



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Igor Pereira Andrade

ÍNDICE DE GOVERNISMO PARLAMENTAR
A construção de um modelo que identifica o nível de adesão ao governo
de um parlamentar de 2019 a 2021

Brasília – DF

2022

Igor Pereira Andrade

ÍNDICE DE GOVERNISMO PARLAMENTAR

A construção de um modelo que identifica o nível de adesão ao governo
de um parlamentar de 2019 a 2021

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Doutor Carlos Marcos Batista

Brasília – DF

2022

IGOR PEREIRA ANDRADE

ÍNDICE DE GOVERNISMO PARLAMENTAR

A construção de um modelo que identifica o nível de adesão ao governo
de um parlamentar de 2019 a 2021

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de
Brasília do aluno

Igor Pereira Andrade

Doutor Carlos Marcos Batista
Professor-Orientador

Doutor Francisco José Mendes Duarte
Professor-Examinador 1

Brasília, 27 de janeiro de 2023

DEDICATÓRIA

Dedico esta Monografia, e minha graduação como um todo, à minha mãe. Ela é o meu maior exemplo de dedicação e persistência, e pavimentou, praticamente sozinha, o meu caminho.

AGRADECIMENTOS

À Priscila, minha mãe, que inspirou, cuidou, fortaleceu e foi, por um longo período, a única que eu tive. À Anne, minha irmã, que muito me ensina e inspira cada conquista da minha vida. Ao Salvador, meu avô, que mesmo sem ter tido as mesmas oportunidades que eu tive é o meu maior exemplo de vida. À Júlia, minha companheira e melhor amiga, fonte de amor, apoio, carinho e cuidado. À minha tia, à minha afilhada, ao meu avô, ao meu pai, aos meus amigos e aos meus colegas de trabalho, que contribuíram, cada um de sua forma, nesta caminhada.

EPÍGRAFE

“Ah, se tudo desse certo. Talvez até não tivesse graça. Se tudo desse certo, não precisaria de políticos, menos ainda de estadistas.”

Fernando Henrique Cardoso, 34^o presidente da República Federativa do Brasil e um dos maiores sociólogos do país.

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de analisar o comportamento parlamentar de lideranças do Congresso Nacional entre 2019 e 2021 sob a ótica do governismo. Foi construído um índice que mede o governismo destes parlamentares. Este índice parte de três variáveis: 1- quantidade de votos favoráveis em projetos sinalizados como prioritários pelo governo, 2- valor pago em emendas parlamentares individuais, 3- número de reuniões oficiais entre o parlamentar e o presidente da República à época dos fatos estudados. Foi realizada uma pesquisa com coleta direta de dados primários. A partir do estudo foi possível observar quais são os parlamentares que atuaram de maneira mais próxima ao governo de 2019 a 2021, bem como os maiores opositoristas, além de terem sido realizados recortes quanto aos partidos, gênero, profissão e região.

Palavras-chave: governismo; parlamentar; índice de governismo; presidencialismo de coalizão

SUMÁRIO

1.0-	INTRODUÇÃO.....	9
1.1-	OBJETIVOS.....	11
2.0-	REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
3.0-	METODOLOGIA.....	18
4.0-	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	22
4.1-	PRIMEIRA VARIÁVEL	22
4.2-	SEGUNDA VARIÁVEL.....	24
4.3-	TERCEIRA VARIÁVEL.....	26
4.4-	RESULTADOS DO ÍNDICE.....	28
5.0-	CONCLUSÃO.....	33
6.0-	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	36
7.0-	APÊNCIDE A – RESULTADOS COMPLETOS.....	37
7.0-	APÊNCIDE B – LISTA DE SIGLAS.....	39

1. Introdução

Existem alguns meios de se classificar a atividade parlamentar. Um destes métodos é analisar a atuação parlamentar em relação ao Executivo Federal. Frequentemente, os Congressistas são divididos entre base aliada e oposição, segmentando, assim, a análise da atuação destes dois grupos. Para além desta divisão, foram construídos índices que medem o posicionamento destes parlamentares perante o Governo Federal, coletando dados de todas as votações e os analisando em relação ao posicionamento da Liderança do Governo, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Estes índices, de maneira geral, são construídos a partir da análise quantitativa das votações. São verificadas quantas vezes cada parlamentar ou partido vota junto com a orientação da liderança do governo, gerando assim um número, que mede, segundo os autores dos índices, o nível de governismo destes atores políticos.

A ideia principal deste trabalho é construir um modelo que meça este nível de adesão ao governo partindo de premissas diferentes dos índices acima citados. Isto porque os índices anteriores geralmente contemplam todos os projetos deliberados no Congresso Nacional, sendo que muitos das proposições votadas são consensuais, ou ainda, não polêmicas, então não há um engajamento direto do governo na votação dessas matérias. Isso faz com que a análise do governismo seja prejudicada. Além disso, muitos projetos são apresentados e, durante sua tramitação, sofrem grandes modificações, frutos de negociações do relator, que por muitas vezes tornam a matéria mais palatável para a oposição, que reduz as suas objeções.

Para tentar resolver este problema, este índice mediu o posicionamento dos parlamentares em projetos-chave, de prioridade para a atual gestão do Governo Federal. Estes projetos foram selecionados pelo próprio Governo, que encaminhou ao Congresso, em todos os anos do mandato, uma lista com projetos em tramitação que eram considerados prioritários para o Governo. O posicionamento dos parlamentares nesses projetos, nos quais o Governo se empenhou para aprovar, considerando

vitórias políticas suas aprovações, foi uma variável para a composição do modelo que propõe medir o governismo de um parlamentar.

A atividade parlamentar tem muitas facetas. Desde a votação de instrumentos normativos, passando pela fiscalização de outros poderes, pela representação sociopolítica e pela influência na construção de políticas públicas, principalmente através de emendas orçamentárias, indicadas por parlamentares. Por isso, o modelo construído neste trabalho mediu, também, o valor total das emendas individuais, fruto de indicação dos parlamentares analisados, pagas durante o período delimitado deste trabalho. O pagamento de emendas parlamentares é um importante indicador de proximidade com o governo, porque, apesar de muitas destas emendas serem impositivas, ou seja, são pagas independentemente de vontade política, muitas vezes há um contingenciamento do pagamento de verbas indicadas por parlamentares que não são aliados ao governo, enquanto aqueles que são governistas têm suas emendas pagas mais rapidamente, colhendo assim os frutos de sua ação política alinhada ao Executivo Federal. Esses parlamentares aliados do governo obtêm, então, uma vantagem nesta relação, demonstrando que aqueles que têm mais valores pagos nos anos delimitados no trabalho são mais próximos ao governo. Deste modo, este valor pago foi uma variável escolhida para a construção do índice aqui proposto.

Para a construção deste modelo, é preciso delimitar o tempo para análise das variáveis do índice. Neste contexto, o índice analisou a atividade parlamentar durante os três primeiros anos da atual legislatura do Congresso Nacional, a 56ª. Assim, os anos de 2019, 2020 e 2021 foram utilizados como base para a coleta de dados sobre a atividade parlamentar. Além da delimitação temporal, é preciso estratificar também os parlamentares analisados, já que a coleta de dados de todos os 594 parlamentares federais do Brasil seria inviável nas condições e no prazo em que este trabalho está sendo feito. Portanto, foi analisado um grupo de parlamentares definido a partir da publicação “Os Cabeças do Congresso”, do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, pesquisa feita anualmente que elege os 100 parlamentares mais influentes do Congresso Nacional. Foi utilizada a lista de 2021. Deste modo, o governismo dos parlamentares que exercem papel de liderança, seja formal ou informal, foi medido neste trabalho.

Para além das votações nas matérias legislativas e da indicação de emendas parlamentares, a delimitação temporal deste trabalho traz consigo a possibilidade de uma nova variável ajudar a medir o governismo de um parlamentar. No contexto da atual gestão do Governo Federal, a imagem pessoal do atual Presidente da República tem muita força dentre seus apoiadores. Para além das pautas programáticas que unem os apoiadores do Presidente Jair Bolsonaro, a sua imagem pessoal serve como uma espécie de catalisador para a união destes apoiadores e até mesmo para identificação daqueles agentes políticos que são considerados fiéis ao Presidente. Neste sentido pode-se afirmar que, quando Bolsonaro recebe um parlamentar federal em seu gabinete, pelas peculiaridades de sua atuação política, há uma espécie de chancela por parte do Presidente ao parlamentar, que pode se utilizar desta visita para obtenção de vantagens políticas, explorando a base política de Bolsonaro. Assim, o número de reuniões que cada parlamentar teve com Jair Bolsonaro torna-se um importante indicador de governismo utilizado neste trabalho.

A intenção deste trabalho é entender as diversas características que compõem a atividade parlamentar e a adesão de um parlamentar ao governo. Entendendo os diversos fatores que se tornam vantagens para os parlamentares, é possível entender também os objetivos da atuação parlamentar. Nesse sentido, a construção deste índice busca mostrar quais são aqueles parlamentares que têm sua atuação pautada pelo governo, e, por outro lado, quais são aqueles que são opositores ao governo, gerando dificuldades para o Executivo e, conseqüentemente, não usufruindo das vantagens que existem em se ter um bom relacionamento com o Governo.

1.1 Objetivos

Como medir a adesão dos parlamentares mais influentes do Congresso Nacional, de 2019 a 2021, ao Governo Federal? A partir desta pergunta foi constituído o presente trabalho, moldado a partir das variáveis apresentadas na contextualização, que servirão como mecanismos de aferição desse governismo, com o objetivo de identificar aquelas lideranças parlamentares que baseiam sua atuação no apoio ao

governo e, ainda, aquelas que, por outro lado, agem para gerar problemas políticos ao governo, atuando como oposição. O objetivo deste trabalho foi constituído a partir da dúvida gerada pela pergunta de pesquisa. Neste sentido, apresenta-se como objetivo geral a identificação, através de um índice construído por três variáveis diferentes, do nível de adesão ao Governo Federal dos parlamentares mais influentes do Congresso Nacional, qualificando, a partir deste índice, aqueles que são da base governista e os que são da oposição.

Para chegar neste índice, foram eleitas três variáveis que têm o papel de auxiliar na análise da atuação parlamentar, através de uma metodologia objetiva e quantificável. Nesse sentido, apresentam-se como objetivos específicos do trabalho os seguintes tópicos:

Objetivos Específicos

- I. Verificar o posicionamento dos parlamentares mais influentes do Congresso Nacional em projetos prioritários ao Governo Federal;
- II. Averiguar o valor que cada um destes mesmos parlamentares indicou em emendas ao orçamento que foram efetivamente pagas no período delimitado pelo trabalho (2019 a 2021);
- III. Quantificar as reuniões formais, com registro em agenda pública, que estes parlamentares tiveram com o Presidente da República no mesmo período.

A partir destes objetivos específicos, que serão oportunamente destrinchados, é esperado que seja possível medir, dentre os parlamentares delimitados, o nível de governismo destes atores. Para isso, foram atribuídos valores diferentes para cada variável, considerando as peculiaridades da obtenção de vantagens políticas em cada situação. Este trabalho é justificado a partir da necessidade de se entender as mais diversificadas perspectivas da atividade parlamentar. A pesquisa perpassou por algumas das ações que compõem o dia a dia de um parlamentar (votações, indicação de emendas e reuniões com agentes do Executivo), tornando-as variáveis para medir

a adesão ao governo de um parlamentar. Essas variáveis foram as ferramentas que possibilitaram a construção deste índice.

Essa busca se justifica ao analisar a lógica de funcionamento e da adesão ao governo do Poder Legislativo sob a perspectiva da democracia e da tripartição de poderes. Uma das funções do Poder Legislativo Federal no Brasil, que é prevista pela Constituição Federal, é a de fiscalização do Poder Executivo. Nesse sentido, dentro do contexto do presidencialismo de coalizão vigente no Brasil, é vital entender de que forma se dá a relação entre deputados e senadores e o Governo Federal. Ao identificar quais são os parlamentares que compõem a base do governo e quais são os de oposição, é possível aprofundar a análise sobre como se dá o processo de adesão ao governo de uma liderança parlamentar e, até mesmo, é possível, a partir do índice construído, aprofundar a análise da construção de coalizões dentro do Poder Legislativo. Por isso, dentro do contexto da Gestão de Políticas Públicas, é necessário entender de que maneira se dá essa relação de governismo.

2. Referencial Teórico

Para este trabalho, foi preciso definir alguns termos e instrumentos. O primeiro deles é o conceito de governismo, cuja mensuração dentro do Congresso Nacional é o objetivo principal deste trabalho. Rocha (2021) define o governismo das seguintes formas:

(...) (1) à tendência dos prefeitos e elites locais de se alinharem aos governos de plantão (especialmente no plano nacional) como forma de assegurar acesso aos recursos do Estado e alimentar a clientela local; e (2) à tendência dos membros do Legislativo de aderirem ao governo de ocasião, posicionando-se de forma mais vantajosa para acessar recursos cruciais para a sua sobrevivência política.

Partindo dessa definição de governismo, é preciso entender os índices existentes que visam fazer sua medição. Existem alguns jornais que desenvolveram métodos de medir o nível de adesão parlamentar ao governo, partindo de diferentes premissas. Um exemplo é o “Basômetro”, construído pelo jornal Estado de S. Paulo. A ferramenta é automatizada e compila e monitora todos os votos de todos os parlamentares, contando com uma base de dados que agrega informações desde

2003. Após coletar os dados sobre as votações dos parlamentares, a ferramenta os compara com a orientação de votação feita pelo líder do governo. Então, a ferramenta analisa quais os parlamentares que têm posicionamentos mais alinhados ao líder do governo, gerando um percentual que classifica estes congressistas de acordo com sua proximidade aos interesses do governo. A ferramenta exclui automaticamente aquelas votações em que o líder do governo não se posicionou.

Um dos teóricos que se debruçaram no assunto foi o cientista político Nicolau (2000), que escreveu o artigo “Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)”. Na publicação, Nicolau estuda o comportamento dos parlamentares durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, utilizando-se de três perguntas para nortear sua análise: “Qual foi o grau de disciplina dos partidos no período? Qual foi a taxa de apoio dos partidos às proposições de interesse do Executivo? Como a indisciplina e as ausências afetaram os resultados das votações de interesse do governo?”.

Para este trabalho, bastou analisar a maneira como o professor Nicolau mediu a taxa de apoio dos partidos às proposições de interesse do Executivo. Para realizar essa análise, Nicolau partiu do pressuposto de medir o nível de governismo dos partidos, e não dos parlamentares individualmente. Essa escolha metodológica se justifica ao analisarmos o número de partidos que compunham o parlamento à época. Durante o primeiro governo FHC, somente 10 partidos tinham representação no Congresso Nacional, ao passo que hoje existem 23 partidos com representantes eleitos na Câmara dos Deputados e 16 legendas representadas no Senado Federal. Para constituir o que chamou de Índice de Apoio Governamental dos partidos, Nicolau (2000) utilizou uma metodologia simples:

(...) o total de parlamentares de um partido que acompanharam com seus votos a indicação do líder do governo é dividido pelo total de deputados que compõem a bancada. Por exemplo, em uma bancada de 120 deputados, em que 72 votaram como o indicado pelo líder governamental, o índice de apoio ao governo seria de 60% (72/120). É importante ressaltar que, para o cálculo do índice, optei por considerar toda a bancada e não apenas os deputados que compareceram à votação. A razão é muito simples: como os resultados das votações dependem de quóruns específicos, quando os interesses do governo estão em jogo, mobilizar os deputados para comparecer às sessões é uma tarefa fundamental. Trabalhar somente com os deputados presentes às sessões seria, portanto, desconsiderar este fator.

A metodologia de Nicolau é bastante parecida com a construída pelo jornal Estado de S. Paulo. Ambas se utilizam da orientação do líder do governo como base para definir se um projeto é apoiado ou não pelo governo federal. Essa pode parecer uma inferência lógica, dado que o líder do governo é indicado pelo presidente da República e tem como função representar os interesses do Executivo dentro do Congresso. Ater-se ao posicionamento do líder, entretanto, pode gerar alguns vieses na análise.

O primeiro deles é a dificuldade de medir a homogeneidade do posicionamento do governo federal. Muitas vezes são observadas disputas internas entre entes governamentais com distintos interesses. É comum, por exemplo, observar situações em que os representantes do Ministério da Economia agem de modo a tentar dirimir políticas públicas que representem um aumento nos gastos públicos, ao passo que representantes de outros ministérios como o Desenvolvimento Regional e a Infraestrutura costumam mostrar uma tendência de se posicionar favoravelmente a políticas que representem esse aumento de gastos públicos. Essas disputas foram especialmente observadas durante o governo Jair Bolsonaro, período que foi estudado neste trabalho. Isso gera uma dificuldade de mensurar o quanto, de fato, o posicionamento do líder do governo representa os interesses do governo, uma vez que essas disputas internas representam muitas vezes uma falta de alinhamento entre os atores governamentais.

Para tentar resolver este problema, o Índice de Governismo Parlamentar foi construído a partir do posicionamento dos parlamentares em projetos que são considerados prioritários para o governo. Para definir estes projetos, foram utilizadas as publicações das Mensagens Presidenciais ao Congresso, enviadas pelo Presidente da República anualmente ao Congresso Nacional. Na publicação, há a compilação de diversos projetos considerados prioritários ao governo. Essas proposições advêm das mais variadas áreas. A constituição dessa Mensagem se dá a partir da prioridade de todos os ministros do governo, além do Presidente da República. Nesse sentido, são compilados projetos que representam as prioridades de todas as áreas do governo, mesmo que algumas das matérias sejam incongruentes com o que outros setores governamentais pensam. Ao analisar o posicionamento dos parlamentares nesses projetos, é possível medir o governismo de uma maneira mais

ampla, retirando a premissa do posicionamento do líder do governo como uma variável para essa medição.

Além da questão supracitada, o índice produzido pelo professor Nicolau mediu o governismo dos partidos durante o primeiro governo FHC. Para este trabalho, foi feita a medição do governismo individual dos parlamentares mais influentes do Congresso Nacional. Essa escolha se deu motivada na hipótese de que os parlamentares têm diferentes níveis de influência dentro de seu trabalho, gerando um desequilíbrio entre aqueles mais articulados e os parlamentares do chamado “baixo clero”. Partindo deste pressuposto, faz mais sentido analisar o governismo dos parlamentares mais influentes, já que estes, muitas vezes, influenciarão os parlamentares do “baixo clero” em seus posicionamentos.

Para definir quais são os parlamentares mais influentes do Congresso, este trabalho usou como base a publicação “Os Cabeças do Congresso”, produzida pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP. A publicação é atualizada anualmente e a lista utilizada por este trabalho foi a de 2021. O próprio órgão define da seguinte maneira sua publicação:

"Os “Cabeças” do Congresso são, na definição do DIAP, aqueles parlamentares que conseguem se diferenciar dos demais pelo exercício de todas ou algumas das qualidades e habilidades descritas na publicação." (“Conheça, na visão do DIAP, os “Cabeças” do Congresso 2022”) (“Conheça, na visão do DIAP, os “Cabeças” do Congresso 2022”) Entre os atributos que caracterizam um protagonista do processo legislativo, se destaca a capacidade de conduzir debates, negociações, votações, articulações e formulações, seja pelo saber, senso de oportunidade, eficiência na leitura da realidade, que é dinâmica, e, principalmente, facilidade para conceber ideias, constituir posições, elaborar propostas e projetá-las para o centro do debate, liderando essa repercussão e tomada de decisão.

Para além do posicionamento em projetos de lei, a atividade parlamentar possui diversas facetas. Uma das variáveis que podem ser reconhecidas como importantes na atividade parlamentar é a indicação de emendas ao orçamento. Anualmente, os parlamentares podem realizar indicações, respeitando alguns pressupostos, de valores para serem alocados em projetos a seu critério. Essa atividade gera vantagens para o parlamentar que indica os valores, já que ele poderá explorar politicamente esses investimentos.

Apesar de parte das indicações parlamentares serem impositivas, ou seja, de pagamento obrigatório, ainda existe margem para certa discricionariedade por parte do Poder Executivo Federal, que continua tendo a possibilidade de contingenciar ou liberar valores com a velocidade adequada para o ganho ou a perda de capital político de parlamentares, de acordo com seu posicionamento e seu alinhamento aos interesses do governo. É o que mostram Sakurai, Bonacim e Graton (2020):

(...) O orçamento impositivo não eliminou a discricionariedade do Executivo; apenas limitou sua margem de atuação no estágio de empenho. Desse modo, respeitando-se as normas para o contingenciamento na fase de liquidação, o governo poderia direcionar os recursos a determinados congressistas com base no apoio destes em votações que envolvam interesses do Poder Executivo.

Nesse sentido, uma das variáveis que fazem parte deste índice é a análise do valor em emendas parlamentares individuais que foram efetivamente pagas, nos anos aqui delimitados (2019, 2020, 2021). Essa variável surge da conclusão de que o Poder Executivo Federal libera mais e mais rápido os valores indicados por aqueles parlamentares que atuam alinhados aos seus interesses. Isso não quer dizer que todos os parlamentares que indicam emendas ao orçamento são, necessariamente, governistas, já que todos os parlamentares têm direito à indicação de emendas ao orçamento. Entretanto, é notório que aqueles parlamentares alinhados ao governo têm mais acesso a esse tipo de recurso, além desse acesso ser notadamente mais rápido em comparação àqueles que são opositores.

Além das votações e da indicação de emendas parlamentares, uma outra faceta da atividade parlamentar chama a atenção, especialmente durante o governo Bolsonaro. Ela pode ser lida através do conceito de Personalismo, que Waizbort (2011) analisou na obra de Sérgio Buarque de Holanda:

Entre nós, já o dissemos, o personalismo é uma noção positiva - talvez a única verdadeiramente positiva que conhecemos. Ao seu lado todos os lemas da democracia liberal são conceitos puramente decorativos, sem raízes profundas na realidade. Isso explica bem como nos países latino-americanos, onde o personalismo - ou mesmo a oligarquia, que é o prolongamento do personalismo no espaço e no tempo - conseguiu abolir as resistências da demagogia liberal, acordando os instintos e os sentimentos mais vivos do povo, tenha assegurado, com isso, uma estabilidade política que de outro modo não teria sido possível. A formação de elites de governantes em torno de personalidades prestigiosas tem sido, ao menos por enquanto, o princípio político mais fecundo em nossa América.

Nesse sentido, é possível inferir que o personalismo tem grande valor para os agentes políticos. Ao se aproximarem de figuras de poder que são carismáticas, os parlamentares têm muito capital político a ganhar. Isso se intensificou no governo de Jair Bolsonaro, figura notoriamente conhecida pelo posicionamento rigoroso em relação aos seus opositoristas. Além disso, parte relevante da força do movimento que o elegeu parece estar calcada diretamente à sua imagem. Nesse sentido, aqueles parlamentares que se encontraram com Bolsonaro em agendas oficiais podem ser considerados alinhados ao seu governo.

3. Metodologia

A criação de um índice que consiga medir efetivamente qualquer aspecto da atividade parlamentar é algo extremamente complexo. Isto porque a atividade parlamentar é multifacetada, calcada nos aspectos etéreos que caracterizam qualquer relação humana, exprimindo uma dificuldade de quantificar qualquer um desses atos. Nesse sentido, o que esse índice propõe é a quantificação de três fatores objetivos que compõem um universo complexo da atividade parlamentar. Esses três fatores, combinados, poderão auxiliar àqueles que buscam entender quais são os parlamentares que se comportaram como base de apoio do Governo Federal no Congresso Nacional, nos anos de 2019 a 2021.

Para tanto, esse trabalho foi constituído a partir de uma pesquisa empírica, com coleta de dados direta. Estes dados são primários, coletados das seguintes fontes: Portal do Senado Federal e Portal da Câmara dos Deputados, para os dados acerca dos votos dos parlamentares e das emendas indicadas. Portal da Presidência da República, para lista dos projetos prioritários do Governo e Agenda Presidencial. Além disso, os dados coletados tiveram tratamento estatístico realizado pelo autor.

Para a formulação deste trabalho, foi preciso delimitar os parlamentares analisados. Nesse sentido, foram escolhidos os “Cabeças do Congresso”, 100 parlamentares definidos pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, como os líderes do Congresso Nacional. A escolha da publicação vai além da análise de capacidade de articulação dos parlamentares, abordando aspectos como

a mobilização social para temas debatidos no Congresso, dentre outras variáveis. Para este trabalho foi utilizada a publicação dos Cabeças do Congresso de 2021. Além disso, foram excluídos da análise os seguintes parlamentares que foram considerados ‘Cabeças’ do Congresso em 2021: Arthur Lira (PP/AL), Rodrigo Maia (PSDB/RJ), Rodrigo Pacheco (PSD/MG) e Davi Alcolumbre (UNIÃO/AP). Estes parlamentares não fazem parte do estudo, pois ocuparam a presidência da Câmara e do Senado, respectivamente, durante parte do período analisado neste trabalho. Sendo presidentes das casas, estes parlamentares não votaram nos projetos analisados em plenário e estiveram em diversas reuniões institucionais com o presidente da República. Além disso, foi retirado da análise o senador Ciro Nogueira (PP/AL), presente na publicação dos Cabeças do Congresso, mas que se licenciou de seu mandato no Senado para ocupar o cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil durante boa parte do período analisado neste trabalho. Por estes motivos, analisar o comportamento destes parlamentares através das variáveis propostas neste índice iria modificar substancialmente o resultado. Outra sinalização importante é que os partidos considerados para este trabalho foram aqueles que os parlamentares pertenciam no momento da publicação da edição do “Cabeças do Congresso” aqui utilizada como fonte.

Definidos os parlamentares analisados, é preciso delimitar o período temporal em que se dará a pesquisa. A intenção do trabalho é medir o governismo das lideranças parlamentares durante o governo do presidente Jair Bolsonaro. Nesse sentido, faz-se lógica a escolha do período de 2019 a 2021, já que há uma facilidade de acesso aos dados. Se o ano de 2022 fosse incluído na pesquisa, algumas dificuldades surgiriam, como o acesso aos dados de indicações de emendas parlamentares no ano. Por isso, o período de 2019 a 2021 foi escolhido.

Depois de estabelecidos os parlamentares analisados e de feita a delimitação temporal do trabalho, é preciso entender quais as variáveis que compõem o índice. Antes de destrinchar cada uma das três variáveis, é preciso novamente alertar sobre a dificuldade de se mensurar uma atividade tão humana como é o ofício de um parlamentar. A maioria dos índices que se propõem a identificar o governismo assumem essas dificuldades ao se limitarem ao posicionamento dos parlamentares em projetos deliberados em plenário, um aspecto quantificável. A intenção deste

trabalho é ir além dessa variável, estabelecendo alguns outros pressupostos que também podem ser medidos para entender a atividade parlamentar.

Este trabalho parte do pressuposto de que nem sempre todas as votações em plenário expressam necessariamente a prioridade do governo. A Mensagem ao Congresso Nacional abrange todas as áreas do Governo, que são ouvidas durante a sua construção. Por isso, utilizar desta lista é uma maneira de tentar dirimir o problema de representatividade de todas as áreas do governo na aferição do governismo parlamentar. Nesse sentido, a primeira variável é, então, o posicionamento dos parlamentares nestes projetos encaminhados ao Congresso na Mensagem Presidencial. Foram considerados todos os projetos sinalizados como prioritários nos anos de 2019, 2020 e 2021. Por outro lado, foram descartados da análise aqueles projetos que não foram deliberados em plenário nas duas casas, bem como aqueles que não foram votados em processo de votação nominal, onde cada um dos parlamentares vota individualmente em cada projeto. Para a construção do índice, a primeira referência foi o parlamentar que votou menos vezes com o governo. A segunda foi o inverso, o parlamentar que votou mais vezes com o governo. Foi estabelecida, então, uma nota para cada parlamentar, a partir destes referenciais. Esta nota foi colocada em uma escala de 0 a 10.

A segunda variável é o valor em emendas ao orçamento que cada um dos parlamentares analisados neste estudo indicou durante o período estudado. Para tanto, foram utilizadas planilhas, disponíveis no portal do Congresso Nacional, que demonstram quanto cada parlamentar indicou em emendas nos anos de 2020 e 2021. O ano de 2019 não foi analisado pois a construção do orçamento para este ano se deu em 2018, quando alguns dos parlamentares que compõem este estudo não estavam em exercício do mandato Legislativo. Para o desenvolvimento da variável, foram consideradas somente as emendas que foram efetivamente pagas durante estes anos. A construção dos valores deu de maneira parecida a primeira variável. Os pontos de referência são os parlamentares que mais e que menos indicaram emendas que foram pagas nos anos dos estudos. Foi estabelecida, então, uma nota para cada parlamentar, baseada nestes referenciais. Esta nota também foi colocada em uma escala de 10.

Já a terceira, e última, variável do índice é a quantidade de reuniões formais, divulgadas publicamente na agenda presidencial, disponível no site do Palácio do Planalto, que cada um dos parlamentares teve com o presidente da República de 2019 a 2021. Essa variável surge em um contexto muito específico, quando o presidente da República imprime um certo personalismo no exercício do cargo, utilizando de sua imagem pessoal para constituir apoio político para parlamentares aliados. Novamente, os pontos de referência da escala são os parlamentares que estão nos extremos, ou seja, aqueles que mais e que menos tiveram reuniões com o presidente. Nesse sentido, foi estabelecida uma nota para cada um, que também foi colocada em uma escala de 10.

Após estabelecer os valores de cada variável, foi realizado o cálculo da média aritmética simples para encontrar o valor final, que demonstrará o índice de governismo de cada um dos parlamentares analisados no trabalho. A fórmula do índice seria, então:

$$\text{Índice de Governismo Parlamentar} = \frac{V1+V2+V3}{3}$$

Onde V1 é a quantidade de votos favoráveis aos projetos prioritários do governo, V2 é o valor em emendas parlamentares pagas durante o período delimitado e V3 é a quantidade de reuniões formais que estes parlamentares tiveram com o presidente da República.

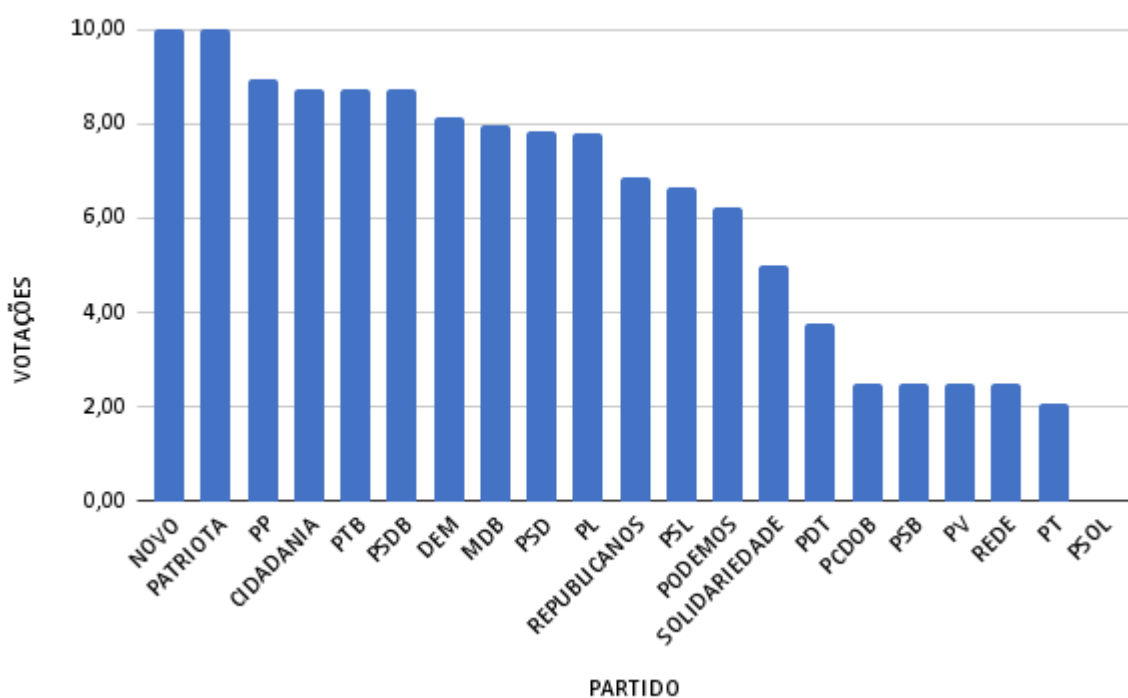
4. Análise dos resultados

A produção deste índice a partir de três variáveis distintas permitiu analisar a atividade parlamentar e a adesão ao governo de maneiras distintas. Nesse sentido, as três variáveis que construíram este índice trouxeram resultados diferentes, mostrando que a atividade parlamentar é multifacetada e plural. Para além disso, os resultados obtidos puderam gerar alguns questionamentos sobre a adesão ao governo por cada parlamentar. Por isso, os resultados serão expostos primeiro de maneira separada, com os números de cada variável, para que seja possível uma análise completa e comparativa entre as variáveis.

4.1 Primeira variável – Votações em projetos prioritários do governo

A primeira variável medida foi a de votações em projetos prioritários do governo. Nesta variável, o primeiro desafio foi coletar e sistematizar as informações acerca destes projetos. No total, o governo de Jair Bolsonaro definiu como prioritários nas mensagens encaminhadas ao Congresso Nacional 67 projetos em 2019, 2020 e 2021. Destes, 32 foram aprovados nas duas casas do Poder Legislativo até 2022, mas somente oito foram aprovados com votações nominais (quando o parlamentar se posiciona individualmente, para além de somente as indicações dos líderes partidários) nas duas casas. Apesar do baixo número, as matérias analisadas foram de alta relevância para o governo Jair Bolsonaro, justificando, assim, suas escolhas para a composição deste índice. Um exemplo de matéria cuja votação influencia neste índice é a reforma da previdência, principal reforma feita pelo governo durante todo o mandato e que foi fruto de grande resistência pela oposição. Outro projeto que mobilizou a base do governo e a oposição e que compõe esse índice é o Projeto de Lei Complementar que possibilitou que fosse realizada a autonomia do Banco Central. Os resultados desta variável ficaram dentro do esperado, com representantes de partidos aliados ao bolsonarismo tendo um alto índice de votação com o governo.

VOTAÇÕES PRIORITÁRIAS DO GOVERNO versus PARTIDO



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Dentre os 94 parlamentares analisados, 18 votaram com o governo Bolsonaro em todos os projetos que compuseram essa variável. Esses parlamentares eram dos seguintes partidos: Cidadania, DEM, MDB, Novo, Patriota, PL, PP, PSD e PSDB.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Por outro lado, quatro parlamentares analisados se posicionaram contrariamente a todos os projetos. Todos os quatro são do PSOL. São eles: Talíria Petrone (PSOL/RJ), Fernanda Melchionna (PSOL/RS), Ivan Valente (PSOL/SP) e Luiza Erundina (PSOL/SP). Dentre aqueles partidos que compuseram a oposição a Jair Bolsonaro (PT, PSOL, PSB, PC do B, REDE, PV e PDT) o PSOL foi, com folgas, o que menos votou com o governo. Em seguida, vem o PT, que teve uma média de 20,6% de votos favoráveis nas propostas prioritárias do governo Bolsonaro. PSB, Rede, PC do B e PV vem na sequência, tendo votado a favor de 25% dos projetos prioritários. O partido de oposição que mais votou com Bolsonaro foi o PDT, com 37,5% de votos sim.

A maior parte dos parlamentares dos partidos que não eram de oposição se posicionaram favoravelmente aos projetos sinalizados como prioritários pelo governo Bolsonaro. Dois partidos, o NOVO e o PATRIOTA, tiveram seus representantes neste índice votando favorável a todos os projetos analisados. É importante salientar, entretanto, que as duas legendas contam com apenas um representante na lista analisada por este índice. No NOVO, o representante é Vinícius Poit (NOVO/SP), já no PATRIOTA o representante é o senador Flávio Bolsonaro (PATRIOTA/RJ), filho do ex-presidente Jair Bolsonaro, e que votou favorável a todos os projetos prioritários do governo.

Para além destas legendas, é importante destacar a fidelidade ao governo do PP, cujos representantes votaram em 89,3% das vezes com o governo de Bolsonaro. Isto sinaliza que o partido, de fato, entregava os votos que foram negociados pelo governo. A legenda foi a principal força de sustentação de Bolsonaro durante seu mandato. Isso é exemplificado por Ciro Nogueira, presidente do PP, que deixou seu mandato de Senador para ocupar a chefia da Casa Civil de Bolsonaro.

As demais legendas também tiveram um nível de votação com o governo alto, acima de 75% de média, sinalizando que, ao menos nas votações prioritárias, o governo de Jair Bolsonaro conseguiu construir uma coalizão no Congresso Nacional. Além de Poit e Bolsonaro, os demais parlamentares que votaram favoravelmente a todos os projetos analisados foram: Rubens Bueno (CID/PR), Alex Manente (CID/SP), Arnaldo Jardim (CID/SP), Alessandro Vieira (CID/SE), Arthur Maia (DEM/BA), Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), Baleia Rossi (MDB/SP), Lincoln Portela (PL/MG), Cacá Leão (PP/BA), Ricardo Barros (PP/PR), Margarete Coelho (PP/PI), Laércio Oliveira (PP/SE), Antônio Brito (PSD/BA), Roberto Rocha (PSDB/MA), Paulo Abi-Ackel (PSDB/MG) e Rodrigo de Castro (PSDB/MG).

4.2 Segunda variável – Emendas ao orçamento individuais pagas

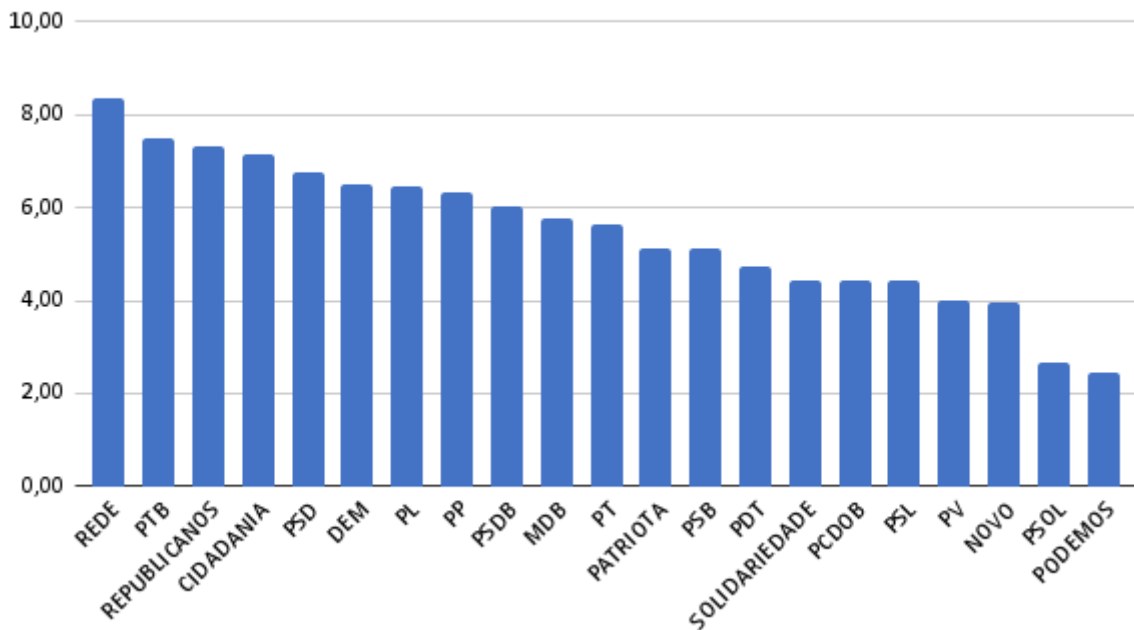
A coleta de dados da segunda variável que compõe este índice, o valor efetivamente pago que foi indicado pelos parlamentares aqui analisados em emendas ao orçamento, nos anos de 2020 e 2021, se deu a partir de uma pesquisa no Portal da Transparência. A partir dos dados coletados foi possível observar quais parlamentares tem suas emendas individuais pagas mais rapidamente. É importante salientar que as emendas individuais são impositivas, ou seja, precisam ser obrigatoriamente incluídas no orçamento e pagas pelo Poder Executivo, exceto em caso de impedimento de ordem técnica, em situações específicas. Entretanto, a partir da pesquisa pode ser observado que muitas vezes o pagamento desses valores é feito de maneira mais ou menos célere, dependendo do parlamentar que faz a indicação.

Antes de entrar nas possíveis análises sobre as razões desta discricionariedade, é preciso apresentar os resultados. Dentre os parlamentares analisados, o deputado federal Hugo Motta (REPUBLICANOS/PB) foi o que teve o maior valor de emendas individuais pagas no período analisado. Depois dele, aparecem os seguintes parlamentares, todos com larga experiência em cargos eletivos: Otto Alencar (PSD/BA), Ricardo Barros (PP/PR), Margarete Coelho (PP/PI), Eduardo Braga (MDB/AM) e Cid Gomes (PDT/CE), que é irmão de Ciro Gomes, ex-candidato à presidência da República.

Já dentre os parlamentares que tiveram menor valor pago em emendas ao orçamento, destacam-se os políticos de partidos de oposição. A parlamentar que teve menor valor pago foi a deputada federal Talíria Petrone (PSOL/RJ). Em seguida, aparecem Ivan Valente (PSOL/SP), Erika Kokay (PT/DF), Álvaro Dias (PODE/PR), Orlando Silva (PC do B/SP) e Fernanda Melchionna (PSOL/RS).

Quando analisados os partidos, surgem algumas hipóteses interessantes. O partido com maior média é a REDE, notória legenda de oposição ao governo Jair Bolsonaro. Isso se dá porque o partido tem somente um representante no índice, o senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP). Ele obteve uma nota alta na análise do pagamento de emendas individuais e colocou a Rede no primeiro lugar do gráfico.

EMENDAS INDIVIDUAIS PAGAS versus PARTIDOS



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Depois da Rede, destacam-se partidos como o PTB, o Republicanos, o CIDADANIA e o DEM. O PT, maior partido da oposição de Bolsonaro, aparece no meio do gráfico, indicando que a proximidade com o governo não é o único requisito para ter emendas individuais ao orçamento efetivamente pagas.

É preciso salientar que em 2019 foram criadas as chamadas emendas de relator (RP-9), mecanismo que garante ao relator do orçamento a indicação de emendas não impositivas ao orçamento. A distribuição é feita a partir de acordos políticos, com vias à construção de maiorias no parlamento e não são rastreáveis. Esse mecanismo foi largamente utilizado nos últimos anos, diminuindo a importância das emendas individuais para a construção de coalizões, o que influencia para que partidos como o PT e o PSB, que não compuseram a base do governo Bolsonaro, pudessem estar no meio do gráfico.

Além das emendas de relator, outro fator pode explicar a disposição curiosa, tendo em vista os resultados da primeira variável deste índice, dos partidos neste gráfico. Os parlamentares que mais indicaram valores efetivamente pagos são todos políticos experientes, com extensos currículos e passagens por diversos cargos públicos. Essa experiência pode contar no trâmite burocrático para o pagamento efetivo de uma emenda, já que muitas vezes estes processos são praticamente mecanizados, com uma celeridade relativa.

Para além da experiência do próprio mandatário, outra hipótese é a produtividade e a celeridade da equipe de gabinete do parlamentar. Muitas vezes, são os assessores dos políticos que realizam os trâmites burocráticos para o pagamento de emendas através de ministérios. Equipes maiores, com servidores e técnicos com experiência e bom relacionamento com os funcionários dos ministérios possivelmente é um fator de influência para que os parlamentares tenham maiores valores pagos.

4.3 Terceira variável – Reuniões com o Presidente da República

A terceira variável deste índice procura mensurar o número de vezes em que cada parlamentar analisado se reuniu com o Presidente da República à época dos fatos estudados. Esta variável surge a partir de uma visão analítica sobre o que foi o governo Jair Bolsonaro e seu caráter personalista. O ex-presidente priorizou, conforme será aqui exposto, reuniões com parlamentares totalmente alinhados ideologicamente, praticamente ignorando os parlamentares pertencentes a outros espectros políticos. É natural que um Presidente da República priorize encontros com

aliados, mas não parece ser igualmente natural que não haja praticamente nenhum encontro com parlamentares de oposição.

A definição desta variável presume, então, que o número de reuniões que um parlamentar fez com o ex-presidente Jair Bolsonaro é um indicativo de adesão ao governo. Isso se confirma ao analisar os dados: dos 94 parlamentares aqui estudados, 59 não tiveram nenhuma reunião com o ex-presidente Jair Bolsonaro durante o período estudado (2019, 2020 e 2021). É importante salientar novamente que os parlamentares são os listados pelo DIAP como os “Cabeças do Congresso”, ou seja, políticos que exercem papel de liderança dentro do Congresso Nacional, com atuação de destaque. São os chamados “alto clero”. Era de se esperar, em uma inferência lógica, que o Presidente da República priorizasse receber em seu gabinete parlamentares com papel de maior influência dentro do Congresso Nacional, com vistas a conseguir melhor relação com o Parlamento e consequente ganho político. O alto número de lideranças que não foram recebidas por Bolsonaro, entretanto, coloca em dúvida essa inferência.

Dentre os 59 parlamentares que não foram recebidos, destacam-se os de partidos de oposição. Entretanto, 16 parlamentares de partidos como o MDB, o PP e o DEM também não foram recebidos pelo ex-presidente. Na oposição, (PT, PSB, PC do B, PSOL, PDT, PV e REDE), somente um senador, dentre os 40 parlamentares analisados, se reuniu com Bolsonaro no período de 2019 a 2021, o senador Paulo Rocha (PT/PA), que se reuniu com Jair Bolsonaro no Palácio do Planalto em 10/04/2019, conforme mostra Agenda Presidencial divulgada no site do Planalto. Esses dados demonstram que Bolsonaro priorizou, de fato, receber em seu gabinete parlamentares alinhados ideologicamente com ele.

Por outro lado, o parlamentar que mais se reuniu com Jair Bolsonaro no período foi, com sobras, o deputado federal Major Vitor Hugo (PSL/GO). Ele atuou como Líder do Governo na Câmara dos Deputados durante 2019 e parte de 2020 e se reuniu com Bolsonaro em 107 ocasiões no período analisado. Seu papel de líder do governo certamente influenciou para que o número de reuniões fosse grande, mas esta não aparenta ser a única razão para este fenômeno. Isto porque o deputado federal Ricardo Barros (PP/PR), que assumiu o posto de líder do governo na Câmara em

substituição a Major Vitor Hugo em agosto de 2020, teve apenas 21 reuniões registradas com Bolsonaro no período. Isso é um número 5x menor do que Major Vitor Hugo teve de reuniões com Bolsonaro, exercendo praticamente o mesmo tempo a liderança do governo na Câmara.

O número de reuniões de Major Vitor Hugo é ainda mais surpreendente quando analisado ao lado do segundo colocado, o senador Flávio Bolsonaro (PATRIOTA/RJ), que se reuniu oficialmente 36 vezes com o pai durante o período analisado. Somente oito parlamentares se reuniram com Bolsonaro em 10 ou mais oportunidades no período, todos aliados próximos ao ex-presidente. O líder do governo no Senado, senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), encontrou o ex-chefe do Executivo em 33 ocasiões, enquanto o senador Eduardo Gomes (MDB/TO) teve 24 reuniões com Bolsonaro. Eduardo Bolsonaro (PSL/SP), deputado federal e filho de Bolsonaro, encontrou o pai de maneira oficial em 18 oportunidades.

Estes números mostram que, durante seu mandato, Bolsonaro não teve o hábito de receber parlamentares em seu gabinete com grande frequência. Provavelmente, isso fez com que os assuntos de relações institucionais do Congresso Nacional fossem terceirizados para outros setores do Poder Executivo Federal.

4.4 Resultados do Índice

A análise agregada dos dados obtidos para a construção do Índice de Governismo Parlamentar permitiu observar quais são os parlamentares que atuaram de forma mais próxima ao governo de Jair Bolsonaro nos anos de 2019 a 2021, levando em consideração o número de votos favoráveis a projetos prioritários do governo aprovados em votações nominais, o valor efetivamente pago em emendas indicadas por cada parlamentar e o número de reuniões que cada um teve com o ex-presidente Jair Bolsonaro no período.

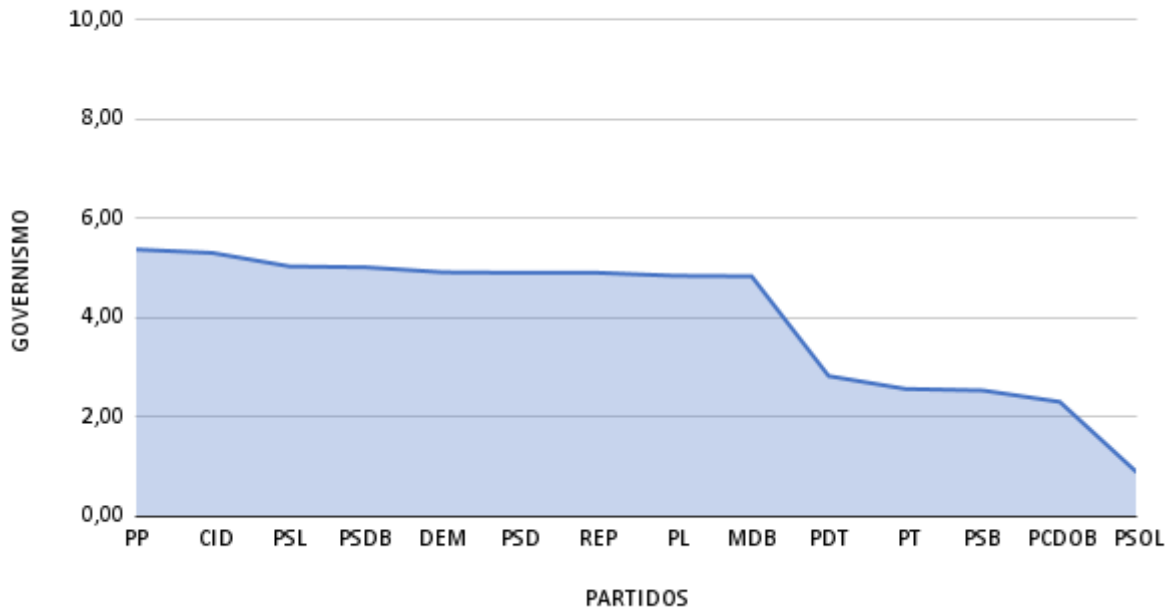
Os números mostram que o deputado federal Ricardo Barros (PP/PR) foi o mais governista no período analisado. O parlamentar assumiu a Liderança do Governo na Câmara dos Deputados em agosto de 2020 e atuou como o principal articulador das pautas e dos interesses do governo Bolsonaro na Câmara. Ele obteve nota 7,23 no

índice, ficando 0,46 décimos a frente do segundo colocado, o deputado federal Major Vitor Hugo (PSL/GO), que teve nota 6,77 e foi Líder do Governo na Câmara desde o começo do mandato até transmitir o cargo para Ricardo Barros. Barros teve nota 9,72 em pagamentos de emendas, 1,96 em reuniões e 10 em votações. Depois de Ricardo Barros e Major Vitor Hugo, aparecem os deputados Margarete Coelho (PP/PI), com 6,53 e Paulo Abi-Ackel (PSDB/MG), com nota 6,44. O primeiro senador na lista é o amazonense Eduardo Braga (MDB/AM), que teve nota 6,33. Em sexto lugar, aparece o senador Flávio Bolsonaro (PATRIOTA/RJ), filho do ex-presidente Jair Bolsonaro, que obteve nota 6,17. O deputado federal Eduardo Bolsonaro, o outro filho de Jair Bolsonaro que tem mandato federal, aparece apenas em 34º lugar no Índice, com uma nota 4,64.

No outro extremo da tabela, há uma predominância de parlamentares de partidos de oposição. A deputada federal Talíria Petrone (PSOL/RJ) que teve maior atuação em oposição ao governo Jair Bolsonaro dentre os parlamentares listados. A deputada carioca teve nota 0,59 no índice. Depois dela, aparecem outros dois parlamentares do PSOL: os deputados Ivan Valente (PSOL/SP), com 0,63, e Fernanda Melchionna (PSOL/RS), com 0,91. Depois dos dois, aparece a primeira parlamentar de fora do PSOL, a deputada federal Erika Kokay (PT/DF), com 1,12. Ela é seguida pela parlamentar mais idosa da 56ª legislatura da Câmara dos Deputados, Luiza Erundina (PSOL/SP), que teve nota 1,45 no índice.

Quando os dados são analisados de forma agregada, é possível observar alguns fatores interessantes. A análise dos dados agregados por partidos, por exemplo, mostra uma tendência de unidade dentre os partidos que não estão na oposição, no que se refere aos dados analisados para este índice.

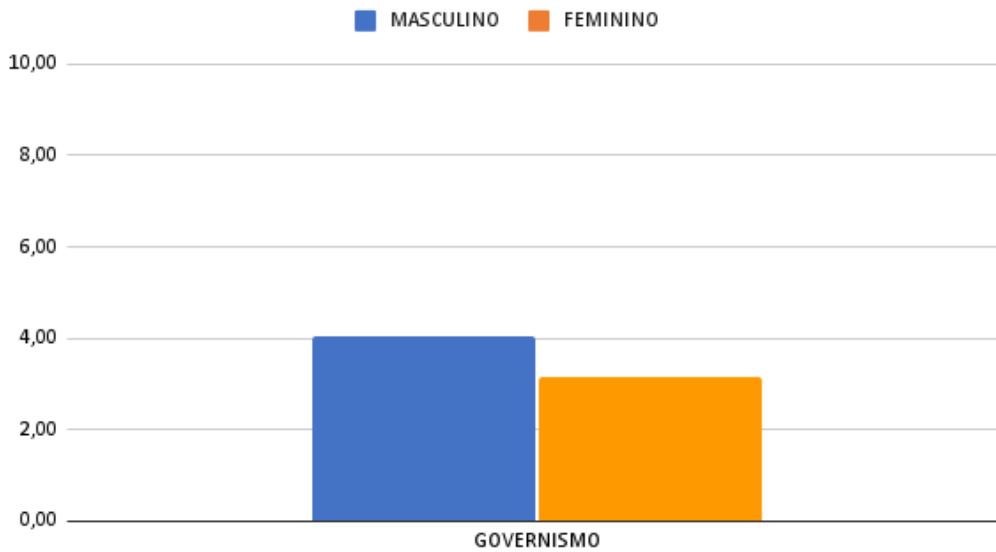
GOVERNISMO versus PARTIDOS



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

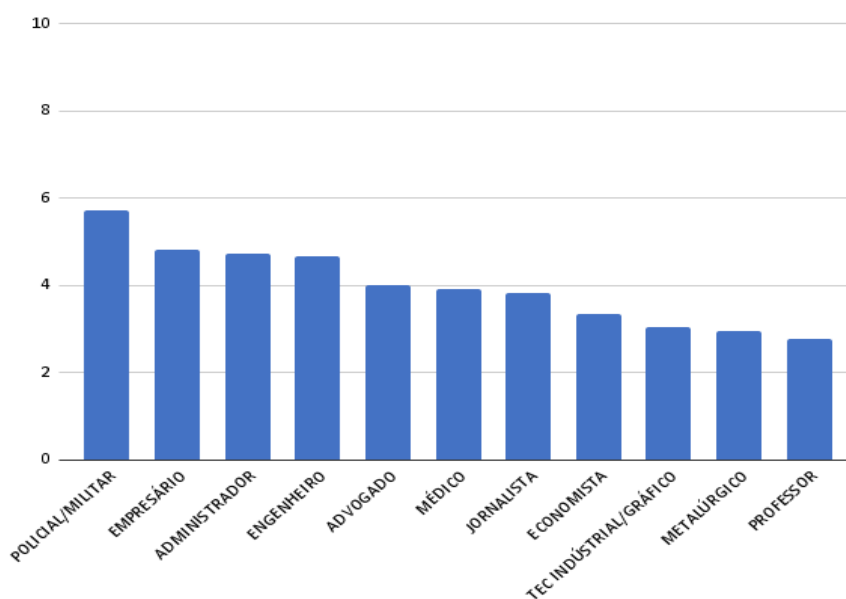
O gráfico mostra que o PP, seguido pelo CIDADANIA e o PSL foram os partidos mais governistas no período analisado. Na outra ponta, PSOL, PC DO B e PSB são os que atuaram de maneira menos governista. O gráfico mostra, também, que há uma grande unidade dentre praticamente todos os partidos que não aqueles de oposição declarada a Bolsonaro. São pequenas as distâncias que separam o PP, partido mais governista, do MDB, por exemplo. Essa unidade também é observada de maneira peculiar na oposição, já que praticamente todos os partidos, menos o PSOL, tem uma nota parecida. É importante salientar que este gráfico computou somente aquelas legendas com mais de um representante no índice.

Outra possibilidade de analisar os dados de governismo parlamentar é através do recorte de gênero.

GÊNERO versus GOVERNISMO

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Os números mostram que, em média, homens são mais governistas do que as mulheres, pelo menos através da análise destes dados. Este dado parece claro quando observamos as listas dos cinco mais e dos cinco menos governistas: na lista dos maiores, há apenas uma mulher, enquanto na lista da oposição são quatro representantes femininas.

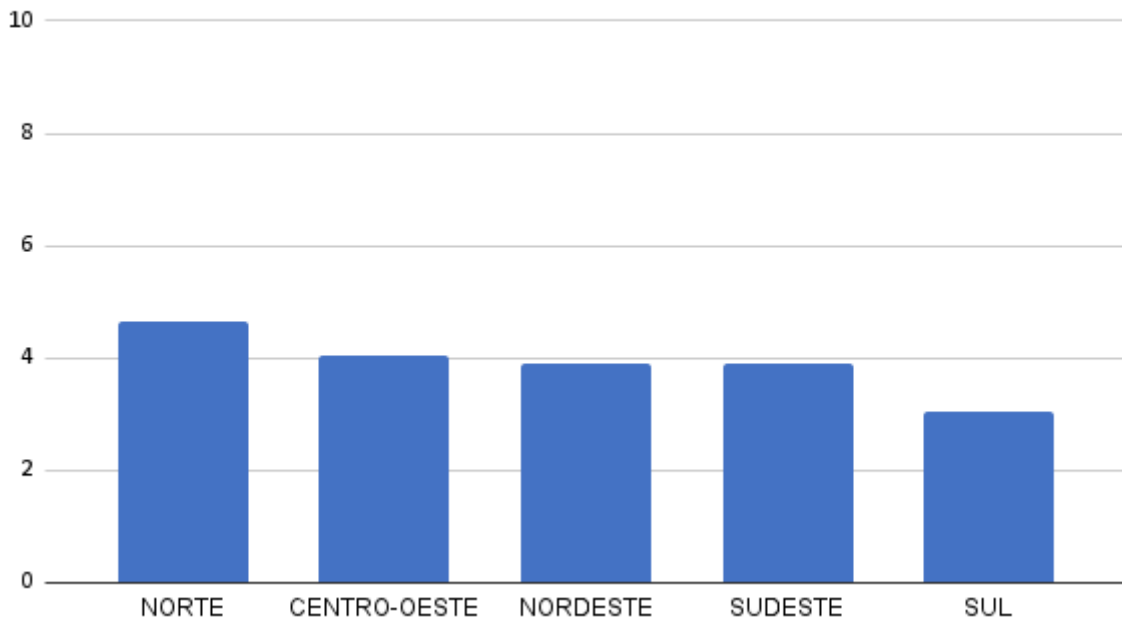
PROFISSÃO versus GOVERNISMO

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Outra análise possível, através dos dados obtidos no site da Câmara dos Deputados, é o de profissão versus governismo. É sabido que Jair Bolsonaro tem grande ascendência sobre militares e policiais, e isto se confirmou neste gráfico. Os profissionais mais próximos do governo Bolsonaro são os policiais e militares, que ficaram mais de um ponto à frente dos empresários, em segundo lugar. Do outro lado, os professores são os menos governistas, ao lado dos metalúrgicos.

Para além da análise de profissões, é possível observar também as tendências de governismo de cada região do Brasil a qual os parlamentares pertencem.

REGIÃO versus GOVERNISMO



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

A região Norte é a mais governista, seguida pela região Centro-Oeste e pelo Nordeste. O Nordeste estando a frente de Sudeste e Sul pode surpreender, já que a região é onde o ex-presidente Jair Bolsonaro teve proporcionalmente menos votos nas duas eleições presidenciais que disputou. O perfil dos parlamentares eleitos na região, entretanto, pode ajudar a entender esse número, uma vez que há um elevado número de políticos eleitos por partidos que não eram de oposição a Bolsonaro no Nordeste. Nomes importantes do governo Bolsonaro, como Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), que foi líder do governo no Senado, e o de Ciro Nogueira (PP/PI), que foi

Ministro-Chefe da Casa Civil de Bolsonaro demonstram este ponto. Por outro lado, chama a atenção a região Sul em último lugar. Não é possível inferir possíveis motivações para este fenômeno a partir dos dados coletados e analisados neste trabalho.

5. Conclusão

A principal motivação para a criação deste índice foi a constatação de que existem poucos estudos que se debruçam sobre o governismo parlamentar, principalmente no Brasil. Por se tratar de uma área ainda pouco estudada, é natural que haja conceitos e princípios pouco definidos, dada a complexidade sociopolítica que uma relação política tem. Propor a mensuração do governismo de um parlamentar através destas três variáveis foi, então, uma tentativa de contribuir para uma análise política sobre os fatores que compõem a decisão parlamentar de aderir ao governo. Nesse sentido, é preciso atestar que são muitas características que motivam o comportamento parlamentar, inclusive com questões ambientais que influenciam na maneira como cada político se porta e age politicamente. Por isso, este índice é surge mais uma tentativa de abrir um diálogo do que como um instrumento definitivo.

O objetivo deste trabalho foi identificar, através de um índice construído por três variáveis diferentes, o nível de adesão ao Governo Federal dos parlamentares mais influentes do Congresso Nacional. Este objetivo foi atingido ao serem mensuradas, combinadas e analisadas as três variáveis escolhidas para medir o governismo parlamentar.

Os objetivos específicos foram atingidos a partir da construção dos resultados de cada uma das variáveis. Estes dados foram coletados, tratados e analisados, com o foco de conseguir mensurar parte da atividade parlamentar sob a ótica da adesão ao governo. Entretanto, apesar de o objetivo do trabalho ter sido inicialmente atingido, é preciso observar que existem alguns fatores que podem alterar a percepção dos dados obtidos neste estudo.

A variável das votações prioritárias do governo poderia ser mais bem analisada se houvessem mais projetos compondo a análise. Durante os três anos analisados por este trabalho, somente oito projetos prioritários ao governo foram aprovados nas duas casas em votações nominais. Isso fez com que o número que constituiu a variável fosse baixo, gerando algumas possíveis distorções, já que, por exemplo, uma única ausência (que foi contabilizada como posicionamento contrário) de um parlamentar em uma determinada votação afeta significativamente a nota deste indivíduo na variável estudada.

Além disso, o fato de Jair Bolsonaro não ter recebido 59 dos 94 parlamentares estudados durante o período, além do baixo número de reuniões com os demais parlamentares, fez com que a terceira variável também pudesse ser mais bem avaliada. Se esse quadro não ocorresse, possivelmente seria mais fácil analisar o governismo das lideranças parlamentares a partir deste ponto.

Esses fatores são naturais na construção de um índice novo, já que não existe a possibilidade de um mecanismo desse conseguir medir de maneira perfeita o que foi proposto. Essa dificuldade aumenta quando é analisada sob a luz da atividade parlamentar, onde abundam relações complexas, construídas sob múltiplos fatores distintos, em ambientes que se alteram e influenciam nas ações, bem como tem diferentes agentes motivadores. Nesse sentido, os variados interesses que movem cada parlamentar tornam ainda mais difícil a tentativa de metrificar essa atividade, seja sob qualquer aspecto.

Os resultados do Índice deixam à mostra situações que podem ser analisadas e observadas à luz dos acontecimentos cotidianos na política nacional. A partir dos dados, foi possível observar que o deputado federal Ricardo Barros (PP/PR), foi o principal governista durante o período. Seu partido, o Partido Progressista, legenda do presidente da Câmara dos Deputados Arthur Lira (PP/AL), foi o com maior média de governismo neste Índice. Esses dados demonstram, então, que a articulação do governo foi principalmente constituída a partir de um partido que o ex-presidente Jair Bolsonaro, que iniciou seu mandato no PSL, ficou sem partido e depois migrou para o PL, não participava. O surgimento de reflexões como essa, e o Índice permite outras tantas inferências, que era o principal objetivo deste trabalho.

Este Índice é, então, uma modesta tentativa de contribuir para este campo de estudo das ciências sociais aplicadas, tentando oferecer uma alternativa de ferramenta de análise política, que, ainda que incompleta, vem através de uma abordagem baseada em variáveis quantificáveis para analisar a atividade parlamentar e a adesão ao Governo Federal de lideranças do Congresso Nacional.

As perspectivas do campo de estudo do comportamento parlamentar parecem promissoras, uma vez que, conforme anteriormente visto, a produção bibliográfica desta área ainda carece de crescimento. Assim sendo, é possível que continuem surgindo trabalhos que buscam fazer a metrificação de aspectos da atividade parlamentar, já que, em um mundo conectado e globalizado, tem sido cada vez mais demandada a entrega de análises baseadas em números objetivos. Compreendendo as inúmeras limitações das tentativas de metrificação de qualquer comportamento humano, principalmente o político, este trabalho tentou contribuir para esta área ainda em desenvolvimento.

Por fim, conclui-se que, por mais que haja limitações e melhorias possíveis em qualquer índice, é possível ao menos tentar mensurar o nível de adesão ao governo de um parlamentar através de variáveis definidas e quantificáveis. Isto foi observado neste trabalho, que conseguiu identificar como mais governista um parlamentar que ocupou a Liderança do Governo na Câmara e como maiores opositores parlamentares de um partido que fez ferrenha oposição ao governo Jair Bolsonaro, o PSOL. Por isso, o trabalho atingiu seu objetivo inicial, apesar das limitações anteriormente apresentadas.

6. Referências bibliográficas

ROCHA, Marta Mendes. Governismo local: relação Executivo-Legislativo em municípios do estado de Minas Gerais. *Opinião Pública - CESOP*, Campinas, v. 27, ed. 1, p. 189-229, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/9BgYND8kQ5DLG8XHPMWw8jD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2022.

BASÔMETRO: quanto apoio o governo tem na Câmara?. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://arte.estadao.com.br/politica/basometro/>. Acesso em: 18 set. 2022.

NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000.

GRATON, L. H. T.; BONACIM, C. A. G.; SAKURAI, S. N. Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 5, p. 1361–1381, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82215>. Acesso em: 18 set. 2022.

WAIZBORT, Leopoldo. O Mal Entendido da Democracia: Sergio Buarque de Hollanda, Raízes do Brasil, 1936. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 26, n. 76, p. 39-62, 2011.

Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes / Coordenação Antônio Augusto de Queiroz. -- 28. ed. -- Brasília : Diap, 2021. p. 120 (Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional ; n. 28)

7. Apêndices

Apêndice A – Resultado completo do Índice de Governismo Parlamentar

	CARGO	PARLAMENTAR	PARTIDO	UF	PROFISSÃO	ÍNDICE	VOTAÇÕES	EMENDAS	REUNIÕES
1	DEPUTADO	RICARDO BARROS	PP	PR	EMPRESÁRIO	7,23	10,00	9,72	1,96
2	DEPUTADO	VITOR HUGO	PSL	GO	MILITAR	6,77	7,50	2,81	10
3	DEPUTADO	MARGARETE COELHO	PP	PI	ADVOGADO	6,53	10,00	9,60	0
4	DEPUTADO	PAULO ABI-ACKEL	PSDB	MG	ADVOGADO	6,44	10,00	9,05	0,28
5	SENADOR	EDUARDO BRAGA	MDB	AM	EMPRESÁRIO	6,33	8,75	9,60	0,65
6	SENADOR	FLAVIO BOLSONARO	PATRIOTA	RJ	EMPRESÁRIO	6,17	10,00	5,14	3,36
7	DEPUTADO	LINCOLN PORTELA	PL	MG	RADIALISTA	6,10	10,00	8,20	0,09
8	SENADOR	FERNANDO BEZERRA COELHO	MDB	PE	ADMINISTRADOR	6,05	10,00	5,06	3,08
9	DEPUTADO	ALEX MANENTE	CIDADANIA	SP	ADVOGADO	5,95	10,00	7,86	0
10	DEPUTADO	RUBENS BUENO	CIDADANIA	PR	PROFESSOR	5,93	10,00	7,78	0
11	DEPUTADO	HUGO MOTTA	REPUBLICANOS	PB	MÉDICO	5,89	7,50	10,00	0,18
12	SENADOR	ALESSANDRO VIEIRA	CIDADANIA	SE	POLICIAL	5,77	10,00	7,04	0,28
13	SENADOR	KÁTIA ABREU	PP	TO	EMPRESÁRIO	5,64	8,75	8,08	0,09
14	SENADOR	EDUARDO GOMES	MDB	TO	EMPRESÁRIO	5,63	8,75	5,90	2,24
15	DEPUTADO	BALEIA ROSSI	MDB	SP	EMPRESÁRIO	5,57	10,00	6,34	0,37
16	SENADOR	ANTONIO ANASTASIA	PSD	MG	ADVOGADO	5,45	7,50	8,86	0
17	DEPUTADO	CACÁ LEÃO	PP	BA	ADMINISTRADOR	5,44	10,00	6,31	0
18	DEPUTADO	KIM KATAGUIRI	DEM	SP	ESCRITOR	5,43	7,50	8,80	0
19	SENADOR	NELSINHO TRAD	PSD	MS	MÉDICO	5,42	8,75	7,05	0,46
20	DEPUTADO	LUISA CANZIANI	PTB	PR	ADVOGADO	5,42	8,75	7,50	0
21	SENADOR	ROBERTO ROCHA	PSDB	MA	ADMINISTRADOR	5,42	10,00	5,23	1,02
22	DEPUTADO	AÉCIO NEVES	PSDB	MG	ECONOMISTA	5,38	7,50	8,65	0
23	DEPUTADO	LAÉRCIO OLIVEIRA	PP	SE	EMPRESÁRIO	5,32	10,00	5,77	0,18
24	DEPUTADO	RODRIGO DE CASTRO	PSDB	MG	ADVOGADO	5,29	10,00	5,88	0
25	DEPUTADO	MARCELO RAMOS	PL	AM	ADVOGADO	5,29	8,75	7,04	0,09
26	DEPUTADO	ARTHUR MAIA	DEM	BA	ADVOGADO	5,25	10,00	5,20	0,56
27	DEPUTADO	ANTONIO BRITO	PSD	BA	ADMINISTRADOR	5,25	10,00	5,57	0,18
28	DEPUTADO	ARNALDO JARDIM	CIDADANIA	SP	ENGENHEIRO	5,20	10,00	5,52	0,09
29	DEPUTADO	PROFESSORA DORINHA	DEM	TO	PROFESSOR	5,20	7,50	8,09	0
30	SENADOR	MARCOS ROGÉRIO	DEM	RO	JORNALISTA	5,19	8,75	6,45	0,37
31	DEPUTADO	LUIZ CARLOS MOTTA	PL	SP	COMERCIANTE	5,13	8,75	6,19	0,46
32	SENADOR	OTTO ALENCAR	PSD	BA	MÉDICO	4,97	5,00	9,72	0,18
33	DEPUTADO	VINICIUS POIT	NOVO	SP	ADMINISTRADOR	4,68	10,00	3,96	0,09
34	DEPUTADO	EDUARDO BOLSONARO	PSL	SP	POLICIAL	4,64	8,75	3,49	1,68
35	DEPUTADO	FÁBIO TRAD	PSD	MS	ADVOGADO	4,60	8,75	5,05	0
36	SENADOR	OMAR AZIZ	PSD	AM	ENGENHEIRO	4,54	7,50	6,02	0,09
37	DEPUTADO	FERNANDO COELHO FILHO	DEM	PE	ADMINISTRADOR	4,44	8,75	4,57	0
38	DEPUTADO	AGUINALDO RIBEIRO	PP	PB	ADMINISTRADOR	4,43	7,50	5,70	0,09
39	SENADOR	TASSO JEREISSATI	PSDB	CE	EMPRESÁRIO	4,33	8,75	4,24	0
40	SENADOR	RENAN CALHEIROS	MDB	AL	PRODUTOR RURAL	4,29	6,25	6,61	0
41	SENADOR	CID GOMES	PDT	CE	ENGENHEIRO	4,27	3,75	9,05	0
42	SENADOR	IZALCI	PSDB	DF	EMPRESÁRIO	4,24	8,75	3,42	0,56
43	SENADOR	SÉRGIO PETECÃO	PSD	AC	EMPRESÁRIO	4,17	7,50	5,00	0
44	DEPUTADO	TABATA AMARAL	PDT	SP	CIENTISTA POLÍTICA	4,12	8,75	3,62	0
45	SENADOR	SIMONE TEBET	MDB	MS	ADVOGADO	4,09	8,75	3,43	0,09
46	DEPUTADO	ISNALDO BULHÕES JR	MDB	AL	ADVOGADO	4,09	7,50	4,76	0
47	DEPUTADO	EFRAM FILHO	DEM	PB	ADVOGADO	4,06	6,25	5,83	0,09
48	SENADOR	JOSÉ SERRA	PSDB	SP	ECONOMISTA	4,05	6,25	5,90	0
49	DEPUTADO	MARCOS PEREIRA	REPUBLICANOS	SP	ADVOGADO	3,94	6,25	4,64	0,93
50	SENADOR	ROGÉRIO CARVALHO	PT	SE	PROFESSOR	3,90	3,75	7,96	0

51	SENADOR	ELIZIANE GAMA	CIDADANIA	MA	JORNALISTA	3,74	3,75	7,48	0
52	DEPUTADO	LUCIANO BIVAR	PSL	PE	ADMINISTRADOR	3,71	3,75	7,01	0,37
53	DEPUTADO	DANILO CABRAL	PSB	PE	ADVOGADO	3,68	2,50	8,54	0
54	SENADOR	RANDOLFE RODRIGUES	REDE	AP	PROFESSOR	3,61	2,50	8,34	0
55	SENADOR	PAULO ROCHA	PT	PA	TÉCNICO GRÁFICO	3,49	3,75	6,64	0,09
56	DEPUTADO	DANIEL ALMEIDA	PCDOB	BA	TÉCNICO INDUSTRIAL	3,38	2,50	7,65	0
57	DEPUTADO	CARLOS ZARATTINI	PT	SP	ECONOMISTA	3,35	1,25	8,79	0
58	DEPUTADO	PAULINHO DA FORÇA	SOLIDARIEDADE	SP	METALÚRGICO	3,21	5,00	4,45	0,18
59	DEPUTADO	AFONSO FLORENCE	PT	BA	PROFESSOR	3,18	1,25	8,30	0
60	SENADOR	DANIELLA RIBEIRO	PP	PB	PEDAGOGA	3,11	6,25	2,99	0,09
61	DEPUTADO	JOSÉ GUIMARÃES	PT	CE	ADVOGADO	3,07	1,25	7,97	0
62	SENADOR	WEVERTON	PDT	MA	ADMINISTRADOR	3,05	3,75	5,41	0
63	SENADOR	HUMBERTO COSTA	PT	PE	MÉDICO	2,90	3,75	4,96	0
64	SENADOR	ALVARO DIAS	PODEMOS	PR	EMPRESÁRIO	2,90	6,25	2,46	0
65	DEPUTADO	WELLINGTON ROBERTO	PL	PB	EMPRESÁRIO	2,89	3,75	4,45	0,46
66	DEPUTADO	ARLINDO CHINAGLIA	PT	SP	MÉDICO	2,84	1,25	7,28	0
67	SENADOR	VENEZIANO VITAL DO REGO	MDB	PB	ADVOGADO	2,70	3,75	4,35	0
68	SENADOR	PAULO PAIM	PT	RS	METALÚRGICO	2,69	3,75	4,31	0
69	DEPUTADO	ALEXANDRE PADILHA	PT	SP	MÉDICO	2,67	1,25	6,76	0
70	DEPUTADO	JANDIRA FEGHALI	PCDOB	RJ	MÉDICO	2,66	2,50	5,48	0
71	DEPUTADO	PAULO PIMENTA	PT	RS	JORNALISTA	2,55	1,25	6,40	0
72	DEPUTADO	TADEU ALENCAR	PSB	PE	PROCURADOR	2,49	2,50	4,98	0
73	SENADOR	JEAN PAUL PRATES	PT	RN	ECONOMISTA	2,44	3,75	3,57	0
74	DEPUTADO	WOLNEY QUEIROZ	PDT	PE	EMPRESÁRIO	2,43	2,50	4,80	0
75	DEPUTADO	PAULO TEIXEIRA	PT	SP	ADVOGADO	2,37	1,25	5,87	0
76	SENADOR	JAQUES WAGNER	PT	BA	TÉCNICO INDUSTRIAL	2,29	2,50	4,38	0
77	DEPUTADO	AFONSO MOTTA	PDT	RS	ADVOGADO	2,17	2,50	4,02	0
78	DEPUTADO	PROFESSOR ISRAEL	PV	DF	PROFESSOR	2,16	2,50	3,99	0
79	DEPUTADO	ALESSANDRO MOLON	PSB	RJ	ADVOGADO	2,16	2,50	3,98	0
80	DEPUTADO	PERPÉTUA ALMEIDA	PCDOB	AC	PROFESSOR	2,13	2,50	3,90	0
81	DEPUTADO	ANDRÉ FIGUEIREDO	PDT	CE	ADVOGADO	2,01	2,50	3,53	0
82	DEPUTADO	RENILDO CALHEIROS	PCDOB	PE	GEÓLOGO	2,00	2,50	3,50	0
83	DEPUTADO	ALICE PORTUGAL	PCDOB	BA	FARMACEUTICA	1,99	2,50	3,47	0
84	DEPUTADO	GLEISI HOFFMAN	PT	PR	ADVOGADO	1,84	1,25	4,28	0
85	DEPUTADO	MARCELO FREIXO	PSB	RJ	PROFESSOR	1,83	2,50	2,99	0
86	DEPUTADO	GUSTAVO FRUET	PDT	PR	ADVOGADO	1,79	2,50	2,88	0
87	DEPUTADO	ORLANDO SILVA	PCDOB	SP	CIENTISTA SOCIAL	1,72	2,50	2,67	0
88	DEPUTADO	ENIO VERRI	PT	PR	ECONOMISTA	1,54	1,25	3,38	0
89	DEPUTADO	BOHN GASS	PT	RS	PROFESSOR	1,52	1,25	3,31	0
90	DEPUTADO	LUIZA ERUNDINA	PSOL	SP	ASSISTENTE SOCIAL	1,45	0,00	4,36	0
91	DEPUTADO	ERIKA KOKAY	PT	DF	BANCÁRIA	1,12	1,25	2,12	0
92	DEPUTADO	FERNANDA MELCHIONNA	PSOL	RS	BIBLIOTECÁRIA	0,91	0,00	2,72	0
93	DEPUTADO	IVAN VALENTE	PSOL	SP	PROFESSOR	0,63	0,00	1,88	0
94	DEPUTADO	TALÍRIA PETRONE	PSOL	RJ	PROFESSOR	0,59	0,00	1,77	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Apêndice B – Lista de Siglas

CID - Cidadania (partido)

DEM - Democratas (partido)

DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

FHC - Fernando Henrique Cardoso

MDB - Movimento Democrático Brasileiro (partido)

PATRI - Patriota (partido)

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PL - Partido Liberal

PODE - Podemos (partido)

PP - Partido Progressista

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social-Democracia Brasileira

PSD - Partido Social Democrático

PSL - Partido Social Liberal

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PV - Partido Verde

REDE - Rede Sustentabilidade (partido)

UNIÃO - União Brasil (partido)