



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E CIÊNCIA
POLÍTICA

PAULO CESAR LONGEN

REPRESENTAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL:
ESTUDO DE CONGRUÊNCIA ENTRE AS DECISÕES DO PARLAMENTO
E AS PREFERÊNCIAS DE ELEITORES E GRUPOS DE PRESSÃO

FLORIANÓPOLIS – SC

2019

Paulo Cesar Longen

REPRESENTAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL:
ESTUDO DE CONGRUÊNCIA ENTRE AS DECISÕES DO PARLAMENTO E AS
PREFERÊNCIAS DE ELEITORES E GRUPOS DE PRESSÃO

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de “mestre” em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Yan de Souza Carreirão

Florianópolis – SC

2019

Longen, Paulo Cesar
Representação no Congresso Nacional : estudo de
congruência entre as decisões do Parlamento e as
preferências de eleitores e grupos de pressão / Paulo
Cesar Longen ; orientador, Yan de Souza Carreirão, 2019.
191 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa
de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política,
Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Sociologia e Ciência Política. 2. Congruência
política. 3. Representação política. 4. Opinião pública. 5.
Grupos de pressão. I. Carreirão, Yan de Souza. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Sociologia e Ciência Política. III. Título.

Paulo Cesar Longen

Representação no Congresso Nacional: estudo de congruência entre as decisões do Parlamento e as preferências de eleitores e grupos de pressão

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Tiago Daher Padovezi Borges, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Flávio Ramos, Dr.
Universidade do Vale do Itajaí

Prof. Luís Felipe Guedes da Graça, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Sociologia Política.

Prof. Dr. Ernesto Seidl

Coordenador do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Ciência Política

Prof. Dr. Yan de Souza Carreirão
Orientador

Florianópolis, 30 de agosto de 2019.

Este trabalho é dedicado a todos os brasileiros e brasileiras que ajudam a construir um país melhor e mais justo através da ciência, da educação e da política.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao prof. Dr. Fernando Scheeffler, por todo incentivo e suporte. Sem você, nada disso teria sido possível.

Ao prof. Dr. Yan de Souza Carreirão, por toda sua contribuição acadêmica, pela imensa dedicação com que me orientou e, sobretudo, por ser uma grande referência profissional.

Ao corpo docente do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Ciência Política – PPGSP/UFSC, especialmente ao prof. Dr. Jacques Mick, por irradiar utopias e realidades.

À equipe da Secretaria de Educação, Cultura e Desporto de Presidente Getúlio – SC, principalmente ao prof. Leonardo Pavanello, pelo apoio incondicional que me foi dispensado para cursar a pós-graduação e aos profs. Adair Wiggers (*in memoriam*) e Ruth Wiedemer Wiggers, pela generosidade de me abrigarem durante minhas estadias em Florianópolis.

À minha família de sangue: irmãs, sobrinho e sobrinhas. Minha mãe, Rita, com quem dividi as lágrimas ao ingressar no mestrado e meu maior amor desde 1987. Meu pai, Paulo (*in memoriam*), que estaria orgulhoso nesse momento; e meu outro pai, Lindonir, que nunca mediu esforços para me ajudar.

À minha família de coração: amigas e amigos que fazem a vida ser mais colorida, em especial aos meus irmãos e parceiros de inúmeras empreitadas, Prof. Me. Leonardo Pavanello Jr e Prof. Me. James Tholl: outras aventuras e risadas nos aguardam.

À minha namorada, Roberta Zink, por todo apoio e carinho dedicado a mim ao longo da produção desta pesquisa.

A todos com quem dividi a sala de aula e que contribuíram singularmente com a minha formação: professores, em particular ao prof. Dr. Nivaldo Machado, uma grande inspiração; colegas de turma, particularmente os do mestrado; e estudantes, com quem, indubitavelmente, aprendi muito mais do que ensinei.

Às vezes, para enxergarmos mais longe, temos que olhar por cima dos muros que nos cercam. (Marcelo Gleiser, 2010)

RESUMO

A crise política estabelecida no Brasil ao longo da atual década é frequentemente vinculada a uma “crise de representação”. Afinal de contas, a quem representa a classe política brasileira? Buscando contribuir com o debate, este trabalho analisa a democracia representativa brasileira através da concepção de representação política como congruência entre o resultado do processo legislativo e as preferências de eleitores e grupos de pressão sobre determinadas políticas públicas. Para isso, selecionei iniciativas legislativas que tramitaram no Congresso Nacional entre 2011 e 2018 e que exprimissem forte divergência em relação aos interesses dos atores, especialmente os grupos de pressão representativos de “trabalhadores” e “industriais”, em diversas áreas temáticas. Foram coletados dados de *surveys*, manifestações dos grupos de pressão e votações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Com base nessas informações, foi possível aferir o grau de congruência entre a atuação parlamentar, de um lado, e as preferências do eleitorado e as dos grupos de pressão, de outro. As análises sobre as decisões dos parlamentares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, além de incidirem sobre os resultados agregados dessas ações, também foram desagregadas por grupos ideológicos (esquerda, centro e direita) e partidos políticos, de forma individualizada. Os resultados apontam para uma maior congruência entre as deliberações do parlamento e as preferências do empresariado industrial e, em menor grau as do eleitorado majoritário. Do ponto de vista ideológico, há uma clara convergência entre o centro e a direita nas votações em plenário, que são também correspondentes aos interesses da “indústria”, enquanto a esquerda apresenta um claro alinhamento às preferências da CUT. Quanto aos partidos políticos, PSDB e PT atuam no parlamento de forma muito representativa da dicotomia capital/trabalho, representada na esfera da sociedade civil por CNI e FIESP *versus* CUT.

Palavras-chave: Congruência política. Representação política. Opinião pública. Grupos de pressão.

ABSTRACT

The political crisis established in Brazil over the current decade is often linked to a “crisis of representation”. After all, whom does the Brazilian political class represent? In order to contribute to the debate, this paper analyzes Brazilian representative democracy through the conception of political representation as a congruence between the outcome of the legislative process and the preferences of voters and pressure groups over certain public policies. To this end, I selected pending legislative initiatives that went through the National Congress between 2011 and 2018 whose had expressed strong divergence in the interests of the actors, especially the pressure groups representative of “workers” and “industrialists”, in several thematic areas. It was collected survey data, manifestations of pressure groups and votes in the Chamber of Deputies and in the Federal Senate. Based on this information, it was possible to measure the degree of congruence between parliamentary action on the one hand and the preferences of the electorate and those of pressure groups on the other. The analyses on the decisions of parliamentarians in the Chamber of Deputies and in the Federal Senate were, besides focusing on the aggregate results of these actions, also disaggregated by ideological groups (left-wing, center and right-wing) and political parties on an individualized basis. The results point to a greater congruence between the deliberations of the parliament and the preferences of the industrial business community and, to a lesser extent, those of the majority electorate. From an ideological point of view, there is a clear convergence between the center and the right-wing in plenary voting, which also corresponds to the interests of the “industry”, while the left-wing clearly aligns with CUT preferences. In regards to the political parties, PSDB and PT both act inside the parliament in a way that is very representative of the capital/labor dichotomy, represented in the civil society sphere by CNI and FIESP versus CUT.

Keywords: Political congruence. Political representation. Public opinion. Pressure groups.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Propostas legislativas analisadas	47
Quadro 2: Congruência Congresso Nacional e atores	138
Quadro 3: Congruência grupos ideológicos e atores	142
Quadro 4: Congruência partidos e atores	149
Quadro 5: Classificação ideológica dos partidos.....	186
Quadro 6: Pequenos partidos da Câmara dos Deputados	187
Quadro 7: Mudanças nos partidos 2017-2019	188

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Opinião dos eleitores sobre mudanças no Código Florestal.....	50
Tabela 2: Votação PL 1876/1999 (Emenda 164)	56
Tabela 3: Votação PL 1876/1999 (Emenda 164) – grupos ideológicos	57
Tabela 4: Código Florestal – congruência.....	59
Tabela 5: Opinião dos eleitores sobre a recriação da CPMF.....	61
Tabela 6: Votação PLP 306/2008 (Artigo 16).....	65
Tabela 7: Votação PLP 306/2008 (Artigo 16) – grupos ideológicos	66
Tabela 8: Votação SCD 121/2007 (Req. 1528).....	68
Tabela 9: Votação SCD 121/2007 (Req. 1528) – grupos ideológicos.....	69
Tabela 10: Contribuição Social para a Saúde – congruência	71
Tabela 11: Opinião dos eleitores sobre a redução da maioria penal.....	72
Tabela 12: Votação PEC 171/1993	76
Tabela 13: Votação PEC 171/1993 – grupos ideológicos	77
Tabela 14: Maioria penal – congruência.....	79
Tabela 15: Opinião dos eleitores sobre o "financiamento empresarial"	81
Tabela 16: Votação Veto 42/2015 (001 a 011).....	87
Tabela 17: Votação Veto 42/2015 (001 a 011) – grupos ideológicos	89
Tabela 18: Votação PLC 75/2015 (Subemenda)	91
Tabela 19: Votação PLC 75/2015 (Subemenda) – grupos ideológicos.....	92
Tabela 20: "Financiamento empresarial" – congruência	94
Tabela 21: Opinião dos eleitores sobre o <i>impeachment</i>	96
Tabela 22: Votação DCR 01/2015.....	100
Tabela 23: Votação DCR 01/2015 – grupos ideológicos	101
Tabela 24: Votação DEN 01/2016.....	102
Tabela 25: Votação DEN 01/2016 – grupos ideológicos	103
Tabela 26: <i>Impeachment</i> de Dilma Rousseff – congruência	105
Tabela 27: Opinião dos eleitores sobre o "teto de gastos"	108
Tabela 28: Votação PEC 241/2016	111
Tabela 29: Votação PEC 241/2016 – grupos ideológicos	112
Tabela 30: Votação PEC 55/2016	113
Tabela 31: Votação PEC 55/2016 – grupos ideológicos	114

Tabela 32: Teto de gastos públicos – congruência.....	115
Tabela 33: Opinião dos eleitores sobre a terceirização irrestrita.....	117
Tabela 34: Votação PL 4302/1998.....	122
Tabela 35: Votação PL 4302/1998 – grupos ideológicos.....	123
Tabela 36: Terceirização irrestrita – congruência.....	124
Tabela 37: Opinião dos entrevistados sobre a "livre negociação".....	127
Tabela 38: Votação PL 6787/2016 (Destaque 18).....	131
Tabela 39: Votação PL 6787/2016 (Destaque 18) – grupos ideológicos.....	132
Tabela 40: Votação PLC 38/2017.....	133
Tabela 41: Votação PLC 38/2017 – grupos ideológicos.....	134
Tabela 42: "Livre negociação" – congruência.....	135
Tabela 43: Congruência Congresso Nacional e eleitores.....	139
Tabela 44: Congruência Congresso Nacional e grupos de pressão.....	140
Tabela 45: Congruência grupos ideológicos e eleitores.....	144
Tabela 46: Congruência grupos ideológicos e grupos de pressão.....	145
Tabela 47: Grupos ideológicos no Congresso Nacional.....	147
Tabela 48: Congruência Câmara dos Deputados e eleitores.....	151
Tabela 49: Congruência Senado Federal e eleitores.....	153
Tabela 50: Congruência Câmara dos Deputados e grupos de pressão.....	154
Tabela 51: Congruência Senado Federal e grupos de pressão.....	156
Tabela 52: Votação PLC 30/2011.....	189
Tabela 53: Votação PLC 30/2011 – grupos ideológicos.....	189
Tabela 54: Votação PL 5735/2013 (Destaque 12).....	190
Tabela 55: Votação PL 5735/2013 (Destaque 12) – grupos ideológicos.....	190
Tabela 56: Votação PL 4330/2004 (Emenda 15).....	191
Tabela 57: Votação PL 4330/2004 (Emenda 15) – grupos ideológicos.....	191

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC – Acre

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AL – Alagoas

AM – Amazonas

APP – Áreas de Preservação Permanente

BA – Bahia

CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

CEDI – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados

CESP – Comissão Especial

CFOAB – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

CFT – Comissão de Finanças e Tributação

CIESP – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNT – Confederação Nacional dos Transportes

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CSS – Contribuição Social para a Saúde

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DCR – Denúncia por crime de responsabilidade

DEM – Democratas

DEN – Denúncia

DEPECON – Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos da FIESP

DF – Distrito Federal

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FPA – Fundação Perseu Abramo

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONG – Organização Não Governamental

PATRI – Patriota

PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PCO – Partido da Causa Operária
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PEN – Partido Ecológico Nacional
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PI – Piauí
PL – Partido Liberal
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
PLP – Projeto de Lei Complementar
PLS – Projeto de Lei do Senado Federal
PMB – Partido da Mulher Brasileira
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PODE – Podemos
PP – Partido Progressista
Pp – pontos percentuais
PPL – Partido Pátria Livre
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Paraná
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PROS – Partido Republicano da Ordem Social
PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrático Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil
PTN – Partido Trabalhista do Brasil
PV – Partido Verde
RE – Recurso Extraordinário
REDE – Rede Sustentabilidade
RJ – Rio de Janeiro
RL – Reserva Legal
RO – Rondônia
RS – Rio Grande do Sul
SC – Santa Catarina
SCD – Substitutivo da Câmara dos Deputados a Projeto de Lei do Senado
SE – Sergipe
SGIDOC – Secretaria de Gestão de Informação e Documentação do Senado Federal
SP – São Paulo
STF – Supremo Tribunal Federal
TST – Tribunal Superior do Trabalho
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 OBJETIVOS	18
2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	20
2.1 <i>ACCOUNTABILITY</i> E RESPONSABILIDADE	21
2.2 CONGRUÊNCIA POLÍTICA	23
3 O PODER LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO	26
3.1 O PODER LEGISLATIVO NO BRASIL	26
3.2 RELAÇÕES ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO	26
4 GRUPOS DE PRESSÃO.....	33
4.1 ATUAÇÃO E ESTRATÉGIAS	34
4.2 CLASSIFICAÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO	37
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	39
5.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	39
5.2 SELEÇÃO DE CASOS E COLETA DE DADOS.....	40
6 ANÁLISE DE DADOS.....	48
6.1 CÓDIGO FLORESTAL	49
6.2 CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PARA A SAÚDE – CSS.....	59
6.3 MAIORIDADE PENAL.....	71
6.4 FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS.....	79
6.5 <i>IMPEACHMENT</i> DE DILMA ROUSSEFF	94
6.6 TETO DE GASTOS PÚBLICOS.....	105
6.7 TERCEIRIZAÇÃO IRRESTRITA	116
6.8 LIVRE NEGOCIAÇÃO ENTRE TRABALHADORES E EMPRESÁRIOS	125
7 SÍNTESE DOS RESULTADOS.....	136
7.1 O CONGRESSO NACIONAL E OS ATORES POLÍTICOS	136
7.2 OS GRUPOS IDEOLÓGICOS E OS ATORES POLÍTICOS.....	141
7.3 OS PARTIDOS POLÍTICOS E OS ATORES POLÍTICOS.....	147
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	158
REFERÊNCIAS.....	162
APÊNDICE A – Metodologia dos <i>surveys</i>	184
APÊNDICE B – Classificação ideológica dos partidos	186
APÊNDICE C – Pequenos partidos	187

APÊNDICE D – Mudanças nos partidos 2017-2019	188
APÊNDICE E – Código Florestal	189
APÊNDICE F – “Financiamento empresarial”	190
APÊNDICE G – Terceirização irrestrita	191

1 INTRODUÇÃO

A representação é uma questão central para as ciências sociais, dado o formato em que se estabeleceram as democracias da contemporaneidade. No Brasil, a exemplo de outras sociedades democráticas, o modelo representativo se manifesta nas instituições políticas formais, especialmente nos Poderes Executivo e Legislativo, cujo ingresso de seus membros se dá por meio de eleições. Todavia, a ocorrência de votações regulares, por si só, não é garantia de uma efetiva representação política, que envolve, além do escrutínio popular, outras formas de participação do eleitorado e de diferentes grupos organizados, além da atuação concreta dos representantes políticos e sua correspondência em relação às aspirações do eleitorado.

Nesse sentido, cabe indagar: quem está realmente sendo representado pelo Poder Legislativo no Brasil? Quais setores da sociedade e atores políticos têm suas preferências mais atendidas pelos parlamentares? A Câmara dos Deputados e o Senado Federal deliberam de acordo com os interesses do eleitorado ou de grupos de pressão politicamente organizados, como entidades sindicais e associações empresariais?

A representação política é um assunto complexo e tem suscitado um extenso debate teórico, sobretudo nas últimas décadas. Com algumas variações, os teóricos procuram sugerir uma relação entre representantes e representados a partir de pressupostos normativos. Para Pitkin (1967, p. 209, tradução minha) “representação significa agir no interesse dos representados, de uma maneira responsiva a eles”.

No debate sobre representação, além da noção de “responsividade”, outra ideia mobilizada em certo tipo de estudos empíricos é a de “congruência política”. Mais adiante serão discutidas com mais profundidade as relações entre essas duas concepções e a própria noção de “representação política”. Por ora, destaco que enquanto a noção de “responsividade” envolve a suposição de uma relação de causalidade – situação em que supõe-se que os legisladores levam em conta a sinalização prévia dos eleitores (ou de determinados grupos) e aprovam leis em acordo com essa sinalização –, a noção de “congruência política” está relacionada apenas à preocupação em verificar se há correspondência entre a legislação aprovada pelos legisladores e as preferências do eleitorado ou de determinados grupos, sem que haja, necessariamente, o pressuposto de que a ação dos parlamentares tenha como

finalidade exatamente responder àquelas preferências. O que este trabalho faz é um estudo sobre congruência política; embora tente, na medida do possível, analisar certos elementos que poderiam ajudar a sugerir eventuais relações de causalidade, tarefa das mais difíceis, especialmente pela ausência dos dados adequados para imputar esse tipo de relação.

As divergências em relação às possíveis interpretações acerca da questão da representação política e a complexidade dos fatores determinantes na tomada de decisão dos parlamentares indicam a necessidade de aprofundamento dos estudos nesse campo da ciência política. Surge então a questão-problema: a ação dos parlamentares resulta na aprovação de legislação mais próxima das preferências da maioria do eleitorado ou das preferências de alguns grupos de pressão?

Embora atualmente haja avanços nos estudos legislativos no Brasil, há certa escassez de pesquisas sobre a influência do eleitorado e dos diversos grupos de pressão no processo parlamentar, embora isso não seja exclusividade do país. Nos EUA essa temática é mais estudada e um dos trabalhos que inspiraram esta dissertação é o de Gilens e Page (2014), que verifica se a legislação aprovada é mais congruente com as posições do eleitor mediano ou com as dos grupos de pressão mais influentes nos Estados Unidos.

Diante do exposto, aparenta ser relevante analisar com maior profundidade as relações entre as decisões tomadas no Congresso Nacional e as preferências tanto do eleitorado quanto de grupos de pressão influentes, de forma a verificar quem está sendo melhor representado por aquelas decisões, no país.

1.1 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é analisar o comportamento parlamentar em paralelo às preferências manifestadas do eleitorado e de grupos de pressão selecionados, no contexto da tramitação de proposições legislativas que evidenciem grande divergência político-ideológica no Congresso Nacional, articulado aos seguintes objetivos específicos:

- a) Apresentar a opinião do público acerca das temáticas selecionadas, a partir da análise de pesquisas de opinião;
- b) Verificar o posicionamento dos grupos de pressão selecionados sobre os temas mencionados no item anterior;
- c) Aferir a congruência entre a atuação parlamentar efetiva, de um lado, e, de outro, as preferências do eleitorado e as de certos grupos de pressão (verificadas em “a” e “b” acima,

respectivamente) tomando como base as votações nominais no Congresso Nacional, desagregadas por partidos políticos e grupos ideológicos (aos quais estão alocadas as siglas), relativas às proposições legislativas selecionadas.

Como ocorre em qualquer pesquisa, estudos de congruência possuem limitações, seja de ordem metodológica ou analítica, por exemplo. Assim, é preciso ressaltar que a ocorrência de congruência entre as decisões dos parlamentares e as preferências manifestadas pelo eleitorado e grupos de pressão, não expressam, necessariamente, uma relação de causalidade. Nesse sentido, afirmam Carreirão, Silva e Bastiani:

Mesmo que haja congruência entre opinião majoritária e legislação, não há segurança em afirmar que haja qualquer relação de causalidade envolvida; pode-se, no máximo sugerir isso como uma possibilidade (CARREIRÃO; SILVA; BASTIANI, 2017).

Apresento a seguir uma revisão da literatura acerca dos temas centrais pertinentes à presente pesquisa, a saber, representação política e congruência, atividade legislativa e o presidencialismo de coalizão brasileiro, seguida de um debate sobre grupos de pressão.

2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Debater sobre o comportamento parlamentar, mais especificamente em termos de congruência política, implica, necessariamente, refletir sobre uma de suas incumbências primordiais, a de representação. No Brasil, especificamente, apesar dos avanços proporcionados pela ciência política, parece haver uma lacuna nos estudos empíricos de representação como congruência política, conforme avalia Carreirão, após uma revisão da literatura correlata:

Embora haja no Brasil uma literatura significativa sobre representação política, a verdade é que não sabemos praticamente nada sobre o grau em que nossos parlamentares efetivamente "representam" o eleitorado brasileiro, se tomarmos como base concepções de representação centradas nas opiniões ou na ação dos parlamentares (CARREIRÃO, 2015, p. 393).

Diante do exposto, passo a articular algumas considerações introdutórias acerca da temática da representação na esfera "formal", embora reconheça que haja outras concepções de representação, para além das instituições políticas da democracia, igualmente legítimas.

Embora haja certa ambiguidade na literatura relacionada à representação política quanto ao comportamento esperado dos representantes políticos – se devem atender aos interesses, opiniões ou preferências de seus representados (variantes nem sempre coincidentes) –, alguns dos principais teóricos parecem convergir em um ponto: os representantes devem ser, de alguma forma, responsivos¹ aos cidadãos.

Segundo Dahl (2005, p. 25) “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos”. Manin, Przeworski e Stokes (1999) *apud* Carreirão (2015, p. 397), por sua vez, afirmam que “representar é agir no melhor interesse do público”. Para Pitkin (1967, p. 209, tradução minha), “a representação aqui significa agir no interesse dos representados, de uma maneira responsiva a eles”. Nesse sentido, complementa a autora:

O representante deve agir de forma a que não haja conflito com o representado sobre o que deve ser feito e, caso isso ocorra, deve buscar uma explicação para isso. Ele não deve estar em conflito persistentemente com as opiniões de seus representados sem boas razões, em termos dos interesses

¹ O conceito de responsividade será debatido com maior profundidade na sequência.

desses últimos, sem uma boa explicação para o desacordo (PITKIN, 1967, p. 209-210, tradução minha).

Pitkin, assim como outros autores, também reconhece que os políticos podem agir como legítimos representantes, mesmo não sendo responsivos aos desejos expressos do eleitorado, caso as instruções do público estejam baseadas em pressupostos errados (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

Perspectivas mais contemporâneas sobre representação política, como a defendida por Urbinati (2006), destacam o aspecto democrático da representação, salientando a possibilidade de controle – sobretudo através do voto, mas não somente – dos agentes políticos, alargando a noção de representação para além das instituições formais da democracia:

A representação não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade (URBINATI, 2006, p. 201).

Assim, para Urbinati (2006) no contexto de um governo representativo, o legislativo apresenta-se como um órgão mediador entre o Estado e a sociedade, ou, em suas palavras, “a representação é a instituição que possibilita à sociedade civil (em todos os seus componentes) identificar-se politicamente e influenciar a direção política do país” (URBINATI, 2006, p. 218).

Algumas considerações complementares, quanto às relações entre a concepção de representação e as noções de *accountability*, responsividade e congruência, são apresentadas a seguir, com vistas à consecução dos objetivos propostos.

2.1 ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIDADE

Inicialmente, no contexto da ideia de representação política, a noção de *accountability* pode ser relacionada como uma forma de “prestação de contas”² do

² A dificuldade em se traduzir o termo *accountability* para a língua portuguesa foi detalhada por Anna Maria Campos (1990).

representante político aos representados, associada a um mecanismo de sanção, por parte dos representados. Nesse sentido, para Barnard (2001) *apud* Filgueiras (2011, p. 67), a *accountability* é “um princípio de legitimação de decisões sobre leis e políticas em um Estado democrático”.

A ideia de responsividade, por sua vez, se relaciona com a de representação à medida que, retomando Pitkin (1967), o representado deve estar, no âmbito de sua representação, presente de alguma forma. Para Carreirão (2015, p. 397), “o conceito de responsividade (*responsiveness*), [...] supõe que os representantes tomam decisões levando em consideração a emissão prévia de mensagens pelos cidadãos”. Assim, certa ideia de efetiva representação decorre da responsividade do agente político frente aos anseios de seus representados, o que, no entanto, não é consenso entre os teóricos, conforme exprime Rehfeld:

Estudiosos que empreendem estudos empíricos tendem, predominantemente, a tratar a representação com precisão artificial, reduzindo "representação" à ideia de "responsividade" [...]. A medida da "boa representação" passa a ser o grau em que os votos dos representantes correspondem à opinião de seus eleitores. Reduzir "representação política" a essa simples medida conduz a alguns resultados surpreendentes. Representantes que, por exemplo, votem por uma lei justa, que, digamos, sustente direitos de uma minoria, seriam maus representantes se seus eleitores desejassem privar aquele grupo minoritário daqueles direitos (REHFELD, 2009, p. 216).

Carreirão analisa as concepções de Manin, Przeworski e Stokes (1999) sobre relações entre representação, *accountability* e responsividade – noções interdependentes, de forma nem sempre harmoniosa:

O povo pode sinalizar suas preferências e um governo responsivo implementará suas instruções para gerar resultados que o povo deseja. Alternativamente, o governo pode antecipar os julgamentos retrospectivos que os eleitores farão e, para ganhar as próximas eleições, fazer hoje o que acha que será mais bem avaliado pelo povo no futuro (mesmo que se afaste de suas preferências manifestas). Mas nem um governo responsivo nem um *accountable* precisam ser representativos. Se o povo tem informação incompleta e o governo tem informações mais completas para avaliar qual seria o melhor interesse do público, o governo pode ser representativo mesmo que não seja responsivo aos desejos expressos do público e, inversamente, pode ser não representativo mesmo que siga as preferências sinalizadas pelo público³ (CARREIRÃO, 2015, p. 397-398).

³ Essa avaliação baseia-se na concepção de Manin, Przeworski e Stokes (1999), de que representar é agir no melhor interesse do público.

Levando-se em consideração as diferentes perspectivas expostas, mesmo com as ressalvas feitas por alguns autores, predomina a ideia de que a representação nas democracias atuais precisa considerar, de alguma forma e em alguma medida, as opiniões e preferências dos cidadãos. Para Glynn *et al.*,

Embora teóricos da democracia tenham discordado sobre o papel que o público deve desempenhar na concepção de políticas públicas, quase todos acreditam que as pessoas devem ter algo a dizer na forma como eles são governados (GLYNN *et al.*, 1999, p. 6, tradução minha).

Dessa forma, dado que a representação e a elaboração de políticas públicas podem (e talvez devam) levar em conta as opiniões e preferências do eleitorado, chega-se a outra problemática: como aferir as predileções dos cidadãos? Dentre as diversas possibilidades, estão as pesquisas de opinião. Embora haja questionamentos a seu uso para aferir a opinião do público (ver, por exemplo, Bourdieu, 1982), as pesquisas de opinião por meio de questionários, introduzidas sobretudo a partir da década de 1940, configuram-se, atualmente, como uma das principais referências para conhecer e medir a opinião dos cidadãos, conforme avaliam Glynn *et al.* (1999).

Este trabalho busca se utilizar dessas pesquisas como parâmetro para analisar a correspondência entre as preferências dos eleitores e o comportamento dos parlamentares, nos termos apresentados por Holmberg:

O ponto de partida normativo das pesquisas que relacionam opinião pública e políticas públicas (*opinion-policy research*) é que a vontade do povo deve determinar o que é feito numa democracia representativa (HOLMBERG, 2011, p. 55).

Apresentados alguns dos principais fundamentos acerca da ideia de representação política, passo a revisar certas considerações teóricas sobre o conceito de congruência política.

2.2 CONGRUÊNCIA POLÍTICA

Otero-Felipe e Zepeda-Rodriguez (2010) indicam que há poucos estudos sobre congruência política na América Latina. Carreirão (2015), por sua vez, corrobora essa tese, sugerindo não haver respostas para perguntas centrais dos estudos empíricos sobre representação no Brasil: em que medida há congruência entre as preferências dos cidadãos e as dos representantes? Políticas aprovadas pelo Legislativo e implementadas pelo Executivo estão em acordo com as opiniões dos cidadãos?

Otero-Felipe e Zepeda-Rodriguez (2010) apontam, ainda, duas vertentes predominantes nas pesquisas sobre representação política: análises através de eleições e estudos empíricos que avaliam a correspondência entre preferências dos cidadãos e atuação dos políticos, ou congruência política, aqui tratada nos termos apresentados por Carreirão:

Sob essa denominação incluem análises que buscam verificar em que medida ocorre uma correspondência (congruência) entre preferências dos cidadãos em relação a políticas e: a) as preferências políticas dos representantes, ou b) as posições dos partidos sobre políticas públicas, expressas em seus manifestos, ou c) os votos dados pelos parlamentares no processo decisório, ou d) as políticas efetivamente aprovadas pelo Legislativo ou implementadas pelo Executivo. A ideia central que norteia e justifica esses estudos é a de que na democracia representativa se espera que os representantes sejam “responsivos” a preferências, opiniões ou interesses dos cidadãos (CARREIRÃO, 2015, p. 393-394).

Surgidos por volta da década de 1960, os estudos de congruência política ganharam relevância e se desenvolveram a partir dos trabalhos de Miller e Stokes (1963). Trata-se de um grande volume de pesquisas ainda pouco discutidas no Brasil.

Carreirão (2015), após revisar boa parte da literatura internacional sobre congruência, divide esse campo de estudos em dois grandes grupos, a partir da natureza de suas análises – os que comparam as preferências ou opiniões dos eleitores com: a) as preferências dos representantes ou com as promessas dos partidos; b) os votos dos parlamentares ou as políticas públicas efetivamente implementadas.

Este trabalho se aproxima do segundo tipo acima, embora incorpore também a análise da congruência entre as posições de certos grupos de pressão e a ação concreta dos parlamentares. Por isso, não se entrará aqui no debate sobre as diferentes metodologias utilizadas nos estudos do tipo “a” mencionados no parágrafo acima. Dentre os estudos que se aproximam mais do que aqui nos interessa, cabe mencionar os de Monroe (1979; 1998), Page e Shapiro (1983) e Gillens e Page (2014).

De acordo com os objetivos propostos, no contexto do debate teórico levantado, busca-se através deste trabalho verificar se o comportamento dos parlamentares, ao votar legislação no Congresso Nacional, é mais congruente com as opiniões majoritárias do eleitorado ou com as preferências expressas pelos grupos de pressão selecionados.

Dessa forma, passo a analisar as características do Poder Legislativo no sistema político brasileiro, seguido de uma revisão da literatura sobre os grupos de pressão, e dos procedimentos metodológicos que norteiam este estudo.

3 O PODER LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

Após uma breve contextualização sobre o funcionamento do Legislativo no país, analiso suas relações com o Executivo, verificando as especificidades do *design* institucional brasileiro a partir das considerações dos principais teóricos sobre o assunto.

3.1 O PODER LEGISLATIVO NO BRASIL

Desempenhando a função formal de representação, compete ao Congresso Nacional exercer o Poder Legislativo sobre as matérias de competência da União, através da elaboração e/ou apreciação de proposições legislativas, como emendas constitucionais, leis complementares e ordinárias, decretos legislativos, resoluções e outros atos normativos com força de lei. As matérias são submetidas à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ou mesmo ao Congresso Nacional⁴ de acordo com o regimento interno de cada uma das Casas ou com o regimento comum, que determinam também sua organização e funcionamento. A votação em plenário, por sua vez, é o ato que dá fechamento à discussão das matérias, podendo ser simbólica ou nominal (SCHEEFFER, 2016).

A opção, neste estudo, pela análise em paralelo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, deve-se a dois fatores: a necessidade em se verificar convergências e divergências entre as deliberações das duas Casas, além da escassez de estudos no Brasil, no âmbito da temática da representação política, sobre o Senado Federal. Compreender as dinâmicas de funcionamento do Legislativo – sua lógica interna, e relação com outros Poderes, especialmente o Executivo – poderá contribuir para a compreensão do comportamento parlamentar, com vistas à consecução dos objetivos propostos.

3.2 RELAÇÕES ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO

Parte expressiva da literatura recente relacionada às relações entre o Executivo e o Legislativo confere especial atenção ao desenho institucional como fator determinante para os

⁴ Há sessões conjuntas do Congresso Nacional, em que deputados federais e senadores, simultaneamente, empossam presidente e vice-presidente, promulgam emendas à Constituição, discutem e votam o orçamento e ainda deliberam sobre matéria vetada (CONGRESSO NACIONAL, 2019c), circunstância também de interesse deste estudo.

produtos do sistema político. Para esta escola, em suma, as instituições⁵ importam. Tais análises procuram verificar os níveis de separação (ou fusão) entre os Poderes e, especificamente, os instrumentos legislativos à disposição do chefe do Executivo. Segundo Limongi (2003, p. 29) “quanto maiores os poderes legislativos do presidente, maior o grau de ‘fusão de poderes’ possível sob o presidencialismo”.

3.2.1 Design institucional e diagnósticos sobre o sistema político

As particularidades do sistema político brasileiro são objeto recorrente de análise na ciência política produzida no país e no exterior. Power (2015) faz um balanço das avaliações dos teóricos sobre a configuração das instituições brasileiras, no decorrer do período pós-redemocratização do país e sumariza:

Na primeira década da democracia brasileira, predominava uma visão altamente negativa das instituições políticas do país, mas na segunda década (por volta de 1995) uma interpretação revisionista muito bem-sucedida começou a fincar raízes. Os revisionistas reivindicavam que os partidos políticos importavam e que o presidente podia governar em concertação com eles (POWER, 2015, p. 16).

Além disso, alguns trabalhos, como os de Amorim Neto (2006), Power (2015) e Freitas (2016), de outra parte, tentariam reconciliar “otimistas” e “pessimistas”.

Quanto ao diagnóstico inicialmente negativo, em referência ao *design* institucional produzido durante o período da redemocratização, Mainwaring (1991) destaca algumas características como a representação proporcional com lista aberta e a consequente ausência de influência dos dirigentes sobre a ordem de classificação dos candidatos nas listas partidárias, o que levaria a uma alta indisciplina no interior dos partidos. Para o autor, o sistema favoreceria o voto pessoal e estimularia comportamento individualista na legislatura.

⁵ Para Limongi, o institucionalismo é um “método de análise no qual explicações para resultados dos processos políticos são buscadas na variação das instituições formais. Isso porque as instituições definem a estrutura de recompensas e punições para diferentes estratégias, pautando assim o comportamento dos atores políticos” (LIMONGI, 2003, p. 8).

Além disso, o sistema partidário seria pouco institucionalizado (devido a fatores históricos e institucionais), visto através de critérios comparativos⁶.

Ames (2003) salienta a fragilidade do presidente brasileiro a partir da propensão que os parlamentares têm para desertar da orientação de seus partidos, seja por questões ideológicas ou eleitorais. Assim, Amorim Neto (2006, p. 136) descreve o diagnóstico proposto por Ames: “uma legislatura fragmentada operada por partidos fracos contribui para a proliferação de pontos de veto no processo decisório. Essa situação está na raiz da crise de governabilidade do país [...]”.

Power (2015, p. 18-19) sintetiza, de forma mais abrangente, a avaliação predominante no diagnóstico pessimista predominante no início dos anos 1990: “a variante brasileira de lista aberta com representação proporcional [...] é vista como indutora de alta fragmentação, baixa institucionalização de partidos e mínima fidelidade partidária”. Essas características, aliadas a outros aspectos institucionais, como o presidencialismo e o federalismo (aumentando a quantidade de atores políticos com poder de veto), levariam a uma grande dificuldade de formar maiorias e de governar, aumentando o risco de paralisia decisória – diagnóstico que se deve muito a trabalhos como os dos autores acima citados.

Apesar das análises negativas, o fortalecimento da economia, a recuperação dos índices de crescimento econômico, o controle da inflação e a estabilização da moeda – após sucessivos planos econômicos fracassados –, obtidos a partir do Plano Real, sugerem que apesar das expectativas teóricas, o sistema político havia se consolidado e era capaz de gerar resultados positivos. Assim, a conjuntura econômica e social promissora passa a gerar avaliações favoráveis em relação à forma das instituições políticas brasileiras (POWER, 2015).

Os teóricos passaram a investigar as nuances do sistema político brasileiro que poderiam justificar os resultados positivos obtidos, em detrimento das análises iniciais desfavoráveis. Uma saída possível parecia residir na verificação da ampliação dos poderes do Executivo, além da centralização das decisões no âmbito do Legislativo. Dessa forma, para Figueiredo e Limongi,

Em um sistema multipartidário, onde governo de coalizão majoritária é o padrão dominante, instituições dotando o presidente e os líderes partidários

⁶ Os sistemas partidários são institucionalizados, segundo Mainwaring, quando: têm padrões estáveis de competição partidária; os partidos têm fortes raízes na sociedade e refletem importantes clivagens; os atores políticos conferem legitimidade aos partidos; e a organização partidária tem importância (Amorim Neto, 2006, p. 137).

de poderes de agenda podem servir como instrumento para facilitar a coordenação entre membros da coalizão e aumentar a cooperação com o Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 148).

Os estudos empíricos de Figueiredo e Limongi parecem confirmar algumas das hipóteses positivas apresentadas. O sucesso dos presidentes brasileiros, em termos de aprovação de sua agenda legislativa, remete à ampla utilização dos “remédios” dos quais dispõe o Executivo para fazer valer seu programa político. Nas palavras dos autores,

A aprovação da agenda legislativa dos presidentes após 1988 foi alcançada por meio do uso de seus poderes institucionais e do controle dos líderes partidários sobre o processo decisório no interior do Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 155).

Os estudos indicam que a atuação do presidente brasileiro se assemelha, em estratégia, à adotada pelos primeiros-ministros em regimes parlamentaristas. A saída parece ter sido o compartilhamento do Poder Executivo com partidos com representação no Congresso Nacional, de modo a que o Presidente da República possa dispor de apoio e fidelidade parlamentar. Nesse sentido, prosseguem Figueiredo e Limongi:

Do mesmo modo que os primeiros ministros, o presidente brasileiro “forma um governo”, isto é, distribui aos partidos políticos posições no ministério em troca do apoio legislativo desses partidos. Partidos que recebem postos ministeriais passam a fazer parte do governo e por isso apoiam as suas propostas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 176).

Até mesmo em relação aos partidos políticos, vistos por muitos como fracos e desinstitucionalizados no país, há uma indicação em sentido oposto para os autores: “por força regimental, os partidos políticos são fortes no interior do Legislativo” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 168).

Por fim, refutando muitos dos trabalhos predecessores relacionados ao assunto, com vistas a averiguar o funcionamento efetivo do sistema político e a problemática da governabilidade, determinam Figueiredo e Limongi:

O sistema político brasileiro, portanto, funciona de maneira adequada quando se toma como parâmetro para esse juízo outros sistemas políticos do mundo. Problemas de governabilidade, se o termo é entendido em sua

acepção mais imediata e direta, por certo não há (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 187).

Mais recentemente também surgiram no debate algumas interpretações paralelas, que não seguem a “versão pessimista” e se aproximam mais da “versão otimista”, mas não aceitam totalmente a interpretação de Figueiredo e Limongi, de que as prerrogativas legislativas do Presidente da República e dos líderes partidários seriam suficientes para garantir a “governabilidade” seja qual for o presidente em exercício.

Para Amorim Neto, é inegável a contribuição de Figueiredo e Limongi na reinterpretção do sistema político brasileiro, sobretudo pela "análise pioneira do papel do Colégio de Líderes na formação da agenda legislativa e no reforço à disciplina partidária" (AMORIM NETO, 2006, p. 140). O autor, no entanto, faz ressalvas quanto à asserção de que "todos os presidentes brasileiros, desde 1989, em aliança com líderes de partidos disciplinados, formaram seus governos e controlaram a agenda legislativa com fazem os primeiros-ministros" (AMORIM NETO, 2006, p. 140), alegando que o grau de partidarismo nos governos brasileiros não é forte ou constante como nos regimes parlamentaristas europeus. Dessa forma, conclui:

O grau de partidarismo no governo varia segundo os critérios pelos quais os presidentes selecionam ministros para seu gabinete e conforme alocam ministérios aos partidos, e que só se pode afirmar que aqueles chefes do Executivo que nomeiam mais ministros partidários e distribuem pastas ministeriais de forma proporcional é que têm uma administração semelhante a seus equivalentes europeus (AMORIM NETO, 2006, p. 140).

Além disso, Amorim Neto afirma que Figueiredo e Limongi imprimem "excessivo otimismo empírico" (AMORIM NETO, 2006, p. 141) ao responderem aos analistas mais pessimistas. Em outras palavras, o sucesso legislativo dos presidentes, por si só, não comprova a eficácia do sistema político, pois os presidentes, em tese, podem renunciar às suas agendas ou mesmo apresentar proposições legislativas que forem ao encontro das maiorias parlamentares, por exemplo (AMORIM NETO, 2006).

Conciliando algumas das concepções quanto ao *design* institucional – otimista e pessimista –, Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), desenvolvem o conceito de "cartel legislativo" para analisar as relações entre o Executivo e o Legislativo brasileiro, afirmando:

O padrão de governança existente no país depende de uma escolha estratégica feita pelo presidente à luz das condições políticas particulares que

enfrenta [...]. Há gabinetes majoritários e minoritários no Brasil e, conseqüentemente, não se deve afirmar ter o país um único padrão de governança. Ele tem dois: governos multipartidários majoritários (ou cartéis multipartidários) e governos multipartidários minoritários (ou ausência de um cartel) (AMORIM NETO, 2006, p. 143).

Outra interpretação recente (e muito particular) sobre a noção de “presidencialismo de coalizão” foi proposta por Power (2015), que confere à expressão o *status* de “síntese”⁷:

O presidencialismo de coalizão é, de certa forma, uma ‘grande unificação’ dos modelos anteriores, no sentido de que possibilita a acomodação simultânea de *insights* tanto dos pessimistas quanto dos otimistas” (POWER, 2015, p. 16).

Embora a dominância legislativa dos presidentes brasileiros (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 158) possa sugerir uma predominância do Executivo, com implicações à separação entre os Poderes e à própria qualidade da democracia (POWER, 2015, p. 37), eventos como os *impeachments* de Fernando Collor e Dilma Rousseff, por exemplo, parecem atestar a soberania do Legislativo. Diversos autores avalizam esse parecer.

Segundo Huber (1996) *apud* Limongi (2003, p. 30), “por significativos que sejam, os poderes de agenda do Executivo não permitem que este imponha sua vontade à maioria”. O próprio Power (2015, p. 18), constata: “mesmo quando o Executivo constrói uma coalizão ampla, os partidos podem e de fato abandonam o presidente em votações-chave”. Para Freitas:

O presidente não governa sozinho ou é capaz de impor a sua vontade ao Legislativo, nem mesmo editando medidas provisórias. E o Poder Legislativo, ainda que sob estas condições extremas, de forma alguma é levado à inação ou submissão (FREITAS, 2016, p. 63).

A autora, após analisar as dinâmicas do processo legislativo brasileiro atual em paralelo às nuances do sistema político e do presidencialismo de coalizão, conclui:

Esse Poder (Legislativo) tem um papel importante na definição das políticas. [...] os legisladores deliberam e alteram as propostas que vem do Executivo e

⁷ Para o autor, as análises iniciais e negativas corresponderiam a uma tese; sucedidas por interpretações favoráveis, a antítese; a seguir seriam ambas absorvidas e superadas pela síntese: o presidencialismo de coalizão.

suas alterações têm um impacto significativo no ordenamento jurídico do país (FREITAS, 2016, p. 110).

Constata-se, portanto, que uma eventual predominância do Executivo na definição da agenda legislativa não implica em um Legislativo necessariamente passivo, além de que os dados expressivos sobre iniciativas legislativas do Executivo aprovadas pelo parlamento podem dizer pouco sobre seu conteúdo efetivo, dadas as diversas possibilidades de alterações nos projetos originais – as emendas. Assim, permanece saliente verificar outros aspectos que possam influenciar o comportamento parlamentar, como os apontados por este trabalho.

4 GRUPOS DE PRESSÃO

A diversidade de interesses relacionados ao papel do Estado e as conseqüentes proposições acerca das atividades políticas e, mais especificamente, das decisões legislativas, fazem surgir segmentos sociais antagônicos, passíveis de serem agregados por seus interesses comuns. Surgem, dessa forma, grupos de interesse e pressão.

Para Celis (1963), os grupos de pressão são sempre grupos de interesse, mas os grupos de interesse não são grupos de pressão, necessariamente. Assim, é preciso estabelecer critérios que os diferenciem.

Meynand indica que os grupos de interesse se tornam de pressão quando buscam “fazer aceitar as suas próprias concepções como valores positivos” (MEYNAND, 1966, p. 57), mesmo sentido adotado por Truman (1951), ao destacar que a ação identificada sob forma de pressão, no intuito de fazer valer suas preferências, é o que tipifica um grupo de interesse político como grupo de pressão. Para Fernandes (2010, p. 179) “o grupo de interesses pode atuar apenas na esfera da vida privada, sem qualquer relação com o poder político”, ao passo que “os grupos de pressão são associações que exercem uma pressão sobre os poderes políticos, para que as decisões destes sejam favoráveis à realização dos seus interesses e aspirações” (FERNANDES, 2010, p. 179). Refinando o argumento, afirma Farhat:

Grupo de interesses é todo grupo de pessoas físicas e/ou jurídicas, formal ou informalmente ligadas por determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos, divisíveis dos de outros membros ou segmentos da sociedade. Sua razão de ser consiste em manter vivos os laços de sua união. Esses grupos podem permanecer em estado latente, sem adotar um programa formal de ações destinadas a tornar seus objetivos aceitáveis pelo Estado, pela sociedade ou por determinados segmentos desta. Grupo de pressão é o grupo de interesses dotado de meios humanos e materiais necessários e suficientes – e da vontade de utilizá-los ativamente – para a promoção dos seus objetivos, até vê-los atingidos. Atua perante toda a sociedade, ou parte dela, ou, ainda, diante de órgãos do Estado – Legislativo ou Executivo -, com competência para mudar ou manter o *status quo* referente ao seu interesse (FARHAT, 2007, p. 145-146).

Dados os objetivos deste trabalho, que envolvem verificar certas relações entre grupos organizados e o poder político, passo a me ater aos grupos de pressão, mais

especificamente. Diferentemente dos partidos, por exemplo, esses grupos buscam a obtenção de suas demandas junto aos agentes do Estado sem, no entanto, aspirarem ao poder político de fato. Nesse sentido, para Fernandes,

Os grupos de pressão são, pois, associações de indivíduos unidos por interesses e aspirações comuns que procuram influenciar e pressionar o Poder político para que este tome decisões favoráveis à realização dos seus objetivos, incluindo a adoção ou derrogação de medidas legislativas, sem pretenderem ocupar e exercer o Poder (FERNANDES, 2010, p. 180).

Partindo dessas definições, apresento, na sequência, algumas considerações sobre a atuação e a categorização feitas por especialistas, sobre os grupos de pressão.

4.1 ATUAÇÃO E ESTRATÉGIAS

Em se tratando do caso brasileiro, os grupos de pressão atuam sem regulamentação legal. Suas atividades, que são frequentemente noticiadas como *lobby*⁸, estão presentes no cotidiano da atividade parlamentar, recebendo maior ou menor publicidade. Segundo Thomas (2004) *apud* Santos *et al.* (2017, p. 7), "fazer *lobbying* – defender interesses junto a membros do poder público que tomarão decisões – é um fenômeno onipresente nos sistemas democráticos". Nesse sentido, analisa Azambuja,

É natural que os que têm interesses comuns se associem para obter dos poderes públicos a satisfação deles. Uma condição, entretanto, é necessária; que sejam lícitos os interesses e lícitos também os meios empregados⁹ (AZAMBUJA, 2008, p. 353).

Partindo de uma definição acadêmica de *lobby*, definida por Mancuso e Gozetto (2011, p.122) como "atividade de defesa de interesses afetados por decisões públicas", não há

⁸ Para Farhat (2007), nos Estados Unidos, onde a atividade é legal, a palavra foi adotada com referência ao vestíbulo do hotel onde se hospedavam os presidentes eleitos antes de tomar posse e passar a morar na Casa Branca. Ali ficavam os postulantes à espera da oportunidade de apresentar seus pleitos aos futuros ministros, assessores, e outros altos funcionários da nova administração. Segundo sua definição "lobby é toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes" (p. 50-51).

⁹ A afirmação de Azambuja é claramente normativa, propondo o que deveria ser a ação dos grupos de pressão, não cobrindo, porém, todas as estratégias possíveis (o que inclui as ilícitas).

a priori uma conotação de ilicitude no emprego do termo, de fato. Dessa forma, prosseguem os autores,

O *lobby* lícito pode constituir-se em instrumento democrático de representação de interesses, ao trazer contribuições positivas para os tomadores de decisão, a opinião pública, os interesses representados e o sistema político como um todo (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p. 122).

Contudo, recorrentes casos de corrupção – no Brasil e no exterior – revelam, sistematicamente, articulações indevidas entre interesses privados e o meio político, muitas delas relacionadas à prática em questão. Assim, “o *lobby* muitas vezes é associado exclusivamente à defesa ilícita de interesses” (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p. 121). Para Azambuja (2008, p. 353), “mesmo tratando-se de interesses lícitos, pelo fato de serem particulares, a atividade dos grupos de pressão desperta geralmente reações de antipatia e condenação”. Com efeito, associar o *lobby* exclusivamente à corrupção, seria um reducionismo. Para Przeworski (2011) *apud* Santos *et al.*,

As relações entre dinheiro, política e democracia não se resumem ao problema da corrupção. O dinheiro e a influência são poderosos e afetam as decisões políticas mesmo que sejam legalmente aceitos (SANTOS *et al.*, 2017, p. 53).

Categorizando as diversas formas de atuação dos grupos de pressão frente ao aparelho estatal, Azambuja destaca que “os processos e táticas usadas poderiam ser compreendidos em duas categorias: a persuasão e a ameaça” (AZAMBUJA, 2008, p. 354), assim como para Mathiot, para quem as ações realizadas junto a qualquer autoridade para influir sobre as suas decisões, variam em métodos mais ou menos “apropriados”, como a propaganda, até os meios de intimidação (MATHIOT, 1952).

Dessa forma, visando aprimorar o entendimento sobre a atuação dos grupos de pressão selecionados para a elaboração deste estudo, os quais serão definidos posteriormente, cabe analisar a atuação dos sindicatos e entidades do setor industrial. Nesse sentido, referindo-se ao *lobby* da “indústria” brasileira junto ao poder público, afirma Mancuso (2004, p. 516): “as atividades realizadas pela indústria podem ser classificadas em cinco categorias:

acompanhamento, análise, tomada de posição, orientação e pressão”, e sobre esta última categoria, prossegue:

A pressão política em defesa dos interesses do empresariado industrial é exercida algumas vezes “por dentro” do processo de produção legislativa, o que ocorre quando os tomadores de decisão convidam oficialmente as entidades que representam os interesses do setor industrial para participar de audiências públicas ou reuniões de trabalho e apresentar sua posição. Outras vezes a pressão política é realizada “por fora” do processo normal de produção legislativa, nos casos em que os contatos com os tomadores de decisão não ocorrem em encontros oficiais e em que a iniciativa é tomada, em geral, pelos representantes da indústria (MANCUSO, 2004, p. 517).

A influência do *lobby*, no entanto, parece ser relativamente pouco mensurada, tendo em vista a escassez de pesquisas nesse campo de estudos e até mesmo o emprego de estratégias escusas para a obtenção de resultados, por parte de certos grupos de pressão. Isto é, a pressão política, quando realizada “por fora”, se consolida como um obstáculo para qualquer estudo relacionado aos grupos de pressão. A escassez de dados para a produção desta pesquisa revela isso, especialmente em relação às entidades empresariais.

Dentre as formas de atuação dos grupos de pressão, também é possível citar as ações para mobilização da opinião, a utilização do poder financeiro (legal ou ilegal) para persuasão ou corrupção; a ação individual em greves ou *lock-out*¹⁰; a recusa de pagar impostos; a violência física; as manifestações públicas; a interrupção de comunicações; a recusa em cooperar com o poder público; entre outras diversas (MOREIRA, 1979).

Refinando o argumento, Fernandes (2010) propõe uma tipologia da atuação dos grupos de pressão, classificando-a em ações desenvolvidas através de: a) recurso à informação – nota verbal ou correspondência, por exemplo; b) contatos e negociações – visitas a gabinetes, reuniões, etc.; c) intimidação ou ameaça; d) chantagem e corrupção; e e) formas extremas de ação, como greves, *lock-out* e fechamento de empresas. Ainda para o autor, “os grupos podem influenciar o aparelho do Poder de forma indireta. Muitos grupos de pressão têm relações orgânicas com os partidos políticos, e outros têm relações privilegiadas com estes” (FERNANDES, 2010, p. 185).

As ações empreendidas pelos grupos de pressão podem, ainda, tomar contornos de um enfrentamento mais expressivo com o Estado. Para Azambuja (2008, p. 355-356) “o poder

¹⁰ A prática, proibida no Brasil, ocorre quando trabalhadores são impedidos pelo empregador de acessar seu local de trabalho.

de direito, que só o Estado possui, é enfrentado, afrontado e às vezes subjugado por poderes de fato, que são os grupos de pressão”. No limite, a atuação dos grupos de pressão pode pôr em risco a própria estabilidade política, como aponta o autor: “quando a situação assim criada se agrava demais explodem as greves e pairam ameaçadores sobre a nação os golpes de Estado e as revoluções” (AZAMBUJA, 2008, p. 358).

Em outra perspectiva, nos termos do debate teórico sobre representação política, anteriormente apresentados, os grupos de pressão também podem atuar dentro da normalidade institucional e política do país, contribuindo, inclusive, para o aprimoramento da própria democracia, dado que “os indivíduos isoladamente não conseguem expressar os seus interesses e necessidades e fazer chegar as suas reivindicações aos centros de decisão do sistema político” (FERNANDES, 2010, P. 178). Nesse sentido, segundo Azambuja,

Para os governantes, onde melhor conhecer, a cada momento, os interesses e as opiniões dos indivíduos e da sociedade, senão nas organizações por eles formadas exatamente para defender e pleitear seus interesses? [...] desde que pleiteiem interesses lícitos e usem meios lícitos de persuasão, os grupos de pressão constituem fator valioso no processo de formação das decisões do Poder Executivo e do Poder Legislativo e concorrem sem dúvida para o aperfeiçoamento do regime democrático (AZAMBUJA, 2008, p. 357).

Após verificar as definições conceituais relacionadas aos grupos de pressão, formas de atuação e aspectos normativos em face aos regimes democráticos, passo a analisar a maneira como são classificados, de acordo com a literatura relacionada.

4.2 CLASSIFICAÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO

Para Fernandes (2010, p. 180), “a classificação dos grupos tem sido ensaiada com base em critérios diversos”. O autor propõe uma tipologia dos grupos de pressão, a partir de sua natureza e características, resultando nos grupos agregados pela: a) situação comum – dos seus membros – como minorias étnicas e religiosas; b) atividade comum – sobretudo econômica; e c) preocupações comuns – organizados por interesses de ordem religiosa, filosófica, cultural ou ética (FERNANDES, 2010).

Em razão da natureza dos grupos de pressão selecionados para elaboração deste trabalho, me atenho aos classificados sob o critério da “atividade comum”, embora o objeto

da pesquisa não sejam exatamente as atividades, mas as preferências expressas desses grupos. Sobre essa categoria, exemplifica Fernandes:

Os industriais, os comerciantes, os agricultores, os exportadores criam os seus interesses; enquanto os operários, os assalariados agrícolas, os empregados do comércio, os estivadores, etc., criam os seus sindicatos para salvaguardar os interesses comuns à sua profissão (FERNANDES, 2010, p. 180-181).

Ehrlich (1971), por sua vez, concede especial atenção aos grupos de pressão relacionados aos interesses de capitalistas e trabalhadores, denominados “grupos econômicos fundamentais”.

Com isso, nota-se, novamente, o destaque dado pela literatura relacionada aos grupos vinculados à dicotomia capital/trabalho, também priorizados nas análises desta pesquisa em virtude da relevância que adquiriram no contexto político nacional e aderência acerca dos temas estudados.

Ressalvo que o trabalho se limitará a analisar o discurso destes grupos através de documentos por eles publicados, reportagens, entrevistas e declarações de seus dirigentes para captar suas preferências em relação aos temas que são objeto das decisões legislativas aqui analisadas, e a partir daí, verificar o grau de congruência entre a legislação aprovada (ou rejeitada) e esses posicionamentos.

É importante destacar que, embora haja uma suposição de que ao tornar públicas suas preferências, os grupos a serem analisados desejam influenciar seja a opinião pública, em geral, seja os decisores públicos, em particular, o tipo de estudo feito aqui não permite fazer afirmações sobre as relações de causalidade entre as manifestações por parte desses grupos (e mesmo a divulgação das preferências dos eleitores) e as ações dos legisladores. O relevante aqui é a noção de congruência, que apenas se preocupa em verificar se essas ações estão em consonância com aquelas preferências, sem postular uma relação de causalidade direta entre elas.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Do ponto de vista metodológico, o presente estudo caracteriza-se por seu caráter quali-quantitativo, utilizando-se dos dados de pesquisas de opinião e votações no Congresso Nacional, além da análise documental aplicada às manifestações dos grupos de pressão selecionados. Apresento, a seguir, os procedimentos metodológicos empregados na produção desta pesquisa, em detalhe.

5.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

De acordo com os objetivos propostos, o intuito é analisar votações nominais em plenário, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, acerca das proposições legislativas indicadas, em contraste às preferências manifestadas pelo eleitorado e pelos grupos de pressão selecionados, verificando a ocorrência (ou não) de congruência entre estas preferências e as decisões tomadas no Congresso Nacional.

Para isto, utilizo pesquisas de opinião e manifestações diversas (publicações, reportagens, entrevistas e declarações de seus dirigentes) dos grupos de pressão, como forma de reconhecer as preferências desses atores políticos, privilegiando as com data anterior mais próxima às votações no Congresso Nacional, quando disponíveis.

Em seguida, analiso as referidas votações nominais, desagregando-as por partidos políticos, classificados também de acordo com seus posicionamentos no espectro ideológico, possibilitando a verificação dos diferentes níveis de congruência em relação ao eleitorado e aos grupos de pressão selecionados, considerando tais critérios de categorização.

Quanto à orientação ideológica dos partidos, utilizo a classificação estabelecida pelos autores que colaboraram com a obra “Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso” (KRAUSE; MACHADO; MIGUEL, 2016). Trata-se de uma classificação abrangente – incluindo os partidos que disputaram as eleições entre 1988 e 2014 – e aceita pelo conjunto significativo de pesquisadores que redigiram capítulos para o referido livro. Maiores detalhes no “Apêndice B”.

5.2 SELEÇÃO DE CASOS E COLETA DE DADOS

Para que seja possível verificar a correspondência entre as preferências manifestadas do eleitorado e dos grupos de pressão selecionados com os resultados do processo decisório no âmbito do Poder Legislativo, proposta deste trabalho, optei por selecionar casos cujas temáticas salientam – em maior ou menor grau – as divergências em termos dos interesses dos atores envolvidos (especialmente dos grupos de pressão). As matérias, apreciadas nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em votações nominais são apresentadas na sequência. Para Figueiredo e Limongi (2007, p. 176), votações nominais, ao contrário das simbólicas, são adequadas para esse tipo de teste, pois somente nesse subconjunto de decisões é possível identificar como deliberou cada um dos parlamentares.

Por se tratar de um estudo de congruência entre as preferências dos atores em relação a políticas, de um lado, e os votos dispensados pelos parlamentares no processo decisório, de outro, a seleção das proposições legislativas para a análise leva em conta a existência prévia de pesquisas de opinião relacionadas às matérias que foram objeto de deliberação.

Nesse sentido, utilizo *surveys* produzidos por institutos de pesquisa renomados¹¹, aplicados em todo território nacional e prioritariamente publicados nos quatro anos anteriores à primeira votação do tema relacionado no Congresso Nacional – período correspondente a uma legislatura e critério utilizado em outros estudos de congruência¹² – embora, eventualmente, tenha empregado pesquisas de opinião publicadas durante a tramitação das matérias¹³. Os documentos utilizados para extrair os posicionamentos dos grupos de pressão selecionados obedecem aos mesmos parâmetros.

Em relação ao recorte temporal, estabeleço como critério analisar as atividades legislativas da última década, nos períodos referentes aos mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018), no Executivo; correspondentes à 54ª e 55ª legislaturas, no

¹¹ Embora o emprego de *surveys* de fontes e metodologias distintas possa ser, em alguma medida, problemático, sua utilização se faz necessária para o empreendimento deste trabalho, dada a escassez de dados desse tipo no país. O tamanho das amostras, margens de erro e demais parâmetros metodológicos das pesquisas de opinião utilizadas são apresentados no “Apêndice A”.

¹² Gilens e Page (2014, p. 569); e Page e Shapiro (1983, p. 177).

¹³ Embora não se trate de uma condição analítica ideal, a utilização de pesquisas de opinião publicadas em data posterior às votações na Câmara dos Deputados, mas anterior às deliberações do Senado Federal, deve-se à insuficiência desses dados. Além disso, conforme já elucidado, estudos de congruência política não buscam estabelecer, necessariamente, uma relação causal entre a emissão das preferências do eleitorado – e dos grupos de pressão, nesse caso – e as decisões dos parlamentares.

Legislativo, sobretudo devido à limitação de tempo para conclusão deste trabalho, além das restrições, em termos de disponibilidade de dados, já mencionada.

Conforme indicado na seção sobre grupos de pressão, a relevância dos “grupos econômicos fundamentais” (Ehrlich, 1971) e a natureza das propostas legislativas aqui elencadas justificam a escolha desta categoria e, conseqüentemente, das entidades selecionadas para a realização desta pesquisa.

No Brasil, os grupos de pressão de maior evidência e relevância na categoria acima citada, e relacionados à dicotomia capital/trabalho (diretamente relacionada a boa parte dos temas elencados para análise) são, respectivamente, a Confederação Nacional da Indústria – CNI, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, e a Central Única dos Trabalhadores – CUT, as maiores entidades representativas de seus segmentos no país.

A CNI é o maior organismo de representação da indústria brasileira, liderando o sistema sindical patronal do setor e, de acordo com informações institucionais, “defende os interesses da indústria nacional e atua na articulação com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de diversas entidades e organismos no Brasil e no exterior” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2019). A instituição representa 1.250 sindicatos patronais, ligados a cerca de 700 mil indústrias, além de 27 federações de indústrias, dentre as quais a FIESP.

A FIESP, por sua vez, é a maior entidade de classe, a nível estadual, da indústria brasileira. Representa cerca de 130 mil indústrias de diversos setores, de todos os portes e das mais diferentes cadeias produtivas, distribuídas em 131 sindicatos patronais (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018).

Como não foi possível coletar o posicionamento da CNI e da FIESP para todas as temáticas analisadas (motivo pelo qual elenquei dois grupos ligados ao setor industrial), tomo aqui como representando as preferências do empresariado industrial brasileiro seja a posição de uma, seja a posição de outra dessas entidades, no caso de só ter obtido a posição de uma delas.

A CUT, por sua vez, se consolida como a maior central sindical do Brasil, da América Latina e a 5ª maior do mundo, com 3.806 entidades filiadas, 7.847.077 trabalhadoras e trabalhadores associados e 23.981.044 trabalhadoras e trabalhadores na base (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2018).

A coleta de dados primários utilizou como fontes os bancos de dados do Núcleo de Estudos em Comportamento e Instituições Políticas – NECIP/UFSC e do Centro de Estudos de Opinião Pública – CESOP/UNICAMP, para as pesquisas de opinião; além das informações do Centro de Documentação e Informação – CEDI, da Câmara dos Deputados, e da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação – SGIDOC, do Senado Federal, para as votações nominais no âmbito do Congresso Nacional.

Cabe ressaltar que, durante o período de produção deste trabalho, alguns partidos políticos concluíram, junto ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE, processos de incorporação¹⁴ e fusão¹⁵ (que podem ser solicitadas após cinco anos de registro definitivo) ou alteração de nome¹⁶ (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2018). O detalhamento destas modificações, ocorridas entre 2017 e 2019, encontra-se disposto no "Apêndice D".

Para a elaboração dos bancos de dados e da própria redação, no entanto, utilizei informações referentes ao nome e sigla dos partidos conforme disponibilizado pelo CEDI e pela SGIDOC, visto que alguns dos processos citados não estavam finalizados e poderiam não ter sido homologados pelo TSE. Todas as menções ao “PMDB” foram atualizadas para “MDB”, dado que os mapas de votação mais recentes analisados já traziam a nova denominação.

Conforme já exposto, o posicionamento dos grupos de pressão selecionados, sobre os temas aqui elencados, foi obtido através de documentos institucionais, notas oficiais, publicações, reportagens, entrevistas e declarações de seus dirigentes.

Vale ressaltar que há significativas dificuldades em se obter informações sobre as “pressões” realizadas pelos grupos, sobretudo os do setor industrial, conforme indica Mancuso (2004, p. 515): “é inviável reconstituir em todos os detalhes possíveis o processo de articulação dos interesses do empresariado industrial durante a tramitação de qualquer proposição legislativa.

Tal circunstância deve-se, principalmente, ao fato de que transparência e publicidade nem sempre são prerrogativas intrínsecas aos grupos de pressão, conforme analisa Fernandes

¹⁴ Ocorre quando um partido é "incorporado" a outro, adotando estatuto e programa de outra agremiação partidária, que permanece com o seu nome e sigla, se desejar (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019).

¹⁵ Ocorre quando partidos elaboram projetos comuns de estatuto e programa e se "extinguem", criando uma nova sigla (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019).

¹⁶ Ocorre quando os partidos mudam nome e/ou sigla, acompanhados ou não de alterações programáticas ou estatutárias (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019).

(2010, p. 184), “os grupos recorrem por vezes a processos de intervenção oculta [...]”. Ou, nas palavras de Azambuja,

Em geral, os grupos de pressão não procuram conquistar a opinião pública, pois seria improvável que ela se comovesse com os interesses dos metalúrgicos ou dos arroseiros. A propaganda visa apenas que ela não seja contra (AZAMBUJA, 2008, p. 355).

Determinados o desenho da pesquisa, critérios de seleção de casos e dados a serem coletados de dados, examino a seguir as propostas legislativas selecionadas, dentre diversas áreas temáticas, para análises de congruência.

5.2.1 Proposições legislativas selecionadas

As recentes legislaturas trouxeram à baila diversos temas polêmicos, relacionados à legislação ambiental; tributação; maioria penal; Reforma Política; gastos públicos; Reforma Trabalhista; além do próprio *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, entre outros.

Assim, o presente estudo busca se utilizar de proposições legislativas que expressem forte divergência entre as preferências do eleitorado e os interesses de algum dos grupos de pressão selecionados (ou divergência de preferências entre estes), para que se possa verificar o posicionamento dos parlamentares e proceder as análises de congruência, em separado, para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal; grupos ideológicos (aos quais estão distribuídas as siglas); e partidos políticos.

Devido à expressiva quantidade de siglas na Câmara dos Deputados, apresento individualizados apenas os dados dos partidos com bancada igual ou superior a dez parlamentares na data de cada votação nominal analisada. Os votos dos pequenos partidos serão agregados conforme sua classificação ideológica.

Para o Senado Federal, com número reduzido de parlamentares – cerca de 15% em relação à câmara baixa –, os dados são apresentados integralmente. Embora a análise de cada proposição considere a bancada de partidos com apenas um ou dois senadores, o que pode ser problemático, acredito que no conjunto das proposições seja possível perceber tendências mais gerais dos alinhamentos de determinados partidos, como mais próximos às posições do

eleitorado, da CUT ou das entidades representativas do empresariado industrial. Ressalvo ainda que, na condição de Casa revisora¹⁷, algumas das propostas legislativas selecionadas não dispõem – até a data da publicação deste trabalho – de deliberação por votação nominal no plenário da câmara alta, o que impede que se procedam análises mais detalhadas.

Deputados federais e/ou senadores que, eventualmente, estavam sem partido quando das votações pesquisadas, foram excluídos das análises, dada a impossibilidade de enquadrá-los no espectro ideológico, procedimento estabelecido, neste estudo, a partir do posicionamento dos partidos políticos. Além disso, por se tratar de um número muito reduzido de congressistas, acredito que não haverá prejuízo às análises aqui empreendidas.

Os percentuais de votos apresentados, por sua vez, são calculados considerando o número total de parlamentares de cada partido nas datas das votações, haja vista as alterações que ocorrem nas respectivas bancadas durante as legislaturas, em decorrência da migração partidária, da substituição de titulares por suplentes (às vezes de outros partidos), e de afastamentos de natureza diversa. Os votos são contabilizados como “a favor” ou “contra”, de acordo com cada temática apresentada, independentemente do enunciado das propostas legislativas correspondentes, e “outros”, correspondente a ausências, abstenções, obstrução ou impedimento de votar em virtude do exercício da presidência da Casa respectiva.

Para cada votação analisada, apresento, dispostos em uma tabela específica, os dados referentes à quantidade de votos e ao posicionamento dos partidos em relação à cada proposição legislativa, classificados por nível de congruência relativa, tendo como referência as preferências do eleitorado para a temática em questão – ou seja, de maior para menor congruência, considerando a proporcionalidade da bancada de cada sigla –, além de seu enquadramento no espectro ideológico e homogeneidade dos votos, expressa em percentuais. Assim, considero congruente a bancada de cada partido com maioria absoluta, ou seja, com votação superior a 50% de seus parlamentares em correspondência às opiniões e preferências dos atores políticos analisados – eleitorado e grupos de pressão.

Em outra tabela, disponho os dados agregados dos partidos de acordo com sua classificação ideológica, apontando a somatória dos votos e seus respectivos percentuais em relação ao seu grupo correspondente – esquerda, centro e direita.

¹⁷ Segundo Scheffer (2016, p. 71), “na maioria das vezes, Câmara e Senado trabalham de forma articulada, de modo que uma Casa (Câmara) funciona como iniciadora e a outra (Senado) como revisora. O sistema bicameral adotado no Brasil prevê a manifestação das duas Casas na elaboração das normas jurídicas”.

Opto também por privilegiar as votações finais de cada matéria para análise, em cada Casa Legislativa, ou seja, priorizo as últimas deliberações possíveis dos parlamentares sobre cada proposição, em detrimento às decisões preliminares e/ou acessórias, como votações em primeiro turno de PECs¹⁸, ou ainda votações de destaques, emendas ou requerimentos¹⁹ aos projetos, quando discutidos no início das tramitações, exceto quando o assunto de um destaque, emenda ou requerimento coincida com a forma como a questão foi apresentada aos eleitores ou foi expressa pelos grupos de pressão selecionados e, além disso, seja a votação decisiva sobre a matéria.

Ao final da análise de cada temática, apresento uma síntese dos resultados obtidos – dados das pesquisas de opinião; das votações nominais no Congresso Nacional; e dos posicionamentos de cada ator político, procedendo, dessa forma, à verificação de congruência (ou incongruência).

As análises de congruência aqui empreendidas, a exemplo de outros estudos, consideram matéria efetivamente aprovada ou rejeitada pelo Congresso Nacional, o que pode depender da formação de maiorias parlamentares qualificadas. Nesse sentido, ao explicar a metodologia empregada em seu estudo, Monroe afirma: “a dimensão básica usada para categorizar a opinião pública e os resultados das políticas foi a de manutenção do *status quo* versus mudança de política (MONROE, 1998, p. 11, tradução minha). Em outras palavras, mesmo que haja maioria de votos em relação à determinada matéria, mas em quantidade insuficiente para sua aprovação (como no caso de uma PEC, em que são necessários 3/5 dos votos dos congressistas para sua aceitação), considerar-se-á o resultado final do processo decisório ocorrido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para a proposição legislativa analisada.

¹⁸ Propostas de Emenda à Constituição são votadas em dois turnos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, respectivamente (ALENCAR, 2018).

¹⁹ Segundo a Câmara dos Deputados, “em geral, os deputados aprovam o texto principal do projeto e ‘destacam’ alguns trechos para votação posterior. Esses trechos são chamados destaques. Normalmente, essas votações posteriores servem para confirmar ou retirar alguns trechos do texto da proposta. Também podem ser destacadas emendas, para alterar o texto” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b).

O Quadro 1 apresenta as temáticas analisadas²⁰, dispostas de acordo com a cronologia das votações no Congresso Nacional; as pesquisas de opinião relacionadas; manifestações dos grupos de pressão selecionados; e as propostas legislativas correspondentes, apreciadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; assim como as datas de publicação dos *surveys*, das manifestações e das votações nominais das matérias objeto de exame, respectivamente – dados cujas características se enquadram nos critérios acima estabelecidos e que serão analisados de acordo com os procedimentos metodológicos apresentados.

²⁰ As únicas no período aqui definido para as quais, simultaneamente, encontrei pesquisas de opinião, informações sobre as posições dos grupos de pressão e votações nominais no Congresso Nacional. Inicialmente estavam listados, a partir de outros estudos de congruência (CARREIRÃO; SILVA; BASTIANI, 2017) e de comportamento parlamentar (SCHEEFFER, 2016), cerca de 20 temas, dos quais apenas oito permaneceram, dada a escassez de dados, observados os critérios de seleção empregados. Em suma, não havia *surveys* (no período determinado), posição dos grupos de pressão, e/ou votações nominais para mais da metade dos temas originalmente previstos.

Quadro 1: Propostas legislativas analisadas

Temática analisada	Pesquisas de opinião	CUT	CNI/FIESP	Câmara dos Deputados	Senado Federal
Código Florestal	Datafolha: Código Florestal 07/06/2011	Nota oficial 09/05/2011	Documento oficial 2011	PL 1876/1999 (Emenda 164) 24/05/2011	PLC 30/2011 -----
Contribuição Social para a Saúde – CSS	Ibope/CNI: RSB 03/2011	Nota oficial 24/06/2008	Reportagem 12/06/2008; nota oficial 27/08/2008	PLP 306/2008 (Artigo 16) 21/09/2011	SCD 121/2007 (Req. 1528) 07/12/2011
Maioridade penal	Datafolha: PO813812 22/06/2015	Nota oficial 29/06/2015	Declaração à imprensa 06/08/2014	PEC 171/1993 19/08/2015	PEC 115/2015 -----
Financiamento empresarial de campanhas	FPA: Reforma Política 01/07/2013	Carta à Dilma Rouseff 02/07/2013	Documento oficial 2016	Veto 42/2015 (001 a 011) 18/11/2015	PLC 75/2015 (Subemenda) 02/09/2015
<i>Impeachment</i> de Dilma Rouseff	Datafolha: PO813859 08/04/2016	Nota oficial 03/12/2015	Reportagem 14/04/2016; nota oficial 14/12/2015	DCR 01/2015 17/04/2016	DEN 01/2016 31/08/2016
Teto de gastos públicos	CNT/MDA: Rodada 132 16/10/2016	Notas oficiais 10 a 12/2016	Reunião com Temer 10/08/2016	PEC 241/2016 25/10/2016	PEC 55/2016 13/12/2016
Terceirização irrestrita	CNT/MDA: Rodada 131 05/06/2016	Documento oficial 2014; reunião com Maia 13/03/2017	Documento oficial 2014	PL 4302/1998 22/03/2017	PLC 30/2015 -----
Livre negociação entre trabalhadores e empresários	Datafolha: PO813916 27/04/2017	Nota oficial 19/04/2017	Documento oficial 2014	PL 6787/2016 (Destaque 18) 26/04/2017	PLC 38/2017 11/07/2017

Fonte: elaborado pelo autor.

6 ANÁLISE DE DADOS

Nesta seção, passo a examinar os dados coletados, de acordo com os objetivos anteriormente definidos. Para cada um dos temas analisados, apresento uma breve contextualização; os resultados de pesquisas de opinião relacionadas; as manifestações dos grupos de pressão selecionados; as votações nominais na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (quando houver); e, por fim, detalho os resultados obtidos, verificando a congruência entre a deliberação dos parlamentares, de um lado, e as preferências manifestadas pelos atores políticos estudados – eleitorado e grupos de pressão –, de outro, tomando como referências os fundamentos teórico-metodológicos anteriormente apresentados.

Sobre as pesquisas de opinião, todavia, cabe uma observação. Em apenas dois dos oito temas estudados – “livre negociação” e maioria penal – os institutos de pesquisa disponibilizaram, através do CESOP, os bancos de dados completos dos *surveys*. Para os outros casos, pude trabalhar apenas com os resultados gerais, apresentados em relatórios ou portais de notícias, o que impediu o desenvolvimento de análises mais matizadas, que pudessem desagregar o eleitorado por faixa de renda, gênero, idade, preferência partidária, entre diversas outras possibilidades, por exemplo.

Quanto às manifestações dos grupos de pressão também é preciso ressaltar que, conforme discutido na seção que debate a literatura relacionada, a prática do *lobby*, especialmente no Brasil, onde não há regulamentação legal para esta prática, é recorrentemente omitida das manifestações oficiais destes grupos, no caso, da entidade sindical e organizações patronais.

Assim, alguns dos posicionamentos levantados foram emitidos de forma “não oficial” por representantes desses grupos, em um dos casos (financiamento empresarial de campanhas) em data posterior (porém próxima) à deliberação do Legislativo, o que não impede que se extraiam a partir dessas manifestações as preferências dessas entidades acerca dos temas analisados.

Embora haja a possibilidade de que uma eventual manifestação dessas entidades, quando em data subsequente a votações no Congresso Nacional, possa representar um “ajuste” ao que foi deliberado, mais do que sua preferência “verdadeira” (que seria a oposta à manifestada), a probabilidade de isto ocorrer em temas muito relevantes e polêmicos talvez seja baixa, já que isso poderia contrariar suas bases. Considerando isso e dada a escassez de

dados em alguns casos, optei por tomar essas manifestações como representativas das preferências “verdadeiras” dos grupos de pressão estudados.

Com o objetivo de favorecer a replicação científica, ou mesmo de facilitar eventuais aprimoramentos, os bancos de dados elaborados para a realização desta pesquisa, referentes às votações nominais ocorridas no Congresso Nacional e às análises de congruência, assim como os relatórios dos principais *surveys* utilizados, encontram-se disponíveis para consulta na base de dados do “Dataverse Project”²¹.

6.1 CÓDIGO FLORESTAL

A proposta de alteração na legislação ambiental foi um dos primeiros grandes embates do governo Dilma Rousseff com o Congresso Nacional. A iniciativa, que visava atualizar o Código Florestal brasileiro, criado na década de 1960 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e), colocou diversos setores da sociedade em lados opostos, especialmente ambientalistas e ruralistas.

Os produtores rurais posicionaram-se em favor de regras mais flexíveis em relação à preservação ambiental, em nome de um pretendido incremento na produtividade agropecuária. Nesse sentido, referindo-se à reação dos ruralistas, frente à proposição legislativa, afirma Barba:

Os representantes desse setor comemoraram, já que acreditam que o Código em vigor atrapalha o desenvolvimento do país por ter sido criado quando agricultura e pecuária tinham baixa produtividade. Por isso, defendem as alterações para que haja mais terra para ampliar a produção (BARBA, 2011).

De outro lado, cientistas e entidades ligadas às causas ambientais manifestaram preocupação com o “afrouxamento” da legislação, sobretudo com a possibilidade de aumento do desmatamento e suas potenciais consequências nocivas, conforme complementa Barba:

Boa parte das ONGs de defesa do meio ambiente e especialistas na área rebatem a tese dos ruralistas, afirmando que as terras já exploradas são suficientes para dobrar a produção, e que basta aprimorar a eficiência nas lavouras e nos pastos por meio de tecnologia e uso sustentável na agricultura

²¹ Disponível em: <<https://doi.org/10.7910/DVN/KU4LNX>>.

e pecuária. Para eles, as mudanças no Código abrem brechas para aumentar o desmatamento e podem pôr em risco serviços ambientais básicos, como o ciclo das chuvas e dos ventos, a proteção do solo, a polinização, o controle natural de pragas, a biodiversidade, entre outros (BARBA, 2011).

Em meio aos debates ocorridos na esfera da sociedade civil, a população também pôde exprimir seu posicionamento através de pesquisa de opinião relacionada ao assunto.

6.1.1 Eleitorado

Uma pesquisa de opinião relacionada à temática foi encomendada pelas ONGs Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, IMAFLORA, IMAZON, Instituto Socioambiental, SOS Mata Atlântica e WWF-Brasil (SOS MATA ATLÂNTICA, 2011) ao Datafolha, sendo publicada em 07/06/2011, data em que a proposta legislativa do novo Código Florestal tramitava entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal²².

O *survey* identificado como “Datafolha: Código Florestal – jun. 2011” (DATAFOLHA, 2011) apresenta os seguintes resultados, acerca das mudanças na legislação ambiental:

Tabela 1: Opinião dos eleitores sobre mudanças no Código Florestal²³

Resposta	%
A favor	10
Contra	85
Não sabe	5
Total	100

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da pesquisa Datafolha: Código Florestal – jun. 2011.

Além dos dados citados, o relatório de pesquisa apresenta algumas informações adicionais, mais especificamente sobre a questão do desmatamento e do comportamento esperado dos agentes políticos, frente à propositura:

²² Em relação à temática do Código Florestal, não foi possível localizar pesquisas de opinião publicadas em data anterior à última deliberação correlata ocorrida na Câmara dos Deputados.

²³ A pergunta originalmente realizada, e os respectivos percentuais de respostas, foram: “Na sua opinião, as mudanças no novo Código Florestal deveriam: priorizar a proteção das florestas e rios mesmo que, em alguns casos, isso prejudique a produção agropecuária – 85%; priorizar a produção agropecuária mesmo que, em alguns casos, isso prejudique a proteção das florestas e rios – 10%; não sabe – 5%” (DATAFOLHA, 2011).

Cerca de 80% da população não aprova as mudanças no Código Florestal. Além disso: 79% apoia o eventual veto da presidente, caso o Senado valide a proposta da Câmara; 84% afirma que não votariam em deputados e senadores que tenham votado a favor do **perdão de desmatamento ilegal** [...]. Em geral, a pesquisa revelou uma opinião pública com forte preocupação pela conservação das florestas (SOS MATA ATLÂNTICA, 2011).

6.1.2 Grupos de pressão

Embora os grupos de pressão selecionados neste estudo possam, aparentemente, não ter uma relação direta com a temática abordada, houve manifestações expressas da CUT e da CNI relacionadas às alterações na legislação ambiental. A FIESP, por sua vez, também participou ativamente do processo, sobretudo promovendo debates sobre o novo Código Florestal (KONCHINSKI, 2011).

A CUT expressou seu posicionamento formalmente através de nota, publicada em 09/05/2011, criticando algumas das propostas do relator do projeto, deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP), sobretudo as relacionadas à flexibilização das Áreas de Preservação Permanente – APP²⁴ e Reserva Legal – RL²⁵; e à anistia aos crimes ambientais. Segundo a entidade, “a secretária de meio ambiente da CUT, Carmen Foro, destacou que desde o início **a entidade foi clara em se posicionar contrária ao documento** apresentado por Rebelo (CARVALHO, 2011, grifo meu).

Após aprovação na Câmara dos Deputados, enquanto a iniciativa legislativa transitava para o Senado Federal, a CUT voltou a explicitar seu parecer através de outra nota, publicada em 28/05/2011, mencionando, inclusive, a “Emenda 164”, objeto da análise desenvolvida mais adiante:

A CUT em nota posicionou-se contrária ao retrocesso promovido pelo relatório, assim como o fez grande parte das organizações ambientalistas e

²⁴ “Área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012b).

²⁵ “Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural [...] com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012b).

camponesas. Apesar da intensa pressão da sociedade o relator não retirou os pontos divergentes e polêmicos. Exemplo disso é a **desastrosa Emenda 164** que passa para os estados responsabilidades que pertencem à Lei Federal. A flexibilização dessa legislação poderá desencadear desdobramentos com sérias consequências para o meio ambiente (CARTA MAIOR, 2019, grifos meus).

O texto acatado pela Câmara dos Deputados anistiava crimes ambientais, desobrigava a recomposição de áreas desmatadas, e flexibilizava as obrigações relativas à RL, entre outros itens (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011a). Dessa forma, complementa a nota publicada pela entidade:

A CUT vai mobilizar sua base para fazer as alterações necessárias ao PL no Senado, e não sendo possível, irá se manifestar no sentido de que a presidenta Dilma Rousseff vete o que possa vir a trazer prejuízos para a sociedade brasileira (CARTA MAIOR, 2019).

Em contrapartida, a CNI se posicionou através da "Agenda Legislativa da Indústria 2011", documento publicado anualmente que expressa os interesses do setor industrial acerca temas em discussão no parlamento. Em relação ao PL 1876/1999, o documento afirma: "nossa posição: convergente, com ressalva", e prossegue:

Ao longo das últimas décadas, fatores de ordem institucional, econômica e social limitam a efetiva implantação e fiscalização das APPs e da Reserva Legal. Isso evidencia a necessidade de **rediscutir os conceitos preconizados no Código Florestal**, editado em 1965, para adequá-los às novas práticas de gestão ambiental e aos desafios do desenvolvimento sustentável. O substitutivo aprovado na CESP apresenta avanços na necessária reformulação do Código Florestal, trazendo luz e pragmatismo à discussão, tais como a possibilidade de **cômputo das Áreas de Preservação Permanente (APPs) no percentual da Reserva Legal** do imóvel rural; a permissão para **compensação da Reserva Legal em outra bacia**, no mesmo bioma; a possibilidade do plantio de espécies exóticas para a recomposição da Reserva Legal [...]. Entretanto, poderia ter avançado ainda mais permitindo que os Estados e DF editassem leis aumentando ou reduzindo os limites das APPs [...] (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2011a, p. 32-33, grifos meus).

O documento evidencia as preferências da organização em prol da produtividade e em detrimento à preservação ambiental, defendendo, na atualização do Código Florestal, os dispositivos que tendem a degradar as APPs e as RLs.

Em virtude do exposto, defino como contrária a posição da CUT; enquanto favorável a da CNI²⁶, acerca das atualizações propostas na legislação ambiental, especialmente as relativas ao conteúdo da “Emenda 164”, apresentada logo abaixo.

6.1.3 Congresso Nacional

A amplitude e complexidade da proposta do novo Código Florestal fez acirrar as disputas entre a promoção do crescimento econômico e a conservação do meio ambiente, sucedendo um longo debate na sociedade civil, que também ecoou no meio político, contrapondo, novamente, as bancadas ambientalista e ruralista do Congresso Nacional. Em suma, para Scheefffer, “os ruralistas se demonstram comprometidos com a atividade produtiva e os ambientalistas como defensores mais ferrenhos da proteção ambiental (SCHEEFFFER, 2018b, p. 150-151).

Nesse contexto, o PL 1876/1999, que “dispõe sobre Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, exploração florestal [...]”, de autoria do deputado federal Sérgio Carvalho (PSDB-RO), foi “desengavetado” em 2009, com a criação de uma Comissão Especial para analisar seu mérito, sendo relatado por Aldo Rebelo (PCdoB-SP), conforme já mencionado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

Na Câmara dos Deputados, a proposta passaria a tramitar no plenário no início de 2011, onde enfrentaria uma série de discussões e votações preliminares (uma das quais é analisada em detalhe adiante), sobretudo por se tratar de uma proposta ampla, com diversas modificações concomitantes na legislação até então vigente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

Em maio do mesmo ano, a proposta seria remetida ao Senado Federal, sob a denominação de PLC 30/2011, onde passaria por novas alterações (SENADO FEDERAL, 2019n), sem que houvesse, no entanto, destaque de temas em separado para deliberação pelo processo de votação nominal – tipo de escrutínio que verificado apenas quando a proposta foi analisada em conjunto (SENADO FEDERAL, 2019d), sendo então aprovada por 59 votos a sete (SENADO FEDERAL, 2011a). Mais detalhes dessa votação estão disponibilizados no

²⁶ Dado que não foi identificada nenhuma manifestação oficial da FIESP em relação ao novo Código Florestal, especialmente sobre a “Emenda 164” e seu teor, tomo como representativa da classe empresarial a posição da CNI sobre o tema.

“Apêndice E”. Por não haver uma correspondência direta entre o conteúdo da matéria (mais abrangente) aprovada pelos senadores, em relação ao opinado pelos eleitores e grupos de pressão selecionados, restrinjo minha análise somente ao deliberado pela Câmara dos Deputados.

Após retornar à câmara baixa novamente em dezembro de 2011, o substitutivo²⁷ apresentado pelo Senado Federal seria cancelado pelos deputados federais e encaminhado para sanção presidencial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019e).

A presidenta Dilma Rousseff, por sua vez, sancionaria a Lei nº 12.651, de 2012 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012b) em 25/05 daquele ano, embora com vetos²⁸ (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012c) relacionados a tópicos como crédito ambiental, agricultura familiar, urbanização e recomposição da mata ciliar (COSTA; MENDES, 2012), que foram acatados ao não serem apreciados pelo Congresso Nacional (CONGRESSO NACIONAL, 2019e), não havendo, portanto, registro de votação nominal dos parlamentares sobre este último trâmite, o que também impede sua análise em maiores detalhes.

6.1.3.1 Câmara dos Deputados

Conforme já mencionado, o texto sancionado foi finalizado a partir de diversas votações preliminares na Câmara dos Deputados, dentre as quais, recebeu destaque a “Emenda 164”²⁹, do deputado federal Paulo Piau (MDB-MG) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011a). Segundo Camargo,

Por ser uma proposta que **reduzirá áreas de preservação no país, a emenda** tem sido alvo de pressão de ambientalistas e sua derrubada se tornou a mais nova missão do Planalto no Legislativo. Entre outras coisas, a emenda regulariza a situação de ocupações ilegais em áreas de preservação permanente (APPs), como beira de rios, topos de morros e encostas. Essas áreas foram desmatadas ilegalmente, ou foram sendo consideradas áreas de ocupação ilegal, a partir de modificações no atual Código Florestal (Lei 4.777/1965), feitas ao longo dos anos [...]. (CAMARGO, 2011, grifo meu).

²⁷ "Espécie de emenda que altera a proposta em seu conjunto, substancial ou formalmente. Recebe esse nome porque substitui o projeto. O substitutivo é apresentado pelo relator e tem preferência na votação, mas pode ser rejeitado em favor do projeto original" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

²⁸ Para maiores detalhes, ver Mensagem nº 212, de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm>.

²⁹ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=872216&filename=EMP+164/2011+PL187699+%3D%3E+PL+1876/1999>.

Para Scheefffer, a proposta “apoiada por parlamentares da bancada ruralista tem como principal objetivo consolidar as áreas de produção agrícola, de pecuária e outras atividades rurais existentes em APPs no país” (SCHEEFFFER, 2018b, p. 151).

Dada a especificidade do tema, cujo conteúdo corresponde de forma aproximada ao opinado pelos eleitores através da pesquisa de opinião mencionada e pelos grupos de pressão analisados³⁰, passo a verificar a votação da “Emenda 164” (ao PL 1876/1999), aprovada pelo plenário da Câmara dos Deputados em 24/05/2011, por 273 votos “a favor” e 182 “contra” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011b), como detalha a Tabela 2:

³⁰ Nesta análise, considere que a resposta – majoritária – dos eleitores, de “priorizar a proteção das florestas e rios mesmo que, em alguns casos, isso prejudique a produção agropecuária”, bem como a posição defendida pela CUT (mais acima), se aproxima (em termos substantivos) ao voto “contra” a “Emenda 164” (o que preservaria o Art. 8º do substitutivo aprovado na Comissão Especial), na medida em que representariam uma posição mais favorável à preservação ambiental, em detrimento, eventualmente, da produção agropecuária. Assim, os votos “contra” a “Emenda 164” são considerados como congruentes com a posição da maioria dos eleitores. Por outro lado, a resposta – minoritária – dos eleitores, de “priorizar a produção agropecuária mesmo que, em alguns casos, isso prejudique a proteção das florestas e rios”, bem como a posição externada pela CNI, se aproximaria do voto “a favor” da “Emenda 164”, já que sua aprovação, segundo comentários amplamente predominantes à época, significava abrir as portas para menor preservação ambiental em nome da produção agropecuária.

Tabela 2: Votação PL 1876/1999 (Emenda 164)

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor da “Emenda 164”	Votos contra a “Emenda 164”	Outros	Bancada
Esquerda	PT	1 (1,1%)	78 (88,6%)	9 (10,2%)	88 (17,3%)
Esquerda	PV	0 (0%)	12 (85,7%)	2 (14,3%)	14 (2,7%)
Esquerda	PSB	7 (22,6%)	22 (71%)	2 (6,5%)	31 (6%)
Direita	Pequenos	1 (10%)	7 (70%)	2 (20%)	10 (1,9%)
Esquerda	PDT	9 (33,3%)	17 (63%)	1 (3,7%)	27 (5,3%)
Direita	PR	16 (40%)	16 (40%)	8 (20%)	40 (7,8%)
Esquerda	Pequenos	5 (55,6%)	3 (33,3%)	1 (11,1%)	9 (1,8%)
Direita	PP	23 (56,1%)	11 (26,8%)	7 (17,1%)	41 (8%)
Direita	PTB	15 (71,4%)	5 (23,8%)	1 (4,8%)	21 (4,1%)
Direita	PRB	8 (66,7%)	2 (16,7%)	2 (16,7%)	12 (2,3%)
Esquerda	PPS	9 (75%)	2 (16,7%)	1 (8,3%)	12 (2,3%)
Esquerda	PCdoB	12 (80%)	1 (6,7%)	2 (13,3%)	15 (2,9%)
Centro	PSDB	45 (84,9%)	3 (5,7%)	5 (9,4%)	53 (10,3%)
Direita	PSC	15 (83,3%)	1 (5,6%)	2 (11,1%)	18 (3,5%)
Direita	DEM	35 (81,4%)	1 (2,3%)	7 (16,3%)	43 (8,4%)
Centro	MDB	72 (91,1%)	1 (1,3%)	6 (7,6%)	79 (15,4%)
Total		273 (53,2%)	182 (35,5%)	58 (11,3%)	513 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Conforme apontado na seção que trata dos procedimentos metodológicos, apresento, individualmente, apenas os dados relativos aos partidos com bancada igual ou superior a dez parlamentares na data de cada votação. Os partidos restantes são aglutinados de acordo com seu posicionamento no espectro ideológico, em “pequenos partidos de esquerda” e “pequenos partidos de direita”, respectivamente. Todas as siglas são ordenadas na tabela conforme sua congruência em relação às preferências do eleitorado majoritário (procedimento que também será adotado nas análises posteriores).

Nesse sentido, as bancadas do PT (88,6% contra a “Emenda 164”), PV (85,7%), PSB (71%), pequenos partidos de direita (70%) e PDT (63%) se mostraram congruentes³¹ em relação à maioria dos eleitores e à CUT.

Com um percentual relativamente elevado de abstenções, ausências e/ou obstrução, de 20%, o PR (40%) não consolidou maioria por nenhuma das alternativas.

Os deputados federais dos pequenos partidos de esquerda (33,3%), PP (26,8%), PTB (23,8%), PRB (16,7%), PPS (16,7%), PCdoB (6,7%), PSDB (5,7%), PSC (5,6%), DEM (2,3%) e MDB (1,3%) deliberaram em incongruência em relação ao eleitorado majoritário e à CUT, o que os aproxima das preferências da CNI.

Nenhum partido (ou agrupamento de pequenos partidos) atingiu a totalidade de votos pela aprovação ou rejeição da “Emenda 164”. Na esquerda, houve uma tendência em sentido contrário à proposta (com exceção aos pequenos partidos de esquerda, PPS e PCdoB), enquanto o centro e a direita votaram pelo aceite da “Emenda 164” (menos os pequenos partidos de direita e o PR). Mais detalhes sobre os aspectos ideológicos desta votação são apresentados na Tabela 3:

Tabela 3: Votação PL 1876/1999 (Emenda 164) – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor da “Emenda 164”	43 (21,9%)	117 (88,7%)	113 (61,1%)	273 (53,2%)
Contra a “Emenda 164”	135 (68,9%)	4 (3%)	43 (23,2%)	182 (35,5%)
Outros	18 (9,2%)	11 (8,3%)	29 (15,7%)	58 (11,3%)
Bancada	196 (38,2%)	132 (25,8%)	185 (36%)	513 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Agregando-se os votos pela classificação ideológica dos partidos, observa-se que 68,9% dos parlamentares da esquerda votaram contra as mudanças no Código Florestal introduzidas pela “Emenda 164”; enquanto 88,7% dos votos do centro e 61,1% dos da direita

³¹ Ao apontar que determinado partido foi congruente com os demais atores envolvidos, nesta e nas análises subsequentes, está implícito que se trata da maioria de sua bancada, embora haja também votações em que os partidos votaram integralmente pela aprovação ou rejeição das matérias estudadas.

foram favoráveis à proposta. O percentual de votos contrários à posição adotada pela maioria, internamente a cada um dos grupos (esquerda, centro e direita), somados às abstenções, ausências e/ou obstrução (“outros”), doravante “votos desviantes”, varia entre cerca de 11% e 39%, sendo mais acentuado na direita, enquanto o centro mostrou maior coesão.

6.1.4 Resultados

A “batalha” legislativa pelo novo Código Florestal brasileiro, travada entre o Planalto e o Congresso Nacional, foi talvez a primeira amostra de outros grandes embates que viriam a ocorrer durante o governo Dilma Rousseff – e que culminariam em sua deposição, diga-se de passagem. As votações da “Emenda 164”, ao PL 1876/1999 (analisada anteriormente), e do PLC 30/2011 (cujos dados estão dispostos no “Apêndice E”) confirmam isso.

A análise da votação da “Emenda 164”, ao PL 1876/1999, indica que a Câmara dos Deputados, considerada no todo, foi favorável à proposta legislativa, com quantidade de votos para a aprovação da matéria, inclusive (assim como fez, posteriormente o Senado Federal).

Contudo, considerando as respostas dos eleitores, obtidas pelo *survey* analisado, sendo mais favoráveis à preservação ambiental em detrimento à produção agropecuária, e, visto que essas duas circunstâncias se aproximariam, de alguma forma, respectivamente às posições de se votar “contra” ou “a favor” à “Emenda 164” (que, pelas observações à época, resultaria em uma menor preservação ambiental, favorecendo a agropecuária); e levando em conta o posicionamento dos grupos de pressão, verificados por meio dos documentos pesquisados; é possível constatar que não houve congruência entre a determinação dos deputados federais e as preferências do eleitorado majoritário e da CUT. Dessa forma, a Câmara dos Deputados se alinhou aos interesses da “indústria”, inferidos através da posição da CNI.

Acerca da perspectiva ideológica, enquanto a esquerda se mostrou majoritariamente contrária às alterações instituídas no novo Código Florestal por meio da “Emenda 164” – e, portanto, congruente com a maioria dos eleitores e com a CUT –, o centro e a direita votaram coesos, predominantemente, em favor da proposição – alinhados, conseqüentemente, à CNI. Nesse sentido, uma síntese dos resultados é apresentada na Tabela 4:

Tabela 4: Código Florestal – congruência³²

Eleitorado		Congresso Nacional	Câmara dos Deputados ↓
Datafolha: Código Florestal – jun. 2011		Proposta legislativa	PL 1876/1999 (Emenda 164)
A favor	10%	A favor da “Emenda 164”	273 (53,2%)
Contra	85%	Contra a “Emenda 164”	182 (35,5%)
Não sabe	5%	Outros	58 (11,3%)
Ator político		↓ Posicionamento →	A favor
Eleitorado	Contra	Congruência →	Não
CUT	Contra	Congruência →	Não
CNI	A favor	Congruência →	Sim

Fonte: elaborado pelo autor.

Outra observação pertinente refere-se à relação dos atores entre si, em termos de seu posicionamento expresso, tendo o eleitorado majoritário se alinhado às preferências da CUT.

6.2 CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PARA A SAÚDE – CSS

A criação de um tributo que revertesse receitas para a saúde remete aos anos 1990, quando da criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, ocorrida em 1996, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Apesar de “provisória”, a Contribuição foi prorrogada por diversas vezes até ser extinta em 2007 pelo Senado Federal, episódio que foi considerado uma derrota para o

³² As posições de eleitores, grupos de pressão e parlamentares são aqui genericamente denominadas como "a favor" ou "contra" as mudanças no Código Florestal. Conforme já mencionado, embora as posições de cada um destes atores sejam referidas a conteúdos específicos, não exatamente iguais, considere ser possível comparar os posicionamentos dos eleitores em resposta à pergunta do *survey* utilizado, bem com as manifestações dos grupos de pressão, às posições tomadas pelos deputados federais em relação às mudanças propostas pela "Emenda 164". É nesse sentido, de uma possível comparabilidade – já explicitada antes – das posições dos diferentes atores políticos em relação a mudanças no Código Florestal, mais favoráveis à produção agrícola do que à preservação do meio ambiente, que as expressões "a favor" e “contra” são aqui utilizadas.

governo Lula (2003-2010). De acordo com nota do BTG Pactual, “desde então, houve diferentes tentativas de trazer o imposto de volta, inclusive sob outras alcunhas” (BTG PACTUAL, 2017). Para o Estadão,

Após a derrota da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) no Congresso, em dezembro de 2007, o governo decidiu rebatizar o imposto e propor a Contribuição Social para Saúde (CSS), uma fonte extra para conseguir recursos para a área da saúde (ESTADÃO, 2008).

Posteriormente, a intenção de recriar o tributo reincidiria sobre todos os governos seguintes: Dilma Rousseff (que formalizou a ideia através de proposta legislativa, analisada mais adiante), Michel Temer (2016-2018) (BTG PACTUAL, 2017), e até mesmo Jair Bolsonaro (2019), que manifestou intento de reformar o sistema tributário brasileiro (TUON, 2019).

Críticos e entusiastas da proposta divergem quanto ao seu mérito e efeitos. De um lado, argumenta-se em favor de mais recursos públicos para a saúde, nesse caso, o tributo teria pouco impacto inflacionário e um baixo potencial de sonegação, conforme analisa Schreiber:

Economistas que defendem a retomada da CPMF veem três vantagens principais: 1) é um imposto que tem uma alíquota baixa, mas, como incide sobre um número grande de operações, gera uma resposta rápida em termos de arrecadação; 2) é fácil de cobrar e pagar, mas difícil de sonegar; 3) seu impacto na inflação tende a ser baixo em comparação com outros tributos que incidem diretamente sobre produtos, como por exemplo a CIDE (taxa cobrada sobre gasolina e diesel) (SCHREIBER, 2016).

Em compensação, diversos segmentos da sociedade – especialmente o empresariado – se manifestam em sentido contrário, justificando que o país já teria uma elevada carga tributária, além de que a forma de incidência do tributo não seria adequada. Nesse sentido, prossegue Schreiber:

Para os críticos da CPMF, a grande desvantagem do imposto é que ele é regressivo, ou seja, penaliza mais as classes mais baixas. Isso ocorre porque quem mais faz transações financeiras são as empresas – e elas tendem a repassar esse custo para o preço final dos produtos (SCHREIBER, 2016).

A relevância social e econômica do tema suscitou diversas manifestações entre a população, entidades representativas de classe e no meio político, às quais passo a analisar adiante.

6.2.1 Eleitorado

No contexto das discussões envolvendo a criação da CSS, o Ibope, por encomenda da CNI, perguntou a opinião dos eleitores sobre o assunto através de um *survey*, publicado em 03/2011 e identificado como “Ibope/CNI: Retratos da Sociedade Brasileira: qualidade dos serviços públicos e tributação – mar. 2011” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2011b).

O relatório de pesquisa dá conta de que “apenas 37% dos entrevistados souberam responder o que é a CPMF”. No entanto, “após informar a todos os respondentes o que era a CPMF, o entrevistador perguntou se o informante era a favor ou contra a recriação da Contribuição” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2011b, p. 17). A Tabela 5 apresenta os resultados da pesquisa de opinião:

Tabela 5: Opinião dos eleitores sobre a recriação da CPMF³³

Resposta	%
A favor	20
Contra	72
Não sabe / não respondeu	7
Total	99³⁴

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da pesquisa Ibope/CNI: Retratos da Sociedade Brasileira: qualidade dos serviços públicos e tributação – mar. 2011.

As respostas deixam claro o posicionamento do eleitorado sobre a proposta – 72% são contra, mais do que o triplo do número de favoráveis. Ainda segundo o documento,

³³ A pergunta originalmente realizada foi: “O(a) Sr(a) é a favor ou contra a recriação da CPMF para financiar a saúde?” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2011b).

³⁴ O Ibope não apresenta números com casas decimais nos relatórios com resultados de suas pesquisas, decorrendo em um somatório dos percentuais inferior a 100%.

A população brasileira não só é contra a recriação da CPMF como é contra a criação ou aumento de qualquer imposto com o objetivo de melhorar os serviços de saúde. Apenas 24% dos entrevistados concordam, em parte ou totalmente, com a afirmação “para melhorar os serviços de saúde é preciso aumentar os impostos” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2011b, p. 18).

Dessa forma, considero como contrária a posição da maior parte dos eleitores, em relação à recriação da CPMF – a CSS.

6.2.2 Grupos de pressão

Como presumido, os grupos de pressão aqui estudados também assumiram posicionamento quanto à iniciativa, ao longo do período em que o projeto tramitou no Congresso Nacional. Em artigo publicado em 24/06/2008 no *site* da CUT, Maria Aparecida Faria, secretária-geral adjunta da entidade, afirma:

Acreditamos que a **aprovação da Contribuição Social para a Saúde (CSS) é uma vitória para a população**, que passou a fazer parte das estatísticas como inclusos às políticas públicas. A iniciativa garante, de fato, o direito de quem usa e depende do Sistema Único de Saúde (SUS) (FARIA, 2008, grifo meu).

Dadas as condições da proposta e visto que boa parte da incidência do aumento nos tributos recairia sobre as empresas, é esperado que as entidades industriais sejam contrárias ao projeto. Assim, a CNI se manifestou em nota, em 12/06/2008:

O presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Armando Monteiro Neto, disse nesta quinta-feira, em nota, **lamentar a recriação da CPMF sob novo nome. “Não há mais razão para se elevar a carga tributária no Brasil.** E não vamos resolver os problemas das áreas críticas, como a da saúde, pura e simplesmente criando tributos (CABRAL, 2008, grifo meu).

A FIESP também formalizou sua posição através de nota publicada em 27/08/2008, mencionando também declaração de Paulo Skaf, presidente da entidade e vice-presidente da CNI:

Segundo o presidente da FIESP, é importante que haja um consenso para que a matéria **não seja aprovada no Congresso Nacional. “A CSS é um absurdo.** A sociedade não quer a criação de mais um imposto”. De acordo

com Skaf, há outras maneiras de resolver o problema da arrecadação para a saúde. “É fundamental que mais recursos sejam destinados a esse fim. Mas há outras formas. É preciso melhorar a gestão da saúde no país” (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009, grifo meu).

Com base nas posições ajuntadas, ficam evidenciadas as preferências dos grupos de pressão aqui analisados, sendo a CUT favorável; e a CNI e FIESP contrárias à criação da CSS.

6.2.3 Congresso Nacional

A recriação da CPMF sob outra denominação foi discutida, inicialmente, no Senado Federal, através do PLS 121/2007, do senador Tião Viana (PT-AC) em 2007 (SENADO FEDERAL, 2019m) e que viria a ser transformado, posteriormente, na Lei Complementar nº 141, de 2012 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012a), embora sem a consolidação do novo tributo.

Na Câmara dos Deputados, a tentativa de incluir a CSS no projeto correspondente emergiu através do substitutivo dado pelo relator, deputado federal Pepe Vargas (PT-RS), em junho de 2008 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008), item que acabou sendo destacado para votação em separado, através do "Artigo 16", do PLP 306/2008 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019j).

Após decisão da câmara baixa, o texto retornaria ao Senado Federal onde, novamente, a criação da CSS entraria em pauta, na votação do "Requerimento 1528", do SCD 121/2007.

6.2.3.1 Câmara dos Deputados

Embora o texto-base do PLP 306/2008 tivesse sido aprovado ainda em 2008, a criação da CSS, na prática, dependia da aprovação do “Artigo 16”³⁵ da subemenda substitutiva da Comissão de Finanças e Tributação – CFT, que estabelecia sua base de cálculo

³⁵ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=574525&filename=SBE+1+CFT+%3D%3E+PLP+306/2008>.

e que havia sido objeto de uma “manobra” do DEM, ao ser destacado para deliberação posterior (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019j), conforme observa Scheefffer:

O PLP 306/2008 regulamenta a Emenda nº 29 e cria a Contribuição Social para a Saúde [...]. Mesmo que o texto-base do projeto já tenha sido aprovado em 2008, um dos destaques, de autoria do DEM, excluía parte do texto, retirando a base de cálculo da CSS. Na prática a mudança inviabiliza a criação do imposto (SCHEEFFFER, 2018b, p. 136).

Dessa forma, passo a analisar a votação nominal do “Artigo 16”, ocorrida em 21/09/2011, cujo resultado aponta para 355 votos contrários à criação da CSS e 76 favoráveis (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011c), como mostra a Tabela 6:

Tabela 6: Votação PLP 306/2008 (Artigo 16)

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor da criação da CSS	Votos contra a criação da CSS	Outros	Bancada
Direita	PRB	0 (0%)	10 (100%)	0 (0%)	10 (2%)
Esquerda	PPS	0 (0%)	11 (91,7%)	1 (8,3%)	12 (2,3%)
Direita	DEM	0 (0%)	39 (88,6%)	5 (11,4%)	44 (8,6%)
Direita	PR	0 (0%)	36 (87,8%)	5 (12,2%)	41 (8%)
Esquerda	PV	1 (7,1%)	12 (85,7%)	1 (7,1%)	14 (2,7%)
Direita	PP	0 (0%)	35 (85,4%)	6 (14,6%)	41 (8%)
Centro	PSDB	0 (0%)	44 (84,6%)	8 (15,4%)	52 (10,2%)
Direita	PSC	0 (0%)	16 (84,2%)	3 (15,8%)	19 (3,7%)
Esquerda	Pequenos	0 (0%)	8 (80%)	2 (20%)	10 (2%)
Centro	MDB	2 (2,5%)	62 (77,5%)	16 (20%)	80 (15,6%)
Esquerda	PSB	1 (3,2%)	24 (77,4%)	6 (19,4%)	31 (6,1%)
Direita	PTB	0 (0%)	17 (77,3%)	5 (22,7%)	22 (4,3%)
Direita	Pequenos	0 (0%)	6 (75%)	2 (25%)	8 (1,5%)
Esquerda	PDT	2 (7,4%)	19 (70,4%)	6 (22,2%)	27 (5,3%)
Esquerda	PCdoB	0 (0%)	10 (66,7%)	5 (33,3%)	15 (2,9%)
Esquerda	PT	70 (81,4%)	6 (7%)	10 (11,6%)	86 (16,8%)
Total		76 (14,8%)	355 (69,4%)	81 (15,8%)	512 ³⁶ (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Fica evidente, nesta votação, a expressiva derrota do governo. Os votos das bancadas do PRB (100% contra a criação da CSS), PPS (91,7%), DEM (88,6%), PR (87,8%), PV (85,7%), PP (85,4%), PSDB (84,6%), PSC (84,2%), pequenos partidos de esquerda (80%), MDB (77,5%), PSB (77,4%), PTB (77,3%), pequenos partidos de direita (75%), PDT (70,4%) e PCdoB (66,7%) os colocam em congruência com a posição sustentada pelo eleitorado majoritário, CNI e FIESP.

³⁶ O número total de deputados federais, inferior aos 513 que compõem a Câmara dos Deputados, deve-se à existência de parlamentar sem partido na data da referida votação, não sendo, portanto, considerado nesta análise, conforme justificado nos “procedimentos metodológicos”. Tal fato que poderá ocorrer novamente nas votações subsequentes.

Apenas a bancada do PT (7%) foi incongruente em relação aos eleitores e industriais. Nesse sentido, é possível afirmar que a CUT tenha se alinhado ao PT (e não o inverso), visto que a entidade, possivelmente, não apoiaria a proposta caso tivesse sido apresentada por outro partido ou governo. Destaque para o PRB, que votou em totalidade contra a criação da CSS.

De acordo com a classificação ideológica, a votação não demonstrou antagonismo entre esquerda, centro e direita, conforme atesta a Tabela 7. O posicionamento estratégico, relacionado à polaridade governo/oposição, parece ter sido o fator preponderante para explicar o comportamento parlamentar (embora outros partidos da base governista também tenham votado contra a proposta):

Tabela 7: Votação PLP 306/2008 (Artigo 16) – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor da criação da CSS	74 (37,9%)	2 (1,5%)	0 (0%)	76 (14,8%)
Contra a criação da CSS	90 (46,2%)	106 (80,3%)	159 (86%)	355 (69,4%)
Outros	31 (15,9%)	24 (18,2%)	26 (14%)	81 (15,8%)
Bancada	195 (38,1%)	132 (25,8%)	185 (36,1%)	512 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

O tamanho da bancada do PT ajuda a explicar a aparente dispersão dos votos da esquerda: 70 dos 86 parlamentares do partido votaram pela criação da CSS. Mesmo assim, tanto a esquerda votou majoritariamente contra a proposta, com 46,2% dos votos, quanto o centro, com 80,3%, e a direita, com 86%. Assim, os “votos desviantes” (novamente: votos divergentes à posição assumida pela maioria, considerando cada um dos grupos ideológicos, mais abstenções, ausências e/ou obstrução) da esquerda são mais expressivos, chegando a cerca de 54%. Centro e direita se mostraram mais coesos, com este percentual orbitando entre 14% e cerca de 20%.

Uma explicação para o comportamento dissonante da esquerda, em relação à postura do PT, pode ser verificada na justificativa apresentada à época pelo PSOL, que também votou contra a criação do tributo. Segundo Scheeffler, “o PSOL é contrário por acreditar que o governo federal tem recursos suficientes para investir no setor sem precisar criar mais um imposto para os brasileiros” (SCHEEFFLER, 2018b, p. 139).

6.2.3.2 Senado Federal

No Senado Federal, a exemplo do ocorrido na Câmara dos Deputados, a deliberação sobre a criação da CSS foi estabelecida a partir de destaque do texto principal (SENADO FEDERAL, 2019m), neste caso, apresentado através do “Requerimento 1528”³⁷ (SENADO FEDERAL, 2008), dos senadores Álvaro Dias (PSDB-PR) e Demóstenes Torres (DEM-GO). De acordo com a agência Senado Notícias, o destaque

[...] Retirou do texto os dispositivos relativos à possibilidade de criação de uma contribuição social destinada à saúde, a chamada CSS, interpretada pela oposição como a recriação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) (SENADO NOTÍCIAS, 2011b).

Analisado pelo plenário do Senado Federal em 07/12/2011, através do processo nominal de votação, o “Requerimento 1528”, do SCD 121/2007, foi aprovado por 62 votos “a favor” e nove “contra” (SENADO FEDERAL, 2011b), impedindo a criação da CSS, conforme aponta a Tabela 8:

³⁷ Segundo a ementa, o “Requerimento 1528” solicitava “destaque para a votação em separado do inciso II do Art. 1º, dos §§ 1º e 2º do Art. 1º da Seção II, Da Contribuição Social para a Saúde, que compreende os Arts. 12 a 27 do Art. 62 do Substitutivo da Câmara do Projeto de Lei do Senado nº 121, de 2007” (SENADO FEDERAL, 2019m), cujo teor encontra-se disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3398000&ts=1553263281769&disposition=inline>>.

Tabela 8: Votação SCD 121/2007 (Req. 1528)

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor da criação da CSS	Votos contra a criação da CSS	Outros	Bancada
Direita	PP	0 (0%)	5 (100%)	0 (0%)	5 (6,3%)
Esquerda	PSB	0 (0%)	4 (100%)	0 (0%)	4 (5%)
Direita	PSD	0 (0%)	2 (100%)	0 (0%)	2 (2,4%)
Esquerda	PSOL	0 (0%)	2 (100%)	0 (0%)	2 (2,4%)
Direita	PRB	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1 (1,3%)
Esquerda	PV	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1 (1,3%)
Centro	PSDB	0 (0%)	9 (90%)	1 (10%)	10 (12,5%)
Direita	PL	0 (0%)	7 (87,5%)	1 (12,5%)	8 (10%)
Direita	PTB	0 (0%)	5 (83,3%)	1 (16,7%)	6 (7,5%)
Esquerda	PDT	1 (20%)	4 (80%)	0 (0%)	5 (6,3%)
Centro	MDB	2 (12,5%)	11 (68,8%)	3 (18,8%)	16 (20%)
Esquerda	PT	5 (38,5%)	8 (61,5%)	0 (0%)	13 (16,3%)
Direita	DEM	0 (0%)	3 (60%)	2 (40%)	5 (6,3%)
Esquerda	PCdoB	1 (50%)	0 (0%)	1 (50%)	2 (2,4%)
Total		9 (11,3%)	62 (77,4%)	9 (11,3%)	80 ³⁸ (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da SGIDOC.

A exemplo do ocorrido na câmara baixa, os dados indicam uma significativa derrota do Planalto. Nesse sentido, votaram em desacordo com o governo (inclusive o partido da presidenta) – e, conseqüentemente, em congruência com o eleitorado majoritário e entidades industriais – as bancadas do PP (100% contra a criação da CSS), PSB (100%), PSD (100%), PSOL (100%), PRB (100%), PV (100%), PSDB (90%), PL (87,5%), PTB (83,3%), PDT (80%), MDB (68,8%), PT (61,5%) e DEM (60%).

O PCdoB não constituiu maioria absoluta favorável à criação da CSS, assim como nenhum partido o fez. É preciso também ressaltar que as bancadas do PSD, PSOL, PRB, PV e PCdoB totalizam, somadas, apenas oito senadores.

Dentre os nove senadores que resolveram bancar o custo eleitoral de criação de um novo imposto, não aprovado pela maioria expressiva da população, cinco foram do PT. Mas,

³⁸ Apesar de o Senado Federal ser constituído por 81 parlamentares, o mapa de votação nominal informado pela SGIDOC apresenta apenas 80 senadores, não havendo justificativa para a ausência deste voto. Tal fato que poderá ocorrer novamente nas votações subsequentes.

diferentemente do ocorrido na Câmara dos Deputados, agora, nem mesmo no interior do partido houve maioria em favor da criação da CSS. Ainda de acordo com a agência Senado Notícias, referindo-se ao resultado da votação,

[...] O requerimento foi aprovado e a CSS, posteriormente, retirada do texto. Humberto Costa (então líder do PT no Senado Federal) chegou a defender a manutenção do dispositivo, mas terminou por liberar a bancada: – não sou líder de mim mesmo – afirmou (SENADO NOTÍCIAS, 2011b).

Destaque para o PP e PSB, cujos senadores votaram integralmente contra a criação da CSS, assim como, embora com bancadas mais reduzidas, PSD, PSOL, PRB e PV o fizeram.

No Senado Federal, esquerda, centro e direita votaram de maneira mais uniforme, em sentido contrário ao novo tributo, o que parece confirmar a menor relevância da variável “ideologia”, como fator determinante para a decisão dos parlamentares:

Tabela 9: Votação SCD 121/2007 (Req. 1528) – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor da criação da CSS	7 (25,9%)	2 (7,7%)	0 (0%)	9 (11,3%)
Contra a criação da CSS	19 (70,4%)	20 (76,9%)	23 (85,2%)	62 (77,4%)
Outros	1 (3,7%)	4 (15,4%)	4 (14,8%)	9 (11,3%)
Bancada	27 (33,8%)	26 (32,4%)	27 (33,8%)	80 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da SGIDOC.

Tomando como referência a votação correspondente, ocorrida na Câmara dos Deputados, o menor engajamento dos senadores do PT resultou em uma maior concordância dos parlamentares em sentido contrário ao novo tributo: 70,4% da bancada da esquerda; 76,9% do centro; e 85,2% da direita foram contra a criação da CSS. O percentual de “votos desviantes” girou entre 30% e 15%, incidindo em maior grau na esquerda.

6.2.4 Resultados

As possibilidades de elevação da carga tributária brasileira – ainda que para destinar mais recursos para uma área prioritária como a saúde – apresentam forte resistência no Congresso Nacional. Há fortes indicativos nesse sentido, inclusive a partir da análise aqui empreendida.

Na Câmara dos Deputados e no Senado Federal os parlamentares – de esquerda, centro e direita – posicionaram-se majoritariamente contra a criação da CSS, com exceção à bancada de deputados federais do PT. Na câmara alta, até mesmo o partido que ocupara a Presidência da República votou contra a criação do novo tributo (nem tão novo assim).

Os demais atores políticos analisados neste estudo também se manifestaram contra o projeto, exceto a CUT, provavelmente por seu alinhamento com o governo (e especialmente com o PT). Dessa forma, o Congresso Nacional e suas Casas, analisados em conjunto, deliberou em congruência com o eleitorado majoritário, CNI e FIESP.

A análise das votações também indica que a criação de novos tributos encontrou objeção em todos os diferentes agrupamentos do espectro político, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal tanto a esquerda, quanto o centro e a direita foram predominantemente contrários à Contribuição Social para a Saúde – sendo congruentes, portanto, com a maioria dos eleitores e industriais. Em relação à criação da CSS, a “ideologia” parece não ser um fator preponderante na tomada de decisão dos parlamentares. As informações compiladas, referentes à temática em questão, são apontadas na Tabela 10:

Tabela 10: Contribuição Social para a Saúde – congruência

Eleitorado		Congresso Nacional	Câmara dos Deputados ↓	Senado Federal ↓
Ibope/CNI: Retratos da Sociedade Brasileira: qualidade dos serviços públicos e tributação – mar. 2011		Proposta legislativa	PLP 306/2008 (Artigo 16)	SCD 121/2007 (Req. 1528)
A favor	20%	A favor da criação da CSS	76 (14,8%)	9 (11,3%)
Contra	72%	Contra a criação da CSS	355 (69,4%)	62 (77,4%)
Não sabe / não respondeu	7%	Outros	81 (15,8%)	9 (11,3%)
Ator político	↓ Posicionamento →		Contra	Contra
Eleitorado	Contra	Congruência →	Sim	Sim
CUT	A favor	Congruência →	Não	Não
CNI/FIESP	Contra	Congruência →	Sim	Sim

Fonte: elaborado pelo autor.

Importante destacar que, inversamente ao ocorrido no Código Florestal, aqui a maior parte dos eleitores se alinhou ao posicionamento das entidades de representação da indústria.

6.3 MAIORIDADE PENAL

A redução da maioria penal é um tema complexo, responsável por debates acalorados na sociedade civil, no meio acadêmico e na imprensa, assim como no campo político. No Congresso Nacional, iniciativas legislativas nesse sentido datam de décadas e o debate relacionado à questão é recorrente, tendo entrado em pauta mais recentemente em 2015.

Contrários à proposta alegam que a redução da maioria penal contraria uma das cláusulas pétreas da Constituição, criticam o encarceramento de jovens (sobretudo negros e pobres), mencionam os baixos índices de criminalidade entre menores de idade e os baixos investimentos em educação.

Em contrapartida, favoráveis à redução da maioria penal argumentam no sentido de sua constitucionalidade, alegam que a impunidade gera mais violência e que a alteração

legal pode proteger os jovens do aliciamento feito pelo crime organizado, citam países desenvolvidos em que a prática é estabelecida e apontam as preferências da população sobre a temática, que, conforme será demonstrado a seguir, é majoritariamente favorável à redução da maioridade penal (HAUBERT; CANCIAN, 2015). Em suma, avalia Souza:

Os favoráveis à redução da maioridade penal argumentam que, aos 16 anos, um jovem já tem discernimento suficiente para saber que está cometendo um crime e que, por isso, deve ser punido como adulto. Outro argumento é de que os adolescentes são, muitas vezes, usados como “escudos” por criminosos maiores de idade, que sabem que os mais jovens não serão punidos. Entre os que se opõem ao projeto, o argumento é de que a redução da maioridade penal não resolve o problema da criminalidade. Para eles, o Estado deveria investir em políticas sociais para evitar que os jovens entrem no crime (SOUZA, 2018).

A redução da maioridade penal é assunto recorrente nos trabalhos empreendidos pelos institutos de pesquisas de opinião no país. Segundo Carreirão, Silva e Bastiani, "entre 2002 e 2015 foram aplicadas 15 pesquisas com pergunta relativa ao tema e em todas elas houve uma maioria dos cidadãos favorável à redução da maioridade penal" (CARREIRÃO; SILVA; BASTIANI, 2017, p. 19), algumas das quais passo a analisar na sequência.

6.3.1 Eleitorado

Realizada pelo Datafolha e publicada em 22/06/2015, a pesquisa identificada como “Datafolha: Maioridade Penal PO813812 – jun. 2015” (DATAFOLHA, 2015b) aponta para os seguintes achados:

Tabela 11: Opinião dos eleitores sobre a redução da maioridade penal³⁹

Resposta	%
A favor	87
Contra	11
Indiferente / não sabe	2
Total	100

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da pesquisa Datafolha: Maioridade Penal PO813812 – jun. 2015.

³⁹ A pergunta originalmente realizada foi: “E se hoje houvesse uma consulta à população, você votaria a favor ou contra a redução da maioridade penal de 18 para 16 anos?” (DATAFOLHA, 2015b).

Além desta, apresento os dados de outros dois *surveys*, um pouco mais antigos e também relacionadas ao tema, elaborados pelo Datafolha e pelo Instituto MDA.

Em abril de 2015, o Datafolha apresentou o *survey* “Datafolha: Maioridade Penal PO813805 – abr. 2015”, relativo à redução da maioridade penal para 16 anos, cujos resultados foram: 87% favoráveis; 11% contrários; 1% indiferentes; e 1% não souberam responder (DATAFOLHA, 2015a). Da mesma forma, a pesquisa intitulada “CNT/MDA: Rodada 113”, elaborada em junho de 2013 por encomenda da Confederação Nacional dos Transportes – CNT, apresenta respostas percentuais similares: 92,7% do público se mostrou favorável à redução da maioridade penal de 18 para 16 anos; 6,3% contrário; e 0,9% não soube ou não respondeu (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES, 2013).

Assim sendo, fica claramente demonstrada a opinião dos eleitores em favor da redução da maioridade penal de 18 para 16 anos, com índices expressivos: em torno de 90% dos entrevistados nas pesquisas levantadas.

6.3.2 Grupos de pressão

Em relação aos debates envolvendo a redução da maioridade penal, no âmbito dos grupos de pressão aqui estudados, a CUT se manifestou formalmente sobre a proposição, em nota publicada em 29/06/2015:

A Central Única dos Trabalhadores – CUT, diante da eminência de sofrermos um terrível retrocesso no sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente brasileiro, através da aprovação da PEC 171/93, que está em discussão no Congresso Nacional e que reduz a maioridade penal de 18 para 16 anos, vem reafirmar seu posicionamento, consolidado em sua última plenária nacional, de ser **contrária a qualquer iniciativa ou projeto de lei que venha a reduzir a idade penal** (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2015b, grifo meu).

De outro lado, em reportagem publicada no *site* da Exame em 06/08/2014, consta declaração de Paulo Skaf, presidente da FIESP e vice-presidente da CNI, conforme já citado, à época também candidato ao governo de estado de São Paulo, em sentido favorável à redução da maioridade penal para 16 anos: “a partir do momento que tem jovem de 16 anos com direito de escolha do presidente, da mesma forma ele tem que ter responsabilidades”, afirmou o dirigente (EXAME, 2014).

Embora não haja informações quanto a manifestações explícitas das entidades patronais, no tocante à redução da maioria penal, o posicionamento defendido pelo dirigente pode indicar, ao menos, uma aproximação às preferências da “indústria” sobre o tema.

Dessa forma, considero a posição da CUT em sentido contrário; e dos industriais⁴⁰ como sendo favoráveis à redução da maioria penal de 18 para 16 anos.

6.3.3 Congresso Nacional

Apesar de dispor de amplo apoio popular no país, conforme demonstrado pelas pesquisas de opinião citadas, a proposta de redução da maioria penal encontrou resistência em diversas legislaturas, fato que se pode comprovar pela longinquidade entre a apresentação e análise em plenário da proposta legislativa: a PEC 171/1993, apresentada pelo deputado federal Benedito Domingos (PP-DF) em 19/08/1993, somente foi desarquivada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados – sob a presidência do deputado federal Eduardo Cunha (MDB-RJ) – em 06/02/2015 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019c), ou seja, mais de 20 anos depois. Nesse sentido, segundo Carreirão, Silva e Bastiani:

Há vários fatores que fazem com que qualquer modificação dessa lei seja difícil: entre outros, alterações da Constituição passam por um processo legislativo mais árduo e, como muitos juristas afirmam que a cláusula que define a maioria penal é uma “cláusula pétrea”, o Supremo Tribunal Federal poderia, em última instância, decidir sobre qualquer modificação (CARREIRÃO; SILVA; BASTIANI, 2017, p. 20).

A Proposta de Emenda à Constituição, que visa “atribuir responsabilidade criminal ao jovem maior de dezesseis anos” (CONGRESSO NACIONAL, 1993) tramitou pelas comissões e foi aprovada em primeiro e segundo turno pela câmara baixa ainda em 2015, sendo, posteriormente, encaminhada ao Senado Federal, onde passa a tramitar como PEC 115/2015 e ainda aguarda deliberação do plenário (SENADO FEDERAL, 2019i), o que impossibilita a análises mais aprofundadas, dada a ausência de votação nominal – até a data da publicação deste trabalho.

⁴⁰ Dado que não foi identificada nenhuma manifestação oficial da CNI e da FIESP em relação à redução da maioria penal, tomo como representativa da classe empresarial a posição do dirigente das entidades sobre o tema.

6.3.3.1 Câmara dos Deputados

Em relação à sua redação, a PEC 171/1993 propõe a alteração do Art. 228 da Constituição Federal⁴¹, no que diz respeito à imputabilidade penal, que passaria a vigorar com a seguinte redação: “Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos, sujeitos às normas da legislação especial” (CONGRESSO NACIONAL, 1993).

Utilizando-se de manobras regimentais, após uma inicial derrota (BRAGA; SOUZA; BRESCIANI, 2015), o presidente da câmara baixa e apoiador da proposta, Eduardo Cunha (MDB-RJ), pauta novamente a matéria, sendo esta analisada em segundo turno de votação pelo plenário em 19/08/2015. A proposta foi aprovada com 320 votos favoráveis e 152 contrários (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015e), sendo remetida ao Senado Federal na sequência. A Tabela 12 indica os dados relativos à votação:

⁴¹ “Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial” (BRASIL, 1988).

Tabela 12: Votação PEC 171/1993

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor da redução da maioria penal	Votos contra a redução da maioria penal	Outros	Bancada
Direita	PRB	20 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	20 (3,9%)
Direita	PP	36 (92,3%)	1 (2,6%)	2 (5,1%)	39 (7,6%)
Direita	PR	31 (91,2%)	1 (2,9%)	2 (5,9%)	34 (6,6%)
Direita	DEM	19 (90,5%)	1 (4,8%)	1 (4,8%)	21 (4,1%)
Direita	PSD	30 (88,2%)	2 (5,9%)	2 (5,9%)	34 (6,6%)
Direita	Pequenos	14 (82,4%)	3 (17,6%)	0 (0%)	17 (3,3%)
Centro	PSDB	43 (81,1%)	4 (7,6%)	6 (11,3%)	53 (10,5%)
Direita	SD	14 (77,8%)	3 (16,7%)	1 (5,6%)	18 (3,5%)
Direita	PSC	10 (76,9%)	1 (7,7%)	2 (15,4%)	13 (2,5%)
Direita	PTB	18 (72%)	4 (16%)	3 (12%)	25 (4,9%)
Centro	MDB	47 (70,2%)	13 (19,4%)	7 (10,5%)	67 (13,2%)
Esquerda	PSB	15 (45,5%)	12 (36,4%)	6 (18,2%)	33 (6,4%)
Esquerda	Pequenos	9 (45%)	9 (45%)	2 (10%)	20 (3,9%)
Esquerda	PPS	4 (36,4%)	7 (63,6%)	0 (0%)	11 (2,1%)
Direita	PROS	4 (33,3%)	7 (58,3%)	1 (8,3%)	12 (2,3%)
Esquerda	PDT	5 (26,3%)	11 (57,9%)	3 (15,8%)	19 (3,7%)
Esquerda	PT	1 (1,6%)	60 (95,2%)	2 (3,2%)	63 (12,4%)
Esquerda	PCdoB	0 (0%)	13 (100%)	0 (0%)	13 (2,5%)
Total		320 (62,5%)	152 (29,7%)	40 (7,8%)	512 ⁴² (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

As informações levantadas demonstram congruência entre os deputados federais do PRB (100% a favor da redução da maioria penal), PP (92,3%), PR (91,2%), DEM (90,5%), PSD (88,2%), pequenos partidos de direita (82,4%), PSDB (81,1%), SD (77,8%), PSC (76,9%), PTB (72%), MDB (70,2%), o eleitorado majoritário e os industriais.

As abstenções, ausências e/ou obstrução dos parlamentares do PSB (45,5%), leva sua bancada a não formar maioria absoluta nem em favor, nem contra a proposta (embora a maioria relativa tenha sido a favor); assim como pequenos partidos de esquerda (45%), que votaram divididos “a favor” e “contra” a redução da maioria penal.

⁴² Ocorrência de parlamentar sem partido na data da referida votação.

As bancadas dos partidos políticos restantes demonstram incongruência em relação à maioria do eleitorado e à “indústria”: PPS (36,4%), PROS (33,3%), PDT (26,3%), PT (1,6%), e PCdoB (0%), estabelecendo, assim, maior proximidade com a posição defendida pela CUT.

Nesta votação, destacam-se as bancadas do PRB e PCdoB, que votaram integralmente “a favor” e “contra” a proposta, respectivamente. Em relação à orientação ideológica, os partidos de direita e de centro engajaram-se majoritariamente pela redução da maioria penal (com exceção ao PROS); em oposição à esquerda, que se colocou em unidade contrariamente à proposição, informações detalhadas na Tabela 13:

Tabela 13: Votação PEC 171/1993 – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor da redução da maioria penal	34 (21,4%)	90 (75%)	196 (84,1%)	320 (62,5%)
Contra a redução da maioria penal	112 (70,4%)	17 (14,2%)	23 (9,9%)	152 (29,7%)
Outros	13 (8,2%)	13 (10,8%)	14 (6%)	40 (7,8%)
Bancada	159 (31,1%)	120 (23,4%)	233 (45,5%)	512 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Ao se agregarem os votos de acordo com a classificação ideológica das siglas, verifica-se que 70,4% dos parlamentares filiados a partidos de esquerda votaram contra a redução da maioria penal; enquanto 75% do centro e 84,1% da direita votaram a favor da proposta. Nos três casos, analisando-os individualmente, o percentual de “votos desviantes” variou em torno de cerca de 16% a 30%, sendo mais evidente na esquerda, ao passo que a direita se mostrou mais coesiva nesta votação.

6.3.4 Resultados

Provavelmente um dos temas mais polêmicos na relação de representação que se estabelece entre eleitores e agentes políticos no Brasil das últimas décadas, a redução da maioria penal, mesmo contando com amplo apoio popular, ainda é um “tabu”. Mesmo

aprovada recentemente pela Câmara dos Deputados, a proposta encontra-se atualmente paralisada no Senado Federal, sem previsão de ser pautada.

Nesse sentido, a partir da análise da votação da PEC 171/1993, realizada na Câmara dos Deputados; das pesquisas de opinião e dos posicionamentos dos grupos de pressão referentes à redução da maioria penal de 18 para 16 anos, confirma-se, inicialmente, a congruência entre a deliberação dos deputados federais, quando analisados em conjunto, e as preferências da maioria dos eleitores e da “indústria”, que, por sua vez, são antagônicas às da CUT.

Em relação à orientação ideológica, o centro e a direita se mostraram alinhados, votando majoritariamente a favor da redução da maioria penal, em correspondência à maior parte do eleitorado e à "indústria". A esquerda, por sua vez, votou predominantemente em sentido contrário, o que a coloca alinhada às preferências da CUT.

Torna-se necessário, no entanto, fazer uma ressalva. Conforme já destacado, assim como em outros estudos de congruência, as análises aqui empreendidas levam em consideração, no âmbito do Legislativo, matéria efetivamente aprovada ou rejeitada. Nesse sentido, apesar de realizada a votação na Câmara dos Deputados, a ausência de apreciação da matéria – até a data da publicação deste trabalho – pelo Senado Federal, leva a câmara alta – e o Congresso Nacional, quando analisado no todo – a permanecer em dissonância com a opinião do eleitorado majoritário e dos industriais. Assim, um apanhado dos resultados obtidos é apresentado na Tabela 14:

Tabela 14: Maioridade penal – congruência

Eleitorado		Congresso Nacional	Câmara dos Deputados ↓
Datafolha: Maioridade Penal PO813812 – jun. 2015		Proposta legislativa	PEC 171/1993
A favor	87%	A favor da redução da maioridade penal	320 (62,5%)
Contra	11%	Contra a redução da maioridade penal	152 (29,7%)
Indiferente / não sabe	2%	Outros	40 (7,8%)
Ator político		↓ Posicionamento →	A favor
Eleitorado	A favor	Congruência →	Sim
CUT	Contra	Congruência →	Não
CNI/FIESP	A favor	Congruência →	Sim

Fonte: elaborado pelo autor.

A exemplo do ocorrido no tema anteriormente analisado, o eleitorado majoritário indica uma aproximação com a CNI e FIESP, em termos de suas preferências manifestadas sobre a redução da maioridade penal.

6.4 FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHAS

Os regimes democráticos são, de maneira geral, onerosos. A manutenção de partidos políticos e a realização de campanhas eleitorais – cada vez mais dispendiosas –, são elementos fundamentais das democracias contemporâneas. Segundo Ohman (*in* IDEA, 2014, p. 1, tradução minha), “os partidos políticos e os candidatos precisam de acesso ao dinheiro para se aproximar do eleitorado e explicar seus objetivos e políticas, e receber a opinião das pessoas sobre seus pontos de vista”.

Paradoxalmente, o financiamento eleitoral, quando mal-empregado – ao menos na percepção do eleitorado –, também parece ameaçar a legitimidade das democracias atuais, ou, nas palavras de Leterme (*in* IDEA, 2014, p. V, tradução minha),

Não há dúvida de que os partidos políticos precisam ter acesso a fundos para desempenhar seu papel no processo político. Ao mesmo tempo, o papel do dinheiro na política é indiscutivelmente a maior ameaça à democracia mundial hoje (LETERME *in* IDEA, 2014, p. V, tradução minha).

Diversas formas de normatizar o financiamento eleitoral têm sido adotadas mundo afora. A base de dados do Instituto para Democracia e Assistência Eleitoral – IDEA, mostra que ao menos 180 países utilizam alguma forma de regulamentação do dinheiro na política, como controle de fontes de doações e limites de gastos (OHMAN *in* IDEA, 2014).

No Brasil, o financiamento eleitoral é do tipo misto, sendo composto por fontes diversas, em parte por recursos públicos, oriundos do Fundo Partidário; e por doações privadas (GOUVÊA, 2014), destinadas a candidatos e partidos políticos, embora com restrições à pessoa jurídica a partir das eleições de 2016.

Em termos de regulamentação, o tema do financiamento eleitoral esteve presente em diversas proposições legislativas no Congresso Nacional ao longo dos últimos anos, sendo também debatido na esfera do Poder Judiciário, em que o Supremo Tribunal Federal – STF, por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, de nº 4.650, concluído em 17/09/2015, resolve alterar as regras do jogo. Por maioria dos magistrados (oito votos a três) e nos termos do voto do ministro relator, Luiz Fux, o colegiado “julgou procedente em parte o pedido formulado [...] para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019). Nesse sentido, relata Luchete:

Segundo o voto vencedor, do ministro Luiz Fux, “a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano” (LUCHETE, 2016).

Para além das determinações do Judiciário, acerca do financiamento empresarial de campanhas eleitorais, os poderes políticos eletivos também deliberaram a respeito, legislando e vetando matéria aprovada, em meio, claro, às influências do eleitorado e dos grupos de pressão.

6.4.1 Eleitorado

No Brasil, o financiamento eleitoral por meio de empresas privadas foi uma temática recorrente em pesquisas de opinião recentes, algumas das quais passo a detalhar abaixo.

Produzida pela Fundação Perseu Abramo – FPA, entidade ligada ao Partido dos Trabalhadores, e publicada em 01/07/2013, a pesquisa identificada como “FPA: Reforma Política – jul. 2013” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2013) apresenta os seguintes resultados, em relação ao abordado:

Tabela 15: Opinião dos eleitores sobre o "financiamento empresarial"⁴³

Resposta	%
A favor	22,8
Contra	68
Não sabe / não respondeu	9,2
Total	100

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da pesquisa FPA: Reforma Política – jul. 2013.

Como informação acessória, cito outros dois *surveys* sobre a questão do financiamento eleitoral, divulgados em meio à discussão das matérias relacionadas no Congresso Nacional.

Em julho de 2015, o Datafolha, por encomenda da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, divulgou pesquisa de opinião em que 74% dos entrevistados se manifestaram contrários ao financiamento empresarial de partidos e políticos, 16% foram favoráveis e 10% não opinaram (COUTINHO; MACEDO, 2015).

No mesmo mês citado acima, o Instituto MDA, a pedido da CNT, produziu a pesquisa "CNT/MDA: Rodada 128" (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES, 2015), com questão e resultados semelhantes. Dentre os entrevistados, 78,1% se mostraram contra as doações de empresas para campanhas políticas, 16,6% a favor e 5,3% não souberam ou não responderam.

⁴³ A pergunta originalmente realizada, e os respectivos percentuais de respostas, foram: “Tem projetos no Congresso Nacional para proibir as doações de empresas e tornar as campanhas eleitorais mais baratas. Na sua opinião, o que é melhor? Que as empresas sejam proibidas de doar dinheiro para as campanhas – 68%; que o financiamento das campanhas continue como é hoje – 22,8%; não sabe – 9,2%” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2013).

Dessa forma, fica evidenciado através das pesquisas mencionadas uma maioria clara do eleitorado se manifestando em sentido contrário ao financiamento de campanhas eleitorais por empresas privadas.

6.4.2 Grupos de pressão

Em carta aberta à então presidenta Dilma Rousseff, publicada em 02/07/2013, no contexto das manifestações populares daquele ano, em que a mandatária anunciou a intenção de realizar uma reforma política, o presidente da CUT, Vagner Freitas de Moraes, expunha as pretensões da entidade, que, claramente, defende um modelo de exclusivo financiamento público de campanhas eleitorais:

Em nossa plataforma, aprovada há um ano, reafirmamos a necessidade de uma reforma política ampla e profunda, que contemple o aperfeiçoamento da democracia representativa e o fortalecimento da democracia participativa do povo brasileiro [...]. São itens indispensáveis para isso: 1 – **Fim do financiamento privado das campanhas eleitorais**, que macula indelevelmente o processo eleitoral, e que é fonte importante de corrupção [...]. **As campanhas eleitorais devem ter financiamento exclusivamente público** (MORAES, 2018, grifos meus).

De outro lado, a CNI também se manifestou oficialmente, em sentido oposto ao sustentado pela CUT, em documento de 2016 intitulado “Agenda da Indústria para o Poder Executivo 2016/2017”⁴⁴, defendendo a manutenção das doações advindas de pessoas físicas e jurídicas a partidos e candidatos:

Outra questão a ser enfrentada numa reforma política deve ser o financiamento de campanhas eleitorais. É preciso coibir o abuso do poder econômico nas campanhas, mas **não devemos vedar a doação de pessoas físicas e jurídicas a candidatos e partidos** [...]. O financiamento privado de eleições deve ser feito de maneira transparente. **É necessário estabelecer regras que permitam a doação por pessoas físicas e jurídicas**, vedado o abuso de poder econômico (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2016a, p. 47, grifos meus).

⁴⁴ Sobre a temática do financiamento empresarial de campanhas, não foi possível localizar manifestações das entidades industriais em data prévia à última deliberação correlata ocorrida no Congresso Nacional.

Assim, fica evidenciado o antagonismo entre os grupos de pressão analisados, sendo a CUT contrária; e a CNI⁴⁵ favorável ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais.

6.4.3 Congresso Nacional

No âmbito do Legislativo, a temática do financiamento eleitoral esteve presente nos debates envolvendo a Reforma Política de 2015, sendo analisada, dentre outras proposições legislativas, por ocasião do PL 5735/2013, na Câmara dos Deputados; do PLC 75/2015, no Senado Federal; e do Veto nº 42⁴⁶, de 2015, no Congresso Nacional, antes de se transformar em norma jurídica – a Lei nº 13.165, de 2015 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a).

A proposta legislativa, que autorizava o financiamento empresarial a partidos (que poderiam repassar dinheiro aos candidatos) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015c) foi inicialmente aprovada na Câmara dos Deputados, sendo, na sequência, alterada no Senado Federal, que passaria a proibir o financiamento empresarial a partidos e candidatos (SENADO FEDERAL, 2015a).

Na volta da proposição à Câmara, o substitutivo do Senado é rejeitado em votação simbólica e o tema do financiamento eleitoral entra novamente em discussão na votação nominal do “Destaque 12”, ao PL 5735/2013 – que visava manter a proibição estabelecida pelos senadores – proposto pelo PT e derrotado pelo plenário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019h). Contudo, o financiamento empresarial de campanhas eleitorais (que havia sido restabelecido na Câmara dos Deputados com a derrota do “Destaque 12”) é vetado pela presidenta Dilma Rousseff e o veto é mantido em sessão conjunta do Congresso Nacional

⁴⁵ Dado que não foi identificada nenhuma manifestação oficial da FIESP em relação ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais, tomo como representativa da classe empresarial a posição da CNI sobre o tema.

⁴⁶ Segundo o Congresso Nacional, que delibera em sessão conjunta sobre matéria vetada, "o veto é a discordância do Presidente da República com determinado projeto de lei aprovado pelas Casas Legislativas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) [...]. O veto é político, quando a matéria é considerada contrária ao interesse público; jurídico, se entendida como inconstitucional; ou por ambos os motivos – inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público. Quanto à abrangência, pode ser total ou parcial [...]. Para a rejeição do veto é necessária a maioria absoluta dos votos de Deputados e Senadores, ou seja, 257 votos de deputados e 41 votos de senadores, computados separadamente. Registrada uma quantidade inferior de votos pela rejeição em umas das Casas, o veto é mantido" (CONGRESSO NACIONAL, 2019b).

(CONGRESSO NACIONAL, 2019f). A tramitação da matéria nas duas Casas é analisada com maior detalhamento a seguir.

6.4.3.1 Câmara dos Deputados

De origem na Câmara dos Deputados, por autoria de Ilário Marques (PT-CE), Marcelo Castro (MDB-PI), Anthony Garotinho (PR-RJ) e Daniel Almeida (PCdoB-BA), o PL 5735/2013, promoveu ajustes à legislação eleitoral, alterando o Código Eleitoral, “para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019h), e tratou, especialmente, da questão do financiamento eleitoral. A proposta alteraria a Lei nº 9.096, de 1995; a Lei nº 4.737, de 1965; e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, contendo a seguinte redação:

Art. 24-A. É vedado ao candidato receber doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa jurídica. Parágrafo único. **Não se consideram doações para os fins deste artigo as transferências ou repasses de recursos de partidos ou comitês para os candidatos.** Art. 24-B. **Doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas para os partidos políticos** a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015c, grifos meus).

Analisando-se o texto em questão, em sentido estrito, pode-se inicialmente chegar à conclusão de que foi proibido o financiamento de candidatos por empresas, sendo permitido às pessoas jurídicas somente doações aos partidos. Entretanto, ao se liberar o financiamento dos partidos por empresas e não impedir que os mesmos repassem os recursos aos candidatos nas campanhas, na prática, o projeto autorizaria o financiamento eleitoral através da chamada “doação oculta”, cuja proibição fora estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal ainda em 2015, e mantida em novo julgamento realizado em 2018 (RAMALHO; D'AGOSTINO, 2018). Referindo-se à votação, objeto da presente análise, declara Benites:

Na semana passada, a Câmara dos Deputados havia aprovado um projeto de lei que autorizava o financiamento empresarial de campanhas políticas por meio de doações exclusivas aos partidos. O texto ainda deixava brechas para que as contribuições feitas por pessoas jurídicas ficassem ocultas (BENITES, 2015).

Nesse mesmo sentido, embora reportando-se a outra votação⁴⁷, cujo teor igualava-se ao do PL 5735/2013, no tocante à chamada “doação oculta”, analisa Braga:

A emenda, de autoria do PRB, permite que as empresas doem apenas para os partidos, com a chamada doação oculta, quando os partidos centralizam o recebimento das doações, repassando-as aos candidatos, sem que se saiba que empresa financia a eleição de qual candidato (BRAGA, 2015).

Apreciada pelo plenário, inicialmente em 14/07/2015, em regime de votação de turno único, a redação final do PL 5735/2013, assinada pelo relator, deputado federal Rodrigo Maia (DEM-RJ), é aprovada e encaminhada ao Senado Federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019h), onde passa a tramitar como PLC 75/2015.

Após sofrer alterações no Senado Federal, o texto retorna à Câmara dos Deputados, sendo o substitutivo proposto pelos senadores (com modificações ao projeto original) rejeitado em votação simbólica realizada em 09/09/2015, ressalvados os destaques, que passariam a ser votados separadamente pelo processo nominal, dentre os quais incluía-se o “Destaque 12”, apresentado pela bancada do PT e que visava manter a parte do texto elaborado pelos senadores relacionada à proibição do financiamento empresarial de campanhas eleitorais. O “Destaque 12”, no entanto, foi rejeitado com 285 votos contrários e 180 favoráveis (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015f).

A título de informação acessória, visto que esta decisão fez ocasionar os vetos presidenciais (que serão melhor detalhados logo abaixo), apresento aqui alguns dos resultados mais gerais desta votação, além de outras informações que também podem ser consultadas no “Apêndice F”.

Os partidos que votaram favoravelmente ao “Destaque 12” foram: PCdoB (100% contra o financiamento empresarial de campanhas), PPS (100%), PT (88,9%), PDT (84,2%), PSB (60,6%), pequenos partidos de esquerda (55%). O PROS (50%) não formou maioria absoluta “a favor” ou “contra” a proposta. De outro lado, MDB (23,9%), pequenos partidos de direita (23,5%), PSC (23,1%), PP (20,5%), PSD (14,7%), SD (11,1%), PR (8,8%), PTB (8%), PSDB (7,6%), DEM (0%) e o PRB (0%) votaram majoritariamente pela aprovação do

⁴⁷ Emenda Aglutinativa nº 28, à Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007, de autoria do deputado federal Celso Russomano (PRB-SP) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015d), aprovada pelo plenário da Câmara dos Deputados em 27/05/2015.

financiamento empresarial. Enquanto a esquerda se posicionou em maior grau contra o “financiamento empresarial” (79,9%), houve uma tendência favorável no centro (78,3%) e na direita (74,2%).

Sobre a rejeição da matéria, avalia Speck (2015, p. 107), "a Câmara dos Deputados não acolheu as mudanças, aprovando o texto original e o enviando para a sanção presidencial". A Presidência da República, por sua vez, vetaria parcialmente a proposta legislativa (CONGRESSO NACIONAL, 2019f), como já mencionado, transformando-a na Lei nº 13.165, de 2015 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015a).

Nesse sentido, antes de detalhar a tramitação da matéria no Senado Federal, passo a verificar a deliberação dos deputados federais sobre o tema do financiamento empresarial de campanhas eleitorais, quando da votação pela manutenção ou derrubada dos itens correlatos do Veto 42/2015. Na ocasião, os parlamentares analisaram os vetos presidenciais em dois blocos, relacionados aos seguintes temas: a) financiamento empresarial de campanhas eleitorais⁴⁸, cujos vetos foram mantidos; e b) impressão do registro de voto⁴⁹, cujos vetos foram rejeitados pelos parlamentares (CONGRESSO NACIONAL, 2019f). Em relação à manutenção ou rejeição de matéria vetada, segundo o Congresso Nacional,

Nos termos do § 4º do Art. 66 da Constituição Federal, para ocorrer a rejeição do veto ou de alguns de seus dispositivos é necessária a maioria absoluta dos votos de Deputados e Senadores, ou seja, de 513 Deputados, seriam 257 votos, e de 81 Senadores, seriam 41 votos. Caso haja uma quantidade inferior de votos, considera-se o veto mantido [...]. A apuração da votação é iniciada pela Casa onde primeiramente foi deliberado o projeto vetado, procedendo-se à apuração dos votos da Casa revisora apenas quando rejeitado o veto na Casa iniciadora. (CONGRESSO NACIONAL, 2015)

Acerca da temática que aqui nos cabe examinar, o “financiamento empresarial”, não houve votos suficientes, dentre os deputados federais, para derrubada dos vetos. Na sessão conjunta do Congresso Nacional realizada em 18/11/2015, foram 190 votos favoráveis e 220 contrários à manutenção dos vetos presidenciais (CONGRESSO NACIONAL, 2015), não havendo, dessa forma, a necessidade do escrutínio dos senadores.

⁴⁸ Itens 001 a 011 do Veto, referentes aos Art. 24, 24-A e 24-B, da Lei nº 9.504, de 1997, alterados pelo Art. 2º da proposta legislativa.

⁴⁹ Itens 012 a 014 do Veto, referentes ao Art. 59-A, da Lei nº 9.504, de 1997, alterados pelo Art. 2º da proposta legislativa.

Assim, passo a analisar a deliberação dos deputados federais sobre o Veto 42/2015 (itens 001 a 011), cujo teor coincide com a proibição ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais. Os dados relacionados a esta votação são expressos na Tabela 16:

Tabela 16: Votação Veto 42/2015 (001 a 011)

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor do "financiamento empresarial"	Votos contra o "financiamento empresarial"	Outros	Bancada
Esquerda	PCdoB	0 (0%)	12 (100%)	0 (0%)	12 (2,3%)
Esquerda	PPS	0 (0%)	10 (100%)	0 (0%)	10 (2%)
Esquerda	PT	0 (0%)	56 (90,3%)	6 (9,7%)	62 (12,2%)
Esquerda	PDT	0 (0%)	13 (68,4%)	6 (31,6%)	19 (3,7%)
Direita	PROS	2 (16,7%)	8 (66,7%)	2 (16,7%)	12 (2,3%)
Esquerda	Pequenos	4 (16%)	15 (60%)	6 (24%)	25 (4,9%)
Esquerda	PSB	8 (24,2%)	19 (57,6%)	6 (18,2%)	33 (6,4%)
Direita	Pequenos	8 (53,3%)	5 (33,3%)	2 (13,3%)	15 (2,9%)
Direita	PSC	8 (61,5%)	3 (23,1%)	2 (15,4%)	13 (2,5%)
Centro	MDB	44 (64,7%)	15 (22,1%)	9 (13,2%)	68 (13,4%)
Direita	PP	20 (48,8%)	9 (22%)	12 (29,3%)	41 (8%)
Centro	PSDB	32 (59,3%)	9 (16,7%)	13 (24,1%)	54 (10,5%)
Direita	PTB	13 (52%)	4 (16%)	8 (32%)	25 (4,9%)
Direita	PSD	20 (62,5%)	5 (15,6%)	7 (21,9%)	32 (6,3%)
Direita	DEM	16 (76,2%)	3 (14,3%)	2 (9,5%)	21 (4,1%)
Direita	PRB	11 (55%)	2 (10%)	7 (35%)	20 (3,9%)
Direita	SD	9 (56,3%)	1 (6,3%)	6 (37,5%)	16 (3,1%)
Direita	PR	25 (73,5%)	1 (2,9%)	8 (23,5%)	34 (6,6%)
Total		220 (43%)	190 (37,1%)	102 (19,9%)	512 ⁵⁰ (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

As informações levantadas confirmam congruência entre as bancadas do PCdoB (100% pela manutenção do veto e, portanto, contra o financiamento empresarial), PPS

⁵⁰ Ocorrência de parlamentar sem partido na data da referida votação.

(100%), PT (90,3%), PDT (68,4%), PROS (66,7%), pequenos partidos de esquerda (60%), PSB (57,6%), o eleitorado majoritário e a CUT.

Em virtude das abstenções, ausências e/ou obstrução, os parlamentares do PP (22%) não constituíram maioria absoluta pela manutenção ou derrubada dos vetos presidenciais.

As bancadas das siglas remanescentes, pequenos partidos de direita (33,3%), PSC (23,1%), MDB (22,1%), PSDB (16,7%), PTB (16%), PSD (15,6%), DEM (14,3%), PRB (10%), SD (6,3%) e PR (2,9%) foram incongruentes com as preferências da maioria dos eleitores e da CUT, demonstrando maior correspondência com a posição defendida pela CNI.

PCdoB e PPS foram integralmente congruentes com as preferências da maioria dos eleitores e com as da CUT. De outro lado, nenhum partido atingiu 100% de votos pela derrubada dos vetos, ou seja, a favor do “financiamento empresarial”.

Dado que o conteúdo objetivo do “Destaque 12”, ao PL 5735/2013 (cuja votação é detalhada no “Apêndice F”), e do Veto 42/2015 (itens 001 a 011), se igualam, à medida em que tratam da proibição ao financiamento empresarial de campanhas, passo a tecer algumas considerações sobre estas votações em uma perspectiva comparada.

Não há variações significativas nos resultados, embora observe-se menor engajamento pela derrubada dos vetos relacionados ao financiamento empresarial de campanhas em bancadas como as do PRB e PSDB, por exemplo. O potencial risco de cortes de emendas parlamentares, pelo Executivo; o posicionamento do STF, que determinou a inconstitucionalidade da prática; ou ainda a argumentação proferida pela Presidência da República, por meio da Mensagem nº 358, de 2015⁵¹, podem explicar esse comportamento.

Sob a perspectiva da orientação ideológica, verifica-se que a esquerda (e o PROS) deliberaram predominantemente em congruência ao eleitorado majoritário e à CUT; ao passo que o centro e a direita corresponderam prevalentemente às preferências expressas da CNI, conforme indica a Tabela 17:

⁵¹ “A possibilidade de doações e contribuições por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, que seriam regulamentadas por esses dispositivos, confrontaria a igualdade política e os princípios republicano e democrático, como decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF em sede de Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI 4650/DF), proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. O STF determinou, inclusive, que a execução dessa decisão ‘aplicasse às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão’, conforme ata da 29ª sessão extraordinária de 17 de setembro de 2015” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015b).

Tabela 17: Votação Veto 42/2015 (001 a 011) – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor do "financiamento empresarial"	12 (7,5%)	76 (62,3%)	132 (57,6%)	220 (43%)
Contra o "financiamento empresarial"	125 (77,6%)	24 (19,7%)	41 (17,9%)	190 (37,1%)
Outros	24 (14,9%)	22 (18%)	56 (24,5%)	102 (19,9%)
Bancada	161 (31,5%)	122 (23,8%)	229 (44,7%)	512 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Dos deputados federais ligados à esquerda, 77,6% deliberaram contra o financiamento empresarial de campanhas eleitorais; em contrapartida, 62,3% dos votos do centro e 57,6% dos da direita foram favoráveis à prática. O percentual de “votos desviantes” da esquerda é de cerca de 22%, sendo mais elevado no centro e na direita, em torno de 37% e 42%, respectivamente.

Quando em comparação ao observado na votação do “Destaque 12”, ao PL 5735/2013 (“Apêndice F”) – o número de abstenções, ausências e/ou obstrução na votação dos vetos (102 deputados federais) foi cerca de duas vezes maior do que o verificado na deliberação anterior (47 deputados federais), o que pode indicar uma opção de parte significativa dos parlamentares, cerca de 20% das bancadas, de não querer se confrontar com a Presidência da República, por motivos diversos.

6.4.3.2 Senado Federal

Com a manutenção da interdição presidencial relacionada ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais, por parte dos deputados federais, de acordo com o regimento comum do Congresso Nacional (CONGRESSO NACIONAL, 2007), não houve apreciação do Veto 42/2015 (001 a 011) pelos senadores, motivo pelo qual, passo então a verificar a votação anterior correspondente a esta matéria no âmbito do Senado Federal.

Como já mencionado, em meio aos debates relativos ao tema do financiamento eleitoral, ocorridos no Senado Federal, o PLC 75/2015 foi modificado em vários pontos, em específico sobre este assunto, a partir da “Emenda 32”, de autoria do senador Antonio Carlos

Valadares (PSB-SE) (SENADO FEDERAL, 2019h), que determinava o fim do financiamento de empresas a campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 1997, que passaria a vigorar com a seguinte redação:

Art. 24. **É vedado, a partido ou candidato, receber direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro**, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I – **pessoa jurídica**, nacional ou estrangeira, com ou sem fins lucrativos; II – de autorizatário e permissionário de serviço público; III – de órgão público da administração direta e indireta, excetuados os recursos do Fundo Partidário (SENADO FEDERAL, 2015a, grifos meus).

Assim, analisada pelo plenário em 02/09/2015, na forma de “Subemenda”⁵², a proposta foi aprovada com 36 votos favoráveis a 31 contrários (SENADO FEDERAL, 2015b). A Tabela 18 expressa os dados referentes a esta votação, apresentando os votos como sendo “a favor” ou “contra” o financiamento empresarial de campanhas eleitorais (que correspondem aos votos contra e a favor à “Subemenda” – que proibia este tipo de financiamento –, respectivamente):

⁵² Segundo o Congresso Nacional, trata-se de "emenda que objetiva alterar outra emenda, apresentada em comissão" (CONGRESSO NACIONAL, 2019d).

Tabela 18: Votação PLC 75/2015 (Subemenda)

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor do "financiamento empresarial"	Votos contra o "financiamento empresarial"	Outros	Bancada
Esquerda	PSB	0 (0%)	6 (100%)	0 (0%)	6 (7,6%)
Esquerda	PCdoB	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1 (1,3%)
Esquerda	PPS	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1 (1,3%)
Esquerda	PSOL	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1 (1,3%)
Esquerda	PT	0 (0%)	11 (84,6%)	2 (15,4%)	13 (16,5%)
Esquerda	PDT	1 (16,7%)	4 (66,7%)	1 (16,7%)	6 (7,6%)
Direita	PSD	1 (25%)	2 (50%)	1 (25%)	4 (5,1%)
Centro	MDB	6 (35,3%)	6 (35,3%)	5 (29,4%)	17 (21,5%)
Direita	PTB	2 (66,7%)	1 (33,3%)	0 (0%)	3 (3,7%)
Direita	PP	2 (40%)	1 (20%)	2 (40%)	5 (6,3%)
Direita	DEM	4 (80%)	0 (0%)	1 (20%)	5 (6,3%)
Centro	PSDB	10 (90,9%)	0 (0%)	1 (9,1%)	11 (13,9%)
Direita	PRB	0 (0%)	0 (0%)	1 (100%)	1 (1,3%)
Direita	PSC	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1,3%)
Direita	PR	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (5%)
Total		31 (39,2%)	34 (43,1%)	14 (17,7%)	79⁵³ (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da SGIDOC.

As bancadas dos partidos cujos senadores votaram em congruência com as preferências do eleitorado majoritário e da CUT foram: PSB (100%), PCdoB (100%), PPS (100%), PSOL (100%), PT (84,6%) e PDT (66,7%).

O PSD (50%) não formou maioria absoluta por nenhuma das opções, a exemplo do MDB (35,3%) e PP (20%). O único senador do PRB se absteve ou se ausentou da votação.

⁵³ O número total de senadores, inferior aos 81 que compõem o Senado Federal, deve-se à existência de parlamentares sem partido na data da referida votação, não sendo, portanto, considerados nesta análise, conforme justificado nos "procedimentos metodológicos". Tal fato poderá ocorrer novamente nas votações subsequentes.

De outra parte, a maioria dos os senadores do PTB (33,3%), DEM (0%), PSDB (0%), PSC (0%) e PR (0%) mostraram-se incongruentes em relação ao eleitorado majoritário e à CUT, alinhando-se, dessa forma, ao posicionamento da CNI.

Destaque para as bancadas do PSB, PCdoB, PPS e PSOL, que votaram totalmente contra o financiamento empresarial de campanhas eleitorais; enquanto PSC e PR votaram integralmente em sentido inverso. Contudo, PCdoB, PPS, PSOL e PSC, além do PRB, dispunham de apenas um senador cada na votação em questão.

No Senado Federal, assim como na Câmara dos Deputados, os partidos de esquerda (e o PSD) apontaram para maior correspondência em relação à posição do eleitorado majoritário e da CUT; ao mesmo tempo que as siglas de centro e de direita foram predominantemente congruentes com as preferências da CNI, de acordo com o exposto na Tabela 19:

Tabela 19: Votação PLC 75/2015 (Subemenda) – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor do "financiamento empresarial"	1 (3,6%)	16 (57,1%)	14 (60,9%)	31 (39,2%)
Contra o "financiamento empresarial"	24 (85,7%)	6 (21,4%)	4 (17,4%)	34 (43,1%)
Outros	3 (10,7%)	6 (21,4%)	5 (21,7%)	14 (17,7%)
Bancada	28 (35,5%)	28 (35,5%)	23 (29%)	79 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da SGIDOC.

No Senado Federal, a esquerda se posicionou com 85,7% de seus votos contra o financiamento empresarial de campanhas eleitorais; enquanto 57,1% do centro e 60,9% da direita, foram a favor da prática. A exemplo do ocorrido na votação correlata na Câmara dos Deputados, a parcela de “votos desviantes” foi maior no centro e na direita, novamente orbitando em torno de 40% dos parlamentares; na esquerda, mais coesa nesta votação, esse percentual ficou em torno de 15%.

6.4.4 Resultados

O financiamento de campanhas eleitorais é um assunto controverso no Brasil e no mundo, sendo objeto inclusive de intervenções do Judiciário, no país. As decisões, no âmbito

do Legislativo, no entanto, se mostram coerentes com as indicações da população sobre o tema, com ressalvas.

As votações, na Câmara dos Deputados, do Veto 42/2015 (itens 001 a 011), e do Senado Federal, do PLC 75/2015 (Subemenda), dão conta de que, embora houvesse uma maioria favorável ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais na câmara baixa – o que ficou patente tanto na votação do Veto 42/2015 quanto antes, na votação do “Destaque 12”, ao PL 5735/2013 (ver “Apêndice F”) –, esse grupo não alcançou o número mínimo de votos para consolidar a derrubada dos vetos⁵⁴ relativos à matéria; mesmo sentido da decisão da maioria dos senadores, que majoritariamente deliberaram contra a prática.

Assim, levando em consideração as pesquisas de opinião e as manifestações dos grupos de pressão em relação ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais – e considerando o resultado final do processo decisório como critério para esta análise (conforme disposto nos “procedimentos metodológicos”) –, é possível verificar que houve congruência entre as decisões finais de deputados federais (embora uma maioria relativa destes parlamentares tenha deliberado em sentido contrário) e senadores, de um lado, e a posição da maioria dos eleitores e a da CUT, de outro, o que afasta o deliberado pelo Congresso Nacional das preferências da CNI.

Em ambas as Casas, os partidos políticos demonstraram coerência no tocante a seus enquadramentos no espectro ideológico: enquanto as siglas alinhadas à esquerda engajaram-se predominantemente contra o financiamento empresarial de campanhas eleitorais, em congruência às opiniões do eleitorado majoritário e da CUT, os partidos do centro e da direita mostraram-se mais próximos ao posicionamento da “indústria”, representada pela CNI. As exceções são o PROS, na Câmara dos Deputados; e o PSD, no Senado Federal. Um resumo destas informações é expresso na Tabela 20:

⁵⁴ Votaram pela derrubada dos vetos 208 deputados federais; seriam necessários 257 votos para atingir o resultado.

Tabela 20: "Financiamento empresarial" – congruência

Eleitorado		Congresso Nacional	Câmara dos Deputados ↓	Senado Federal ↓
FPA: Reforma Política – jul. 2013		Proposta legislativa	Veto 42/2015 (001 a 011)	PLC 75/2015 (Subemenda)
A favor	22,8%	A favor do "financiamento empresarial"	220 (43%)	31 (39,2%)
Contra	68%	Contra o "financiamento empresarial"	190 (37,1%)	34 (43,1%)
Não sabe / não respondeu	9,2%	Outros	102 (19,9%)	14 (17,7%)
Ator político	↓ Posicionamento →		Contra ⁵⁵	Contra
Eleitorado	Contra	Congruência →	Sim	Sim
CUT	Contra	Congruência →	Sim	Sim
CNI	A favor	Congruência →	Não	Não

Fonte: elaborado pelo autor.

Cabe reiterar que, assim como ocorrido no tema do Código Florestal, aqui a maior parcela dos eleitores mostrou identificação com a posição sustentada pela CUT, em sentido contrário ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais.

6.5 IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF

“Durante quase um ano, entre dezembro de 2015 e setembro de 2016, os brasileiros conviveram com uma das mais impiedosas crises dos últimos anos. Uma névoa de incertezas, carregada de instabilidades políticas, econômicas e sociais” (SENADO FEDERAL, 2016a, p. 14).

Assim inicia a apresentação, assinada pelo senador Renan Calheiros (MDB-AL), presidente do Senado Federal à época, do livro “*Impeachment: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal*” (SENADO FEDERAL, 2016a), que traz as transcrições da audiência realizada na câmara alta com a própria presidenta, durante a tramitação de seu processo de impedimento, apogeu da crise política estabelecida durante seu segundo mandato (2015-2016).

⁵⁵ Estabeleço como contrário o posicionamento da Câmara dos Deputados sobre a temática analisada, tendo em vista o resultado final do processo decisório.

O processo de *impeachment* transcorreu no Congresso Nacional, entre 2015 e 2016, com base na denúncia formulada por Janaína Conceição Paschoal, Miguel Reale Jr e Hélio Bicudo. Nas palavras da advogada, coautora do documento,

A denúncia que nós oferecemos – como eu já expliquei inúmeras vezes – tinha três pilares: a **omissão da Senhora Presidente diante do escândalo do petrolão**, que atingiu pessoas muito próximas a ela e a parte do partido ao qual ela pertence; as **pedaladas fiscais**, que são os empréstimos vedados que foram tomados ao arrepio do ordenamento jurídico brasileiro e, pior, não contabilizados, a fim de dar uma sensação de segurança, porque já se sabia que não havia; e os **decretos que foram editados em desconformidade com a meta de superávit primário** vigente, levando-se em consideração uma meta proposta que ainda não havia sido aprovada (SENADO FEDERAL, 2016a, p. 475, grifos meus).

De outro lado, críticos à denúncia – especialistas, juristas e políticos, especialmente – caracterizam o processo como um golpe parlamentar e questionam a existência e dolo do crime de responsabilidade imputado à Rousseff, condição necessária para a abertura de processo de *impeachment* do titular da Presidência da República. Nesse sentido, afirma o jurista e professor da UERJ, Ricardo Lodi Ribeiro, informante da defesa à época do julgamento da presidenta: “há golpe se *impeachment* for decretado sem crime de responsabilidade” (RESENDE; LIMA, 2016). Sob a mesma perspectiva, reportam Bresciani e Jungblut:

O ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) Marcello Lavenère, que foi responsável pelo pedido de *impeachment* de Fernando Collor em 1992, afirmou nesta terça-feira que a diferença no momento atual é que não há crime imputado a Dilma. A afirmação foi feita durante a última sessão da Comissão Especial que analisa o processo no Senado antes da divulgação do parecer do relator Antonio Anastasia (PSDB-MG) (BRESCIANI; JUNGBLUT, 2016).

Em resposta às críticas, o advogado Miguel Reale Jr, coautor do pedido de impedimento, afirma: "e onde está o crime de responsabilidade? O crime de responsabilidade está, inicialmente, em se ter utilizado os bancos oficiais para financiar o Tesouro" (SENADO FEDERAL, 2016a, p. 483).

No decorrer do julgamento, no Senado Federal, também depôs José Eduardo Cardozo, então ministro da justiça e advogado de Dilma Rousseff, que alegou: “senhores, são

clamorosamente improcedentes as acusações. São pretextos; pretextos semelhantes àqueles que levaram Dilma Vana Rousseff a ser condenada nas auditorias militares” (SENADO FEDERAL, 2016a, p. 497). Por fim, a própria presidenta se fez presente à Casa, em 29/08/2016, discursando em sua defesa:

Faço um apelo final a todos os Senadores: não aceitem um golpe que, em vez de solucionar, agravará a crise brasileira. Peço que façam justiça a uma Presidente honesta, que jamais cometeu qualquer ato ilegal, na vida pessoal ou nas funções públicas que exerceu. Votem sem ressentimento [...]. Votem contra o *impeachment*! Votem pela democracia! (SENADO FEDERAL, 2016a, p. 378).

Para além dos debates técnicos e políticos, o *impeachment* foi acompanhado de perto pelas manifestações de rua e pelos institutos de pesquisa, conforme passo a relatar logo abaixo.

6.5.1 Eleitorado

O Datafolha produziu diversas pesquisas de opinião a respeito do impedimento da chefe do Executivo entre 2015 e 2016, como a pesquisa “Datafolha: Avaliação da presidente Dilma Rousseff PO813859 – abr. 2016” (DATAFOLHA, 2016), publicada em 08/04/2016, que aponta, em relação à opinião dos eleitores sobre o *impeachment* de Dilma Rousseff, para os seguintes resultados:

Tabela 21: Opinião dos eleitores sobre o *impeachment*⁵⁶

Resposta	%
A favor	61
Contra	33
Indiferente / não sabe	6
Total	100

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da pesquisa Datafolha: Avaliação da presidente Dilma Rousseff PO813859 – abr. 2016.

⁵⁶ A pergunta originalmente realizada foi: “A Câmara dos Deputados analisa um pedido de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff. Na sua opinião, os deputados federais deveriam votar a favor ou contra o afastamento da presidente Dilma Rousseff?” (DATAFOLHA, 2016).

Além desta pesquisa, o Datafolha dirigiu a mesma pergunta, com os mesmos parâmetros metodológicos, à entrevistados em dezembro de 2015, fevereiro e março de 2016, com resultados também semelhantes: favoráveis orbitando em torno de 60%; contrários entre 27 e 34%; e indiferentes ou que não souberam responder, abaixo de 10% (DATAFOLHA, 2016).

Fica, portanto, consolidada a opinião majoritária do eleitorado em favor do impedimento de Dilma Rousseff, no período entre dezembro de 2015 e abril de 2016, com mais da metade dos entrevistados em todas as pesquisas aqui elencadas endossando o afastamento da presidenta. Os grupos de pressão, conforme esperado, se mostraram com posições antagônicas a esse respeito, conforme verificado abaixo.

6.5.2 Grupos de pressão

As convergências históricas entre a CUT e o PT tornam intuitiva a posição da entidade em relação ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o é cristalizado pela nota emitida por sua executiva nacional em 03/12/2015:

A Central Única dos Trabalhadores **repudia a atitude chantagista e antidemocrática do presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, de acolher o pedido de *impeachment* contra a presidenta da República, Dilma Rousseff**, como retaliação ao fato de o PT ter declarado que votará pela admissibilidade do processo de cassação contra ele no Conselho de Ética⁵⁷ [...]. Vamos às ruas lutar pelo Estado Democrático de Direito, contra o golpe e o retrocesso, **em defesa do mandato da presidenta Dilma** [...] (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2015a, grifos meus).

⁵⁷ O evento é o “início do fim”: a decisão do PT no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados define a abertura do processo que culminou na cassação – e posterior prisão – do então presidente da Casa, Eduardo Cunha (MDB-RJ), que resolve então dar início ao *impeachment* de Dilma Rousseff, fato posteriormente admitido pelo próprio Michel Temer, conforme analisa Góis: “Ex-aliado do deputado cassado Eduardo Cunha (MDB-RJ), o presidente Michel Temer admitiu que o ex-presidente da Câmara só deu andamento, em 2 de dezembro de 2015, a um dos pedidos de *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff porque os três petistas do Conselho de Ética que o julgou por cerca de dez meses – Léo de Brito (PT-AC), Valmir Prascidelli (PT-SP) e Zé Geraldo (PT-PA) – não aceitaram votar pela sua absolvição” (GÓIS, 2017).

A “indústria”, por sua vez, também se manifestou de forma explícita em favor do impedimento da mandatária petista. A edição eletrônica do Valor Econômico, de 14/04/2016, traz uma entrevista com o presidente da CNI, Robson Braga de Andrade, e informa sobre uma carta enviada pelo dirigente a todos os deputados federais, pedindo apoio ao *impeachment*. Nesse sentido, afirmam Rittner e Costa:

Aliado de primeira hora da presidente Dilma Rousseff, o presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Robson Andrade, enviou carta⁵⁸ aos 513 deputados com críticas severas ao governo. **De maneira enfática, defendeu o *impeachment*. "É hora de mudar"**, disse na carta. Em entrevista ao Valor, Andrade afirmou: "ela perdeu a credibilidade, a capacidade de fazer política. Perdeu as condições de governar" (RITTNER; COSTA, 2016, grifo meu).

Assim como o presidente da CNI, a FIESP também havia expressado, meses antes, seu apoio ao afastamento de Dilma Rousseff, após levantamento feito entre os industriais paulistas, que apoiaram massivamente o processo, conforme demonstra nota publicada, em 14/12/2015, no *site* da organização:

A Federação e o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP e CIESP) decidiram **apoiar o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff**. Esse posicionamento reflete o desejo dos industriais paulistas, demonstrado em levantamento feito pelo Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos da FIESP e do CIESP (DEPECON). A maciça maioria (91,9%) dos entrevistados respondeu que a FIESP deveria se posicionar a respeito do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2015, grifo meu).

Aqui, novamente observa-se a contraposição entre as pretensões dos grupos de pressão antagônicos: representantes da classe trabalhadora advogando em favor da manutenção do mandato da presidenta Dilma Rousseff; entidades industriais defendendo sua deposição.

6.5.3 Congresso Nacional

⁵⁸ Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/em-carta-deputados-presidente-da-cni-defende-que-e-hora-de-mudar.html>>.

De acordo com Pollo (2017), Dilma Rousseff acumulou um total de 63 pedidos de *impeachment* ao longo de seus mandatos, um dos quais – o formulado por Janaína Conceição Paschoal, Miguel Reale Jr e Hélio Bicudo, já mencionados – seria acatado pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (MDB-RJ) em 02/12/2015, em meio a um cenário de manifestações populares e crise política (G1, 2016). O evento se tornaria o início da derrocada petista no Planalto.

Seguindo os ritos processuais estabelecidos, o plenário da Câmara dos Deputados delibera pelo prosseguimento do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff, em abril de 2016; assim como o faz na sequência o pleno do Senado Federal em maio – ato que a leva ao afastamento provisório da presidenta do exercício do cargo. Por fim, ao aprovar o *impeachment*, em agosto do mesmo ano, o plenário do Senado Federal cassa em definitivo seu mandato, confirmando a efetivação de Michel Temer, então vice-presidente, na chefia do Poder Executivo (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016).

A tramitação e deliberações nas respectivas Casas Legislativas são analisadas abaixo, aferindo-se os votos “a favor” ou “contra” o *impeachment*, correspondendo, assim, à cassação ou manutenção do mandato presidencial de Dilma Rousseff, respectivamente.

6.5.3.1 Câmara dos Deputados

Após admissão do pedido de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, a DCR 01/2015 passa a tramitar na Câmara dos Deputados, inicialmente na Comissão Especial do *Impeachment* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a), sendo marcada por diversas intervenções do STF (G1, 2016). Finalmente, em 17/04/2016, o plenário da Câmara dos Deputados autoriza oficialmente o prosseguimento do processo de *impeachment* contra a presidenta, com um placar de 367 votos favoráveis e 137 contrários (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016c). A Tabela 22 apresenta os dados relativos à votação em questão:

Tabela 22: Votação DCR 01/2015

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor do <i>impeachment</i>	Votos contra o <i>impeachment</i>	Outros	Bancada
Centro	PSDB	52 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	52 (10,2%)
Direita	DEM	28 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	28 (5,5%)
Direita	PRB	22 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	22 (4,3%)
Direita	SD	14 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	14 (2,7%)
Direita	PSC	10 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	10 (1,9%)
Esquerda	PSB	29 (90,6%)	3 (9,4%)	0 (0%)	32 (6,3%)
Centro	MDB	59 (88,1%)	7 (10,5%)	1 (1,5%)	67 (13,2%)
Direita	PP	38 (84,4%)	4 (8,9%)	3 (6,7%)	45 (8,3%)
Direita	PSD	29 (78,4%)	8 (21,6%)	0 (0%)	37 (7,3%)
Direita	Pequenos	10 (71,4%)	4 (28,6%)	0 (0%)	14 (2,7%)
Esquerda	Pequenos	22 (71%)	9 (29%)	0 (0%)	31 (6%)
Direta	PTB	14 (70%)	6 (30%)	0 (0%)	20 (3,9%)
Direita	PTN	8 (66,7%)	4 (33,3%)	0 (0%)	12 (2,3%)
Direita	PR	26 (65%)	10 (25%)	4 (10%)	40 (8%)
Esquerda	PDT	6 (31,6%)	12 (63,2%)	1 (5,3%)	19 (3,7%)
Esquerda	PCdoB	0 (0%)	10 (100%)	0 (0%)	10 (1,9%)
Esquerda	PT	0 (0%)	60 (100%)	0 (0%)	60 (11,8%)
Total		367 (71,5%)	137 (26,7%)	9 (1,8%)	513 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Os dados apontam para congruência entre os deputados federais do PSDB (100% a favor do *impeachment*), DEM (100%), PRB (100%), SD (100%), PSC (100%), do PSB (90,6%), MDB (88,1%), PP (84,4%), PSD (78,4%), pequenos partidos de direita (71,4%), pequenos partidos de esquerda (71%), PTB (70%), PTN (66,7%), PR (65%), a maioria do eleitorado e os industriais.

De outro modo, apenas três partidos se mostraram incongruentes em relação à maioria dos eleitores e às entidades de representação do empresariado industrial: PDT (31,6%), PCdoB (0%) e PT (0%), que, dessa forma, alinharam-se à posição sustentada pela CUT. Também cabe ressaltar que apenas nove deputados federais abdicaram de votar, o que evidencia relevância da matéria.

Destacam-se PSDB, DEM, PRB, SD e PSC, cujas bancadas votaram unanimemente pela continuidade do processo de *impeachment*, demonstrando total congruência em relação às posições da maioria dos eleitores e dos organismos de representação da indústria; em sentido diametralmente oposto ao PCdoB e ao próprio partido da presidenta Dilma Rousseff.

Levando em consideração a orientação ideológica dos partidos envolvidos no processo decisório, a esquerda se mostrou mais dispersa, enquanto o centro e a direita votaram mais coesos pelo impedimento. Mais detalhes na Tabela 23:

Tabela 23: Votação DCR 01/2015 – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor do <i>impeachment</i>	57 (37,5%)	111 (93,3%)	199 (82,2%)	367 (71,5%)
Contra o <i>impeachment</i>	94 (61,8%)	7 (5,9%)	36 (14,9%)	137 (26,7%)
Outros	1 (0,7%)	1 (0,8%)	7 (2,9%)	9 (1,8%)
Bancada	152 (29,6%)	119 (23,2%)	242 (47,2%)	513 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Aqui, 61,8% dos deputados federais da esquerda votaram contra o afastamento da presidenta; ao mesmo tempo em que 93,3% do centro e 82,2% da direita deliberaram em sentido oposto. A análise da votação evidencia, ainda, as fissuras no bloco de partidos da esquerda, que totalizou cerca de 38% de “votos desviantes”, mais do que o dobro do registrado no centro, cerca de 7%, e na direita, cerca de 18%.

6.5.3.2 Senado Federal

Após confirmada a abertura do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff pela Câmara dos Deputados, o Senado Federal constituiu Comissão Especial para analisar o mérito da proposição, que decide dar continuidade ao processo. Em 12/05/2016, o plenário consolida a instauração do processo e afasta provisoriamente a presidenta, empossando Michel Temer como presidente interino (SENADO FEDERAL, 2019a).

Posteriormente, em 31/08/2016, o *impeachment* é aprovado pelos senadores, por 61 votos favoráveis e 20 contrários (EL PAÍS, 2016) e Dilma Rousseff é afastada definitivamente da Presidência da República. Nesse sentido, a Tabela 24 expõe os dados referentes à votação da DEN 01/2016 no Senado Federal:

Tabela 24: Votação DEN 01/2016

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor do <i>impeachment</i>	Votos contra o <i>impeachment</i>	Outros	Bancada
Centro	PSDB	11 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	11 (13,8%)
Direita	DEM	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (5%)
Direita	PR	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (5%)
Esquerda	PDT	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (4%)
Direita	PSC	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (2%)
Esquerda	PPS	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Direita	PRB	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Direita	PTC	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Esquerda	PV	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Centro	MDB	17 (89,5%)	2 (10,5%)	0 (0%)	19 (23,9%)
Direita	PP	6 (85,7%)	1 (14,3%)	0 (0%)	7 (8,8%)
Direita	PSD	3 (75%)	1 (25%)	0 (0%)	4 (5%)
Esquerda	PSB	5 (71,4%)	2 (28,7%)	0 (0%)	7 (8,8%)
Direita	PTB	1 (33,3%)	2 (66,7%)	0 (0%)	3 (4%)
Esquerda	PCdoB	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Esquerda	REDE	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Esquerda	PT	0 (0%)	10 (100%)	0 (0%)	10 (12,5%)
Total		60 (75%)	20 (25%)	0 (0%)	80⁵⁹ (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da SGIDOC.

Aqui, os senadores do PSDB (100% a favor do *impeachment*), DEM (100%), PR (100%), PDT (100%), PSC (100%), PPS (100%), PRB (100%), PTC (100%), PV (100%), MDB (89,5%), PP (85,7%), PSD (75%) e PSB (71,4%) votaram em congruência com o eleitorado majoritário, a CNI e a FIESP – pela saída de Dilma Rousseff.

⁵⁹ Ocorrência de parlamentar sem partido na data da referida votação.

Os demais partidos, no entanto, deliberaram em desacordo em relação às preferências do eleitorado majoritário e das entidades industriais: PTB (33,3%), PCdoB (0%), REDE (0%) e PT (0%), identificando-se, dessa forma, com a posição assumida pela CUT. Não houve ausências, abstenções ou obstrução por parte dos senadores nesta votação.

A maior parte dos partidos se posicionou ou totalmente “contra” ou totalmente “a favor” da deposição da presidenta, com exceção ao MDB, PP, PSD, PSB e PTB, cujas bancadas foram menos coesas. No entanto, vale lembrar, as bancadas do PPS, PRB, PTC, PV, PCdoB e REDE dispunham, nesta data, de apenas um senador cada; a do PSC, de dois.

A exemplo do ocorrido na Câmara dos Deputados, PSDB, DEM, PSC e PRB, votaram integralmente pelo *impeachment*, assim como PR, PDT, PPS, PTC e PV. Já o PCdoB, REDE e PT votaram integralmente pela manutenção do *status quo*.

Neste caso, a orientação ideológica dos partidos parece não explicar totalmente a tomada de decisão: tanto siglas de esquerda deliberaram por afastar Dilma Rousseff, como dois terços da bancada do PTB votou por mantê-la no poder – embora o tamanho diminuto de algumas dessas bancadas, como já mencionado, possa ter tido influência sobre esse resultado. No caso do PTB, por exemplo, se um dos dois senadores que votou “contra” tivesse votado “a favor”, isso inverteria a posição da maioria do partido. Problema semelhante ocorre com o PPS e o PV, partidos com apenas um senador cada. A Tabela 25 mostra outros dados relativos aos aspectos ideológicos da votação:

Tabela 25: Votação DEN 01/2016 – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor do <i>impeachment</i>	10 (41,7%)	28 (93,3%)	22 (84,6%)	60 (75%)
Contra o <i>impeachment</i>	14 (58,3%)	2 (6,7%)	4 (15,4%)	20 (25%)
Outros	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Bancada	24 (30%)	30 (37,5%)	26 (32,5%)	80 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da SGIDOC.

Conforme mostrado, apenas 58,3% dos senadores da esquerda votaram contra o *impeachment*; enquanto 93,3% do centro e 84,6% da direita votaram a favor do afastamento

em definitivo da presidenta. Assim como ocorrido na Câmara dos Deputados, na votação correspondente, os partidos de esquerda se mostraram menos coesos do que os de direita e centro. Assim, os “votos desviantes” correspondem a cerca de 41% na esquerda, apenas 6% no centro e 15% na direita.

6.5.4 Resultados

O *impeachment* de Dilma Rousseff pode ser considerado um dos fatos políticos mais importantes da década, tendo mobilizado intensos debates na sociedade civil e no meio político, assim como suscitou manifestações explícitas dos atores aqui investigados: eleitores e grupos de pressão – CNI, FIESP e CUT. Trata-se do “ato final” do drama protagonizado pelo Executivo e Legislativo brasileiro nos últimos anos.

Tendo como referência a votação, na Câmara dos Deputados, da DCR 01/2015, e no Senado Federal, da DEN 01/2016, além das pesquisas de opinião levantadas e das opiniões expressas dos grupos de pressão, é possível verificar que houve congruência entre as deliberações ocorridas no Congresso Nacional, a maioria dos eleitores e a “indústria”; posicionamento que leva o parlamento, analisado no todo, a se mostrar incongruente em relação à posição defendida pela CUT.

Parlamentares do centro e da direita novamente se mostraram alinhados, votando em congruência com a maioria dos eleitores, com a CNI e a FIESP; ao mesmo tempo em que a esquerda se mostrou mais dispersa, embora a maior parte de seus congressistas tenha se colocado contra o *impeachment* de Dilma Rousseff, posição que os coloca em correspondência às preferências da CUT.

Cabe salientar o comportamento dos parlamentares do PSB, que mesmo sendo um partido de esquerda, votou majoritariamente em favor do *impeachment* nas duas Casas (90,6% na Câmara dos Deputados e 71,4% no Senado Federal).

Já as bancadas do PDT e PTB se mostraram pouco disciplinadas, quando contrastados os posicionamentos de seus deputados federais e senadores: na Câmara dos Deputados o PDT teve 31,6% de votos favoráveis e 63,2% de contrários ao *impeachment*; o PTB 70% de votos “a favor” e 30% “contra”; inversamente ao ocorrido no Senado Federal, em que 100% da bancada do PDT foi favorável; assim como 33,3% dos senadores do PTB, enquanto 66,7% foram contrários ao impedimento. Novamente: o tamanho reduzido das

bancadas destes partidos no Senado Federal (especialmente no caso do PTB) pode ter influenciado esses resultados. Um resumo destas informações é apresentado na Tabela 26:

Tabela 26: *Impeachment* de Dilma Rousseff – congruência

Eleitorado		Congresso Nacional	Câmara dos Deputados ↓	Senado Federal ↓
Datafolha: Avaliação Dilma Rousseff PO813859		Proposta legislativa	DCR 01/2015	DEN 01/2016
A favor	61%	A favor do <i>impeachment</i>	367 (71,5%)	60 (75%)
Contra	33%	Contra o <i>impeachment</i>	137 (26,7%)	20 (25%)
Indiferente / não sabe	6%	Outros	9 (1,8%)	0 (0%)
Ator político	↓ Posicionamento →		A favor	A favor
Eleitorado	A favor	Congruência →	Sim	Sim
CUT	Contra	Congruência →	Não	Não
CNI/FIESP	A favor	Congruência →	Sim	Sim

Fonte: elaborado pelo autor.

Assim como ocorrido em relação à criação da Contribuição Social para a Saúde e à redução da maioria penal, novamente o eleitorado majoritário aderiu ao mesmo posicionamento manifestado pela CNI e pela FIESP, neste caso, a favor do *impeachment* de Dilma Rousseff.

6.6 TETO DE GASTOS PÚBLICOS

Talvez a medida econômica do governo Michel Temer (2016-2018) de maior impacto, o estabelecimento de um teto constitucional para os gastos públicos pelo período de 20 anos, foi outra medida controvertida. Para Alvarenga e Laporta (2016), “a PEC 241 é uma das principais propostas do governo de Michel Temer para reequilibrar as contas públicas e viabilizar a recuperação da economia brasileira”. Do mesmo modo, afirmou o então ministro da fazenda, Henrique Meirelles, quando da apresentação da matéria em rede nacional:

Este é o caminho para a volta do crescimento de nossa economia e para a criação de empregos que o nosso povo precisa. O momento exige de todos nós dedicação e esforço para que o Brasil volte a crescer e gerar prosperidade (MEIRELLES, 2016).

Favoráveis ao teto de gastos públicos argumentam que os dispêndios do Estado brasileiro são insustentáveis, logo, a proposta melhoraria a gestão fiscal, abrindo espaço para a redução dos juros e reduzindo a necessidade de aumento de impostos, além de que seria uma solução de longo prazo, essencial para a recuperação da economia. Em reportagem da Folha de São Paulo, de outubro de 2016, afirma Carneiro:

Conter gastos não estimula a economia, mas indica que as contas do governo são sustentáveis. No curto prazo, isso se traduz em mais confiança para os empresários – que podem voltar a investir e produzir – e consumidores" (CARNEIRO, 2016).

Contrários à proposta alegam que há um diagnóstico equivocado do problema fiscal, que a proposição teria uma duração muito longa e desconsideraria mudanças demográficas e o crescimento do PIB, dificultando os investimentos estatais (podendo piorar a crise econômica), sobretudo em educação e saúde, e afirmam que não há paralelo para a medida em outros países, questionando também o fato da mesma não ter sido referendada pelas urnas. Os críticos acusam a iniciativa de achatam os gastos sociais para favorecer o capital financeiro. Após audiência pública promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), à época da tramitação da proposta, a agência Senado Notícias informou:

A coordenadora geral da associação Auditoria Cidadã da Dívida Pública, Maria Lucia Fattorelli, foi uma das que ressaltou que a PEC do Teto vai beneficiar apenas o setor financeiro. Para ela, um dos objetivos desse novo regime fiscal é limitar as despesas primárias durante duas décadas para aumentar as despesas com juros da dívida (SENADO NOTÍCIAS, 2016).

A medida, polêmica, suscitou (e ainda suscita) opiniões diversas quanto ao seu mérito e possíveis consequências para o país. Em suma, nas palavras de Alvarenga e Laporta:

Para os defensores da PEC, um dos pontos positivos da proposta é justamente a reavaliação de prioridades e do tamanho do Estado. "Dá para fazer mais com o mesmo dinheiro. O problema é muito mais de gestão", diz Simão Davi Silber, professor da FEA/USP. Já para os críticos, a PEC ameaça políticas sociais. "Se aprovada e de fato implementada, levará a uma redução de bens e serviços públicos por habitante, o que seria desastroso",

afirma Ricardo Summa, professor do Instituto de Economia da UFRJ (ALVARENGA; LAPORTA, 2016).

No meio político, as controvérsias ainda permanecem. O presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), à época favorável à propositura, atualmente se mostrou temeroso pelos efeitos da medida. Segundo Lourenço, em reportagem para a Agência Brasil, em 2016, “de acordo com Maia, a PEC é importante porque limita os gastos dos governos e evita a criação de novos impostos para que chefes do Executivo consigam fechar o caixa” (LOURENÇO, 2016). Já em 2019, o diagnóstico parece ser outro. Nas palavras de Brock,

O presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM), alertou [...] que as amarras impostas pelo teto de gastos em combinação com a falta de crescimento econômico podem levar o Brasil a um “colapso social” nos próximos anos (BROCK, 2019).

Conforme presumido, a iniciativa tomou conta do debate público, reverberando também entre os grupos de pressão.

6.6.1 Eleitorado

Em relação ao estabelecimento de um teto para os gastos estatais, o eleitorado pôde se manifestar através da pesquisa de opinião “CNT/MDA: Rodada 132 – out. 2016” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES, 2016c), publicada em 16/10/2016, que indagou aos entrevistados acerca do proposto pelo governo. O *survey* apresenta os seguintes resultados:

Tabela 27: Opinião dos eleitores sobre o "teto de gastos"⁶⁰

Resposta	%
A favor	60,4
Contra	32,5
Não sabe / não respondeu	7,1
Total	100

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da pesquisa CNT/MDA: Rodada 132 – out. 2016.

Embora a maneira como a pergunta foi formulada não permita saber se os eleitores entendiam exatamente o que estava em jogo na medida proposta por Michel Temer, o conjunto de respostas aponta, de toda forma, para uma forte preocupação dos eleitores com uma limitação dos gastos públicos – nota-se aqui uma maioria robusta (cerca de duas vezes o percentual de contrários) favorável ao limite para os dispêndios estatais.

6.6.2 Grupos de pressão

Entre outubro e dezembro de 2016, a CUT publicou uma série de artigos atacando a proposta do teto de gastos públicos: "PEC 241 vai levar salário, saúde e educação para o buraco" (CARVALHO, 2016b); "Entenda o que está em jogo com a PEC 241" (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2016a); "O retrocesso social da PEC 241 e a mentira do governo" (WLACAWOVSKY, 2016a); "PEC 241: 10 razões para você entender porque é um desastre" (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2016b); "PEC 241 vai abrir as portas para cortar aposentadoria" (CARVALHO, 2016a); "PEC 241 é uma anomalia" (WLACAWOVSKY, 2016b); "PEC 55 e a retirada de direitos da classe trabalhadora" (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2016c); e "Senado aprova PEC 55, 'AI-5 da cidadania', por 53 a 16" (CAVALCANTI, 2016).

As publicações traziam depoimentos de líderes sindicais, políticos e especialistas de diversas áreas, alinhados com as perspectivas da entidade, em sentido contrário ao teto de gastos.

Dentre os representantes da "indústria", manifestações em referência ao teto de gastos públicos também foram registradas. Em audiência com o presidente Michel Temer,

⁶⁰ A pergunta originalmente realizada foi: "O(a) Sr(a) é a favor ou contra a proposta do governo federal que estabelece um limite máximo/teto para os gastos públicos?" (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES, 2016c).

realizada em 10/08/2016 (cerca de dois meses antes da votação que aprovou em definitivo a medida, na Câmara dos Deputados), Paulo Skaf (novamente, presidente da FIESP e vice-presidente da CNI), fez *lobby* em favor do teto de gastos, embora o encontro só tenha se tornado público posteriormente, através de nota publicada, em 22/12/2016, no *site* da FIESP, conforme segue:

Em reunião com Temer no dia **10 de agosto**, Skaf defendeu a redução imediata dos juros. Manifestou também seu **total apoio à aprovação da emenda constitucional para estabelecer um teto para os gastos públicos** e da reforma da Previdência [...]. Desde antes do início da tramitação da chamada PEC do Teto, a FIESP e o CIESP defendiam rigor no controle das despesas públicas (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016, grifos meus).

Dessa forma, passo a considerar como contrária a posição da CUT, em relação à “PEC do Teto de Gastos”; enquanto favorável o posicionamento da “indústria”⁶¹ sobre a proposta.

6.6.3 Congresso Nacional

De autoria do Poder Executivo, a PEC 241/2016 foi apresentada à Câmara dos Deputados em junho de 2016, visando instituir o novo regime fiscal. Também conhecida como a "PEC do Teto de Gastos" ou ainda a "PEC do Fim do Mundo" (especialmente por seus detratores), a iniciativa legislativa, além de outras medidas relacionadas, estabelecia limites para os gastos estatais por um período de duas décadas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016c).

Após tramitar nas comissões, a proposta seria aprovada pelo plenário da Câmara dos Deputados em outubro de 2016 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019d), seguindo para o Senado Federal, onde seguiria percurso semelhante, sendo aprovada e promulgada em dezembro do mesmo ano (SENADO FEDERAL, 2019k), transformando-se na Emenda

⁶¹ Dado que não foi identificada nenhuma manifestação oficial da CNI em relação ao teto de gastos públicos, tomo como representativa da classe empresarial a posição do dirigente das entidades e a da FIESP (inferida através da nota supracitada) sobre o tema.

Constitucional nº 95, de 2016 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016). Na sequência, passo a detalhar a tramitação da matéria nas Casas Legislativas.

6.6.3.1 Câmara dos Deputados

De acordo com sua redação, a PEC 241/2016 alteraria as disposições transitórias da Constituição, que, dentre outras mudanças, passaria a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 101. Fica instituído, para todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira integrantes dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o **Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros**, nos termos dos Art. 102 a Art. 105 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 102. Será fixado, para cada exercício, **limite individualizado para a despesa primária total** do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016c, grifos meus).

A proposição foi apreciada pelo plenário da Câmara dos Deputados, sendo aprovada em segundo turno em 25/10/2016, com 359 votos favoráveis e 116 contrários (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016d), conforme detalha a Tabela 28:

Tabela 28: Votação PEC 241/2016

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor do "teto de gastos"	Votos contra o "teto de gastos"	Outros	Bancada
Centro	MDB	64 (95,5%)	0 (0%)	3 (4,5%)	67 (13,2%)
Direita	PRB	21 (95,5%)	1 (4,6%)	0 (0%)	22 (4,3%)
Direita	PTB	17 (94,4%)	1 (5,6%)	0 (0%)	18 (3,5%)
Centro	PSDB	46 (92%)	0 (0%)	4 (8%)	50 (9,7%)
Direita	PP	44 (91,7%)	1 (2,1%)	3 (6,5%)	48 (9,4%)
Direita	PSD	32 (88,9%)	1 (2,8%)	3 (8,3%)	36 (7%)
Direita	PR	37 (88,1%)	3 (7,1%)	2 (4,8%)	42 (8,2%)
Direita	SD	12 (85,7%)	1 (7,1%)	1 (7,1%)	14 (2,7%)
Direita	DEM	22 (81,5%)	1 (3,7%)	4 (14,8%)	27 (5,3%)
Direita	PTN	10 (76,9%)	1 (7,7%)	2 (15,4%)	13 (2,5%)
Direita	Pequenos	17 (65,4%)	7 (26,9%)	2 (7,7%)	26 (5,1%)
Esquerda	PSB	18 (58,1%)	9 (29%)	4 (12,9%)	31 (6%)
Esquerda	Pequenos	15 (48,4%)	11 (35,5%)	5 (16,1%)	31 (6%)
Esquerda	PDT	4 (21,1%)	14 (73,7%)	1 (5,3%)	19 (3,7%)
Esquerda	PT	0 (0%)	54 (93,1%)	4 (6,9%)	58 (11,3%)
Esquerda	PCdoB	0 (0%)	11 (100%)	0 (0%)	11 (2,1%)
Total		359 (70%)	116 (22,6%)	38 (7,4%)	513 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Os dados levantados apontam para congruência entre a deliberação dos deputados federais do MDB (95,5% a favor do teto de gastos públicos), PRB (95,5%), PTB (94,4%), PSDB (92%), PP (91,7%), PSD (88,9%), PR (88,1%), SD (85,7%), DEM (81,5%), PTN

(76,9%), pequenos partidos de direita (65,4%), PSB (58,1%), o eleitorado majoritário e os industriais.

Os pequenos partidos de esquerda (48,4%) não formaram maioria absoluta por nenhuma das opções – “a favor” ou “contra” o teto de gastos públicos.

As bancadas do PDT (21,1%), PT (0%) e PCdoB (0%) se demonstraram incongruentes com o eleitorado majoritário e com a “indústria”, alinhando-se ao posicionamento defendido pela CUT.

Nenhuma bancada votou integralmente em favor da PEC, contudo, todos os deputados federais do PCdoB votaram contra a proposta. Do ponto de vista da orientação ideológica, os partidos de direita tenderam a se alinhar pela aprovação, enquanto a esquerda votou majoritariamente contra a matéria (com exceção ao PSB). Maior detalhamento na Tabela 29:

Tabela 29: Votação PEC 241/2016 – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor do "teto de gastos"	37 (24,7%)	110 (94%)	212 (86,2%)	359 (70%)
Contra o "teto de gastos"	99 (66%)	0 (0%)	17 (6,9%)	116 (22,6%)
Outros	14 (9,3%)	7 (6%)	17 (6,9%)	38 (7,4%)
Bancada	150 (29,2%)	117 (22,8%)	246 (48%)	513 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Dos deputados federais filiados aos partidos de esquerda, 66% votaram contra o estabelecimento do teto de gastos públicos; quando 94% do centro e 86,2% da direita decidiram em favor da matéria. Os “votos desviantes” denotam maior dispersão da bancada da esquerda, cerca de 34%; mais do que o dobro do observado no centro, 6%, e na direita, em torno de 14%.

6.6.3.2 Senado Federal

Após aprovação do texto-base, sem alterações, nos dois turnos de votação no plenário da Câmara dos Deputados, com a rejeição de todos os destaques apresentados pela oposição (GAUCHAZH, 2016), a “PEC do Teto de Gastos” passou a tramitar no Senado

Federal como PEC 55/2016 (SENADO FEDERAL, 2019k), também sem alterações substantivas quanto ao conteúdo (SENADO FEDERAL, 2019l).

Após cumprir os ritos regimentais, como a passagem pelas comissões da Casa, a matéria foi aprovada pelo plenário em 13/12/2016, com 53 votos favoráveis e 16 contrários (SENADO FEDERAL, 2016b). A Tabela 30 apresenta maiores informações:

Tabela 30: Votação PEC 55/2016

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor do "teto de gastos"	Votos contra o "teto de gastos"	Outros	Bancada
Centro	PSDB	12 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	12 (15%)
Direita	PR	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (5%)
Direita	PSD	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (5%)
Esquerda	PDT	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (3,8%)
Esquerda	PPS	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Esquerda	PV	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Direita	PP	6 (85,7%)	0 (0%)	1 (14,3%)	7 (8,8%)
Direita	DEM	2 (66,7%)	0 (0%)	1 (33,3%)	3 (3,8%)
Direita	PSC	2 (66,7%)	0 (0%)	1 (33,3%)	3 (3,8%)
Direita	PTB	2 (66,7%)	0 (0%)	1 (33,3%)	3 (3,8%)
Centro	MDB	12 (63,2%)	3 (15,8%)	4 (21,1%)	19 (23,8%)
Esquerda	PSB	3 (50%)	2 (33,3%)	1 (16,7%)	6 (7,5%)
Direita	PRB	0 (0%)	0 (0%)	1 (100%)	1 (1,2%)
Direita	PTC	0 (0%)	0 (0%)	1 (100%)	1 (1,2%)
Esquerda	REDE	0 (0%)	0 (0%)	1 (100%)	1 (1,2%)
Esquerda	PCdoB	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Esquerda	PT	0 (0%)	10 (100%)	0 (0%)	10 (12,5%)
Total		52 (65%)	16 (20%)	12 (15%)	80⁶² (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da SGIDOC.

⁶² Ocorrência de parlamentar sem partido na data da referida votação.

Aqui, os partidos que votaram em congruência com as opiniões da maioria dos eleitores e com as preferências da “indústria” foram: PSDB (100% a favor do teto de gastos públicos), PR (100%), PSD (100%), PDT (100%), PPS (100%), PV (100%), PP (85,7%), DEM (66,7%), PSC (66,7%), PTB (66,7%), e MDB (63,2%).

O PSB (50%) não formou maioria absoluta por nenhuma das opções. Os senadores do PRB (0%), PTC (0%) e REDE (0%) abdicaram de votar “contra” ou “a favor” da proposta. Vale ressaltar que estes últimos três partidos, além do PPS, PV, e PCdoB, no entanto, contavam com uma bancada de apenas um senador cada, quando desta votação.

De outro lado, PCdoB (0%) e PT (0%), ao se alinharem em oposição à “PEC do Teto de Gastos”, mostraram incongruência com a maioria dos eleitores e com os industriais, aproximando-se da do posicionamento sustentado pela CUT.

Enquanto as bancadas do PSDB, PR, PSD, PDT, PPS e PV votaram integralmente a favor do teto de gastos, PCdoB e PT votaram totalmente contra a proposta.

Em relação ao enquadramento ideológico dos partidos, novamente, houve maior unidade entre os de centro e de direita, e maior dispersão nos votos da esquerda, de acordo com os dados apresentados na Tabela 31:

Tabela 31: Votação PEC 55/2016 – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor do "teto de gastos"	8 (34,8%)	24 (77,4%)	20 (76,9%)	52 (65%)
Contra o "teto de gastos"	13 (56,5%)	3 (9,7%)	0 (0%)	16 (20%)
Outros	2 (8,7%)	4 (12,9%)	6 (23,1%)	12 (15%)
Bancada	23 (28,7%)	31 (38,8%)	26 (32,5%)	80 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da SGIDOC.

Dentre os senadores dos partidos de esquerda, 56,5% votaram contra o teto de gastos públicos; enquanto 77,4% do centro e 76,9% da direita foram favoráveis ao projeto. No Senado Federal, o percentual de “votos desviantes” da esquerda é ainda maior, em relação à votação correspondente na Câmara dos Deputados – mais de 40%. No centro e na direita, esses valores giram em torno de cerca de 23%.

6.6.4 Resultados

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, promulgada em dezembro daquele ano e originada da controversa “PEC do Teto de Gastos” foi o principal destaque da política econômica do breve e turbulento governo Michel Temer.

Baseado nas decisões do Congresso Nacional, na pesquisa de opinião relacionada e nas manifestações dos grupos de pressão, sobre a instituição do “teto de gastos”, é possível afirmar que houve congruência entre as determinações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e o posicionamento da maioria dos eleitores e os interesses do setor industrial, o que, consequentemente, afasta o parlamento da posição assumida pela CUT.

A exemplo do observado nas votações de outros temas elencados para análise neste estudo, o centro e a direita deliberaram em maior coerência entre si, votando predominantemente em favor do estabelecimento do teto de gastos públicos, em consonância com o eleitorado majoritário e com a "indústria". A esquerda apresentou votos mais dispersos, embora em prevalência contra a proposta em questão, correspondendo, assim, aos interesses manifestados pela CUT. A Tabela 32 traz compiladas estas informações:

Tabela 32: Teto de gastos públicos – congruência

Eleitorado		Congresso Nacional	Câmara dos Deputados ↓	Senado Federal ↓
CNT/MDA: Rodada 132		Proposta legislativa	PEC 241/2016	PEC 55/2016
A favor	60,4%	A favor do "teto de gastos"	359 (70%)	52 (65%)
Contra	32,5%	Contra o "teto de gastos"	116 (22,6%)	16 (20%)
Não sabe / não respondeu	7,1%	Outros	38 (7,4%)	12 (15%)
Ator político	↓ Posicionamento →		A favor	A favor
Eleitorado	A favor	Congruência →	Sim	Sim
CUT	Contra	Congruência →	Não	Não
CNI/FIESP	A favor	Congruência →	Sim	Sim

Fonte: elaborado pelo autor.

Em meio aos antagonismos entre os grupos de pressão aqui estudados, novamente a maioria dos eleitores tomou partido pelo entendimento da CNI e FIESP, sem sentido favorável ao estabelecimento do teto de gastos públicos.

6.7 TERCEIRIZAÇÃO IRRESTRITA

Dentre as iniciativas relacionadas à legislação trabalhista que ganharam “fôlego” durante o governo Michel Temer, uma das mais relevantes é a relacionada à terceirização irrestrita, também chamada de terceirização da “atividade-fim”, ou seja, a possibilidade de as empresas terceirizarem qualquer uma de suas atividades laborais, incluindo aquela principal a que se destina a empreender.

Apesar de não existir uma legislação que especificamente proibisse a terceirização irrestrita, havia nas cortes judiciárias superiores, até então, um entendimento em sentido contrário à prática, especialmente a partir da publicação da Súmula nº 331, de 2011, do Tribunal Superior do Trabalho – TST, que vedava a prática (RICHTER, 2018).

Em meio ao debate público levantado acerca da temática, diversos argumentos se apresentaram, em sentidos opostos, em relação à terceirização irrestrita. Críticos à proposta apontam questões relacionadas à precarização do trabalho e da organização sindical, enquanto defensores indicam possíveis efeitos positivos da proposição, como a redução dos custos de produção, o que poderia resultar, inclusive, na redução do desemprego. Sintetizando os antagonismos, afirma Frabasile:

Há quem defenda que a regulamentação trará ganhos de produtividade e segurança jurídica para as empresas. Outros argumentam que a medida aumenta a precarização no mercado de trabalho (FRABASILE, 2019).

A polêmica chegou até mesmo ao STF, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, nº 324; e do Recurso Extraordinário – RE, nº 958.252, julgadas em 30/08/2018 (após aprovação da nova legislação, que será discutida na sequência), ocasião em que, segundo Souza,

Por sete votos a quatro, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu nesta quinta-feira que as empresas podem contratar trabalhadores terceirizados nas chamadas atividades-fim, ou seja, no seu negócio principal (SOUZA, 2019).

Adiante verifico com maior detalhamento o posicionamento do eleitorado, dos grupos de pressão selecionados e do Congresso Nacional sobre a pauta da terceirização irrestrita.

6.7.1 Eleitorado

Dada a relevância e o destaque público que tomou o tema da terceirização irrestrita, parte do eleitorado foi inquirido sobre o assunto por meio de uma pesquisa de opinião, encomendada pela CNT ao Instituto MDA e publicada em 05/06/2016. Assim, o *survey* “CNT/MDA: Rodada 131 – jun. 2016” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES, 2016b), aponta para os seguintes resultados:

Tabela 33: Opinião dos eleitores sobre a terceirização irrestrita⁶³

Resposta	%
A favor	46,6
Contra	38,5
Não sabe / não respondeu	14,9
Total	100

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da pesquisa CNT/MDA: Rodada 131 – jun. 2016.

Apesar de apresentar um índice relativamente elevado de pessoas que não souberam opinar ou não responderam à pergunta (14,9%), a pesquisa mostra que a maioria dos eleitores se posicionou a favor da terceirização irrestrita, com cerca de oito pontos percentuais acima dos que se manifestaram em sentido contrário. Dessa forma, embora não haja uma maioria absoluta, entendo o posicionamento da maior parte do eleitorado como sendo favorável à prática.

6.7.2 Grupos de pressão

⁶³ A pergunta originalmente realizada foi: “O(a) Sr(a) acredita que as empresas devem poder terceirizar trabalhadores para atuarem na atividade-fim, que é a atividade principal?” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES, 2016b).

Entre os grupos de pressão aqui estudados, houve manifestações expressas de todas as entidades, conforme esperado, especialmente por se tratar de um tema diretamente relacionado à questão trabalhista.

Ao mencionar um dossiê publicado em 2014, em parceria com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, e intitulado “Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha”, que tratara do impacto da terceirização para a classe trabalhadora (contendo também propostas relacionadas aos direitos trabalhistas), a CUT se posicionou contra a proposta, conforme demonstra nota divulgada pela entidade:

A Central Única dos Trabalhadores (CUT) tem atuado fortemente na luta por uma regulamentação da terceirização que garanta igualdade de direitos entre os trabalhadores e que **impeça esta prática para as chamadas atividades-fim das empresas** (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2019b, grifo meu).

Em outra nota, intitulada “Terceirização sem limites vai destruir direitos trabalhistas”, publicada em 03/03/2017 em seu *site*, a central sindical afirma: “a Câmara dos Deputados pode dar mais um golpe na classe trabalhadora e jogar no lixo, na próxima terça-feira (7), a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) e todos os direitos trabalhistas” (CARVALHO, 2017).

Na Câmara dos Deputados, a matéria seria pautada pelo presidente Rodrigo Maia (DEM-RJ) em 22/03/2017, mesma data da publicação de outro artigo em seu endereço virtual, em que a entidade revelaria uma articulação prévia junto ao Legislativo:

Rodrigo Maia, **pressionado pela CUT e outras centrais sindicais, havia se comprometido em 13 de março passado a suspender a votação do PL 4302** por pelo menos 30 dias, para que o debate sobre a terceirização pudesse ser feito em toda a sua dimensão. Num verdadeiro “passa moleque”, o presidente da Câmara não honra o compromisso assumido com as centrais e submete a voto um PL que é, na prática, uma minirreforma trabalhista regressiva que **permite a terceirização de todos os trabalhadores e todas as trabalhadoras, atacando todos os seus direitos como férias, 13º Salário, jornada de trabalho, garantias de convenções e acordos coletivos** (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2017b, grifos meus).

Sob outra perspectiva, a CNI publicou em 2014 o documento “Terceirização: o imperativo das mudanças”, em que defende explicitamente a terceirização irrestrita, como possibilidade de contratação de mão-de-obra. Para a entidade,

Deve-se permitir a terceirização em qualquer atividade. Isso garante a mobilidade empresarial necessária, com o estabelecimento de parcerias estratégicas, sem afastar a proteção dos trabalhadores frente às garantias legais e constitucionais (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014b, p. 61, grifo meu).

Na Câmara dos Deputados, a matéria seria aprovada em março de 2017, fato comemorado por Paulo Skaf, de acordo com reportagem publicada em 23/03/2017⁶⁴. Segundo Cruz,

Para o presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Paulo Skaf, **a aprovação do projeto representou “um passo rumo à modernização e ao emprego”**. Segundo ele, a medida vai beneficiar mais de 12 milhões de trabalhadores brasileiros terceirizados no país. “A regulamentação deve ser vista como uma nova oportunidade para geração e manutenção de empregos no Brasil e a garantia de direitos de milhões de trabalhadores que já exercem sua atividade nessa modalidade (CRUZ, 2017, grifo meu).

Com base nos posicionamentos expostos, entendo como contrária a posição da CUT sobre o tema da terceirização irrestrita; de outro lado, considero a CNI e FIESP favoráveis à iniciativa, ainda que a manifestação da entidade paulista tenha sido registrada em período posterior à votação ocorrida na Câmara dos Deputados, conforme será demonstrado adiante.

6.7.3 Congresso Nacional

Propostas legislativas que regulamentam a terceirização irrestrita em todas as atividades empresariais tramitam no Congresso Nacional há diversos anos. Uma dessas, que será analisada a seguir, data do governo Fernando Henrique Cardoso.

De autoria do Poder Executivo, o PL 4302/1998 foi apresentado, inicialmente, à Câmara dos Deputados em 19/03/1998, onde passou a tramitar nas comissões, sendo remetido ao Senado Federal em dezembro de 2000 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019f) com a seguinte redação: “§ 3º. O contrato de trabalho temporário pode versar sobre o

⁶⁴ Apresento a declaração em complementariedade à informação obtida da CNI, visto que a reportagem citada foi divulgada em data posterior à votação ocorrida na Câmara dos Deputados, além de que não se trata de uma manifestação oficial da FIESP.

desenvolvimento de atividades-meio e **atividades-fim** a serem executadas na empresa tomadora de serviços” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017a, grifo meu).

No Senado Federal, sob a denominação de PLC 03/2001, a matéria seria aprovada, na forma de um substitutivo ao projeto original, em votação simbólica realizada em 16/12/2002 (SENADO FEDERAL, 2019c). A forma de deliberação adotada pelos senadores, contudo, impede maior detalhamento analítico, além de que esta determinação ocorreu em um período que extravasa o recorte temporal estabelecido neste trabalho.

Ao retornar à Câmara dos Deputados, a matéria seria retirada de pauta através de uma solicitação do presidente Lula, formalizada pela Mensagem nº 389, de 2003⁶⁵. O projeto só voltaria a ser analisado pelo plenário em 2017 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019f) sendo, após aprovação, transformado na Lei nº 13.429, de 2017 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2017a).

A “manobra”, que permitiu à Câmara dos Deputados aprovar a matéria sem uma reanálise do Senado Federal, após cerca de 15 anos da deliberação original dos senadores, gerou polêmica e fez ressurgir o debate na câmara alta, conforme atesta nota da agência Senado Notícias:

O presidente Michel Temer sancionou nesta sexta-feira (31) a lei que libera a terceirização em todas as atividades das empresas. O texto, polêmico, amplia as possibilidades de contratação de serviço terceirizado, que poderá ser feita tanto na área meio quanto na atividade-fim. Por sua vez, o Senado tem em pauta projeto que restringe essas possibilidades [...]. No mesmo dia, o presidente do Senado, Eunício Oliveira, garantiu a representantes de centrais sindicais que será votado em breve o projeto que restringe a terceirização (PLC 30/2015) (SENADO NOTÍCIAS, 2017).

Conforme mencionado acima, outras propostas legislativas relacionadas ao tema da terceirização ainda tramitam no Congresso Nacional, como o PL 4330/2004 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019g), aprovado pela Câmara dos Deputados em 2015 e atualmente aguardando decisão do Senado Federal, sob a denominação de PLC 30/2015 (SENADO FEDERAL, 2019e). Nesta matéria, o tema da terceirização irrestrita foi destacado para apreciação em separado, pelos deputados federais, a partir da “Emenda 15”, subemenda substitutiva global ao PL 4330/2004 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015b). Os dados

⁶⁵ "Solicito a Vossas Excelências, de conformidade com a exposição de motivos do Senhor Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, a retirada do Projeto de Lei nº 4.302, de 1998 (nº 03/2001 no Senado Federal), que 'dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de trabalho temporário e na empresa de prestação de serviços a terceiros, e dá outras providências', enviado à Câmara dos Deputados com a Mensagem nº 344, de 1998" (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003).

dessa votação, realizada em 22/04/2015 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015g), encontram-se disponíveis para consulta no “Apêndice G”⁶⁶.

6.7.3.1 Câmara dos Deputados

Aqui, apresento as informações relacionadas à última deliberação ocorrida no Legislativo sobre o tema em questão. Conforme mencionado anteriormente, a Câmara dos Deputados “desengavetou” o PL 4302/1998, que trata da terceirização irrestrita (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017a), deliberando sobre o projeto em 22/03/2017. A matéria foi aprovada com 232 votos favoráveis e 188 contrários (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017b), de acordo com os dados dispostos na Tabela 34:

⁶⁶ Ressalvo que esta votação foi relegada a segundo plano devido ao fato de que a matéria ainda se encontra em tramitação no Senado Federal, além de que sua votação, ocorrida em 2015, é anterior à do PL 4302/1998, realizada em 2017. Com a aprovação deste último, talvez o Senado Federal nem leve adiante a tramitação da “Emenda 15” (subemenda substitutiva global ao PL 4330/2004). De toda forma, não há discrepâncias substanciais nas duas votações, como apontam os resultados: a “Emenda 15” foi aprovada com 230 votos favoráveis e 203 contrários; já o PL 4302/1998 foi deferido com 232 votos “a favor” e 188 “contra”.

Tabela 34: Votação PL 4302/1998

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor da terceirização irrestrita	Votos contra a terceirização irrestrita	Outros	Bancada
Direita	PP	33 (70,2%)	7 (14,9%)	7 (14,9%)	47 (9,2%)
Centro	PSDB	33 (70,2%)	11 (23,4%)	3 (6,4%)	47 (9,2%)
Direita	PTN	9 (69,2%)	3 (23,1%)	1 (7,7%)	13 (2,5%)
Direita	PRB	16 (66,7%)	4 (16,7%)	4 (16,7%)	24 (4,7%)
Direita	PSD	24 (64,9%)	6 (16,2%)	7 (18,9%)	37 (7,2%)
Direita	PTB	10 (58,8%)	4 (23,5%)	3 (17,6%)	17 (3,3%)
Direita	DEM	15 (51,7%)	7 (24,1%)	7 (24,1%)	29 (5,7%)
Centro	MDB	33 (51,6%)	10 (15,6%)	21 (32,8%)	64 (12,6%)
Direita	PR	20 (51,3%)	10 (25,6%)	9 (23,1%)	39 (7,6%)
Direita	Pequenos	8 (50%)	7 (43,8%)	1 (6,3%)	16 (3,1%)
Direita	SD	7 (50%)	5 (35,7%)	2 (14,3%)	14 (2,7%)
Direita	PSC	5 (50%)	1 (10%)	4 (40%)	10 (1,9%)
Esquerda	PSB	12 (34,3%)	9 (25,7%)	14 (40%)	35 (6,8%)
Esquerda	Pequenos	6 (19,4%)	22 (71%)	3 (9,7%)	31 (6%)
Esquerda	PDT	1 (5%)	16 (80%)	3 (15%)	20 (3,9%)
Esquerda	PT	0 (0%)	54 (93,1%)	4 (6,9%)	58 (11,3%)
Esquerda	PCdoB	0 (0%)	12 (100%)	0 (0%)	12 (2,3%)
Total		232 (45,2%)	188 (36,7%)	93 (18,1%)	513 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Nesta votação, as bancadas do PP (70,2% a favor da terceirização irrestrita), PSDB (70,2%), PTN (69,2%), PRB (66,7%), PSD (64,9%), PTB (58,8%), DEM (51,7%), MDB (51,6%) e PR (51,3%) foram congruentes com o eleitorado majoritário e as entidades industriais.

Os pequenos partidos de direita (50%) e o SD (50%) não formaram maioria absoluta por nenhuma das opções, assim como o PSC (50%) e o PSB (34,3%), estes dois últimos, com um elevado índice de abstenções e ausências, de 40%.

Já os parlamentares dos pequenos partidos de esquerda (19,4%), PDT (5%), PT (0%) e PCdoB (0%) mostraram-se incongruentes com o eleitorado majoritário e com as associações industriais, correspondendo ao posicionamento apoiado pela CUT. Também é possível

verificar que apenas a bancada do PCdoB votou integralmente contra a proposta de terceirização irrestrita.

Do ponto de vista da orientação ideológica, a esquerda se mostrou majoritariamente engajada contra a terceirização irrestrita, em consonância com a posição da CUT; enquanto o centro e a direita foram predominantemente favoráveis à iniciativa (exceto pequenos partidos de direita, SD e PSC), alinhando-se à maioria dos eleitores e aos industriais. Maiores detalhes na Tabela 35:

Tabela 35: Votação PL 4302/1998 – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor da terceirização irrestrita	19 (12,2%)	66 (59,5%)	147 (59,8%)	232 (45,2%)
Contra a terceirização irrestrita	113 (72,4%)	21 (18,9%)	54 (21,9%)	188 (36,7%)
Outros	24 (15,4%)	24 (21,6%)	45 (18,3%)	93 (18,1%)
Bancada	156 (30,4%)	111 (21,6%)	246 (48%)	513 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Neste caso, 72,4% dos deputados federais da esquerda votaram contra a terceirização irrestrita; ao mesmo tempo em que 59,5% do centro e 59,8% da direita deliberaram em sentido oposto. Diferentemente do observado em outros temas, a esquerda se mostrou mais coesa, com menor percentual de “votos desviantes”, cerca de 28%, enquanto no centro e na direita os valores variam em torno de 40%.

6.7.4 Resultados

A atualização na legislação trabalhista, originada a partir da manobra da Câmara dos Deputados que “desenterrou” uma decisão do Senado Federal de anos atrás, e que passou a permitir a terceirização de todas as atividades das empresas, foi outra grande polêmica do governo Michel Temer.

A esse respeito, a Câmara dos Deputados, analisada no todo, se posicionou em prol da terceirização irrestrita (assim como ocorrido na votação da “Emenda 15”, ao PL 4330/2004).

A inexistência de dados em relação ao Senado Federal – visto que não houve votação nominal do PLC 03/2001 (relativo ao PL 4302/1998, aprovado pelos deputados federais), aprovado em 2002 – impossibilita análises mais detalhadas sobre esta Casa, ao menos até que se concluam os trabalhos do PLC 30/2015 (vinculado à “Emenda 15”, ao PL 4330/2004, também aprovada na Câmara dos Deputados), ainda em tramitação.

Assim, com base nas preferências do eleitorado majoritário e dos grupos de pressão, é possível afirmar que a Câmara dos Deputados, em conjunto, se mostrou congruente em relação ao eleitorado majoritário e às entidades do setor industrial, afastando-se, portanto, das preferências externadas pela CUT.

Sobre os aspectos ideológicos da votação, centro e direita, novamente, mostraram-se alinhados em relação a seu posicionamento em plenário, votando de acordo com as preferências da maior parcela dos eleitores e as das entidades industriais. Mais uma vez, a esquerda votou em correspondência à posição sustentada pela CUT. Assim, um resumo dessas informações é apresentado na Tabela 36:

Tabela 36: Terceirização irrestrita – congruência

Eleitorado		Congresso Nacional	Câmara dos Deputados ↓
CNT/MDA: Rodada 131 – jun. 2016		Proposta legislativa	PL 4302/1998
A favor	46,6%	A favor da terceirização irrestrita	232 (45,2%)
Contra	38,5%	Contra a terceirização irrestrita	188 (36,7%)
Não sabe / não respondeu	14,9%	Outros	93 (18,1%)
Ator político	↓ Posicionamento →		A favor
Eleitorado	A favor	Congruência →	Sim
CUT	Contra	Congruência →	Não
CNI/FIESP	A favor	Congruência →	Sim

Fonte: elaborado pelo autor.

Assim como observado em temas anteriormente estudados (CSS, maioria penal, *impeachment* de Dilma Rousseff e “teto de gastos”), o eleitorado majoritário novamente se posicionou em consonância com a CNI e a FIESP, pela aprovação da terceirização irrestrita, embora com menor engajamento (46,6%).

6.8 LIVRE NEGOCIAÇÃO ENTRE TRABALHADORES E EMPRESÁRIOS

Outra iniciativa contestada do governo Michel Temer foi a Reforma Trabalhista, um conjunto de diversas e profundas alterações na legislação correlata – o que, cabe ressaltar, tende a dificultar análises de congruência como as aqui empreendidas, à medida em que tornam difusas, ou até mesmo genéricas, as considerações dos atores políticos sobre os diversos conteúdos simultaneamente discutidos, dada sua amplitude.

É nessa perspectiva que se fez necessária a escolha de um tópico em específico da proposta legislativa (no caso, a livre negociação entre trabalhadores e empresários) para análise, especialmente por ser o único item identificado em que haviam dados disponíveis – pesquisa de opinião, manifestações dos grupos de pressão e votações nominais – de acordo com os critérios metodológicos previamente estabelecidos.

A livre negociação entre trabalhadores e empresários, ou o “acordado sobre o legislado”, refere-se à possibilidade de que as relações de trabalho sejam formalizadas a partir de condições pactuadas entre as partes envolvidas, mesmo que extrapolando certos limites legais estabelecidos. Nesse sentido, elucidando a ideia de “livre negociação”, no contexto da proposta de Reforma Trabalhista supracitada, explica para Castro:

O texto tem 55 páginas e muda 97 artigos da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). **Um de seus pontos centrais é a adoção do “acordado sobre o legislado”**. Por esse princípio, sindicatos e empresas poderão negociar, dentro de determinados parâmetros, diversos itens dos contratos de trabalho. O que ficar decidido entre as partes não poderá ser contestado posteriormente na Justiça do Trabalho (CASTRO, 2017, grifo meu).

A exemplo de outros temas estudados, os debates empreendidos na sociedade e no parlamento sobre a “livre negociação” levantaram argumentos favoráveis e contrários à proposta. Apoiadores afirmam que países desenvolvidos adotam normas mais flexíveis nas relações de trabalho. A iniciativa diminuiria a burocracia, facilitando a geração de emprego e

renda, estimulando o crescimento econômico. Com menores custos na cadeia produtiva, o país ganharia em competitividade.

De outro ponto de vista, os adversários do projeto apontam a assimetria nas relações de trabalho – sindicatos e trabalhadores não negociam em condições de igualdade com os empresários –, situação agravada pelo fim obrigatoriedade na contribuição sindical, o que enfraqueceria essas organizações. Além disso, o país não teria condições de garantir o bem-estar social dos desempregados (CASTRO, 2017). Para Frugis,

A turma favorável, incluindo o governo, vê na proposta uma fórmula de desonerar as empresas, visando a criação de mais empregos. O eixo contrário sustenta que as medidas ferem direitos fundamentais dos empregados, garantidos pela CLT, como jornada mínima de uma hora de intervalo, horas extras de percurso no transporte concedido pela empresa. (FRUGIS, 2016).

De acordo com o exposto, passo a verificar em seguida os posicionamentos dos atores políticos, especificamente sobre o tópico “livre negociação”, da Reforma Trabalhista de 2017.

6.8.1 Eleitorado

O eleitorado também se posicionou sobre o tema da livre negociação entre trabalhadores e empresários através de pesquisa de opinião realizada pelo Datafolha e publicada em 27/04/2017⁶⁷. O *survey* “Datafolha: Avaliação da Reforma Trabalhista PO813916 – abr. 2017” (DATAFOLHA, 2017), dirigiu aos eleitores questões relacionadas à Reforma Trabalhista empreendida pelo governo Michel Temer e aponta, sobre o item em questão, para os seguintes resultados:

⁶⁷ Em relação à temática da “livre negociação”, não foi possível localizar pesquisas de opinião publicadas em data anterior à última deliberação correlata ocorrida na Câmara dos Deputados, embora o *survey* em questão tenha sido divulgado antes da deliberação correspondente no Senado Federal.

Tabela 37: Opinião dos entrevistados sobre a "livre negociação"⁶⁸

Resposta	%
A favor	30
Contra	60
Não sabe	10
Total	100

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da pesquisa Datafolha: Avaliação da Reforma Trabalhista PO813916 – abr. 2017.

Embora a redação da questão mencione mais especificamente “jornada diária, período de férias e banco de horas”, há uma clara maioria do eleitorado contrária (o dobro do percentual de favoráveis) à prática da “livre negociação”, sobretudo em relação a alguns direitos trabalhistas como os citados, preferindo, os eleitores, vê-los assegurados por lei.

6.8.2 Grupos de pressão

A CUT, através de nota oficial publicada em 19/04/2017 em seu *site*, se declarou contrária à Reforma Trabalhista e à “livre negociação”, detalhando seu entendimento sobre a proposta em diversos tópicos, sob uma perspectiva histórica, além de questionar a legitimidade do presidente conduzido ao poder a partir do afastamento de Dilma Rousseff:

O governo ilegítimo de Michel Temer (PMDB) apresentou em dezembro de 2016 Projeto de Lei (PL), que propunha alterar os direitos trabalhistas e sindicais [...]. De uma forma geral o substitutivo tem como objetivo **anular os direitos conquistados em mais de 70 anos de lutas sindicais e sociais no Brasil** [...]. Ao propor a criação de uma representação de trabalhadores nas empresas sem vínculos com os sindicatos com poderes para “conciliar” e quitar direitos trabalhistas e, ao mesmo tempo, **permitir que a negociação**

⁶⁸ A pergunta originalmente realizada, e os respectivos percentuais de respostas, foram: “Na sua opinião, o que é melhor para as relações entre empresários e trabalhadores? Que as condições de trabalho, como jornada diária, período de férias e banco de horas, sejam definidas por uma lei trabalhista – 60%; que empresários e trabalhadores negociem e definam entre eles as condições de trabalho, como jornada diária, período de férias e banco de horas – 30%; não sabe – 10% (DATAFOLHA, 2017). As respostas “que as condições de trabalho, como jornada diária, período de férias e banco de horas, sejam definidas por uma lei trabalhista” foram consideradas como “contra” a “livre negociação”, enquanto as respostas “que empresários e trabalhadores negociem e definam entre eles as condições de trabalho, como jornada diária, período de férias e banco de horas”, como “a favor”, dado seu teor.

coletiva retire direitos e prevaleça sobre a lei, o que se faz é retirar o poder negociador das entidades sindicais (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2017a, grifos meus).

Já a CNI defendeu explicitamente a livre negociação entre trabalhadores e empresários por ocasião do documento “Negociações coletivas: valorizar para modernizar”, publicado em 2014, e que compilava uma série de propostas em meio às eleições daquele ano. No texto, a entidade propunha:

Deve-se também elaborar e aprovar PEC que expressamente consigne que a **negociação coletiva** deve ser respeitada, nas realidades para a qual foi estabelecida, **ainda que a legislação siga em sentido diverso** (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014a, p. 10, grifos meus).

Além disso, no mesmo dia da publicação da pesquisa de opinião acima apontada, 27/04/2017 – a saber, dia seguinte à aprovação da matéria na Câmara dos Deputados –, as entidades do setor industrial expuseram simpatia pela aprovação do texto da Reforma Trabalhista, incluindo o tema da “livre negociação”, conforme mostra a reportagem⁶⁹ da Agência Brasil:

Para a **Confederação Nacional da Indústria (CNI)**, a reforma valoriza a **negociação coletiva** e prestigia empresas e trabalhadores, que, poderão dialogar e encontrar soluções pactuadas para suas divergências [...]. **A Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) também considera a aprovação da reforma importante para a modernização das leis trabalhistas no Brasil.** Segundo o presidente da FIESP, Paulo Skaf, a nova legislação traz segurança jurídica para as empresas e os trabalhadores [...]. **“Foi criado um espaço de negociação, para que as partes possam encontrar o que mais convém a elas”**, disse (CRAIDE; CRISTALDO, 2017, grifos meus).

Dado o exposto, considero contrário o posicionamento da CUT em relação ao tema da “livre negociação”; e favorável o da CNI e FIESP, ainda que os “paulistas” tenham se manifestado posteriormente ao deliberado pelos deputados federais.

6.8.3 Congresso Nacional

⁶⁹ Apresento a matéria em complementariedade à informação obtida da CNI, visto que a reportagem citada foi divulgada em data posterior à votação ocorrida na Câmara dos Deputados, embora tenha sido publicada antes da deliberação correspondente do Senado Federal, além de que não se trata de uma manifestação oficial da FIESP.

Enviada ao Congresso Nacional pelo Executivo, a Reforma Trabalhista tramitou com êxito na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em meados de 2017. Dentre as diversas alterações na CLT, a “livre negociação” foi, certamente, uma das mais significativas e polêmicas medidas do governo.

De acordo com a proposta apresentada, a Consolidação das Leis do Trabalho passaria a vigorar com diversas alterações, as quais destaco, dentre os itens que envolvem a prevalência do “acordado sobre o legislado”, os tópicos que foram objeto de questionamento na pesquisa de opinião do Datafolha, citada anteriormente. Nesse sentido, segue a redação proposta:

Art. 611-A. A convenção ou o acordo coletivo de trabalho tem força de lei quando dispuser sobre: I – parcelamento de **período de férias** anuais em até três vezes, com pagamento proporcional às parcelas, de maneira que uma das frações necessariamente corresponda a, no mínimo, duas semanas ininterruptas de trabalho; II – pacto quanto ao cumprimento da **jornada de trabalho**, limitada a duzentas e vinte horas mensais [...]; X – **banco de horas**, garantida a conversão da hora que exceder a jornada normal de trabalho com acréscimo de, no mínimo, cinquenta por cento (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016b, grifos meus).

Nesse sentido, a "livre negociação" foi alvo de votação em separado na Câmara dos Deputados, realizada pelo processo nominal, através do “Destaque 18”, ao PL 6787/2016 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019i). Já no Senado Federal, a tentativa de "destacar" o tema acabou frustrada, o que não impediu, porém, aos senadores de decidirem sobre a matéria juntamente a outros itens da Reforma Trabalhista (SENADO FEDERAL, 2019f).

Concluída a tramitação no Congresso Nacional, a Reforma Trabalhista seria aprovada, transformando-se na Lei nº 13.467, de 2017 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2017b), com a sanção de Temer, que declararia: "modernizar a legislação trabalhista era uma dessas demandas sobre as quais ninguém tinha dúvida. Sobre ela muito se falava, mas ninguém tinha a ousadia e a coragem de realizá-la" (AMARAL; MARCHESAN; KAORU, 2017).

6.8.3.1 Câmara dos Deputados

Na mesma data em que a Câmara dos Deputados aprovou o PL 6787/2016, em 26/04/2019 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019i), o PSOL apresentou o “Destaque 18”, com o objetivo de suprimir o Art. 611-A (ANASPS CONGRESSO, 2017), já citado.

O “Destaque 18”, ao PL 6787/2016, foi rejeitado em plenário por 274 a 160 votos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017c). A opção por examinar em específico esta votação deve-se à similaridade entre o que foi deliberado pelos deputados federais e a questão levada aos eleitores pelo *survey* correlato⁷⁰, além de que coincide com as manifestações relacionadas dos grupos de pressão. A Tabela 38 detalha maiores informações:

⁷⁰ Considero, aqui, que o voto "a favor" do "Destaque 18" se assemelha à resposta dos eleitores "que as condições de trabalho, como jornada diária, período de férias e banco de horas, sejam definidas por uma lei trabalhista" (no *survey* relacionado) e passo a denominá-lo de voto “contra” a “livre negociação”, enquanto o voto "contra" o "Destaque 18" se assemelha à resposta "que empresários e trabalhadores negociem e definam entre eles as condições de trabalho, como jornada diária, período de férias e banco de horas" e passo a denominá-lo de voto “a favor” da “livre negociação”.

Tabela 38: Votação PL 6787/2016 (Destaque 18)

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor da “livre negociação”	Votos contra a “livre negociação”	Outros	Bancada
Esquerda	PT	0 (0%)	54 (93,1%)	4 (6,9%)	58 (11,3%)
Esquerda	PCdoB	0 (0%)	9 (81,8%)	2 (18,2%)	11 (2,1%)
Esquerda	PDT	1 (5,3%)	13 (68,4%)	5 (26,3%)	19 (3,7%)
Direita	Pequenos	6 (37,5%)	8 (50%)	2 (12,5%)	16 (3,1%)
Esquerda	Pequenos	15 (46,9%)	15 (46,9%)	2 (6,3%)	32 (6,3%)
Direita	PTN	7 (53,8%)	5 (38,5%)	1 (7,7%)	13 (2,5%)
Esquerda	PSB	13 (38,2%)	13 (38,2%)	8 (23,5%)	34 (6,6%)
Direita	SD	8 (57,1%)	5 (35,7%)	1 (7,1%)	14 (2,7%)
Direita	PTB	11 (61,1%)	4 (22,2%)	3 (16,7%)	18 (3,5%)
Direita	PR	21 (53,8%)	8 (20,5%)	10 (25,6%)	39 (7,6%)
Direita	PSC	8 (80%)	2 (20%)	0 (0%)	10 (2%)
Direita	PRB	14 (60,9%)	3 (13%)	6 (26,1%)	23 (4,5%)
Direita	PP	35 (74,5%)	6 (12,8%)	6 (12,8%)	47 (9,2%)
Direita	PSD	25 (67,6%)	4 (10,8%)	8 (21,6%)	37 (7,2%)
Centro	MDB	49 (76,6%)	6 (9,4%)	9 (14,1%)	64 (12,6%)
Direita	DEM	23 (76,7%)	2 (6,7%)	5 (16,7%)	30 (5,9%)
Centro	PSDB	38 (80,9%)	3 (6,4%)	6 (12,8%)	47 (9,2%)
Total		274 (53,5%)	160 (31,3%)	78 (15,2%)	512 ⁷¹ (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Os dados apontam para congruência entre os deputados federais do PT (93,1% contra a “livre negociação”, PCdoB (81,8%), PDT (68,4%), o eleitorado majoritário e a CUT.

Os pequenos partidos de direita (50%), pequenos partidos de esquerda (46,9%) e PSB (38,2%) não formaram maioria absoluta favorável ou contrária à “livre negociação”.

Já as bancadas do PTN (38,5%), SD (35,7%), PTB (22,2%), PR (20,5%), PSC (20%), PRB (13%), PP (12,8%), PSD (10,8%), MDB (9,4%), DEM (6,7%), e PSDB (6,4%)

⁷¹ O mapa de votação nominal informado pelo CEDI apresenta apenas 512 deputados federais, não havendo justificativa para a ausência deste voto.

se mostram incongruentes em relação ao eleitorado majoritário e à CUT, permanecendo próximas às preferências da CNI e FIESP.

Nenhuma bancada votou integralmente em favor ou contra a proposta. Quanto à classificação ideológica, os partidos de direita e centro votaram majoritariamente pela aprovação, enquanto a esquerda votou predominantemente contra o projeto (exceto o PSB), conforme demonstra a Tabela 39:

Tabela 39: Votação PL 6787/2016 (Destaque 18) – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor da “livre negociação”	29 (18,8%)	87 (78,4%)	158 (64%)	274 (53,5%)
Contra a “livre negociação”	104 (67,5%)	9 (8,1%)	47 (19%)	160 (31,3%)
Outros	21 (13,7%)	15 (13,5%)	42 (17%)	78 (15,2%)
Bancada	154 (30,1%)	111 (21,7%)	247 (48,2%)	512 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Aqui, 67,5% da esquerda votou contra a “livre negociação”; enquanto 78,4% do centro e 64% da direita decidiram pela aprovação do projeto. Nesta votação, em relação a outros temas, o percentual de “votos desviantes” foi mais bem distribuído entre os agrupamentos, estabelecendo-se entre cerca de 21% e 36%.

6.8.3.2 Senado Federal

No Senado Federal, houve outra tentativa da oposição em destacar o tema da “livre negociação”. Com esse propósito, o senador Paulo Paim (PT-RS) apresentou em 11/07/2017 a “Emenda Supressiva nº 699”, que, a exemplo do proposto pelo PSOL na Câmara dos Deputados, visava suprimir do projeto o Art. 611-A (SENADO FEDERAL, 2019b). A iniciativa acabou sendo rejeitada em votação simbólica, o que impede sua análise em detalhes (SENADO FEDERAL, 2019f).

No entanto, ao aprovar o PLC 38/2017 (SENADO FEDERAL, 2019g) em votação nominal realizada na mesma data da rejeição da emenda indicada, o Senado Federal delibera, por consequência, em favor da livre negociação entre trabalhadores e empresários, por 50 a 26

votos (SENADO FEDERAL, 2017). A Tabela 40 expressa os dados relacionados a esta votação:

Tabela 40: Votação PLC 38/2017

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor da “livre negociação”	Votos contra a “livre negociação”	Outros	Bancada
Esquerda	PT	0 (0%)	9 (100%)	0 (0%)	9 (11,3%)
Direita	PODE	0 (0%)	2 (100%)	0 (0%)	2 (2,5%)
Esquerda	PCdoB	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Direita	PTC	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Esquerda	REDE	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Esquerda	PSB	2 (33,3%)	3 (50%)	1 (16,7%)	6 (7,5%)
Esquerda	PDT	0 (0%)	1 (50%)	1 (50%)	2 (2,5%)
Direita	PTB	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)	2 (2,5%)
Direita	PSD	4 (80%)	1 (20%)	0 (0%)	5 (6,3%)
Centro	MDB	16 (72,7%)	4 (18,2%)	2 (9,1%)	22 (27,6%)
Centro	PSDB	10 (90,9%)	1 (9,1%)	0 (0%)	11 (13,8%)
Direita	DEM	3 (75%)	0 (0%)	1 (25%)	4 (5%)
Esquerda	PPS	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Direita	PRB	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Direita	PSC	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Direita	PR	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (5%)
Direita	PP	7 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	7 (8,8%)
Total		50 (62,5%)	25 (31,2%)	5 (6,3%)	80⁷² (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da SGIDOC.

Em sentido contrário ao projeto votaram os seguintes partidos: PT (100% contra a “livre negociação”), PODE (100%), PCdoB (100%), PTC (100%), e REDE (100%), posição que os coloca em congruência à maior parte do eleitorado e à CUT.

⁷² Ocorrência de parlamentar sem partido na data da referida votação.

As bancadas do PSB (50%), PDT (50%) e PTB (50%) não conseguiram formar maioria absoluta por nenhuma das opções, embora que o PSB e o PDT tenham se inclinado mais fortemente contra a “livre negociação”, enquanto o PTB se dividiu.

De outra forma, os senadores do PSD (20%), MDB (18,2%), PSDB (9,1%), DEM (0%), PPS (0%), PRB (0%), PSC (0%), PR (0%), e PP (0%) votaram em incongruência com o posicionamento defendido pelo eleitorado majoritário e pela CUT, em consonância com as manifestações da CNI e da FIESP.

Os partidos que votaram integralmente contra a "livre negociação" foram: PT, PODE, PCdoB, PTC e REDE; enquanto PPS, PRB, PSC, PR e PP se posicionaram totalmente favoráveis à medida. As menores bancadas registradas nesta votação foram: PCdoB, PTC, REDE, PPS, PRB e PSC, com um senador cada; além de PODE, PDT e PTB, com dois.

Quanto aos aspectos ideológicos, centro e direita se apresentam, mais uma vez, alinhados, em contraposição à bancada da esquerda, conforme demonstrado na Tabela 41:

Tabela 41: Votação PLC 38/2017 – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor da “livre negociação”	3 (15%)	26 (78,8%)	21 (77,8%)	50 (62,5%)
Contra a “livre negociação”	15 (75%)	5 (15,2%)	5 (18,5%)	25 (31,2%)
Outros	2 (10%)	2 (6,1%)	1 (3,7%)	5 (6,3%)
Bancada	20 (25%)	33 (41,3%)	27 (33,7%)	80 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da SGIDOC.

No Senado Federal, 75% da bancada da esquerda votou “contra” o projeto; enquanto 78,8% do centro e 77,8% da direita votaram “a favor”. Novamente, os “votos desviantes” foram divididos de maneira semelhante: cerca de 25% dos senadores da esquerda, centro e direita.

6.8.4 Resultados

A Reforma Trabalhista do governo Michel Temer, assim como a proposta de terceirização irrestrita, foi outra polêmica iniciativa de sua gestão, sendo vista pelos críticos

como retrocesso e pelos apoiadores como uma forma de modernização das relações de trabalhos (LIMA, 2018).

A partir dos dados levantados – pesquisa de opinião, indicações dos grupos de pressão e votações realizadas no Congresso Nacional – sobre a “livre negociação”, pode-se afirmar que não houve congruência entre as determinações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em relação às preferências da maioria do eleitorado e da CUT, o que coloca o Congresso Nacional, analisado como um todo, em sintonia com as preferências manifestadas pela CNI e FIESP.

Quanto aos fatores de caráter ideológico, verifica-se que a esquerda se posicionou predominantemente em congruência com o eleitorado majoritário e com a CUT; enquanto o centro e a direita votaram majoritariamente de acordo com as preferências manifestadas pela CNI e pela FIESP. Um resumo dessas informações é apontado na Tabela 42:

Tabela 42: "Livre negociação" – congruência

Eleitorado		Congresso Nacional	Câmara dos Deputados ↓	Senado Federal ↓
Datafolha: Avaliação da Reforma Trabalhista PO813916		Proposta legislativa	PL 6787/2016 (Destaque 18)	PLC 38/2017
A favor	30%	A favor da “livre negociação”	274 (53,5%)	50 (62,5%)
Contra	60%	Contra a “livre negociação”	160 (31,3%)	25 (31,2%)
Não sabe	10%	Outros	78 (15,2%)	5 (6,3%)
Ator político	↓ Posicionamento →		A favor	A favor
Eleitorado	Contra	Congruência →	Não	Não
CUT	Contra	Congruência →	Não	Não
CNI/FIESP	A favor	Congruência →	Sim	Sim

Fonte: elaborado pelo autor.

Tal como ocorrido no Código Florestal e no financiamento empresarial de campanhas, o eleitorado majoritário tendeu ao posicionamento da CUT, sendo contrário à livre negociação entre trabalhadores e empresários.

7 SÍNTESE DOS RESULTADOS

Nesta seção, passo a apresentar os principais resultados encontrados através da investigação desenvolvida, sobretudo os relativos à congruência entre o Congresso Nacional e os demais atores políticos (eleitores e grupos de pressão selecionados). As informações também são desagregadas por partidos políticos e grupos ideológicos, aos quais estão alocadas as siglas, para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal.

Início com uma análise mais básica, indicando em quais temáticas os parlamentares foram congruentes com as posições do eleitorado majoritário e/ou dos grupos de pressão. A seguir, de forma a matizar a análise, crio indicadores complementares:

- a) Indicador A: percentual de votos dados pelos congressistas em acordo com as preferências do eleitorado majoritário e dos grupos de pressão selecionados. Quanto maior o percentual, maior a congruência.
- b) Indicador B: diferença entre o percentual de votos dados pelos congressistas em acordo com a posição majoritária dos eleitores e a porcentagem dos eleitores cuja preferência é a majoritária. Este indicador incide somente sobre as análises relativas ao eleitorado e pretende expressar (de forma aproximada) a distância entre a distribuição das preferências dos parlamentares e as dos eleitores⁷³. Quanto menor a diferença (em pp.), maior a congruência.

7.1 O CONGRESSO NACIONAL E OS ATORES POLÍTICOS

Inicialmente, é preciso destacar que para todos os temas em que houve análise de votações nominais nas duas Casas Legislativas, ambas deliberaram em mesmo sentido, seja pela aprovação, seja rejeição da matéria relacionada.

Quanto ao “Código Florestal”, o Senado Federal avalizou a proposta dos deputados federais, porém, aprovando a matéria simultaneamente a diversos outros dispositivos que não estavam diretamente relacionados ao objeto da questão direcionada aos eleitores, por meio do

⁷³ Esta medida considera não só como os parlamentares se dividiram, mas também como o eleitorado se dividiu sobre os temas estudados. A título de exemplo, comparando as votações na Câmara dos Deputados relativas à CSS e à maioria penal, tivemos, respectivamente, 69,4% e 62,5% dos deputados federais votando em acordo com a posição majoritária do eleitorado em cada tema. Estes são os valores expressos pelo “Indicador A”. Como, porém, as porcentagens de eleitores que compartilhavam a posição majoritária em cada caso eram de 72% e 87%, o “Indicador B” calculará valores de 2,6 pp. e 24,5 pp. (em valores absolutos), respectivamente. Assim, enquanto as porcentagens de parlamentares que votaram na posição majoritária no eleitorado não foram muito distantes nos dois casos, os valores do segundo indicador mostram que a distância entre as distribuições de preferências de eleitores e congressistas foi bem maior no caso da maioria penal.

survey verificado, e às manifestações dos grupos de pressão, motivo pelo qual a votação⁷⁴ ocorrida nesta Casa foi desconsiderada para as análises de congruência.

Sobre a “maioridade penal”, o fato da matéria aprovada na Câmara dos Deputados não ter sido levada adiante no Senado Federal (ao menos até a publicação deste trabalho) pode indicar que a câmara alta está sendo menos congruente em relação às preferências do eleitorado majoritário e dos industriais, embora seja preciso ressaltar que a decisão de pautar a proposição compete formalmente ao presidente da Casa (embora dependa também de pressões do Executivo e dos principais partidos).

Por fim, a aprovação da “terceirização irrestrita” pelo Senado Federal, ocorrida por meio de votação simbólica realizada em 16/12/2002 (SENADO FEDERAL, 2019c), impede análises mais detalhadas, assim como ocorre em relação ao PLC 30/2015 (SENADO FEDERAL, 2019e), que trata da mesma questão e ainda se encontra em tramitação nesta Casa.

Dessa forma, o Quadro 2 apresenta os temas para os quais houve congruência (e incongruência) entre as decisões do Congresso Nacional, as opiniões do eleitorado majoritário e as preferências dos grupos de pressão:

⁷⁴ Os dados da votação do PLC 30/2011, disponibilizados no “Apêndice E”, demonstram grande divergência entre o deliberado no Senado Federal e na Câmara dos Deputados (quando da votação da “Emenda 164”, ao PL 1876/1999) pelos mesmos partidos – o que reforça a hipótese de que havia diferenças substanciais entre os conteúdos à disposição de deputados federais e senadores. Em outras palavras, mesmo que contrários ao teor da “Emenda 164”, muitos senadores podem ter considerado que a aprovação do novo Código Florestal, como um todo, traria mais ganhos do que perdas.

Quadro 2: Congruência Congresso Nacional e atores

Temática analisada	Congruência	Câmara dos Deputados	Senado Federal
Código Florestal	Congruência	CNI	-----
	Incongruência	Eleitores; CUT	-----
Contribuição Social para a Saúde – CSS	Congruência	Eleitores; CNI/FIESP	Eleitores; CNI/FIESP
	Incongruência	CUT	CUT
Maioridade penal	Congruência	Eleitores; CNI/FIESP	-----
	Incongruência	CUT	-----
Financiamento empresarial de campanhas	Congruência	Eleitores; CUT	Eleitores; CUT
	Incongruência	CNI	CNI
<i>Impeachment</i> de Dilma Rousseff	Congruência	Eleitores; CNI/FIESP	Eleitores; CNI/FIESP
	Incongruência	CUT	CUT
Teto de gastos públicos	Congruência	Eleitores; CNI/FIESP	Eleitores; CNI/FIESP
	Incongruência	CUT	CUT
Terceirização irrestrita	Congruência	Eleitores; CNI/FIESP	-----
	Incongruência	CUT	-----
Livre negociação entre trabalhadores e empresários	Congruência	CNI/FIESP	CNI/FIESP
	Incongruência	Eleitores; CUT	Eleitores; CUT

Fonte: elaborado pelo autor.

A Câmara dos Deputados, considerada como um todo, foi congruente com o eleitorado majoritário em seis dos oito temas analisados: Contribuição Social para a Saúde, maioria penal, financiamento empresarial de campanhas, *impeachment* de Dilma Rousseff, teto de gastos públicos e terceirização irrestrita; sendo incongruente com a maioria dos eleitores em relação ao Código Florestal e à “livre negociação”.

Acerca dos grupos de pressão, a Câmara dos Deputados foi congruente com as preferências manifestadas das entidades do setor industrial em todas as decisões analisadas, exceto quanto à temática do financiamento empresarial de campanhas, em que correspondeu aos interesses expressos da CUT. Em relação a esse tema, ainda que o resultado final – critério aqui empregado – tenha sido congruente com as opiniões da maioria da população e

da CUT, os deputados federais mostraram maior disposição pela aprovação da medida (embora em número insuficiente), contrariamente às preferências destes atores.

Já o Senado Federal, analisado no todo, foi congruente em relação às preferências da maioria dos eleitores nas seguintes votações: CSS, financiamento empresarial de campanhas, *impeachment* de Dilma Rousseff e teto de gastos públicos, ou seja, em quatro das cinco temáticas analisadas. Somente na votação da “livre negociação” foi verificada incongruência com o posicionamento do eleitorado majoritário.

De forma semelhante ao ocorrido na câmara baixa, para todos os temas elencados houve congruência entre as decisões de senadores e os interesses dos industriais, com exceção, novamente, ao tema do financiamento empresarial de campanhas, em que o Senado Federal deliberou de acordo com a posição defendida pela CUT.

De maneira geral, a partir do exposto, é possível afirmar que o Congresso Nacional, especialmente para os temas abordados, delibera predominantemente em correspondência aos interesses do empresariado industrial brasileiro (sete dos oito temas), seguido do eleitorado majoritário (seis temas), em detrimento às aspirações da CUT (apenas um tema).

Nas ocasiões em que a “indústria” e a maioria dos eleitores opinaram em mesmo sentido, em relação aos temas estudados, o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal, quando este deliberou) foi sempre congruente com as preferências dos eleitores. Dos oito casos analisados, os dois em que houve incongruência entre o parlamento e o eleitorado majoritário ocorreram quando houve concordância entre eleitores e CUT.

Na Tabela 43, apresento informações baseadas nos parâmetros anteriormente descritos para os indicadores “A” e “B”:

Tabela 43: Congruência Congresso Nacional e eleitores

Congresso Nacional	Indicador A	Indicador B
Câmara dos Deputados	52,8%	19,7 pp.
Senado Federal	58,3%	15,5 pp.
Média	55,6%	17,6 pp.

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI e da SGIDOC.

Tomando apenas a posição majoritária dos eleitores como referência (“Indicador A”), na média, 52,8% dos deputados federais e 58,3% dos senadores votaram de forma congruente com o posicionamento majoritário dos cidadãos, para os temas analisados. Quando considerados também os eleitores que divergem desta posição predominante (“Indicador B”), a distribuição de preferências do Senado Federal ainda é mais próxima à distribuição de preferências dos eleitores (diferença de 15,5 pp.), do que a da Câmara dos Deputados (19,7 pp.).

Analisando o Congresso Nacional em conjunto, em relação ao eleitorado majoritário, a “congruência”, na média, é de 55,6%; já a “distância” entre o percentual de votos dos congressistas na posição predominante dos eleitores e a porcentagem de eleitores cuja preferência é a majoritária é de 17,6 pp., para os casos aqui estudados.

De outro lado, relacionando o Congresso Nacional com os grupos de pressão selecionados, a Tabela 44 aponta para uma evidente predominância dos interesses dos industriais, em ambas as Casas Legislativas:

Tabela 44: Congruência Congresso Nacional e grupos de pressão

Congresso Nacional	Grupos de pressão	Indicador A
Câmara dos Deputados	CUT	29,3%
	CNI/FIESP	58,5%
Senado Federal	CUT	26,1%
	CNI/FIESP	63,8%
Média CUT		27,7%
Média CNI/FIESP		61,2%

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI e da SGIDOC.

Enquanto na média das votações analisadas 29,3% dos deputados federais votaram em acordo com as preferências expressas pela CUT; em relação à CNI e FIESP, esses valores sobem para 58,5%. No Senado Federal, o quadro é semelhante, com uma “congruência” de 26,1% para a CUT e 63,8% para a CNI e FISEP.

Quando agregados os resultados, o Congresso Nacional apresenta uma congruência de 27,7% relativa à CUT e 61,2% (mais do que o dobro) sobre a CNI e FIESP.

Na sequência, desagrego os resultados encontrados de acordo com a classificação ideológica dos partidos, verificando diferentes relações de congruência entre os grupos ideológicos, aos quais estão distribuídos os partidos, e os demais atores.

7.2 OS GRUPOS IDEOLÓGICOS E OS ATORES POLÍTICOS

De acordo com a classificação sugerida pelos estudiosos, apresento a análise de congruência, agora relacionada aos grupos ideológicos de partidos (esquerda, centro e direita), para os temas estudados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de acordo com o disposto no Quadro 3:

Quadro 3: Congruência grupos ideológicos e atores

Temática analisada	Câmara dos Deputados		Senado Federal	
	Bancada	Ator político	Bancada	Ator político
Código Florestal	Esquerda	Eleitores; CUT	Esquerda	-----
	Centro	CNI	Centro	-----
	Direita	CNI	Direita	-----
Contribuição Social para a Saúde – CSS	Esquerda	CUT ⁷⁵	Esquerda	Eleitores; CNI/FIESP
	Centro	Eleitores; CNI/FIESP	Centro	Eleitores; CNI/FIESP
	Direita	Eleitores; CNI/FIESP	Direita	Eleitores; CNI/FIESP
Maioridade penal	Esquerda	CUT	Esquerda	-----
	Centro	Eleitores; CNI/FIESP	Centro	-----
	Direita	Eleitores; CNI/FIESP	Direita	-----
Financiamento empresarial de campanhas	Esquerda	Eleitores; CUT	Esquerda	Eleitores; CUT
	Centro	CNI	Centro	CNI
	Direita	CNI	Direita	CNI
<i>Impeachment</i> de Dilma Rousseff	Esquerda	CUT	Esquerda	CUT
	Centro	Eleitores; CNI/FIESP	Centro	Eleitores; CNI/FIESP
	Direita	Eleitores; CNI/FIESP	Direita	Eleitores; CNI/FIESP
Teto de gastos públicos	Esquerda	CUT	Esquerda	CUT
	Centro	Eleitores; CNI/FIESP	Centro	Eleitores; CNI/FIESP
	Direita	Eleitores; CNI/FIESP	Direita	Eleitores; CNI/FIESP
Terceirização irrestrita	Esquerda	CUT	Esquerda	-----
	Centro	Eleitores; CNI/FIESP	Centro	-----
	Direita	Eleitores; CNI/FIESP	Direita	-----
“Livre negociação”	Esquerda	Eleitores; CUT	Esquerda	Eleitores; CUT
	Centro	CNI/FIESP	Centro	CNI/FIESP
	Direita	CNI/FIESP	Direita	CNI/FIESP

Fonte: elaborado pelo autor.

⁷⁵ Aqui, a maior parte da bancada da esquerda votou em congruência com a CUT, porém, sem atingir a maioria absoluta de seus votos.

Em conformidade com os critérios estabelecidos nos “procedimentos metodológicos”, a CUT e as entidades industriais antagonizaram em todos os temas selecionados, em termos de suas preferências expressas. O eleitorado majoritário, por sua vez, oscilou alternadamente entre uma ou outra posição, porém, alinhando-se principalmente à CNI e FIESP, em cinco dos oito temas estudados (CSS, maioria penal, *impeachment* de Dilma Rousseff, teto de gastos públicos e terceirização irrestrita); e à CUT em três (Código Florestal, financiamento empresarial de campanhas e “livre negociação”).

Na Câmara dos Deputados, a bancada da esquerda votou em congruência com as preferências do eleitorado majoritário em três dos oito temas analisados: Código Florestal, financiamento empresarial de campanhas e “livre negociação”; sendo, portanto, incongruente com a população nos demais: Contribuição Social para a Saúde, maioria penal, *impeachment* de Dilma Rousseff, teto de gastos públicos e terceirização irrestrita. A esquerda foi ainda congruente com o posicionamento da CUT em todas as temáticas pesquisadas, conforme esperado. Chama a atenção o fato de que a esquerda só votou em conformidade com a maioria do eleitorado quando a preferência deste último estava alinhada com a posição da CUT (no Código Florestal, financiamento empresarial de campanhas e “livre negociação”).

Dado que o centro e a direita se posicionaram exatamente da mesma forma (quando considerados seus posicionamentos majoritários) em todas as votações, passo a analisar a atuação desses dois grupos na Câmara dos Deputados, em conjunto.

Aqui, obviamente, ocorre o inverso do verificado em relação à esquerda, tendo o centro e a direita deliberado em congruência com a maioria dos eleitores em cinco dos oito temas abordados: CSS, maioria penal, *impeachment* de Dilma Rousseff, teto de gastos públicos e terceirização irrestrita. Nas decisões envolvendo o Código Florestal, o financiamento empresarial de campanhas e a “livre negociação”, o centro e a direita foram incongruentes com o eleitorado majoritário. Também cabe ressaltar que os dois grupos foram congruentes com os “industriais” em todas as deliberações analisadas.

A maioria dos congressistas – nesses temas analisados (que dividiram os grupos de pressão) – votou ideologicamente, em princípio. Os parlamentares de esquerda seguindo posições que os partidos de esquerda (especialmente o PT e o PCdoB) tendem a adotar e que são, em geral, as mesmas assumidas pela CUT, independentemente das preferências da maioria dos eleitores; e os de centro e direita seguindo os posicionamentos que as siglas de

direita tendem a aderir e que são, usualmente, as mesmas da “indústria”, independentemente das opiniões do eleitorado majoritário sobre os temas estudados.

Todas as observações acima descritas, relacionadas à Câmara dos Deputados, também recaem sobre o Senado Federal, com exceção ao deliberado sobre a CSS, em que os deputados federais e senadores da esquerda votaram em sentidos opostos; lembrando que não há votações analisadas, na câmara alta, para o Código Florestal, maioria penal e terceirização irrestrita, em razão dos motivos já citados.

Refinando os resultados obtidos, a Tabela 45 apresenta informações sobre os indicadores “A” e “B”, desagregando os dados entre os distintos grupos ideológicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente, considerando os mesmos critérios metodológicos anteriormente apresentados:

Tabela 45: Congruência grupos ideológicos e eleitores

Congresso Nacional	Grupo ideológico	Indicador A	Indicador B
Câmara dos Deputados	Esquerda	44,5%	27,3 pp.
	Centro	54,1%	35,2 pp.
	Direita	57,3%	28,8 pp.
Senado Federal	Esquerda	61,5%	15,8 pp.
	Centro	56,8%	29,1 pp.
	Direita	56,5%	29,1 pp.

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI e da SGIDOC.

Na Câmara dos Deputados, quando considerados apenas os posicionamentos dominantes dos eleitores, na média, o grupo mais congruente é a direita (57,3%), seguido pelo centro (54,1%) e pela esquerda (44,5%). Já quando avaliadas as divergências internas do eleitorado, os papéis se invertem: a esquerda desponta como grupo ideológico mais congruente (27,3 pp.), sucedida pela direita (28,8 pp.) e pelo centro (35,2 pp.). Estes achados demonstram a relevância em se incluir nas análises os diferentes posicionamentos do eleitorado, inclusive pelo fato de que a representação política, nas democracias

contemporâneas, não contempla (ou talvez não devesse contemplar)⁷⁶ somente os interesses das maiorias.

No Senado Federal, o grupo ideológico mais congruente com o eleitorado majoritário, na média, é a esquerda (61,5%), seguida pelo centro (56,8%) e pela direita (56,5%), estes dois últimos, com valores muito semelhantes para o “Indicador A”. Quando a referência é o “Indicador B”, os achados são quase idênticos. A exemplo da análise desenvolvida acima, quando aferidas as diferentes preferências do eleitorado, os dados aqui descritos contradizem a avaliação inicial (contida no Quadro 3), atribuindo maior congruência entre a esquerda e os eleitores.

Abaixo, passo a examinar como se comportam esquerda, centro e direita relativamente aos grupos de pressão, conforme dispõe a Tabela 46:

Tabela 46: Congruência grupos ideológicos e grupos de pressão

Congresso Nacional	Grupo ideológico	Grupos de pressão	Indicador A
Câmara dos Deputados	Esquerda	CUT	65,3%
		CNI/FIESP	23,8%
	Centro	CUT	8,9%
		CNI/FIESP	78,9%
	Direita	CUT	14,2%
		CNI/FIESP	72,6%
Senado Federal	Esquerda	CUT	60,3%
		CNI/FIESP	33,1%
	Centro	CUT	12,1%
		CNI/FIESP	76,7%
	Direita	CUT	10,3%
		CNI/FIESP	77,1%

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI e da SGIDOC.

Na Câmara dos Deputados, a esquerda se mostrou mais congruente com a CUT (na média, 65,3% de seus votos foram em acordo com as posições da entidade) do que com a CNI

⁷⁶ Diversos autores debatem a representatividade das minorias nas democracias, de Tocqueville (1998) a Dahl (2005), por exemplo.

e FIESP (23,8%). Já o centro foi mais consonante aos interesses dos "industriais" (78,9%), em detrimento aos "trabalhadores" (8,9%); assim como verificado na direita, mais congruente com a CNI e FIESP (72,6%) do que com a CUT (14,2%).

O cenário se repete no Senado Federal, sendo a esquerda mais congruente com a CUT (60,3%), em relação à CNI e FIESP (33,1%). O centro foi mais alinhado às preferências da "indústria" (76,7%), em agravo à CUT (12,1%); do mesmo modo, a direita se inclinou predominantemente às pautas da CNI e FIESP (77,1%), em prejuízo à central sindical (10,3%).

Quanto ao viés à direita por parte do centro (formado pelo MDB e PSDB), confirmado pelos dados anteriormente descritos, cabem algumas observações complementares.

A classificação ideológica dos partidos é uma questão complexa, visto que há diversas metodologias empregadas para categorizar as siglas, tendo sido utilizada no Brasil a análise dos programas partidários (TAROUCO, 2011); dos segmentos sociais representados (RODRIGUES, 2002); das avaliações feitas por especialistas sobre o histórico dos partidos (MIGUEL, 2010), do autoposicionamento dos parlamentares (ZUCCO JR, 2011) e da atuação parlamentar efetiva (SCHEEFFER, 2018b), pelo menos.

Enfatizando esses aspectos ideológicos, Lucas e Samuels (2011, p. 61), por exemplo, afirmam: "o sistema partidário brasileiro tem se tornado relativamente mais incoerente". Scheeffeffer, por sua vez, verificou diversas votações na Câmara dos Deputados entre 2011 e 2015 (algumas das quais também analisadas aqui), com o objetivo de mensurar o peso da ideologia no comportamento parlamentar e, em relação aos partidos em questão, afirma: "de fundamental importância é a localização do PMDB e do PSDB, ambos na extrema direita da escala, só à esquerda do SD e do PP" (SCHEEFFER, 2018b, p. 207-208).

Os achados desta dissertação corroboram a conclusão do autor, de que estes dois partidos, em geral classificados nos estudos brasileiros como estando ao centro do espectro ideológico, votaram de forma semelhante aos partidos de direita, pelo menos nestes poucos temas aqui analisados. Os resultados destes estudos empíricos (como o presente), à medida que forem se acumulando, podem vir a indicar a necessidade de uma reavaliação da classificação dos partidos supracitados, em relação à sua filiação ideológica.

Quanto à distribuição e peso dos grupos ideológicos no Congresso Nacional, as médias da quantidade de cadeiras, considerando os casos analisados, apontam para o seguinte:

Tabela 47: Grupos ideológicos no Congresso Nacional

Congresso Nacional	Esquerda	Centro	Direita
Câmara dos Deputados	165 (32,3%)	121 (23,5%)	227 (44,2%)
Senado Federal	24 (30,6%)	30 (37,1%)	27 (32,3%)
Bancada	31,4%	30,3%	38,3%

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI e da SGIDOC.

Enquanto o centro e a direita contavam com uma média de 348 votos na Câmara dos Deputados e 57 no Senado Federal, cerca de 68,6% das cadeiras do Congresso Nacional; a esquerda contava apenas com 165 deputados federais e 24 senadores, uma média de 31,4% do parlamento – lembrando, para as votações aqui analisadas, durante o período estudado.

O predomínio da “agenda conservadora” do Congresso Nacional, alinhada aos interesses do empresariado industrial, observada no período estudado, pode ser explicado pela composição e comportamento dos grupos ideológicos e partidos políticos, respectivamente. Levando em conta que o centro se comporta, quando da atuação parlamentar efetiva, de forma muito semelhante à direita, não havia condições efetivas para que a esquerda levasse a cabo sua “agenda progressista”, durante os governos Dilma Rousseff e Michel Temer.

7.3 OS PARTIDOS POLÍTICOS E OS ATORES POLÍTICOS

Nesta seção, analiso quais partidos foram congruentes (e incongruentes) em relação às preferências dos atores políticos – eleitorado majoritário e grupos de pressão selecionados – em cada tema estudado, com especial atenção para o PMDB, PSDB e PT, por se tratarem dos maiores partidos políticos brasileiros.

É preciso, no entanto, ressaltar os resultados relacionados às bancadas com poucos parlamentares, assim como em relação aos partidos que não constam em todas as votações analisadas, dado que tais condições podem distorcer certas conclusões.

Na Câmara dos Deputados, a variação na composição fez com que certas siglas aparecessem analisadas ora em meio aos “pequenos partidos” de esquerda ou direita, ora individualmente (quando cada bancada tinha ao menos dez deputados federais), além disso, certos partidos foram criados no decorrer do período estudado. Nesse sentido, os partidos que

não constam em todas as votações analisadas são: PROS e PV (incidentes em duas); PPS e PTN (incidentes em quatro); PSD e SD 6 (incidentes em seis); e PSC (incidente em sete das oito votações estudadas).

Do mesmo modo, no Senado Federal, as siglas que não se encontram em todas as votações examinadas são: PL e PODE (incidentes em uma); PSOL (incidente em duas); PTC, PV e REDE (incidentes em três); PPS, PR e PSC (incidentes em quatro das cinco votações estudadas).

Cabe ressaltar que na câmara alta, os partidos foram analisados de forma individualizada, logo, também é preciso verificar com reservas as siglas compostas por apenas um senador: PSOL (em uma); PSC (em duas); PV, PTC e REDE (em três); PCdoB e PPS (em quatro); e PRB (em cinco das sete votações examinadas, nesta condição).

O Quadro 4 apresenta os partidos congruentes em relação aos posicionamentos dos atores políticos, sendo ordenados da maior para menor congruência relativa, considerando a maioria absoluta de cada bancada:

Quadro 4: Congruência partidos e atores

Temática analisada	Congresso Nacional	Ator político	Partidos congruentes
Código Florestal	Câmara dos Deputados	Eleitores; CUT	PT, PV, PSB, pequenos direita e PDT
		CNI/FIESP	Pequenos esquerda, PP, PTB, PRB, PPS, PCdoB, PSDB, PSC, DEM e MDB
Contribuição Social para a Saúde – CSS	Câmara dos Deputados	CUT	PT
		Eleitores; CNI/FIESP	PRB, PPS, DEM, PR, PV, PP, PSDB, PSC, pequenos esquerda, MDB, PSB, PTB, pequenos direita, PDT e PCdoB
	Senado Federal	CUT	-----
		Eleitores; CNI/FIESP	PP, PSB, PSD, PSOL, PRB, PV, PSDB, PL, PTB, PDT, MDB, PT e DEM
Maioridade penal	Câmara dos Deputados	CUT	PPS, PROS, PDT, PT e PCdoB
		Eleitores; CNI/FIESP	PRB, PP, PR, DEM, PSD, pequenos direita, PSDB, SD, PSC, PTB e MDB
Financiamento empresarial de campanhas	Câmara dos Deputados	Eleitores; CUT	PCdoB, PPS, PT, PDT, PROS, pequenos esquerda e PSB
		CNI/FIESP	Pequenos direita, PSC, MDB, PP, PSDB, PTB, PSD, DEM, PRB, SD e PR
	Senado Federal	Eleitores; CUT	PSB, PCdoB, PPS, PSOL, PT e PDT
		CNI/FIESP	PTB, DEM, PSDB, PSC e PR
<i>Impeachment de Dilma Rousseff</i>	Câmara dos Deputados	CUT	PDT, PCdoB e PT
		Eleitores; CNI/FIESP	PSDB, DEM, PRB, SD, PSC, PSB, MDB, PP, PSD, pequenos direita, pequenos esquerda, PTB, PTN e PR
	Senado Federal	CUT	PTB, PCdoB, REDE e PT
		Eleitores; CNI/FIESP	PSDB, DEM, PR, PDT, PSC, PPS, PRB, PTC, PV, MDB, PP, PSD e PSB
Teto de gastos públicos	Câmara dos Deputados	CUT	PDT, PT e PCdoB
		Eleitores; CNI/FIESP	MDB, PRB, PTB, PSDB, PP, PSD, PR, SD, DEM, PTN, pequenos direita e PSB
	Senado Federal	CUT	PCdoB e PT
		Eleitores; CNI/FIESP	PSDB, PR, PSD, PDT, PPS, PV, PP, DEM, PSC, PTB e MDB
Terceirização irrestrita	Câmara dos Deputados	CUT	Pequenos esquerda, PDT, PT e PCdoB
		Eleitores; CNI/FIESP	PP, PSDB, PTN, PRB, PSD, PTB, DEM, MDB e PR
“Livre negociação”	Câmara dos Deputados	Eleitores; CUT	PT, PCdoB e PDT
		CNI/FIESP	PTN, SD, PTB, PR, PSC, PRB, PP, PSD, MDB, DEM e PSDB
	Senado Federal	Eleitores; CUT	PT, PODE, PCdoB, PTC e REDE
		CNI/FIESP	PSD, MDB, PSDB, DEM, PPS, PRB, PSC, PR e PP

Fonte: elaborado pelo autor.

Destacando os principais resultados, aponto os partidos que se mostraram congruentes em relação aos atores políticos em metade ou mais dos temas estudados, para ambas as Casas.

Na Câmara dos Deputados, considerando as preferências do eleitorado majoritário, os partidos mais congruentes foram: DEM, MDB, pequenos partidos de direita, PP, PR, PRB, PSB, PSDB e PTB (em cinco dos oito temas); PDT e PSD (em quatro temas). Em relação à CUT, despontam: PT (em oito temas); PDT (em sete temas); PCdoB (em seis temas). Relativamente à CNI e FIESP, destacam-se: DEM, MDB, PP, PRB, PSDB e PTB (em oito temas); PR (em sete temas); PSC e PSD (em seis temas); pequenos partidos de direita e SD (em cinco temas).

O MDB e o PSDB aparecem entre os partidos mais congruentes em relação aos industriais, mesma condição em que o PT se encontra para a CUT. Quanto ao eleitorado majoritário, as siglas apresentam menor congruência, sobretudo o PT.

No Senado Federal, esta análise indica as seguintes siglas como congruentes, relativamente ao eleitorado majoritário: PDT (em quatro dos cinco temas); DEM, MDB, PP, PPS, PSB, PSD, PSDB, PT e PV (em três temas). Quanto à CUT, os partidos mais congruentes são: PCdoB e PT (em quatro temas). Acerca da CNI e FIESP, as siglas mais correspondentes são: DEM e PSDB (em cinco temas); MDB, PP, PR, PSC e PSD (em quatro temas); PDT, PPS, PRB, PTB e PV (em três temas).

De novo, PSDB e MDB figuram entre os mais congruentes quanto aos interesses da “indústria”, assim como o PT tende a corresponder às preferências da CUT. Todavia, todos são menos congruentes quando a referência é o eleitorado majoritário.

Aprimorando os resultados encontrados, as Tabelas 48 e 49 apresentam informações relativas aos indicadores “A” e “B” para a Câmara dos Deputados, Senado Federal e os eleitores, desagregando os dados para os respectivos partidos políticos, de acordo com os parâmetros já descritos:

Tabela 48: Congruência Câmara dos Deputados e eleitores

Classificação ideológica	Partido	Indicador A	Classificação Ideológica	Partido	Indicador B
Esquerda	PV	85,7%	Esquerda	PV	7,2 pp.
Direita	PTN	62,8%	Direita	Pequenos	10,8 pp.
Direita	PRB	62,7%	Direita	PTN	16,6 pp.
Direita	Pequenos	62,2%	Esquerda	PSB	17,2 pp.
Esquerda	PPS	61,2%	Esquerda	Pequenos	21,5 pp.
Direita	PP	60,7%	Esquerda	PDT	25,4 pp.
Direita	SD	59,3%	Direita	PR	25,8 pp.
Esquerda	PSB	59,1%	Direita	SD	27,2 pp.
Direita	PSD	57,8%	Direita	PROS	27,5 pp.
Centro	PSDB	57,1%	Direita	PSD	27,8 pp.
Direita	PR	55,9%	Direita	PTB	28,3 pp.
Direita	DEM	54,5%	Direita	PP	31,1 pp.
Direita	PTB	54,3%	Direita	PSC	32,7 pp.
Centro	MDB	52%	Centro	MDB	33,7 pp.
Direita	PSC	51,4%	Direita	DEM	34,4 pp.
Esquerda	Pequenos	50,5%	Centro	PSDB	37,1 pp.
Direita	PROS	50%	Direita	PRB	38,6 pp.
Esquerda	PDT	44,3%	Esquerda	PPS	42,7 pp.
Esquerda	PT	35,1%	Esquerda	PT	47,2 pp.
Esquerda	PCdoB	31,9%	Esquerda	PCdoB	49,1 pp.

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Na Câmara dos Deputados, o partido mais congruente com o eleitorado, considerando os dois indicadores é o PV (com as ressalvas já feitas em relação ao tamanho de sua bancada).

Com maioria de votos em acordo com a posição majoritária do eleitorado, considerando o “Indicador A”, aparecem: PTN, PRB, pequenos partidos de direita, PPS, PP, SD, PSB, PSD, PSDB, PR, DEM, PTB, MDB, PSC e pequenos partidos de esquerda. Com

metade ou menos de votos em acordo com posição predominante dos eleitores, incluem-se: PROS, PDT, PT e PCdoB.

Comparando os resultados dos diferentes indicadores, permanecem nas mesmas posições, sobretudo, o PV (partido mais congruente), PT e PCdoB (partidos mais incongruentes). As maiores variações são as relativas ao PRB, PPS, PP e PSDB (menos congruentes); e pequenos partidos de esquerda, PROS e PDT (mais congruentes, quando a referência é o “Indicador B”).

Aqui, os dados relativizados (em relação ao descrito no Quadro 4) indicam que MDB, PSDB e PT são menos congruentes com os eleitores (especialmente quando considerado o “Indicador B”), na Câmara dos Deputados.

Tabela 49: Congruência Senado Federal e eleitores

Classificação ideológica	Partido	Indicador A	Classificação ideológica	Partido	Indicador B
Esquerda	PSOL	100%	Direita	PL	7,8 pp.
Esquerda	PV	100%	Direita	PTB	18 pp.
Direita	PODE	100%	Esquerda	PSB	18,2 pp.
Direita	PL	87,5%	Esquerda	PDT	19,6 pp.
Esquerda	PDT	79,3%	Centro	MDB	21,8 pp.
Esquerda	PPS	75%	Direita	PSD	27,9 pp.
Esquerda	PSB	74,3%	Esquerda	PSOL	30 pp.
Direita	PSD	69%	Esquerda	PV	35,5 pp.
Direita	PTC	66,7%	Direita	DEM	37,1 pp.
Centro	PSDB	59,8%	Direita	PP	37,2 pp.
Direita	PP	58,3%	Esquerda	PT	37,7 pp.
Centro	MDB	55%	Direita	PODE	40 pp.
Direita	PTB	53,3%	Esquerda	PPS	42,7 pp.
Direita	PR	50%	Centro	PSDB	43,1 pp.
Esquerda	PT	49,2%	Direita	PSC	43,3 pp.
Direita	DEM	45,3%	Direita	PTC	46,5 pp.
Direita	PSC	41,7%	Direita	PRB	51,1 pp.
Esquerda	PCdoB	40%	Direita	PR	51,7 pp.
Direita	PRB	40%	Esquerda	PCdoB	53,1 pp.
Esquerda	REDE	33,3%	Esquerda	REDE	53,8 pp.

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da SGIDOC.

No Senado Federal (Tabela 49), com maioria de votos correspondendo aos posicionamentos majoritários dos eleitores, considerando o “Indicador A”, despontam: PSOL, PV, PODE, PL, PDT, PPS, PSB, PSD, PTC, PSDB, PP, MDB e PTB. Com metade ou menos de votos em consonância com as posições majoritárias do eleitorado constam: PR, PT, DEM, PSC, PCdoB, PRB e REDE.

Comparando os indicadores “A” e “B”, apenas a REDE permanece na mesma posição (partido mais incongruente). As maiores variações foram observadas entre o PODE,

PPS, PSOL, PTC e PV (menos congruentes); e DEM, MDB e PTB (mais congruentes, quando a referência é o “Indicador B”).

A exemplo do ocorrido na análise equivalente, relativa aos deputados federais, MDB, PSDB e PT são menos congruentes com os eleitores, quando empregados os indicadores médios (exceto em relação ao MDB, quando verificado o “Indicador B”).

Na sequência, analiso as relações de congruência entre os partidos políticos e os grupos de pressão selecionados, de forma individualizada, a partir do exposto nas Tabelas 50 e 51:

Tabela 50: Congruência Câmara dos Deputados e grupos de pressão

Classificação ideológica	Partido	Indicador A CUT	Classificação ideológica	Partido	Indicador A CNI/FIESP
Esquerda	PT	91,8%	Centro	PSDB	81,6%
Esquerda	PCdoB	73,6%	Direita	DEM	80,8%
Direita	PROS	62,5%	Direita	PRB	80,6%
Esquerda	PDT	60,3%	Centro	MDB	76,9%
Esquerda	PV	46,4%	Direita	PSC	76,6%
Esquerda	PPS	45,1%	Direita	PP	75,4%
Esquerda	Pequenos	40,1%	Direita	PSD	75,1%
Esquerda	PSB	33,8%	Direita	SD	71,2%
Direita	Pequenos	33,8%	Direita	PTB	69,6%
Direita	PTN	25,7%	Direita	PR	68,8%
Direita	PTB	17,1%	Direita	PTN	66,7%
Direita	SD	16,9%	Direita	Pequenos	55,6%
Direita	PR	15,5%	Esquerda	PPS	50,8%
Direita	PSD	12,2%	Esquerda	PSB	48,9%
Direita	PP	11,3%	Esquerda	Pequenos	47,8%
Centro	MDB	10,1%	Esquerda	PV	42,9%
Direita	PSC	9,5%	Direita	PROS	25%
Direita	PRB	7,6%	Esquerda	PDT	24,1%
Centro	PSDB	7,5%	Esquerda	PCdoB	18,3%
Direita	DEM	7%	Esquerda	PT	1,2%

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Na Câmara dos Deputados, com maioria de votos em sintonia com as preferências da CUT aparecem: PT, PCdoB, PROS e PDT. Com menos da metade de votos nesta condição incluem-se: PV, PPS, pequenos partidos de esquerda, PSB, pequenos partidos de direita, PTN, PTB, SD, PR, PSD, PP, MDB, PSC, PRB, PSDB e DEM.

Ainda na câmara baixa, mas agora em relação à CNI e FIESP, com maioria de votos em congruência com suas preferências despontam: PSDB, DEM, PRB, MDB, PSC, PP, PSD, SD, PTB, PR, PTN, pequenos partidos de direita e PPS. Com menos da metade de votos em correspondência aos industriais surgem: PSB, pequenos partidos de esquerda, PV, PROS, PDT, PCdoB e PT.

Aqui, a polarização entre PSDB e PT aparece de forma muito representativa à dicotomia capital/trabalho, representada na esfera da sociedade civil por CNI e FIESP *versus* CUT. A análise também evidencia a inclinação do MDB em prol dos interesses do setor industrial.

Também é importante frisar que, com exceção do PROS, o grau de congruência dos partidos com as posições da CUT está mais ou menos em acordo com o ordenamento ideológico dos partidos (da esquerda à direita) – com algumas inversões, talvez –, segundo boa parte da literatura relacionada.

Tabela 51: Congruência Senado Federal e grupos de pressão

Classificação ideológica	Partido	Indicador A CUT	Classificação ideológica	Partido	Indicador A CNI/FIESP
Direita	PODE	100%	Esquerda	PV	100%
Esquerda	PCdoB	90%	Direita	PR	100%
Esquerda	PT	84,6%	Centro	PSDB	94,4%
Esquerda	REDE	66,7%	Direita	PSC	91,7%
Esquerda	PSOL	50%	Direita	PL	87,5%
Esquerda	PSB	42,4%	Direita	PP	82,3%
Direita	PTC	33,3%	Direita	DEM	76,3%
Direita	PTB	30%	Direita	PSD	76%
Esquerda	PDT	27,3%	Esquerda	PPS	75%
Esquerda	PPS	25%	Centro	MDB	65,9%
Direita	PSD	19%	Direita	PTB	60%
Centro	MDB	18,5%	Direita	PRB	60%
Direita	PP	6,9%	Esquerda	PDT	59,3%
Centro	PSDB	1,8%	Esquerda	PSB	50,9%
Direita	PR	0%	Esquerda	PSOL	50%
Direita	PSC	0%	Direita	PTC	33,3%
Direita	DEM	0%	Esquerda	PT	12,3%
Direita	PRB	0%	Direita	PODE	0%
Esquerda	PV	0%	Esquerda	REDE	0%
Direita	PL	0%	Esquerda	PCdoB	0%

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da SGIDOC.

No Senado Federal, com maioria de votos em congruência com as posições da CUT despontam: PODE, PCdoB, PT e REDE. Com metade ou menos de votos na condição indicada surgem: PSOL, PSB, PTC, PTB, PDT, PPS, PSD, MDB, PP, PSDB, PR, PSC, DEM, PRB, PV e PL.

Ainda na câmara alta, mas agora relativamente à CNI e FIESP, com maioria de votos em correspondência com suas preferências incluem-se: PV, PR, PSDB, PSC, PL, PP, DEM, PSD, PPS, MDB, PTB, PRB, PDT e PSB. Com metade ou menos de votos em consonância aos interesses da “indústria” aparecem: PSOL, PTC, PT, PODE, REDE e PCdoB.

Excluindo os partidos com menor representação (por incidirem em um número inferior de votações ou por disporem de uma bancada reduzida), novamente, o PSDB e o PT despontam como mais congruentes em relação à CNI/FIESP e CUT, respectivamente. Tal como ocorrido na Câmara dos Deputados, o MDB tende a privilegiar os interesses da "indústria" (embora em menor grau no Senado Federal).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexa e persistente crise política brasileira desta década nos obriga a refletir sobre o nosso regime democrático e muitos de seus fundamentos. Segundo Jairo Nicolau, no prefácio de “Como as democracias morrem”, “estamos atravessando desde 2013 um momento turbulento que nos faz ter a sensação de que algo está fora da ordem em nossa democracia” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 11).

Refinar a compreensão sobre o funcionamento do sistema político, apontando fragilidades e potencialidades, pode ser uma das principais contribuições da ciência política para o entendimento da realidade atual e para o aperfeiçoamento das instituições políticas do país. Assim, os estudos sobre representação política assumem um papel central, sobretudo os de congruência, justamente porque se propõem a verificar, a partir de seus pressupostos, certos aspectos relativos à qualidade da democracia representativa.

Há no Brasil, porém, certas dificuldades em se empreender pesquisas desse nicho, como já detalhado nos “procedimentos metodológicos”: a escassez de pesquisas de opinião sobre temas de relevância nacional; os trâmites no interior do Congresso Nacional, que têm uma complexa dinâmica de funcionamento – decisões tomadas no âmbito das comissões, ou votações simbólicas, por exemplo, dificultam ou até mesmo impedem análises de congruência; e, mais especificamente em relação a este trabalho, a reduzida quantidade de informações acerca da atuação dos grupos de pressão, atores políticos influentes sobre as tomadas de decisões dos parlamentares e da classe política como um todo.

Em meio a esses obstáculos, e a partir dos critérios que delimitaram os casos passíveis de serem analisados, emergiu um conjunto de temas relativamente diversificados, relacionados a questões ambientais, tributação, segurança pública, reforma política, economia e reforma trabalhista, além do impedimento da titular da Presidência da República.

Se, por um lado, a pesquisa apresenta uma quantidade um tanto reduzida de proposições elencadas no interior de cada uma dessas áreas temáticas (uma ou duas), por outro, essa diversidade pode sugerir tendências mais gerais de comportamento do Congresso Nacional em relação a assuntos que dividem alguns dos principais grupos de pressão (neste trabalho, ligados à dicotomia capital/trabalho), ao proporcionar um entendimento mais bem fundamentado sobre a correspondência entre as preferências do eleitorado e dos grupos pressão acerca das deliberações dos parlamentares.

Nesse sentido, e devendo as conclusões do trabalho ser vistas com cautela, dado o reduzido número de casos estudados, as análises feitas aqui sugerem que o Congresso Nacional, nas votações de medidas do tipo aqui definido, tende a corresponder prioritariamente às preferências do empresariado industrial, quando essas preferências diferem das dos trabalhadores (ou pelo menos da posição da principal entidade sindical representativa dos trabalhadores brasileiros), já que em apenas 12,5% (quando utilizada moda) ou 27,7% (quando empregada média) dos casos as decisões do parlamento estiveram em acordo com as posições da CUT, para os temas estudados, no período compreendido entre 2011 e 2018.

Esses resultados parecem refletir a composição ideológica das duas Casas, onde havia um claro predomínio do centro/direita, que votou sempre de forma congruente aos interesses do empresariado industrial⁷⁷, enquanto a esquerda votou em acordo com as preferências manifestadas pela CUT, majoritariamente.

A Câmara dos Deputados, considerada como um todo, foi congruente com o eleitorado majoritário em seis dos oito temas analisados, sendo incongruente com a maioria dos eleitores apenas em relação ao Código Florestal e à “livre negociação”. Já o Senado Federal, analisado no todo, foi congruente em relação às preferências da maioria dos eleitores em quatro das cinco temáticas analisadas. Somente na votação da “livre negociação” foi verificada incongruência com o posicionamento do eleitorado majoritário.

Quando consideramos as divisões ideológicas internas ao Congresso, a principal conclusão é a de que a maioria dos congressistas – nesses temas analisados (que dividiram os grupos de pressão) – parece ter votado ideologicamente. Os parlamentares de esquerda seguindo posições que os partidos de esquerda (especialmente o PT e o PCdoB) tendem a adotar e que são, em geral, as mesmas da CUT; e os de centro e direita seguindo os posicionamentos que as siglas de direita tendem a aderir e que são, usualmente, as mesmas da “indústria”.

⁷⁷ No único caso de incongruência entre a decisão final do Congresso Nacional e essas preferências (relativo ao financiamento empresarial de campanha), ainda assim, no conjunto dos partidos de centro e de direita houve uma maioria relativa favorável à permissão do financiamento empresarial (que era o posicionamento da “indústria”); porém, apenas essa maioria relativa não foi suficiente para derrubar os vetos da então presidenta Dilma Rousseff, relacionados à matéria.

Além disso, tomando como base o principal indicador de congruência aqui utilizado – o percentual de votos dos parlamentares em acordo com a posição majoritária do eleitorado – a conclusão é a de que os partidos de centro e direita (em conjunto) foram mais congruentes do que os partidos de esquerda (em conjunto). Quando, porém, se analisa a partir dos outros indicadores de congruência formulados aqui – especialmente o indicador que mede, de forma aproximada, a distância entre a distribuição completa das preferências de eleitores e parlamentares – a situação se inverte e os partidos de esquerda aparecem como mais congruentes. Esses achados indicam a relevância em se incluir nas análises os diferentes posicionamentos do eleitorado, inclusive pelo fato de que a representação política não deveria contemplar somente os interesses das maiorias. Esse é um ponto metodológico interessante, que acredito deva ser mais explorado em estudos posteriores.

Quanto às preferências predominantes do eleitorado, nos temas aqui estudados, se aproximaram mais das posições defendidas pelo empresariado industrial (cinco dos oito casos) do que das posições da CUT (três dos oito casos). Em 75% (quando empregada moda) ou 55,6% (quando utilizada média) dos casos, as decisões do Congresso Nacional corresponderam à posição majoritária do eleitorado, mas essa correspondência ocorreu principalmente quando as preferências do eleitorado eram semelhantes às da “indústria”. Em todos os (cinco) casos em que isso ocorreu, houve congruência entre a ação do Congresso Nacional e essas preferências. Já quando os posicionamentos do eleitorado eram semelhantes aos da CUT, em apenas um dos três casos ocorreu essa congruência.

Essa composição, digamos, “mais conservadora”, é uma contradição em termos, em relação à escolha do eleitorado em 2010 e 2014 para o Executivo – Dilma Rousseff. Os resultados das análises indicam grande dificuldade da presidenta em levar a cabo sua agenda legislativa, sobretudo nas áreas que inspiraram maior divergência entre os grupos de pressão aqui estudados.

Em absoluto contraste, Michel Temer instituiu com sucesso diversas propostas bastante controversas junto ao Congresso Nacional, aprovando medidas de profundo impacto para o país. Apenas como exemplo, dos oito temas analisados (com o pré-requisito de serem assuntos que evocassem discórdia entre os grupos de pressão selecionados e notoriedade no debate público), três foram pautados durante sua curta gestão, sendo todos aprovados.

A atuação parlamentar do centro, que efetivamente se porta como direita, fez debilitar qualquer possibilidade da bancada da esquerda em “progredir” em suas pautas legislativas. Conforme demonstrado, enquanto a esquerda assume predominantemente

posições semelhantes às da CUT no Congresso Nacional, o centro e a direita “representaram” os interesses do setor industrial em todos os casos analisados (com a ressalva já feita em relação ao tema do financiamento empresarial de campanha), tendo os eleitores oscilado entre uma posição e outra. Também não é exagero afirmar que o PT e o PSDB (este último aliado ao MDB) atuam como representantes concretos dos “trabalhadores” e dos “industriais” no parlamento brasileiro, respectivamente.

É preciso mais uma vez ressaltar os limites deste trabalho, especialmente devido ao pequeno número de casos estudados. Após a constatação de que o número de casos que satisfaziam os critérios de seleção que foram estipulados na pesquisa seria pequeno dentro do período inicialmente definido, foi cogitado expandir esse período, para incluir mais casos em mandatos anteriores. Mas, àquela altura seria inviável fazer nova seleção e análise de novos casos, dado o tempo disponível para a conclusão da dissertação. Tal limitação de dados impede uma generalização mais robusta dos resultados aqui encontrados para o conjunto de decisões tomadas no âmbito do Congresso Nacional em relação a temas que dividem alguns dos principais grupos de pressão no país. Mas, acredito que, mesmo com essas limitações, os resultados aqui encontrados sugerem quais são as principais tendências do comportamento dos legisladores, quanto à maior ou menor aproximação das preferências de um ou outro grupo, bem como das dos eleitores – tendências essas que precisarão ser corroboradas (ou não) por futuras pesquisas.

Há diversas possibilidades de expansão e aprimoramento das pesquisas em congruência relacionadas ao eleitorado e aos grupos de pressão, sobretudo a partir de uma maior oferta de dados primários. Para isso é necessário que se desenvolvam mais *surveys* e que seus dados sejam mais abertamente disponibilizados pelos institutos que os produzem. Quanto aos grupos de pressão, mais investigações neste campo, no caso brasileiro, certamente contribuirão para uma maior compreensão das relações destes atores com o meio político e com os estudos de congruência, conseqüentemente.

Mesmo com as limitações apontadas, acredito que o trabalho aqui realizado possa dar pistas das relações entre a ação dos congressistas brasileiros e as posições de eleitores e grupos de pressão relevantes no cenário político nacional, contribuindo para o fortalecimento dessa área de estudos no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 05-34.
- ALENCAR, A. **Entenda a tramitação de uma PEC no Congresso Nacional**. 24 ago. 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/entenda-a-tramitacao-de-uma-pec-no-congresso-nacional>>. Acesso em: 27 mar.
- ALVARENGA, D.; LAPORTA, T. **PEC 241: um teto para os gastos públicos**. 25 out. 2016. Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/pec241-umtetoparaosgastospblicos>>. Acesso em: 03 jul. 2019.
- AMARAL, L.; MARCHESAN, R.; KAORU, T. **Temer sanciona a Reforma Trabalhista e diz que ninguém teve a ousadia antes**. 13 jul. 2017. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2017/07/13/temer-sanciona-reforma-trabalhista.htm>>. Acesso em: 05 jul. 2019.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer/Editora FGV, 2006.
- AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998**. World Politics, vol. 55, n° 4, p. 550-578, jul. 2003.
- ANASPS CONGRESSO. **Votação Reforma Trabalhista**. 27 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.anasps.org.br/votacao-reforma-trabalhista>>. Acesso em: 05 jul. 2019.
- AZAMBUJA, D. **Introdução à ciência política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008.
- BARBA, M. D. **Entenda as principais polêmicas do Código Florestal**. 23 nov. 2011. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/11/111122_codigo_florestal_qa_mdb>. Acesso em: 13 jul. 2019.
- BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. Florianópolis: Editora UFSC, 2017.
- BARBIERI, C. **Reeleito, Skaf pode ficar 17 anos à frente da FIESP**. 13 ago. 2017. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,reeleito-skaf-pode-ficar-17-anos-a-frente-da-fiesp,70001934321>>. Acesso em: 01 jul. 2019.
- BARNARD, F. M. **Democratic legitimacy**. Plural values and political power. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2001.
- BENITES, A. **STF decreta o fim das doações de empresas para campanhas eleitorais**. 18 set. 2015. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/17/politica/1442521595_941009.html>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BOURDIEU, P. **A opinião pública não existe**. In: THIOLENT, M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Polis, 1982.

BRAGA, I. **Com manobra de Cunha, Câmara aprova doação de empresas para partidos nas campanhas**. 27 mai. 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/com-manobra-de-cunha-camara-aprova-doacao-de-empresas-para-partidos-nas-campanhas-16281981>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

BRAGA, I.; SOUZA, A.; BRESCIANI, E. **Com manobra de Cunha, Câmara aprova redução da maioria penal**. 01 jul. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/com-manobra-de-cunha-camara-aprova-reducao-da-maioridade-penal-16623458>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BRAGANÇA, D.; FALEIROS, G. **Aprovado o novo Código Florestal no Senado**. 07 dez. 2011. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/reportagens/25507-aprovado-o-novo-codigo-florestal-no-senado/>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRESCIANI, E.; JUNGBLUT, C. **Diferença fundamental é que não há crime cometido por Dilma, diz autor de *impeachment* de Collor**. 03 mai. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/diferenca-fundamental-que-nao-ha-crime-cometido-por-dilma-diz-autor-de-impeachment-de-collor-19217039>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BROCK, P. **Teto de gastos pode causar “um colapso social” no Brasil, afirma Maia**. 14 mai. 2019. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/6254463/teto-de-gastos-pode-causar-%3Fum-colapso-social%3F-no-brasil-afirma-maia>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BTG PACTUAL. **CPMF: o que é, como funciona e como surgiu**. 08 set. 2017. Disponível em: <<https://www.btgpactualdigital.com/blog/imposto/cpmf-o-que-e>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CABRAL, M. **Representantes da indústria criticam a aprovação da CSS**. 12 jun. 2008. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL598679-9356,00-REPRESENTANTES+DA+INDUSTRIA+CRITICAM+A+APROVACAO+DA+CSS.html>. Acesso em: 10 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **DCR 01/2015**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057823>>. Acesso em: 25 abr. 2019a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Denúncia por crime de responsabilidade nº 01/2015: Volume 1**. 02 dez. 2015a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1420818&filena me=DCR+1/2015>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Denúncia por crime de responsabilidade nº 01/2015: Volume 33. 17 abr. 2016a. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4650084&ts=1553279792814&disposition=inline>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Entenda o processo legislativo. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo>>. Acesso em: 27 mar. 2019b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 171/1993. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14493>>. Acesso em: 25 abr. 2019c.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 241/2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em: 25 abr. 2019d.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 1876/1999. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>>. Acesso em: 10 jul. 2019e.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 4302/1998. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20794>>. Acesso em: 09 jul. 2019f.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 4330/2004. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=267841>>. Acesso em: 09 jul. 2019g.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 5735/2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148>>. Acesso em: 25 abr. 2019h.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 6787/2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>>. Acesso em: 25 abr. 2019i.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PLP 306/2008. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=394079>>. Acesso em: 10 jul. 2019j.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei Complementar nº 306-B, de 2008: Subemenda substitutiva global de plenário às emendas de plenário e ao substitutivo. 10 jun. 2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=574525&filenam e=SBE+1+CFT+%3D%3E+PLP+306/2008>. Acesso em: 27 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 1.876, de 1999: Emenda de Plenário nº 164. 10 mai. 2011a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=872216&filenome=EMP+164/2011+PL187699+%3D%3E+PL+1876/1999>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 4.302-E, de 1998. 22 mar. 2017a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1537011&filenome=Tramitacao-PL+4302/1998>. Acesso em: 09 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 4.330, de 2004: Emenda Aglutinativa nº 15. 22 abr. 2015b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1323538&filenome=EMA+15/2015+%3D%3E+PL+4330/2004>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 5.735-F, de 2013. 09 set. 2015c. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D453C9BA8AA1086096036E39BE758D0C.proposicoesWebExterno1?codteor=1384481&filename=Tramitacao-PL+5735/2013>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 6.787, de 2016. 22 dez. 2016b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1520055&filenome=PL+6787/2016>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007: Emenda Aglutinativa nº 28. 27 mai. 2015d. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1341630&filenome=EMA+28/2015+%3D%3E+PEC+182/2007>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016. 15 jun. 2016c. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3605124CA7B6191893405ACFA47C6EFC.proposicoesWebExterno2?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento interno da Câmara dos Deputados. 21 set. 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2019.pdf>>.

Acesso em: 27 mar. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sessão extraordinária nº 043: PL nº 4302/1998. 22 mar. 2017b. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=7431&numLegi>>

slatura=55&codCasa=1&numSessaoLegislativa=3&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=43&indTipoSessao=E&tipo=partido>. Acesso em: 09 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sessão extraordinária nº 091: DCR nº 01/2015. 17 abr. 2016c. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=6901&numLegislatura=55&codCasa=1&numSessaoLegislativa=2&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=91&indTipoSessao=E&tipo=partido>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sessão extraordinária nº 095: PL nº 6787/2016 – Destaque 18. 26 abr. 2017c. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=7498&numLegislatura=55&codCasa=1&numSessaoLegislativa=3&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=95&indTipoSessao=E&tipo=partido>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sessão extraordinária nº 123: PL nº 1876/1999 – Emenda nº 164. 24 mai. 2011b. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=4653&numLegislatura=54&codCasa=1&numSessaoLegislativa=1&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=123&indTipoSessao=E&tipo=partido>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sessão extraordinária nº 232: PEC nº 171/1993. 19 ago. 2015e. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=6517&numLegislatura=55&codCasa=1&numSessaoLegislativa=1&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=232&indTipoSessao=E&tipo=partido>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sessão extraordinária nº 255: PLP nº 306/2008. 21 set. 2011c. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=4756&numLegislatura=54&codCasa=1&numSessaoLegislativa=1&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=255&indTipoSessao=E&tipo=partido>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sessão extraordinária nº 260: PL nº 5735/2013 – Destaque 12. 09 set. 2015f. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=6566&numLegislatura=55&codCasa=1&numSessaoLegislativa=1&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=260&indTipoSessao=E&tipo=partido>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sessão extraordinária nº 274: PEC nº 241/2016. 25 out. 2016d. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=7252&numLegislatura=55&codCasa=1&numSessaoLegislativa=2&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=274&indTipoSessao=E&tipo=partido>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sessão ordinária nº 077: PL nº 4330/2004 – Emenda Aglutinativa nº 15. 22 abr. 2015g. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=6230&numLegislatura=55&codCasa=1&numSessaoLegislativa=1&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=77&indTipoSessao=E&tipo=partido>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

slatura=55&codCasa=1&numSessaoLegislativa=1&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=77&indTipoSessao=O&tipo=partido>. Acesso em: 09 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Substitutivo**. 04 jul. 2005. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/70074.html>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

CAMARGO, R. **Conheça a emenda vilã do Código Florestal**. 28 mai. 2011. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/conheca-a-emenda-vila-do-codigo-florestal/>> Acesso em: 13 jul. 2019.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1990.

CARNEIRO, M. **Entenda a proposta que limita os gastos do governo e por que ela não tira o país da recessão, mas ajuda**. 11 out. 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/asmais/2016/10/1821831-entenda-a-proposta-que-limita-os-gastos-do-governo-e-porque-ela-nao-tira-o-pais-da-recessao-mas-ajuda.shtml>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

CARREIRÃO, Y. S. **O sistema partidário brasileiro**: um debate com a literatura recente. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 14, 2014, p. 255-295.

CARREIRÃO, Y. S. **Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas**: uma revisão da literatura internacional. Opinião Pública, v. 21, n. 2, 2015, p. 393-430.

CARREIRÃO, Y. S.; SILVA, P.; BASTIANI, M. T. **Congruência entre políticas públicas e opinião dos eleitores no Brasil pós-Constituinte**: Uma análise relativa às políticas sociais e de segurança pública. In: XXX Encontro anual da ANPOCS, 2017, Caxambu – MG. XLI Encontro anual da ANPOCS.

CARTA MAIOR. **Código Florestal**: para CUT, projeto é prejudicial ao país. 28. mai. 2011. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Mae-Terra/Codigo-Florestal-para-CUT-projeto-e-prejudicial-ao-pais/3/17002>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CARVALHO, L. **Contra alterações do Código**. 09 mai. 2011. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/contra-alteracoes-do-codigo-florestal-movimentos-sociais-aprofundam-unidade-1bee>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

CARVALHO, L. **PEC 241 vai abrir as portas para cortar aposentadoria**. 08 nov. 2016a. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/pec-241-vai-abrir-as-portas-para-cortar-aposentadoria-902d>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

CARVALHO, L. **PEC 241 vai levar salário, saúde e educação para o buraco**. 04 out. 2016b. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/pec-241-vai-levar-salario-saude-e-educacao-para-o-buraco-c561>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

CARVALHO, L. **Terceirização sem limites vai destruir direitos trabalhistas**. 03 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/camara-arma-arapuca-para-aprovar-terceirizacao-ilimitada-34ef>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

CASTRO, J. R. **O Brasil está preparado para adotar “acordado sobre o legislado” nas relações de trabalho? Dois especialistas respondem**. 06 mai. 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/05/06/O-Brasil-est%C3%A1-preparado-para-adotar-%E2%80%98acordado-sobre-o-legislado%E2%80%99-nas-rela%C3%A7%C3%B5es-de-trabalho-Dois-especialistas-respondem>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

CAVALCANTI, H.; PEREIRA, T. **Senado aprova PEC 55, "AI-5 da cidadania", por 53 a 16**. 13 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/senado-aprova-pec-55-ai-5-da-cidadania-por-53-a-16-4770>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

CELIS, J. **Los grupos de presión en las democracias contemporâneas**. Ed. Tecnos: Madrid, 1963.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Biografia**: Maria Aparecida Faria. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/biografia/maria-aparecida-faria>>. Acesso em: 14 jul. 2019a.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Breve histórico**. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/conteudo/breve-historico>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **CUT explica porque Reforma Trabalhista é um desastre completo**. 19 abr. 2017a. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/cut-explica-porque-reforma-trabalhista-e-desastre-completo-para-o-trabalhador-e598>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **CUT vai às ruas para impedir o golpe e o retrocesso**. 03 dez. 2015a. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/nota-oficial-da-cut-sobre-o-pedido-de-impeachment-contra-dilma-vamos-as-ruas-par-f836>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Dossiê Terceirização e Desenvolvimento: uma conta que não fecha**. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/acao/dossie-terceirizacao-e-desenvolvimento-uma-conta-que-nao-fecha-7974>>. Acesso em: 09 jul. 2019b.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Entenda o que está em jogo com a PEC 241**. 10 out. 2016a. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/entenda-o-que-esta-em-jogo-com-a-pec-241-54e6>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Nota da CUT contra a redução da maioria penal**. 29 jun. 2015b. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/cut-e-contra-a-reducao-da-maioridade-penal-9988>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Nota da CUT: um golpe contra os direitos dos trabalhadores**. 22 mar. 2017b. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/mais-um-golpe-contra-os-direitos-dos-trabalhadores-9c2b>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **PEC 241**: 10 razões para você entender porque é um desastre. 10 out. 2016b. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/pec-241-10-razoes-para-voce-entender-porque-e-um-desastre-455e>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **PEC 55 e a retirada de direitos da classe trabalhadora**. 08 nov. 2016c. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/pec-55-com-uma-so-canetada-todas-as-garantias-adquiridas-da-classe-trabalhadora-2ea0>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Agenda da Indústria para o Poder Executivo 2016/2017**. 2016a. Disponível em: <http://sis.fieb.org.br/fieb/sgm/uploads/Arquivos/M_6f2303c5-eb44-45b9-8199-178475942869.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Agenda Legislativa da Indústria 2011**. 2011a. Disponível em: <https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/85/cf/85cfb71f-a403-4eb1-8ed6-2059cbf54923/20120828051832612272a.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/conheca-cni>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Negociações coletivas: valorizar para modernizar**. 2014a. Disponível em: <https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/cb/4c/cb4c4892-df15-47d2-b922-eb54334d561a/v9_negociacoescoletivas_web.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Retratos da Sociedade Brasileira: qualidade dos serviços públicos e tributação**. Mar. 2011b. Disponível em: <https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/e0/34/e0346a7f-970a-49ce-95ff-32835f339309/retratosdasociedadebrasileira_03_tributacao.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Robson Braga de Andrade é reeleito presidente da CNI até 2022**. 08 mai. 2018. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/institucional/robson-braga-de-andrade-e-reeleito-presidente-da-cni-ate-2022>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Terceirização: o imperativo das mudanças**. 2014b. Disponível em: <https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/54/a7/54a742f1-3bef-4da0-808c-3af9153ac8f4/v8_terceirizacaoimperativodasmudancas_web.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. **Pesquisa CNT/MDA: Rodada 113**. 05 jun. 2013. Disponível em: <http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa_CNT_MDA_Relatorio%20

SINTESE%20-%20CNT%20JUNHO2013%20-%20R113%20-%20FINAL.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. **Pesquisa CNT/MDA: Rodada 128.** 16 jul. 2015. Disponível em: <<http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/pesquisa-cntmda-128-relatorio-sintese.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. **Pesquisa CNT/MDA: Rodada 131.** 05 jun. 2016b. Disponível em: <<http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20CNT%20MDA/relatorio%20sintese%20cntmda131.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. **Pesquisa CNT/MDA: Rodada 132.** 16 out. 2016c. Disponível em: <<http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20CNT%20MDA/pesquisadeopiniaio-relatoriosintese.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. **Atribuições do Congresso Nacional.** Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/institucional/atribuicoes>>. Acesso em: 27 mar. 2019a.

CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso Nacional: Projeto de Emenda à Constituição nº 171, de 1993.** 27 out. 1993. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27OUT1993.pdf#page=10>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. **Entenda a tramitação do veto.** Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/entenda-a-tramitacao-do-veto>>. Acesso em: 27 mar. 2019b.

CONGRESSO NACIONAL. **Regimento Comum.** 2007. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70321/RegCN.pdf?sequence=7>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. **Resultado da votação: Veto nº 42, de 2015.** 18 nov. 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4665275&ts=1553282740483&disposition=inline>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. **Sessão Conjunta.** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario/-/definicoes/termo/sessao_conjunta>. Acesso em: 27 mar. 2019c.

CONGRESSO NACIONAL. **Subemenda.** Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario/-/definicoes/termo/subemenda>>. Acesso em: 13 jul. 2019d.

CONGRESSO NACIONAL. **Veto nº 16/2012**. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/3475>>. Acesso em: 13 jul. 2019e.

CONGRESSO NACIONAL. **Veto nº 42/2015**. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/9620>>. Acesso em: 25 abr. 2019f.

COSTA, F.; MENDES, P. **Dilma faz 12 vetos e 32 modificações ao novo Código Florestal**. 25 mai. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/05/presidente-dilma-vetou-12-artigos-do-novo-codigo-florestal.html>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

COUTINHO, M.; MACEDO, F. **74% dos brasileiros são contra doações eleitorais de empresas, diz pesquisa**. 06 jul. 2015. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/74-dos-brasileiros-sao-contra-doacoes-eleitorais-de-empresas-diz-pesquisa>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

CRAIDE, S.; CRISTALDO, H. **Empresários aprovam Reforma Trabalhista; para centrais, proposta ameaça direitos**. 27 abr. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-04/empresarios-aprovam-reforma-trabalhista-para-centrais-proposta-ameaca>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

CRUZ, E. P. **Projeto da terceirização divide patrões e trabalhadores; veja repercussão**. 23 mar. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-03/projeto-da-terceirizacao-divide-patroes-e-trabalhadores-veja-repercussao>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

D'AGOSTINO, R. **TSE aprova mudança de nome do Partido da República para Partido Liberal**. 07 mai. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/05/07/tse-aprova-mudanca-de-nome-do-partido-da-republica-para-partido-liberal.ghtml>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DATAFOLHA. **Avaliação da presidente Dilma Rousseff: PO813859**. 08 abr. 2016. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/04/11/avaliacao-presidente-dilma.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

DATAFOLHA. **Avaliação da Reforma Trabalhista: PO813916**. 27 abr. 2017. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2017/05/02/bf25607285f8487e9f0f45bef538e742.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2019.

DATAFOLHA. **Código Florestal**. 07 jun. 2011. Disponível em: <http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/Apresentacao_Codigo_Florestal_versao3_ver_sao_antiga.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

DATAFOLHA. **Maioridade Penal**: PO813805. 10 abr. 2015a. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/04/24/maioridade-penal.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

DATAFOLHA. **Maioridade Penal**: PO813812. 22 jun. 2015b. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/06/22/maioridade_penal.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2019.

EL PAÍS. **Como foi a votação do *impeachment* de Dilma no Senado**. 31 ago. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/31/politica/1472665095_498137.html>. Acesso em: 25 abr. 2019.

EHRlich, S. **Le pouvoir et les groupes de pression**. Haia: Paris, 1971.

ESTADÃO. **Entenda a CSS, a nova CPMF**. 29 mai. 2008. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-a-css-a-nova-cpmf,180338>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

EXAME. **Skaf defende redução da maioria penal**. 06 ago. 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/skaf-defende-reducao-da-maioridade-penal>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

EXTRA. **CNI e FIESP veem avanço na aprovação da Reforma Trabalhista**. 12 jul. 2017. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/economia/cni-fiesp-veem-avanco-na-aprovacao-da-reforma-trabalhista-21582001.html>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

FARHAT, S. **Lobby: O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Peirópolis, 2007.

FARIA, M. A. **Contribuição Social para a Saúde (CSS)**. 24 jun. 2008. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/artigos/contribuicao-social-para-a-saude-5860>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CNI começa novo mandato; presidente da FIESP é o primeiro vice-presidente**. 29 out. 2014. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/cni-comeca-novo-mandato-presidente-da-fiesp-e-o-primeiro-vice-presidente>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **FIESP e CIESP definem apoio a processo de *impeachment***. 14 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/fiesp-e-ciesp-definem-apoio-a-processo-de-impeachment>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **FIESP se destaca na luta contra o aumento de impostos e intensifica combate aos juros altos em 2016**. 22 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/fiesp-se-destaca-na-luta-contr-o-aumento-de-impostos-e-intensifica-combate-aos-juros-altos-em-2016>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Presidente da FIESP quer fim da discussão sobre CSS**. 27 ago. 2009. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/presidente-da-fiesp-quer-fim-da-discussao-sobre-css>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Sobre a FIESP**. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/sobre-a-fiesp>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

FERNANDES, A. J. **Introdução à ciência política: teorias, métodos e temáticas**. Porto: Porto Editora, 2010.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: *accountability* e política da publicidade**. Lua Nova, n. 84, 2011, pp. 353-364. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira**. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. A. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994**. Dados, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: IUPERJ, v.38, n.3, 1995, p.497-525.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Reveja os acontecimentos que levaram ao *impeachment* de Dilma Rousseff**. 18 dez. 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cenarios-2017/2016/12/1842041-reveja-os-acontecimentos-que-levaram-ao-impeachment-de-dilma-rousseff.shtml>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

FRABASILE, D. **Lei da terceirização: muda para pior ou para melhor a vida do trabalhador?**. 27 mar. 2017. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2017/03/entenda-o-efeito-da-lei-da-terceirizacao-para-o-trabalhador.html>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FRUGIS, A. C. **Reforma Trabalhista: legislado x acordado**. 06 nov. 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/reforma-trabalhista-legislado-x-acordado>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Pesquisa de opinião pública: Reforma Política.** 01 jul. 2013. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/fpa-pesquisa-reforma-politica-01.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2019.

G1. **Da eleição à votação do *impeachment*.** 12 mai. 2016. Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/politica/2016/processo-de-impeachment-de-dilma/da-eleicao-a-votacao-do-impeachment>>. Acesso em: 21 mai.2019.

G1. **Entenda o que diz o texto do Código Florestal aprovado na Câmara.** 25 abr. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/04/entenda-o-que-diz-o-texto-do-codigo-florestal-aprovado-na-camara.html>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

GAUCHAZH. **Plenário rejeita alterações e texto-base da PEC 241 é aprovado pela Câmara.** 26 out. 2016. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2016/10/plenario-rejeita-alteracoes-e-texto-base-da-pec-241-e-aprovado-pela-camara-8010591.html>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

GILENS, M.; PAGE, B. I. **Testing theories of American politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens.** *Perspectives on politics*, v. 12, n. 3, 2014, p. 564-581. Disponível em: <https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/mgilens/files/gilens_and_page_2014_-_testing_theories_of_american_politics.doc.pdf>. Acesso em: 11 out. 2015.

GLEISER, M. **Criação imperfeita: cosmo, vida e o código oculto da natureza.** Rio de Janeiro: Record, 2010.

GLYNN, C.; *et al.* **Public opinion.** Boulder: Westview Press. Boulder: Westview Press, 1999.

GÓIS, F. **Temer admite que Cunha só autorizou *impeachment* porque petistas não o apoiaram na Câmara.** 16 abr. 2017. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/temer-admite-que-cunha-so-autorizou-impeachment-porque-petistas-nao-o-apoiaram-na-camara>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

GOUVÊA, C. B. **Financiamento de campanha eleitoral privado e público: um olhar com sentido constitucional e democrático.** 16 jan. 2014. Disponível em: <<https://carinagouvea25.jusbrasil.com.br/artigos/112336664/financiamento-de-campanha-eleitoral-privado-e-publico-um-olhar-com-sentido-constitucional-e-democratico>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

HOLMBERG, S. **Dynamic representation from above.** *In*: ROSEMA, M.; DENTERS, B.; AARTS, K. *How democracy works. Political representation and policy congruence in modern societies.* Amsterdam: Pallas Publications, 2011.

HUBER, J. D. **Rationalizing parliament.** Cambridge: Cambridge University Press: 1996.

IDEA. **Funding of political parties and election campaigns: a handbook on political finance.** Estocolmo: Institute for democracy and electoral assistance – IDEA, 2014.

KONCHINSKI, V. **Discussão sobre novo Código Florestal está "na reta final", afirma ministra**. 04 abr. 2011. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ciencia/ultimas-noticias/redacao/2011/04/04/discussao-sobre-novo-codigo-florestal-esta-na-reta-final-afirma-ministra.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

KRAUSE, S.; MACHADO, C. M.; MIGUEL, L. F. (orgs.). **Coligações e disputas eleitorais na Nova República**: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Editora da Universidade Estadual Paulista – EDUNESP, 2016.

LEITÃO, M. **Em carta a deputados, presidente da CNI defende que é "hora de mudar"**. 13 abr. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/em-carta-deputados-presidente-da-cni-defende-que-e-hora-de-mudar.html>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

LETTERME, Y. **Preface**. In: IDEA. **Funding of political parties and election campaigns: a handbook on political finance**. Estocolmo: Institute for democracy and electoral assistance (IDEA), 2014.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, V. **Reforma Trabalhista: modernização ou retrocesso**. 07 ago. 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/560950-REFORMA-TRABALHISTA-MODERNIZACAO-OU-RETROCESSO-BLOCO-2.html>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

LIMONGI, F. **Formas de governo, leis partidárias e processo decisório**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 55, 2003, pp. 7-39.

LOURENÇO, O. **Maia defende a PEC do teto de gastos e marca votação para segunda-feira**. 04 out. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-10/maia-defende-pec-do-teto-de-gastos-e-marca-votacao-para-segunda-feira>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

LUCAS, K.; SAMUELS, D. **A "coerência" ideológica do sistema partidário brasileiro: 1990-2009**. In: POWER, T. J.; ZUCCO JR. (orgs.). **O congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

LUCHETE, F. **STF publica acórdão que proíbe financiamento eleitoral por empresas**. 05 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mar-05/stf-publica-acordao-proibe-financiamento-eleitoral-empresas>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

MAINWARING, S. **Políticos, partidos e sistemas eleitorais**. O Brasil numa perspectiva comparada. Novos Estudos, n. 29, 1991.

MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias**. O caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MANCUSO, W. P. **O lobby da indústria no congresso nacional**: Empresariado e política no Brasil Contemporâneo. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, n. 3, 2004, pp. 505 a 547. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n3/a03v47n3.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. **Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?** Organicom, São Paulo, n. 14, 2011, pp. 118 a 128. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/organicom/article/download/139088/134437>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. **Eleições e representação**. Lua Nova, n. 67, 2006, p. 105-138.

MATHIOT, A. **Les pressure groups aux États-Unies**. Revue Française de Science Politique, 1952.

MEIRELLES, H. **Pronunciamento do ministro da Fazenda, Henrique Meirelles**. 06 out. 2016 (3min18s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=X8Fs-rmUezI>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

MELO, C. R.; CÂMARA, R. **Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil**. Dados, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 55, nº 1, 2012, p. 71 a 117.

MEYNAND, J. **Os grupos de pressão**. Trad. Pedro Lopes de Azevedo. Lisboa: EuropaAmérica, 1966.

MIGUEL, L. F. **Os partidos brasileiros e o eixo “esquerda-direita”**. KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (org.). *In: Coligações partidárias na nova democracia brasileira*: perfis e tendências. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

MILLER W.; STOKES, D. **Constituency influence in Congress**. American Political Science Review, 1963.

MONROE, A. **Consistency between constituency preferences and national policy decisions**. American Politics Quarterly, nº 12, p. 3-19, 1979.

MONROE, A. **Public opinion and public policy, 1980-1993**. The Public Opinion Quarterly, vol. 62, nº 1, p. 6-28, 1998.

MORAES, V. F. M. **Reforma Política**: Fortalecimento e aperfeiçoamento da democracia direta e participativa. 03 jul. 2013. Disponível em: <<https://www.viomundo.com.br/voce->

escreve/proposta-de-reforma-da-cut-inclui-extincao-do-senado.html>. Acesso em: 21 dez. 2018.

MOREIRA, A. **Ciência política**. Liv. Bertrand: Lisboa, 1979.

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

OHMAN, M. **Introduction to Political Finance**. In: IDEA. **Funding of political parties and election campaigns: a handbook on political finance**. Estocolmo: Institute for democracy and electoral assistance (IDEA), 2014.

OTERO-FELIPE, P. E RODRÍGUEZ-ZEPEDA, J. **Measuring representation in Latin America: A study of ideological congruence between parties and voters**. 106th Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington DC, 2010.

PAGE, B. E SHAPIRO, R. **Effects of public opinion on policy**. American Political Science Review, 1983.

PITKIN, H. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

POLLO, L. **Dilma teve 63 pedidos de impeachment; Temer já tem 18**. 25 mai. 2017. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/dilma-teve-63-pedidos-de-impeachment-temer-ja-tem-18>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

POWER, T. **Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora?** In: SATHLER, A.; BRAGA, R. (org.). **Legislativo pós-1988: Reflexões e perspectivas**. Brasília: Edições Câmara, 2015.

PRAZERES, L. **Veja cinco motivos a favor e cinco contra a redução da maioria penal**. 31 mar. 2015. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/03/31/vejacinco-motivos-a-favor-e-cinco-contr-a-reducao-da-maioridadepenal.htm>> Acesso em: 03 jul. 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. 15 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 09 jul. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. 13 jan. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 29 jul. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. 25 mai. 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 12 jul. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. 29 set. 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>. Acesso em: 29 jul. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017**. 31 mar. 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm>. Acesso em: 09 jul. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. 13 jul. 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm>. Acesso em: 09 jul. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012**. 25 mai. 2012c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem nº 358, de 29 de setembro de 2015**. 29 set. 2015b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm>. Acesso em: 25 abr. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem nº 389, de 19 de agosto de 2003**. 19 ago. 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=432807&filenome=MSC+389/2003+%3D%3E+PL+4302/1998>. Acesso em: 14 jul. 2019.

PRZEWORSKI, A. **Money, politics, and democracy**. New York: New York University, 2011.

RAMALHO, R; D'AGOSTINO, R. **Maioria do STF mantém proibição a doações ocultas para campanhas eleitorais**. 21 mar. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/maioria-do-stf-mantem-proibicao-a-doacoes-ocultas-para-campanhas-eleitorais.ghtml>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

REHFELD, A. **Representation rethought**: on trustees, delegates, and gyroscopes in the study of political representation and democracy. *American Political Science Review*, vol. 103, nº 2, p. 214-230, 2009.

RESENDE, T.; LIMA, V. **Há golpe em *impeachment* sem crime de responsabilidade, diz professor**. 27 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/4689527/ha-golpe-em-impeachment-sem-crime-de-responsabilidade-diz-professor>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

RICHTER, A. **Supremo valida terceirização da atividade-fim nas empresas**. 30 ago. 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-08/supremo-valida-terceirizacao-da-atividade-fim-nas-empresas>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

RITTNER, D.; COSTA, R. **Andrade, da CNI, defende *impeachment***. 14 abr. 2016. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/4523311/andrade-da-cni-defende-impeachment>>. Acesso em: 24/04/2019.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social**: um estudo das bancadas partidárias na câmara dos deputados. São Paulo: EDUSP, 2002.

SANTOS, M. L. *et al.* **Lobbying no Brasil**: profissionalização, estratégias e influência. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8060/1/td_2334.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019.

SCHEEFFER, F. **A alocação dos partidos no espectro ideológico a partir da atuação parlamentar**. E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, n. 27, p. 119-142, dez. 2018a. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/435/494>>. Acesso em: 03 ago. 2019.

SCHEEFFER, F. **Esquerda e direita hoje**: uma análise das votações na Câmara dos Deputados. Curitiba: Appris, 2018b.

SCHEEFFER, F. **Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados**: faz sentido ainda falar em esquerda e direita? Florianópolis, 2016. 291p. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

SCHREIBER, M. **Os prós e contras da CPMF, aposta do governo contra o déficit em 2016**. 04 jan. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/151228_cpmf_pros_contras_ms_rs>. Acesso em: 12 jul. 2019.

SENADO FEDERAL. **Denúncia nº 01, de 2016**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567>>. Acesso em: 25 abr. 2019a.

SENADO FEDERAL. **Emenda nº 32**: ao substitutivo do PLC nº 75, de 2015. 01 set. 2015a. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3628382&ts=1553282745575&disposition=inline>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

SENADO FEDERAL. **Emenda nº 699**: ao PLC nº 38, de 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5377003&disposition=inline>>. Acesso em: 05 jul. 2019b.

SENADO FEDERAL. **Impeachment**: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal. Brasília: Senado Federal, SAJS, 2016a. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/10/13/veja-aqui-o-livro-em-formato-pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

SENADO FEDERAL. **Mapa de votação nominal**: PEC 55/2016. 13 dez. 2016b. Disponível em:

<https://rl.senado.gov.br/reports/rwservlet?legis&report=/forms/parlam/vono_r01.RDF¶mform=no&p_cod_materia_i=127337&p_cod_materia_f=127337&p_cod_sessao_votacao_i=5657&p_cod_sessao_votacao_f=5657&p_order_by=sgl_partido,nom_parlamentar>. Acesso em: 25 abr. 2019.

SENADO FEDERAL. **Mapa de votação nominal**: PLC 30/2011. 06 dez. 2011a. Disponível em:

<https://rl.senado.gov.br/reports/rwservlet?legis&report=/forms/parlam/vono_r01.RDF¶mform=no&p_cod_materia_i=100475&p_cod_materia_f=100475&p_cod_sessao_votacao_i=4951&p_cod_sessao_votacao_f=4951&p_order_by=sgl_partido,nom_parlamentar>. Acesso em: 12 jul. 2019.

SENADO FEDERAL. **Mapa de votação nominal**: PLC 38/2017. 11 jul. 2017. Disponível em:

<https://rl.senado.gov.br/reports/rwservlet?legis&report=/forms/parlam/vono_r01.RDF¶mform=no&p_cod_materia_i=129049&p_cod_materia_f=129049&p_cod_sessao_votacao_i=5726&p_cod_sessao_votacao_f=5726&p_order_by=sgl_partido,nom_parlamentar>. Acesso em: 25 abr. 2019.

SENADO FEDERAL. **Mapa de votação nominal**: PLC 75/2015. 02 set. 2015b. Disponível em:

<https://rl.senado.gov.br/reports/rwservlet?legis&report=/forms/parlam/vono_r01.RDF¶mform=no&p_cod_materia_i=122392&p_cod_materia_f=122392&p_cod_sessao_votacao_i=5460&p_cod_sessao_votacao_f=5460&p_order_by=sgl_partido,nom_parlamentar>. Acesso em: 25 abr. 2019.

SENADO FEDERAL. **Mapa de votação nominal**: SCD 121/2007. 07 dez. 2011b. Disponível em:

<https://rl.senado.gov.br/reports/rwservlet?legis&report=/forms/parlam/vono_r01.RDF¶mform=no&p_cod_materia_i=102551&p_cod_materia_f=102551&p_cod_sessao_votacao_i=4952&p_cod_sessao_votacao_f=4952&p_order_by=sgl_partido,nom_parlamentar>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara nº 3, de 2001**. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/46226>>. Acesso em: 09 jul. 2019c.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara nº 30, de 2011**. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100475>>. Acesso em: 12 jul. 2019d.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara nº 30, de 2015**. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120928>>. Acesso em: 09 jul. 2019e.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2017**. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129049>>. Acesso em: 25 abr. 2019f.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2017**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5276349&ts=1553283148225&disposition=inline>>. Acesso em: 25 abr. 2019g.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara nº 75, de 2015**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122392>>. Acesso em: 25 abr. 2019h.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 115, de 2015**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122817>>. Acesso em: 25 abr. 2019i.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 115, de 2015**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4363543&ts=1553279145451&disposition=inline>>. Acesso em: 25 abr. 2019j.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>. Acesso em: 25 abr. 2019k.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3877571&ts=1553284790712&disposition=inline>>. Acesso em: 25 abr. 2019l.

SENADO FEDERAL. **Substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei do Senado nº 121, de 2007**. 12 mai. 2008. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3398000&ts=1553263281769&disposition=inline>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

SENADO FEDERAL. **Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 121, de 2007**: ao Projeto de Lei do Senado nº 121, de 2007. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102551>>. Acesso em: 10 jul. 2019m.

SENADO FEDERAL. **Substitutivo do Senado ao PLC nº 30, de 2011**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4511123&ts=1559282569621&disposition=inline>>. Acesso em: 12 jul. 2019n.

SENADO NOTÍCIAS. **Novo Código Florestal é aprovado e volta à Câmara dos Deputados**. 06 dez. 2011a. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/12/06/novo-codigo-florestal-e-aprovado-e-volta-a-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

SENADO NOTÍCIAS. **PEC dos Gastos privilegia juros e congela despesas sociais, afirmam debatedores.** 07 nov. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/07/pec-dos-gastos-privilegia-juros-e-congela-despesas-sociais-afirmam-debatedores>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

SENADO NOTÍCIAS. **Sancionada lei da terceirização, mas Senado deve votar projeto alternativo.** 07 abr. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/31/sancionada-lei-da-terceirizacao-mas-senado-deve-votar-projeto-alternativo>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

SENADO NOTÍCIAS. **Texto que regulamenta Emenda 29 é aprovado e vai à sanção presidencial.** 07 dez. 2011b. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/12/07/texto-que-regulamenta-emenda-29-e-aprovado-e-vai-a-sancao-presidencial>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SOUZA, A. **STF decide liberar terceirização de atividades fim em contratos antigos.** 30 ago. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/stf-decide-liberar-terceirizacao-de-atividades-fim-em-contratos-antigos-23024727>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

SOUZA, B. **Reduzir a maioria penal é a solução para a criminalidade?** 03 jan. 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/reduzir-a-maioridade-penal-e-a-solucao-para-a-criminalidade>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

SOS MATA ATLÂNTICA. **Datafolha revela que 80% da população não aprova mudanças no Código Florestal.** 13 jun. 2011. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/blog/datafolha-revela-que-80-da-populacao-nao-aprovam-mudancas-no-codigo-florestal>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

SPECK, B. W. **Pensando a reforma do sistema de financiamento da política no Brasil.** Rev. Parlamento e Sociedade, São Paulo, v. 3, n. 4, jan./jun. 2015, p. 99-114

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais.** 17 set. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

TAROUCO, G. S. **Brazilian parties according to their manifestos: political identity and programmatic emphases.** Brazilian Political Science Review, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 54-76, 2011. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/3943/394341997003.pdf>> Acesso em: 07 dez. 2018.

TAROUCO, G. S. **Esquerda e Direita no Sistema Partidário Brasileiro.** In: Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS, 2008, Porto Alegre – RS. Artigos dos Grupos de Trabalho. Porto Alegre, 2008.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. **Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey.** Civitas, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 24-39, jan.-mar. 2015. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/18077>> Acesso em: 22 mar. 2019.

- TERRA. **Centrais sindicais organizam protestos contra PEC do Teto proposta por Temer**. 11 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/centrais-sindicais-organizam-protestos-contra-pec-do-teto-proposta-por-temer,ba977d6bf712a8f0e6e48a0117aa18e024j5mzi4.html>>. Acesso em: 21 dez. 2018.
- THOMAS, C. S. (Ed.). **Research guide to U.S. and international interest groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004.
- TOCQUEVILLE, A. **A Democracia na América**. Leis e Costumes. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Incorporação e fusão de partidos políticos. Você conhece a diferença?** 12 abr. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Abril/incorporacao-e-fusao-de-partidos-politicos-voce-conhece-a-diferenca>>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.571, de 29 de maio de 2018**. 29 mai. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235712018.html>>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- TRUMAN, D. B. **Governmental process: Political Interests and Public Opinion**. New York: Alfred A. Knopf, 1951.
- TUON, L. **Por que a “nova CPMF” proposta por Cintra causa tanta polêmica**. 07 mai. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/por-que-a-nova-cpmf-proposta-por-cintra-causa-tanta-polemica>>. Acesso em: 12 jul. 2019.
- URBINATI, N. **O que torna a representação democrática?** Lua Nova, n. 67, 2006, pp. 191-228.
- WLACAWOVSKY, L. **O retrocesso social da PEC 241 e a mentira do governo**. 11 out. 2016a. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/o-retrocesso-social-da-pec-241-e-a-mentira-do-governo-golpista-a268>>. Acesso em: 09 jul. 2019.
- WLACAWOVSKY, L. **PEC 241 é uma anomalia**. 25 out. 2016b. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/pec-241-e-uma-anomalia-246f>>. Acesso em: 09 jul. 2019.
- ZUCCO JR, C. **Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros**. In: POWER, T. J.; ZUCCO JR. (orgs). **O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- ZUCCO JR, C. **Ideology or what?** Legislative behavior *in* multiparty presidential settings. *The Journal of Politics*, v. 71, p. 1.076-1.092, 2009.

APÊNDICE A – Metodologia dos *surveys*

a) Código Florestal

Pesquisa Datafolha: Código Florestal – jun. 2011

Metodologia: o Datafolha realizou 1.286 entrevistas, com abrangência nacional e abordagem telefônica dos entrevistados com 16 anos ou mais, com margem de erro máxima de 3 pontos percentuais para mais ou para menos considerando um nível de confiança de 95% (DATAFOLHA, 2011).

b) Contribuição Social para a Saúde – CSS

Pesquisa Ibope/CNI: Retratos da Sociedade Brasileira: qualidade dos serviços públicos e tributação – mar. 2011.

Metodologia: o Ibope realizou 2.002 entrevistas, por amostragem estratificada por sexo e idade com eleitores de 16 anos ou mais, em 140 municípios, com margem de erro máxima de 2 pontos percentuais para mais ou para menos considerando um intervalo de confiança de 95% (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2011b).

c) Maioridade penal

Pesquisa Datafolha: Maioridade Penal PO813812 – jun. 2015.

Metodologia: o Datafolha realizou 2.834 entrevistas, por amostragem estratificada por sexo e idade com sorteio aleatório dos entrevistados com 16 anos ou mais, em 171 municípios, com margem de erro máxima de 2 pontos percentuais para mais ou para menos considerando um nível de confiança de 95% (DATAFOLHA, 2015b).

d) Terceirização irrestrita

Pesquisa CNT/MDA: Rodada 131 – jun. 2016.

Metodologia: o Instituto MDA realizou 2.002 entrevistas estratificadas de forma proporcional ao tamanho, por cinco regiões e 25 unidades da federação, com sorteio aleatório de 137 municípios, com margem de erro de 2,2 pontos percentuais e com 95% de nível de confiança (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES, 2016b).

e) Financiamento empresarial de campanhas

Pesquisa FPA: Reforma Política – jul. 2013.

Metodologia: a FPA realizou 2.400 entrevistas junto a uma amostra representativa da população brasileira com 16 anos e mais, cobrindo as áreas urbana e rural de 120 municípios das cinco macrorregiões do país (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2013).

f) *Impeachment* de Dilma Rousseff

Pesquisa Datafolha: Avaliação da presidente Dilma Rousseff PO813859 – abr. 2016.

Metodologia: o Datafolha realizou 2.779 entrevistas, por amostragem estratificada por sexo e idade com sorteio aleatório dos entrevistados com 16 anos ou mais, em 170 municípios, com margem de erro máxima de 2 pontos percentuais para mais ou para menos considerando um nível de confiança de 95% (DATAFOLHA, 2016).

g) Teto de gastos públicos

Pesquisa CNT/MDA: Rodada 132 – out. 2016.

Metodologia: o Instituto MDA realizou 2.002 entrevistas estratificadas de forma proporcional ao tamanho, por cinco regiões e 25 unidades da federação, com sorteio aleatório de 137 municípios, com margem de erro de 2,2 pontos percentuais e com 95% de nível de confiança (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES, 2016c).

h) Livre negociação trabalhadores e empresários

Pesquisa Datafolha: Avaliação da Reforma Trabalhista PO813916 – abr. 2017.

Metodologia: o Datafolha realizou 2.781 entrevistas, por amostragem estratificada por sexo e idade com sorteio aleatório dos entrevistados com 16 anos ou mais em 172 municípios, com margem de erro máxima de 2 pontos percentuais para mais ou para menos considerando um nível de confiança de 95% (DATAFOLHA, 2017).

APÊNDICE B – Classificação ideológica dos partidos

Quadro 5: Classificação ideológica dos partidos

Esquerda	Centro	Direita
PCB PCdoB PCO PDT PHS PMN PPS PSB PSOL PSTU PT PV REDE	MDB PSDB	DEM PEN PL ⁷⁸ PMB ⁷⁹ PODE ⁸⁰ PP PR PRB PROS PRP PRTB PSC PSD PSDC PSL PTB PTC PTdoB PTN SD ⁸¹

Fonte: adaptado de Krause, Dantas e Miguel (2016).

⁷⁸ Atribuí ao PL a mesma classificação ideológica dada ao PR, seu partido originário.

⁷⁹ O PMB, criado em 2015, não consta da classificação dos especialistas. Contudo, aloco o partido no grupo da direita, em virtude de sua atuação em plenário nas votações aqui analisadas, visto que se posicionou em proximidade a outras siglas desse agrupamento.

⁸⁰ Atribuí ao PODE a mesma classificação ideológica dada ao PTN, seu partido originário.

⁸¹ O SD, criado em 2013, não consta da classificação dos especialistas. Contudo, aloco o partido no grupo da direita, em virtude de sua atuação em plenário nas votações aqui analisadas, visto que se posicionou em proximidade a outras siglas desse agrupamento.

APÊNDICE C – Pequenos partidos

Quadro 6: Pequenos partidos da Câmara dos Deputados

Temática analisada / Proposta legislativa	Pequenos partidos de esquerda	Pequenos partidos de direita
Código Florestal PL 1876/1999 (Emenda 164)	PHS, PMN e PSOL	PRP, PRTB, PSL, PTC e PTdoB
Contribuição Social para a Saúde – CSS PLP 306/2008 (Artigo 16)	PHS, PMN e PSOL	PRP, PRTB, PSL, PTC e PTdoB
Maioridade penal PEC 171/1993	PHS, PMN, PSOL, e PV	PEN, PRP, PRTB, PSDC, PSL, PTC, PTdoB e PTN
Financiamento empresarial de campanhas Veto 42/2015 (001 a 011)	PHS, PMN, PSOL, PV e REDE	PEN, PRP, PSDC, PSL, PTC, PTdoB e PTN
Financiamento empresarial de campanhas PL 5735/2013 (Destaque 12)	PHS, PMN, PSOL e PV	PEN, PRP, PRTB, PSDC, PSL, PTC, PTdoB e PTN
<i>Impeachment</i> de Dilma Rousseff DCR 01/2015	PHS, PPS, PSOL PV e REDE	PEN, PMB, PROS, PSL e PTdoB
Teto de gastos públicos PEC 241/2016	PHS, PPS, PSOL, PV e REDE	PEN, PMB, PROS, PRP, PSC, PSL e PTdoB
Terceirização irrestrita PL 4302/1998	PHS, PPS, PSOL, PV e REDE	PEN, PMB, PROS, PRP, PSL e PTdoB
Terceirização irrestrita PL 4330/2004 (Emenda 15)	PHS, PMN, PSOL e PV	PEN, PRP, PRTB, PSDC, PSL PTC, PTdoB e PTN
Livre negociação entre trabalhadores e empresários PL 6787/2016 (Destaque 18)	PHS, PPS, PSOL, PV e REDE	PEN, PMB, PROS, PRP, PSL e PTdoB

Fonte: elaborado pelo autor, com informações de Krause, Dantas e Miguel (2016).

APÊNDICE D – Mudanças nos partidos 2017-2019

Quadro 7: Mudanças nos partidos 2017-2019

Processo	Sigla original	Sigla atual	Data
Alteração de nome	PSDC	Democracia Cristã	05/2017
	PTN	PODE	05/2017
	PTdoB	AVANTE	09/2017
	PEN	PATRI	04/2018
	PMDB	MDB	05/2018
	PR	PL	05/2019
	PPS	Cidadania	Não finalizado
Incorporação	PRP	PATRI	03/2019
	PPL	PCdoB	Não finalizado
	PHS	PODE	Não finalizado

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do Tribunal Superior Eleitoral (2019) e D'Agostino (2019).

APÊNDICE E – Código Florestal

Tabela 52: Votação PLC 30/2011

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor do novo Código Florestal	Votos contra o novo Código Florestal	Outros	Bancada
Esquerda	PSOL	0 (0%)	2 (100%)	0 (0%)	2 (2,5%)
Direita	PRB	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Esquerda	PV	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1 (1,2%)
Esquerda	PDT	4 (80%)	1 (20%)	0 (0%)	5 (6,2%)
Direita	PTB	3 (50%)	1 (16,7%)	2 (33,3%)	6 (7,4%)
Esquerda	PT	11 (84,6%)	1 (7,7%)	1 (7,7%)	13 (16%)
Esquerda	PCdoB	1 (50%)	0 (0%)	1 (50%)	2 (2,5%)
Centro	MDB	10 (58,8%)	0 (0%)	7 (41,2%)	17 (21%)
Direita	DEM	4 (80%)	0 (0%)	1 (20%)	5 (6,2%)
Direita	PP	4 (80%)	0 (0%)	1 (20%)	5 (6,2%)
Centro	PSDB	8 (80%)	0 (0%)	2 (20%)	10 (12,3%)
Direita	PSD	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (2,5%)
Esquerda	PSB	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (4,9%)
Direita	PL	8 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	8 (9,9%)
Total		59 (%)	7 (%)	15 (%)	81 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da SGIDOC.

Tabela 53: Votação PLC 30/2011 – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor do novo Código Florestal	20 (74,1%)	18 (66,7%)	21 (77,8%)	59 (%)
Contra o novo Código Florestal	5 (18,5%)	0 (0%)	2 (7,4%)	7 (%)
Outros	2 (7,4%)	9 (33,3%)	4 (14,8%)	15 (%)
Bancada	27 (33,4%)	27 (33,3%)	27 (33,3%)	81 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações da SGIDOC.

APÊNDICE F – “Financiamento empresarial”

Tabela 54: Votação PL 5735/2013 (Destaque 12)

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor do "financiamento empresarial"	Votos contra o "financiamento empresarial"	Outros	Bancada
Esquerda	PCdoB	0 (0%)	13 (100%)	0 (0%)	13 (2,5%)
Esquerda	PPS	0 (0%)	11 (100%)	0 (0%)	11 (2%)
Esquerda	PT	0 (0%)	56 (88,9%)	7 (11,1%)	63 (12,3%)
Esquerda	PDT	2 (10,5%)	16 (84,2%)	1 (5,3%)	19 (3,7%)
Esquerda	PSB	9 (27,3%)	20 (60,6%)	4 (12,1%)	33 (6,4%)
Esquerda	Pequenos	7 (35%)	11 (55%)	2 (10%)	20 (3,9%)
Direita	PROS	4 (33,3%)	6 (50%)	2 (16,7%)	12 (2,3%)
Centro	MDB	47 (70,2%)	16 (23,9%)	4 (6%)	67 (13,1%)
Direita	Pequenos	12 (70,6%)	4 (23,5%)	1 (5,9%)	17 (3,3%)
Direita	PSC	7 (53,9%)	3 (23,1%)	3 (23,2%)	13 (2,5%)
Direita	PP	27 (69,2%)	8 (20,5%)	4 (10,3%)	39 (7,6%)
Direita	PSD	25 (73,5%)	5 (14,7%)	4 (11,8%)	34 (6,6%)
Direita	SD	13 (72,2%)	2 (11,1%)	3 (16,7%)	18 (3,5%)
Direita	PR	28 (82,4%)	3 (8,8%)	3 (8,8%)	34 (6,6%)
Direita	PTB	19 (76%)	2 (8%)	4 (16%)	25 (4,9%)
Centro	PSDB	47 (88,7%)	4 (7,6%)	2 (3,8%)	53 (10,4%)
Direita	DEM	18 (85,7%)	0 (0%)	3 (14,3%)	21 (4,1%)
Direita	PRB	20 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	20 (3,9%)
Total		285 (%)	180 (%)	47 (%)	512 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Tabela 55: Votação PL 5735/2013 (Destaque 12) – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor do "financiamento empresarial"	18 (11,3%)	94 (78,3%)	173 (74,2%)	285 (%)
Contra o "financiamento empresarial"	127 (79,9%)	20 (16,7%)	33 (14,2%)	180 (%)
Outros	14 (8,8%)	6 (5%)	27 (11,6%)	47 (%)
Bancada	159 (31,1%)	120 (23,4%)	233 (45,5%)	512 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

APÊNDICE G – Terceirização irrestrita

Tabela 56: Votação PL 4330/2004 (Emenda 15)

Classificação ideológica	Partido	Votos a favor da terceirização irrestrita	Votos contra a terceirização irrestrita	Outros	Bancada
Centro	MDB	48 (71,6%)	13 (19,4%)	6 (9%)	67 (13,1%)
Direita	PP	28 (70%)	3 (7,5%)	9 (22,5%)	40 (7,8%)
Direita	SD	10 (62,5%)	3 (18,8%)	3 (18,8%)	16 (3,1%)
Centro	PSDB	33 (62,3%)	10 (18,9%)	10 (18,9%)	53 (10,3%)
Direita	PSD	21 (61,8%)	6 (17,6%)	7 (20,6%)	34 (6,6%)
Direita	DEM	12 (54,5%)	4 (18,2%)	6 (27,3%)	22 (4,3%)
Esquerda	PPS	6 (54,5%)	5 (45,5%)	0 (0%)	11 (2,1%)
Direita	PTB	13 (52%)	8 (32%)	4 (16%)	25 (4,9%)
Direita	PR	17 (50%)	11 (32,4%)	6 (17,6%)	34 (6,6%)
Direita	PSC	6 (46,2%)	4 (30,8%)	3 (23,1%)	13 (2,5%)
Esquerda	Pequenos	9 (42,9%)	11 (52,4%)	1 (4,8%)	21 (4,1%)
Esquerda	PSB	13 (40,6%)	16 (50%)	3 (9,4%)	32 (6,3%)
Direita	Pequenos	5 (29,4%)	8 (47,1%)	4 (23,5%)	17 (3,3%)
Direita	PRB	5 (25%)	5 (25%)	10 (50%)	20 (3,9%)
Direita	PROS	2 (16,7%)	9 (75%)	1 (8,3%)	12 (2,3%)
Esquerda	PDT	2 (10,5%)	17 (89,5%)	0 (0%)	19 (3,7%)
Esquerda	PT	0 (0%)	58 (90,6%)	6 (9,4%)	64 (12,5%)
Esquerda	PCdoB	0 (0%)	12 (92,3%)	1 (7,7%)	13 (2,5%)
Total		230 (%)	203 (%)	80 (%)	513 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.

Tabela 57: Votação PL 4330/2004 (Emenda 15) – grupos ideológicos

Votos	Esquerda	Centro	Direita	Total
A favor da terceirização irrestrita	30 (18,7%)	81 (67,5%)	119 (51,1%)	230 (%)
Contra a terceirização irrestrita	119 (74,4%)	23 (19,2%)	61 (26,2%)	203 (%)
Outros	11 (6,9%)	16 (13,3%)	53 (22,7%)	80 (%)
Bancada	160 (31,2%)	120 (23,4%)	233 (45,4%)	513 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do CEDI.