

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Laura Dutra Bonvini

**A defesa de interesses estaduais na Câmara dos Deputados:
Um estudo de caso da Bancada do Distrito Federal em 2019**

Brasília, 2020

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

A defesa de interesses estaduais na Câmara dos Deputados
Um estudo de caso da Bancada do Distrito Federal em 2019

Laura Dutra Bonvini

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política, sob a orientação da professora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.

Lista de Abreviaturas

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CF – Constituição Federal de 1988

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

DEM – Partido Democratas

DF – Distrito Federal

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LGBTQI+ - Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, queer, intersexuais e outros

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MPV – Medida Provisória

MP – Medida Provisória

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PL – Partido Liberal

PL – Projeto de Lei

PLOA – Projeto de Lei Orçamentário Anual

PLP – Projeto de Lei Complementar

PP – Partido Progressista

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TRF – Tribunal Regional Federa

Sumário

1. Introdução	4
2. Capítulo 1 – A lógica federalista no Brasil	6
2.1 Federalismo à brasileira	6
2.2 Presidencialismo de coalizão – Origem	9
2.3 Presidencialismo de coalizão – Pós-ditadura	11
3. A representação estadual no legislativo federal brasileiro	14
3.1 Os legisladores e os interesses federativos.....	14
3.2 A atuação das bancadas estaduais	16
4. Comportamento parlamentar.....	20
4.1 O Novo Institucionalismo	20
4.1.2 Teoria Partidária.....	23
4.2 A atuação individualista <i>versus</i> atuação coletiva nos estados.....	24
5. Capítulo 4 – A bancada do Distrito Federal	27
5.1 Metodologia	27
5.2 Perfis	28
5.2.1 Deputada Erika Kokay (PT).....	28
5.2.2 Deputada Flávia Arruda (PL).....	29
5.2.3 Deputada Paula Belmonte (CIDADANIA).....	29
5.2.4 Deputada Bia Kicis (PSL)	29
5.2.4 Deputada Celina Leão (PP)	30
5.2.5 Deputado Luis Miranda (DEM)	30
5.2.6 Deputado Professor Israel (PV).....	30
5.2.7 Deputado Júlio César Ribeiro (REPUBLICANOS).....	31
5.2.8 A atuação da bancada de deputados do DF.....	31
5.3 Votações de Plenário com temáticas estaduais	32
5.4 Votações de Plenário em que houve consenso.....	34
6. Conclusão.....	36
7. Anexos.....	38
7.1 Votações Plenário.....	38
8. Referências bibliográficas	43

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 implantou, em definitivo, o federalismo no Brasil. Diferentemente das Constituições anteriores, a de 88 concedeu mais poder aos estados e, principalmente, a municípios, sobretudo no concernente a políticas tributárias e participação social. Esta nova conjuntura trouxe à tona outros atores políticos, como prefeitos e governadores, influenciadores do processo político a nível nacional e local.

A grande questão é como os prefeitos e governadores interviriam no processo político federal se suas competências são exclusivamente locais. É neste contexto que os entes sub nacionais passam a adquirir papel relevante na política nacional através da atuação das bancadas estaduais no Congresso Nacional e da influência por meio dos partidos políticos.

A Carta Magna brasileira ainda concedeu ao presidente da República grande poder legiferante através das medidas provisórias, decretos, urgências legislativas, entre outros. Apesar disso, o chefe do Executivo federal necessita do apoio da maioria dos legisladores para legitimar suas propostas. É nesse contexto que surge o presidencialismo de coalizão, um arranjo político em que o presidente se une a partidos políticos para constituir uma base de apoiadores no Legislativo. Aproximando-se de partidos políticos, o Executivo também necessitará dialogar com os estados, pois estes, conservam poderes em suas esferas legislativas que estão compostas por diversos partidos, estes partidos estão vinculados a interesses regionais próprios que serão defendidos em âmbito nacional (COSTA *in* AVELAR; CINTRA, 2006).

Dessa maneira, as bancadas estaduais no Congresso, sob influência dos interesses de seus eleitores, se tornam atores relevantes no contexto político nacional. Contudo, existe um desafio analítico nessa questão devido ao fato de que as bancadas tendem a atuar indiretamente. Assim, como não há a institucionalização dos dados, essa questão pode ser estudada a partir da atuação individual dos membros da bancada, para assim inferir as características e influências que esta entidade coletiva possui nas atuações parlamentares.

A partir disto, este trabalho visa oferecer uma discussão teórica sobre o federalismo no Brasil, passando pelo presidencialismo de coalizão e por teorias comportamentais dos parlamentares, discutindo sobre o que os leva a agir de determinada maneira. Por fim, serão trazidos dados das votações de Plenário da bancada do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, como

um estudo de caso que visa constatar o nível de influência dos estados em discussões relevantes na Casa a partir da atuação da Bancada do Distrito Federal, em Plenário, no ano de 2019.

Objetivando contextualizar mais profundamente a atuação da bancada, serão apresentados, brevemente, os perfis de cada um dos deputados federais. Feito o detalhamento dos perfis, serão apresentadas as ações conjuntas da bancada no ano de 2019, e mais especificamente, sua atuação nas votações em Plenário neste período.

2. Capítulo 1 – A lógica federalista no Brasil

2.1 Federalismo à brasileira

Para entender a influência da política estadual no contexto federal, é imprescindível analisar os termos em que foi instaurada a República no Brasil. O federalismo implementado nos Estados Unidos da América pela Constituição de 1787 foi inspiração à criação de uma República federativa no Brasil em 1889 (LASSANCE, 2013).

Um Estado federal apresenta algumas características próprias, dentre elas está a de possuir uma Constituição que dita as regras que devem ser seguidas pela União e pelos estados membros; delimita os limites dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; além de ter inserida no seu conteúdo a representação dos interesses regionais (PACÍFICO, 2012). Como princípio básico, o federalismo é descentralizador, delega autonomia e poderes às subunidades. O administrador local pode definir medidas próprias à sua unidade, sem influenciar juridicamente nas demais. O modelo federalista estadunidense se difere do brasileiro em diversos aspectos, os quais serão elencados nos próximos parágrafos.

Inicialmente, após a declaração de independência da Inglaterra, os Estados Unidos instituíram um Estado único, mas sem um governo central, cada colônia americana era dotada de plenos poderes (PACÍFICO, 2012). Apenas na Constituição de 1787 o país deixou de ser uma Confederação – união de estados soberanos, e passou a ser uma Federação.

No Brasil, o Estado adotou uma forma unitária e centralizadora durante o período colonial, onde o rei detinha de plenos poderes, e a única forma de participação política, restrita a poucos, acontecia por meio das Câmaras Municipais. A descentralização desse poder teve início, assim como nos Estados Unidos, após a declaração de independência. Apesar de independente, o Brasil deu continuidade ao regime monárquico, mas desta vez, por meio da Constituição do Império de 1824, ficou estabelecido o poder Legislativo. Foi na Primeira República que o Brasil passou, de fato, a delegar mais poderes aos Estados e se tornar uma Federação. Com a Constituição de 1891, foram instituídas as Assembleias Legislativas e o Congresso Nacional.

Durante esse período, as regiões mais desenvolvidas economicamente devido às características coloniais existentes, como fora São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, reivindicaram “naturalmente” esse novo modelo federalista, ou seja, naturalmente exerciam

influência direta sobre o novo governo central (COSTA *in* AVELAR; CINTRA, 2006). A partir desse momento a política nacional brasileira passa a sofrer transformações em seus modelos federalistas.

A delegação de poderes aos entes federados por meio do Executivo e do Legislativo estaduais, e a representação de interesses desses entes a nível federal pelos senadores e deputados federais, retira a concentração de poder político na União e passa a transmitir a autoridade jurídica aos atores que detém do conhecimento de suas realidades. “Qualquer que seja a lei, ela deve ser feita no seio da própria comunidade, atendendo aos anseios da localidade onde será aplicada” (PACÍFICO, 2012, p. 37).

A Constituição de 1988 reafirmou o modelo federalista brasileiro, além de dar “*status* de entes federativos” aos municípios (RAMMÊ, 2015). No artigo 18º da Constituição Federal de 1988, fica definido que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Foi nela que ficou estabelecido o chamado pacto federativo, que define os três níveis de governo, as competências e as obrigações de cada um, além das formas de arrecadação de recursos.

Atualmente, porém, existe um desequilíbrio na distribuição de poderes e competências entre os entes federados, principalmente na relação Estados-União: “de um lado, uma excessiva centralização reguladora e arrecadatória, e de outro uma excessiva descentralização político-administrativa” (RAMMÊ, 2015).

Observa-se a influência histórica na construção dessas disputas desiguais. Partindo das oligarquias estaduais do momento conhecido como “política dos governadores” e passando por rupturas como a intervenção em 1930 pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas (Revolução de 1930), e outros exemplos marcantes como a ditadura militar iniciada em 1964 e a primeira eleição direta em 1994, percebe-se como a centralização federal vai se transformando em disputa desorganizada pelas entidades subnacionais. O enfraquecimento da concentração de poder, principal instrumento de administração federal, ocorreu paralelamente a essa descentralização desorganizada, com estados e municípios atuando como “predadores” de políticas nacionais (COSTA *in* AVELAR; CINTRA, 2006).

Em diversas ocasiões, surgem entraves durante a formulação de uma legislação, ao se questionar a qual ente se deve determinada competência. Há, como exemplo, as políticas públicas de Educação no Brasil, que têm responsabilidades distribuídas entre União, Estados e municípios. À União, cabe legislar sobre as diretrizes da política de educação nacional, e garantir redistribuição de recursos. Aos Estados, competem suprir as lacunas da educação provida pelos municípios, e devem dar prioridade ao ensino fundamental e médio. Por último, aos municípios, lhes cabe atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental (BRASIL, 1988). Dessa forma, existem competências dos entes da federação que se sobrepõe, já que tanto Estados quanto municípios atuam no Ensino Fundamental, e ainda não existe legislação que regule as competências exclusivas de cada um, o que compromete a qualidade do ensino (MARTINS, 2014).

Este é apenas um dos diversos exemplos de desorganização em relação às competências legislativas que ocorrem regularmente no Brasil. Situação inversa também pode ocorrer. Diversos projetos de lei são aprovados no Congresso Nacional de legislações a serem implementadas a nível nacional, sem levarem em consideração as peculiaridades de cada Estado, presumindo uma simetria entre os entes federados. Da mesma forma, outras legislações sequer chegam a ser aprovadas, permanecendo postergadas por anos, pois não se chega a um consenso entre os Estados sobre a forma como elas deveriam ser executadas.

Faz-se necessário, portanto, aperfeiçoar a técnica legislativa concorrente e os mecanismos de competência executiva comum no Brasil, sob pena de um aumento não previsto do poder normativo da União em prejuízo à autonomia dos Estados e de um “jogo de empurra” no que tange às políticas públicas essenciais (RAMMÊ, 2015, p. 2321).

Tratando-se do aperfeiçoamento da técnica legislativa concorrente, esse princípio pode ser observado como oportunidade para o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais e aplicação de políticas que envolvem temas complexos como saúde, meio ambiente, educação e outros. Porém, o artigo 24 da Constituição Federal atual impõe que mediante conflito entre leis federais e estaduais, as primeiras devem prevalecer. Garantindo a submissão das políticas estaduais e garantindo a centralização legislativa no governo federal. Essa prevalência de interesses se torna evidente em:

“Essa tendência centralizadora do governo federal fica clara se atentarmos para o parágrafo único do artigo 23, que estabelece a necessidade de proposição de uma lei complementar para

definir as regras de cooperação entre União, estados e municípios, (...). Essa lei complementar nunca foi proposta nem por parlamentares nem pelo governo.” (AVELAR; CINTRA, 2006, p.216).

2.2 Presidencialismo de coalizão – Origem

A partir da instauração do federalismo, e a delegação de poderes aos estados, surgiram novas esferas de disputas entre grupos políticos que visavam o comando dos governos municipais e estaduais. Essa disputa, entre grupos com interesses muitas vezes diversos, abriu espaço para a criação de diferentes partidos políticos. Estes grupos, dominantes localmente, atingiram níveis nacionais de influência, interferindo em decisões a nível federal, tanto no Legislativo quanto no Executivo (LASSANCE, 2013). Os estados mais populosos, conseqüentemente os mais economicamente desenvolvidos, possuem um número proporcionalmente maior de deputados na Câmara, o que os torna importantes na coalizão governista. “Na Câmara, as maiores bancadas estaduais exercem relativo poder de veto na defesa de seus interesses” (ABRANCHES, 2018).

Na Primeira República (1889-1930), a alternância da presidência do país, na forma de um “bipartidarismo”, entre Minas Gerais e São Paulo, os dois estados mais abastados economicamente, demonstra a relevância das oligarquias locais a nível federal, e esse momento histórico foi denominado política dos governadores (LASSANCE, 2013). Durante esse período, os estados detinham de autonomia militar e tributária, o que levou os partidos a se organizarem numa estrutura estadual, baseados nas oligarquias locais. “Os partidos não passavam de condomínios agrupando facções estaduais” (ABRANCHES, 2018).

O presidencialismo de coalizão só veio a ocorrer com a redemocratização após a ditadura de Vargas, durante o período da Segunda República (1946-1964). Esse momento na história democrática brasileira é caracterizado pelo aprofundamento da descentralização dos poderes e pelo multipartidarismo. Na Constituição de 1946, a União passou a deter mais poderes, mas os governadores continuaram a influenciar a política federal por meio das bancadas estaduais no Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

Essas bancadas estaduais, além de representarem os interesses dominantes a nível local, também faziam o caminho inverso: pelos poderes que detinham os deputados, a alocação de recursos através do orçamento e a influência que possuíam na indicação de cargos federais,

reforçaram a relação de clientelismo na sua base eleitoral (ABRANCHES, 2018). Isto ocorre, não devido ao arranjo eleitoral brasileiro, mas ao federalismo, que concentra na União o poder orçamentário dos estados e municípios.

Apesar do arranjo político ter sido modificado, em partes, desde o período mencionado até os dias de hoje, pode-se dizer que o aspecto clientelista se mantém na relação entre parlamentares e seus eleitores. O termo clientelismo, porém, é bastante arcaico e traz conotações negativas. Ele se caracteriza “por ações políticas orientadas por um sentido de troca de vantagens específicas entre o promotor de tais ações, o político de clientela, e os grupos sociais junto aos quais opera, a clientela de tal política” (JAGUARIBE). Alguns teóricos contemporâneos aqui propostos para o estudo comportamental dos parlamentares, tais quais Rennó e Limongi, nomeiam essa relação de “racionalismo”, ou “teoria da escolha racional”, que se define pela atuação do político em busca da reeleição.

Essa teoria, que surge a partir da maximização dos benefícios na escolha dos agentes econômicos, é amplamente aplicada em outras áreas do conhecimento como a ciência política e sociologia. Os mecanismos de destinação de recursos que favorecem a base eleitoral do parlamentar deixariam, nesse caso, de ser um ato negativo e passaria a ser visto como estratégias para obtenção de votos e, conseqüentemente, reeleição (LIMONGI, 1994). Sobre a teoria de escolha racional, trataremos mais detalhadamente no próximo capítulo.

O fato é que através dessa relação clientelista, “o Legislativo manteve, no desenho da Segunda República, papel político estratégico como representante das forças dominantes nos estados” (ABRANCHES, 2018). Com a mudança do cenário político brasileiro durante esse período, que deixou de estar concentrado em poucos partidos, principalmente no Partido Republicano, e passou a dispor de um ambiente multipartidário, era necessário que o chefe do Executivo, federal ou estadual, mantivesse apoio da maioria dos parlamentares para executar suas propostas de governo. Ou seja, tendo em vista que eram inúmeros partidos, raramente o presidente ou governador conseguia, em uma eleição, obter maioria parlamentar apenas com seu partido, e precisava realizar uma coalizão junto a outros para obter apoio suficiente durante votações que exigem maioria absoluta. Durante a Segunda República, como os partidos ainda detinham de raízes estaduais, os governadores possuíam grande influência na política federal (ABRANCHES, 2018).

Apesar do argumento trazido por Abranches da influência estadual a nível federal, a variável “federalismo” e seu impacto no presidencialismo de coalizão ainda é pouco estudada. Riker (apud LASSANCE, 2013) considera o federalismo pouco importante na dinâmica democrática brasileira. Contudo, há que se levar em consideração que os estados são essenciais durante a campanha presidencial, além da própria composição do Congresso, baseada em princípios federalistas (LASSANCE, 2013).

Mais à frente, no período denominado de Terceira República, a realização de coalizões por parte do presidente vai se demonstrar não apenas importante, mas essencial para a governabilidade. Verifica-se na política brasileira o interesse do governo em se alinhar com os partidos-pivôs, estes que por serem os partidos com a maior legenda dentro de um governo, terão uma maior representação quantitativa, sendo determinantes para a construção da maioria no Congresso.

A história revelou que presidentes que não tiveram o apoio do partido-pivô enfraquecido, foram impedidos de governar a plenos poderes: durante o segundo mandato de Dilma (2014-2016), quando o MDB deixou a base eleitoral da presidente, o processo de *impeachment* foi adiante; o presidente Jair Bolsonaro, se elegeu, em 2018, com um discurso contrário à alianças com outros partidos, o que ocasionou, no início de seu mandato, na dificuldade de pautar sua agenda.

2.3 Presidencialismo de coalizão – Pós-ditadura

Após a queda do regime ditatorial em 1985, o primeiro presidente eleito por voto direto foi Fernando Collor, na época filiado ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN). De longe, não era um dos partidos que comandavam o Congresso Nacional, pois não tinha uma quantidade considerável de representantes. Desta forma, se tornaria um desafio ao presidente constituir a base em que governaria nos anos seguintes. Foi eleito como *outsider*, provindo do estado de Alagoas, unidade da federação que possui pouca expressividade na Câmara dos Deputados. Se observarmos o histórico das relações políticas entre Executivo e Legislativo no Brasil, além do que se sucede nos seguintes anos de governo Collor, fica clara a necessidade de se governar através de coalizões no contexto brasileiro, onde há uma enormidade de partidos. Estes partidos, atualmente 33 registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), representam a multiplicidade de crenças e ideologias, entre outros aspectos sociais tão variados no país.

Nos governos seguintes, se nota a influência de poucos partidos na dinâmica política federal. Ou seja, apesar do multipartidarismo presente na estrutura política do Brasil, é possível inferir que, durante um longo período, tendem a ser poucos os que se destacaram, e que adquiriram relevância nacional o suficiente para se manterem na elite política. A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), notou-se um predomínio de um grande partido nas coalizões: o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), atual MDB. Devido ao significativo número de parlamentares, à atuação regional e ao prestígio político, não o manter na coalizão de governo poderia representar um risco (MELO, 2013).

Atualmente, no ano de 2020, o MDB não possui mais a força política que apresentava em outros governos, principalmente porque sua bancada na Câmara não é tão expressiva quanto já foi antigamente. O partido-pivô que era necessário à coalizão, agora é um conjunto de partidos: o chamado “Centrão”. Porém, é importante entender o que fez o MDB tão relevante durante um período tão longo.

Se pararmos para pensar que o aspecto federalista é um dos pilares do presidencialismo de coalizão, a capilaridade do MDB explica sua importância em âmbito federal. Aqui, faz-se necessário detalhar como a lógica federalista tem impacto nas relações entre Executivo federal e Legislativo:

A combinação de um sistema federativo forte, com representação proporcional de lista aberta, baixos índices de identificação partidária por parte do eleitorado, partidos indisciplinados e um presidencialismo que opera a partir de governos de coalizão – que favoreceria a formação de *veto players* regionais e o predomínio de interesses paroquialistas no Congresso. (GUICHENEY; JUNQUEIRA; ARAÚJO, 2017).

Já foi demonstrado na literatura política brasileira que os governadores possuem influência sobre os parlamentares federais e alguns autores argumentam que eles podem oferecer mais recursos políticos aos parlamentares quando se comparado ao presidente da República. Desta forma, a lógica “clientelista” que deputados e senadores exercem durante seu mandato visando a reeleição seria mais fortificada com apoio de governadores estaduais (ABRUCIO; SAMUELS, 1997 *apud* GUICHENEY; JUNQUEIRA; ARAÚJO, 2017).

Sérgio Abranches (1988) elencou que os principais pilares para a sustentação de uma coalizão são os partidos e os estados. Os estados entrariam para preencher a lacuna que os partidos

deixam na questão da estabilidade. Acreditava-se que os partidos não tinham coesão, e por isso não se poderia basear uma coalizão apenas em partidos. Atualmente, porém, essa lógica caiu por terra, já que os últimos presidentes tomaram como base principalmente partidos e bancadas temáticas, como a evangélica e a do agronegócio. Entretanto, a instabilidade observada nos últimos governos é significativa, pois com a mesma velocidade que os partidos apoiam o presidente, também o deixam de apoiar.

De acordo com Oliveira (2018), “a lógica do presidencialismo de coalizão pode se enfraquecer quando recursos estaduais são colocados diretamente em pauta”. Ao se discutir tributação e temas orçamentários, é notável a influência estadual nas discussões legislativas federais. A discussão do Novo Marco Legal do Gás (PL 6.407/2013), que tramita na Câmara dos Deputados desde 2013, é um bom exemplo de disputas entre governo federal e governos estaduais.

De um lado, a abertura do mercado de gás brasileiro é de interesse prioritário do governo federal, que pauta uma agenda liberal. Do outro lado, os estados produtores e distribuidores de gás natural são contrários a abertura, pois perderiam recursos e controle sobre suas empresas monopolistas locais. A última visão é defendida pela oposição, que vem tentando fazer modificações no projeto. Da mesma forma, deve ser uma das principais discordâncias caso o projeto chegue ao Senado, já que a Casa é vista como a principal na defesa de interesse estaduais.

Com isso, é notável a importância dos entes federados na formação de coalizão. Apesar dos partidos serem instituições com alto grau de homogeneidade no que se refere à votação de projetos, a lógica da influência estadual não deve ser desconsiderada.

A defesa regional em conflitos federativos pelos parlamentares, mais que a acomodação de meros interesses particulares, representa uma maneira de buscar legitimidade de seus mandatos mediante o atendimento às bases que os elegeram (PINHEIRO, 2018).

3. A representação estadual no legislativo federal brasileiro

3.1 Os legisladores e os interesses federativos

A Constituição Federal de 1988 definiu, em seus artigos 45 e 46, o número de representantes que cada Estado possui na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Para a primeira Casa, definiu-se que

o número total de deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados (CF 88, art. 45).

Já o Senado Federal possui o mesmo número de representantes para cada um dos estados: três senadores com mandatos de oito anos, renovando-se alternadamente (CF 88, art. 46). Dessa forma, estabeleceu-se a percepção de que o Senado seria a casa da representação dos Estados, devido à distribuição igualitária de cadeiras entre estes, enquanto a Câmara representaria o povo uma vez que sua representação baseia-se em sua proporcionalidade populacional.

Essa interpretação, contudo, gerou discordâncias entre pesquisadores da Ciência Política brasileira. Alguns autores afirmam a existência de um desequilíbrio na representação dos indivíduos na Câmara. Essa visão tem como base a quantidade de representantes que possuem os estados menores: segundo os autores, os estados menores teriam mais poder de veto (SOARES; LOURENÇO, 2004).

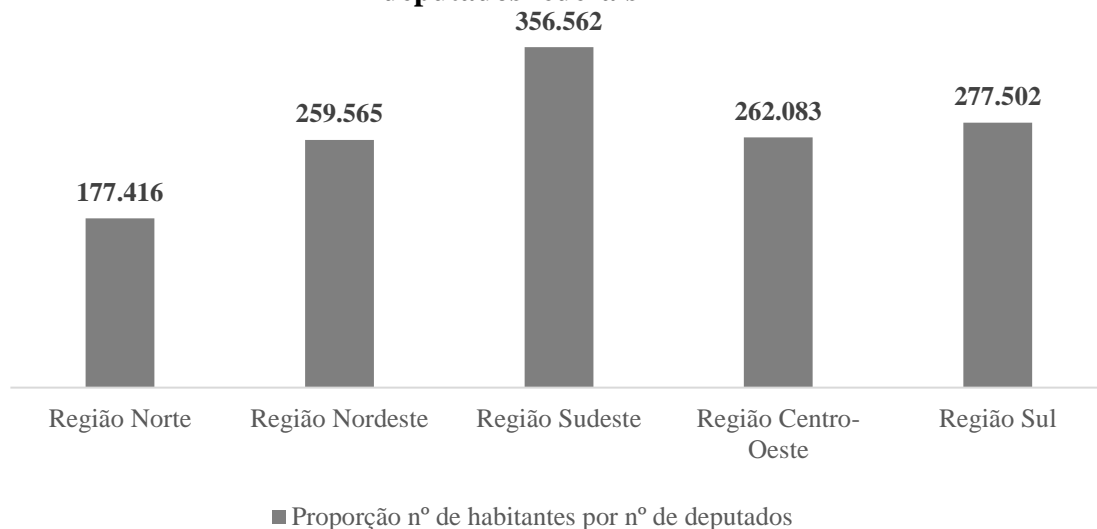
Soares e Lourenço (2004) elaboram uma crítica ao modelo de representação federalista, que tende a inserir no processo representativo tanto territórios quanto cidadãos. Segundo os autores, o bicameralismo, nos moldes em que surgiu nos Estados Unidos foi implementado, em seguida, no Brasil, surge a partir da tentativa de equilibrar o paradoxo entre representar em maior nível indivíduos ou territórios.

Contudo, apesar da comumente aceita divisão de tarefas entre Câmara e Senado, é inegável que a Câmara também abarca defesa de interesses estaduais. Com isso, levando em consideração a representação de territórios e indivíduos na câmara baixa brasileira, Soares e Lourenço utilizam de literaturas precedentes para argumentar que existe desproporcionalidade na representação das

regiões brasileiras no Congresso. Os autores chegam à conclusão de que, em um contexto mundial, o Brasil é um dos países com maiores índices de desproporcionalidade (SOARES; LOURENÇO, 2004).

Essa desproporcionalidade pode ser calculada simplesmente pela quantidade de habitantes que cada deputado federal representa. Cada deputado da região Norte representa, aproximadamente, 177 mil eleitores, enquanto os deputados da região Sudeste representam, cada um, aproximadamente, 356 mil eleitores (IBGE 2010). A proporção entre número de eleitores e número de deputados federais, por região, pode ser observada no gráfico abaixo. Com estes dados, é possível visualizar que a região Norte é sobrerrepresentada quando comparada à região Sudeste, que possui o maior número de habitantes do Brasil, além de ser o centro econômico do país.

Gráfico 1 - Proporção entre nº de habitantes de regiões por nº de deputados federais



Fonte: Os dados do nº de habitantes por região foram retirados do censo do IBGE de 2010, enquanto o nº de deputados federais por estado foi retirado do site da Câmara dos Deputados.

Uma das justificativas da causa deste desequilíbrio é o piso (8 deputados) e teto (70 deputados) de representantes instituídos pelo artigo nº 44 da Constituição. A maioria dos estados do Norte possuem 8 representantes na Câmara dos Deputados, mas o número de estados da região é maior que o da região Sudeste. O estado de São Paulo possui o teto de representantes, 70 no total, o que pode ser considerado pouco já que concentra a maior população do país. No Senado, a tríade de regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ocupam 74% das cadeiras enquanto representam menos da metade da população. Esse desequilíbrio contrapõe duas maiorias e mostra a concentração de poder ocasionada pela desigualdade: a maioria da população pode ser impedida de ser representada em seus anseios pela maioria composta pela tríade supracitada (AVELAR; CINTRA, 2007).

O politólogo Wanderley Guilherme dos Santos (*apud* NICOLAU, 1997) apresentou uma visão que foi de encontro às demais no que tange à desproporcionalidade do sistema representativo brasileiro. Para Santos, a sobre-representação de estados menores e, conseqüentemente, de regiões menos economicamente desenvolvidas, não viola princípios de boa representação, além de não tornar possível a tirania da maioria e o veto da minoria (NICOLAU, 1997).

Não obstante, é superficial afirmar que os parlamentares atuarão sempre em consonância com os interesses estaduais ou regionais, e alinhados em termos de bancada. O comportamento do legislador é influenciado por diversas variáveis além da regional, como: perfil da sua base eleitoral, ideologia partidária, posicionamento partidário, relação com o governador de seu estado e relação com o executivo nacional. Cheibub, Figueiredo e Limongi (2001) sustentam, por exemplo, que os interesses federativos seriam a variável menos relevante dentro do contexto do legislador. Contudo, as bancadas estaduais possuem atuações pontuais e relevantes na dinâmica política brasileira, as quais serão apresentadas no subcapítulo a seguir.

3.2 A atuação das bancadas estaduais

É fato que os partidos políticos possuem, hoje em dia, enorme influência no processo de tomada de decisão dos parlamentares e na estrutura política brasileira. No legislativo, os líderes dos partidos são porta-vozes de suas bancadas, além de terem poderes regimentais importantes, como a definição das pautas dos Plenários no colégio de líderes. Entretanto, os legisladores foram

eleitos para representarem seus estados, e constantemente trazem pautas regionais à tona (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Algumas legislações que impactam a nível estadual são obrigatoriamente discutidas a nível federal, devido à competência privativa da União de legislar sobre determinados temas. Por isso, os parlamentares das bancadas tendem a se unir com o objetivo de apresentarem projetos e defenderem suas pautas nas casas legislativas federais. Dois exemplos recentes, dentre tantos outros, demonstram a união dos parlamentares em torno de interesses locais, são eles: a criação do TRF 6 em Minas Gerais, que demandou alta articulação da bancada estadual; e o caso do corpo de bombeiros no Distrito Federal, em que os parlamentares se uniram para apresentarem propostas de audiência pública e projeto de lei para tratar sobre o limite de ingresso anual de efetivo no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Em outros termos, apesar de não ser a regra, ocorre com frequência a união de parlamentares do mesmo estado em defesa de matérias que afetarão em algum aspecto seu eleitorado.

Além disso, o orçamento anual da União é diretamente influenciado pelas bancadas estaduais, que possuem direito de apresentar emendas de bancada ao Projeto de Lei Orçamentário Anual (PLOA). Para que isso ocorra, um dos primeiros passos é a eleição de um presidente por bancada estadual, seguindo as diretrizes impostas em seus respectivos estatutos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989). Dessa forma, para apresentarem emendas que beneficiem seus estados, os parlamentares devem se reunir e atuar em conjunto.

Carey e Reinhardt (2003) apresentam dois fatores que podem afetar o comportamento de legisladores do mesmo estado, analisando as votações na Câmara dos Deputados de 1989 a 1998. Esses dois fatores analisados são a competição dentro da lista eleitoral e a aliança com governadores. Este último, segundo os autores, define que os governadores são peças-chave na construção de coalizões parlamentares. No caso brasileiro, “os governos estaduais, há décadas, controlam grandes somas de recursos, e se acredita que os governadores têm grande influência na capacidade dos presidentes para cumprir sua agenda legislativa”, além da constante tentativa, por parte da União, de descentralizar decisões, o que incumbe mais poder aos estados (CAREY; REINHARDT, 2003).

De todo modo, “o governador, devido à proximidade espacial, é um dos principais intermediadores na relação entre eleitores e representantes, pois é capaz de introduzir cabos eleitorais na administração pública local, transferir verbas e executar obras públicas”. Durante os anos eleitorais (a cada dois anos), os parlamentares evitam a votação de temas polêmicos, o que acaba por favorecer políticas “paroquialistas” (PINHEIRO, 2018). Dessa forma, existem incentivos, principalmente de alocação de recursos, para que parlamentares atuem em consonância com o poder executivo local, o que pode ocasionar unidade na bancada como um todo. Contudo, a atuação alinhada ao governador é encontrada, em grande parte, em parlamentares federais em que seus partidos compõem a base do governo estadual (PINHEIRO, 2018).

Como exemplo, ao analisar o caso do Distrito Federal, onde os oito deputados são filiados a partidos diferentes, seria complexo deduzir que os parlamentares poderiam atuar em conjunto, já que a ideologia partidária é um dos fatores que mais pesam na atuação do parlamentar. Dessa forma, o governador do DF eleito em 2018, Ibaneis Rocha (MDB), poderia encontrar três cenários diferentes: teria influência direta em uma parte da bancada federal, que compõe sua base no governo distrital; poderia negociar com outra parte, sem posição ideológica completamente estabelecida, em troca de recursos ou concessão de cargos; não exerceria influência nos parlamentares de oposição, neste caso pertencentes à esquerda, que tenderiam a agir em prol da unidade partidária nacional em detrimento de beneficiar o governo executivo local.

Abrucio (1998) analisa a influência dos governadores sobre deputados federais e senadores no quadriênio 1991 a 1994. De acordo com o autor, existem quatro razões que explicam o poder dos governadores sobre os parlamentares, tão expressivo que informalmente havia uma “bancada dos governadores” no Congresso Nacional. A primeira explicação é que a atuação local dos deputados federais era de extrema importância para sua sobrevivência política, e os governadores, detentores de mecanismos que poderiam alavancar a visibilidade dos deputados, recebiam em troca apoio no legislativo federal. Dentre estes mecanismos, estão a distribuição de cargos; a alocação de recursos; e a influência política sobre prefeitos e deputados estaduais (ABRUCIO, 1998).

A segunda razão que explica a autoridade dos governadores é a eleição com período coincidente para o executivo estadual e o legislativo federal. O foco dos eleitores acaba se voltando para o Executivo, e os candidatos ao cargo de governadores atraem votos para deputados que

compõem suas bases, dessa forma, os candidatos a deputados federais deveriam se aliar a candidaturas ao governo do estado que lhe proporcionasse vitória. Por conta disso, candidatos a governadores e deputados federais selavam alianças, que os atrelaram desde o período eleitoral até a atuação durante seus mandatos (ABRUCIO, 1998).

O terceiro motivo elencado por Abrucio é a fraqueza dos partidos durante o período analisado, que não possuíam tanta coesão como atualmente. Como consequência, os deputados tendiam a basear suas ações e decisões em políticas públicas a nível regional, que possuem mais incentivos para atuar individualmente. Exemplos desses incentivos são a eleição proporcional por lista aberta e a inexistência de fidelidade partidária (ABRUCIO, 1998). Este arranjo ocorre porque os partidos possuem pouca influência para obtenção de votos durante a campanha eleitoral. Entretanto, como já foi argumentado anteriormente neste trabalho, atualmente, durante os mandatos no Congresso Nacional, os partidos possuem bastante força e exercem grande influência sobre os parlamentares.

Por último, outra razão que implica a dominância dos governadores é o enfraquecimento do presidente da República. No período analisado por Abrucio, o presidente não foi capaz de estruturar uma base que lhe desse apoio após a redemocratização. Esta situação ainda pode ser vista nos dias de hoje: como já dito, os líderes do executivo federal necessitam formar coalizões partidárias para governar. Quando o presidente possui esta base sólida e estruturada, consegue pautar suas políticas públicas prioritárias e dar seguimento ao seu planejamento governamental. À medida que isto não ocorre, e o presidente se enfraquece perante o Congresso, os governadores tendem a assumir uma posição dominante para estruturar suas bancadas e dar seguimento à defesa de interesses estaduais (ABRUCIO, 1998).

Este cenário analisado por Abrucio demonstra que, apesar do período longínquo explorado pelo autor, pelo menos três dos quatro fatores observados ainda podem ser aplicados no contexto político atual. Os partidos políticos ganharam força e coesão ao longo dos anos pós redemocratização, mas é evidente que o processo de formação do federalismo no Brasil favoreceu a defesa de interesses estaduais a nível nacional.

4. Comportamento parlamentar

4.1 O Novo Institucionalismo

São diversas as teorias que tratam sobre o processo de tomada de decisão do indivíduo político, principalmente quando este atua na esfera legislativa e foi escolhido democraticamente para exercer esta função.

Dentre essas teorias, foi desenvolvida uma corrente, à luz do Congresso norte-americano, analisada por Limongi, com algumas aplicações à estrutura política brasileira: o Novo Institucionalismo. A razão desta teoria estar elencada neste trabalho, para analisar a influência do federalismo no comportamento parlamentar, é a sua principal característica: o foco em instituições em detrimento de preferências individuais dos atores políticos (LIMONGI, 1994).

O Novo Institucionalismo, de acordo com Limongi, compreende três teorias comportamentais: a distributivista, a informacional e a partidária. A teoria distributivista se caracteriza pela atuação do ator político em favorecimento de suas bases eleitorais, com foco na reeleição. Os defensores da teoria informacional acreditam que as instituições políticas devem munir o Poder Legislativo de informações para que os representantes decidam da melhor forma possível, além de incentivar a especialização dos atores em certas áreas de políticas públicas. Já a teoria partidária leva em consideração os interesses dos partidos, diferentemente das duas anteriores, e salienta a importância dessas instituições na atuação legislativa (LIMONGI, 1994).

As três correntes supracitadas, além de diversas outras no âmbito da ciência política que tratam sobre comportamento parlamentar, partem da premissa inegável de que os legisladores possuem interesses pessoais, e que agem de maneira a maximizar seus benefícios para que, ao final de seu mandato, consigam ser reeleitos (LIMONGI, 1994).

Estes interesses pessoais podem ser de diversas espécies, como interesses que afetam exclusivamente o legislador ou a categoria que representa (empresários, sojicultores, taxistas etc.), até interesses que visam o bem comum, mas que partem da própria visão individual do ator de entendimento do que é o bem comum. Resumidamente, os legisladores são individualistas e se comportarão com o objetivo de terem seus interesses pessoais realizados (CRUZ, 2009).

Além disso, o próprio agrupamento de legisladores em torno de um objetivo, seja na forma de partidos, bancadas estaduais ou frentes parlamentares, demonstram que eles utilizam de diversas estratégias, inclusive conjuntamente, para potencializarem suas chances de serem reeleitos (CRUZ, 2009).

Diferentemente da teoria da escolha racional, extensamente abordada por Shepsle (1997), que considera a ação coletiva a soma das preferências individuais de certos atores, o Neo-Institucionalismo julga haver inconsistência nessa afirmação. Como apresentado por Limongi (1994), não é possível supor com precisão a preferência coletiva, mesmo sendo conhecidas as preferências individuais de atores que compõe o grupo.

A seguir, serão detalhadas as duas correntes teóricas que melhor conversam com este trabalho: a distributivista e a partidária. Em seguida, será trazida uma discussão sobre a atuação coletiva dos legisladores na configuração das bancadas estaduais na Câmara dos Deputados.

4.1.1 A Teoria Distributivista

A Teoria Distributivista infere que o parlamentar toma suas decisões durante seu mandato com base no objetivo principal de ser reeleito. Ou seja, o indivíduo tenderá a atender os interesses de sua base eleitoral, pois é ela que o manterá no cargo nas eleições seguintes (CUNHA, 2017).

Essa dinâmica existe porque na arena eleitoral o eleitor se atém à imagem do candidato, não ao partido por qual este concorre. Por isso, em casos de conflito entre interesses do partido e interesses da base eleitoral, o parlamentar pode tender a favorecer sua base através de políticas públicas relacionadas às suas necessidades, claramente identificadas pelo perfil socioeconômico do “distrito eleitoral”. “Este tipo de política é a preferida por parlamentares, pois lhes garante maiores dividendos eleitorais” (LIMONGI, 1994).

Um exemplo disto, como elaborado por Bezerra (*apud* CUNHA, 2017), são as diversas demandas locais que chegam ao parlamentar, principalmente dos municípios onde sua votação foi mais expressiva, desde pedidos de postos de trabalho até demandas de orçamento vindas dos prefeitos. Isto porque, no Brasil, apesar de os parlamentares serem eleitos para representarem todo

um estado, o que vem ocorrendo cada vez mais é a municipalização da representatividade. Durante o período eleitoral, os candidatos focam sua estratégia de campanha em municípios-chave. Muitas vezes são municípios onde construíram sua carreira política como vereadores, prefeitos, líderes comunitários, etc. Esse fenômeno é observado especialmente na Câmara dos Deputados, pois é a Casa que representa o povo, e há uma maior quantidade de representantes por estado (CUNHA, 2017).

As políticas públicas que os parlamentares elaboram com foco nos seus eleitores são chamadas de distributivistas, e sua unicidade está no fato de seus “benefícios serem geograficamente visados” (WEINGAST; SHEPSLE; JOHNSEN, 1981 *apud* LIMONGI, 1994). Por outro lado, políticas não distributivistas não possuem foco regional, e tenderiam a ser construídas com base em grupos sociais, como mulheres, comunidade LGBTQI+, produtores rurais, dentre outros.

Com isso, os eleitores e apoiadores políticos do parlamentar levarão em consideração a forma que ele retribuirá a confiança que lhe foi dada. “O interesse do parlamentar pelo município é avaliado em função dos benefícios que este é capaz de lhe proporcionar” (BEZERRA, 1994, p. 43 *apud* CUNHA, 2017).

Apesar de a reeleição de fato ser uma busca constante na arena legislativa, já foi argumentado neste trabalho que os parlamentares seguem, na maioria das vezes, a orientação partidária, já que dessa forma, alinhados aos seus partidos, conseguem maximizar seus benefícios (CUNHA, 2017).

Entretanto, apesar da atuação ser majoritariamente em conjunto com outros parlamentares que compõem o partido, o parlamentar a realiza com foco nos seus interesses pessoais, nas vantagens que lhe serão dadas e em como sua base poderá ser beneficiada. Dessa maneira, os parlamentares tenderiam a atuar de forma individual, e se uniriam em torno do objetivo em comum: a reeleição (CUNHA, 2017). Segundo Limongi (1994), “as políticas que interessam o representante do distrito A só serão aprovadas se contarem com o apoio do representante do distrito B. De fato, pode-se dizer que existe um mercado de votos no interior do Congresso”.

Os distritos citados por Limongi são baseados na estrutura política estadunidense, onde os políticos representam distritos territoriais, e não estados como no Brasil. Contudo, este conceito pode ser aplicado no contexto brasileiro de duas formas: colaboração entre representantes de estados distintos, e colaboração entre representantes do mesmo estado.

Quando analisamos os representantes do mesmo estado, existem conflitos naturais entre eles próprios, por pertencerem a partidos políticos diferentes e representarem ideias heterogêneas. No entanto, é notável que, ao se congregarem, conseguirão levar mais benefícios ao seu estado de origem, visto que um grupo de pessoas possui mais força política para negociação quando se comparado a apenas um indivíduo (OLSON, 1999).

4.1.2 Teoria Partidária

A Teoria Partidária suscita um ponto extremamente relevante da dinâmica legislativa, que não foi levada em consideração pelos distributivistas: a influência dos partidos políticos. A Teoria Distributivista leva em consideração a atuação individual dos parlamentares e seus interesses pessoais. Contudo, foi analisado, ao longo dos últimos anos, que tanto nos Estados Unidos, onde a teoria foi desenvolvida, quanto no Brasil, os partidos possuem poderes expressivos na estrutura política.

No Brasil, essa relevância é ainda mais evidente, devido à quantidade de partidos existentes. Pereira e Mueller (2003) argumentaram que os partidos atuam em duas arenas, a legislativa e a eleitoral. Na primeira, eles teriam grande expressividade, e na segunda, perderiam força, pois predominariam as imagens dos candidatos.

Para a sustentação presidencial por coalizões partidárias, base do sistema político brasileiro, os líderes de cada partido possuem papel extremamente relevante. Seria complexo prever resultados e iniciar negociações individualmente com cada parlamentar, e dessa forma o líder é essencial para representar os parlamentares de seu partido em diversos aspectos (PEREIRA; MUELLER, 1999).

Ao contrário do que ocorre durante o período eleitoral, quando os candidatos se filiam a partidos sem necessariamente concordar ideologicamente com seu posicionamento, nota-se que no Congresso brasileiro, em 1999, os parlamentares de um mesmo partido possuíam diversas pautas em comum, ocasionando a atuação partidária de maneira disciplinada. Além disso, é mais vantajoso em termos de ganhos políticos para um parlamentar, atuar de acordo com a posição de seu partido em votações e decisões no Congresso.

Em outras palavras, as regras eleitorais proporcionam incentivos para os políticos se comportarem individualmente, fragilizando, assim, os partidos na arena eleitoral, enquanto as regras internas do Congresso e os poderes presidenciais tornam o comportamento dos parlamentares extremamente dependente da lealdade aos seus respectivos partidos, fortalecendo estes últimos dentro do Congresso (PEREIRA; MUELLER, 2003).

De acordo com Limongi, apesar dos parlamentares atuarem, majoritariamente, de acordo com o partido, essa situação ocorre principalmente quando as votações estão dentro da agenda partidária. “O partido será efetivo quando as preferências forem homogêneas” (LIMONGI, 1994).

Nesse sentido, como já argumentado nos capítulos anteriores, a coesão partidária pode perder força em matérias onde existe grande interesse federativo. É a partir deste argumento, ainda pouco estudado, que este trabalho irá analisar, mais adiante, o caso específico da atuação da bancada do Distrito Federal no ano de 2019. Com isso, busca-se analisar em quais matérias houve, e se de fato houve, coesão entre a bancada em algum momento.

4.2 A atuação individualista *versus* atuação coletiva nos estados

O presente trabalho não opta por uma ou outra teoria como “correta”, mas argumenta que em um sistema político tão complexo como o brasileiro, as duas teorias podem ser aplicadas em diferentes momentos. Sendo assim, a teoria distributivista e a teoria partidária se mesclam no entendimento do comportamento do parlamentar federal brasileiro.

São diversas as influências que os parlamentares sofrem: suas bases eleitorais, seus partidos, grupos de interesse, governadores, presidente da República, apoio político estadual, entre

diversos outros. Dessa forma, se torna difícil generalizar o padrão de comportamento parlamentar, já que este pode variar dependendo do momento e do tema a ser discutido.

Já foi demonstrado por alguns autores que os governadores, por exemplo, possuem forte influência na aplicação de recursos. Por isso, quando se trata de orçamento e recursos fiscais, os parlamentares tendem a seguir os direcionamentos dos governadores de seus estados, e de prefeitos de municípios onde suas votações foram expressivas. Por outro lado, os partidos exercem forte intervenção em diversos outros aspectos durante o mandato do legislador. Segundo Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009), a formação de coalizões pelo Executivo e a força dos partidos políticos “neutralizam os incentivos centrífugos gerados pelo forte federalismo brasileiro, combinados com uma legislação eleitoral e partidária permissiva”.

Além destas teorias, é indispensável a menção à teoria da lógica de atuação de pequenos grupos, desenvolvida por Mancur Olson (1999), em sua obra “A lógica da ação coletiva”. De acordo com a lógica, a união em pequenos grupos teria mais possibilidade de alcance igualitário, apesar de que nem sempre as vontades seriam unânimes. “Assim, quanto maior for o grupo de indivíduos, mais difícil será o provimento ótimo do benefício coletivo e, por conseguinte, a satisfação dos preceitos básicos da teoria democrática” (SOMBRA, 2016).

Desta maneira, pode-se ainda questionar a atuação de cada bancada estadual separadamente, entrando num aspecto mais específico do sistema brasileiro. Como demonstrado, existem estados que possuem setenta representantes, enquanto há outros que possuem apenas oito. Nestes casos, a ação coletiva dos parlamentares é afetada pelo número de indivíduos que compõem o grupo. Pequenos grupos aproximam-se mais facilmente de uma coesão, enquanto grupos maiores são naturalmente mais dispersos, por enfrentarem interesses pessoais distintos de diversas formas (OLSON, 1999).

A bancada do Distrito Federal, que será o estudo de caso deste trabalho, é uma das que contém o piso da quantidade de representantes. Com uma busca simples, por notícias na internet, são diversas as matérias que detalham atuações coletivas dos deputados federais. Em contrapartida, se a mesma busca é realizada para a bancada do estado de São Paulo, as notícias encontradas são voltadas a atuações de bancadas temáticas.

Levando-se em consideração os aspectos mencionados neste capítulo, será analisada a atuação da bancada do DF em todo o ano de 2019, tanto em votações nominais em Plenário quanto em outros encontros e reuniões que trataram sobre a atuação dos deputados federais em conjunto. Com base nos dados coletados, tentar-se-á identificar, em casos práticos, ações em defesa de interesses locais a nível federal.

5. Capítulo 4 – A bancada do Distrito Federal

A bancada do Distrito Federal na Câmara dos Deputados é composta por oito parlamentares. Nas eleições de 2018, foram eleitos três deputados homens e cinco deputadas mulheres, são eles: Flávia Arruda (PL), Celina Leão (PP), Erika Kokay (PT), Bia Kicis (PSL), Paula Belmonte (CIDADANIA), Professor Israel (PV), Luis Miranda (DEM) e Júlio César (Republicanos). No ano de 2019, todos os deputados eleitos estavam em exercício. Porém, em 2020, a deputada Celina Leão se licenciou para assumir a Secretaria do Esporte do DF, e Tadeu Filipelli (MDB) assumiu o mandato em seu lugar.

Como descrito, todos os deputados são filiados a partidos diferentes, um dos aspectos que podem dificultar a coesão da bancada. O governador do DF, Ibaneis Rocha, é filiado ao MDB. No contexto político do Distrito Federal, os partidos que compõem a base do governo na Câmara Legislativa do DF e que possuem representação na Câmara dos Deputados são PL, PP e REPUBLICANOS, enquanto o PT é partido de oposição. Os demais partidos não estão representados na Câmara Legislativa Distrital, tornando-se incerto analisá-los como base ou oposição.

Além disso, nas eleições de 2018, houve grande renovação entre os deputados eleitos. Destes, apenas a deputada Erika Kokay já havia cumprido mandato na Câmara dos Deputados anteriormente.

5.1 Metodologia

Este trabalho visa analisar a atuação da bancada no Plenário da Câmara dos Deputados no ano de 2019. Para isso, foram analisadas as votações nominais no Plenário que tiveram como objeto textos-base de projetos de lei, projetos de decreto legislativo, projetos de lei complementar, medidas provisórias e propostas de emenda à Constituição. A razão da escolha de análise das votações apenas em textos-base se justifica pela relevância das matérias e das votações, que podem demonstrar com mais clareza as disputas em questão. A relação das votações consideradas para análise pode ser encontrada no Anexo 1 deste trabalho.

Para os fins deste trabalho, considerou-se que “atuação” são as formas concretas de expressar o comportamento. Ou seja, é possível aferir através de dados a atuação da bancada ou do indivíduo, enquanto o comportamento é algo subjetivo, vítima de diversas influências externas.

A obtenção das votações visa interpretar quando e em quais temas os deputados federais do DF atuaram em consonância, e se houve disputas entre interesses estaduais e interesses partidários durante o período analisado. Para isso, primeiramente será verificado em quais votações os parlamentares apresentaram votos equivalentes. Os registros de votos podem ser os seguintes: sim, não, abstenção e obstrução. A ausência de votos será desconsiderada para efeitos de precisão.

Em seguida, nas votações em que houve consenso, serão analisadas as orientações dos partidos a que pertencem os deputados do DF. As orientações partidárias se dão no momento anterior ao registro das votações individuais pelos deputados durante as sessões deliberativas no Plenário da Câmara dos Deputados. Devido à quantidade de votações que ocorrem, os deputados não têm a capacidade de se informar e se especializar sobre todas, dessa forma, as orientações existem para que os deputados saibam a posição do partido em relação a determinados assuntos. Em temas pouco polêmicos, os deputados tendem a seguir estas orientações, que podem ser: sim, não, obstrução e liberado. O partido orienta “obstrução” para que os parlamentares busquem ferramentas regimentais para obstruir a votação, e “liberado” quando há discordância sobre o assunto entre parlamentares do próprio partido.

A partir da verificação das orientações partidárias nas votações consenso, procurar-se-á observar se os votos dos deputados divergiram das orientações.

5.2 Perfis

5.2.1 Deputada Erika Kokay (PT)

A parlamentar exerce seu terceiro mandato como deputada federal. Nas eleições de 2018, foi a segunda candidata mais votada. Sua atuação política teve início em sindicatos bancários. Essa atuação lhe deu projeção e foi eleita deputada distrital em 2003. Permaneceu na CLDF até o ano de 2010. Seu mandato na Câmara dos Deputados é focado na defesa dos direitos humanos. Em 2019, alinhada a pautas estaduais, apresentou um projeto de lei que pretende excluir o limite de

ingresso anual de efetivo no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (PL 5604/2019). Sua base eleitoral nas últimas eleições foi composta pelas 1ª e 2ª zonas do DF, compostas principalmente pelas regiões da Asa Sul e Asa Norte, que somadas representaram 23% do total de votos¹.

5.2.2 Deputada Flávia Arruda (PL)

A parlamentar está em seu primeiro mandato político e é casada com o ex-governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda. Nas eleições de 2018, foi a candidata mais votada. Foi eleita coordenadora da bancada do DF no Congresso em 2020, sucedendo o senador Izalci Lucas. Concorreu às eleições de 2014 como vice-governadora na chapa de Jofran Frejat, mas não obteve sucesso. Tem a assistência social como a principal bandeira de seu mandato. Sua base eleitoral nas últimas eleições foi composta pelas 6ª e 16ª zonas do DF, compostas principalmente pelas regiões Planaltina e Ceilândia, que somadas representaram 33% do total de votos.

5.2.3 Deputada Paula Belmonte (CIDADANIA)

A empresária está em seu primeiro mandato político. Foi diretora de alguns empreendimentos desde 2006. É casada com o advogado e empresário Luís Felipe Belmonte, suplente na chapa do atual senador Izalci Lucas, e um dos empresários com mais projeção no contexto político do DF. Tem educação e políticas públicas para primeira infância as principais pautas de seu mandato. Sua votação nas últimas eleições foi bastante distribuída, mas obteve uma maior quantidade de votos na 6ª zona eleitoral, composta principalmente pela região da Asa Norte, que representou 5% do total de votos.

5.2.4 Deputada Bia Kicis (PSL)

A advogada e procuradora aposentada se encontra em seu primeiro mandato político. Ganhou projeção devido ao seu canal no *Youtube*, onde tratava sobre pautas conservadoras e combate à corrupção, alinhadas ao discurso do presidente Jair Bolsonaro.

¹As informações trazidas neste capítulo foram retiradas do site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Em 2019, ocupou a vice-presidência da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), além da vice-liderança do governo na Casa. Sua base eleitoral nas últimas eleições foi composta pelas 1ª, 11ª e 14ª zonas do DF, compostas principalmente pelas regiões da Asa Sul, Asa Norte e Sudoeste, que somadas representaram 33% do total de votos.

5.2.4 Deputada Celina Leão (PP)

A parlamentar se encontra licenciada de seu primeiro mandato na Câmara dos Deputados, pois foi convidada pelo governador do Distrito Federal para assumir a Secretaria Distrital do Esporte. Em 2006, foi secretária de Juventude do DF e, no ano seguinte, começou a trabalhar como assessora de gabinete na CLDF. Foi eleita deputada distrital em 2011, e permaneceu na CLDF até o ano de 2018. Foi a candidata com menor número de votos entre os eleitos em 2018. Sua base eleitoral nas últimas eleições foi composta pelas 4ª e 5ª zonas do DF, compostas principalmente pelas regiões de Planaltina e Santa Maria, que somadas representaram 6% do total de votos.

5.2.5 Deputado Luis Miranda (DEM)

O parlamentar está em seu primeiro mandato político. Ganhou projeção publicando vídeos no *Youtube*, onde seu canal possui mais de 600 mil inscritos. Seus vídeos tratavam sobre as diferenças da maneira de vida entre Estados Unidos e Brasil. Além disso, é empresário, e iniciou no ramo de clínicas de estética. É vice-líder do DEM desde 2019. Sua base eleitoral nas últimas eleições foi composta pelas 10ª e 21ª zonas do DF, compostas principalmente pelas regiões de Recanto das Emas e Núcleo Bandeirante, que somadas representaram 12% do total de votos.

5.2.6 Deputado Professor Israel (PV)

O parlamentar está em seu primeiro mandato na Câmara dos Deputados. Construiu sua carreira profissional como professor de pré-vestibular. Em 2008, foi secretário-adjunto da Secretaria de Trabalho do DF. Focando na juventude de Brasília, foi eleito deputado distrital em 2011, e permaneceu na CLDF até o ano de 2018. A principal bandeira de seu mandato é a educação.

Sua votação nas últimas eleições foi bastante distribuída, mas obteve uma maior quantidade de votos nas 9ª e 13ª zonas eleitorais, compostas principalmente pelas regiões do Guará e Samambaia, que representaram 11% do total de votos.

5.2.7 Deputado Júlio César Ribeiro (REPUBLICANOS)

O parlamentar está em seu primeiro mandato na Câmara dos Deputados. É pastor da Igreja Universal do Reino de Deus desde 1994. Chegou a Brasília apenas em 2012, quando foi nomeado secretário-adjunto da Secretaria de Esportes do DF e, em seguida, secretário da pasta. Foi eleito deputado distrital nas eleições de 2014. Sua votação nas últimas eleições foi bastante distribuída, mas obteve uma maior quantidade de votos nas 2ª e 20ª zonas eleitorais, compostas principalmente pelas regiões de Ceilândia e Paranoá, que representaram 16% do total de votos.

5.2.8 A atuação da bancada de deputados do DF

A bancada do DF se reuniu, no início de 2019, com o objetivo de definirem prioridades para o ano em relação à atuação na Câmara dos Deputados, segundo notícia divulgada por um jornal local de Brasília (DIÁRIO DO PODER, 2019). De acordo com o veículo de comunicação, os deputados discutiram sobre as emendas individuais e de bancadas ao orçamento.

Já em outubro de 2019, foi divulgada notícia no site da Câmara dos Deputados, que tratava sobre a união dos parlamentares contra a PEC 148/2019, que trata sobre a instituição de um fundo constitucional para ressarcir o estado do Rio de Janeiro devido à transferência da capital do país para o Distrito Federal (JORNAL ÉPOCA, 2019).

Em 2020, os deputados da bancada se uniram para aprovar MP que concede reajuste salarial aos policiais civis e militares e aos bombeiros da capital federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Em 2020, foi destaque a MPV 971/2020, que tratou sobre aumento de remuneração de policiais e bombeiros do DF. Durante a discussão da medida provisória, os deputados da bancada do Distrito Federal se reuniram na residência do deputado Luis Miranda, então relator da MP, para tratar sobre a tentativa de aceleração da discussão do texto (METRÓPOLES, 2020).

Essas situações podem indicar parte das teorias discutidas no capítulo anterior. À luz da teoria dos pequenos grupos de Olson, a bancada do Distrito Federal é considerada um pequeno grupo se comparado às demais bancadas no Congresso. Dessa forma, a discussão de pautas e a tomada de decisões se tornam mais simples, e pode-se facilmente chegar a um consenso, diferentemente de bancadas que possuem 30, 70 deputados, pois a coordenação de interesses comuns é mais complexa.

Além disso, os deputados se uniram nos momentos citados com o objetivo de atenderem os interesses de seu estado, assim como os de suas bases eleitorais. Como abordado pela Teoria Distributivista, os parlamentares visam a reeleição, e por isto trabalham individualmente, e em conjunto, para defenderem os interesses de seus eleitores locais.

5.3 Votações de Plenário com temáticas estaduais

Em relação às votações de Plenário que ocorreram em 2019, a partir da coleta, realizada em abril de 2020, de dados de votações realizadas, foram selecionadas 31 votações, sendo o objeto da votação textos-base e primeiros e segundos turno de Propostas de Emendas à Constituição. Destas 31, foram oito votações (6 propostas, visto que PECs são votadas em dois turnos) que afetam diretamente os estados da federação, seja por mudança tributária de ICMS ou Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Além de analisar as votações consenso entre os deputados, serão trazidas as de caráter federativo pois, como anteriormente apresentado, ocorrem nessas discussões influência dos governadores.

As proposições objeto das votações de caráter federativo foram as seguintes:

1. MPV 861/2018 - Dispõe sobre a transferência, da União para o Distrito Federal, da Junta Comercial do Distrito Federal e das atividades de registro público de empresas mercantis e atividades afins no Distrito Federal e altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades fins.
2. PLP 55/2019 - Altera a Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, para permitir a prorrogação, por até 15 (quinze) anos, das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de

Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e destinados a templos de qualquer culto e a entidades beneficentes de assistência social.

3. PEC 372/2017 - Altera o inciso XIV do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital.
4. PEC 48/2019 - Altera o art. 166 da Constituição Federal para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei do orçamento anual.
5. PL 223/2019 - Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para prorrogar prazos em relação à apropriação dos créditos do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).
6. PEC 391/2017 - Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.

Na votação do projeto de lei de conversão à MPV 861/2018, de extrema importância para o Distrito Federal, sete deputados votaram favoráveis ao texto, enquanto o deputado Luis Miranda não apresentou seu voto, por se encontrar ausente na sessão. Durante a sessão, houve forte obstrução pelos partidos de oposição ao governo, sinalizada pelas orientações partidária e pela apresentação de requerimentos de adiamento de sessão e de votação artigo por artigo. Dessa forma, a orientação do PT foi pela obstrução, enquanto os demais partidos que possuem representantes do DF orientaram favoravelmente ao texto.

O voto da deputada Erika Kokay foi contrário à orientação de seu partido, o que significa que a parlamentar deu preferência aos interesses estaduais. Dessa forma, levando em consideração aspectos da Teoria Partidária, em que a oposição ao próprio partido é vista como um ato desfavorável ao parlamentar, e principalmente, a partir da coleta de dados de 31 votações em Plenário de textos-base, nos quais apenas 10% dos votos da deputada foi de encontro ao posicionamento de seu partido, é possível inferir que sua ação teve um alto custo político, pois uma das soluções para não enfrentar o partido seria apenas não registrar voto. A mesma situação ocorreu na votação do PLP 55/2019, onde a deputada Erika Kokay votou contrariamente à orientação de

seu partido, manifestando-se favorável aos interesses estaduais. Cabe aqui ressaltar que este PLP é de interesse estadual pois isso diminuiria a arrecadação distrital.

Estas foram as duas únicas votações relacionadas a temas estaduais em que houve divergências entre deputado e partido, e a única divergência foi encontrada em votações da deputada Erika Kokay.

5.4 Votações de Plenário em que houve consenso

As votações de Plenário que tiveram consenso entre todos os oito deputados foram apenas quatro, que tiveram como objeto as seguintes proposições:

1. PEC 34/2019 - Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.
2. PL 2788/2019 - Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB); discrimina os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB); prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB); estabelece regras de responsabilidade social do empreendedor; revoga dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências.
3. PL 5815/2019 - Prorroga o prazo para utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE) e os benefícios fiscais previstos nos arts. 1º e 1º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, e no art. 44 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

Apesar de todos os deputados terem registrado o mesmo voto, foi analisado que todos os seus partidos orientaram também da mesma maneira, o que significa que não houve conflito entre partido e interesses estaduais, e tampouco é possível realizar análises profundas sobre estas votações. Ademais, ao analisar as demais votações, onde houve, ao menos, sete deputados que votaram igualmente e um que registrou voto contrário, foi concluído que todos seguiram a orientação partidária.

A dinâmica partidária pressupõe maior impacto na atividade ordinária do parlamentar. O regimento interno da Câmara dos Deputados, que define os partidos como organizadores da agenda de discussão, a indicarem membros às comissões, entre outras questões que afetam a proeminência política dos deputados mais do que a representação estadual da bancada no caso analisado. A defesa de interesses estaduais, portanto, fica restrita a outras instâncias, sendo a principal delas a elaboração de emendas de bancada e individuais ao projeto de lei orçamentário anual. Isto não significa que não existe defesa de interesse em Plenário ou em outras situações, mas indica que essa influência é mais presente no que tange ao Orçamento. Visto que o foco deste trabalho é a atuação das bancadas em Plenário, é indicado que seja feita uma análise sobre sua atuação em outros cenários.

6. Conclusão

Este trabalho propôs uma discussão acerca da influência dos interesses estaduais na dinâmica política federal. O legislador, em sua atuação diária, tende a atender tais demandas, visto que o apoio de sua base eleitoral durante seu mandato é fundamental para futuras reeleições, um dos principais objetivos dos parlamentares. Ainda assim, durante a atividade política inerente ao Congresso Nacional, os partidos possuem poderes expressivos em Plenário, em negociações com o Executivo, na definição das pautas das Casas etc.

Este cenário pode induzir o parlamentar a agir de diferentes maneiras a depender da situação. Em Plenário, palco de discussões centrais e/ou polêmicas, o legislador tenderia a agir de acordo com orientações partidárias. Foi demonstrado, a partir da coleta de dados de votações de Plenário em 2019, que os parlamentares do Distrito Federal raramente divergem de seus partidos quando se trata de votações em Plenário. Por isso, a atuação estadual pode estar sujeita a segundo plano, como em comissões (projetos específicos), e trabalhos em gabinete.

Os debates nas comissões temáticas, o processo de elaboração de emendas parlamentares individuais ou de bancadas ao orçamento e o trabalho de gabinete são esferas onde podem predominar os interesses locais, estaduais ou municipais, a fim de equilibrar a atuação do parlamentar e o favorecimento de sua base (BEZERRA, 1999). Este trabalho objetivou identificar a atuação especificamente em Plenário, e por isso sugere-se que essa análise em outras esferas seja realizada em futuros estudos.

Por conseguinte, a partir das análises e aplicação das teorias aqui descritas aos casos, é possível chegar à conclusão de que existe influência estadual na atuação dos deputados federais. Contudo, essa influência é extremamente baixa quando comparada à influência que os partidos exercem dentro do Congresso Nacional. Pelos dados apresentados, demonstra-se que a dinâmica parlamentar se apresenta como mais pontual em relação às influências da Bancada do Distrito Federal. Estes mesmos dados, decorrentes do ano de 2019, calculam que em pelo menos 90% das votações de Plenário, os deputados seguem as orientações de seus partidos.

Deste modo, o federalismo instituído pela Constituição de 88, apesar de objetivar descentralizar as decisões aos estados e municípios, não lhes concedeu poder para tomá-las em âmbitos diversos. São poucas as esferas que os entes sub nacionais são, de fato, independentes.

Consequentemente, as principais decisões são tomadas a nível federal, e é o Congresso Nacional o cenário das principais delas. Sendo assim, governadores e prefeitos são impelidos a defenderem seus interesses através dos parlamentares de seus estados, que buscam, de diversas formas, equilibrarem a defesa de interesses estaduais com a disciplina partidária.

Devido ao poder que exercem os partidos nas atividades relativa à Câmara dos Deputados, os parlamentares são induzidos a atuar conforme seus direcionamentos, podendo ir de encontro aos de suas bases eleitorais, baseados no discurso que elegeu cada um dos parlamentares. Esta situação, unida à centralização de decisões na esfera federal, pode trazer prejuízos ao sistema representativo, já que para não serem prejudicados na dinâmica legislativa, os parlamentares deixariam de representar seus eleitores em determinados assuntos. Cabe ressaltar que uma análise mais profunda da atuação das bancadas estaduais, assim como dos parlamentares individualmente, poderia contribuir para o entendimento das limitações políticas em relação à esfera local e à descentralização inicialmente proposta pelo sistema federalista.

7. Anexos

7.1 Votações Plenário

Data da votação	Votação	Proposição	Ementa	Autor
26/03/2019	PEC Nº 2/2015 - SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO ESPECIAL	PEC 02/2015	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.	Dep. Hélio Leite (DEM/PA)
26/03/2019	PEC Nº 2/2015 - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO - SEGUNDO TURNO	PEC 02/2015	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.	Dep. Hélio Leite (DEM/PA)
07/05/2019	MPV Nº 861/2018 - PARECER DA C.M P/ ATEND. DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS...	MPV 861/2018	Dispõe sobre a transferência, da União para o Distrito Federal, da Junta Comercial do Distrito Federal e das atividades de registro público de empresas mercantis e atividades afins no Distrito Federal e altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades fins.	Poder Executivo
07/05/2019	MPV Nº 861/2018 - PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 5/2019	MPV 861/2018	Dispõe sobre a transferência, da União para o Distrito Federal, da Junta Comercial do Distrito Federal e das atividades de registro público de empresas mercantis e atividades afins no Distrito Federal e altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades fins.	Poder Executivo
08/05/2019	PLP Nº 55/2019 - SUBSTITUTIVO DA CFT	PLP 55/2019	Altera a Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, para permitir a prorrogação, por até 15 (quinze) anos, das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e destinados a templos de qualquer culto e a entidades beneficentes de assistência social.	Dep. Clarissa Garotinho (PROS/RJ)
28/05/2019	MPV Nº 867/2018 - PARECER DA C.M P/ ATEND. DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS...	MPV 867/2018	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre o Programa de Regularização Ambiental e o Cadastro Ambiental Rural.	Poder Executivo

29/05/2019	MPV Nº 867/2018 - PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 9/2019	MPV 867/2018	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre o Programa de Regularização Ambiental e o Cadastro Ambiental Rural.	Poder Executivo
05/06/2019	PEC Nº 70/2011 - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO - 2º TURNO	PEC 70/2011	Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.	Dep. José Sarney (MDB/AP)
05/06/2019	PEC Nº 34/2019 - SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO ESPECIAL - PRIMEIRO TURNO	PEC 34/2019	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.	Senado Federal
05/06/2019	PEC Nº 34/2019 - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO - SEGUNDO TURNO	PEC 34/2019	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.	Senado Federal
25/06/2019	PL Nº 2788/2019 - SUBSTITUTIVO DA CCJ	PL 2788/2019	Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB); discrimina os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB); prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB); estabelece regras de responsabilidade social do empreendedor; revoga dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências.	Vários
09/07/2019	PL Nº 8240/2017 - PROJETO DE LEI	PL 8240/2017	Altera a Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016, para incluir o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestação cultural nacional e elevar essas atividades à condição de bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro e para dispor sobre as modalidades esportivas equestres tradicionais e sobre a proteção ao bem-estar animal.	Dep. Raimundo Lira (MDB/PB)
10/07/2019	PEC Nº 6/2019 - SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO ESPECIAL	PEC 6/2019	Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.	Poder Executivo

06/08/2019	PEC Nº 6/2019 - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO - SEGUNDO TURNO	PEC 6/2019	Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.	Poder Executivo
13/08/2019	MPV Nº 881/2019 - PARECER DA C.M P/ ATEND. DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS...	MPV 881/2019	Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; etc.	Poder Executivo
20/08/2019	MPV Nº 879/2019 - PARECER DA C.M P/ ATEND. DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS...	MPV 879/2019	Altera a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009.	Poder Executivo
21/08/2019	PL Nº 3715/2019 - PROJETO DE LEI	PL 3715/2019	Altera a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento), para determinar que, em área rural, para fins de posse de arma de fogo, considera-se residência ou domicílio toda a extensão do respectivo imóvel.	Senador Marcos Rogério (DEM/RO)
09/10/2019	PEC Nº 372/2017 - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO - PRIMEIRO TURNO	PEC 372/2017	Altera o inciso XIV do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital.	Senador Cássio Cunha Lima (PSDB/PB)
15/10/2019	MPV Nº 886/2019 - PARECER DA C.M P/ ATEND. DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS...	MPV 886/2019	Altera a Lei nº 13.844, de 18 junho de 2019, a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, para dispor sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.	Poder Executivo
15/10/2019	MPV Nº 886/2019 - PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 24/2019	MPV 886/2019	Altera a Lei nº 13.844, de 18 junho de 2019, a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, para dispor sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.	Poder Executivo

22/10/2019	PDL Nº 523/2019 - PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO	PDL 523/2019	Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, assinado em Washington, em 18 de março de 2019.	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
06/11/2019	PEC Nº 372/2017 - PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO - SEGUNDO TURNO	PEC 372/2017	Altera o inciso XIV do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital.	Senador Cássio Cunha Lima (PSDB/PB)
19/11/2019	PEC Nº 48/2019 - SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO ESPECIAL	PEC 48/2019	Altera o art. 166 da Constituição Federal para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei do orçamento anual.	Senador Gleisi Hoffmann (PT/PR)
19/11/2019	PEC Nº 48/2019 - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO - SEGUNDO TURNO	PEC 48/2019	Altera o art. 166 da Constituição Federal para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei do orçamento anual.	Senador Gleisi Hoffmann (PT/PR)
26/11/2019	MPV Nº 890/2019 - PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 25/2019	MPV 890/2019	Institui o Programa Médicos pelo Brasil, no âmbito da atenção primária à saúde no Sistema Único de Saúde, e autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde.	Poder Executivo
04/12/2019	PL Nº 5815/2019 - SUBSTITUTIVO DA CCULT	PL 5815/2019	Prorroga o prazo para utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE) e os benefícios fiscais previstos nos arts. 1º e 1º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, e no art. 44 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.	Dep. Marcelo Calero (CIDADANIA/RJ)
04/12/2019	PL Nº 10372/2018 - SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO ESPECIAL	PL 10372/2018	Introduz modificações na legislação penal e processual penal para aperfeiçoar o combate ao crime organizado, aos delitos de tráfico de drogas, tráfico de armas e milícia privada, aos crimes cometidos com violência ou grave ameaça e crimes hediondos, bem como para agilizar e modernizar a investigação criminal e a persecução penal.	Vários

11/12/2019	PL Nº 4162/2019 - PROJETO DE LEI	PL 4162/2019	Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento;	Poder Executivo
16/12/2019	PLP Nº 223/2019 - PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR	PL 223/2019	Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para prorrogar prazos em relação à apropriação dos créditos do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).	Senador Lucas Barreto (PSD/AP)
28/05/2019	MPV Nº 867/2018 - PARECER DA C.M P/ ATEND. DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS...	MPV 867/2018	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre o Programa de Regularização Ambiental e o Cadastro Ambiental Rural.	Poder Executivo
17/12/2019	PEC Nº 391/2017 - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO - PRIMEIRO TURNO	PEC 391/2017	Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.	Senador Raimundo Lira (PMDB/PB)

8. Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: Raízes e Evolução do Sistema Político Brasileiro**. Companhia das Letras, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. Lua Nova, São Paulo, n. 33, p.165-183, 1994.

ALCÂNTARA, Manoela. **Reajuste da Segurança Pública será debatido por bancada do DF no Congresso**. Jornal Metrópoles, Brasília, setembro de 2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/reajuste-da-seguranca-publica-sera-debatido-por-bancada-do-df-no-congresso>. Último acesso em: 08 de novembro de 2020.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em Nome das Bases: Política, Favor e Dependência Pessoal**. Relume Dumará, 1999.

BORGES, André; DE PAULA, Carolina; SILVA, Adriano. **Eleições legislativas e geografia do voto em contexto de preponderância do Executivo**. Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 58, p. 31-58, jun. 2016.

BRANCO, Marcelo Simão. **Uma Discussão Sobre os Efeitos Institucionais do Senado Federal Brasileiro**. Liberdade e Cidadania, jul./set. 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Bancada do DF atua para garantir aprovação de MP que reajustou salário das forças de segurança da capital federal**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/693373-dep-bia-kicis-bancada-do-df-atua-para-garantir-aprovacao-de-mp-que-reajustou-salario-das-forcas-de-seguranca-da-capital-federal/>; Acesso em: 13 de dezembro de 2020.

CAMPOS, Mauro; BORSANI, Hugo; AZEVEDO, Nilo. **Méritos e limites da teoria da escolha racional como ferramenta de interpretação do comportamento social e político**. Ciências Sociais Unisinos, 2016.

CAREY, John; REINHARDT, Gina. **Impacto das Instituições Estaduais na Unidade das Coalizões Parlamentares no Brasil.** *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, pp. 773 a 804.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006.** *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 2009.

CUNHA, Lianna. **Arenas políticas e reeleição: onde os deputados federais focam sua atuação para se reelegerem.** Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

FIALHO, Tânia. **Ciclos políticos: uma resenha.** *Revista de Economia Política*, vol. 19, nº 2, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil.** *Comparative Politics*, vol. 32, no. 2, 2000, pp. 151–170.

GUICHENEY, Hellen; JUNQUEIRA, Murilo; ARAÚJO, Victor. **O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015).** *BIB*, São Paulo, n. 83, 1/2017 (publicada em fevereiro de 2018), pp. 69-92.

JAGUARIBE, Hélio. **Verbete: política de clientela.** Fundação Getúlio Vargas, s/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/politica-de-clientela>. Último acesso em 08 de novembro de 2020.

JORNAL ÉPOCA. **Deputados do DF fazem força-tarefa contra proposta para reparar RJ.** Disponível em: <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/deputados-do-df-fazem-forca-tarefa-contra-proposta-para-reparar-rj-23971795>; Acesso em: 13 de dezembro de 2020.

LASSANCE, Antônio. **Presidencialismo, Federalismo, e Construção do Estado Brasileiro.** *Diálogos para o Desenvolvimento*, volume 10, IPEA, 2013.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto - O município e o regime representativo no Brasil.** São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1976.

LEONI, Eduardo. **Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: A Câmara dos Deputados (1991-1998)**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 361 a 386.

LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-americana Recente**. BIB, n.37, p.1-100, 1994.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova [online]. 1998, n.44 [cited 2020-12-12], pp.81-106.

LOURENÇO, Luiz Cláudio; SOARES, Márcia. **A representação política dos estados na federação brasileira**. RBCS Vol. 19 nº. 56 outubro/2004.

MELO, Paulo Victor. **O PMDB e a sua manutenção no centro do jogo político: de catch all a cartel**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

MIRANDA, Geralda Luiza. **A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201-225, out. 2010.

MISTO BRASÍLIA. **“Live” vai reunir a bancada federal do DF na quinta-feira**. Brasília, julho de 2020. Disponível em: <https://mistobrasilia.com/2020/07/06/live-vai-reunir-a-bancada-federal-do-df-na-quinta-feira/>. Último acesso em 08 de novembro de 2020.

NICOLAU, Jairo Marconi. **As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira**. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

OLIVEIRA, Arlindo. **Sobre a representação dos estados na câmara dos deputados**. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Coordenação de Estudos. Brasília, 2004.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EdUSP, 1999.

PACÍFICO, Andrea. **Os federalismos brasileiro e estadunidense na construção da democracia**. Revista de Estudos Internacionais (REI), ISSN 2236-4811, Vol. 3 (1), 2012.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil**. Revista de Economia Política, vol. 27, nº 4 (108), pp. 664-683 outubro-dezembro/2007.

PINHEIRO, Adriana. **Federalismo Fiscal e Dinâmica Parlamentar: um estudo sobre a nova rodada de renegociações da dívida (2013-2017)**. Instituto de Ciência Política – UnB. Brasília, 2018.

PINTO, Júlio Roberto. **Entre um Sistema Eleitoral Dispersivo e um Regramento Parlamentar Concentrador: O Comportamento dos Deputados Federais**. Revista Direito GV, São Paulo, pp. 589-622, 2015.

POLIGLOTA. **Bancada do DF declara guerra à PEC que rateia Fundo Constitucional**. Blog do Poliglota, outubro de 2019. Disponível em: <https://blogdopoliglota.com.br/politica/bancada-do-df-declara-guerra-a-pec-que-rateia-fundo-constitucional/>. Último acesso em: 08 de novembro de 2020.

RAMMÊ, Rogério Santos. **O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro**. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.10, n.4, 2015.

RIBEIRO, Fernando. **Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política**. Pensamento Plural, Pelotas, 2012.

SAMPAIO, Nelson. **As bancadas estaduais na nova Câmara Federal**. R. Ci. Pol. Rio de Janeiro, 1970.

SHEPSLE, Kenneth A. **Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions**. New York, W.W. Norton, 1997.

SOMBRA, Thiago Luís. **Teoria democrática e a ação coletiva de pequenos grupos**. RIL, Brasília a. 53 n. 210 abr./jun. 2016 p. 203-210.