuía, apesar do Presidente da Câmara não necessariamente pertencer a um partido maior do que o de seus concorrentes, ele usualmente pertence a um partido com uma bancada expressiva. A limitação dessa variável, entretanto, se dá em razão da fragmentação partidária e da necessidade de se formar blocos parlamentares para obter maioria na Câmara, o que obriga o Presidente da Câmara a angariar apoio junto a outros partidos. Ainda assim, é importante investigar porque o maior partido do bloco parlamentar abriria mão de indicar um parlamentar à presidência para que um partido menor possa fazê-lo. É em razão da experiência e capacidade de articulação política do parlamentar em específico?

Além disso, a escolha do marco temporal se mostrou acertada, uma vez que a comparação entre as eleições ocorridas em cada governo possibilitou a observação de indícios que podem ensejar novas pesquisas. O mesmo vale para as comparações feitas entre as eleições ocorridas por mandato de cada Presidente da República e por biênio de cada legislatura. Em suma, se fosse possível fazer um perfil do Presidente da Câmara, seria um

parlamentar que (i) foi líder parlamentar anteriormente, (ii) tenha exercido pelo menos dois mandatos, (iii) estava no mínimo há 10 anos no partido e (iv) pertencia a um partido com uma bancada expressiva.

A partir dos resultados achados e dos indícios aferidos, o trabalho também visou instigar novos estudos sobre o Presidente da Câmara e a abertura de novas agendas de pesquisa. Além da possibilidade de se testar novas hipóteses, a partir de outras variáveis, pode-se realizar um estudo mais aprofundado de um único ou poucos casos, como o tamanho dos blocos parlamentares afeta as chances de um(a) Deputado(a) se eleger, por quais razões as eleições para o 2º mandato de governo aparentam ser mais concorridas ou a influência do apoio do governo a um parlamentar.

8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, pp. 5-38, 1988.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n.2, p. 479-519, 2000.

_____. O Executivo Federal, Centro de Gravidade do Sistema Político Brasileiro. *In*: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. 1ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 123-133.

_____. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, Univ. of Washington, Seattle, v. 39, n.4, p. 415-440, 2006.

_____. Algumas Consequências Políticas de Lula: Novos Padrões de Formação e Recrutamento Ministerial, Controle de Agenda e Produção Legislativa. *In*: Jairo Nicolau; Timothy J. Power. (Org.). **Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 55-73.

ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 21, p. 19-50, 2013a.

_____. Titulares da agenda e carreiras políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, Brasília, p. 283-311, abril./2013b.

_____; & SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

BACKES, A. L. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. *In*: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 ago. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. **Decisão do presidente da Câmara dos Deputados à Questão de ordem número 411/09**. Formulada pelo deputado Regis de Oliveira. DCD p. 08414.18 mar. 2009. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/discursos/interpretacao-do-presidente-michel-temer-sobre-o-trancamento-de-pauta-pelas-medidas-provisorias>. Acesso em: 28 ago. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade>

legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2033-2022.pdf. Acesso em: 28 ago. 2022.

_____. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2002-CN**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-norma-atualizada-pl.html>. Acesso em: 30 de ago. de 2022.

BEZERRA, G. M. L. **A Oposição nos Governos FHC e Lula: Um Balanço da Atuação Parlamentar na Câmara dos Deputados**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

COUTO, Cláudio Gonçalves. ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, USP, v.15, n.2, São Paulo: 2003.

Cox, G.. The organization of democratic legislatures. In: Wittman, Donald A.; Weingast, Barry R., **The Oxford Handbook of Political Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

CUNHA, L. R. **Emendamento de Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional: os projetos de lei de conversão no presidencialismo brasileiro**. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

DESPOSATO, S. W. Parties for rent? Ambition, ideology, and party switching in Brazil's chamber of deputies. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 1, p. 62-80, 2006.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no Processo Decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, n. 48, v. 2, 2005.

FELISBINO, R. A. Atores e práticas: a produção de leis da elite parlamentar da Câmara Dos Deputados nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). **Pensamento Plural**, a.3, n. 5, Pelotas, julho-dezembro, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. O Congresso e As Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação. **Revista Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 47, n.47, p. 127-154, 1997.

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

_____. Desenho institucional e resultados políticos: O Papel do Congresso na Política Orçamentária. In: **XXV Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, 2001, Caxambu. XXV Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2001.

_____. **Políticas orçamentárias no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FREITAS, V. S. NETO, F. B. Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. **Revista Política Hoje**, Pernambuco, 2a Edição, Vol 24, p. 103-117.

INÁCIO, M. Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: Carlos Ranulfo de Melo & Manuel Alcántara Sáez. (Org.). **A Democracia Brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 199-235.

INÁCIO, Magna. Engajamento parlamentar no Brasil. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. **O Congresso por ele mesmo. Autopercepções da classe política brasileira**. Editora UFMG, 2011.

_____. Oposição e obstrução parlamentar no Brasil pós-redemocratização. In: **VIII Congresso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio**, 2007. Disponível em <http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_08/area4/GT-12/INACIOMAGNA.pdf> Acesso em 19 de Novembro de 2009a.

_____. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. (Org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009b.

JENNY, M. e MÜLLER, C. Wolfgang. Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority?. In: **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**. Herbert Döring (Editor), 1995.

LIMONGI, F. Presidencialismo, coalizão e processo decisório. **Revista Novos Estudos Cebrap**, vol. 76, pp. 17-41, 2006.

MIRANDA, G. L. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201-225, out./2010.

MEIRELES, F. Carreiras Políticas na Câmara dos Deputados: Uma Análise Quase-Experimental. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 62, n. Dados, 2019 62(4), p. e20160198, 2019.

MÜLLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

NUNES, F. & SILAME, T. R. Executivo e Legislativo: O Presidente da Câmara em uma coalizão contraditória. **Revista Três Pontos**, v.3, n.2, 2006.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. Rev. Adm. Pública, 2017 51(4), p. 528–550, jul. 2017.

PEREIRA, C. & MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun/2000.

_____. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa no Brasil: Conexão Eleitoral no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 45, p. 265-302, 2003.

_____; POWER, T. & RENNÓ, L. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. **The Journal of Politics**, Statesboro, v. 67, n. 1, p. 178-200, Feb, 2005. Disponível em: <http://polisci.msu.edu/downloads/JOP%20Pereira%20Power%20Renno.pdf>.

_____. & RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 664-682, 2007.

RIBEIRO, L. M.; MUNIZ, M. N. Imaginação, transgressão e formalização: Ações do Congresso e do STF na definição de regras de tramitação de Medidas Provisórias. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 1, p. 155-183, jan./abr. 2020.

RUBIATTI, B. C. Sistema de resolução de conflitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 23. Brasília, maio - agosto de 2017, pp 35-74.

RUESCHEMEYER, D. Can one or a few cases yield theoretical gains? **Comparative historical analysis in the social sciences**, p. 305-336, 2003.

SABOIA, F. V. **Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro.

_____. **Efeitos das regras procedimentais legislativas nas decisões da Câmara dos Deputados**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

SHEPSLE, K. **Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institution**. 2 ed. New York: Harvard University, 2018, p. 231-355.

SILVA, E. R. **Quem dirige a Câmara dos Deputados? Análise do perfil sócio-político dos ocupantes das cadeiras da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados no Brasil pós-redemocratização (1987-2019)**. Trabalho apresentado no I Seminário Discente de Ciência Política (SDCP) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Agosto, 2020.

SILVA, G. P. **Desenho de Pesquisa**. Ed. revisada. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2018, p. 45-106.

SILVA JÚNIOR, J. A.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; PARANHOS, R.; ROCHA, E. C. Quem controla o Legislativo? A ocupação de cargos de comando na Câmara dos Deputados. **Paraná Eleitoral**, v. 2, p. 283-308-308, 2013.