

# Fazendo política: o que ganham os partidos brasileiros quando entram para a coalizão governista?<sup>1</sup>

Danilo Medeiros	Andréa Freitas
USP/Cebrap/Neci	USP/Cebrap/Neci
Maurício Izumi	Ricardo Ceneviva
USP/Cebrap/Neci	USP/CEM

Trabalho preparado para apresentação no VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013.

<sup>1</sup>Agradecemos à FAPESP (processo nº 2011/08536-1) e ao Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais da Universidade de São Paulo.

## Resumo

O objetivo do nosso trabalho é investigar o que leva os partidos políticos brasileiros a integrar a coalizão governista no Congresso Nacional. Mais especificamente, pretendemos contribuir para uma melhor compreensão dos mecanismos de governabilidade do presidencialismo de coalizão no Brasil. Seguindo a análise de [Magar and Moraes \(2012\)](#), analisamos a produção legislativa brasileira no pós-1988 (data da promulgação da Constituição Federal) buscando captar o efeito da participação na coalizão de governo sobre a produção legislativa dos deputados federais. É sabido que, sob a forma do presidencialismo de coalizão, o sistema político do Brasil tem governabilidade e estabilidade. O multipartidarismo não se apresenta como um problema, como parte da literatura especializada afirmava no início do atual período democrático. Mas ainda sabemos pouco sobre qual é a vantagem recolhida pelos partidos que decidem apoiar o governo e participar da coalizão, sobretudo em termos de políticas públicas. Novas evidências neste sentido permitem refletir sobre uma questão basilar no tocante aos presidencialismos multipartidários: por que partidos decidem entrar para uma determinada coalizão? Será que os participantes da coalizão de governo têm maior sucesso na aprovação de projetos de lei? Nesse caso, a vantagem de ser membro da coalizão governista não se resume apenas a acessar cargos e postos de poder. A decisão por fazer parte da coalizão, assim, é motivada também pelo benefício na produção de políticas – especialmente via processo legislativo.

## Introdução

O que leva os partidos a entrarem em uma coalizão governamental? Estariam eles interessados apenas nos ganhos auferidos pela ocupação do cargo ou também estão procurando maximizar as chances de implementar políticas? Com essas perguntas [Magar and Moraes \(2012\)](#) iniciam o artigo *"Factions with clout: Presidential cabinet coalition and policy in the Uruguayan Parliament"*. O texto propõe uma abordagem inovadora do tema coalizões em sistemas presidencialistas, na medida em que busca entender se existem outros benefícios acessados pelos membros dos partidos que compõem a coalizão para além do cargo ocupado pelo partido.

O debate acadêmico acerca das motivações e benefícios dos partidos políticos para integrar uma coalizão de governo está relativamente consolidado para os sistemas parlamentaristas, contudo, os sistemas presidencialistas ainda não receberam a mesma atenção. Os estudos sobre a formação de coalizões em sistemas presidencialistas tendem a privilegiar a dimensão estratégica da distribuição de pastas ministeriais. A distribuição de ministérios tende a ser vista como uma ferramenta à disposição do Presidente para maximizar apoio legislativo necessário à aprovação de sua agenda política. Muito pouco se diz sobre os benefícios auferidos pelos partidos (e seus legisladores) que compõem a coalizão em termos de produção legislativa.

Magar e Moraes inovam na medida em que procuram entender se para além do objetivo óbvio por trás da formação da coalizão – a aprovação da agenda do Executivo –, os membros de partidos da coalizão no parlamento também têm maiores chances de projetos de sua autoria virem a ser aprovados. Ou seja, os autores buscam identificar quais são os benefícios recebidos pelo conjunto dos partidos da coalizão que não o partido do presidente.

Os autores concluem que, no caso uruguaio, os participantes da coalizão de governo tem maior sucesso na aprovação de projetos de lei. Isto significa que a vantagem de ser membro da coalizão não se resume apenas a acessar cargos e recursos controlados pelo governo. A decisão por fazer parte da coalizão, assim, é motivada também pelo benefício na produção de políticas – especialmente via processo legislativo. Os próprios autores destacam a necessidade de pesquisas sobre outros sistemas políticos multipartidários para que seja possível comparar os resultados e generalizar as conclusões acerca das vantagens legislativas na dinâmica coalizão governista. É justamente este o objetivo do nosso trabalho:

produzir mais evidências sobre o presidencialismo de coalizão na América Latina. Seguindo a análise de Magar e Moraes, analisamos a produção legislativa brasileira no pós-1988 (data da promulgação da Constituição Federal) buscando captar o efeito da participação na coalizão de governo. É sabido que, sob a forma do presidencialismo de coalizão, o sistema político do Brasil tem governabilidade e estabilidade. O multipartidarismo não se apresenta como um problema, como parte da literatura especializada afirmava no início do atual período democrático. Mas ainda sabemos pouco sobre qual é a vantagem recolhida pelos partidos que decidem apoiar o governo e participar da coalizão, sobretudo em termos de políticas. Novas evidências neste sentido permitem refletir sobre uma questão basilar no tocante aos presidencialismos multipartidários: por que partidos decidem entrar para uma determinada coalizão?

## Revisão da Literatura

Nas análises dos diferentes sistemas políticos, a ruptura mais radical na literatura ocorre no que diz respeito às motivações dos políticos e suas consequências, nos sistemas presidencialistas e parlamentaristas. O ponto de partida dessa discussão, em ambos os sistemas, é o trabalho de [Downs \(1957\)](#), para quem os partidos buscam maximizar a conquista de votos, para assim conseguir cargos. O argumento sintetizado de Downs é "Partidos formulam políticas a fim de ganhar as eleições, ao invés de ganhar as eleições a fim de formular políticas"(1957, 28, tradução nossa). Para o autor, políticas (*policies*) são instrumentos para o real objetivo dos partidos que é ganhar eleições.

Em sistemas parlamentaristas as análises partem da formulação de Downs enunciada acima, mas a busca por uma teoria geral sobre a formação das coalizões levou à problematização dessa motivação inicial, o que, por sua vez, conduziu as pesquisas à uma compreensão mais abrangente do que está em jogo no momento da barganha que leva à formação da coalizão. Teorias de coalizão baseadas exclusivamente em *office seeking* não produziram resultados convincentes, porque não são capazes de explicar coalizões minoritárias ou supermajoritárias. Como mostra [Strøm \(1990\)](#), só é possível entender porque se formam coalizões minoritárias – que apesar de seu status ainda conseguem aprovar sua agenda –, se acreditarmos que políticos também são motivados por políticas.

Este fato levou à revisão da premissa comportamental e à substituição da motiva-

ção exclusiva pelo cargo pela motivação por políticas (*policy-seeking*) que, por sua vez, também não é convincente quando tomada como motivação exclusiva. Isso porque em grande parte o processo de barganha na formação das coalizões se dá justamente em torno de concessões sobre políticas, seja a negociação de uma agenda mínima, seja a negociação em torno de qual partido ocupará qual ministério. Por outro lado, se política tem um valor intrínseco, o cargo deixa de ser necessariamente imperativo. Ainda que o processo legislativo seja centrado no Executivo, os partidos motivados apenas por políticas irão preferir ficar na oposição à entrarem na coalizão e se comprometerem com políticas muito afastadas de seus pontos ideais (Laver and Schofield, 1998).

Como afirmam Strøm and Müller (1999) a capacidade de influenciar políticas está diretamente relacionada à conquista do Executivo ou de cargos no Executivo. Por outro lado, a manutenção dos cargos está diretamente associada à avaliação das políticas desenvolvidas pelo Executivo. Assim, conquista de cargos e influência sobre políticas estão profundamente associadas, de tal forma que não é possível separar a motivação instrumental da motivação intrínseca dos políticos.

Em sistemas presidencialistas, cargos no Legislativo certamente não são instrumentais do ponto de vista do controle do Executivo. O número de cadeiras no Legislativo não tem nenhuma relação direta com o controle do Executivo. Como vimos, a separação dos poderes levou à interpretação de que haveria duas agendas concorrentes, uma local e outra nacional. Mas porque a separação entre os poderes levaria à constituição de duas agendas?

Assim como em países parlamentaristas, em sistemas presidencialistas as decisões no interior do Legislativo são tomadas pela maioria. Se a ocupação da presidência não tem relação com o controle do Legislativo, a aprovação da agenda do Executivo certamente tem, da mesma forma que a aprovação dos projetos com origem no Legislativo. A reunião de maiorias exige coordenação no interior do Legislativo e entre os Poderes. O fato de o presidente em sistemas presidencialistas formarem coalizões é uma evidência empírica que os atores percebem a necessidade de coordenação. Mas, coordenação para quê?

Em sistemas presidencialistas assume-se que políticos querem cargos, mas a premissa nunca é problematizada. O que deve ser ressaltado aqui é que a formação de coalizões indica que os atores percebem a necessidade de coordenar suas ações para conseguirem o que almejam. Por outro lado, a formação de coalizões tem um significado muito concreto. Quando coalizões se formam, elas aumentam o número de cadeiras que o Executivo controla no Legislativo. Ou seja, coalizões

são constituídas para diminuir a barreira numérica imposta pela regra de maioria. Coalizões são formadas por razões pragmáticas e óbvias: aumentar as chances de aprovar projetos ou uma agenda no Legislativo. São, portanto, em si mesmas, um forte indicativo de que há uma preocupação com a aprovação de políticas.

Como ressaltado, não importa qual a motivação primária que leva um indivíduo a se candidatar a um cargo político ou que o leva a concorrer inúmeras vezes à reeleição. Para alcançar seus objetivos, políticos têm que mudar o status quo. Mesmo que queiram apenas levar benefícios concentrados para seus eleitores e financiadores de campanha, parlamentares só serão capazes de realizar esse objetivo através da feitura de políticas.

A formação de coalizões é um fato novo, uma evidência nova. Por si só, a formação de uma coalizão torna problemática a visão de duas agendas concorrentes, assim como torna problemática a ideia de que os políticos são motivados apenas pela busca por cargos e recursos. Como afirmam [Cheibub and Limongi \(2011\)](#), não há nenhuma evidência, teórica ou empírica, que não permita afirmar que em sistemas presidencialistas os políticos não se preocupem com políticas.

Ao contrário, quando se explorou o tema empiricamente, como nos trabalhos de [Freitas \(2010\)](#) e no de [Moreira \(2011\)](#) para o caso do Brasil, e no de [Magar and Moraes \(2012\)](#) para o Uruguai, o que se observou é que o Legislativo tem grande influência no processo de formatação das políticas. Freitas e Moreira observam que o Legislativo modifica intensamente os projetos com origem no Executivo e a coalizão tem mais chances de ser bem sucedida nas modificações propostas.

Magar e Moraes, por sua vez, observam que parte do benefício de integrar da coalizão governista é um aumento significativo na sua capacidade de aprovar projetos. Os autores demonstram que os projetos de legisladores que fazem parte da coalizão, mesmo que não pertençam ao partido do presidente, têm até duas vezes mais chance de serem aprovados que projetos que não fazem parte. Quando a coalizão é majoritária essa chance aumenta em quase três vezes quando comparada à chance dos projetos de partidos opositores.

Reforcemos esse ponto: o que os trabalhos de Freitas, Moreira e Magar e Moraes mostram é que não se pode descartar a princípio a participação do Legislativo, mesmo onde o presidente tem fortes poderes legislativos. Mais importante do que isso, como afirma Freitas, a participação do Legislativo observada deixa claro que "existe um processo de deliberação efetiva em torno da legislação a ser aprovada" (2010, 96). Ora, por que o Legislativo se ocuparia em deliberar, se esse

Poder não tem preocupação com políticas?

Acreditamos que é razoável assumir que políticos têm múltiplos objetivos, mas quaisquer que sejam esses objetivos, eles exigem a mudança do status quo e, no presidencialismo, isto só é possível se Executivo e a maioria do Legislativo concordarem. Lembrem que, findo o processo legislativo, o Executivo pode vetar caso não concorde. Certamente políticos querem votos, mas votos não tem um fim em si mesmo. Políticos querem votos porque ambicionam conquistar cargos. Uma vez conquistado o cargo que almejam, precisarão permanecer nos cargos, ampliar seu poder e alcançar cargos mais altos. Para isso, terão que se diferenciar ante os eleitores, terão que produzir resultados. Necessariamente terão que se engajar na barganha por políticas, seja para produzir políticas, seja para barrá-las. Mesmo que não acreditemos que o objetivo intrínseco dos políticos é *policy* (políticas), ainda assim, devemos considerar que só através de políticas eles serão capazes de conseguir os votos que desejam para manter seus cargos e, provavelmente, escalar na hierarquia política. Em poucas palavras: também em sistemas presidencialistas a manutenção dos cargos depende da aprovação de uma agenda. Neste ponto, presidencialismo e parlamentarismo são idênticos.

O problema é que se parlamentares se preocupam com políticas, segue que não terão as mesmas preferências. Assim, para que determinadas políticas sejam aprovadas em detrimento de alternativas, políticos precisam coordenar suas ações. A forma assumida por esta coordenação é conhecida: formar partidos políticos (Aldrich, 1995). Não à toa, como já foi dito acima, em sistemas parlamentaristas a unidade de análise é o partido. Na medida em que a motivação do parlamentar deixa de ser o cargo exclusivamente, é preciso que um ator coletivo seja capaz de coordenar as decisões. Esse é o papel dos partidos políticos, mas podemos atribuir o mesmo papel aos partidos políticos em sistemas presidencialistas? Nesse sentido é importante investigarmos se existem indícios de que os partidos controlam o processo de produção das políticas, bem como é preciso entender se aqueles que são membros da coalizão tem um papel diferenciado neste processo.

## Dados e Métodos

Os dados utilizados neste trabalho englobam todos os projetos de lei iniciados por deputados federais entre 1º de Janeiro de 1989 e 21 de Dezembro de 2010. Temos ao todo 30.982 observações distribuídas ao longo de seis legislaturas, sob

Tabela 1: Projetos aprovados por coalizão

Coalizão	Início	Fim	Projetos	Aprovados
Sarney 2	06/10/88	14/03/90	2.923	41 (1,40%)
Collor 1	15/03/90	12/10/90	1.071	8 (0,75%)
Collor 2	13/10/90	31/01/91	290	2 (0,69%)
Collor 3	01/02/91	14/04/92	2.463	68 (2,76%)
Collor 4	15/04/92	30/09/92	450	15 (3,33%)
Itamar 1	01/10/92	30/08/93	601	14 (2,33%)
Itamar 2	31/08/93	24/01/94	231	4 (1,73%)
Itamar 3	25/01/94	31/12/94	369	8 (2,17%)
FHC I 1	01/01/95	25/04/96	1.487	48 (3,23%)
FHC I 2	26/04/96	31/12/98	2.439	41 (1,68%)
FHC II 1	01/01/99	05/03/02	4.752	86 (1,81%)
FHC II 2	06/03/02	31/12/02	909	6 (0,66%)
Lula I 1	01/01/03	22/01/04	2.171	43 (1,98%)
Lula I 2	23/01/04	31/01/05	1.321	20 (1,51%)
Lula I 3	01/02/05	19/05/05	381	2 (0,52%)
Lula I 4	20/05/05	22/07/05	251	3 (1,20%)
Lula I 5	23/07/05	31/12/06	1.295	15 (1,16%)
Lula II 1	01/01/07	01/04/07	386	8 (2,07%)
Lula II 2	02/04/07	27/09/09	2.962	43 (1,45%)
Lula II 3	28/09/09	31/12/10	866	1 (0,12%)
Sem informação	-	-	3.364	130 (3,86%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos (Cebrap)

o governo de cinco presidentes diferentes com a formação de 20 coalizões. Na Tabela 1 apresentamos a distribuição dos projetos por coalizão. Em média foram apresentados 1.475 projetos. No entanto, a distribuição varia bastante conforme a coalizão<sup>1</sup>. O menor número de projetos apresentados foi durante a segunda coalizão do governo de Itamar Franco (231 projetos) e o maior durante a primeira coalizão do segundo mandato do presidente Fernando Henrique (4.752 projetos).

O número de projetos aprovados, por sua vez, é baixo. Dos 30.982 projetos apenas 606 foram transformados em norma jurídica (1,95%). Em todas as coalizões formadas o número de projetos aprovados não passam de 4%. Para se ter uma idéia, no caso uruguaio, por exemplo, dos 5.669 projetos apresentados entre 1985 e 2005 38% foram aprovados (Magar and Moraes, 2012, 438).

Também não parece haver relação entre o número de projetos aprovados e se a coalizão formada foi majoritária ou não. Quando o governo era majoritário 1,65% dos projetos foram aprovados contra 1,96% durante coalizões minoritárias.

Mas será que fazer parte da coalizão de governo aumenta a chance de aprovar um projeto? Isto é, será que deputados que estão na coalizão de governo apro-

<sup>1</sup>O desvio padrão é de 1260,67 projetos.

vam mais projetos de lei do que os opositoristas? Porém, antes de abordar essa questão, devemos decidir como definir se um projeto é do governo ou da oposição. Essa escolha é importante, pois devido à migração partidária, um parlamentar pode estar em um partido no momento da apresentação do projeto e em outro quando ocorre a sua última ação. E o mesmo acontece quando há mudanças de coalizões. Mesmo que o deputado não migre de partido, é possível que ele esteja na coalizão quando apresentou o projeto, mas na oposição no final do processo. Neste trabalho dizemos que um projeto é do governo se ele foi apresentado por um deputado que faz parte da coalizão na data de apresentação. Menos de 5% dos projetos exibem partidos diferentes na data de apresentação e na data de última ação. E cerca de um quinto dos projetos são da coalizão na origem, mas da oposição no fim (ou vice-versa).

Em média, o governo aprova 1,96% (315/16.025) dos projetos apresentados e a oposição 1,94% (291/14.957)<sup>2</sup>. Na Figura 1 apresentamos a porcentagem de projetos aprovados por ano separados por governo e oposição. Não há muito padrão ao longo do tempo. Em alguns momentos a porcentagem de projetos aprovados pelo governo é maior, em outros a oposição aprovou mais. Mas o que é importante lembrar é que a porcentagem é baixa para ambos.

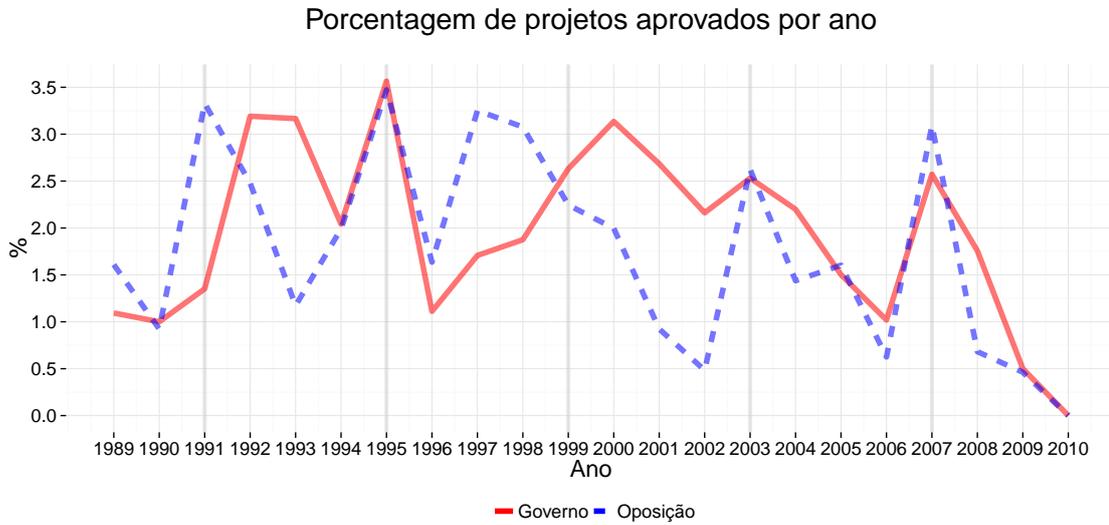
Também podemos olhar para o número de dias que os projetos tramitam. Ou seja, quantos dias eles levam a partir de sua apresentação até ocorrer a última ação. Em média os projetos do governo demoram 1.275 dias e os da oposição 1.258. Olhando apenas para os projetos aprovados temos um valor médio de 1.260 dias para o governo e 1.396 para a oposição. Isto é, os projetos de originários do governo são aprovados em torno de quatro meses mais rápidos.

Empíricamente, portanto, procuramos responder duas questões básicas. Primeiro, examinamos as taxas de aprovação dos projetos de lei apresentados por deputados da coalizão governista e da oposição. Isto é, será que o fato de um determinado parlamentar integrar o coalizão governista afeta a probabilidade de que seus projetos de lei sejam aprovados? Secundariamente, também investigamos a duração – mensurada em dias – para a aprovação dos projetos de lei. Em ambas as análises também procuramos investigar quais características do deputado que apresentou o projeto de lei, tais como: seu partido político ou o número de cadeiras controladas pelo partido; e do processo de tramitação do projeto, como o regime de tramitação, se a coalizão governista desfrutava de maioria na Câmara

---

<sup>2</sup>Se definirmos um projeto como do governo usando a data de última ação, o governo aprovaria 2,25% (364/16.144) dos projetos e a oposição 1,63% (242/14.838).

Figura 1: Projetos (%) aprovados por ano



Fonte: Banco de Dados Legislativos (Cebrap)

dos Deputados, etc. que podem afetar tanto a taxa de aprovação dos projetos de lei, bem como o tempo para sua aprovação.

A aprovação de um projeto de lei pode – resumidamente – ser entendida como um fenômeno que se expressa dicotomicamente em sucesso, no caso de aprovação, ou fracasso, caso contrário. Portanto, para analisarmos a taxa de aprovação dos projetos de lei na Câmara dos Deputados, foi ajustado um modelo de regressão logística, dado pela equação 1, que busca captar a correlação entre os atributos observáveis dos projetos de lei apresentados pelos Deputados Federais, como partido político, coalizão, número de cadeiras do partido político do formulador da proposta de lei na Câmara dos Deputados, etc. e as chances de que esse projeto seja aprovado ou não. Isto é, busca-se captar a probabilidade condicional de aprovação para um determinado projeto de lei dadas determinadas características observáveis que podem influenciar as chances de que o projeto seja transformados em norma jurídica.

$$\begin{aligned}
 \text{Proj. Lei}_{ij}^t &= \beta_1 \text{Governo}_{ij}^t + \beta_2 \text{Urgência}_{ij}^t \\
 &+ \beta_3 \text{Coal. Majoritária}_{ij}^t + \beta_4 \text{Partido}_{ij}^t \\
 &+ \beta_5 \text{Cadeiras}_{ij}^t + \alpha_0 + \epsilon_{ij}^t
 \end{aligned} \tag{1}$$

Na equação 1, estamos interessados em estimar o efeito de alguns atributos de

um determinado projeto de lei –  $Proj.Lei_{ij}^t$  – apresentado pelo deputado federal  $i$ , do partido político  $j$ , na data  $t$ , nas chances de que esse projeto seja aprovado. Mais especificamente, estamos interessados em estimar os efeitos das seguintes variáveis: **Governo**, indica se o autor do projeto pertencia a coalizão de governo; **Urgência** indica se o projeto foi aprovado em regime de urgência; **Coal. Majoritária** indica se a coalizão de governo controlava a maioria das cadeiras na Camara dos Deputados; **Partido** é um vetor de variáveis para identificar se o autor do projeto pertencia a um dos quatro maiores partidos do Congresso, a saber: PT, PSDB, PMDB e PFD/DEM; **Cadeiras** é a porcentagem de cadeiras do partido político do autor da proposta na Camara dos Deputados;  $\alpha_j$  é uma constante e  $\epsilon_{ij}^t$  denota o termo de erro aleatório.

Na segunda parte de nossa análise, propomos uma análise de duração dos projetos de lei aprovados, na qual procuramos captar o efeito dessas mesmas variáveis no tempo – medido em dias – para transformação dos projetos de lei em norma jurídica. Isto é, procuramos examinar como as variáveis listadas acima podem afetar o tempo decorrido para a aprovação dos projetos de lei. Nessa segunda parte da análise, portanto, focamos nossa atenção exclusivamente nos 1781 projetos de lei que foram efetivamente aprovados na Camara dos Deputados e transformados em norma jurídica entre 1988 e 2010.

$$\begin{aligned} \rho Proj. Lei_{ij}^t &= \exp\{\beta_1 Governo_{ij}^t + \beta_2 Urgência_{ij}^t \\ &+ \beta_3 Coal. Majoritária_{ij}^t + \beta_4 Partido_{ij}^t \\ &+ \beta_5 Cadeiras_{ij}^t\} + \alpha_0 + \epsilon_{ij}^t \end{aligned} \quad (2)$$

Para tanto, nos valem de um modelo estatístico de análise de duração<sup>3</sup>. Mais especificamente, ajustamos um modelo de riscos proporcionais de Cox, descrito na equação 2. No qual, basicamente, estamos interessados em captar o efeito que as covariáveis podem ter no tempo decorrido para a aprovação dos projetos de lei. Isto é, o modelo de Cox nos permite a análise da “duração da aprovação”, onde a resposta de interesse é o tempo até ocorrência de um evento de interesse, no nosso caso específico a aprovação de um projeto de lei, controlado por covariáveis.

---

<sup>3</sup>esses modelos de análise estatísticas são também conhecidos pelo nome de análise de sobrevivência.

## Resultados

A tabela 2 apresenta as estimativas (obtidos via regressão logística) da equação 1, na qual estamos interessados em analisar o efeito das covariáveis sobre a probabilidade de aprovação dos projetos de lei. Contrariamente, as nossas expectativas – e aos resultados reportados por Magar e Moraes (2012) – os coeficientes da variável “*Governo*” são, para todos os modelos testados, negativos e estatisticamente significantes. O que nos indica que a probabilidade de aprovação dos projetos de lei apresentados por deputados que integram a base do governo é menor do que a dos deputados da oposição (categoria omitida). Os modelos 1, 2, 3 e 4 indicam que, em média, as chances de aprovação de um projeto de lei apresentado por um deputado da base governista é aproximadamente 15 % menor do que as chances de aprovação de um projeto de lei apresentado por um parlamentar da oposição.

O pedido de urgência para um determinado projeto de lei aumenta consideravelmente suas chances de aprovação. Nos modelos mais completos – modelos 5 a 8 – o pedido de urgência eleva, em média, até quatro vezes as chances de aprovação de um projeto de lei. Já o fato de um projeto de lei ir para o Plenário – isto é, não ser aprovado terminativamente pelos comitês da Câmara dos Deputados – diminui a probabilidade de que esse projeto venha a ser aprovado em, aproximadamente, 65% em média.

Quando o governo desfruta de maioria na Câmara dos Deputados, os projetos de lei iniciados pelo Legislativo tendem a ser menos aprovados. As chances de que um projeto de lei de autoria de um deputado federal seja aprovado na Câmara é, aproximadamente, 15% menor quando a coalizão governista detém o controle da maioria das cadeiras nessa casa.

O modelo 5 nos indica que os projetos apresentados pelos deputados dos quatro maiores partidos da Câmara Federal (com exceção dos Democratas), no período analisado, tem mais chances de serem aprovados do que os projetos de deputados dos demais partidos. O modelo 6, por outro lado, nos mostra que quando interagimos os quatro partidos com a variável *Governo* os efeitos se dissipam e deixam ser estatisticamente significantes. Ou seja, não podemos afirmar com segurança que os efeitos não são nulos, mais uma vez, com exceção dos Democratas, que quando estavam na coalizão governista tinham mais chances que aprovar os projetos apresentados pelos seus deputados. O que coloca nos o seguinte problema: será que o efeito positivo dos quatro maiores partidos deve-se apenas ao número

Tabela 2: Análise da Taxa de Aprovação do Projetos de Lei

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Governo	-0.15** (0.05)	-0.16** (0.05)	-0.16** (0.05)	-0.19*** (0.06)	-0.19** (0.06)	-0.26** (0.09)	-0.27*** (0.06)	-0.48*** (0.11)
Urgência		0.62*** (0.10)	1.45*** (0.11)	1.41*** (0.12)	1.41*** (0.12)	1.43*** (0.12)	1.44*** (0.12)	1.46*** (0.12)
Plenário			-1.12*** (0.07)	-1.03*** (0.07)	-1.03*** (0.07)	-1.04*** (0.07)	-1.06*** (0.07)	-1.08*** (0.07)
Coal. Majoritária				-0.16** (0.06)	-0.17** (0.06)	-0.15* (0.07)	-0.14* (0.06)	-0.19** (0.06)
PT					0.44*** (0.08)	0.38*** (0.10)		
PSDB					0.45*** (0.08)	0.46*** (0.10)		
PMDB					0.33*** (0.08)	0.39** (0.13)		
PFL/DEM					-0.28** (0.10)	-0.59*** (0.16)		
Governo * PT						0.16 (0.17)		
Governo* PSDB						-0.04 (0.17)		
Governo * PMDB						-0.06 (0.17)		
Governo* PFL/DEM						0.56** (0.21)		
Cadeiras (%)							1.30*** (0.39)	0.24 (0.63)
Governo * Cadeiras (%)								1.85* (0.84)
(Intercepto)	-2.72*** (0.03)	-2.75*** (0.03)	-2.45*** (0.04)	-2.42*** (0.05)	-2.57*** (0.06)	-2.55*** (0.07)	-2.54*** (0.06)	-2.41*** (0.09)
AIC	13625.67	13591.71	12942.89	11036.75	10963.27	10961.56	11029.18	11025.77
Log Likelihood	-6810.84	-6792.86	-6467.45	-5513.38	-5472.63	-5467.78	-5508.59	-5505.89
Desvio	13621.67	13585.71	12934.89	11026.75	10945.27	10935.56	11017.18	11011.77
Num. obs.	30982	30982	30112	27053	27053	27053	27053	27053

\*p&lt;0.1; \*\*p&lt;0.05; \*\*\*p&lt;0.01

Erros padrão em parênteses

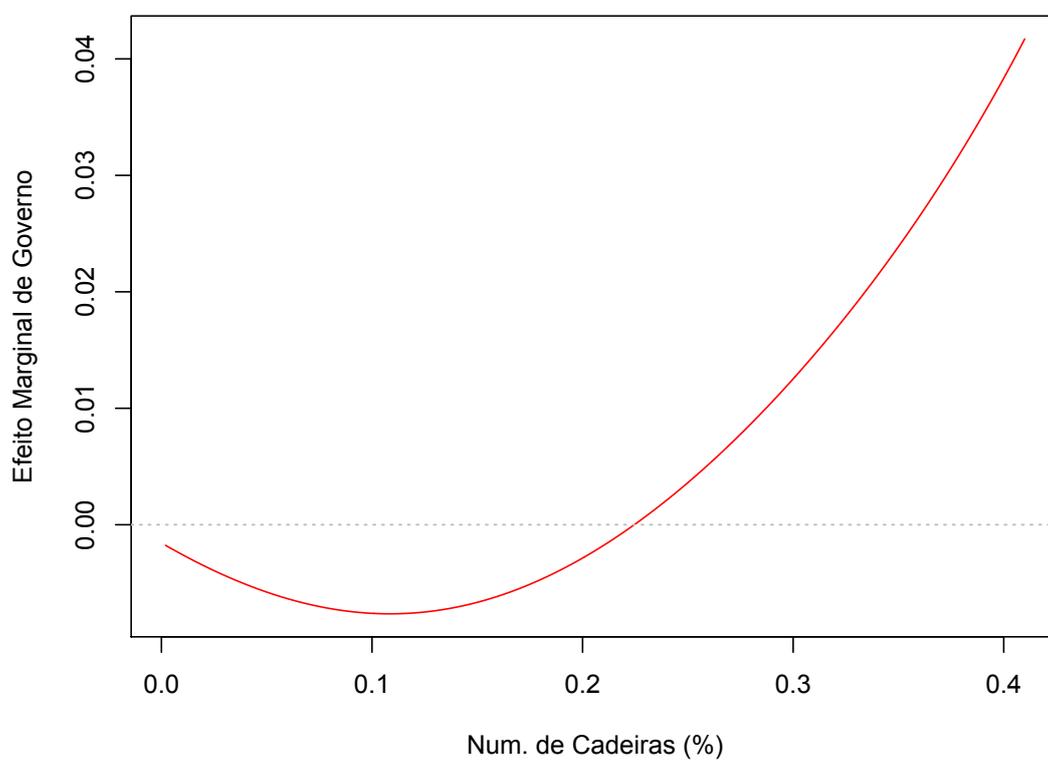
Fonte: Banco de Dados Legislativos (Cebrap)

de cadeiras que controlam na Camara?

Para testar essa hipótese, no modelo 7 inserimos a variável *Cadeiras* que representa o número de cadeiras (em porcentagem) controladas pelos partidos na Camara dos Deputados. As estimativas nos indicam que, de fato, o número de cadeiras controladas pelos partidos na Camara dos Deputados afeta positivamente as chances de que os projetos de lei apresentados pelos partidos sejam aprovados. Ou seja, quanto maior o número de cadeiras controladas pelos partidos, maiores as chances de que os projetos de lei de seus deputados sejam transformados em norma jurídica.

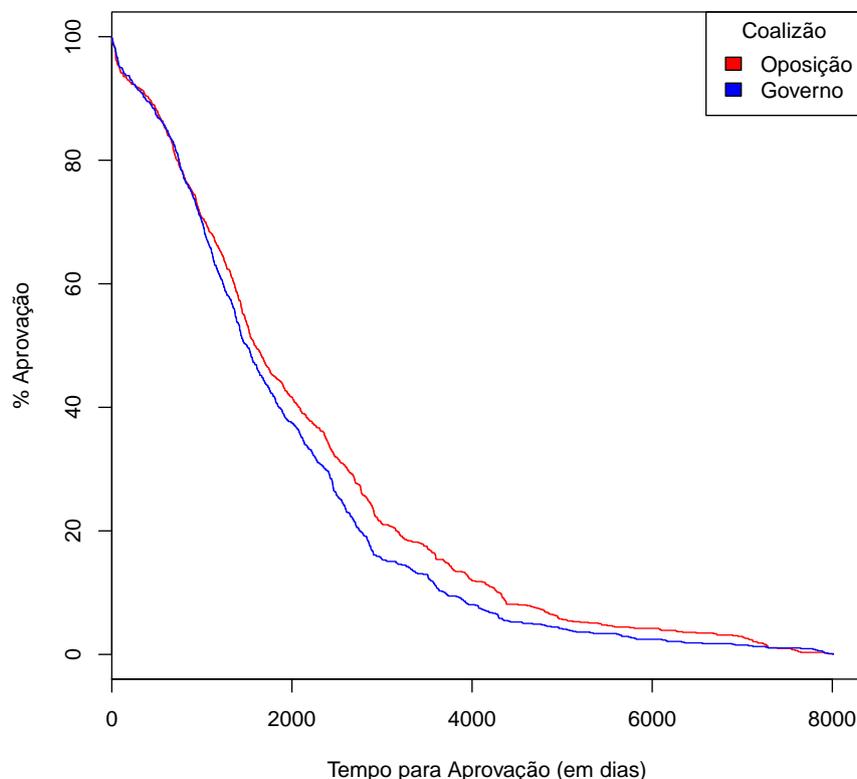
O modelo 8, por sua vez, nos indica o efeito do tamanho do partido é condicionado pelo pertencimento a coalizão de governo. Isto é, para os partidos pequenos o efeito de estar na base governista parece não alterar as chances de que os proje-

Figura 2: Efeito Marginal do Tamanho do Partido nas Probabilidades de Aprovação dos Projetos de Lei segundo a Coalizão



Fonte: Banco de Dados Legislativos (Cebrap)

### Tempo para Aprovação dos Projetos de Lei segundo a Coalizão

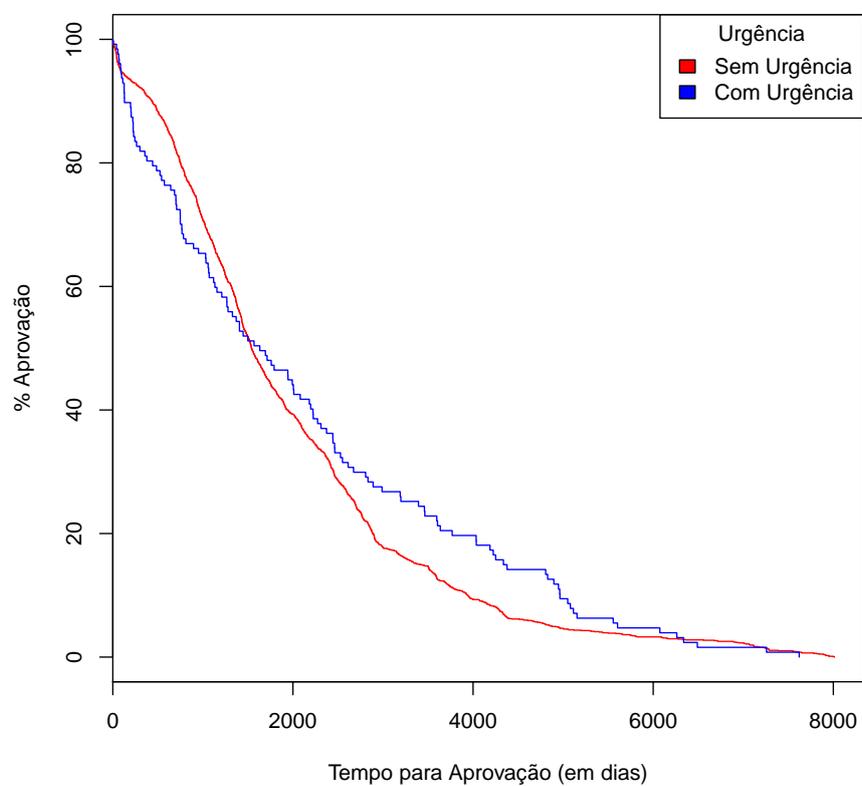


Fonte: Banco de Dados Legislativos (Cebrap)

tos de lei de seus deputado sejam aprovados. Para os partidos maiores contudo, integrar a coalizão governista afeta positivamente as chances de que os projetos de lei apresentados pelos seus deputados venham a ser aprovados.

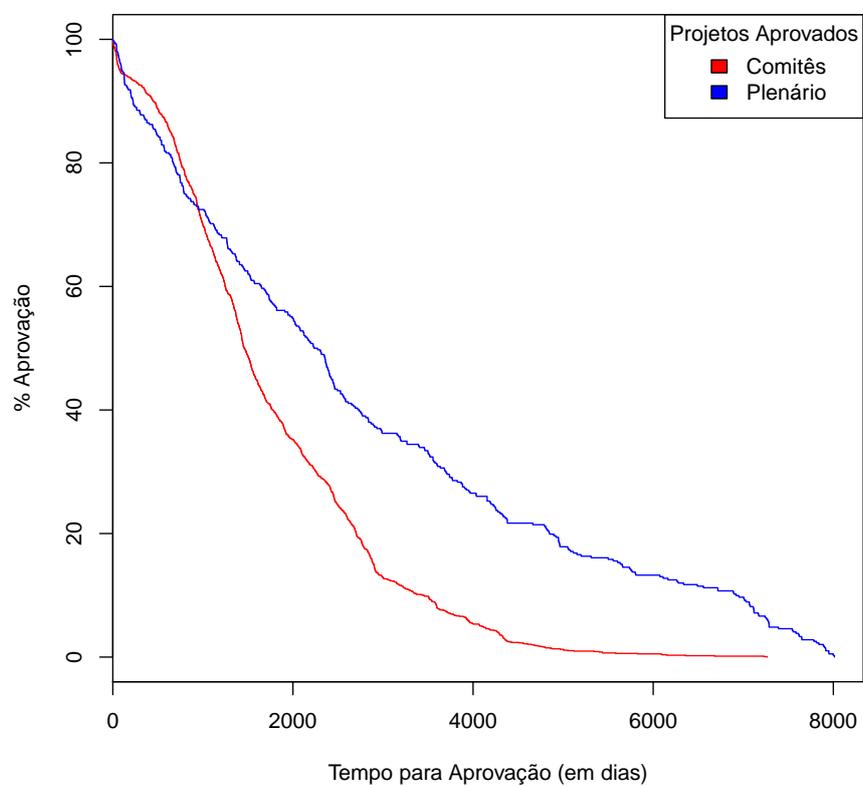
A figura 2 sintetiza esse achado. O efeito do integrar a base governista nas chances de aprovar os projetos de lei é negativo para os partidos políticos que controlam menos do que, aproximadamente, 23% das cadeiras da Camara dos Deputados. No entanto, para os partidos que controlam um número mais elevado de cadeiras, o efeito de integrar a coalizão governista mostra-se positivo. Isto é, passa a afetar positivamente a probabilidade de que os projetos de lei do partido sejam aprovados.

### Tempo para Aprovação dos Projetos de Lei com e sem "Urgência"



Fonte: Banco de Dados Legislativos (Cebrap)

### Tempo para Aprovação dos Projetos de Lei no Plenário ou nos Comitês



Fonte: Banco de Dados Legislativos (Cebrap)

Tabela 3: Análise de Duração dos Projetos de Lei Apresentados por Deputados da Coalizão

	Variável Dependente:					
	Duração (em dias) para Aprovação dos Projetos de Lei					
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Urgência	0.052 (0.127)		0.807*** (0.164)	0.663*** (0.179)	0.722*** (0.184)	0.643*** (0.181)
Plenário		-0.644*** (0.096)	-0.944*** (0.122)	-0.859*** (0.127)	-0.827*** (0.131)	-0.826*** (0.135)
Coal. Majoritária				0.234** (0.101)	0.313*** (0.112)	0.256** (0.105)
PT					0.082 (0.131)	
PSDB					-0.258* (0.140)	
PMDB					-0.088 (0.109)	
PFL/DEM					-0.260* (0.134)	
Cadeiras (%)						-0.423 (0.587)
Num. Obs.	857	836	836	664	664	664
R <sup>2</sup>	0.0002	0.059	0.085	0.083	0.094	0.084
Log Likelihood	-4,934.908	-4,767.880	-4,756.405	-3,626.085	-3,622.347	-3,625.825
Wald Test	0.170 (df = 1)	45.390*** (df = 1)	59.920*** (df = 2)	49.390*** (df = 3)	56.950*** (df = 7)	49.960*** (df = 4)
Score (Logrank) Test	0.170 (df = 1)	46.590*** (df = 1)	63.095*** (df = 2)	51.326*** (df = 3)	59.125*** (df = 7)	51.893*** (df = 4)

\*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Erros padrão em parênteses

Fonte: Banco de Dados Legislativos (Cebrap)

Tabela 4: Análise de Duração dos Projetos de Lei Apresentados por Deputados da Oposição

	Variável Dependente:					
	Duração (em dias) para Aprovação dos Projetos de Lei					
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Urgência	-0.284** (0.135)		0.300* (0.154)	0.237 (0.164)	0.280* (0.165)	0.257 (0.164)
Plenário		-0.751*** (0.085)	-0.831*** (0.096)	-0.753*** (0.101)	-0.720*** (0.102)	-0.747*** (0.101)
Coal. Majoritária				0.264*** (0.073)	0.381*** (0.084)	0.307*** (0.078)
PT					-0.275*** (0.100)	
PSDB					0.066 (0.102)	
PMDB					0.293** (0.129)	
PFL/DEM					0.395** (0.155)	
Cadeiras (%)						1.126* (0.641)
Num. Obs.	924	906	906	790	790	790
R <sup>2</sup>	0.005	0.091	0.095	0.097	0.123	0.100
Log Likelihood	-5,387.653	-5,223.863	-5,222.052	-4,444.854	-4,433.376	-4,443.331
Wald Test	4.440** (df = 1)	77.830*** (df = 1)	80.100*** (df = 2)	74.090*** (df = 3)	96.360*** (df = 7)	76.820*** (df = 4)
Score (Logrank) Test	4.468** (df = 1)	80.431*** (df = 1)	82.968*** (df = 2)	76.124*** (df = 3)	99.126*** (df = 7)	78.884*** (df = 4)

\*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Erros padrão em parênteses

Fonte: Banco de Dados Legislativos (Cebrap)

## Conclusão

Os resultados apresentados neste trabalho não corroboram aqueles encontrados por Magar e Moraes para o Uruguai. O caso brasileiro se diferencia já na análise descritiva: a taxa de sucesso dos projetos enviados por Deputados pertencentes à coalizão é menor do que a dos seus colegas da oposição. Tal constatação é contra intuitiva. E os resultados das análises estatísticas vão mostrar que o fato de um projeto ser oriundo de membros da coalizão diminui a probabilidade de que o mesmo seja aprovado.

Faz-se necessário, assim, buscar explicações para este fenômeno. Tomando em comparação o caso uruguaio é preciso ressaltar alguns pontos que podem influenciar os achados. Em primeiro lugar, o tempo de tramitação de projetos de origem no Legislativo do Brasil é mais elevado. Isto pode impactar na chance de um Deputado mudar de posição durante a evolução do seu projeto da Câmara; ou seja, entre a apresentação e a última ação do projeto o autor poder mudar seu status em relação ao governo diversas vezes, ou porque mudou de partido, ou porque seu partido entrou ou saiu da coalizão governista. Não é possível, por enquanto, saber qual o efeito disto sobre os resultados.

Mas se a autoria de um projeto é importante para o resultado final – isto é, se características do parlamentar como partido, relação com a coalizão e informações individuais podem influenciar na tramitação – o momento em que a matéria ganha destaque também deve importar. Imagine, por exemplo, o caso de uma matéria enviada por Deputados da oposição que passam para o lado do governo (independente do motivo) justamente quando a comissão está prestes a se manifestar e tomar uma decisão. É provável que a nova posição do Deputado influencie nesse processo. Radicalizando a análise é possível pensar que características do autor do projeto não importariam para a aprovação do mesmo. Afinal são tantos os projetos enviados e tão poucos os aprovados – outra diferença do caso uruguaio – que a paternidade não influenciaria o destino final da proposta. O que poderia pesar fortemente para aprovação é se, num momento posterior ao envio, o projeto passa a ser patrocinado por algum ator central no processo decisório (líder, relator, comissão, Executivo, etc.). Outra explicação possível poderia emergir partindo da perspectiva da agenda da maioria. Seguindo por essa linha seria possível concluir que o fato do autor de um projeto ser membro da coalizão diminuir a chance de aprovação pode estar relacionado com a ideia de que Executivo e legisladores da coalizão negociam políticas previamente. Ou seja, a co-

alização distribui poder sobre políticas ao mesmo tempo em que organiza, através das lideranças dos partidos membros, as demandas de sua ampla base forjando uma agenda de interesse minimamente comum que é enviada ao Legislativo pelo Executivo.

Essas duas explicações caminham no mesmo sentido de indícios levantados no trabalho de Silva e Araújo (2012). Os dois autores revelam o papel fundamental desempenhado por agenda holders no processo de aprovação das propostas, papel atribuído pelos autores na maior parte das vezes aos relatores dos projetos. Os autores também afirmam que não é incomum a apropriação de projetos de autoria de parlamentares pelo Executivo. Nas palavras dos autores: “A apropriação é verificada pelo fato de que muitos dos projetos de lei ou medidas provisórias do governo são inspirados em propostas que tramitam no Parlamento” (Silva e Araújo, 2012, p. 4). Poderíamos supor, então, que Executivo está se apropriando de projetos de membros da coalizão, ou seja, que esses projetos passam a compor a agenda compartilhada entre os partidos da coalizão. Logo, não haveria esforços para aprovar os projetos dos deputados membros da coalizão. Em contrapartida, aprovar os projetos encampados pela oposição muitas vezes pode ser uma ótima maneira de contornar dificuldades e abrir as portas para a negociação.

Ainda não é possível confirmar nenhuma das explicações. O objetivo principal deste trabalho foi dar início à sugestão de Magar e Moraes de produzirmos mais análises sobre o processo de formação de coalizões em países de presidencialismo multipartidários. Com isso, poderemos avançar no entendimento mais amplo da política latino-americana. O esforço empreendido aqui focou a exploração de uma base de dados recentemente organizada e, desta forma, foi muito exploratório. Trata-se da mais completa base de dados sobre a produção legislativa brasileira. Para que seja possível produzir explicações mais precisas será necessário coligir novas informações sobre o processo decisório na Câmara dos Deputados. Aqui arranhamos apenas a superfície e já nos deparamos com resultados surpreendentes. Para avançarmos, novas pesquisas devem focar a atuação do Legislativo nos projetos originados por Deputados e Senadores.

## Referências Bibliográficas

- Aldrich, J. H. (1995). *Why parties? The origin and transformation of party politics in America*, volume 15. Cambridge Univ Press.
- Cheibub, J. A. and Limongi, F. (2011). From conflict to coordination: Perspectives on the study of executive-legislative relations. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 1(1):38–53.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Harper and Row.
- Freitas, R. (2010). *Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro*. PhD thesis, Dissertação de Mestrado–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 126p.
- Laver, M. and Schofield, N. (1998). *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. University of Michigan Press.
- Magar, E. and Moraes, J. A. (2012). Factions with clout: Presidential cabinet coalition and policy in the uruguayan parliament. *Party Politics*, 18(3):427–451.
- Moreira, D. C. (2011). *Benefícios Tributários Federais e Conexão Eleitoral*. PhD thesis, Dissertação de Mestrado–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 131p.
- Strøm, K. (1990). *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press.
- Strøm, K. and Müller, W. C. (1999). *Policy, office, or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge University Press.