INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

REDES DE PODER NO LEGISLATIVO

Um estudo sobre deputados eleitos e suplentes no Paraná (55ª a 57ª Legislaturas)

CRISTHIAN CHIA CHANG WU

Foz do Iguaçu
2025

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

REDES DE PODER NO LEGISLATIVO

Um estudo sobre deputados eleitos e suplentes no Paraná (55ª a 57ª Legislaturas).

CRISTHIAN CHIA CHANG WU

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dra Nayara Fatima Macedo de Medeiros Albrecht.

Foz do Iguaçu
2025

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

CRISTHIAN CHIA CHANG WU

REDES DE PODER NO LEGISLATIVO
Um estudo sobre deputados eleitos e suplentes no Paraná (55ª a 57ª Legislaturas)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

_____
Orientador: Prof. Dra Nayara Fatima Macedo de Medeiros Albrecht.
UNILA

_____
Prof. Dr Luiza Araujo Damboriarena
UNILA

_____
Prof. Dr Flavio Alfredo Gaitán
UNILA

_____
Prof. Dr Juan Ignácio Brizuela
UNILA

Foz do Iguaçu, 12 de dezembro de 2025.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Dedico este trabalho a minha família em especial a minha avó por sempre acreditarem em mim, amo todos vocês….

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha família pelo apoio, incentivo e carinho constantes. Eles são minha maior inspiração como ser humano e como profissional, e nunca pouparam esforços para que meus objetivos permanecessem vivos. Tenho plena consciência de que, para muitos e inclusive para a minha própria família, a história e as circunstâncias de vida não permitiram que sonhos como a formação em uma universidade se tornassem concretos e, justamente por isso, a gratidão é imensa: se hoje o limite é o céu para mim, é porque eles sempre colocaram a minha formação e os meus sonhos em primeiro lugar.

Agradeço a todos os amigos/irmãos que caminharam comigo ao longo deste percurso, pela companhia, pelas conversas e pela compreensão nos momentos de dificuldades. Cada gesto de apoio, cada palavra de incentivo e cada momento de descontração tornaram esta jornada mais leve e possível.

Sou profundamente grato à minha psicóloga e ao profissional da saúde que tive a sorte de me consultar, por todo o cuidado, acolhimento e profissionalismo ao longo desta trajetória. O acompanhamento de vocês foi essencial para que eu conseguisse seguir em frente, transformar desafios em aprendizado.

Por fim, e não menos importante, agradeço a todo o corpo docente da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, em especial às e aos docentes do curso de Administração Pública e Políticas Públicas e minha orientadora Nayara Albrecht. Sinto-me verdadeiramente sortudo por ter aprendido com cada um de vocês; a universidade sem vocês perde o sentido, e a bravura e os ensinamentos que compartilham são uma motivação permanente na minha trajetória. A educação pública, gratuita e de qualidade existe, resiste e deve sempre viver.

Sou extremamente grato e muito sortudo de ter cada profissional, amigo, familiar em minha vida. Muito obrigado por existirem!

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

RESUMO

Há uma ampla e consistente produção acadêmica sobre burocracias e cargos comissionados na administração pública brasileira, majoritariamente centrada no Poder Executivo e frequentemente associada ao presidencialismo de coalizão, notoriamente enriquecendo o debate político-administrativo do sistema político brasileiro. Contudo, a dimensão legislativa, em particular o Secretariado Parlamentar (SP) e os Cargos de Natureza Especial (CNE) no Congresso Nacional, tem sido pouco discutida. Este trabalho analisa, no âmbito do Poder Legislativo, a estrutura e a dinâmica dos cargos de livre nomeação e exoneração, contribuindo para sistematizar a discussão sobre a burocracia legislativa. O trabalho foca na Câmara dos Deputados, com recorte no Estado do Paraná nas 55ª, 56ª e 57ª legislaturas, comparando parlamentares eleitos e suplentes. O estudo buscou mapear a distribuição de SP e CNE por mandato, enfatizando padrões de composição e rotatividade das equipes e mensurando a associação entre a condição de deputados suplente e titular. A metodologia se divide em uma revisão da literatura sobre a temática, uma análise de dados administrativos descritivos e uma análise de redes sociais entre os titulares, suplentes e nomeados. Os resultados documentam variações relevantes na composição e na rotatividade das equipes parlamentares e evidenciam diferenças sistemáticas entre eleitos e suplentes quanto ao uso de suas prerrogativas burocráticas na livre nomeação e exoneração. O estudo contribui para o debate sobre arranjos institucionais no Legislativo, oferecendo evidências empíricas sobre a relação entre os deputados e a organização dos gabinetes na Câmara dos Deputados, um tema central na compreensão do funcionamento da gestão pública.

Palavras-chave: burocracia; legislativo; Brasil; cargos; administração pública.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

RESUMEN

Existe una amplia y consistente producción académica sobre burocracias y cargos de confianza en la administración pública brasileña, mayoritariamente centrada en el Poder Ejecutivo y frecuentemente asociada al presidencialismo de coalición, enriqueciendo notablemente el debate político-administrativo del sistema político brasileño. Sin embargo, la dimensión legislativa, en particular el Secretariado Parlamentario (SP) y los Cargos de Naturaleza Especial (CNE) en el Congreso Nacional, ha sido poco debatida. Este trabajo analiza, en el ámbito del Poder Legislativo, la estructura y la dinámica de los cargos de libre nombramiento y exoneración, contribuyendo a sistematizar la discusión sobre la burocracia legislativa. El trabajo se centra en la Cámara de Diputados, con un enfoque en el Estado de Paraná durante las 55ª, 56ª y 57ª legislaturas, comparando parlamentarios electos y suplentes. El estudio buscó mapear la distribución de SP y CNE por mandato, enfatizando patrones de composición y rotación de los equipos y midiendo la asociación entre la condición de diputados suplentes y titulares. La metodología se divide en una revisión de la literatura sobre la temática, un análisis de datos administrativos descriptivos y un análisis de redes sociales entre los titulares, suplentes y los nombrados. Los resultados documentan variaciones relevantes en la composición y la rotación de los equipos parlamentarios y evidencian diferencias sistemáticas entre electos y suplentes en cuanto al uso de sus prerrogativas burocráticas en el libre nombramiento y exoneración. El estudio contribuye al debate sobre los arreglos institucionales en el Legislativo, ofreciendo evidencias empíricas sobre la relación entre los diputados y la organización de los gabinetes en la Cámara de Diputados, un tema central para la comprensión del funcionamiento de la gestión pública.

Palabras clave: burocracia; legislativo; Brasil; cargos; administración pública.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

ABSTRACT

There is an extensive and consistent body of academic research on bureaucracies and discretionary appointments in Brazilian public administration. This research literature predominantly focuses on the Executive Branch and is frequently associated with coalition presidentialism, markedly enriching the political-administrative debate of the Brazilian political system. However, the legislative dimension, particularly the Parliamentary Secretariat (SP) and the Positions of Special Nature (CNE) within the National Congress, has been underexplored. This study analyzes, the structure and dynamics of positions of discretionary appointment and dismissal within the Legislative Branch, contributing to the systematization of the discussion on legislative bureaucracy. The work focuses on the Chamber of Deputies, specifically concerning the State of Paraná during the 55th, 56th, and 57th legislatures, comparing elected representatives and alternates. The study aimed to map the distribution of SP and CNE per mandate, focusing on patterns of team composition and turnover, and examining the association between the status of alternate and incumbent representatives. The methodology combines a literature review, an analysis of descriptive administrative data, and a social network analysis among incumbents, alternates, and appointees. The results document relevant variations in the composition and turnover of parliamentary teams and reveal systematic differences between elected members and alternates regarding the use of their bureaucratic prerogatives for discretionary appointment and dismissal. The study contributes to the debate on institutional arrangements within the Legislature, offering empirical evidence on the relationship between representatives and their offices' arrangements in the Chamber of Deputies, a central theme for understanding the functioning of public management.

Key words: bureaucracy; legislature; Brazil; positions; public administration.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estudos sobre burocracia no Legislativo……..26
Figura 2 – Exemplificação Two-mode……..37
Figura 3 – Quantitativo de Nós: Deputados e Assessores por Legislatura……52
Figura 4 – Quantitativo de Nós: Titular; Suplente; SP e CNE por Legislatura……53
Figura 5 – Quantitativo de Nós: Titular; Suplente; SP e CNE por Legislatura……54
Figura 6 – Nomeações de Gabinete - Legislaturas: 55ª, 56ª e 57ª……55
Figura 7 – Nomeações de Gabinete - Legislatura 55ª (2015-2019)……57
Figura 8 – Nomeações de Gabinete - Legislatura 56ª (2019-2023)……58
Figura 9 – Nomeações de Gabinete - Legislatura 57ª (2023-2027)……60

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Análise de Conteúdo: Periódico Capes…… 32
Tabela 2 – Pergunta e Respostas LAI - Nº 20250212000000840……41
Tabela 3 – Deputados Titulares Legislatura 55ª (2015-2019).....45
Tabela 4 – Deputados Suplentes Legislatura 55ª (2015-2019).....46
Tabela 5 – Deputados Titulares Legislatura 56ª (2019-2023).....48
Tabela 6 – Deputados Suplentes Legislatura 56ª (2019-2023)..... 49
Tabela 7 – Deputados Titulares Legislatura 57ª (2023-2027).....49
Tabela 8 – Deputados Suplentes Legislatura 57ª (2023-2027).....50

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....12
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....15
2.1 MODELOS ANALÍTICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PAPEL DA BUROCRACIA PÚBLICA.....15
2.3 ESTUDOS SOBRE CARGOS BUROCRÁTICOS NO BRASIL.....24
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....30
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS.....39
5. CONCLUSÕES.....63
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:.....66

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) restabeleceu direitos e garantias após anos de repressão e supressão política. Como sintetizou o compositor Chico Buarque em *Vai Passar* (1984), tratou-se de uma “página infeliz da nossa história”. As cicatrizes desse período e a persistência de impulsos antidemocráticos marcaram gerações, mas também orientaram a construção de um processo democrático duradouro e resiliente capaz de resistir a tentativas recentes de ruptura. Ao mesmo tempo, a Constituição delimitou regras que estruturam o jogo político e o parlamento como arena de poder.

Ao passo que a quantidade de estudos sobre o parlamento brasileiro aumentou substancialmente após a redemocratização - principalmente em razão do elevado protagonismo dessa arena - ainda há alguns elementos pouco explorados nas dinâmicas do Legislativo. Um desses elementos consiste na burocracia pública que oferece apoio aos políticos eleitos no parlamento. O Poder Legislativo desempenha não apenas importante papel como arena de poder, mas também como lócus onde políticas públicas são formuladas e escolhidas. Nos processos de políticas (*policymaking*), a burocracia pública é um ator que desempenha funções fundamentais (CAPELLA, 2018).

O termo “burocracia pública” é utilizado em referência ao corpo de funcionários do governo (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). A burocracia do Poder Legislativo desempenha um papel fundamental na Administração Pública ao prestar apoio aos eleitos. Mais do que a mera diversidade de interesses, o que estrutura a dinâmica é o papel da burocracia nos processos de políticas públicas, a ocupação e controle tornam objetos de disputa, resultando em conflitos institucionais e intrapartidários, tipificados na dinâmica do presidencialismo de coalizão.

A relação entre burocratas e políticos é um elemento central nas literaturas sobre administração pública, gestão e ciência política. Há um crescente volume de estudos que exploram as influências políticas e partidárias sobre a burocracia de livre nomeação (LOPEZ; PRAÇA, 2018), incluindo as funções e cargos conhecidos como de confiança.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

De acordo com a literatura, o chefe do Poder Executivo precisa formar coalizões e manejar instrumentos como orçamento e cargos para negociar apoio no Congresso; nesse arranjo, os cargos figuram como “bens de coalizão”. (GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019). Há, porém, uma lacuna em relação aos cargos do Legislativo, sobretudo aqueles que compõem os gabinetes no Congresso Nacional. No entanto, o Poder Legislativo desempenha também uma importante função na formulação de políticas, uma vez que as propostas são discutidas nessa arena.

O presente trabalho visa contribuir para preencher essa lacuna na literatura com um estudo sobre as relações entre titulares, suplentes e seus assessores na Câmara dos Deputados. O objetivo é abordar a discussão sobre burocracia pública e Administração pela ótica do Poder Legislativo, com foco na prerrogativa constitucional dos congressistas em nomear e exonerar membros e aliados no gabinete, subdivididos em Secretariado Parlamentar (SP) e Cargos de Natureza Especial (CNE) nas relações entre deputados federais titulares e suplentes.

Por meio de uma análise de redes sociais, investigaram-se as relações entre titulares, suplentes e assessores de modo a identificar a troca nos cargos em razão de licenças de titulares. Os dados foram coletados da Câmara dos Deputados, entre outubro e novembro de 2025 , abrangendo, portanto, a 55ª Legislatura (2015-2019), a 56ª Legislatura (2019-2023) e a 57ª Legislatura (2023-2027). O presente trabalho se concentrou no Estado do Paraná.

As motivações acadêmicas que norteiam a pesquisa estão relacionadas ao princípio de separação de poderes e à dinâmica do presidencialismo de coalizão. A hipótese central é que parlamentares em licença adentram o Poder Executivo, mas mantêm o vínculo com o Legislativo mediante a manutenção de funcionários de confiança por eles nomeados. Isso levanta discussões sobre o papel do suplente empossado no jogo decisório, a separação entre os poderes e a representatividade.

A análise de redes sociais demonstra uma manutenção da burocracia conectada aos legisladores titulares mesmo após sua opção por ocupar cargos no Executivo, resultando na construção de hipóteses acerca de uma representação política inócua por parte do suplente. Perguntas centrais surgiram após análise

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

desse estudo: (I) Por qual razão a manutenção de assessores parlamentares de deputados titulares se mantém após sua saída do poder legislativo? (II) Mesmo ausente das suas funções legislativas, o legislador titular, à medida que o aparato burocrático, mantido detém influência acerca das decisões políticas e orçamentárias?

Em paralelo ao argumento do saudoso Paulo Freire (1970) o suplente empossado, embora usufruindo de potenciais oportunidades, tem por objetivo tornar-se titular, gozando dos mesmos instrumentos a benefício próprio. As produções acadêmicas e científicas, hoje amplamente difundidas, apontam um sistema eleitoral favorecedor das elites do status quo, tal qual por razão eleitoral e vantagens adquiridas, pode-se inferir uma opção consciente do suplente ao assumir uma posição de legislador coadjuvante. Assim, segundo o paradigma institucionalista, a expectativa teórica seria de que os suplentes escolheriam pessoas de sua confiança. Mediante Análise de Redes Sociais, este estudo refuta essa hipótese ao demonstrar que parlamentares titulares licenciados mantêm certo controle sobre a burocracia de seus antigos gabinetes.

Esse resultado central joga uma nova luz sobre o papel da burocracia na Administração Pública. Ao evidenciar que redes de assessores conectam titulares e suplentes e atravessam diferentes legislaturas, o estudo reforça que análises sobre burocracia, profissionalização e qualidade da ação estatal precisam incorporar o Legislativo como espaço central de gestão pública e lócus de políticas públicas, ampliando um debate ainda fortemente concentrado no Executivo e nos ministérios.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 MODELOS ANALÍTICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PAPEL DA BUROCRACIA PÚBLICA

O principal referencial deste trabalho é o institucionalismo no sentido de entender quais regras formais e informais geram quais resultados na gestão de políticas públicas. Este capítulo também aborda o papel dos atores - em especial, burocratas - no processo decisório e os estudos sobre cargos no Brasil. Diferentes modelos analíticos tentam explicar os processos relativos às políticas públicas (*policymaking*). A burocracia é reconhecida, no geral, como um dos atores fundamentais nesse processo. Entretanto, seu papel e o entendimento sobre suas funções variam de acordo com cada modelo.

A tipologia desenvolvida por Theodore Lowi (1931-2017), por exemplo, parte do princípio que "a política faz a política", o que significa que o formato da ação pública é determinante para definição da arena de disputa e o nível de conflito. O autor determina quatro tipos de tipologias: (i) as políticas *distributivas*, que alocam recursos de modo individualizado a grupos ou regiões; (ii) as *regulatórias*, que definem regras e envolvem diretamente burocracia e grupos de interesse; (iii) as *redistributivas*, que são as de mais difícil encaminhamento por imporem perdas concretas a certos grupos em favor de ganhos para outros; (iv) e por fim as *constitutivas*, focadas nos procedimentos (SOUZA, 2006). Assim, as políticas regulatórias envolvem a burocracia diretamente.

Os processos de políticas públicas são geralmente entendidos como compostos por etapas: (i) definição de agenda; (ii) formulação/alternativas; (iii) decisão; (iv) implementação; e (v) avaliação. Embora haja uma crescente percepção de que essas etapas não são sequenciais ou ordenadas “na prática”, elas ainda servem de referência para vários estudos. O papel de burocratas de acordo com os modelos analíticos também varia segundo a etapa do processo - agenda, formulação, implementação ou avaliação. O chamado “ciclo de políticas públicas” faz parte dos modelos da primeira geração e recebeu críticas justamente pelo caráter sequencial e racionalista que propunha (RAEDER, 2014; FERNANDES, 2019).

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Entre tantos modelos sintetizados, denota-se uma complexa discussão teórica e prática na formulação de políticas públicas, amarradas por variáveis internas e externas, nesse cenário, a burocracia deixa de ser uma simples variável para se tornar uma peça-chave nesse contexto tão hermético (SOUZA, 2006).

A burocracia não deve ser vista apenas como executora neutra, mas como um ator fundamental para exercer sua discricionariedade, que remodela a política desenhada e detém influência direta na implementação. Esta abordagem dá destaque aos chamados "burocratas de nível de rua" (LIPSKY, 1980), aqueles que estão na linha de frente e em contato direto com os cidadãos. No entanto, há uma quantidade muito menor de estudos que versam sobre o papel da burocracia de baixo e médio escalão na formação de agenda (DUARTE; LINO, 2023) e na formulação de políticas públicas. Ao tratar de formação de agenda, o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon classifica os atores em "visíveis" (políticos, mídia, partidos), os quais definem a agenda, e "invisíveis" (burocracia, acadêmicos), que estruturam as alternativas de política. Assim, de acordo com Kingdon, a burocracia de médio escalão teria mais influência no processo de formulação de alternativas que de agenda (CAPELLA, 2005; BRASIL; JONES, 2020).

Nessa subdivisão entre atores com poder de definição de agenda, o chefe do Poder Executivo goza de uma força maior na definição da agenda pela razão eleitoral representativa, ao mesmo tempo, a prerrogativa de nomear o alto escalão do governo, ministros e secretários, torna-se uma prática essencial para construção de agendas, definidas por sua vez, como o poder discricionário de nomear indivíduos para cargos públicos não eletivos. Desperta-se uma ampla discussão teórica acerca das nomeações de baixa qualificação, que coexiste com outros conceitos como "clientelismo" percebido e associado à troca direta de votos por bens e serviços, conhecido popularmente como “politização” ou “burocracia politizada” (LIMA, 2020).

No que tange à formulação de políticas, Kingdon trabalha com o conceito de “comunidade política”, espaço em que as alternativas seriam discutidas e que envolveria tanto burocratas quanto especialistas. Esse ambiente atua como um “caldo primordial de políticas”, no qual ideias e propostas são formuladas, testadas e refinadas, aguardando uma “janela de oportunidade” para serem vinculadas a

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

problemas públicos. Sob essa ótica clássica, a burocracia não estabelece a agenda propriamente dita, mas prepara o repertório de soluções que serão aproveitadas quando a agenda for definida por outros atores. Por tal razão, Kingdon considera a burocracia de baixo e médio escalão como “atores invisíveis”, uma vez que eles teriam maior participação na formulação de alternativas em vez de formação de agenda (CAPELLA, 2005). A existência de arenas onde a definição da agenda e a geração de alternativas ocorrem de forma explícita e generalista. É precisamente nesse ponto que se destaca o papel do Poder Legislativo, representado pelos Deputados e Senadores.

O Poder Legislativo, representado pelos Deputados e Senadores, está entre os poucos atores que, além de influenciarem a agenda, também contribuem ativamente para a geração de alternativas. Isso é possível devido aos recursos que detêm, como a autoridade legal para criar leis e o acesso a informações de caráter mais generalista, diferentemente de burocratas e acadêmicos, que lidam com informações técnicas e detalhadas. Outro fator importante para análise e uma estabilidade relativa da burocracia legislativa, quando comparada como o Poder executivo:

> Outra explicação para a grande influência dos atores do Poder Legislativo sobre a agenda governamental reside na estabilidade de deputados, senadores e seus assessores. Embora a mudança nos quadros do legislativo seja constante, Kingdon afirma que a alternância desses indivíduos é comparativamente menor do que entre aqueles que fazem parte dos altos escalões da burocracia governamental, como Ministros de Estado, por exemplo. Desta forma, o papel do Congresso é central para o processo de formação da agenda, seja porque os parlamentares buscam satisfazer seus eleitores, ou porque buscam prestígio e diferenciação entre os demais congressistas, ou ainda porque defendem questões relacionadas a seus posicionamentos político-partidários (CAPELLA, 2005, p.15).

Sabatier e Jenkins-Smith, ao desenvolverem a teoria das Coalizões de Defesa (Advocacy Coalition Framework – ACF), também adotam o subsistema político como unidade central de análise. Diferentemente da perspectiva de Kingdon, o ACF não atribui à burocracia um papel coadjuvante. Pelo contrário, os burocratas são considerados membros integrais do subsistema, atuando ao lado de políticos eleitos, acadêmicos, jornalistas e representantes de grupos de interesse. Nesse modelo, os atores se organizam em coalizões de defesa, que se formam não com base em filiações institucionais, mas a partir de um sistema de crenças comuns acerca dos problemas públicos e das soluções desejáveis:

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

> Fazem parte do subsistema todos os que participam e desempenham um papel importante na geração, disseminação e avaliação das ideias políticas em relação a um tema ou área específica: analistas, grupos de interesse, burocratas, políticos eleitos, académicos, think tanks, investigadores, jornalistas e membros de diferentes níveis do sistema político-administrativo e de governo (ARAUJO;RODRIGUES, 2017, p.26)

Outros modelos também utilizam o termo “subsistemas", como o equilíbrio interrompido. Segundo a abordagem do equilíbrio interrompido (BAUMGARTNER; JONES, 2009), a maior parte das políticas públicas é definida em subsistemas técnicos com poucos atores e sem visibilidade pública. Mudanças profundas só ocorrem quando eventos de grande repercussão atraem a atenção da sociedade e de novos atores políticos (como partidos e movimentos sociais), elevando o debate para a esfera macropolítica e quebrando a estabilidade incremental (BRASIL; JONES, 2020).

O modelo tradicional de subsistemas, que funcionava com baixa visibilidade, é rompido quando a atenção pública é despertada por eventos de grande magnitude. Nesses momentos, ocorre uma mudança fundamental no processo:

> Nesses períodos de maior atenção pública em questões específicas, partidos políticos, políticos eleitos e movimentos sociais mais amplos, se envolvem no que antes era deixado para grupos de interesse e burocratas, criando um contexto onde as políticas públicas podem ser alteradas de maneira mais profunda (BRASIL; JONES, 2020, p.1489).

Durante os períodos de estabilidade, os subsistemas de política pública atuam processando demandas de maneira paralela, o que tende a produzir apenas ajustes graduais e incrementais. Já nos momentos de ruptura, o processamento das questões torna-se serial, concentrando a atenção do sistema em um único tema e abrindo espaço para mudanças mais profundas. Um fator determinante para que essas mudanças ocorram é a construção de uma nova "imagem" da política, processo no qual a mídia assume um papel central ao ressignificar publicamente o problema e suas possíveis soluções (SOUZA, 2006).

Dessa forma, nota-se dos modelos analíticos de políticas públicas, que a burocracia desempenha um papel relevante, mas frequentemente obscurecido devido à visibilidade de outros atores, tais como partidos políticos, parlamentares e presidente. Ainda assim, seu papel na formulação das políticas, principalmente ao oferecer suporte a políticos e promover alternativas, é inegável. O foco central dos estudos sobre a burocracia reside justamente nas tensões entre políticos eleitos e

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

burocratas. Ao passo que a visão clássica entendia as duas esferas - política e administrativa - como separadas, perspectivas mais contemporâneas confrontam essa dicotomia (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Nesse ponto, a separação de poderes prevista no art. 2º da CF/88, que estabelece Legislativo, Executivo e Judiciário como poderes independentes e harmônicos entre si, ajuda a iluminar o lugar específico da burocracia legislativa. Em tese, a distinção de funções legislar e fiscalizar, governar e administrar, julgar supõe burocracias minimamente autônomas e isonômicas. No entanto, o trânsito recorrente de parlamentares entre cargos legislativos e posições no Executivo, sem a correspondente ruptura dos vínculos com suas equipes, tensiona essa separação formal, pois permite que recursos típicos do Legislativo sejam mobilizados em estratégias.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

2.2 INSTITUCIONALISMO

O institucionalismo é um dos paradigmas teóricos principais na análise de políticas públicas. O papel das instituições - entendidas como regras formais e informais - é evidente em diversos modelos analíticos (SOUZA, 2006). A abordagem institucionalista na ciência política tem a finalidade de analisar as motivações pelas quais as decisões políticas são determinadas, com foco no papel das instituições. Entre contrastes conceituais, a discussão parte do questionamento se as decisões políticas são resultantes de preferências individuais ou são processos induzidos por mecanismos institucionais capazes de regular as decisões coletivas.

O institucionalismo, entre tantas escolas teóricas, provocou significativas contribuições acadêmicas no campo da ciência social brasileira. Por consequência, um amadurecimento teórico é notadamente reconhecido, dispondo de evidências empíricas relevantes para uso da metodologia na capacidade explicativa de responder às motivações do processo decisório (ARRETCHE, 2007).

De acordo com Peres (2008), o foco inicial do chamado “antigo institucionalismo” recaiu sobre a análise de constituições e leis, ou seja, com certo formalismo institucional. A finalidade era construir modelos prescritivos em vez de investigar os "fatos objetivos" da dinâmica política real. Tal perspectiva obteve críticas por sua ineficiência em explicar o comportamento e os resultados políticos efetivos, criticismo que, por sua vez, antecedeu e sustentou a abordagem “comportamentalista”.

Em resposta às limitações metodológicas e explicativas tanto da abordagem comportamentalista quanto do chamado “*antigo institucionalismo”,* o neo-institucionalismo (“novo institucionalismo”) ressurgiu, não apenas como um mero retorno, mas sim um aperfeiçoamento metodológico, explicativo e analítico, tornando-se hegemônico na ciência política (SOUZA, 2006).

Peres (2008) destaca que tal abordagem manteve a centralidade das instituições como objeto de análise, incorporando a preocupação com o rigor teórico e a orientação empírica, com a finalidade de compreender como os arranjos institucionais de fato moldam as escolhas e os resultados políticos, observando os desenhos institucionais sobre o comportamento dos atores e sobre as decisões

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

coletivas. No entanto, o conceito de “instituição” foi ampliado e passou a abranger as instituições informais, que se referem a práticas institucionalizadas que não estão previstas nos canais oficiais (LEVITSKY; HELMKE, 2004).

O novo institucionalismo possui diferentes correntes: institucionalismo histórico, da escolha racional e sociológico. Conforme análise de Vivien Schmidt (2010), os três neoinstitucionalistas compartilham uma característica fundamental: suas definições de instituições as apresentam como realidades relativamente estáticas, o que leva a uma maior capacidade explicativa dos fenômenos de continuidade do que de mudança (MADEIRA et al., 2020).

A abordagem da escolha racional assume que os burocratas são maximizadores de utilidade, orientados por interesses tanto materiais quanto subjetivos, e que seu comportamento é determinado por estruturas de incentivo. São, assim, atores “[...] Mobilizados não apenas por regras e interesses próprios, mas também por ideias, propostas políticas ou valores” (ABERS, 2021, p.9).

Em contrapartida, o institucionalismo histórico volta sua atenção para a maneira como as instituições se consolidam como conjuntos de práticas regulares, fruto de um desenvolvimento histórico específico; tal perspectiva recorre a noções como dependência de trajetória, conjunturas críticas e mudança gradual para demonstrar como decisões do passado continuam a influenciar e restringir as opções disponíveis no presente. Por fim, o institucionalismo sociológico enfatiza o papel das práticas culturais específicas na conformação da ação social. As instituições são compreendidas não apenas como arranjos formais, mas como normas, padrões cognitivos, roteiros e sistemas de significados partilhados. A ação humana, nesse quadro, é guiada menos por um cálculo racional e mais por uma lógica de adequação, na qual os atores buscam conformar sua conduta ao que é socialmente considerado apropriado. (MADEIRA et al., 2020).

De forma geral, o institucionalismo parte da premissa de que as preferências individuais detêm baixa maleabilidade, uma inércia inerente, sob a qual se torna complexa uma mudança ou adaptação nos valores e comportamentos no cenário político (ARRETCHE, 2007). Ressalta-se que no prisma do debate das definições de regras do “jogo decisório”, as instituições estão à mercê de manejos e remodelagem,

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

que, através de incentivos e restrições, influenciam diretamente comportamentos e preferências dos atores no processo decisório.

Por outro lado, há uma necessidade conceitual em estudar as instituições, à medida que, a contribuição analítica está em especificar quais arranjos institucionais, e por quais mecanismos, afetam as estratégias dos atores e o conteúdo das decisões, conforme ratificado pela autora que “Examinar mecanismos institucionais é distinto de examinar instituições, pois diferentes instituições podem por em marcha mecanismos institucionais similares”. (ARRETCHE, 2007, p.149).

Entre diversas teorias, notadamente multidisciplinares, no campo das públicas, sugere-se que as teorias institucionalistas desfrutam de uma aproximação singular, na capacidade de “prover hipóteses testáveis sobre a coordenação do processo decisório.” (SOUZA, 2018, p.22). O pressuposto respalda-se na organização do cotidiano político, incluindo-se suas movimentações e o modus operandi como uma variável fortemente explicativa. A questão central do institucionalismo é quais instituições e como importam para os processos relacionados à política (ARRETCHE, 2007).

O debate das políticas públicas tem sido amplamente discutido e influenciado pelas premissas do neo-institucionalismo, o que enfatiza a importância crucial das regras formais e informais para a decisão, formulação e implementação dessas políticas. Tal abordagem tornou-se proeminente no âmbito das políticas públicas após a premissa de que a cooperação entre atores viabiliza a produção de benefícios compartilhados, como sugere Souza (2006, p. 37):

> Definições sobre políticas públicas são, em uma democracia, questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos e, na formulação da escolha racional, requerem o desenho de incentivos seletivos, na expressão de Olson, para diminuir sua captura por grupos ou interesses personalistas.

A principal contribuição do neo-institucionalismo para a análise de políticas públicas reside no entendimento de que a luta pelo poder e por recursos, que está no cerne da formulação de políticas, é mediada por instituições políticas e econômicas; trata-se do fato de que não são apenas os indivíduos ou grupos que têm força relevante nas decisões, mas também as regras formais e informais que regem as instituições, as quais moldam o comportamento dos atores e os resultados políticos. (SOUZA, 2006).

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Analisando a interação entre instituições e atores à medida que diretamente são relacionados, o foco recai sobre como o "desenho institucional", abrangendo, em parte, a Constituição, o sistema eleitoral, os regimentos internos legislativos, o desenho federativo e os mecanismos de controle, efetivamente é robusto e capaz de influenciar as políticas públicas. Souza (2006) reforça esse entendimento.

> A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, idéias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico. (SOUZA, 2006, p.39)

Em termos de formulação de políticas, o institucionalismo destaca como regras e arranjos organizam acesso, recursos e pontos de veto, redistribuindo capacidades entre atores; contudo, essa perspectiva, embora fundamental para compreender a lógica das regras, não esgota a explicação dos resultados analisados neste trabalho. Compreender políticas públicas exige articular interesses e ideias, tomando as instituições como engrenagens que mediam conflitos e moldam resultados ao longo de todo o processo decisório, mas sem assumir que o desenho institucional, por si só, determina os padrões observados na dinâmica aqui estudada.

Nesse contexto, o presidencialismo de coalizão é entendido como um arcabouço institucional que combina presidencialismo, regime federalista e representação proporcional com lista aberta, resultando em um sistema em que os cargos são vistos como moeda de troca e em que a necessidade de negociação entre presidentes e múltiplos partidos leva a intensas barganhas por postos no Executivo. Não por acaso, há um número crescente de estudos sobre cargos no Executivo Federal e sobre como esse arranjo afeta a distribuição de posições na máquina administrativa (GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019; LOPEZ; SILVA, 2020), mas isso não significa que tal enquadramento institucional seja suficiente para explicar a forma específica como se organizam carreiras, incentivos e redes de poder no universo empírico examinado aqui.

No entanto, ainda há poucas informações sistematizadas sobre o Poder Legislativo, um dos principais espaços na formulação de políticas, o que reforça os

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

limites de uma abordagem centrada apenas nas instituições formais para explicar os resultados observados. Ao passo que diversos modelos analíticos de políticas públicas tratam do papel da burocracia, poucos estudos sobre o Brasil versam especificamente sobre a burocracia do Legislativo, o que indica a necessidade de ir além do institucionalismo estrito, incorporando padrões de recrutamento, trajetórias e redes de atores para compreender a produção concreta de políticas nesse poder.

2.3 ESTUDOS SOBRE CARGOS BUROCRÁTICOS NO BRASIL

A burocracia desempenha um papel decisivo no funcionamento do sistema político, assumindo uma função direta em seu papel conceitual e pragmático, tanto no processo de implementação de políticas públicas de forma racional e legal quanto no sentido de atores responsáveis pelo Estado. Por consequência, a burocracia influencia diretamente a administração pública e consequentemente as políticas públicas. Um resgate histórico quanto ao conceito de burocracia contemporânea é exposto por Abrucio e Loureiro (2018): “O ideário da Revolução Francesa fez com que a burocracia pública se tornasse sinônimo de administração pública.” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p.25).

Os autores exploram essa dinâmica como elemento central do sistema político nacional no Brasil. Segundo os autores, a burocracia brasileira, além de cumprir uma função decisiva para o Estado na formulação de políticas públicas, também denota uma relevante discussão no contexto do presidencialismo de coalizão, pois os cargos burocráticos são usados "[...] como moeda de troca nas negociações inerentes à formação de coalizões governamentais" (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 48). Dessa forma, a administração pública não atua apenas como executor técnico, mas também como instrumento político na sustentação de arranjos partidários, característica que marca profundamente a relação entre Estado e política no Brasil.

Para lidar com a tensão entre a negociação política e a gestão administrativa, os governos democráticos no Brasil desenvolveram mecanismos de controle e segmentação. Conforme analisam Abrucio e Loureiro (2018, p. 49):

> Historicamente, os governos democráticos no Brasil procuraram contornar esse dilema mediante diferentes estratégias. Nos anos 1950, Vargas e JK segmentaram o aparato burocrático, separando [...] as áreas “protegidas” ou

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

> insuladas – como as agências de desenvolvimento econômico, que ficaram conhecidas como “ilhas de excelência” [...]. Em períodos mais recentes, o governo Fernando Henrique Cardoso utilizou também [...] a estratégia de nomear, para os ministérios negociados com os partidos [...] um secretário executivo [...] “o homem do presidente” [...]. No governo Lula, a Casa Civil pôde ser utilizada como instrumento de coordenação das várias políticas públicas feitas por ministérios comandados por partidos diferentes [...] (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 49)

Na mesma linha, Lopez (2015) ressalta que a governabilidade depende de coalizões e a ocupação de postos estratégicos transforma-se em instrumento de negociação e coordenação. Sérgio Abranches (2018, p.384) cunhou o termo “presidencialismo de coalizão” na década de 80 e contribuiu para o entendimento de seus percalços desde a promulgação da (CF/1988). O autor categoricamente aponta um problema central da “hiperfragmentação” partidária, devido à quantidade imensa e direta de interesses intrapartidários, que afeta sobretudo a estabilidade da coalizão entre o poder executivo e o legislativo.

Disso resulta a utilização dos cargos como instrumento de barganha entre presidente e partidos. A alocação de cargos viabiliza a governabilidade mediante o apaziguamento da relação conflituosa entre Legislativo e Executivo. O loteamento de cargos mais ou menos estratégicos detém pesos diferentes nas negociações. Borges e Coelho (2015) destacam tal dinâmica com mensuração das oportunidades/benefícios e decisão orçamentária.

> “[...] quanto maior a discricionariedade dos gestores do órgão na tomada de decisão sobre alocação de recursos, tanto maiores as oportunidades para – e os benefícios potenciais de – estratégias de instrumentalização político-eleitoral das políticas públicas, o que implica maior valor dos cargos e das políticas do ponto de vista dos atores interessados na sua utilização como moeda de troca.” (BORGES;COELHO, 2015, p. 81).

Os estudos sobre burocracia pública no Brasil focam na nomeação a cargos no Executivo Federal e na utilização desses cargos como moeda de troca entre presidentes e partidos. Assim, os estudos se concentram nas dinâmicas do presidencialismo de coalizão e nas indicações partidárias aos postos de alta direção no governo federal, sobretudo aqueles que antes eram intitulados “Direção e Assessoramento” (DAS). (LOPES; VIEIRA, 2020). No entanto, outros cargos da estrutura burocrática ficam à margem desses estudos. Além disso, há uma menor quantidade de publicações sobre os outros dois poderes.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Ao passo que há um número crescente de estudos sobre a dinâmica de cargos no Executivo, há uma quantidade muito inferior relativa aos cargos do Poder Legislativo. Essa lacuna é perceptível em diversas áreas de estudo. Na análise do "ativismo institucional", por exemplo, a literatura tem dedicado foco quase exclusivo ao Poder Executivo , investigando pouco como os ativistas atuam em cargos dentro do Poder Legislativo. (PEREIRA, 2018). Além disso, a literatura sobre o Congresso brasileiro reforça a importância dos estudos sobre cargos no Poder Legislativo, justamente porque eles são pouco explorados em termos de políticas e gestão pública. A maior parte das análises sobre o processo decisório pós-1988, como aponta Santos (2014), tende a enfatizar o que ocorre "no interior do Poder Executivo".

Os estudos sobre a administração pública no Brasil sempre deram grande atenção à intersecção entre burocracia e política. Não é de se estranhar, portanto, que as pesquisas sobre o Legislativo espelham as preocupações encontradas no Executivo: em ambos os campos, o foco recai sobre a relação entre burocratas e políticos e sobre quem são os ocupantes desses cargos. No contexto nacional, o estudo das assessorias parlamentares se entrelaça com outras temas de pesquisa, conforme demonstrado na (Figura 1): a) os cargos comissionados ;b) a burocracia de médio escalão; c) profissionalização política; d) profissionalização legislativa e d) estudos sobre burocracia (CARLOMAGNO, 2019).

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Figura 1 - Estudos sobre burocracia no Legislativo

Fonte: CARLOMAGNO, 2019.

Isso se deve ao fato de que, no contexto nacional, a assessoria parlamentar que atua nos gabinetes constitui-se como um cargo comissionado. Essa característica fundamental insere os assessores no conceito de "burocracia política", um termo crucial para compreender seu papel e seu lugar no Congresso Nacional. Tais cargos existem em uma dualidade, balizados entre o recrutamento por "domínio técnico" (expertise) e a seleção baseada na "proximidade político-partidária (CARLOMAGNO, 2019)

Pereira (2018) propõe uma divisão dos assessores parlamentares em dois grandes grupos: os ativistas e os profissionais. Os chamados *ativistas* são aqueles que veem no cargo uma oportunidade de defender as causas com as quais se identificam, ligados por um movimento social ou bandeiras regionalizadas, procuram trabalhar especificamente com parlamentares alinhados às suas bandeiras e funcionam como um elo para tomadas de decisão. Os *profissionais* priorizam o crescimento na carreira acima de qualquer convicção pessoal, a ponto de poderem trabalhar para deputados ou senadores cujas agendas sejam diametralmente opostas às suas próprias crenças ou interesses.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Analisando a Câmara dos Deputados, Santos (2014) parte do chamado “problema informacional” para discutir o papel da assessoria parlamentar. Um debate antigo sobre a natureza desses cargos na câmara dos deputados está em disputa: para Pojo do Rego, a ideia de um corpo técnico neutro entra em choque com o caráter político-partidário do mandato; Mozart Paiva Vianna defende um desenho técnico e centralizado, capaz de oferecer respostas mais ágeis e bem fundamentadas.

A trajetória da Consultoria Legislativa (Conle) — órgão técnico concebido como apartidário — se explica por essa lógica informacional. A Conle é acionada como mecanismo de redução de incertezas pelos deputados, e sua demanda aumenta especialmente quando há divergências entre o Executivo e a maioria do Legislativo. Em síntese, ainda que centralizada, a Conle se consolidou como peça essencial do trabalho informacional das comissões (SANTOS, 2014).

Ademais, a literatura sobre o Poder Legislativo no Brasil aponta para uma certa incapacidade das regras e procedimentos institucionais de fomentar o desenvolvimento e a capacitação dos parlamentares, o que limita o uso pleno dos recursos informacionais disponíveis e reforça a dependência em relação às estruturas de assessoria técnica (FERRI, 2007; SANTOS, 2014).

O trabalho legislativo está organizado em comissões permanentes, às quais cabem atribuições essenciais. Elas são responsáveis pela apreciação de projetos, análise de emendas e, de modo particular, pelo controle direto da implementação de políticas públicas – uma variável de grande relevância para políticas públicas:

> É importante ressaltar, no entanto, que as comissões permanentes brasileiras exercem papel significativo na construção de políticas, pois é no seio dessas comissões que as grandes questões técnico-políticas são discutidas (FERRI, 2007, p.110).

Segundo o autor, embora as comissões permanentes possuam uma orientação técnica, elas são integradas por políticos sensíveis a variáveis políticas. Nesse contexto, decisões ambíguas frequentemente enfraquecem evidências técnicas. No entanto, é nas comissões – e não no Plenário – que ocorrem os debates mais aprofundados e fundamentados em dados (FERRI, 2007).

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

A trajetória político-institucional brasileira fomentou uma dinâmica peculiar: os partidos, embora institucionalizados, falharam em espelhar as demandas da sociedade (LOPEZ; SILVA, 2020). Em função desse descolamento da base social, a principal estratégia para a sobrevivência organizacional passou a ser a ocupação de cargos e o controle da máquina pública.

Apesar do reconhecimento da relevância da burocracia legislativa, há poucas evidências sistemáticas sobre suas funções políticas e dinâmicas por trás das relações com os parlamentares. Os estudos no campo da ciência social têm logrado avanços significativos na compreensão da atuação parlamentar e dos mecanismos legislativos. Contudo, tal profundeza analítica não se estendeu à figura dos assessores, agentes fundamentais no funcionamento do Poder Legislativo. Carlomagno (2019), ao ecoar a premissa de Winzen (2011), salienta que "pouco foi produzido sobre o papel de seus “unelected supporters" (apoiadores não eleitos).

Uma das lacunas observadas consiste nas relações entre titulares, suplentes e burocracia. Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, parlamentares podem se licenciar para assumir outros postos no governo. Os suplentes possuem a prerrogativa para recompor os gabinetes. Em teoria, isso poderia implicar em maior rotatividade desses cargos, uma vez que os suplentes nomearam pessoas de sua confiança. Por outro lado, manter a burocracia anterior poderia ser uma forma de preservar o controle do gabinete por parte do titular licenciado.

Os estudos sobre Executivo reforçam que os períodos de maior rotatividade consistem nos inícios de novos mandatos, em que a burocracia é recomposta (LOPEZ; SILVA, 2020). Essa lógica se aplicaria ao Legislativo? Como funciona a distribuição de cargos no Legislativo considerando a troca entre suplentes titulares? Essas são as perguntas que este estudo visa explorar considerando a falta de estudos sobre as dinâmicas que permeiam as relações entre burocracia legislativa, suplentes e titulares.

A burocracia pública do gabinete da Câmara dos Deputados analisada neste trabalho é composta por Secretariado Parlamentar (SP) regulamentado através do

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Ato da Mesa Nº 721/1997; e de Cargos de Natureza Especial (CNE) regulamentado através da Resolução da Câmara dos Deputados Nº 01/2007.

Os cargos supramencionados — Secretariado Parlamentar e Cargo de Natureza Especial — possuem atribuições distintas, embora ambos sejam classificados como cargos em comissão. O Secretariado Parlamentar tem por finalidade assessorar os parlamentares exclusivamente em seus gabinetes, seja em Brasília ou no estado de representação. O Cargo de Natureza Especial, por sua vez, tem sua atuação restrita às comissões permanentes. Por serem cargos em comissão, ambos são de livre nomeação e exoneração pelo titular do mandato.

Embora a análise de Lopez e Silva (2020) se concentre na ótica do Poder Executivo, seus argumentos sobre a lógica das nomeações para cargos comissionados são pertinentes ao debate. Os autores destacam que a confiança é um fator central nesse modelo:

> Considerar que as nomeações baseadas em redes de confiança – pessoal e/ou política – são condições para compor equipes que atuam no ciclo das políticas é parte de nosso enquadramento valorativo. Há sistemas administrativos em que os partidos se alternam no poder sem que tais alterações também sejam necessárias entre os quadros da burocracia política, em especial no médio escalão (LOPEZ; SILVA, 2020, p.14)

A relevância de se estudar o *staff* parlamentar reside no entendimento de que o mandato não é um exercício puramente individual. O mandato por sua vez “não depende somente do mandatário, mas também do corpo de indivíduos que os assessoram, provendo informações e aconselhando na tomada de decisões". Nesse sentido, os assessores são definidos como o "conjunto de indivíduos que auxiliam legisladores no dia a dia no parlamento, potencialmente promovendo melhores tomadas de decisões” (CARLOMAGNO, 2019, p.2).

Tomando-se os estudos sobre burocracia pública e cargos de confiança no Brasil, em especial aqueles que tratam do presidencialismo de coalizão e da lógica das nomeações como “moeda de troca”, a burocracia legislativa pode ser compreendida como um recurso estratégico de poder, pois concentra informação, acesso e capacidade de influenciar o ciclo de políticas.

Transposta essa lógica para o âmbito da Câmara dos Deputados, a estrutura de Secretariado Parlamentar (SP) e Cargos de Natureza Especial (CNE) nos

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

gabinetes e nas comissões operam como um ativo político dos parlamentares, permitindo-lhes manter redes de apoio, gerir demandas e intervir nos processos decisórios, mesmo à distância.

Assim, à luz do institucionalismo e dos estudos sobre cargos comissionados, a hipótese deste trabalho é que, embora os suplentes detenham formalmente a prerrogativa de livre nomeação e exoneração, a estabilidade das redes burocráticas e a centralidade da confiança nas nomeações tendem a favorecer a manutenção de parte relevante da equipe originalmente escolhida pelo titular licenciado, o que preserva sua influência sobre o gabinete e sobre a atuação legislativa.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo configurou-se por uma abordagem qualitativa e quantitativa, com finalidades de natureza exploratória e descritiva, complementada por uma análise teórica. A metodologia se divide, portanto, em duas frentes principais: primeiramente, uma revisão da literatura narrativa sobre a temática da burocracia e, em segundo lugar, uma análise de dados administrativos descritivos e uma análise de redes sociais (ARS). A frente teórica buscou narrar os principais estudos sobre burocracias e cargos comissionados, notando que a produção acadêmica é majoritariamente centrada no Poder Executivo. Assim, essa revisão foi fundamental para orientar a discussão sobre a burocracia legislativa, um tema ainda pouco discutido.

A pesquisa exploratória descritiva mostra-se adequada ao estudo da burocracia nos gabinetes legislativos, especialmente no que concerne às relações entre titulares e suplentes, uma vez que faltam estudos sobre o tema. Tal metodologia visa desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, justificando a realização de um levantamento bibliográfico e documental para sistematizar a discussão, refinando o problema de pesquisa, com o objetivo de "sistematizar a discussão" e chegar a "um problema mais esclarecido". Tal abordagem metodológica descreve as "características de determinada população ou fenômeno" (GIL, 2008, p.28). Nesse caso, a burocracia legislativa e as relações entre suplentes, titulares e burocratas. Além disso, ao "mensurar a associação entre a condição de deputados suplente e titular", o estudo se propõe a "descobrir a existência de associações entre

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

variáveis", uma característica central da pesquisa descritiva, que utiliza "técnicas padronizadas de coleta de dados" (GIL, 2008).

Os procedimentos foram estruturados em cinco etapas principais para viabilizar a coleta, o tratamento e a análise dos dados referentes aos gabinetes parlamentares: (I) Revisão bibliográfica estruturada com enfoque em estudos sobre cargos no Poder Legislativo; (II) Análise e identificação dos dados brutos sobre cargos nas legislaturas correspondentes; (III) Coleta de dados;(IV) tratamento e limpeza dos dados e (V) Montagem e análise das visualizações de rede no software Gephi.

Através de uma investigação bibliográfica estruturada, utilizaram-se descritores combinados por meio do operador booleano AND, focando na intersecção entre o Poder Legislativo, a figura do suplente e o corpo de assessores (cargos em comissão). A triagem inicial deu-se pela leitura dos títulos, seguida pela leitura dos resumos para verificar a aderência ao objeto de estudo.

Tabela 1 - Análise de Conteúdo: Periódico Capes

Descritores	Resultados Encontrados	Textos Elegíveis*
Parlamentares AND Suplentes	2	1
Poder Legislativo AND Suplentes	1	1
Poder Legislativo AND Assessores Parlamentares	5	2
Poder Legislativo AND Cargos Comissionados	2	1
Total	**10**	**5**

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que, dos resultados retornados, apenas uma parcela reduzida dialoga diretamente com o problema de pesquisa proposto. Esse cenário corrobora a justificativa apresentada na introdução deste trabalho, reforçando a necessidade de investigar como a alternância entre titulares e suplentes impacta a composição e a rotatividade da burocracia legislativa, uma dimensão ainda pouco explorada nos estudos sobre o parlamento brasileiro e a burocracia pública.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Como marco zero da metodologia de **(II) Análise e identificação dos dados brutos sobre cargos nas legislaturas correspondentes**, o primeiro passo da pesquisa foi buscar informações diretamente na fonte por conta própria. Na medida em que foi identificado dúvidas a respeito das regras formais, foi adotado a estratégia de enviar um pedido de acesso à informação com base na **Lei nº 12.527/2011** (LAI) aos canais oficiais da Câmara dos Deputados, protocolo número: **20250212000000840.** O objetivo era obter uma resposta oficial sobre as prerrogativas de um deputado suplente quanto a discricionariedade burocrática. As respostas obtidas foram tratadas como documentos oficiais e se tornaram uma peça fundamental da análise. Elas foram transcritas e organizadas em um apêndice deste trabalho, servindo como base factual para as discussões que se seguem (Anexo 1).

Verificou-se que os dados se apresentavam em duas formas distintas. A primeira era uma API (*Application Programming Interface*) de dados abertos que segue o padrão RESTful (*Representational State Transfer*), como no endpoint /deputados/id/histórico. Conforme definido por Fielding (2000), REST é um estilo arquitetônico para sistemas hipermídia distribuídos em larga escala, como a Web, que induz propriedades desejáveis de escalabilidade e generalidade da interface. A segunda forma, no entanto, eram dados não estruturados — como os cruciais sobre o "Pessoal do Gabinete" disponíveis apenas em formato HTML e, portanto, não "legíveis por máquina" de forma estruturada (ASSIS, 2021).

Essa disparidade entre os dados da API e os dados em HTML exigiu a aplicação do conceito de Transparência Ativa Reversa. Conforme Assis (2021), este termo descreve "situações que os próprios cidadãos desenvolvem métodos, técnicas, algoritmos, ferramentas ou soluções para transformar dados desestruturados e as informações públicas desordenadas em dados abertos" (ASSIS, 2021, p.30). Na prática deste estudo, foi necessário aplicar esta abordagem: scripts em Python, utilizando as bibliotecas Requests (para consultar a API) e Pandas (para extrair os dados do HTML), foram desenvolvidos para ativamente converter essas fontes desordenadas em um dataset único e estruturado, viabilizando, assim, a análise de redes sociais no Gephi.

O *endpoint* (endereço específico da API) chamado ***/deputados/id/histórico***, crucial para rastrear o histórico de movimentações de um parlamentar, como

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

licenças ou substituições, permitindo diferenciar deputados titulares de suplentes a partir de um ID usado pela Câmara dos Deputados para identificar cada parlamentar, os dados usando essa metodologia de consulta, retorna o histórico JSON (*JavaScript Object Notation*) de toda informação a respeito dessa movimentação. Este formato é um padrão para o envio de dados por requisições HTTP e é facilmente convertido em objetos Python, como listas e dicionários, através de bibliotecas-padrão. (MCKINNEY, 2022).

Paralelamente, outra fonte de dados foi usado para esse estudo trata-se da seção "Pessoal do Gabinete", disponível na página oficial de cada deputado, de onde foram extraídas informações como o nome de cada assessor, seu grupo funcional — Secretariado Parlamentar (SP) ou Cargo de Natureza Especial (CNE) — e o período de exercício no cargo. Embora o acesso dessa informação seja considerado de fácil acesso, o formato compartilhado pela Câmara, não possibilita manipular de maneira acessível.

Embora ambos os dados sejam de fácil acesso e oriundas da mesma fonte, a coleta dos dados se deu através de ferramentas distintas, ambas as coletas foram realizadas através da linguagem de programação Python, a escolha dessa linguagem deve-se à sua versatilidade e ao robusto ecossistema de bibliotecas para coleta, manipulação e tratamentos de datasets (dados).

Como mencionado, o histórico de movimentações parlamentares suporta uma consulta RESTful, que foi usado como biblioteca essencial para extração, a biblioteca “Requests” uma solução simples criada pela comunidade Python para consultar requisições no protocolo HTTPS (Hypertext Transfer Protocol Secure) protocolo esse usado por diversos órgão públicos para facilitar a exportação parametrizadas de extensas base de dados de maneira rápida e prática.

Nessa etapa foi condicionada às consultas a partir de três critérios delimitados para o objeto de pesquisa:

(I) Os deputados federais dessa consulta deveriam ser do Estado do Paraná: A opção pelo estado do Paraná como recorte da análise justifica-se pela sua relevância política e pela intensa movimentação entre sua bancada federal e o Poder Executivo. Na atual legislatura (57ª), o estado se destaca como o segundo

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

com o maior número de suplentes em exercício, com quatro deputados federais licenciados e consequentemente 4 deputados federais suplentes, configurando um cenário propício para a investigação proposta. Historicamente, a bancada paranaense tem desempenhado um papel significativo na dinâmica do presidencialismo de coalizão. Um exemplo emblemático ocorreu na 55ª Legislatura, quando deputados como Ricardo Barros e Osmar Serraglio assumiram pastas ministeriais estratégicas, como Saúde e Justiça, respectivamente. Além disso, a trajetória de certos atores políticos no estado oferece uma oportunidade valiosa para um estudo longitudinal. É o caso de parlamentares como Sandro Alex, presente nas legislaturas 56ª e 57ª, e do próprio Ricardo Barros, que, após atuação federal, retornou a um cargo de secretário estadual. Esses movimentos de ida e volta entre cargos constituem um campo fértil para analisar as redes de influência e as estratégias de carreira que envolvem titulares e suplentes.

(II) Entre as legislaturas 55 e 57, houve um recorte temporal entre os anos de 2015 à Julho de 2025: O recorte temporal deste estudo abrange o período de 2015 a julho de 2025. A decisão de não incluir legislaturas anteriores, como a 54ª, deve-se principalmente a limitações técnicas e inconsistências identificadas na base de dados oficial de consulta para aquele período. Vale notar que a incorporação da 54ª Legislatura traria uma contribuição relevante à pesquisa, uma vez que permitiria rastrear a trajetória de figuras centrais na política paranaense – a exemplo de Ratinho Jr., atual governador, que na ocasião também se licenciou do mandato para assumir um cargo de Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano do Estado do Paraná. No entanto, a falta de disponibilização dos registros mais antigos inviabilizaram sua incorporação sistemática à análise.

(III) que tenham como resultado do campo "descricaoStatus" a justificativa de saída ou entrada do cargo: Utilizou-se o campo supramencionado para filtrar apenas os deputados que se licenciaram para assumir cargos no Executivo. Este filtro é fundamental para o desenho da pesquisa, pois isola a decisão política racional de migrar para a administração pública (Poder Executivo). Licenças para tratamento de saúde ou interesses particulares foram descartadas, pois não refletem a dinâmica de troca de poder e influência burocrática que é o foco central deste estudo.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Foi necessário, para delimitação do objeto de pesquisas, o compartilhamento de assessores parlamentares de deputados federais que se licenciaram para ocupação no cargo no executivo, ou seja, uma saída das atribuições de parlamentar. Isso significa a entrada de um deputado suplente que, após a licença do deputado titular, toma posse até o retorno do deputado titular.

A segunda etapa da coleta de dados a partir dos dados de recursos humanos da Câmara dos Deputados, a opção da biblioteca “Pandas” difundida no meio acadêmico para análise e tratamento de dados. Conforme McKinney (2022) *pandas* fornece "estruturas de dados de alto nível e funções desenhadas para tornar o trabalho com dados estruturados ou tabulares intuitivo e flexível". A função `read_html` do `pandas`, especificamente, é projetada para "automaticamente analisar tabelas de arquivos HTML", sendo a ferramenta ideal para extrair os dados não estruturados da seção "Pessoal do Gabinete", como por exemplo: **Nome Deputado, Nomes (Assessor), Grupo Funcional, Cargos e Período de Exercício** julgadas como fundamental para realizar match**.** Para a extração dos dados de membros ocupantes de cargo em comissão, também foi considerado apenas assessores de deputados federais do estado do Paraná, entre as legislaturas 55 e 57 (2015 - Julho de 2025) cujo estavam nomeados nos gabinetes de deputados titulares e suplentes.

O tratamento de dados do presente estudo teve como objetivo (I) Tratar ruídos dos dados coletados, uma vez que os dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados há repetições de assessores e cargos entre os anos coletados, por fim, foi optado por manter o último registro, uma vez que a principal separação de análise se deu pelas relações de assessores entre deputados a partir da legislatura cujo o fato ocorreu; (II) O segundo tratamento a partir da função DataFrame do Pandas, teve como objetivo adicionar uma coluna de Legislatura, usada para parametrizar a análise por legislatura, compreendendo diferenças entre as legislaturas e (III) Por fim, para a estruturação da base de dados, usada afunção do `Pandas` conhecida como ***Merge***. A função “`pandas.merge`” é o "principal ponto de entrada" para implementar "operações de junção (join) de banco de dados", que "combinam datasets ligando linhas usando uma ou mais chaves" (MCKINNEY, 2022). Esta função foi essencial para criar a base de dados auxiliar conhecida como

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Edges (Arestas), possibilitando que o software Gephi identifique a ligação entre Deputados e Assessores.

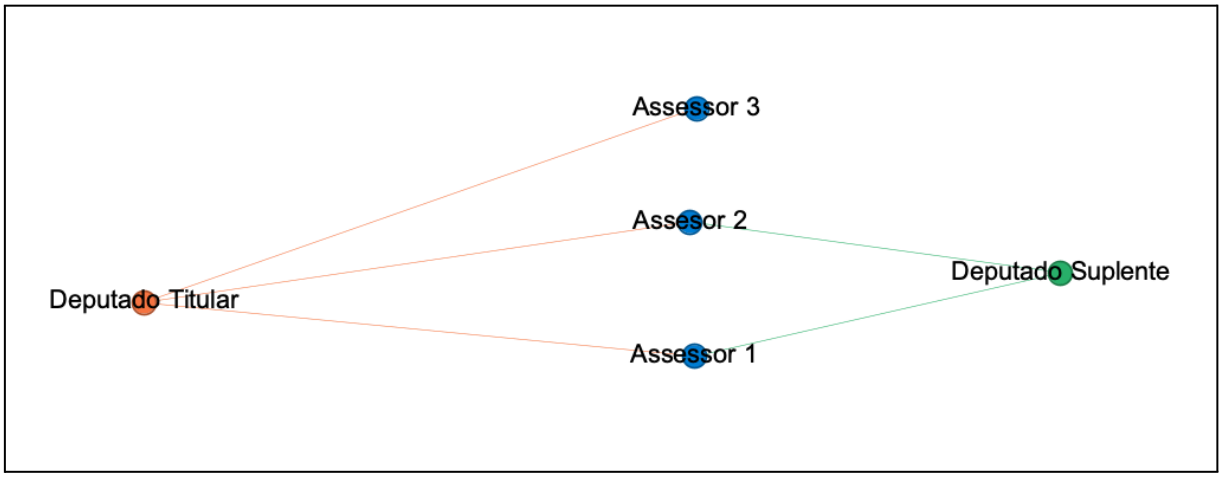
Após a fase de coleta e tratamento dos dados, partiu-se para a construção de mapas relacionais utilizando o software Gephi, ferramenta essencial para a metodologia que norteia este trabalho: a Análise de Redes Sociais (ARS).A ARS oferece um olhar distinto sobre os fenômenos sociais, pois se concentra não nos atributos individuais dos atores, mas sim nas relações que se estabelecem entre eles. Como destacam Higgins e Ribeiro (2018), essa abordagem permite investigar a interdependência e a dimensão molecular da vida social. Essa perspectiva é fundamental para esta pesquisa, cujo objetivo vai além de uma simples quantificação de nomeações.

O objetivo é desvendar a estrutura de poder e examinar a associação entre as condições de deputado suplente e titular. Dessa forma, a ARS se mostra a ferramenta adequada para analisar como os efeitos emergentes da estrutura das redes de nomeações podem revelar padrões de controle social e de acesso a recursos. A aplicação dessa metodologia é adequada para testar a hipótese de que suplentes nomearam pessoas de confiança para os postos do gabinete considerando suas prerrogativas legais e a utilização da burocracia como recurso de poder.

A estrutura de dados utilizada neste TCC configura uma rede *two-mode*, também conhecida como rede de afiliação. Diferente de uma rede *one-mode* (onde "há um único conjunto de entidades"), a rede *two-mode* "inclui dois tipos de entidades". No presente estudo, esses dois conjuntos de "nós" (atores) são, de um lado, os Deputados (titulares e suplentes) e, de outro, os Assessores (nomeados para cargos SP e CNE). As "arestas" (laços) representam o ato da nomeação (HIGGINS; RIBEIRO, 2018).

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Figura 2 - Exemplificação Two-mode



Fonte: Elaboração Própria

Para a representação gráfica e analítica da rede, foram atribuídas categorias visuais distintas aos nós, facilitando a identificação dos atores no sociograma. Os deputados titulares foram representados na cor laranja, e os suplentes, na cor verde, permitindo a distinção imediata do status do mandato. Aos assessores, independentemente do cargo (SP ou CNE), foi atribuída a cor azul. A aresta, neste modelo, é direcionada e representa o vínculo formal de lotação, partindo do deputado (titular ou suplente) em direção ao assessor nomeado no gabinete.

Essa estrutura é análoga a outros estudos de ARS, como "Formas de filiação voluntária a diversos tipos de organizações" ou, como no estudo de Tokumoto et al. (2021), a análise das conexões entre indivíduos (diretores do BNDES) e as instituições por onde passaram. A análise *two-mode* é, portanto, o modelo adequado para mapear como os deputados se "afiliam" a diferentes assessores, e como assessores, por sua vez, se conectam a múltiplos deputados.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

4.1 CONTEXTO

Em que pese a ausência de estudos mais detalhados sobre a dinâmica de cargos no Legislativo, o Congresso Nacional desempenha um papel central na formulação de políticas públicas como lócus principal do debate sobre leis e emendas constitucionais. O Congresso é constituído no formato bicameral, sendo a Câmara dos Deputados composta de 513 deputados federais eleitos em um sistema de proporcionalidade, subdivididos por estados proporcionalmente definidos. Quando um dos eleitos se ausenta para exercer mandato em outro órgão ou Poder, ele é substituído pelo seu suplente.O Art. 45 da Constituição Federal (CF/88) define que a Câmara dos Deputados é composta por "representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional" (BRASIL, 1988). Essa representação, que busca espelhar a diversidade da sociedade civil, reflete-se também na composição dos gabinetes parlamentares.

De acordo com o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), são considerados suplentes da representação partidária “os candidatos mais votados sob a mesma legenda que não tenham sido eleitos como titulares; [...]” (Brasil, 1965, art. 112, I). Concomitantemente, o art. 56 da Constituição da República, por falta de doutrinação jurídica e filosófica, considera-se um dispositivo constitucional que assegura ao deputado federal eleito no sistema proporcional a manutenção do mandato **quando investido em cargo no Poder Executivo** (federal, estadual ou municipal). Por efeito direto, determina-se a convocação do suplente nos casos de vaga, investidura nas funções ou licença superior a 120 dias (BRASIL, 1988, art. 56, I e § 1º).

Além da natureza do afastamento, o regimento impõe uma lógica temporal que molda a atuação do substituto, ao estipular que o deputado licenciado “**§ 6º O Deputado que se licenciar, com assunção de Suplente, não poderá reassumir o mandato antes de findo o prazo, superior a cento e vinte dias, da licença ou de suas prorrogações**" (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005, art. 235). A intenção declarada é assegurar um período mínimo de exercício ao suplente, mas o efeito prático é o de circunscrever sua atuação a um horizonte curto e

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

predeterminado, embora, há casos em que essa regra é desrespeitada (discutida posteriormente).

As regras formais que regem a atuação dos suplentes estão dispostas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). O Título XVII do Capítulo IV deste documento disciplina a convocação dos suplentes no exercício do mandato, estabelecendo que: "**A Mesa convocará, no prazo de quarenta e oito horas, o Suplente de Deputado nos casos de: [...] II - investidura do titular nas funções definidas no art. 56, I, da Constituição Federal**" (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005, art. 241).

> Art. 243. O Suplente de Deputado, quando convocado em caráter de substituição, não poderá ser escolhido para os cargos da Mesa ou de Suplente de Secretário, para Presidente ou Vice-Presidente de Comissão, para Procuradora Especial da Mulher ou Procuradora Adjunta, para integrar a Procuradoria Parlamentar, para Ouvidor-Geral ou Ouvidor Substituto ou para Corregedor ou Corregedor Substituto (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005, art. 243).

A análise deste regimento permite observar que a Câmara dos Deputados, subentende-se que o deputado suplente, trata-se de um membro intrinsecamente transitório. É nesse contexto que se compreende a vedação a cargos de gestão administrativa e de direção política. Tais funções exigem planejamento de longo prazo e estabilidade, atributos incompatíveis com a posição de suplentes, que de forma provisória e sujeita à reconvocação do parlamentar efetivo. Portanto, mais do que uma simples proibição, o instrumento institucional reflete uma percepção específica sobre o papel do suplente: o de um ator com mandato interino, cuja atuação é limitada pela expectativa constante do retorno do titular.

Embora o Regimento Interno discipline limitações aos suplentes, não explicita as regras de nomeação e exoneração nos quadros de Secretariado Parlamentar (SP) e Cargos de Natureza Especial (CNE). Ainda assim, com base em dados públicos da Câmara dos Deputados (discutidos posteriormente), observa-se que suplentes empossados, após a licença do titular, detêm o direito burocrático (nomeações e exonerações) no período de substituição.

O caminho para compreender a real autonomia do deputado suplente na gestão de seu gabinete passou necessariamente por uma consulta oficial. Para ir além das interpretações normativas e averiguar a prática concreta, utilizou-se a Lei

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

de Acesso à Informação para questionar a Câmara sobre a discricionariedade do suplente em nomear e exonerar servidores. A resposta da Câmara dos Deputados trouxe uma informação crucial:

Tabela 2 - Pergunta e Respostas LAI - Nº 2025021200000840

Questionamento	Respostas
(1) O deputado suplente, ao assumir temporariamente a vaga do titular em licença, tem o direito de nomear e exonerar servidores nos cargos de Secretariado Parlamentar (SP) e Cargos de Natureza Especial (CNE)?	Quando o deputado titular se afasta para assumir algum dos cargos previstos no Art. 56, I, da Constituição Federal, todos os servidores de seu gabinete são exonerados automaticamente. O deputado suplente (titular em exercício) tem, portanto, direito de nomear e exonerar servidores do gabinete parlamentar.
(2) Caso a resposta seja afirmativa, há um ato normativo ou parecer interno que regulamente essa prerrogativa?”	Sim, Art 3o do Ato da Mesa no 72/1997 e Arts. 235 e 241 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Conforme a resposta oficial da Câmara dos Deputados, quando o deputado titular se afastar para assumir algum dos cargos previstos no Art. 56, I, da Constituição Federal, os servidores de seu gabinete são exonerados automaticamente, abrindo espaço para a recomposição completa da equipe pelo suplente que assume como titular em exercício. Essa prerrogativa, conforme indicado pela Câmara dos Deputados, está formalmente respaldada em atos internos, como o Ato da Mesa nº 72/1997 e os artigos 235 e 241 do Regimento Interno, que servem de base normativa para este estudo e demonstram que o suplente, em tese, dispõe de instrumentos legais para imprimir uma gestão própria. Dessa forma, as instituições formais direcionam o comportamento para a recomposição do gabinete. No entanto, como a análise pretende demonstrar, a existência formal desse poder não se traduz, necessariamente, no seu pleno exercício.

O Ato da Mesa nº 72/1997 regulamenta a natureza do Secretariado Parlamentar, definindo-o como um instrumento de apoio direto e exclusivo ao deputado. Segundo o normativo, a função primordial desses cargos é garantir o suporte necessário às atividades parlamentares específicas de cada gabinete, abrangendo desde serviços de secretaria até a assistência e o assessoramento

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

técnico (BRASIL, 1997). Além do previsto sobre as atribuições do Secretariado Parlamentar, o Ato da Mesa 72/1997 detalha a forma de exercício desses, de maneira não obrigatória a atuação das atividades em Brasília:

> [...] Os ocupantes dos cargos em comissão de secretariado parlamentar terão exercício em Brasília, nos gabinetes parlamentares, ou no Estado de representação do Parlamentar, e reger-se-ão pelas normas aplicáveis aos demais servidores da Câmara dos Deputados." (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997, art. 2º).

Dessa forma, a burocracia do gabinete não se limita ao suporte legislativo em Brasília, mas atua também como uma ferramenta de conexão com o eleitorado de origem. A possibilidade de nomear assessores para atuar no estado favorece a escolha de quadros ligados aos redutos políticos do deputado, sugerindo que o critério de confiança, nesses casos, está intrinsecamente ligado à capacidade de articulação local e à fidelidade partidária na base de origem.

A prerrogativa de nomeação e exoneração, expressamente mencionada na redação supramencionada, é de competência do titular do gabinete, que tem por direito a nomeação de no mínimo 5 (cinco) e no máximo 25 (vinte e cinco) servidores remunerados, lotados exclusivamente no gabinete do deputado. O deputado em pleno exercício na Câmara dos Deputados, além de optar pelo corpo de secretários parlamentares, poderá decidir por níveis remuneração definido pela Câmara dos Deputados, conforme:

> Os cargos de que trata este Ato serão exercidos em 25 (vinte e cinco) níveis diferentes de remuneração, complexidade e responsabilidade e terão as seguintes atribuições básicas: redação de correspondência, discurso e pareceres do Parlamentar; atendimento às pessoas encaminhadas ao gabinete; execução de serviços de secretaria e datilográficos; pesquisas; acompanhamento interno e externo de assuntos de interesse do Parlamentar; condução de veículo de propriedade do Parlamentar; recebimento e entrega de correspondência; outras atividades afins inerentes ao respectivo gabinete. (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997, art. 8º).

Os Cargos de Natureza Especial (CNE) integram a burocracia legislativa e constem no Portal da Transparência vinculados a deputados, sua atuação não se destina aos gabinetes parlamentares individuais. Conforme estabelece a Resolução da Câmara dos Deputados nº 1, de 2007, esses cargos têm como função prestar assessoramento "exclusivamente à Mesa e às Suplências, às Lideranças, às Comissões, à Procuradoria Parlamentar, à Ouvidoria Parlamentar, ao Conselho de

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Ética e Decoro Parlamentar e a órgãos administrativos" (BRASIL, 2097, Art. 1), sendo expressamente vedada sua lotação em gabinetes parlamentares.

Do ponto de vista analítico, esta distinção é crucial para o recorte da pesquisa. O Secretariado Parlamentar (SP), regulamentado por atos da Mesa, constitui a estrutura de assessoramento direto e cotidiano ao mandato individual, atuando tanto em Brasília quanto nas bases estaduais.

A própria Câmara dos Deputados esclareceu, em resposta ao **Protocolo Fale Conosco nº 2025021200000840**, que, em regra, os parlamentares não possuem prerrogativa para nomear servidores em CNE para prestação de serviços em gabinetes parlamentares. Essa orientação está em consonância com o art. 2º, § 4º, da Resolução da Câmara dos Deputados nº 1/2007, que admite apenas, em caráter excepcional e devidamente justificado, a possibilidade de que o ocupante de CNE fique temporariamente à disposição de parlamentar ou de órgão distinto de sua lotação original.

Diferentemente da expectativa teórica, os dados deste estudo revelaram que a relação entre eleitos e não eleitos, no interior da burocracia legislativa, apresenta assimetria de poder, isto é, uma “força desproporcional” a favor dos titulares. Assim, à luz do enquadramento teórico adotado, a expectativa inicial era de que os suplentes, ao assumirem o mandato, recompuseram suas equipes com nomeações próprias, privilegiando assessores de sua confiança política e pessoal. Os dados da análise de redes, contudo, indicam um padrão distinto, no qual a burocracia permanece majoritariamente vinculada aos titulares licenciados, sinalizando uma assimetria de poder que favorece a manutenção de sua influência sobre os gabinetes mesmo durante o exercício do suplente. De acordo com Oliveira e Couto (2019), a influência e o peso dos autores, inclusive de políticos com pesos desproporcionais, como “Presidente” ou “Ministros”, tendem a dominar, o que se chama de “Jogo Decisório”.

No exercício do mandato, o parlamentar escolhe abdicar-se do poder de voto para gozar do poder orçamentário, ao mesmo tempo, presumindo que haja um ônus nessa decisão, o mesmo na condição de parlamentar proporcionalmente eleito, tem por direito, retornar às suas funções legislativas. Nesse sentido, entre as legislaturas

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

estudadas no estado do Paraná, indubitavelmente as movimentações parlamentares coletadas no site oficial da Câmara dos Deputados corroboram a premissa de que os atores com alta representatividade na arena política transitam entre Legislativo e Executivo na medida em que as oportunidades potenciais são colocadas na mesa.

Tal relação, embora muito benéfica ao detentor da cadeira legislativa, de maneira inconclusiva, representa um ônus e um grau de instabilidade representativa ao suplente, o trânsito entre poderes do legislador titular, em um contexto patrimonialista, possibilita uma ferramenta estratégica para gozar das prerrogativas do executivo, surfar na popularidade se assim existente, ausentando-se de discussões impopulares; Enquanto, eventualmente, detém o domínio burocrático no legislativo na presença do suplente.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

4.2 DADOS DESCRITIVOS

Para uma análise adequada das variações na gestão da burocracia parlamentar, torna-se essencial caracterizar os atores envolvidos, por esse motivo, este tópico tem como objetivo contextualizar e analisar as legislaturas coletadas, identificando filiações partidárias durante os períodos de licença e convocação, período da licença, cargo ocupado e suplentes associados. Essa contextualização é fundamental para compreender a dinâmica dos deputados federais, consequentemente, aos processos de nomeação e exoneração da burocracia legislativa.

Paralelamente, busca-se descrever e sintetizar as características principais dos dados de recursos humanos obtidos, referentes ao pessoal lotado nos gabinetes parlamentares, estabelecendo assim as bases para a análise das relações entre mudanças na titularidade do mandato e a composição da assessoria parlamentar.

Os dados de movimentações parlamentares coletados na 55ª Legislatura (Tabelas 3 e 4) revelam uma complexidade nas movimentações parlamentares nos períodos de licenças. No total, cinco parlamentares solicitaram licença parlamentar com a prerrogativa constitucional no Art. 56 inciso I da CF/88. **Rossoni (PSDB)** e **Ricardo Barros (PP)** protagonizaram os maiores períodos de afastamento, acumulando, respectivamente, cerca de 755 dias (mais de dois anos) e 698 dias fora da Câmara dos Deputados.

Tabela 3 - Deputados Titulares Legislatura 55ª (2015-2019)

Deputado	Sigla Partidária	Saída	Reassunção	Cargo
Delegado Francischini	SD	03/02/2015	21/05/2015	Secretário de Segurança Pública do Estado do Paraná
Rossoni	PSDB	15/03/2016	09/04/2018	Chefe da casa Civil do Governo do Paraná
Ricardo Barros	PP	12/05/2016	10/04/2018	Ministro da Saúde
Osmar Serraglio	PMDB	07/03/2017	01/06/2017	Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Dilceu Sperafico	PP	19/04/2018; 13/11/2018	30/10/2018 31/12/2018	Chefe da casa Civil do Governo do Paraná

Fonte: Elaborado pelo Autor

Em contrapartida, as crises políticas interromperam a permanência de parlamentares no Poder Executivo. A passagem de **Osmar Serraglio (PMDB)** pelo Ministério da Justiça durou apenas 86 dias (março a junho de 2017) motivado por desgastes partidários. Similarmente, **Fernando Francischini (SD)** permaneceu na Secretaria de Segurança Pública por apenas 107 dias, devido ao desgaste político decorrente do confronto entre policiais e professores estaduais em Curitiba, episódio conhecido como o "Massacre do dia 29 de abril".

Dilceu Sperafico (PP) utilizou-se da licença parlamentar para assumir a Chefia da Casa Civil do Paraná em duas ocasiões durante a 55ª Legislatura, diferentemente dos demais parlamentares, que retornaram à Câmara seis meses antes das eleições para cumprir o requisito de desincompatibilização, Sperafico optou por não concorrer em 2018, permanecendo no Executivo estadual. Esse movimento ocorreu durante a transição política decorrente da renúncia do governador **Beto Richa (PSDB)** para disputar uma vaga no Senado, quando assumiu o governo a vice-governadora **Cida Borghetti (PP)**, correligionária de Sperafico e cônjuge de Ricardo Barros.

Essa dinâmica de dupla atuação no Legislativo federal e Executivo estadual, característica dos titulares, refletiu-se igualmente nas movimentações de seus suplentes, conforme detalhado na Tabela 4, demonstrando a integração estratégica entre as esferas de poder.

Tabela 4 - Deputados Suplentes Legislatura 55ª (2015-2019)

Deputado	Sigla Partidária	Entrada	Saída	Substituindo
Osmar Bertoldi	DEM	04/02/2015 01/11/2016	21/05/2015 31/01/2019.	Fernando Francischini
Reinhold Stephanes	PSD	15/03/2016; 19/10/2016; 19/04/2018; 13/11/2018.	16/03/2016; 10/04/2018; 30/10/2018; 31/12/2018.	Rossoni Ricardo Barros

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

				Dilceu Sperafico
Nelson Padovani	PSC	16/03/2016; 01/01/2017.	01/11/2016; 09/04/2018;	Rossoni (Reinhold Stephanes)
Professor Sérgio Oliveira	PSC	17/05/2016	16/07/2016	Ricardo Barros
Rocha Loures	PMDB	08/03/2017	18/05/2017	Osmar Serraglio

Fonte: Elaborado pelo Autor

Dentre os cincos suplentes que ocuparam a titularidade de deputado após licenças parlamentares, certamente denota complexidades e disputas partidárias pelo qual marcaram a legislatura. **Rocha Loures (PMDB)** primeiro suplente de Osmar Serraglio exerceu a função por exatos 71 dias após afastamento do Supremo Tribunal Federal por envolvimento na operação lava jato. **Osmar Bertoldi (DEM)** embora tenha sido suplente do Delegado Francischini, o mesmo esteve impossibilitado de ocupar o cargo na licença do parlamentar Rossoni, devido a problemas judiciais.

Assim, o segundo suplente **Reinhold Stephanes (PSD)** ocupou a vaga apenas por um dia, o mesmo se licenciou-se do mandato como suplente para ocupar um cargo no executivo estadual na Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, sendo convocado o terceiro suplente **Nelson Padovani (PSC)**. **Professor Sérgio de Oliveira (PSC)** embora tenha assumido o cargo após licença de Ricardo Barros, ficou apenas dois meses como suplente do mesmo, com o retorno do deputado **Edmar Arruda (PSC)** que estava em afastamento devido a problema de saúde, o suplente direto de Ricardo Barros durante a legislatura se tornou Reinhold Stephanes.

Vale ressaltar e empiricamente evidenciado na discussão de ARS (discutido a seguir) que mesmo o Osmar Bertoldi sendo impossibilitado de assumir o mandato na vacância do cargo, a partir de uma briga jurídica obteve a possibilidade de assumir o mandato como primeiro suplente de Rossoni, no dia 01/11/2016 e se tornando titular

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

efetivo após **Marcelo Belinati (PP)** se tornar prefeito de Londrina-PR no dia 01/01/2017.

Na 56ª Legislatura (Tabelas 5 e 6), os dados indicam uma mudança estrutural no padrão de licenciamento, caracterizada pela longevidade. O deputado **Sandro Alex (PSD)** registrou o maior período contínuo de afastamento analisado, permanecendo licenciado por **1.155 dias** (fevereiro de 2019 a abril de 2022) corresponde a aproximadamente 80% de todo o mandato legislativo de quatro anos. **Ney Leprevost (PSD)** também apresentou longos períodos de licença, somando dois blocos de afastamento que totalizam mais de **1.000 dias** dedicados ao Executivo Estadual.

Tabela 5 - Deputados Titulares Legislatura 56ª (2019-2023)

Deputado	Sigla Partidária	Saída	Reassunção	Cargo
Ney Leprevost	PSD	04/02/2019; 17/09/2020	17/06/2020; 07/04/2022	Secretário da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos, no Estado do Paraná
Sandro Alex	PSD	04/02/2019	04/04/2022	Secretário de Infraestrutura e Logística, no Estado do Paraná

Fonte: Elaborado pelo Autor

Essa transformação relaciona-se com mudanças institucionais na legislação eleitoral brasileira, particularmente a **EC 97/2017**, que extinguiu as coligações partidárias nas eleições proporcionais a partir de 2020. Diante desse novo cenário, o PSD adotou uma estratégia ousada no pleito de 2018 disputando a eleição majoritária com chapa pura, sendo governador e vice pertencendo (**Ratinho Junior** e **Darci Piana)** ao mesmo partido, essa estratégia denota que as eleições para o executivo estadual tem impacto considerável na composição e configuração da disputa eleitoral proporcional para Câmara dos Deputados (BORGES, 2019).

Outra evidência dessa mudança entre as legislaturas, é o resultado da legenda na eleição de 2018, concentrando-se 54,7% do total de votos da coligação, resultado que se refletiu na apropriação das vagas de primeira e segunda suplência

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

pelo próprio partido, **Reinhold Stephanes Jr (PSD)** (filho do deputado Reinhold Stephanes comentado na legislatura 55ª) e **Evandro Roman (PSD).**

Tabela 6 - Deputados Suplentes Legislatura 56ª (2019-2023)

Deputado	Sigla Partidária	Entrada	Saída	Substituindo
Evandro Roman	PSD	05/02/2019; 17/09/2020.	17/06/2020; 04/04/2022.	Ney Leprevost
Reinhold Stephanes Jr	PSD	05/02/2019	07/04/2022	Sandro Alex

Fonte: Elaborado pelo Autor

Essa configuração permitiu ao governo estadual estabelecer a manutenção de apoios de suas bases, a nomeação de titulares para secretarias estaduais automaticamente promovia suplentes ao mandato legislativo.

Tabela 7 - Deputados Titulares Legislatura 57ª (2023-2027)

Deputado	Sigla Partidária	Saída	Reassunção	Cargo
Ricardo Barros	PP	07/02/2023 24/11/2023 04/12/2024	22/11/2023 03/12/2024 19/03/2025	Secretário da Indústria, Comércio e Serviços, no estado do Paraná
Leandre	PSD	15/02/2023 24/11/2023 04/12/2024 14/11/2025	21/11/2023 03/12/2024 13/11/2025	Secretaria de Estado da Mulher e da Igualdade Racial, no Estado do Paraná
Sandro Alex	PSD	12/04/2023 24/11/2023 04/12/2024 14/11/2025	21/11/2023 03/12/2024 13/11/2025 -	Secretário de Infraestrutura e Logística, no Estado do Paraná
Beto Preto	PSD	19/04/2023 29/11/2023 14/11/2024 04/12/2024 17/11/2025	21/11/2023 06/06/2024 03/12/2024 13/11/2025 -	Secretário de Saúde no Estado do Paraná
Gleisi Hoffmann	PT	10/03/2025	-	Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

Fonte: Elaborado pelo Autor

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Um aspecto relevante é o retorno de licenciamentos parlamentares para cargos no Executivo Federal, exemplificada pela nomeação da deputada **Gleisi Hoffmann (PT)** para a Chefia da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, no governo Lula III, **Lenir de Assis (PT)** passou a ser a suplente em exercício desde 10 de março de 2025. Entretanto, essa movimentação difere, em natureza e propósito, do padrão observado na 55ª Legislatura sob a gestão Michel Temer.

Enquanto as nomeações de Ricardo Barros e Osmar Serraglio para ministérios visavam, primordialmente, à formação de base de um governo em construção após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, a nomeação no governo Lula III apresenta um caráter de coordenação, ao alocar uma liderança partidária de estrita confiança no núcleo de articulação política, o objetivo desloca-se da simples cooptação de apoio legislativo para aprovação de reformas apresentadas pelo governo.

Tabela 8 - Deputados Suplentes Legislatura 57ª (2023-2027)

Deputado	Sigla Partidária	Entrada	Saída	Substituindo
Marco Brasil	PP	07/02/2023; 24/11/2023; 04/12/2024	22/11/2023; 03/12/2024; 19/03/2025.	Ricardo Barros
Rodrigo Estacho	PSD	15/02/2023; 24/11/2023; 04/12/2024	21/11/2023; 03/12/2024; -	Leandre
Reinhold Stephanes Jr	PSD	12/04/2023; 24/11/2023; 04/12/2024	21/11/2023; 03/12/2024; -	Sandro Alex
Luciano Alves	PSD	19/04/2023; 29/11/2023; 14/11/2024; 04/12/2024	21/11/2023 06/06/2024; 03/12/2024; -	Beto Preto
Lenir de Assis	PT	10/03/2025	-	Gleisi Hoffmann

Fonte: Elaborado pelo Autor

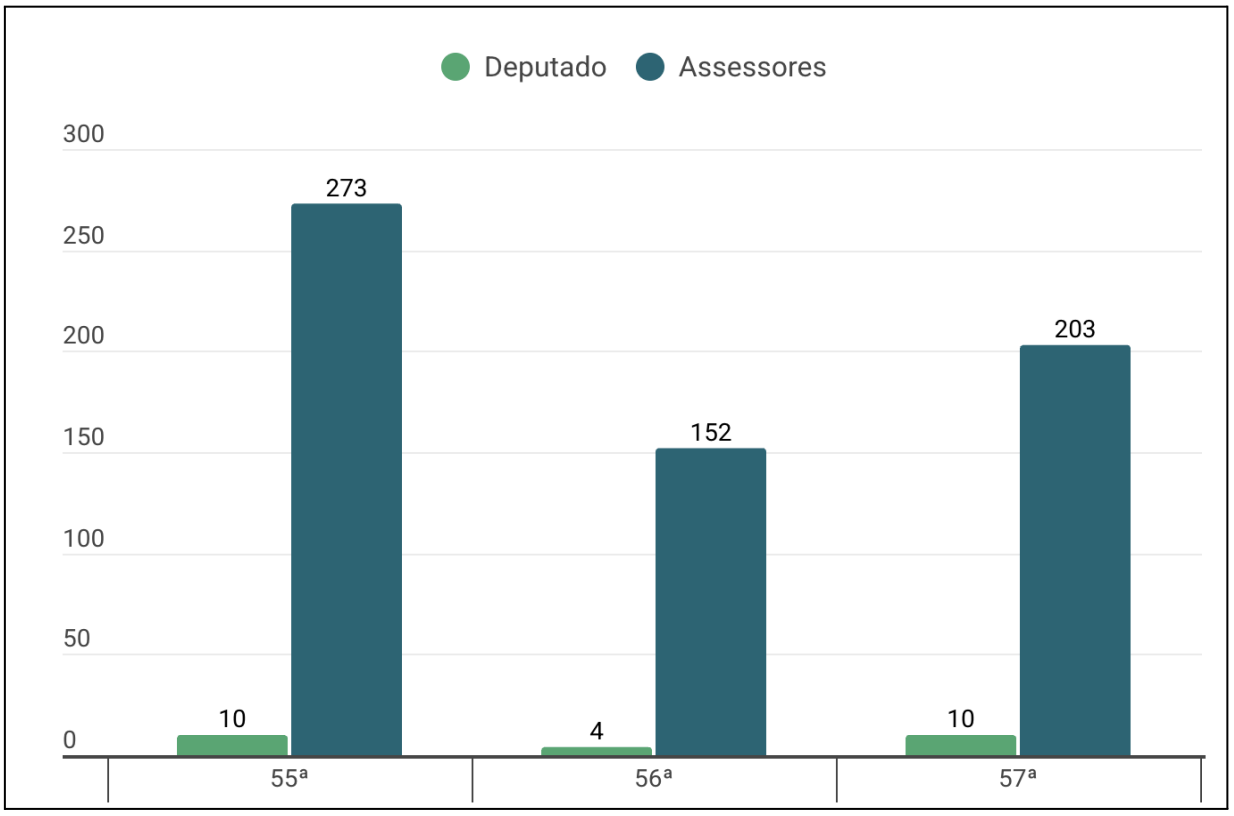
Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

A análise da legislatura 57ª (2023-2027) não finalizada, revela um padrão de movimentação parlamentar. Embora não seja objeto de pesquisa desta pesquisa, os dados sugerem que essa movimentação cronometrada no final do ano fiscal, possa relacionar-se com o ciclo de votação do Orçamento Anual da União (LOA). Indicando que mesmo durante o período de licença parlamentar, os titulares almejam visam interesses diretos nas prerrogativas legislativas. Esta dinâmica aponta para uma promissora linha de investigação futura sobre a representatividade não representativa de suplentes.

Para compreender a estrutura da burocracia legislativa vinculada ao grupo político analisado, foram processados dados relacionais referentes a três legislaturas (55ª, 56ª e 57ª). A base de dados é composta por 652 nós subdivididos em: Deputados Titulares, Deputados Suplentes, SP (Secretariado Parlamentar) e CNE (Cargo de Natureza Especial) e 1.186 arestas (Nomeações) permitindo mapear o fluxo de nomeações e a composição dos gabinetes.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Figura 3 - Quantitativo de Nós: Deputados e Assessores por Legislatura

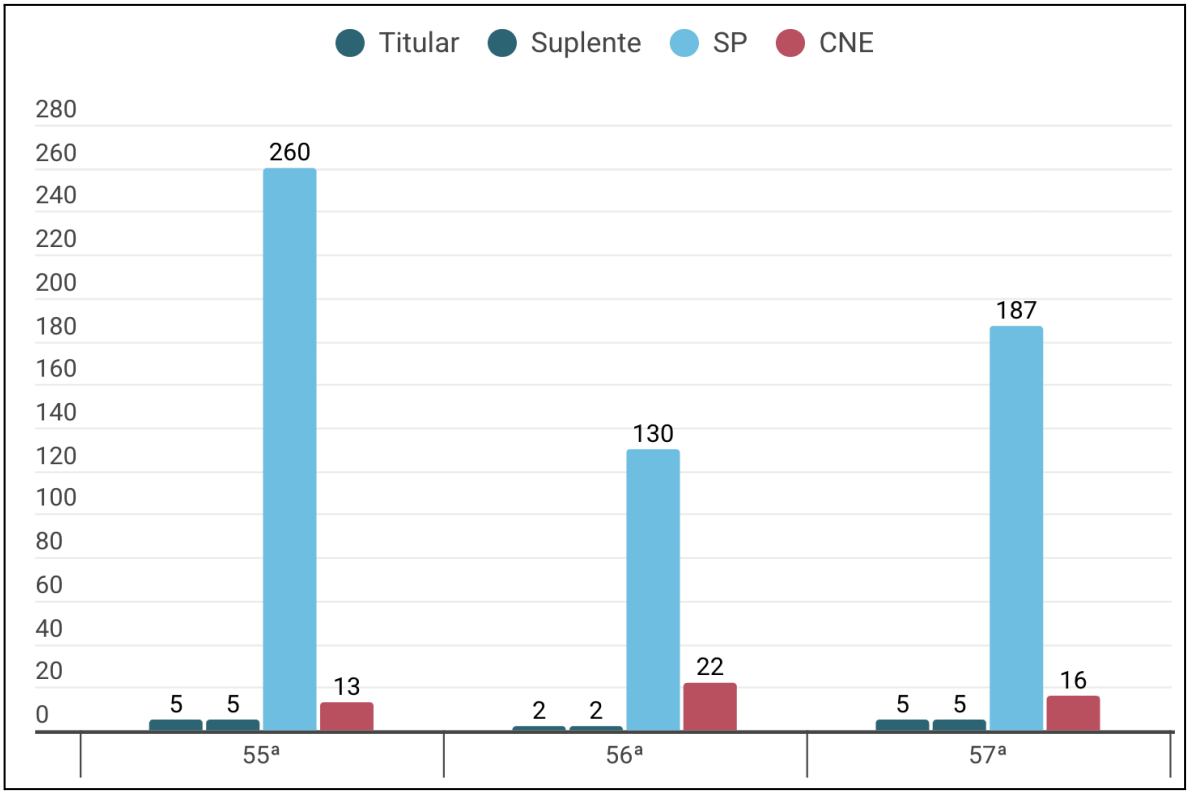


Fonte: Elaborado pelo Autor

No recorte analisado, chama atenção o descompasso entre o número de deputados e a quantidade de assessores vinculados aos seus gabinetes nas diferentes legislaturas. Na 55ª legislatura, os 10 deputados da amostra movimentaram 273 assessores; na 56ª, apenas 4 deputados concentraram 152 assessores; e, na 57ª legislatura, 10 deputados estiveram associados a 203 assessores. Em todas elas, portanto, cada parlamentar está cercado por algumas dezenas de assessores, o que evidencia o peso desses cargos no funcionamento cotidiano dos mandatos e ajuda a compreender a densidade das redes de assessoria examinadas neste trabalho.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Figura 4 - Quantitativo de Nós: Titular; Suplente; SP e CNE por Legislatura



Fonte: Elaborado pelo Autor

Este estudo utiliza a Análise de Redes Sociais (ARS) para mapear a estrutura de nomeações nos gabinetes. Os nós representam deputados (Titulares/Suplentes) e seus assessores (SP/CNE), e as arestas representam os atos formais de nomeação entre eles. A análise dessa rede permite medir padrões objetivos de gestão de pessoal, como a densidade das conexões, a centralidade de atores-chave e a rotatividade nas equipes ao longo do tempo.

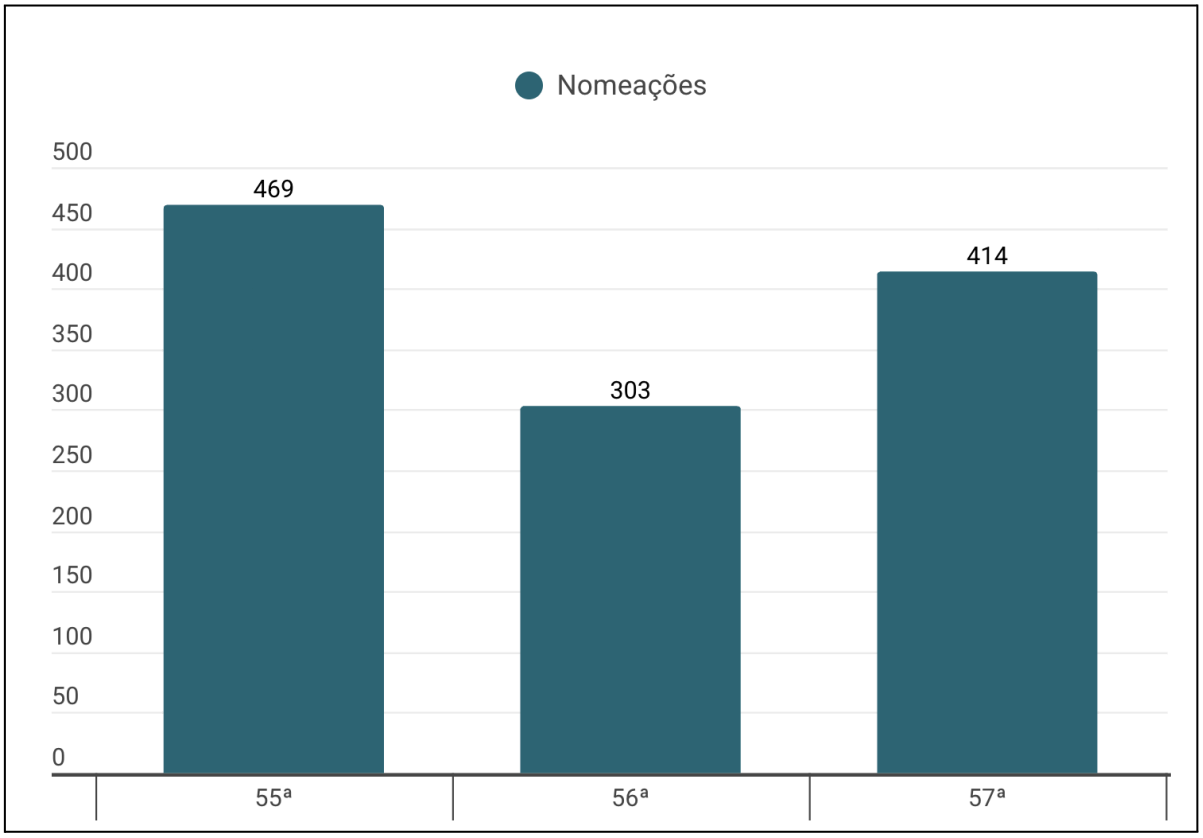
A distribuição dos cargos por legislatura revela a estrutura organizacional subjacente. Na 55ª Legislatura, os 5 titulares e 5 suplentes da amostra conectam-se a 260 servidores do Secretariado Parlamentar (SP) e 13 ocupantes de Cargos de Natureza Especial (CNE). A 56ª Legislatura apresenta 2 titulares e 2 suplentes vinculados a 130 SP e 22 CNE, enquanto a 57ª Legislatura registra 5 titulares e 5 suplentes associados a 187 SP e 16 CNE.

A análise exclusiva dos atos de nomeação revela uma dinâmica administrativa intensa. Na 55ª Legislatura, registraram-se 469 nomeações para os

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

parlamentares da amostra; coletada, vale ressaltar que está sendo contabilizado nesse número mudanças de cargos desses assessores dentro do gabinete. Na 56ª, esse número reduz-se para 303, retomando à ascensão na 57ª Legislatura com 414 nomeações.

Figura 5 - Quantitativo de Arestas: Nomeações por Legislatura



Fonte: Elaborado pelo Autor

Considerando o número relativamente reduzido de deputados em cada período: 10 parlamentares na 55ª legislatura, 4 parlamentares na 56ª legislatura e 10 parlamentares na 57ª legislatura. Os volumes demonstram notável rotatividade na composição das equipes.

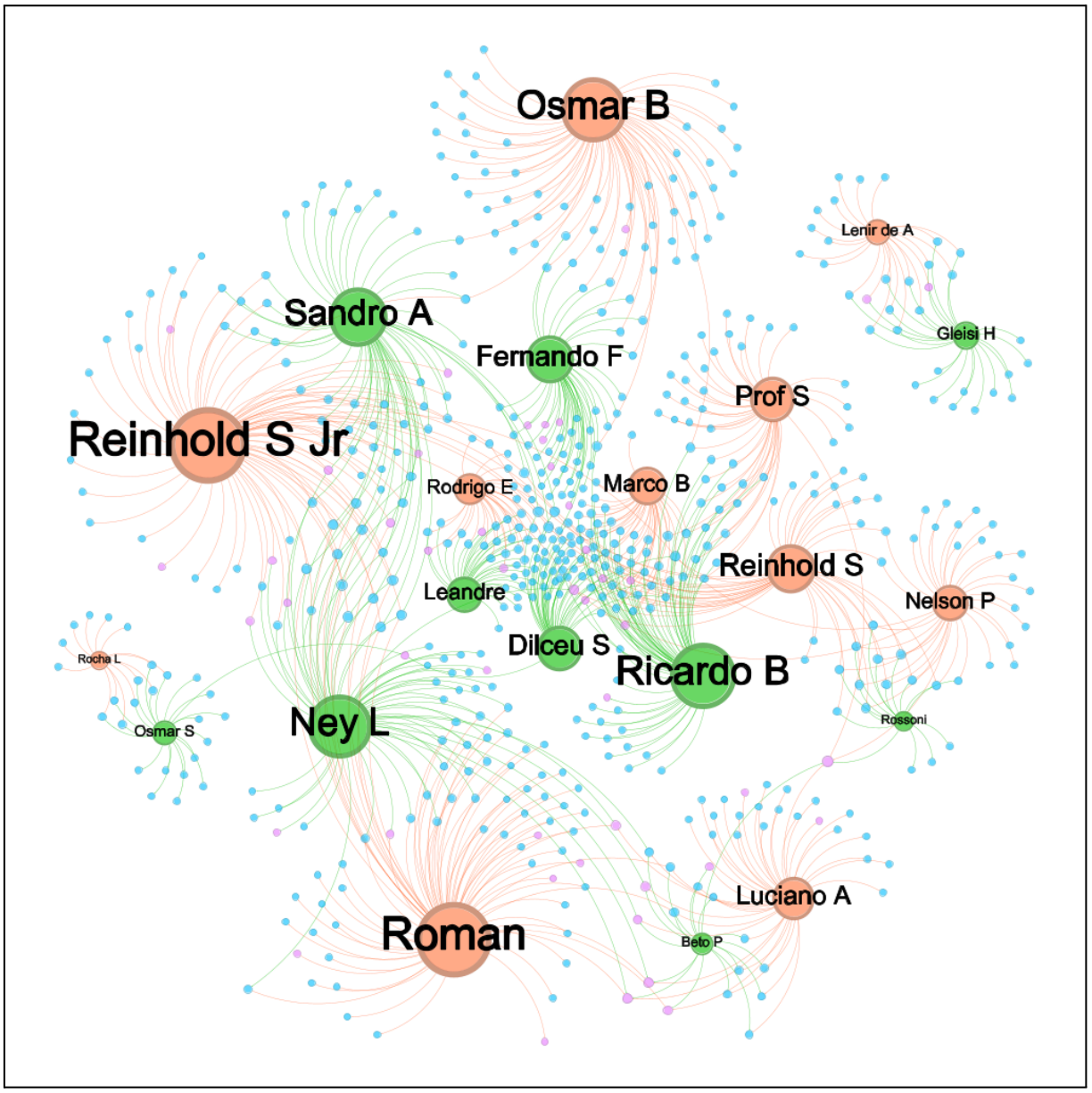
Este padrão confirma que a prerrogativa de livre nomeação e exoneração constitui elemento central na operacionalização cotidiana dos gabinetes parlamentares, reforçando o caráter dinâmico da gestão de pessoal no Legislativo, estudada no presente trabalho, com o uso da metodologia ARS.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

4.3 ANÁLISE DE REDES SOCIAIS

Para todas as análises de redes, foi utilizado o algoritmo Force Atlas 2 no Gephi, configurado com scaling 500 e gravidade 150, mantendo-se a opção de sobreposição ativada para evitar a sobreposição completa dos nós. O tamanho dos nós foi definido com base na métrica de grau, para construir a visualização que trás uma visão geral dos assessores e deputados relacionados.

Figura 6 - Nomeações de Gabinete - Legislaturas: 55ª, 56ª e 57ª



Fonte: Elaborado pelo Autor
Notas: Todos os círculos (nós) representados na imagem estão relacionados com análise (Parlamentares e Assessores) e foram usadas cores distintas para diferenciação da posição ocupada. Para diferenciação das nomeações (arestas) foi adotado uma cor dos nós dos parlamentares estudado.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

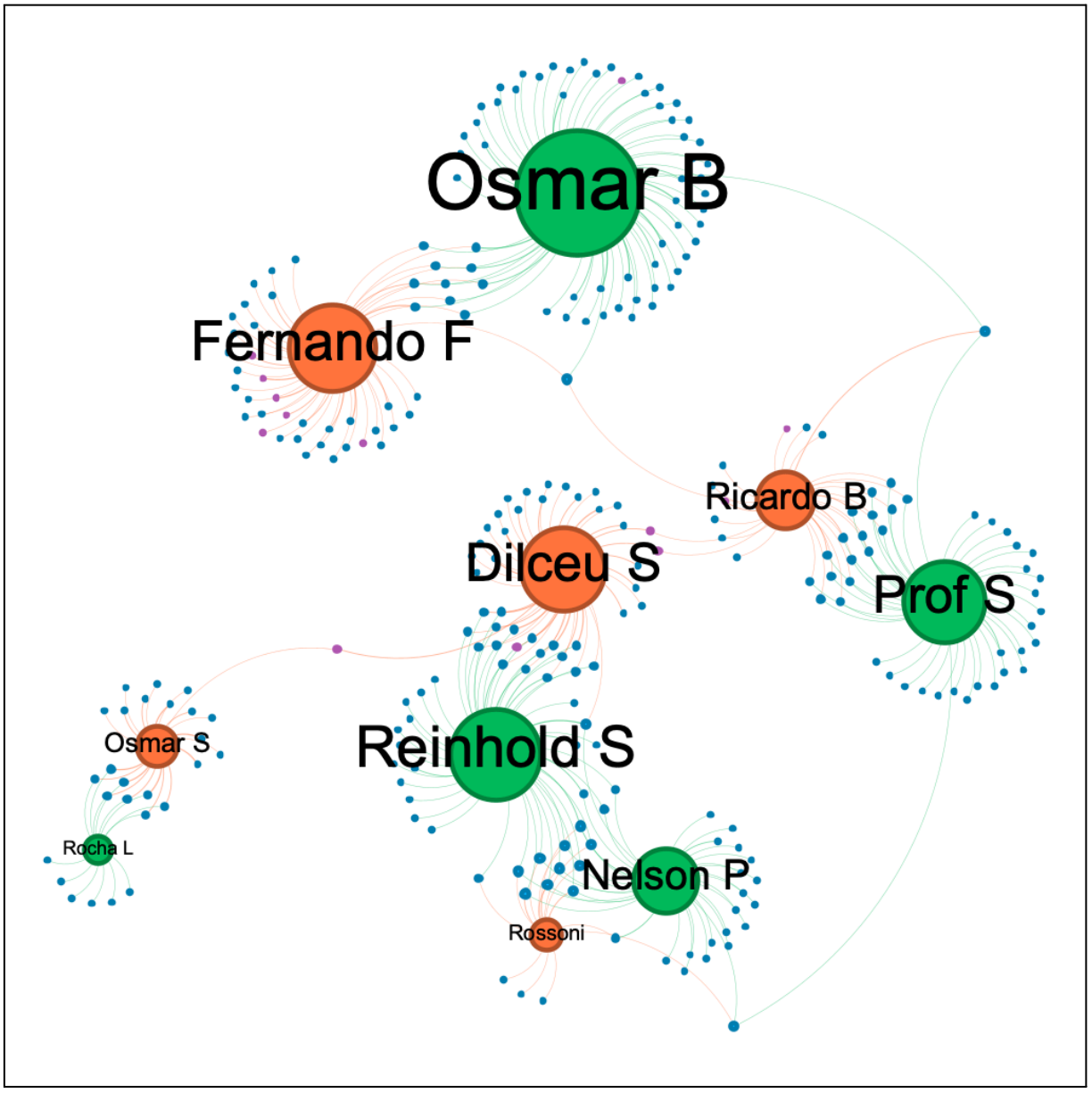
No Gephi, o “grau” de um nó é simplesmente a quantidade de conexões que ele tem com outros nós: em redes não direcionadas é o número de arestas ligadas a esse nó, e em redes direcionadas o programa distingue grau de entrada (quantas arestas chegam ao nó) e grau de saída (quantas saem dele). O software percorre todas as arestas, soma 1 para cada ligação envolvendo o nó (ou o peso da aresta, no caso de grau ponderado) e grava esse valor em colunas como Degree, In-Degree, Out-Degree ou Weighted Degree, que depois podem ser usadas para definir tamanho, cor ou filtros na visualização, pela quantidade de entrada, estabelecendo-se um ranking diferenciado: os parlamentares (titulares e suplentes) foram representados por nós entre 15 e 154, enquanto os assessores mantiveram tamanho mínimo (15), reforçando visualmente a hierarquia entre nomeadores e nomeados.

A coloração seguiu a função institucional: laranja para titulares, verde para suplentes, azul para Secretariado Parlamentar (SP) e lilás para Cargos de Natureza Especial (CNE). As arestas, sempre direcionadas, partem dos parlamentares em direção aos assessores, configurando uma rede de filiação que explicita o vínculo entre representantes e suas equipes. Como mostra o gráfico geral, suplentes e titulares permanecem, de forma geral, conectados pelos assessores nomeados - o que indica que os suplentes costumam nomear os mesmos assessores anteriormente designados pelos titulares.

A análise da rede na 55ª Legislatura revela uma estrutura fragmentada em clusters bem definidos em torno de Fernando Francischini, Dilceu Sperafico, Ricardo Barros, Reinhold Stephanes e Osmar Bertoldi. A visualização demonstra o compartilhamento de assessores entre titulares e suplentes, indicando continuidade nas equipes durante as substituições parlamentares, conforme demonstrado na figura 7.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Figura 7 - Nomeações de Gabinete - Legislatura 55ª (2015-2019)



Fonte: Elaborado pelo Autor
Notas: Todos os círculos (nós) representados na imagem estão relacionados com análise (Parlamentares e Assessores) e foram usadas cores distintas para diferenciação da posição ocupada. Para diferenciação das nomeações (arestas) foi adotado uma cor dos nós dos parlamentares estudado.

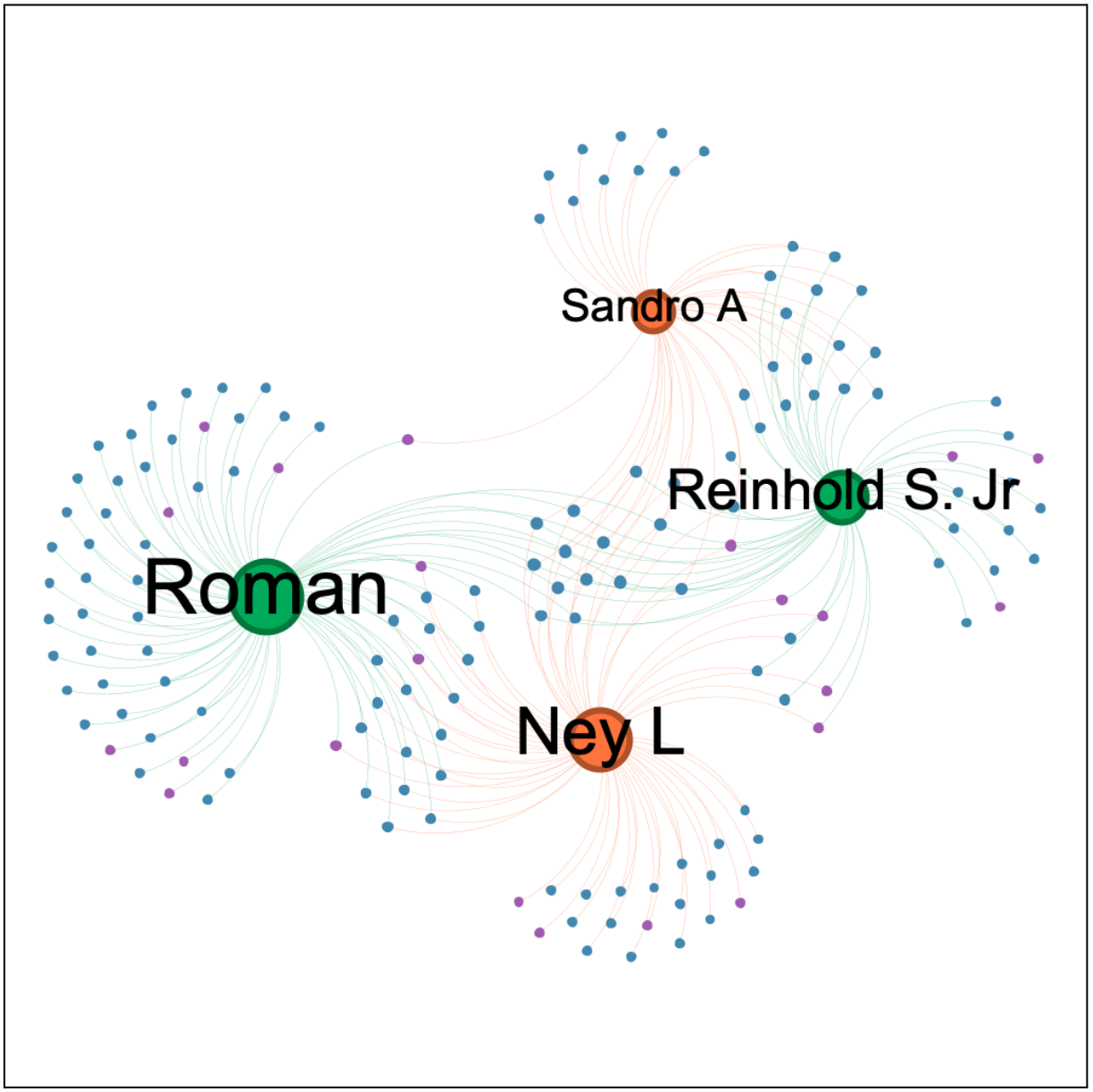
Destaca-se o caso de Reinhold Stephanes que, como segundo suplente, mantém conexões com Rossoni e Dilceu Sperafico, sugerindo redes de confiança circunscritas a grupos políticos específicos. Osmar Bertoldi apresenta trajetória particular: ingressa como suplente de Francischini, mas ao assumir o mandato de forma efetiva, constitui equipe própria, evidenciada por conjunto distinto de nomeações.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Outro padrão relevante é o compartilhamento de um CNE entre Ricardo Barros e Dilceu Sperafico, ambos do Partido Progressistas, indicativo de cooperação e alinhamento político. A centralidade de Reinhold Stephanes na rede, mesmo na condição de suplente, reflete seu peso político no Paraná e explica a proeminência de seu gabinete na configuração geral da rede.

A legislatura 56ª, conforme demonstrado na figura 8, demonstra um comportamento ainda mais conectado em comparação à legislatura anterior.

Figura 8 - Nomeações de Gabinete - Legislatura 56ª (2019-2023)



Fonte: Elaborado pelo Autor
Notas: Todos os círculos (nós) representados na imagem estão relacionados com análise (Parlamentares e Assessores) e foram usadas cores distintas para diferenciação da posição ocupada.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Para diferenciação das nomeações (arestas) foi adotado uma cor dos nós dos parlamentares estudado.

A 56ª Legislatura apresenta uma configuração de rede distintamente mais compacta e integrada que a anterior. Este padrão reflete diretamente o contexto político do primeiro mandato do governador Ratinho Jr. (PSD), que adotou a estratégia de deslocar deputados federais para o Executivo estadual como mecanismo de fortalecimento de sua base de apoio.

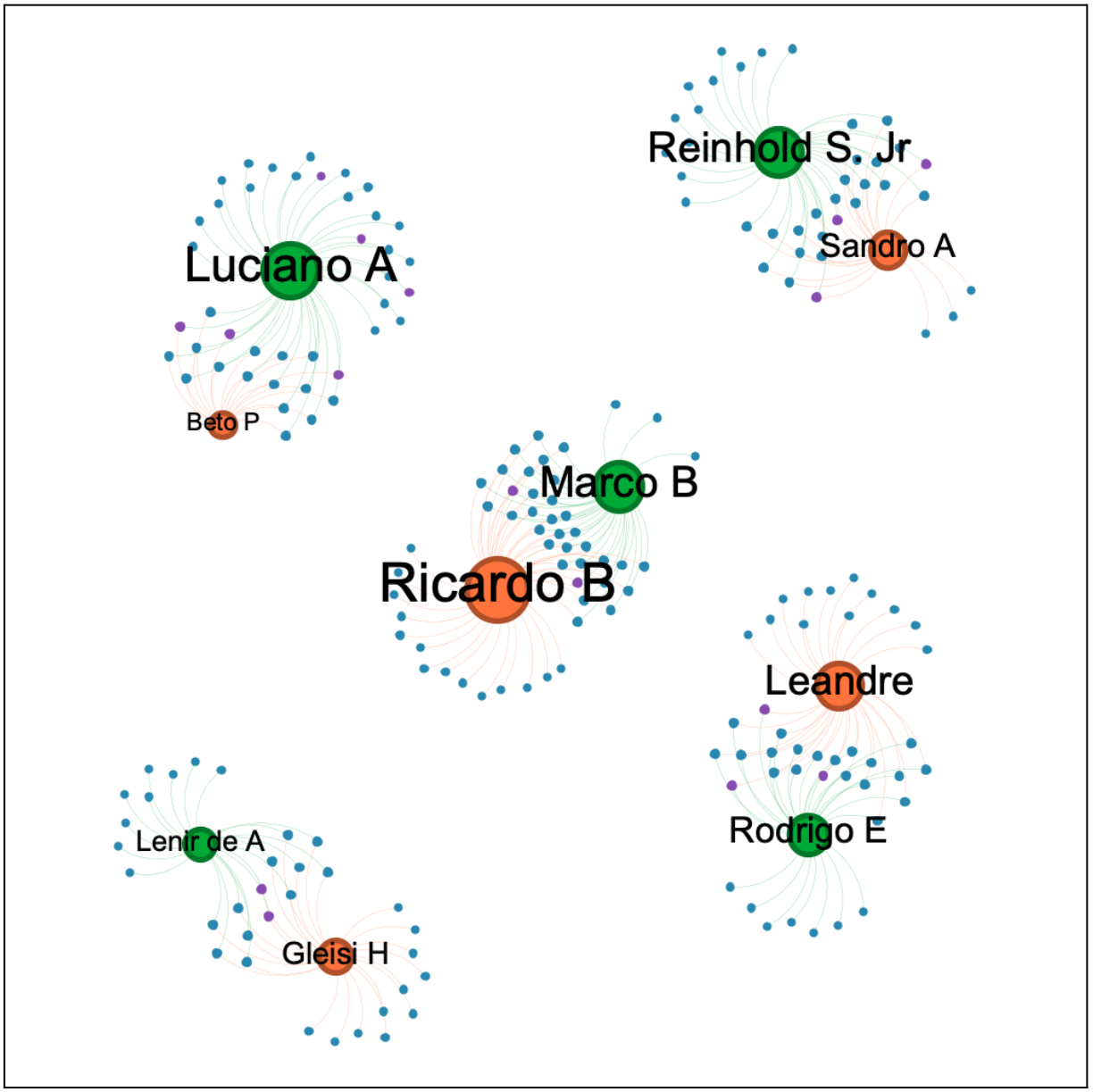
Na visualização em rede, observa-se uma estrutura densamente conectada, com significativo compartilhamento de assessores entre titulares e suplentes. As nomeações aparecem visualmente aglomeradas e sobrepostas, indicando a manutenção e redistribuição de cargos estratégicos dentro de um mesmo círculo de confiança partidária. Este padrão sugere uma gestão coordenada dos recursos humanos entre os gabinetes, onde as substituições não resultam em renovação completa das equipes, mas sim na realocação de profissionais dentro de uma rede política coesa vinculadas ao partido político partidário.

Nesse contexto, o gabinete de Evandro Roman destaca-se pelo volume significativo de movimentações, apresentando uma rede de conexões mais densas que as demais. A sobreposição de assessores entre Roman, Ney Leprevost e Reinhold Stephanes Jr. revela uma rede de cooperação coesa, onde os suplentes não constituem equipes inteiramente novas, mas incorporam parcela relevante da burocracia dos titulares originais.

A análise da 57ª Legislatura revela uma rede com padrão mais fragmentado em comparação com o período anterior. Embora mantenha-se o número elevado de parlamentares, as conexões organizam-se em pares relativamente isolados de titulares e suplentes, cada qual com seu grupo específico de assessores, conforme demonstrado na figura 9.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Figura 9 - Nomeações de Gabinete - Legislatura 57ª (2023-2027)



Fonte: Elaborado pelo Autor
Notas: Todos os círculos (nós) representados na imagem estão relacionados com análise (Parlamentares e Assessores) e foram usadas cores distintas para diferenciação da posição ocupada. Para diferenciação das nomeações (arestas) foi adotado uma cor dos nós dos parlamentares estudado.

Essa configuração em blocos autônomos contrasta com a intensa sobreposição observada na 56ª Legislatura e sugere que as mudanças na legislação eleitoral alteraram significativamente os incentivos para a ocupação simultânea de cargos nos Poderes Executivo e Legislativo. Apesar da dispersão, identifica-se notável continuidade de atores-chave. Sandro Alex e Ricardo Barros reassume a condição de titulares, enquanto Reinhold Stephanes Jr. mantém presença,

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

consolidando a trajetória da família Stephanes através das três legislaturas estudadas. O reaparecimento de assessores incluindo diferentes mandatos indica a valorização de quadros com experiência prévia em gabinetes federais, sugerindo estratégias de reaproveitamento de pessoal qualificado.

4.4 SÍNTESE DAS EVIDÊNCIAS

Os dados administrativos e as visualizações de rede nas legislaturas estudadas evidenciam a persistência de um núcleo burocrático vinculado aos deputados titulares mesmo após a posse dos suplentes, tanto no Secretariado Parlamentar (SP) quanto nos Cargos de Natureza Especial (CNE). A recorrência de mesmos assessores em diferentes configurações de gabinete, conectando titulares licenciados e suplentes empossados, revela uma complexa rede onde relações pessoais e políticas transcendem a alternância formal de mandatos.

Surge como hipótese relevante a questão da composição das equipes durante licenças prolongadas, a exemplo dos parlamentares: Leandre, Beto Preto, Sandro Alex e Ricardo Barros que passaram significativos períodos à frente de secretarias estaduais. É possível que as nomeações realizadas pelos suplentes tenham envolvido indicações dos titulares. Essa inferência, contudo, transcende a capacidade explicativa dos dados quantitativos aqui analisados, constituindo-se como perspectiva analítica que demandaria investigação qualitativa complementar para adequada verificação.

O compartilhamento direto e intenso de assessores entre titulares e suplentes mais acentuado que nas demais legislaturas estudadas reflete a consolidação de um modelo de gestão partidária unificado, no qual as transições de mandato preservam o núcleo burocrático essencial dos gabinetes.

Essa dinâmica demonstra que a burocracia legislativa opera como um recurso de poder compartilhado e reconfigurado. Embora os suplentes exerçam suas prerrogativas de nomeação, atuam em um ambiente condicionado pelas redes previamente estabelecidas pelos titulares, que assim mantêm influência significativa sobre a estrutura do gabinete e a atuação legislativa, mesmo durante seus licenciamentos.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

O recorrente trânsito de parlamentares para cargos no Executivo, sem o devido desligamento da burocracia, representada pelos cargos de comissão no Legislativo, representa para esse estudo, uma tensão prática com o princípio da separação de poderes previsto no art. 2º da Constituição Federal de 1988. Este dispositivo estabelece os Poderes da União como "independentes e harmônicos entre si", pressupondo burocracias autônomas. No entanto, ao manter o controle operacional sobre seu gabinete parlamentar, enquanto ocupa um cargo no Poder Executivo, o agente licenciado instrumentaliza recursos legislativos como assessoria, informações e influência política para finalidades típicas do Executivo.

Por outro lado, as instituições formais são insuficientes para explicar o comportamento parlamentar. Ao passo que as regras oferecem a prerrogativa da livre nomeação, a prática mais comum é manter os nomeados pelos deputados titulares. Essa constatação empírica dialoga diretamente com a perspectiva neo-institucionalista, para a qual as regras formais não determinam, por si sós, o comportamento dos atores políticos. Como destaca Souza (2006), a luta pelo poder e por recursos, mediada por instituições, é central na política.

No contexto analisado, observa-se que, para além das regras formais constitucionais e regimentais, as regras informais, como redes de confiança, lealdade partidária e vínculos pessoais consolidados nas legislaturas, são determinantes para a permanência dos assessores nos gabinetes mesmo após o fato da licença parlamentar se exumar. No presidencialismo de coalizão brasileiro, tais cargos operam como moeda de troca nas negociações entre o presidente e os partidos da base (GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019), fazendo da rotatividade um mecanismo esperado e funcional de alinhamento político. Esse estudo sugere que a permanência da burocracia legislativa dos titulares licenciados, esteja correlacionado, também há um mecanismo de coalizão entre titulares e suplentes, a burocracia no legislativo passa a ser usado como moeda de troca, à medida que o controle da burocracia no legislativo possivelmente estaria condicionado a permanência do suplente.

A literatura sobre gestão pública nesse âmbito (LOPEZ; SILVA, 2020) destaca a rotatividade de cargos de confiança como um instrumento central para a construção de coalizões e a implementação da agenda governamental,

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

especialmente em transições. A burocracia de gabinete parlamentar atua transversalmente às etapas do ciclo de políticas públicas – da formação da agenda à implementação (RAEDER, 2014; FERNANDES, 2019) – fornecendo subsídios técnicos, elaborando minutas e articulando politicamente. A estabilidade desses profissionais, inclusive durante licenças dos parlamentares, evidencia que seu papel supera a mera execução de vontades políticas.

O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdom (CAPELLA, 2005; BRASIL; JONES, 2020) distingue atores "visíveis" (políticos, mídia), que dominam a definição da agenda, dos atores "invisíveis" (burocratas, especialistas), responsáveis por estruturar as alternativas de política. Nos gabinetes parlamentares, essa divisão se manifesta claramente: os deputados são os atores visíveis, enquanto os assessores de Secretariado Parlamentar (SP) e Cargos de Natureza Especial (CNE) atuam como atores invisíveis, elaborando tecnicamente as proposições e gerenciando redes de articulação. A permanência desses atores invisíveis, vinculados aos titulares licenciados, revela que o controle sobre o "caldo primordial" de alternativas (KINGDON, 2003) permanece ancorado nas redes burocráticas consolidadas. Consequentemente, limita-se severamente a autonomia decisória dos suplentes, que assumem o mandato formal, mas não o controle efetivo sobre a capacidade técnica de formulação.

5. CONCLUSÕES

À luz das evidências, a hipótese inicial de que os suplentes recorreriam à livre nomeação para recompor integralmente suas equipes com pessoas de confiança exclusiva não se confirma, indicando que a simples troca de titularidade não produz uma ruptura completa na burocracia de apoio. Os resultados demonstram a persistência da burocracia organizada pelos titulares, que mantém presença central nas redes mesmo durante os licenciamentos, ao mesmo tempo em que se observa uma complexa teia de conexões entre assessores, suplentes e titulares, marcada por sobreposições, retornos e vínculos múltiplos. Em lugar de uma cisão nítida entre uma “burocracia do titular” e uma “burocracia do suplente”, consolida-se um arranjo híbrido, no qual a continuidade de assessores reforça o papel da burocracia como elo entre mandatos e como mecanismo de preservação do poder político-informacional no âmbito do Legislativo.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

A atuação dessas redes burocráticas repercute diretamente sobre a qualidade da governança democrática e a efetividade das políticas públicas, ao influenciar como informação, expertise e recursos circulam na arena legislativa. A capacidade dos suplentes de gerir competentemente os gabinetes durante os licenciamentos dos titulares afeta o andamento de matérias cruciais, de modo que a estabilidade e a configuração dessas equipes impactam a responsividade e a qualidade das decisões adotadas, embora, tal apontamento se faz necessário na medida que o estudo não aborda de maneira empírica inferência essa dinâmica, mas sim contribuir com o acontecimento relatado. .

Os achados deste estudo suscitam importantes questões sobre como esses arranjos burocráticos afetam a qualidade da representação política que consequentemente afetam diretamente a atuação de políticas públicas por parte desses representantes. Este estudo representa o esforço pioneiro na investigação sistemática das relações entre titulares, suplentes e burocracia legislativa na Câmara dos Deputados. Ao concentrar-se nas redes de assessoria parlamentar, a pesquisa avança em um campo tradicionalmente dominado pelos estudos sobre o Executivo e o presidencialismo de coalizão.

A literatura existente tem pouco explorada a teia de relações que se estabelece entre a composição político-partidária, as redes de assessoramento e as estratégias de manutenção de poder durante esses períodos de transição entre titulares e suplentes. A questão central que permanece insuficientemente explorada refere-se aos mecanismos efetivos de participação burocrática pelos suplentes - um vazio analítico que limita nossa compreensão sobre o funcionamento real do Legislativo brasileiro.

Para além dos dados iniciais, um desdobramento natural desta pesquisa estaria em ouvir os próprios atores desse processo. Entrevistas com assessores parlamentares, titulares e suplentes permitiriam captar os critérios, as motivações e as percepções que de fato orientam as decisões de nomeação e exoneração, cruzar a análise quantitativa das redes com as narrativas qualitativas das trajetórias e carreiras, seria possível iluminar mecanismos que costumam passar despercebidos nessa dinâmica.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

Outra frente de investigação crucial seria examinar em que medida a estabilidade de certos núcleos técnicos, dentro dos gabinetes, efetivamente contribui para a geração de conhecimento legislativo especializado ou se, pelo contrário, acaba por reforçar práticas clientelistas e padrões assimétricos de troca política.

Desse modo, este estudo se coloca como um esforço inicial para mapear essas redes, abrindo caminho para que pesquisas futuras possam explorar de forma comparativa e ao longo do tempo como esses arranjos burocráticos influenciam a tramitação de proposições, a alocação de emendas e, em última instância, o desempenho dos parlamentares. Esse debate é crucial para entender a relação entre política, gestão e políticas públicas.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas. Brasília: IPEA, 2018. p. 23-57.

ASSIS, Walter Viana de. Chat Bot Sumé: web scraping em dados governamentais para consulta de gastos públicos dos vereadores da Câmara Municipal de Belo Horizonte. 2021. 90 f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento) – Faculdade de Ciências Empresariais, Universidade Fumec, Belo Horizonte, 2021.

BORGES, André; TURGEON, Mathieu. Razões da fragmentação: coligações e estratégias partidárias na presença de eleições majoritárias e proporcionais simultâneas. Dados, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, p. 1-36, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 1, de 7 jan. 2007. Dispõe sobre a estrutura dos cargos em comissão e das funções de confiança da Câmara dos Deputados (ementa completa). Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa nº 72, de 16 set. 1997. Dispõe sobre os cargos em comissão de Secretariado Parlamentar do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1965.

BRASIL, Felipe G.; JONES, Bryan. Agenda setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas: uma breve introdução. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1486–1497, 2020.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

CAPELLA, Ana Cláudia N. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2005.

CARLOMAGNO, Márcio. O que podemos responder pesquisando assessorias parlamentares? Agenda de investigação. BIB, São Paulo, n. 88, p. 1-20, 2019.

DUARTE, Cristiano; LINO, Lillian Lages. A burocracia no processo de agendamento das políticas públicas: novas questões e perspectivas de pesquisa. BIB, São Paulo, v. 1, n. 98, p. 1–22, 2023.

FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes; ALMEIDA, Lia de Azevedo. Teorias e modelos de políticas públicas: uma revisão das abordagens sobre o processo de políticas. Teoria & Pesquisa, São Carlos, v. 28, n. 1, 2019.

FERRI, Cristiano. Fatores internos da Câmara dos Deputados e a coerência das leis federais. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 103–132, jan./dez. 2007.

GOMES, Ricardo Corrêa; LISBOA, Eliana; SARTURI, Graziela; MIRAPALHETA, Gerson. How has stakeholder theory served the public administration literature? In search of the intellectual structure of the field. Public Management Review, v. 27, n. 9, p. 2076–2098, 2024.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; MAIA, Lincon Macário; PERLIN, Giovana Dal Bianco. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. p.25-59. In: PERLIN, Giovana Dal Bianco; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). Presidencialismo de coalizão em movimento. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal institutions and comparative politics: a research agenda. Perspectives on Politics, v. 2, n. 4, p. 725-740, 2004.

LIMA, Ricardo O. O recrutamento político impacta atitudes e percepções de burocratas em ministérios brasileiros? Opinião Pública, Campinas, v. 26, n. 3, p. 587-632, set./dez. 2020.

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42

LOPES, André Vaz; VIEIRA, Diego Mota. Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: uso, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes. Revista Eletrônica de Administração – REAd, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 439-462, 2020.

LOPEZ, Felix Garcia (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília, DF: Ipea, 2015.

LOPEZ, Felix Garcia; PRAÇA, Sergio. Cargos de confiança e políticas públicas no executivo federal. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. DE (Eds.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 141-160.

LOPEZ, Felix Garcia; SILVA, Thiago. O carrossel burocrático nos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017). Texto para Discussão, Brasília, Ipea, n. 2597, set. 2020.

MADEIRA, Lígia Mori et al. Ideias, redes e políticas públicas: reflexões a partir do modelo de Coalizões de Defesa. In: LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH, Letícia Maria (org.). Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020. p. 42-73.

PANDAS. About Pandas. [S. l.: s. n.], 2020.

PEREIRA, Matheus Mazzilli. Ativismo institucional no Poder Legislativo: confrontos políticos, assessores ativistas e frentes parlamentares. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 31, p. 301–338, jan./abr. 2020.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.

SANTOS, Fabiano. O Legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, 1958).

Versão Final Homologada
22/12/2025 16:42