



OS GOVERNOS PSDB E PT: UMA ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO APROVADOS ENTRE 1995 E 2014

THE PSDB AND PT GOVERNMENTS: AN ANALYSIS OF EXECUTIVE'S AND LEGISLATIVE'S APPROVED BILLS BETWEEN 1995 AND 2014

LOS GOBIERNOS PSDB Y PT: UN ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE LEY DEL EJECUTIVO Y DEL LEGISLATIVO APROBADOS ENTRE 1995 Y 2014

Rodolfo Scotelaro Porto Darrieux¹

Resumo: O objetivo deste artigo é explicar as causas das mudanças no perfil dos projetos de lei aprovados no Brasil entre 1995 e 2014. Mais precisamente, nele é analisado por que houve variação no modo como o recurso da urgência nos projetos de lei ordinária de origem do Executivo e do Legislativo entre os dois governos. Por meio da revisão da literatura sobre organização legislativa, ao lado de uma análise sobre as diferenças políticas na composição partidário-ideológica e testes estatísticos, observa-se que a Câmara organizou seus trabalhos durante os governos PSDB de maneira mais centralizada, enquanto nos governos PT houve uma maior descentralização. Com isso, os projetos de lei de iniciativa do Executivo durante os governos PSDB receberam maior celeridade durante o processo de apreciação por meio de recorrente uso do pedido de urgência vis-à-vis os governos PT. Com relação aos projetos dos parlamentares, vemos que parlamentares da coalizão de governo tiveram seus projetos aprovados com mais celeridade vis-à-vis os da oposição durante os anos governados pelo PSDB, porém sem diferença robusta entre governo e oposição. Na análise estatística, os resultados encontrados apontam para maiores chances do uso de urgência em projetos do Executivo no governo FHC II e durante o período *honeymoon*. Nos projetos do Legislativo, FHC II e Lula I aparecem como os momentos mais propícios à urgência. Contrariando as expectativas, fazer parte da coalizão de governo não importa no uso da urgência.

Palavras-chave: Centralização; Descentralização; Agenda; Legislativo; PT; PSDB.

Abstract: This article aims to explain the causes in the changes on the type of bills approved in Brazil between 1995 and in the beginning of 2016. More precisely, it is analyzed why there was variation on the usage of urgency on ordinary bills from the Executive and Legislative. Through a review of literature about legislative organization beside an analysis on the political differences in the party-ideological composition, it is observed that the Chamber of Deputies organized its activities which during the PSDB governments in a more centralized way while the PT governments was more decentralized. In this sense,

¹ Doutorando e mestre em Ciência Política (IESP/UERJ). E-mail: rodolfo_scotelaro@iesp.uerj.br
Agradeço ao auxílio financeiro da CAPES e da FAPERJ, a Fabiano Santos pela indicação da revista e ao lado dele, a Júlio Canello e a Acir Almeida pela leitura inicial deste artigo.

the Executive's approved bills under PSDB governments received more urgency vis-à-vis the PT. In relation to Legislative's bills, coalition members had their bills approved faster than opposition during the PSDB years. The statistical results show that urgency motion for Executive's bills has greater probability to be used under FHC II and during honeymoon period. In its turn, concerning Legislative's bills, FHC II and Lula I are the best moments for urgency motion usage. Counter to expectations, being part of the coalition does not matter in the usage of urgency.

Keywords: centralization, decentralization, agenda, legislative, PT, PSDB.

Resumen: El objetivo de este artículo es explicar las causas de los cambios en el perfil de los proyectos de ley aprobados en Brasil entre 1995 y 2014. Más precisamente, en él se analiza por qué hubo variación en el modo como el recurso de la urgencia en los proyectos de ley ordinaria de origen del Ejecutivo y el Legislativo entre los dos gobiernos. Por medio de la revisión de la literatura sobre organización legislativa, junto a un análisis sobre las diferencias políticas en la composición partidista-ideológica y las pruebas estadísticas, se observa que la Cámara organizó sus trabajos durante los gobiernos PSDB de manera más centralizada, mientras que en los gobiernos PT hubo una mayor descentralización. Con eso, los proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo durante los gobiernos PSDB recibieron mayor celeridad durante el proceso de apreciación por medio de recurrente uso de la solicitud de urgencia vis-à-vis a los gobiernos PT. Con respecto a los proyectos de los parlamentarios, vemos que parlamentarios de la coalición de gobierno tuvieron sus proyectos aprobados con más celeridad vis-à-vis los de la oposición durante los años gobernados por el PSDB, pero sin diferencia robusta entre gobierno y oposición. En el análisis estadístico, los resultados encontrados apuntan a mayores posibilidades del uso de urgencia en proyectos del Ejecutivo en el gobierno FHC II y durante el período *honeymoon*. En los proyectos del Legislativo, FHC II y Lula I aparecen como los momentos más propicios a la urgencia. Contrariando las expectativas, formar parte de la coalición de gobierno no importa en el uso de la urgencia.

Palabras-clave: centralización, descentralización, agenda, legislativo, PT, PSDB

INTRODUÇÃO

Quando observamos os projetos de lei ordinária aprovados durante os governos PSDB e PT, vemos que há uma variação considerável no modo como as leis foram aprovadas. Enquanto no primeiro houve mais frequentemente o recurso da urgência em relação à tramitação ordinária, no segundo essa lógica muda. Por que há essa diferença, tendo em vista que as instituições são as mesmas em ambos os governos? Que aspecto das dinâmicas políticas envolvendo o processo legislativo no Brasil explica esse fenômeno? Essas são as perguntas que este artigo busca responder.

Para isso, recorro a uma análise descritiva das dinâmicas políticas envolvendo os projetos de lei ordinária de origem do Executivo e do Legislativo aprovados entre os anos de 1995 e 2014. Excluo da análise PLNs (projetos de lei orçamentária) e MPVs (medidas

provisórias), por serem de exclusividade do Executivo, para focar enfaticamente em projetos de lei concorrentes entre os poderes em questão.

Observando o regime de tramitação de projetos de lei do Executivo e do Legislativo e, neste último, exclusivamente a quantidade de projetos de lei aprovados, considerando a dicotomia "governo *versus* oposição", evidencia-se que a mudança para um governo de centro-esquerda, em 2003, capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), resultou em mudanças no modo como as leis no Brasil são aprovadas em relação aos governos anteriores - mais precisamente abordado neste ensaio, o liderado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Enquanto os projetos de origem do Executivo nos governos PSDB eram aprovados com maior celeridade, já que o requerimento de urgência foi mais usado, nos governos petistas, as leis aprovadas passaram em maior número pelas comissões. Já em relação às matérias de origem parlamentar, não há muita diferença entre os governos no que tange ao uso da urgência, porém, nos governos tucanos, membros da coalizão tiveram seus projetos aprovados com maior celeridade frente à oposição no segundo mandato de FHC. Já nos petistas, apesar de ainda haver dominância dos projetos aprovados de origem do governo em relação à oposição, esta última apresentou menos frequência do uso de urgência em relação aos governos tucanos, sendo Dilma I a exceção.

Neste artigo, o espaço temporal abrange os anos de 1995 até 2014, ou seja, os governos Fernando Henrique Cardoso (PSDB), Lula da Silva (PT) e o primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT). Governos anteriores ao ano de 1995, além do segundo governo Rousseff e Temer (MDB), não foram considerados, em razão de alguns dados sobre tramitação estarem incompletos. O artigo se divide em (1) Revisão da literatura, (1.1) Teorias da organização legislativa, (1.2) Causas da mudança da organização legislativa, e (1.3) Presidencialismo, coalizões e o caso brasileiro; (2) Características dos governos PSDB e PT: uma análise da dinâmica das coalizões e do sucesso legislativo, (2.1) Hipóteses e testes estatísticos; e (3) Discussão.

1 TEORIAS DA ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA

As teorias de organização legislativa advêm da Ciência Política estadunidense e aparecem na esteira do fortalecimento da abordagem neoinstitucionalista nos anos 70². Ou seja, elas aparecem quando o ambiente acadêmico daquele país consolida o "indivíduo racional" nos estudos da política. Não só aparecem nessa circunstância, como podem ser tomadas como maiores exemplos do desenvolvimento dessa abordagem.

² Esta abordagem teórica tem origem na Economia neoclássica, com as contribuições do economista estadunidense Anthony Downs, com destaque para o trabalho "Uma Teoria Econômica da Democracia" (1957). A ideia principal desta abordagem reside no papel das instituições como variáveis fundamentais na resolução dos problemas de assimetria de informações entre os atores econômicos/políticos. A premissa básica dessa abordagem é tomar o indivíduo como egoísta e maximizador de interesses, ou seja, este calcula a relação custo/benefício antes de tomar

Dentro das análises do legislativo estadunidense, Mayhew (1974) representa o caráter fundante desses estudos, além de ser um dos principais nomes da corrente distributivista. O autor parte do pressuposto de que congressistas almejam se manter no poder via reeleição. Ou seja, há uma necessidade constante de o congressista buscar manter o apoio da maioria em seu distrito eleitoral. Quanto maior for a margem de apoio, maior será a chance de se reeleger³. Assim, com 435 indivíduos tendo os mesmos objetivos em bases eleitorais distintas, como esse problema de ação coletiva é solucionado? Pela organização legislativa, sendo, segundo Mayhew (1974), as comissões, as principais instituições⁴. Nelas, os parlamentares - que eleitoralmente não competem entre si, pois vêm de distritos diferentes - encontram uma maneira de prover e receber apoio político para levar adiante projetos que sejam de seus interesses por meio do *logrolling*.

Weingast e Marshall (1988) argumentam que o *logrolling*, ou seja, os acordos entre os parlamentares, não é garantido, pois a variável "tempo" é fundamental, o que pode prejudicar alguns e favorecer outros⁵. Os autores afirmam que a maneira encontrada para resolver esse problema é garantir poder de veto a grupos minoritários dentro da legislatura em certas áreas de legislação. O resultado dessa lógica é o fenômeno dos *preference outliers*. Ou seja, o mediano de uma comissão vai ser muito discrepante do mediano do Plenário, assim, o resultado é subótimo, já que, nessa lógica, o que é aprovado beneficia grupos de parlamentares e não a maioria da Câmara. Desse modo, na lógica distributivista, os benefícios são concentrados e os custos, difusos.

Krehbiel (1992) nota que a tendência, seguindo essa lógica, seria um constante *deadlock*, já que a proposta enviada a Plenário não corresponderia ao mediano deste. Assim, o autor, para resolver o problema, estipula um modelo baseado em dois princípios: 1) incerteza: não há muita certeza quanto aos resultados das políticas, ou seja, todo parlamentar é sujeito a perdas informacionais sobre a decisão a ser tomada acerca de uma legislação; e 2) regra da maioria: simplesmente parte da ideia de que, para aprovar uma lei, é necessário maioria dentro do Congresso.

A partir desses dois princípios, pergunta-se: como fazer com que a maioria tenha ganhos informacionais e a minoria de *preference outliers* tenha o mínimo de perda distributiva possível? Krehbiel (1992) aponta que a solução se encontra no fortalecimento de recursos e bens específicos para os parlamentares. A principal instituição onde isso ocorre são as

uma decisão.

³ Mayhew (1974) pontua que parlamentares querem transformar distritos "marginais" em "seguros".

⁴ Os gabinetes e a Mesa Diretora da Câmara de Representantes também são importantes nessa organização, no entanto, o foco principal do autor são as comissões.

⁵ Como exemplifica Groseclose (1994; 444), citando Weingast e Marshall (1988): "Suppose the two groups manage to pass such an omnibus bill. Once the public works project has been built, however, nothing ensures that the first group will maintain their support for the regulation. And since the second group does not compose a majority on its own, the regulation can easily be rescinded in a future bill. Anticipating this, the second group is rational not to support the omnibus bill. The result is that such exchanges involving *noncontemporaneous* benefits flows are

comissões. Estas funcionam como uma instância de ganho informacional para os *preference outliers*, já que estes são os que possuem maiores incentivos em coletar informações e desenvolver expertise acerca de uma determinada temática. No entanto, há garantias de que a expertise gerada gerará perdas no ponto ideal dos *outliers*? Essa informação não pode ser estrategicamente coletada? Com essas questões em mente, Krehbiel (1992) argumenta que, visando evitar que isso ocorra, as comissões são heterogeneamente preenchidas e não contêm somente *preference outliers*. Assim, uma vez que as comissões também contêm parlamentares que não estão diretamente ligados ao tema dessas, há maior incentivo ao *logrolling* e o mediano da comissão tenderá a refletir o do Plenário. Esta é a chamada vertente informacional.

Nota-se que, para Mayhew (1974), Weingast e Marshall (1988) e Krehbiel (1992), a organização dos trabalhos legislativos nos Estados Unidos ocorre principalmente nas comissões, tanto na lógica dos *preference outliers*, como na dos ganhos informacionais, além do fato de a barganha ser no nível parlamentar individual, com partidos tendo pouca função. Nessa lógica, dizemos que a organização legislativa é descentralizada, pois o papel da Mesa Diretora e do Plenário é secundário neste ponto. Já a concentração de poderes se dá com mais ênfase nas comissões.

Por fim, uma última vertente argumenta que os partidos importam no modo como os trabalhos são organizados no Congresso estadunidense. Cox e McCubbins (1993) argumentam primeiramente que os partidos funcionam como uma espécie de atalho cognitivo no momento da decisão eleitoral. Isso ocorre por limitações informacionais do eleitor, e o *label* partidário ajuda a identificar o candidato que melhor corresponde às suas preferências. Logo, pelo partido, eleitor e parlamentar conseguem diminuir as perdas informacionais, o que torna o partido um meio de ação fundamental para que o parlamentar organize suas estratégias de reeleição. Assim, na arena congressual, manter o *label* partidário consiste num dilema de ação coletiva. Nessa lógica, como se garante que os conflitos de interesses entre membros de um mesmo partido sejam contidos? Pela delegação de poderes da bancada para um líder partidário, cabendo a este manter a coesão partidária nas diferentes questões.

Logo, vemos que, diferentemente das duas outras vertentes, o Congresso se organiza de maneira centralizada nos líderes partidários nas votações em Plenário. Cox e McCubbins (1993) argumentam que, nessa lógica, nas comissões mais importantes, a tendência é o líder partidário indicar membros mais próximos do mediano da comissão, de forma que se aproxime o máximo possível do mediano do partido majoritário no Plenário.

Portanto, podemos sumarizar os principais aspectos das três vertentes da seguinte maneira:

severely impeded from being achieved."

Quadro 1 - Características das organizações legislativas

ORGANIZAÇÃO DA AGENDA	ABORDAGENS	COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES
Descentralizada	Distributivista	<i>Preference outliers</i>
	Informacional	Microcosmo do Congresso
Centralizada	Partidária	Partido majoritário compõe visando o mediano da bancada em Plenário

No entanto, instituições são suscetíveis às mudanças circunstanciais da política. Ou seja, do ponto de vista da organização legislativa, isso significa que elas não são estáticas. Em determinados momentos há maior centralização e descentralização em outros. A importância desses trabalhos no que tange a este artigo é mostrar modelos que mostram como se caracterizam Congressos centralizados ou descentralizados. Na seção seguinte, essa questão é detalhada.

2 CAUSAS DA MUDANÇA DA ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA

Dentre os autores que abordam o tema das mudanças da organização legislativa, Binder (1997) e Aldrich e Rohde (1997) se baseiam nos postulados da vertente partidária.

Binder (1997) nota que os direitos de minorias no Congresso são condicionais a partir do formato das forças partidárias. Eles diminuem se os membros do partido majoritário estão fortalecidos e aumentam quando estes estão enfraquecidos, incentivando a formação de coalizões. Ou seja, quanto maior for o emendamento de projetos, o recurso da obstrução e os atrasos, menor é a força do partido majoritário. Ou seja, segundo Binder (1997), quanto maior for a bancada do partido majoritário e, conseqüentemente, maior a concentração de poderes neste, mais centralizada será a organização dos trabalhos legislativos, pois o partido majoritário busca criar regras e procedimentos que o beneficiem e protejam de intervenções da minoria opositora. Por sua vez, quanto menor for a bancada majoritária, maior será a tendência a descentralizar a organização dos trabalhos legislativos pois, como já apontado, o partido majoritário será mais dependente do apoio da oposição.

Aldrich e Rohde (1997) argumentam que as teorias tradicionais por si só são insuficientes em explicar as mudanças institucionais na Câmara de Representantes. Os autores notam que, a ascensão dos Republicanos em 1994, após um longo período da Câmara regida pelos Democratas, resultou em mudanças na organização da agenda legislativa. A Câmara, segundo os autores, é organizada seguindo a teoria proposta por eles, denominada de "partido condicional". As premissas básicas para a teoria proposta pelos analistas são organização, homogeneidade e distância ideológica dos partidos. Os autores argumentam que, quanto mais organizado e homogêneo em termos de preferências, maior será a probabilidade de os membros concentrarem poderes na liderança partidária. Do lado do partido majoritário, como Aldrich e Rohde (1997) mostram por meio do comportamento do Partido Republicano, que a

homogeneidade de preferências entre os membros era alta, o que fez com que o líder Gingrich tivesse incentivos para criar regras que buscassem garantir a mediana do partido. Do lado minoritário democrata, como a distância ideológica para os republicanos era grande, os membros concentraram poderes no líder para tentar dificultar a aprovação de matérias próximas ao mediano dos republicanos.

Shickler (2000) estipula e testa um modelo, comparando com os descritos acima (Binder, 1997; Aldrich e Rohde, 1997). Em seu modelo, intitulado de "equilíbrio de poder", é argumentado que o balanço ideológico de poder no Plenário vai definir o modo como as regras da Câmara serão desenhadas. Na medida em que o mediano do Plenário vai em direção ao partido majoritário, seus líderes possuem mais incentivos para moldar regras que favorecem o controle da agenda pelo seu partido; já quando o mediano do Plenário se distancia do partido majoritário, há maiores incentivos para a formação de coalizões. No primeiro caso apontado por Shickler (2000), podemos argumentar que a agenda se centraliza; já no segundo, descentraliza-se. No entanto, diferentemente dos modelos partidários (Binder, 1997; Aldrich e Rohde, 1997), o que vai definir a organização do Congresso é o mediano do Plenário e não características ligadas ao partido majoritário.

Koß (2015), analisando o caso dos parlamentos europeus, argumenta que partidos *antiestablishment*⁶ por serem *risk-averse*, costumam estar sempre dispostos e coesos a prejudicar os partidos do *establishment*. Logo, para reduzir o poder de obstrução dos partidos *antiestablishment*, os partidos do *establishment*, detendo maior quantidade de cadeiras e maior incentivo para propor uma agenda legislativa, centralizam a organização dos trabalhos legislativos nas lideranças partidárias. Em países onde a presença de partidos *antiestablishment* é mais fraca, o incentivo para centralizar a agenda é menor. O fundo do argumento de Koß (2015) reside na lógica de que os partidos do *establishment* buscam legislar a maior quantidade possível, enquanto os partidos *antiestablishment* não possuem a mesma preocupação e, portanto, buscam mais obstruir e atrasar o processo. Portanto, a lógica da contribuição de Koß (2015) reside na disputa entre partidos incentivados a formar uma agenda e partidos interessados em dificultar tal processo, considerando o fato de que "tempo" é importante, pois parlamentares buscam a reeleição.

Portanto, há uma série de argumentos levantados que ajudam a explicar causas das mudanças da organização da agenda legislativa, parte deles oriundos da vertente partidária (Binder, 1997; Aldrich e Rohde, 1997). Binder (1997) argumenta que o tamanho da bancada do partido majoritário é o principal fator que explica como vai se desenhar a organização da agenda. Já Aldrich e Rohde (1997) dizem que o grau de organização, a homogeneidade de

⁶ Trata-se de partidos posicionados nos extremos do espectro político-partidário, tais como os comunistas (extrema-esquerda) e os fascistas (extrema-direita).

interesses dos membros dos partidos e a polaridade ideológica explicam melhor as mudanças organizacionais.

Por sua vez, Shickler (2000) pontua que a direção do mediano do Congresso vai explicar melhor a direção pela qual o processo legislativo se organizará. Já Koß (2015) pontua que, dentro da escassez do tempo, partidos que querem formar uma agenda disputam com outros que fazem resistência, e a motivação disso é eleitoral.

Na seção seguinte, fechando a revisão da literatura, é debatido o modo como as relações entre Executivo e Legislativo no presidencialismo impactam a dinâmica organizacional do Legislativo. Debate-se também o caso brasileiro e são levantadas hipóteses observáveis.

3 PRESIDENCIALISMO, COALIZÕES E O CASO BRASILEIRO

Nas duas primeiras seções, foram demonstrados as teorias básicas sobre a organização legislativa e os principais argumentos acerca das razões para as mudanças dessa organização. Cabe agora levantar duas questões importantes: tratar da relação entre sistemas de governo - mais precisamente o presidencialismo - e organização legislativa, da formação de coalizões de governos em sistemas multipartidários e das principais contribuições sobre a organização da agenda no Congresso brasileiro.

O presidencialismo estadunidense pode ser considerado como *suis generis*. Os presidentes são "fracos", pois não possuem prerrogativas legislativas exclusivas, e o sistema é bipartidário, fazendo com que o Congresso seja constituído apenas de membros dos partidos Republicano e Democrata. Logo, certos aspectos dos estudos sobre organização legislativa naquele país devem ser relativizados, tendo em vista a variedade de contextos. Strøm (1990) vai nessa direção, tentando casar premissas dos teóricos sobre o Legislativo estadunidense com o parlamentarismo europeu. A pergunta básica que o motiva em seu trabalho é: como se caracterizam coalizões quando o chefe de governo (no caso, o primeiro-ministro) é minoritário, algo recorrente em países multipartidários?

No parlamentarismo europeu há constantes recorrências de governos minoritários. Strøm (1990) pontua que o que vai caracterizar o tipo do governo e ajustar a ação dos parlamentares é o caráter decisivo das eleições e o potencial de influência de *policy*. Quanto mais decisiva e competitiva for a eleição e menor a distância das preferências de *policy* entre governo e oposição (ou em outras palavras, maior o potencial de influência de *policy* da oposição), maior a probabilidade de um governo minoritário vir a ocorrer. Logo, é possível afirmar que países em que o potencial de influência da oposição é alto, com as preferências desta próximas às do governo, a agenda tende a ser descentralizada, ou seja, as comissões possuem mais força, enquanto que, quando o potencial de influência destas é baixo, com interesses mais distantes do governo, a agenda tende a ser centralizada no primeiro-ministro. Assim, governos minoritários seriam mais prováveis de ocorrer em congressos descentralizados.

Strøm (1990) aponta que as variações institucionais dos regimes parlamentaristas importam no cálculo dos partidos em se juntar ou não à coalizão de governo. Quanto maior for a estrutura do Congresso para que haja oportunidades de influência da oposição, maior a propensão a ter governo minoritário. Logo, o autor demonstra que incentivos para que coalizões minoritárias ocorram dependem da estrutura institucional do Legislativo. Cheibub et al. (2004), com inspiração em Strøm (1990), observam o caso do presidencialismo multipartidário. Se, no parlamentarismo, governos minoritários são normais, por que no presidencialismo haveria também problemas para tais governos ocorrerem e até mesmo formar coalizões? Os autores, assim como Strøm (1990), partem do pressuposto de que partidos são interessados em *policy* também no presidencialismo. Apesar de no parlamentarismo haver uma dependência mútua para formar o governo e no presidencialismo haver uma independência mútua, já que Executivo e Legislativo são separados, os autores observam que no presidencialismo, a formação de coalizões de governo é comum. Portanto, a lógica de maior e menor aproximação da oposição com o governo, apontada por Strøm (1990), também serve para sistemas presidencialistas, com uma pequena adaptação, já que quem forma o governo é sempre o partido do presidente, independentemente do tamanho da sua bancada no Legislativo. Quanto maior a distância ideológica do partido do presidente em relação aos demais, maior será a tendência à descentralização, para o presidente ter mais chances de garantir apoio. Por sua vez, quanto menor a distância ideológica, maior será a tendência de ocorrer uma centralização da agenda. Porém, o que distingue o presidencialismo com presidentes "fortes" do parlamentarismo descrito por Strøm (1990) é que, mesmo em casos de maior descentralização, a tendência é não ter governos minoritários devido à concentração de poderes no Executivo. Assim, a tendência é haver coalizões majoritárias e muitas vezes heterogêneas.

Portanto, tendo em mente a lógica de como governos são formados no presidencialismo e, por sua vez, a organização da agenda, passemos à revisão da literatura acerca da organização legislativa brasileira.

Dois trabalhos "inauguram" o debate acerca do Legislativo brasileiro. De um lado, temos Ames (2003) e do outro, Figueiredo e Limongi (1999). O primeiro busca entender como as bases eleitorais determinam o comportamento parlamentar no Brasil, ou seja, o papel de instituições exógenas. Importante lembrar que o Brasil tem um sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Ames (2003) argumenta que a centralização no candidato gera incentivos para que deputados foquem no localismo fiscal para suas bases (*pork barrel*). De modo contrário, a agenda dos presidentes, por conta do caráter de sua eleição, é nacional. Assim, há tendência para que parlamentares e presidentes tenham uma relação bem conflituosa na busca por implementação de políticas.

Nesse sentido, há um dilema. Como os presidentes vão garantir apoio para suas medidas e os deputados vão conseguir levar adiante suas políticas paroquiais? A partir de coalizões feitas

ad hoc e de espaço para emendas no orçamento federal, já que, com a concentração desses poderes no Executivo e o modo como deputados são eleitos, há poucos incentivos para os parlamentares atuarem fora desse campo. Logo, segundo Ames (2003), a barganha para que presidentes tenham apoio político para seus projetos ocorre caso a caso, a disciplina partidária não é alta, e o Executivo é dominante em relação ao Legislativo, porém com dificuldades. Assim, a tendência nesse cenário de alto custo de barganha, descrito por Ames (2003), é a agenda ser descentralizada, com as comissões sendo a principal instituição onde ocorrerão as negociações, devido aos interesses conflitantes entre presidentes e parlamentares e à exclusividade em projetos de lei orçamentária no Executivo, restringindo o escopo de ação dos deputados.

Em contraposição a Ames (2003), Figueiredo e Limongi (1999) enfatizam a importância das instituições endógenas do Congresso no sentido de garantir apoio do Legislativo ao Executivo. Os autores argumentam que os partidos, mais precisamente as lideranças partidárias, exercem papel fundamental na costura de apoio político dentro do Congresso. Assim, para Figueiredo e Limongi (1999), o personalismo e a fragmentação partidária, resultantes da lógica eleitoral, são minados por poderes conferidos pelo Regimento Interno às lideranças partidárias, que negociam cargos no Executivo e suporte em projetos dos presidentes. Ao lado da concentração de poderes nas lideranças partidárias no Congresso, por parte do Executivo, este detém, além do poder de apontar cargos políticos, dispositivos capazes de acelerar a tramitação (MPVs e urgência⁷) e exclusividade nas já apontadas leis orçamentárias e também em administrativas. Assim, ambos os poderes possuem incentivos a cooperarem, já que presidentes concentram prerrogativas e os líderes partidários concentram bastante poder.

Desse modo, as coalizões de governo tenderão a ser sólidas, previsíveis e, como o custo de barganha entre Executivo e Legislativo é baixo, ao lado de uma série de dispositivos para acelerar o processo legislativo nas mãos do Executivo, a agenda tenderá a se organizar de forma centralizada no Plenário, e a disciplina partidária será alta, já que o *whip*⁸ dos líderes é forte. O Executivo, nesta análise, tenderá a ser dominante e aprovará projetos com razoável tranquilidade, visto que o apoio será estável.

Finalizando, nesta seção foram revisitados trabalhos que focaram na relação entre sistema político e organização legislativa. Foi realizado tal movimento, para considerar o presidencialismo multipartidário com presidentes "fortes" e, assim, inserir o Brasil no debate sobre organização da agenda legislativa.

Após esta extensa revisão da literatura, na seção seguinte realizo uma breve descrição de aspectos políticos que caracterizam diferenças na relação entre Executivo e Legislativo nos governos PSDB e PT, para levantar hipóteses e realizar testes estatísticos.

⁷ Cabe destacar que a urgência também pode ser utilizada em matérias oriundas do Legislativo.

⁸ Literalmente "chicote". Este termo significa a capacidade de os líderes disciplinarem suas bancadas.

4 CARACTERÍSTICAS DOS GOVERNOS PSDB E PT: UMA ANÁLISE DA DINÂMICA DAS COALIZÕES E SUCESSO LEGISLATIVO.

Nesta seção, farei uma descrição de como o modo de formação das coalizões em cada governo foi fundamental para o tipo de trâmite dos projetos de lei aprovados.

Fernando Henrique Cardoso (PSDB), doravante FHC, contou com uma coalizão majoritária logo no início de seu mandato, recebendo apoio político oriundo da coligação eleitoral de PTB, PMDB e PFL⁹. Tal coalizão apoiando o PSDB, partido do presidente, ocupava 56.6% das cadeiras da Câmara. Logo, apesar de majoritária, não havia número suficiente para aprovar reformas constitucionais como a da previdência privada. Esta só foi aprovada em 1996, com a entrada do PPB na coalizão de governo, deixando o governo com ampla quantidade de cadeiras (77%), dando margem para indisciplinados.

Por sua vez, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), doravante Lula, assume o poder com uma coalizão minoritária advinda da coligação eleitoral composta, além do PT, por PL, PCdoB, PDT, PTB, PV, PPS e PSB. Apesar da maior quantidade de partidos em relação às coalizões de FHC, ela só atingia 48.5% de cadeiras na Câmara, ou seja, número insuficiente para aprovar até mesmo projetos de lei ordinária. Mesmo nesta situação, Lula obteve sucesso em aprovar a reforma da previdência pública com apoio também da oposição, o que demonstra que o argumento de Cheibub et al. (2004) com base em Strøm (1990) é viável. Governos minoritários não são uma anomalia e podem ter eficácia legislativa também no presidencialismo.

No entanto, Lula, a partir de janeiro de 2004, contou com coalizões majoritárias durante seu primeiro e segundo mandatos, porém nenhuma atingindo a marca acima de 75% como FHC conseguiu. Suas coalizões variaram entre 58.9% no 1º semestre de 2005 e 69.4% entre 2005 e 2007. Já sua sucessora, Dilma Rousseff (PT), contou com coalizões majoritárias constantemente ao longo de seu primeiro mandato.

Com base nos critérios de estimação de ideologia dos partidos brasileiros feitos por Zucco e Power (2009) e como já apontado por diversos autores (Almeida, 2017; Zucco, 2009), vemos que a coalizão que deu suporte a Lula e Dilma é ideologicamente muito mais heterogênea que a de FHC, variando com partidos de esquerda (PT, PCdoB e PDT), centro (PMDB) e direita (PP, PR, PRB, PL, PTB e PSD). Já FHC e seu partido de centro-direita PSDB formaram uma coalizão não só amplamente majoritária, como ideologicamente mais sólida, contendo somente partidos de centro e de direita (PTB, PMDB, PFL e PPB).

FHC tinha, por sua vez, uma oposição de esquerda muito organizada e coesa. No entanto, em média, a oposição a FHC ocupava em torno de 20% de cadeiras na Câmara¹⁰. Porém, cabe ressaltar que esse número só é baixo porque há indícios de que a base de apoio a

⁹ Os dados sobre coalizão estão no Quadro 2 constam com apêndice, ao final do texto.

¹⁰ No primeiro mandato de FHC, a oposição composta por PT, PDT, PCdoB, PPS, PSB e PV ocupava 111 cadeiras na Câmara (21.6%) e no segundo mandato 113 (22%).

FHC formou um forte cartel partidário, em virtude do interesse, praticamente inexistente, dessa oposição em cooperar com o governo. Além disso, havia também, em virtude da convergência ideológica dos partidos da coalizão, interesse em apoiar principalmente o governo em termos de agenda econômica, a maior bandeira do governo FHC. Tanto foi assim que havia partidos tais como PL, PSC, PRN, PTR, PSD¹¹, PRP e PSL que não faziam parte da coalizão oficial de governo, ou seja, não ocupavam cargos no Executivo, que apoiavam sistematicamente o governo (Figueiredo, 2008).

Já Lula e Dilma, em virtude do caráter minoritário dos partidos de esquerda no Congresso, além das disputas dentro da própria esquerda, principalmente no momento da reforma da previdência, precisaram angariar apoio de partidos ideologicamente distantes, algo iniciado dentro da própria coligação eleitoral vitoriosa em 2002, com a presença de José Alencar (PL e posteriormente PRB) como candidato a vice de Lula, e aprofundado quando a coalizão de governo passou a ser majoritária, com a entrada do PMDB. O fato de o PT em seus governos ter conseguido apoio oferecendo cargos no Executivo a partidos ideologicamente distantes mostra que, ao contrário do que ocorreu com FHC, tais partidos estão dispostos a barganhar por cargos e políticas. Praticamente os únicos partidos avessos a uma coalizão liderada pelo PT eram o PFL (posteriormente DEM), o PSDB, e depois de deixar a coalizão de governo, o PPS. A grande diferença, no entanto, entre os governos PT e PSDB no que diz respeito ao potencial de formação de coalizões legislativas é que enquanto no segundo era comum, no primeiro, o custo para que isso ocorresse era maior. Esse é um dos motivos do oferecimento de cargos para partidos ideologicamente distantes no governo.

Pois bem, elencadas as razões de por que as coalizões de governo montadas por PSDB e PT se distinguem, cabem agora os dados legislativos. Importante lembrar que, tendo em vista o fato de o Brasil se caracterizar como um país multipartidário, o partido majoritário no Congresso sempre dependerá da formação de coalizões de governo, portanto, na lógica de Binder (1997), a tendência vai ser sempre ter uma agenda descentralizada. Assim, na ótica desta autora, partido majoritário deve ser trocado por coalizão majoritária. Do mesmo modo, em Aldrich e Rohde (1997), ao invés de partido isolado, quanto mais organizada e homogênea em termos de preferências for a coalizão, maior será a probabilidade de os membros delegarem poderes à liderança partidária

Tendo isso em mente, uma vez que o pedido de urgência indica uma aceleração do processo de tramitação de um projeto acatado pelas lideranças partidárias e levado a Plenário, em caso de ocorrência frequente desse recurso, é sinal de que a agenda foi centralizada. Nesse sentido, passemos a um olhar mais atento ao fenômeno a ser compreendido neste artigo, por

¹¹ Este não é o partido fundado por Gilberto Kassab em 2011. No caso, este foi um partido que durou entre 1945 e 2003, quando neste ano foi incorporado ao PTB.

meio de uma análise descritiva do teor dos projetos de lei aprovados de origem do Executivo e do Legislativo nos governos PSDB e PT.

Com relação aos projetos do Legislativo, o principal centro da análise recai sobre a quantidade de projetos aprovados, observando a dicotomia "governo x oposição". Quanto maior for o uso da urgência em matérias do governo sobre a oposição, maior será a tendência à centralização da agenda. No Brasil, na maioria dos casos, as coalizões de governo foram majoritárias, o que provavelmente indica que as taxas de sucesso da coalizão de governo serão maiores, com maior frequência, por conterem mais parlamentares e partidos envolvidos. Mas, se houver uma variação razoável na taxa de uso da urgência entre governo e oposição, isso pode indicar que a agenda está se descentralizando.

A análise do teor do sucesso legislativo busca demonstrar por meio das leis aprovadas - que são fruto de decisão coletiva dos parlamentares - como determinadas características no modo de aprovação pode indicar uma maior ou menor centralização da agenda legislativa na Câmara de Deputados.

Tabela 1 - Projetos de lei ordinária aprovados do Executivo (FHC - Dilma I)

PRESIDENTE	PROJETOS DE LEI APROVADOS		
	URGÊNCIA	NORMAL ¹²	TOTAL
FHC I	61	50	111
FHC II	60	15	75
Lula I	63	44	107
Lula II	27	46	73
Dilma I	29	23	52
TOTAL	247	178	425

Fonte: Elaboração própria, com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

A tabela acima expõe os projetos de lei ordinária aprovados que foram enviados pelos presidentes em seus respectivos governos. No caso de FHC II e Lula II, são também considerados os projetos enviados por cada presidente em seus primeiros mandatos. Projetos de um determinado presidente aprovados sob outros governos não foram contabilizados. Por exemplo, um projeto assinado por FHC I e aprovado em Lula II não foi considerado, pois o governo havia mudado.

Nota-se pelos dados analisados, primeiramente, que há uma tendência de os presidentes aprovarem maior quantidade de projetos em seus primeiros mandatos. Esse é um aspecto que uma série de autores argumenta que, no primeiro ano de um determinado governo, há uma tendência de os deputados apoiarem o presidente, pois este, em virtude do resultado eleitoral, possui maior apoio popular e, conseqüentemente, vincular a imagem ao presidente pode soar favorável ao parlamentar. Além disso, a distância do período eleitoral vindouro proporciona

¹² Em "Normal" estão também os projetos de lei aprovados através de poder terminativo das comissões.

uma baixa preocupação dos parlamentares com sua reeleição, podendo assim se dedicar com mais afinco à atividade legislativa. Este é o chamado período de *honeymoon* (Cohen et al., 2013).

Quanto aos presidentes em si, FHC, em ambos os mandatos, aprovou mais leis com urgência do que em tramitação normal. No seu primeiro mandato, foram 11 projetos aprovados a mais em relação à tramitação normal e 55% do montante total. Já no segundo mandato, a diferença aumenta consideravelmente, chegando a 45 projetos aprovados com urgência a mais do que aprovados em tramitação normal e 80% do montante total, sendo esta a maior taxa encontrada dentre os governos analisados.

Esta é uma forte evidência de que no período do governo FHC, a agenda se encontrava centralizada, uma vez que o pedido de urgência indica apreciação do Plenário, encurtamento da tramitação e, conseqüentemente, redução do custo de barganha. É importante destacar que, no segundo mandato, a coalizão que dava apoio a FHC se tornou minoritária em 2002, com a saída do antigo PFL, porém tal evento não implicou, como apontam os dados, redução na aprovação de leis com urgência. Esse fato ilustra bem como a proximidade ideológica importa na formação de coalizões legislativas *ad hoc*. Além disso, a oposição de esquerda na época era coesa, disciplinada e indisposta à cooperar (Figueiredo e Limongi, 1999), logo proteger os interesses da coalizão de governo da oposição, na época liderada pelo PT, era fundamental, e a maneira encontrada para evitar isso era o recurso ao requerimento de urgência, ao lado de uma coalizão majoritária formal na maior parte de seu mandato, mesmo com proximidade ideológica entre os partidos componentes.

Lula, em seu primeiro mandato, manteve um padrão similar a FHC I, tendo 19 leis aprovadas com urgência a mais em relação às aprovadas em trâmite normal, correspondendo a 58.9% do montante total. Do mesmo modo que FHC II no último ano de governo, Lula contou com uma coalizão minoritária no primeiro ano de mandato. No entanto, tal fato, como os dados indicam, não foi um empecilho para que o ex-sindicalista conseguisse aprovar a maior parte de seus projetos com urgência no primeiro ano, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 2 - Projetos de lei aprovados por ano: Lula

	SUCESSO ANUAL - LULA		
	URGÊNCIA	NORMAL	TOTAL
2003	13	1	14
2004	14	2	16
2005	14	8	22
2006	14	10	24
2007	7	8	15
2008	9	16	25
2009	13	16	29
2010	6	29	35
TOTAL	90	90	180

Fonte: Elaboração própria, com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Nota-se que o requerimento de urgência foi mais utilizado nos anos de 2003 e 2004. Logo, como já dito, nos primeiros anos de mandato, e foi gradativamente sendo reduzido a partir de 2005. Os primeiros anos provavelmente estão sob influência do efeito *honeymoon*, principalmente o primeiro, já que, em 2004, a coalizão já se encontrava majoritária, com a entrada do PMDB. Além disso, a presença de PL e PTB na coalizão, ao lado de uma agenda do Executivo que agradava ideologicamente à oposição - exemplo disso é a já citada reforma da previdência pública - fez com que os custos de barganha não fossem tão altos para o governo num primeiro momento.

Já a partir de 2005, o uso do requerimento de urgência foi apresentando queda, sendo ultrapassado em 2007 e persistindo minoritário em relação à tramitação normal durante todo o segundo mandato de Lula. No último ano de governo, a taxa de urgência foi baixíssima, com apenas 6 frente a 29 de tramitação comum. Ao todo em seu segundo mandato foram apenas 27 com urgência frente a 46 de tramitação comum e apenas 37% do montante total. Logo, as evidências são robustas de uma descentralização na organização dos trabalhos da Câmara.

Em seu segundo mandato, a coalizão que passou a sustentar seu governo passou a ter 4 partidos mais ligados à direita (PR, PRB, PTB e PP), 1 de centro (PMDB) e 4 da esquerda (PT, PCdoB, PSB e PDT). Logo, além da quantidade bem maior de partidos frente às coalizões que sustentavam FHC, a heterogeneidade ideológica é visível. Portanto, a disposição em fazer uma agenda negativa por parte dos partidos de centro-direita ficava mais restrita a DEM, PSDB e PPS e assim, a necessidade de proteção da agenda por parte do governo era menor sob Lula e também Dilma - como é analisado a seguir - em comparação a FHC.

Dilma, em seu primeiro mandato, teve uma vantagem baixa de projetos aprovados com urgência em relação aos de tramitação ordinária, apenas 6 a mais. Ou seja, mesmo sob efeito *honeymoon*, que poderia favorecer uma maior centralização, a ex-presidenta apresentou resultados mistos, seguindo a tendência à menor centralização iniciada, sobretudo, em Lula II.

Assim, podemos afirmar que o recurso ao requerimento de urgência de fato foi menos utilizado, comparando-se com FHC e Lula I.

Finalizando a análise do sucesso legislativo, abaixo segue a exposição dos dados concernentes aos projetos de lei do Legislativo aprovados, da 50ª até a 54ª legislaturas, considerando a dicotomia governo x oposição.

Tabela 3 - Projetos de lei aprovados da Câmara dos Deputados: 50ª até 54ª legislaturas

		PROJETOS DE LEI APROVADOS			
Legislatura		Governo	Oposição	Ambos	TOTAL
50 - FHC I	Urgência	5	0	0	5
	Normal	71	22	0	93
	Total	76	23	0	98
51 - FHC II	Urgência	23	15	0	38
	Normal	46	23	0	69
	Total	69	38	0	107
52 - Lula I	Urgência	16	11	1	28
	Normal	48	24	1	73
	Total	64	35	2	101
53 - Lula II	Urgência	11	12	2	25
	Normal	107	46	1	154
	Total	118	58	3	179
54 - Dilma I	Urgência	17	9	4	30
	Normal	94	56	1	151
	Total	111	65	5	181
TOTAL		438	219	10	666

Fonte: Elaboração própria, com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Com relação aos dados acerca dos deputados, o primeiro detalhe a ser ressaltado é o aumento da produção legislativa nas 53ª e 54ª legislaturas em relação aos demais anos, com quase 200 projetos de lei de autoria parlamentar aprovados em cada uma dessas legislaturas, uma tendência já apontada por Almeida (2017). Além disso, cabe destacar também o baixo número de projetos aprovados com requerimento de urgência, com a grande maioria seguindo tramitação normal, o que indica que a lógica de apreciação de projetos de lei do Legislativo tende a ser descentralizada. Como esperado, a taxa de sucesso do governo em relação à oposição é maior em todas as legislaturas, e isso fornece evidências de que no Brasil é mais provável um parlamentar obter sucesso legislativo pertencendo à coalizão de apoio ao governo do que na oposição.

Na 50ª legislatura, observa-se que a taxa de sucesso do governo é de 77.5% e da oposição é 23.5%, a maior diferença registrada dentro da amostra observada. Nas demais legislaturas, as taxas ficam sempre em torno de 63% para o governo e 33% para a oposição. A

50ª legislatura abrange o período FHC I, e os dados indicam que houve uma "defesa" considerável dos projetos de parlamentares governistas no período, mas não necessariamente uma centralização para acelerar o processo legislativo, uma vez que apenas 5 receberam requerimento de urgência. Na verdade, é na 51ª legislatura, em FHC II, onde aparentemente houve maior tentativa de celeridade na apreciação dos projetos de parlamentares membros da coalizão, já que dentro da amostra, a taxa de tramitação normal é a menor, com 66.6%, enquanto nas demais, os números estão sempre acima de 71%. Lembrando que esse foi o período em que os projetos do Executivo foram mais aprovados com requerimento de urgência.

Do mesmo modo, na 53ª legislatura, em Lula II, a diferença entre projetos do governo e da oposição aprovados com urgência é irrisória, com a oposição obtendo 1 à frente, sendo esse o único momento em que a oposição consegue se "igualar" ao governo em projetos aprovados nessa situação. No entanto, de uma maneira geral, as evidências encontradas pela análise dos projetos do Executivo são mais robustas, comparadas à análise do Legislativo, em termos de observar um processo de descentralização da organização dos trabalhos legislativos, uma vez que, no caso dos projetos do Legislativo, a organização tende a ser descentralizada, independentemente do governo.

A seguir, são realizados alguns testes estatísticos para testar se o observado empiricamente é aleatório ou está realmente influenciado pelas diferentes dinâmicas políticas elencadas acima entre os governos.

4.1 Hipóteses e análises estatísticas

Os pontos teóricos e empíricos levantados nas seções anteriores levam às seguintes hipóteses testáveis:

H1) Em virtude do apontado pela literatura e por obter coalizões mais coerentes ideologicamente e uma oposição menos disposta a cooperar, maior será a tendência de centralização da organização legislativa nos governos PSDB em relação ao PT e, conseqüentemente, a maior probabilidade de o recurso do mecanismo de urgência ter sido utilizado;

H2) Pelas razões apontadas pela literatura, com relação aos projetos de lei do Legislativo, pertencer à coalizão de governo aumenta as chances de aprovação com urgência. No caso empírico brasileiro, a maior probabilidade de esse fenômeno acontecer é nos governos PSDB;

H3) Em virtude do observado nos dados empíricos, quanto mais próximo do primeiro ano de mandato, maiores as chances de um projeto de lei dos presidentes ser aprovado com urgência, em virtude do período de *honeymoon*.

A variável dependente é "aprovado com (1) ou sem (0) urgência". Para estruturar as variáveis independentes nos projetos do Executivo foram incluídos 1) uma *dummy* indicando o

governo e 2) uma *dummy* de valor 1, caso o presidente esteja em seu primeiro ano de mandato, para medir o efeito *honeymoon*. Já para os projetos dos parlamentares especificamente, foram incluídas 3) *dummies* indicando a posição em relação ao governo - se da coalizão, oposição ou neutro. A fonte é o Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Para realizar os testes, foi utilizado um modelo de regressão logística com efeitos aleatórios. Assim, posso observar variáveis que são específicas a cada projeto de lei, assim como grupo de variáveis que variam somente dentro das legislaturas. Já que a variável dependente é modelo binária (0,1), estimo a probabilidade de um projeto ser aprovado (1) ou não (0), por meio de uma função logística $\text{logit}(x) = 1/(1+e^{-bx})$, onde x é um vetor com as variáveis independentes utilizadas no modelo e b seus coeficientes. O inverso da função logística ($\text{logit}^{-1}(x) = e^x/(1+e^x)$) permite expressar os resultados probabilisticamente.

Tabela 4 - Projetos aprovados do Legislativo: probabilidade de urgência

Constante	0.7916 (0.7056)
FHC I	-1.3583** (0.4635)
FHC II	0.7533** (0.2715)
Lula I	0.6705* (0.2844)
Lula II	-0.1939 (0.2766)
Governo	-2.4937*** (0.7125)
Neutro	-1.5915* (0.7603)
Oposição	-2.2047** (0.7192)
AIC	688.12
Residual deviance	672.12
N de observações	727

Nota: O modelo foi gerado com técnica *logit* de efeitos aleatórios.
*Códigos de significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

De acordo com a tabela 4 sobre projetos aprovados do Legislativo, nota-se que no primeiro governo FHC, as chances de aprovação com urgência são baixas, com boa significância estatística em relação a Dilma (constante). De modo inverso, FHC, em seu segundo mandato, possui probabilidade positiva de aprovação com urgência, também com boa

significância estatística. Lula, por sua vez, no seu primeiro mandato, possui chances positivas de aprovação, com significância estatística, já no seu segundo mandato, a probabilidade é negativa, porém sem ser estatisticamente significativa. Contrariando as expectativas, fazer parte da coalizão de governo implica robusta improbabilidade de aprovar projetos de lei com urgência. Apesar de inesperado, esse comportamento já havia sido apontado por Izumi et al., (2016), cujo argumento é que há corrente "usurpação" de projetos do Executivo de membros de sua base e foco em agilizar os projetos do primeiro. Do mesmo modo, adotar neutralidade e fazer parte da oposição possuem probabilidade negativa, ambos estatisticamente significantes.

Portanto, com relação aos projetos do Legislativo, pode-se apontar que a lógica da proteção a projetos de parlamentares da base governista é mais fortemente sustentada no segundo mandato de FHC, indo ao encontro da análise descritiva. No primeiro mandato de Lula, os parlamentares da coalizão obtiveram uma proteção razoável de seus projetos. Os resultados encontrados mostram que projetos dos parlamentares nos governos Lula e Dilma não tiveram diferenças substantivas no modo como foram aprovados.

Tabela 5 - Projetos aprovados do Executivo: probabilidade de urgência

	Modelo 1	Modelo 2
Constante	0.23180 (0.27922)	0.14082 (0.28422)
FHC I	-0.03295 (0.33816)	-0.23866 (0.34795)
FHC II	1.15449** (0.40161)	1.24547** (0.40511)
Lula I	0.12714 (0.34141)	0.01114 (0.34989)
Lula II	-0.76461* (0.36978)	-0.67362 (0.37357)
Honeymoon	~	2.38505*** (0.61958)
AIC	550.38	527.26
Residual deviance	540.38	515.26
Nº de observações	418	418

Nota: Os modelos foram gerados com técnica logit de efeitos aleatórios.

*Códigos de significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Na tabela 5, observa-se que novamente FHC, em seu segundo mandato, possui posição de destaque em relação aos demais, quando o assunto é aprovar projetos com urgência. Enquanto no seu primeiro, ele tem chances baixas de aprovação com urgência sem significância estatística, no seu segundo, a probabilidade é positiva e estatisticamente significativa em relação

a Dilma. Já Lula, num primeiro momento, possui probabilidade positiva sem significância estatística e posteriormente, possui menos chances de recorrer à urgência, vis-à-vis Dilma, com significância estatística. Assim, FHC, mais uma vez, é o presidente que, graças ao seu segundo mandato, possui maior chance de acelerar a tramitação de um projeto de lei. Importante destacar o fortíssimo peso da variável *honeymoon*, indicando que presidentes não só aprovam mais projetos em seu primeiro ano de mandato, como também com maior celeridade.

Porém, uma análise apenas com base nos coeficientes de regressão pode ser insuficiente, já que os resultados estão em log das razões de chance. Uma maneira de aprimorar a análise é por meio da exponenciação dos coeficientes estimados para descrever os resultados das razões de chance. Feito isso, temos os resultados nas tabelas abaixo. No caso do Executivo, os resultados foram gerados a partir dos coeficientes gerados no Modelo 2:

Tabela 6 - Razões de chance: projetos aprovados do Legislativo

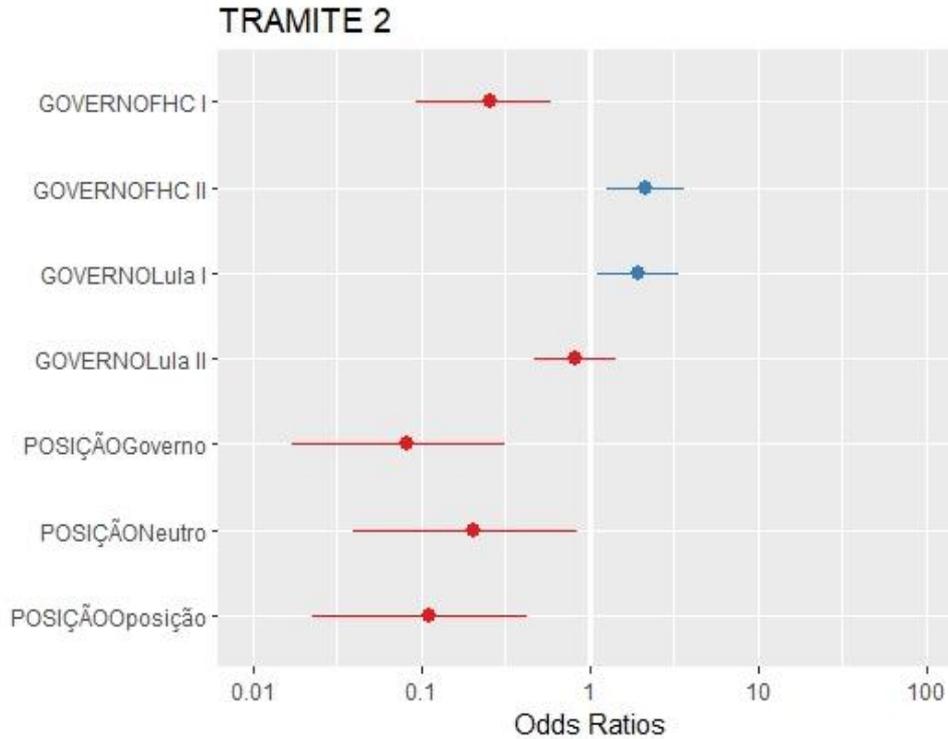
	Razões de chance	Intervalos de confiança		
		2.50%	97.50%	
	Constante	2.207	0.554	8.799
	FHC I	0.257	0.104	0.638
	FHC II	2.124	1.248	3.616
	Lula I	1.955	1.12	3.414
	Lula II	0.824	0.479	1.416
	Governo	0.083	0.02	0.334
	Neutro	0.204	0.046	0.904
	Oposição	0.11	0.027	0.452

Acima, temos os resultados da exponenciação dos coeficientes a 95% de confiança. A interpretação das razões de chance é a probabilidade de um determinado evento ocorrer dividida pela probabilidade de não ocorrência. Com isso em mente, vemos que as chances de um parlamentar ter um projeto seu aprovado com urgência em FHC I são 0.25 vezes as chances de Dilma I, o que caracteriza uma baixa probabilidade de sucesso. Por sua vez, um parlamentar conseguir aprovar um projeto com urgência em FHC II possui 2.12 vezes mais chances em relação ao período Dilma I, uma diferença substantiva. Já nos governos Lula, no primeiro vemos que as chances de um deputado ter um projeto aprovado com urgência são 1.95 vezes maiores em relação a Dilma, um valor próximo a FHC II, já no segundo mandato, as chances de aprovação com urgência são 0.82 vezes menores, o que caracteriza uma redução substantiva em relação ao primeiro mandato.

Por fim, no que tange às posições em relação ao governo, ser membro da coalizão tem 0.08 vezes menos chances de aprovação com urgência, ser neutro possui 0.20 vezes menos chances e ser oposição 0.11 vezes menos chances. Logo, todas as posições indicam que as

chances são menores, o que mostra que os presidentes, pelo menos no período observado, são atores políticos que possuem mais chances de ter o pedido de urgência atendido e aprovado. No entanto, dentre as posições em si, a que possui menos chances é ser da coalizão, o que ajuda a reforçar mais ainda o argumento da força centrípeta do Executivo (Izumi et al., 2016).

Gráfico 1 - Razões de chance para urgência de projetos do Legislativo

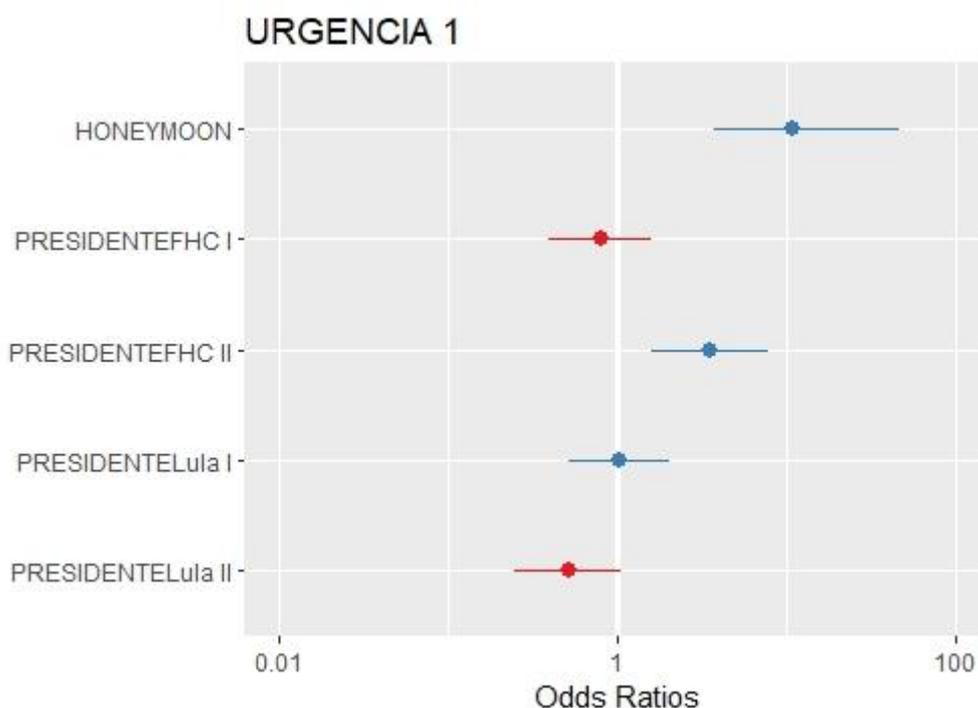


Na tabela 7 abaixo, concernente às razões de chance de projetos do Executivo, vemos que FHC em seu primeiro mandato tem 0.78 menos chances em relação a Dilma I de aprovar um projeto de sua autoria com urgência; no entanto, suas chances aumentam substantivamente no seu segundo mandato, chegando a 3.47 vezes mais chances de aprovação com urgência. Lula, por sua vez, no seu primeiro mandato, possui 1.01 vezes de chances em relação a Dilma I, e 0.51 menos chances em seu segundo mandato. Por fim, a variável contextual "honeymoon" aumenta em 86% as chances de aprovação de um projeto do Executivo com urgência.

Tabela 7 - Razões de chances: projetos aprovados do Executivo (Modelo 2)

Razões de chance	Intervalos de confiança		
		2.50%	97.50%
Constante	1.151	0.66	2.009
FHC I	0.788	0.397	1.563
FHC II	3.475	1.571	7.687
Lula I	1.011	0.509	2.008
Lula II	0.51	0.245	1.06
Honeymoon	10.86	3.224	36.577

Gráfico 2 - Razões de chance para urgência de projetos do Executivo



Assim, como interpretar os resultados encontrados nos modelos estatísticos e razões de chance à luz da revisão da literatura apontada e da descrição dos dados? Primeiramente, deve-se destacar que os incentivos para participar da coalizão de governo no presidencialismo brasileiro são elevados, principalmente pelo fato de coalizões majoritárias serem frequentes, independentemente de o governo ser capitaneado por um partido de centro-direita ou centro-esquerda. Tal fato fica mais evidenciado no sucesso legislativo dos parlamentares quando o número de projetos aprovados por parlamentares membros da coalizão de governo compreende 65.1% do montante total. Logo, os argumentos de autores acerca de haver, no presidencialismo multipartidário, e mais precisamente no caso brasileiro, incentivos para que coalizões se

formem, são sustentados pelos resultados encontrados (Cheibub et al., 2004; Ames, 2003; Figueiredo e Limongi, 1999; Raile et al., 2010; Amorim Neto, 2003).

Quanto à principal questão do artigo, que é a razão da mudança do tipo de tramitação dos projetos aprovados entre diferentes governos, as análises estatísticas demonstram que foi no governo FHC II que a aprovação de projetos com recurso da urgência mais tinha a probabilidade e chance de acontecer, tanto para projetos do Legislativo quanto para os do Executivo. Tal achado vai ao encontro do descrito empiricamente, em que tal período foi o que mais teve projetos do Executivo aprovados com urgência. O segundo mandato de FHC foi quando a oposição de esquerda estava menos disposta a cooperar. Evidência disso é o fato de o PT ter apresentado 16 pedidos de impeachment, entre 1999 e 2002,¹³ contra FHC. Ainda sobre o Executivo, Lula I obteve uma leve vantagem em relação a Dilma I, provavelmente impulsionado pelo efeito *honeymoon*, que tem impacto fortíssimo, e por enviar projetos próximos às preferências da oposição, como a reforma da previdência pública. Dilma consegue melhores resultados frente a FHC I e Lula II, já que, no primeiro, a urgência foi pouco usada e no segundo, a tramitação normal suplanta com facilidade a urgência.

No que tange aos projetos do Legislativo, as posições do parlamentar não importam, e dentre elas, a que tem menores probabilidades e chances de sucesso é pertencer à coalizão. Apesar de contraintuitivo, tendo em vista as motivações dos parlamentares se juntarem ao governo, Izumi et al. (2016) já apontavam tal fenômeno e levantam a hipótese da "usurpação" do Executivo de projetos dos seus apoiadores. FHC II e Lula I tiveram resultados similares. FHC II provavelmente pelos parlamentares governistas terem tentado se proteger da oposição de esquerda, tendo em vista a ampla dominância de projetos de parlamentares governistas aprovados, caracterizando o período como um *outlier* frente aos resultados encontrados. Em Lula I, provavelmente os parlamentares aprovaram com urgência com uma frequência maior que durante FHC I, Lula II e Dilma I devido à agenda estar ideologicamente próxima à oposição.

Portanto, apesar de o tamanho da coalizão importar na proteção de projetos favoráveis ao governo, não parece ser suficiente para que a agenda se centralize e dê maior celeridade a esses projetos. Já os argumentos que se baseiam no grau de homogeneidade ideológica, tanto na delegação de poderes aos líderes partidários (Aldrich e Rohde, 1997) quanto na direção do mediano do Plenário (Shicker, 2000), recebem suporte através dos achados neste trabalho, sustentando assim H1. Sob FHC, principalmente em seu segundo mandato, houve maior centralização, uma vez que a confluência ideológica entre os partidos membros da coalizão de governo era maior do que na coalizão montada por Lula e Dilma. Esses últimos, em virtude da pluralidade de interesses dentro da coalizão, permitiram um processo de apreciação mais lento,

¹³ Fonte: "Quando o PT estava do outro lado: sigla lidera pedidos de impeachment" Link:

com as comissões ganhando maior protagonismo no processo legislativo que sob os governos FHC. No portal online da Câmara, temos evidências que ajudam a mostrar o maior papel das comissões no processo legislativo com o aumento da quantidade de comissões temporárias, a partir da 52ª legislatura¹⁴. Os achados mostram que nos governos FHC, os interesses mais homogêneos na coalizão e uma oposição disposta a breçar a agenda do governo ajudaram numa maior delegação de poderes aos líderes e a acelerar o processo legislativo (Aldrich e Rohde, 1997; Koß, 2015).

Por sua vez, H2 não se sustenta; logo, a posição do parlamentar frente ao governo não importa. Ser da coalizão não significa que terá seus projetos protegidos. Caso à parte parece ser dos deputados da coalizão que dava suporte à FHC II. O efeito *honeymoon* pesa significativamente no recurso da urgência, sustentando, assim, H3.

Dessa maneira, a tendência à centralização, apontada nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999), reflete uma determinada configuração política do Congresso baseada na dicotomia entre governo de centro-direita x oposição de esquerda. Porém, a descentralização em razão da difícil barganha entre Executivo e Legislativo, esperada por Ames (2001), não ocorre devido ao particularismo dos parlamentares, como o autor esperava, e sim, por maior diversidade ideológica na coalizão de governo. O argumento de Ames (2001) aparenta fazer sentido numa análise exclusiva do sucesso legislativo parlamentar. Do mesmo modo, o argumento dos autores que destacam a capacidade de o presidente gerenciar a coalizão sai enfraquecido (Amorim Neto et al. 2003; Raile et al., 2010), pois a inserção de partidos ideologicamente distantes do PT na coalizão e um processo legislativo mais lento em razão disso não se devem a uma capacidade política menor de Lula e Dilma em relação à FHC, e sim, reflexo de uma aproximação ao mediano do Congresso por parte do PT. Assim, as mudanças na organização do legislativo brasileiro são mais bem explicadas pelas teorias partidária (Aldrich e Rohde, 1997; Koß, 2015) e informacional (Shicker, 2000).

5 DISCUSSÃO

Este ensaio buscou analisar razões das mudanças no teor dos projetos de lei ordinária aprovados pelo Executivo e pelo Legislativo no Brasil a partir da chegada do PT ao poder. A análise buscou respostas com base na literatura de organização legislativa, na análise empírica descritiva e estatística dos projetos aprovados pelo Executivo e pelo Legislativo. A menor quantidade do recurso da urgência nos governos PT se dá devido à maior heterogeneidade ideológica na base de apoio ao governo, enquanto nos governos PSDB, a maior coerência ideológica da coalizão frente a uma oposição disposta a breçar os projetos do governo

https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/18/politica/1460937256_657828.html, acessado em 24/12/2018.

¹⁴ Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias>, acessado em 03/02/2018.

demandava maior celeridade. O período *honeymoon* ajuda a potencializar o uso de tal recurso e, aparentemente, somente sob FHC II, os projetos dos parlamentares governistas receberam proteção.

No entanto, trabalhos futuros seguem sendo necessários. Analisar a área temática das leis seria interessante, pois certos temas são mais conflituosos que outros.

O achado em torno do efeito *honeymoon* impactando positivamente na centralização da agenda indica que estudos considerando outras variáveis circunstanciais exógenas ao Congresso podem prover resultados interessantes.

Referências

ALDRICH, John H.; ROHDE, David W. The transition to Republican rule in the House: Implications for theories of congressional politics. **Political Science Quarterly**, v. 112, n. 4, p. 541-567, 1997.

ALMEIDA, A. Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso. **Anais do 41º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, 2017.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O; COX, G; MCCUBBINS, M. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. **World Politics**, v. 55, issue 4, pp. 550-578. 2003.

BINDER, Sarah A. **Minority rights, majority rule: Partisanship and the development of Congress**. Cambridge University Press, 1997.

CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam, and SAIEGH, Sebastian. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. **British Journal of Political Science**. vol.34: 565-587. 2004.

COHEN, Jeffrey E.; BOND, Jon R.; FLEISHER, Richard. Placing Presidential-Congressional Relations in Context: A Comparison of Barack Obama and His Predecessors. **Polity**. vol.45, n.º 1, 2013.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. California: University of California Press, 1993.

IZUMI, Maurício; MEDEIROS, Danilo; CENEVIVA, Ricardo; FREITAS, Andréa. Do Coalitions Matter? Legislative success in the Brazilian Congress. **Trabalho apresentado no Painéis Necon, IESP/UERJ**. Rio de Janeiro, Junho de 2016.

FIGUEIREDO, Argelina. Instabilidade Política no Primeiro Governo Lula: Conflito Partidário, Ideologia e Instituições, in DE LIMA, Maria R. S. (org.). **Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: Agendas Alternativas ao Neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GAMM, Gerald; SHEPSLE, Kenneth. Emergence of legislative institutions: Standing committees in the House and Senate, 1810-1825. **Legislative Studies Quarterly**. vol.14, n.1, p. 39- 66, 1989.

GROSECLOSE, Tim. Testing committee composition hypotheses for the US Congress. **The Journal of Politics**. v. 56, n. 2, p. 440-458, 1994.

JENKINS, Jeffery A. Property rights and the emergence of standing committee dominance in the nineteenth-century House. **Legislative Studies Quarterly**. vol.23, n. 4, p. 493-519, 1998.

KOß, Michael. The Origins of Parliamentary Agenda Control: A Comparative Process Tracing Analysis. **West European Politics**. v. 38, n. 5, p. 1062-1085, 2015.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. University of Michigan Press, 1992.

MAYHEW, David R. The electoral connection and the Congress. In: MCCUBBINS, Matthew D.; SULLIVAN, Terry (Ed.). **Congress: structure and policy**. Cambridge University Press, 1987.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**. v. 64, n. 2, pp. 323-334. 2011.

SCHICKLER, Eric. Institutional change in the House of Representatives, 1867–1998: a test of partisan and ideological power balance models. **American Political Science Review**. v. 94, n. 02, p. 269-288, 2000.

STRØM, Kaare. **Minority Government and majority rule**. Cambridge University Press, 1990.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. **Journal of Political Economy**. v. 96, n. 1, p. 132-163, 1988.

ZUCCO JR, Cesar. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**. v. 71, n. 3, p. 1076-1092, 2009.

ZUCCO JR, Cesar e POWER, Timothy. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990 - 2005. **Latin America Research Review**. v. 44, No. 1, p. 218 - 246, 2009.

APÊNDICE: Quadro 2 - Coalizões de governo no Brasil: 1995 - 2014

Presidente/Coalizão	Partidos da Coalizão	Data da Coalizão - Início/ Fim	Evento	Cadeiras	% - Coa
FHC I 1	PSDB-PTB-PMDB-PFL	01/01/1995 - 25/04/1996	Coligação eleitoral	290	56.5
FHC I 2	PSDB-PTB-PMDB-PFL-PPB	26/04/1996 - 31/12/1998	Entrada PPB	396	77
FHC II 1	PSDB-PFL-PMDB-PPB	01/01/1999 - 05/03/2002	Coligação eleitoral	354	69
FHC II 2	PSDB-PMDB-PPB	06/03/2002 - 31/12/2002	Saída PFL	232	45
Lula I 1	PT-PL-PCdoB-PDT-PTB-PV-PPS-PSB	01/01/2003 - 22/01/2004	Coligação eleitoral	249	48.5
Lula I 2	PT-PL-PCdoB-PMDB-PTB-PV-PPS-PSB	23/01/2004 - 31/01/2005	Entrada PMDB/Saída PDT	319	62.2
Lula I 3	PT-PL-PCdoB-PMDB-PTB-PV-PSB	01/02/2005 - 19/05/2005	Saída PPS	307	59.8
Lula I 4	PT-PL-PCdoB-PMDB-PTB-PSB	20/05/2005 - 22/07/2005	Saída PV	299	58.9
Lula I 5	PT-PL-PCdoB-PMDB-PTB-PSB-PP	23/07/2005 - 31/01/2007	Entrada PP	356	69.4
Lula II 1	INTERINO ¹⁵	31/01/2007 - 01/04/2007	Início da Legislatura	308	60
Lula II 2	PT-PR-PRB-PCdoB-PMDB-PTB-PSB-PP-PDT	02/04/2007 - 31/12/2010	Entrada PRB, PR e PDT	348	68
Dilma I 1	PT-PR-PCdoB-PMDB-PSB-PP-PDT	01/01/2011 - 29/02/2012	Coligação eleitoral	326	63.5
Dilma I 2	PT-PR-PRB-PCdoB-PMDB-PSB-PP-PDT	01/03/2012 - 18/09/2013	Entrada PRB	334	65.1
Dilma I 3	PT-PR-PRB-PCdoB-PMDB-PP-PDT	19/09/2013 - 31/12/2014	Saída PSB	300	58.5

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Artigo recebido em: 05/10/2018

Artigo aceito para publicação em: 15/01/2019

¹⁵ O período de escolha do novo ministério, que se estendeu pelos meses de fevereiro e março, foi considerado um ministério interino. Nesse período, o presidente manteve ministros anteriores e, ao longo do mês de março, nomeou alguns ministros, mas o ministério só ficou completo no final do mês de março. Por essa razão, a data do início do novo ministério foi definida como 1 de abril de 2007.