ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Santos, Fabiano; Vianna, Salvador Teixeira Werneck; Paiva, Yago; Rey, Beatriz

Working Paper

Comissões parlamentares e os conflitos entre executivo e legislativo em torno da política econômica no Brasil contemporâneo

Texto para Discussão, No. 3068

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Santos, Fabiano; Vianna, Salvador Teixeira Werneck; Paiva, Yago; Rey, Beatriz (2024) : Comissões parlamentares e os conflitos entre executivo e legislativo em torno da política econômica no Brasil contemporâneo, Texto para Discussão, No. 3068, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, https://doi.org/10.38116/td3068-port

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/311589

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3068

COMISSÕES PARLAMENTARES E OS CONFLITOS ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM TORNO DA POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

FABIANO SANTOS
SALVADOR TEIXEIRA WERNECK VIANNA
YAGO PAIVA
BEATRIZ REY

60 ipea

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3068

Rio de Janeiro, dezembro de 2024

COMISSÕES PARLAMENTARES E OS CONFLITOS ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM TORNO DA POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO[1]

FABIANO SANTOS[2]
SALVADOR TEIXEIRA WERNECK VIANNA[3]
YAGO PAIVA[4]
BEATRIZ REY[5]

1. Agradecemos a Luís Carlos Garcia Magalhães pela leitura e acompanhamento do projeto em seu conjunto; a Marcus Ianoni, pela leitura atenta de uma primeira versão; e a Acir Almeida, pela crítica decisiva à última apresentação que fizemos do trabalho. Esperamos que esteja mais sustentável. Erros que permanecem são de nossa inteira responsabilidade.

2. Professor titular do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ); vice-coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia-Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT-IDDC); e pesquisador visitante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

4. Pós-doutorando no IESP/UERJ; e pesquisador do INCT-IDDC.

5. Pós-doutoranda na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP).

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais
FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
GISELE AMARAL

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Comissões parlamentares e os conflitos entre executivo e legislativo em torno da política econômica no Brasil contemporâneo / Fabiano Santos ... [et al.]. – Rio de Janeiro: Ipea, 2024.
34 p.: il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3068).

Inclui Bibliografia.
ISSN 1415-4765

1. Política Econômica. 2. Executivo. 3. Legislativo. 4. Delegação. 5. Presidencialismo de Coalizão. I. Santos, Fabiano. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.981

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:
SANTOS, Fabiano *et al*. **Comissões parlamentares e os conflitos entre executivo e legislativo em torno da política econômica no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2024. 34 p. (Texto para Discussão, n. 3068). DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td3068-port

JEL: E02; H11; H77.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: https://repositorio.ipea.gov.br/.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 6

2 EXECUTIVO E LEGISLATIVO: DELEGAÇÃO, INTERAÇÃO INTRACOALIZÃO E COMISSÕES 8

2.1 Premissas básicas 8

2.2 Delegação, interação intracoalizão e comissões 9

3 POSIÇÃO IDEOLÓGICA DOS PARTIDOS DAS COALIZÕES, POLÍTICA ECONÔMICA E CONJUNTURA 12

4 DADOS 17

5 ANÁLISES 20

5.1 Interação intracoalizão nos governos petistas 20

5.2 Reação do Congresso 25

6 CONCLUSÃO 30

REFERÊNCIAS 31

APÊNDICE 34

SINOPSE

O artigo analisa em que medida o Poder Legislativo se envolve na tramitação de políticas econômicas enviadas pelo Poder Executivo, no bojo do processo de delegação política. Argumenta-se que, como as gestões petistas adotaram paradigma econômico desenvolvimentista, aumentando a distância de preferências com relação aos demais membros das coalizões, o Executivo buscou transformar a delegação em abdicação. É esperado que o Legislativo reaja, aumentando os níveis de conflitos intracoalizão. De modo a testar essas hipóteses, verificamos se os governos petistas buscaram controlar as comissões de assuntos econômicos e se, realmente, enviaram mais proposições desenvolvimentistas. Com relação ao Legislativo, examinamos se membros das coalizões passaram, em reação, a tentar emendar mais os projetos de lei do Executivo e se a taxa de sucesso dos governos em transformação de projetos em lei diminuiu. Para isso, analisamos matérias econômicas submetidas pelo Executivo à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDeics). Os resultados corroboram nossas hipóteses, mostrando que o Legislativo desafia mais políticas econômicas desenvolvimentistas.

Palavras-chave: política econômica; Executivo; Legislativo; delegação; presidencialismo de coalizão.

ABSTRACT

The study examines the extent to which the Legislative Branch is involved in the processing of economic policies sent by the Executive Branch, as part of the process of political delegation. It argues that, as the PT administrations adopted a developmentalist economic paradigm, increasing the distance of preferences from the other members of the coalitions, the Executive sought to transform delegation into abdication. The Legislative branch is expected to react by increasing the levels of intra-coalition conflicts. In order to test these hypotheses, we examined whether the PT governments attempted to control the economic affairs committees and whether they actually sent more developmentalist proposals. With regard to the Legislative, we checked whether members of the coalitions reacted by trying to amend more of the Executive's bills and whether the success rate of the governments in turning bills into law decreased. To do this, we assessed economic legislation submitted by the Executive to the Finance and Taxation Committee (CFT) and the Economic Development, Industry, Trade and Services Committee (CDeics). The results corroborate our hypotheses, demonstrating that the Legislative challenges more developmental economic policies.

Keywords: economic policy; Executive; Legislative; delegation; coalition presidentialism.

1 INTRODUÇÃO

A política econômica, especialmente a macroeconômica, é tida como assunto de exclusiva responsabilidade do Poder Executivo. Por se tratar de tema de alta complexidade e por demais sensível às incursões de atores políticos dotados de visão imediatista sobre como a economia deve operar, é natural protegê-la do Congresso, enfeixando-a em ilhas de excelência e neutralidade localizadas no Ministério da Economia (ME) e em órgãos diretamente vinculados à Presidência da República (PR). A versão sobre a relação do Legislativo e a macroeconomia no Brasil enfrenta problemas importantes, de ordem conceitual e empírica. Do ponto de vista conceitual, é forçoso questionar sobre a microfundamentação do comportamento dos congressistas em abdicar de qualquer influência na política econômica. Em outras palavras, por que os legisladores abdicariam em favor da PR e ME do seu legítimo interesse e responsabilidade de decidir matérias atinentes a juros, câmbio e crédito? Do ponto de vista empírico, não conhecemos trabalhos sistemáticos de levantamento de dados, quantitativos e qualitativos, que comprovem a tese da abdicação. Trata-se de suposição ainda por comprovar.

O exame da literatura acadêmica sobre a atuação do Legislativo no processo decisório em políticas públicas nos leva a imaginar cenário alternativo no qual os congressistas brasileiros possuem, sim, meios e instrumentos para intervir na política econômica de forma a calibrar as decisões do Executivo, contemplando, dessa forma, seus interesses e preferências por políticas (Freitas, 2016; Almeida, 2018; Meirelles, 2019). A própria decisão de manter, para não dizer ampliar, os órgãos supostamente insulados da burocracia do Executivo na responsabilidade de conduzir a política monetária e financeira já leva em conta o cálculo feito pelas forças hegemonicamente representadas no Congresso sobre os limites e oportunidades de uma intervenção mais proativa em matérias de alta complexidade (Santos e Patrício, 2002). Ao mesmo tempo, o contínuo investimento em capacidade técnica nas comissões e consultorias pertinentes permite a estes mesmos legisladores a elevação de seu poder de monitoramento nos médio e longo prazos (Santos e Canello, 2016).

O objetivo do trabalho é analisar de maneira sistemática o envolvimento do Legislativo com a política econômica, no contexto do presidencialismo de coalizão contemporâneo, por meio do movimento e do perfil dos núcleos decisórios da Câmara dos Deputados diretamente relacionados, leia-se Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio

e Serviços (CDeics). Partimos da premissa que na CFT e na CDeics encontrar-se-ão fortemente representados os interesses do capital financeiro doméstico, entendido aqui como as firmas bancárias (bancos comerciais, múltiplos e de investimento); as bolsas de valores (mercadoria e futuro); as corretoras e distribuidores de valores mobiliários; e os fundos e sociedades de investimento, interesses potencialmente atingidos por políticas de cunho desenvolvimentista (Bresser-Pereira, Paula e Bruno, 2020). Portanto, as iniciativas de governos identificados com tais políticas sofrerão forte escrutínio no bojo destas comissões, diferenciando seu comportamento de períodos durante os quais os interesses do mercado financeiro encontram-se mais bem acomodados no Executivo.

Nossa contribuição, assim, é avançar no entendimento das causas nas quais o governo brasileiro encontra dificuldades para formular e executar com sucesso políticas de orientação desenvolvimentista. Em outras palavras, pretende-se, com foco no funcionamento das instituições legislativas, identificar os mecanismos de reação dos interesses econômicos da burguesia financeira nas estruturas estatais responsáveis pelas políticas econômicas e de regulação. Eventualmente, tal presença acaba por reduzir o espaço de manejo de políticas econômicas (*policy space*) com vistas a impulsionar o crescimento (Paula, Santos e Moura, 2020). Paralelamente, interessa também mostrar como a dinâmica de "isolamento" dos órgãos responsáveis pelas políticas monetária e financeira e o amesquinhamento das estruturas de formulação de políticas desenvolvimentistas vêm respondendo à tendência de reforço das preferências ortodoxas em matéria econômica representadas no Legislativo federal brasileiro.

O trabalho está dividido em seis seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda, estabelecemos nossas premissas e definimos o espaço do conflito em torno da política econômica que eventualmente afeta e atinge o modo de interação entre o Executivo e o Congresso. Além disso, montamos nosso argumento teórico e derivamos as hipóteses do trabalho. Na terceira, apresentamos informações sobre a composição das coalizões de governo entre 1995 e 2018 e sobre a distância ideológica entre o Executivo e o mediano do Legislativo ao longo do tempo (Zucco e Power, 2024) e como tal distância fora às vezes matizada ou agravada a depender do cenário externo e dos fundamentos internos da economia. Na quarta seção, apresentamos o detalhamento do processo de obtenção dos dados. Na quinta, realizamos as análises para testar as hipóteses. Os resultados inspiraram confiança no edifício teórico montado nas seções iniciais. Na sexta seção, apresentamos as conclusões.

2 EXECUTIVO E LEGISLATIVO: DELEGAÇÃO, INTERAÇÃO INTRACOALIZÃO E COMISSÕES

2.1 Premissas básicas

De que maneira o Legislativo brasileiro exerce influência sobre os rumos da política econômica do país? Se é certo que as políticas de juros, câmbio e a proposta de orçamento nascem de iniciativas de ministérios e autarquias do Executivo, é também verdadeiro que o Congresso possui instrumentos pelos quais pode reagir ou afetar concretamente os rumos e os contornos específicos do programa econômico do governo. Matérias fiscais e tributárias precisam de aprovação congressual, assim como reformas constitucionais de redimensionamento do Estado e sua regulamentação via projetos de lei complementar. O Legislativo possui a prerrogativa de convocar ministros e técnicos para esclarecimento sobre o estado da economia, os efeitos esperados de medidas pretendidas e, no limite, o impedimento ou veto a indicados para ocupar a direção das burocracias mais centrais em sua gestão.

O modelo mais correto para caracterizar a relação do Legislativo com a política econômica é, por conseguinte, o da delegação. Aos ministros e técnicos responsáveis cabe a iniciativa das políticas; aos deputados e senadores cabe monitorar os resultados e modificar aspectos específicos das políticas em vigor, tendo em vista acomodar os interesses mais fortemente representados nas Casas legislativas. Contudo, tal caracterização é apenas o início da história. Os termos da delegação assim como as mudanças transcorridas nestes termos durante os mandatos presidenciais e as legislaturas compõem um elenco rico de possibilidades cujo conteúdo permanece obscuro.

Antes de avançarmos para o debate sobre o tipo de dinâmica que se espera de um modelo de delegação, é importante estabelecer alguns pontos contextuais básicos, com os quais iremos trabalhar.

1) O conflito político no Legislativo em torno da política econômica é unidimensional, com os atores se distribuindo em um *continuum* cujos polos são, de um lado, uma posição ortodoxa e, de outro, uma perspectiva desenvolvimentista sobre a condução da economia.

2) A posição mais ortodoxa corresponde às preferências do que chamamos burguesia financeira e dos representantes das visões liberais e conservadoras da política, sendo a posição desenvolvimentista preferida pelos sindicatos,

trabalhadores assalariados e atores representantes da social-democracia e das esquerdas em geral.

3) A posição do Executivo variou ao longo do tempo, sendo no período de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e em parte da primeira gestão de Luiz Inácio Lula da Silva mais próxima do polo ortodoxo, caminhando no sentido desenvolvimentista no final de Lula 1 e em todo o Lula 2, e se acentuando em Dilma Rousseff 1. Ao final do período sob análise, o governo promove forte inflexão em favor do polo ortodoxo.

4) O legislador mediano, embora mais ortodoxo que desenvolvimentista, trabalha em um cenário de incerteza, sendo a popularidade presidencial um importante indicador do sucesso das políticas realizadas pelo governo. É sensível também aos indicadores da economia, tais como inflação, desemprego e câmbio.

Uma vez entendidos como plausíveis esses elementos, um pequeno quebra-cabeça pode ser montado. Durante o período que abarca os dois governos FHC e os primeiros dois anos do governo Lula 1, houve significativa sintonia entre as políticas econômicas propostas pelo Executivo e a posição do legislador mediano do Congresso. A partir dos dois últimos anos de Lula 1 até 2015 (Dilma 1), o governo adota postura mais propriamente social-democrata, ou de centro-esquerda, procurando constituir instrumentos de intervenção na economia e de indução do crescimento, notadamente industrial. Assim sendo, é natural imaginar que a divergência entre as políticas do governo e a posição predominante no Legislativo comece a crescer.

2.2 Delegação, interação intracoalizão e comissões

O modelo principal-agente é a ferramenta analítica mais utilizada para analisar processos de delegação política (Moe, 1984; Amorim Neto e Tafner, 2002; Martin e Vanberg, 2004; 2005; Almeida, 2018). Nesse modelo, o principal entra em acordo com um agente para que este escolha ações que lhe sejam favoráveis (ou pelo menos não tão desfavoráveis). Há sempre, contudo, a incerteza do principal se o agente agirá realmente de acordo com o combinado. O agente pode aproveitar o fato de ter mais informações sobre o processo (assimetria de informações) para promover seus próprios interesses. Quando, no limite, o principal não tem como saber se o agente age considerando suas preferências e quando o agente não tem incentivos para atuar de acordo com os interesses do principal, a delegação se transforma em abdicação. A relação entre principal e agente, portanto, tende a ser conflituosa caso não haja mecanismos de atenuação.

No sistema político brasileiro, há um complexo conjunto de delegações cruzadas envolvendo cidadãos e instituições (Amorim Neto e Tafner, 2002; Almeida, 2018). Neste trabalho, a delegação que nos interessa é a que o Poder Legislativo concede ao Poder Executivo para desenhar e propor políticas. A política econômica, especialmente, é tomada como um exemplo claro de delegação do Legislativo ao Executivo. Nesse caso, como o Legislativo (principal) pode agir para evitar que o Executivo (agente) concorra para transformar a delegação em abdicação? A literatura aponta que o controle da delegação do Legislativo ao Executivo é realizado principalmente por meio de negociações de coalizões interpartidárias construídas para dar suporte ao governo no Congresso e/ou por monitoramento parlamentar (Saalfeld, 2000; Amorim Neto e Tafner, 2002; Almeida, 2018).

Mesmo com o estabelecimento de um "compromisso da coalizão", os problemas de ação coletiva do modelo principal-agente continuam presentes e os parlamentares correm o risco de ver o Executivo direcionar as políticas de acordo com as suas preferências (Martin e Vanberg, 2004; 2005). Estes autores mostram que a chance de rompimento do compromisso da coalizão aumenta quanto maior for a heterogeneidade da coalizão. Em coalizões homogêneas, como as preferências são próximas, o risco de a delegação se transformar em abdicação é pequeno. Se as coalizões são heterogêneas e o Executivo tem preferências diversas de sua base no Legislativo, há a tendência, de acordo com os referidos autores, de o governo romper o compromisso da coalizão para adotar políticas mais próximas dos seus interesses, tendo em vista o seu próprio partido e seus eleitores. Quando isso ocorre, há o aumento do conflito intracoalizão e os parlamentares da base buscam reagir ao Executivo, modificando ou rejeitando seus projetos.

Uma adaptação teórica importante que promovemos com relação às análises, como a de Martin e Vanberg, sobre o funcionamento de coalizões incide sobre o sistema de governo presidencialista, de separação de poderes, traço fundamental do sistema brasileiro. Em regimes parlamentaristas, romper o compromisso da coalizão pela via de derrubada de projetos não é previsto teoricamente, apenas sua modificação, dado que a dissolução do governo e eventualmente do próprio parlamento pode se seguir a reiteradas recusas de propostas de políticas governamentais. Espera-se, assim, que, no contexto brasileiro, no qual a sobrevivência do presidente e do Congresso não está em jogo quando da decisão sobre o destino dos projetos enviados pelo primeiro, seja rotineiro observar a derrubada de projetos como mecanismo de reação parlamentar às tentativas do Executivo de romper o compromisso da coalizão.

Portanto, integrar a coalizão dos governos não é a única maneira que os parlamentares têm de controlar o Executivo. Como este possui vantagem informacional com relação aos congressistas, uma maneira de evitar o risco de abdicação, mesmo com coalizões formadas, é diminuir a assimetria de informação. No processo legislativo, as comissões temáticas fazem parte do conjunto de instrumentos que os parlamentares possuem para intervir nas políticas, quando elas se afastam suficientemente de suas preferências (Fortunato, Martin e Vanberg, 2019; Chiru e Winter, 2021).[1] No Brasil existe, nas últimas décadas, contínuo investimento em capacidade técnica nas comissões e nas consultorias pertinentes, que permitem aos legisladores a elevação de seus poderes de monitoramento nos médio e longo prazos (Santos e Canello, 2016). As comissões são especialmente relevantes para que as coalizões de governo façam a gestão dos riscos causados pelos problemas de agência supracitados. Como nelas os custos informacionais, para os partidos da base, de modificar os projetos do governo são menores (Martin e Vanberg, 2005), os conflitos intracoalizão podem se manifestar fortemente.

Com base no exposto até aqui, derivamos as seguintes hipóteses que serão testadas.

1) Como nas gestões de Lula e Dilma houve menor sintonia em termos de preferências em políticas econômicas entre o Executivo e o legislador mediano (ver seção 3), é esperado que o governo (agente) não tenha agido de acordo com os interesses de sua base no Legislativo (principal), buscando transformar a delegação em abdicação.

2) Como os custos de modificação de projetos dos governos nas comissões são menores, é esperado que nelas os níveis de conflitos intracoalizão tenham sido maiores nas gestões petistas, com membros da coalizão buscando emendar mais as proposições do Executivo para manter o controle da delegação, evitando entrar em relação de abdicação com o Executivo.

Para testar as hipóteses apresentadas, examinamos, neste trabalho, as atividades da CFT e da CDeics, da Câmara dos Deputados, entre 1995 e 2018. A CFT debate e vota a adequação financeira ou orçamentária das proposições e, em termos de mérito, temas como o sistema financeiro nacional, a dívida pública interna e externa, tributação,

1. É importante salientar, com relação à literatura, onde se encaixam análises de comissões. Na perspectiva neoinstitucionalista, grande parte dos estudos sobre o processo decisório nos legislativos é baseada em três correntes: distributivista, informacional e partidária. Este trabalho está inserido na corrente informacional. Não estamos analisando as ações dos parlamentares como particularistas, como faz o modelo distributivista, mas em termos de eficiência coletiva, característica da abordagem informacional (Santos e Almeida, 2011; Santos e Canello, 2016).

remuneração, título e valores mobiliários, entre outros. A CDeics, por sua vez, debate e vota temas relativos à ordem econômica, às relações econômicas internacionais, à política industrial, comercial e agrícola, ao sistema monetário, ao comércio exterior, à atividade econômica estatal, aos incentivos do Estado às atividades econômicas, entre outros.

3 POSIÇÃO IDEOLÓGICA DOS PARTIDOS DAS COALIZÕES, POLÍTICA ECONÔMICA E CONJUNTURA

Para dar contexto e subsidiar as análises que serão realizadas na sequência do trabalho, é fundamental verificarmos as posições ideológicas dos partidos que compuseram as coalizões dos governos em análise, para identificarmos os níveis de heterogeneidade intracoalizão de cada gestão, entre 1995 e 2018, e os momentos de maior tensão esperada, conforme variam os modelos de política econômica adotados. Além disso, é importante destacar alguns aspectos da conjuntura econômica do país ao longo do corte temporal da pesquisa.

A tabela 1 e a figura 1 mostram, respectivamente, as composições das coalizões dos governos de interesse e as posições ideológicas dos partidos. Com relação às coalizões, os dados são de Borges e Barbosa (2019). Para identificar a ideologia dos partidos, destacamos a figura em que Zucco e Power (2024) mostram as estimativas das posições dos principais partidos brasileiros, de acordo com dados do Brazilian Legislative Surveys (BLS), disponíveis para o período 1990-2021. Para nossa pesquisa, é importante destacar que a classificação dos partidos no espaço unidimensional esquerda-direita se enquadra bem em questões relacionadas à intervenção do Estado na economia (Zucco e Power, 2024). Portanto, essa distribuição dos partidos realizada pelos autores nos possibilita identificar a posição das agremiações com relação a políticas de cunho desenvolvimentista, que têm como característica central o maior nível de intervenção estatal na economia.

TABELA 1
Composição das coalizões do governo federal (1995-2018)
(Em %)

Governo	Partidos da coalizão	Assentos na Câmara dos Deputados[1]
FHC 1	PSDB, PMDB, PFL, PTB, PPS e PP	63,7
FHC 2	PSDB, PMDB, PFL, PTB, PPS e PPB	74,3

(Continua)

(Continuação)

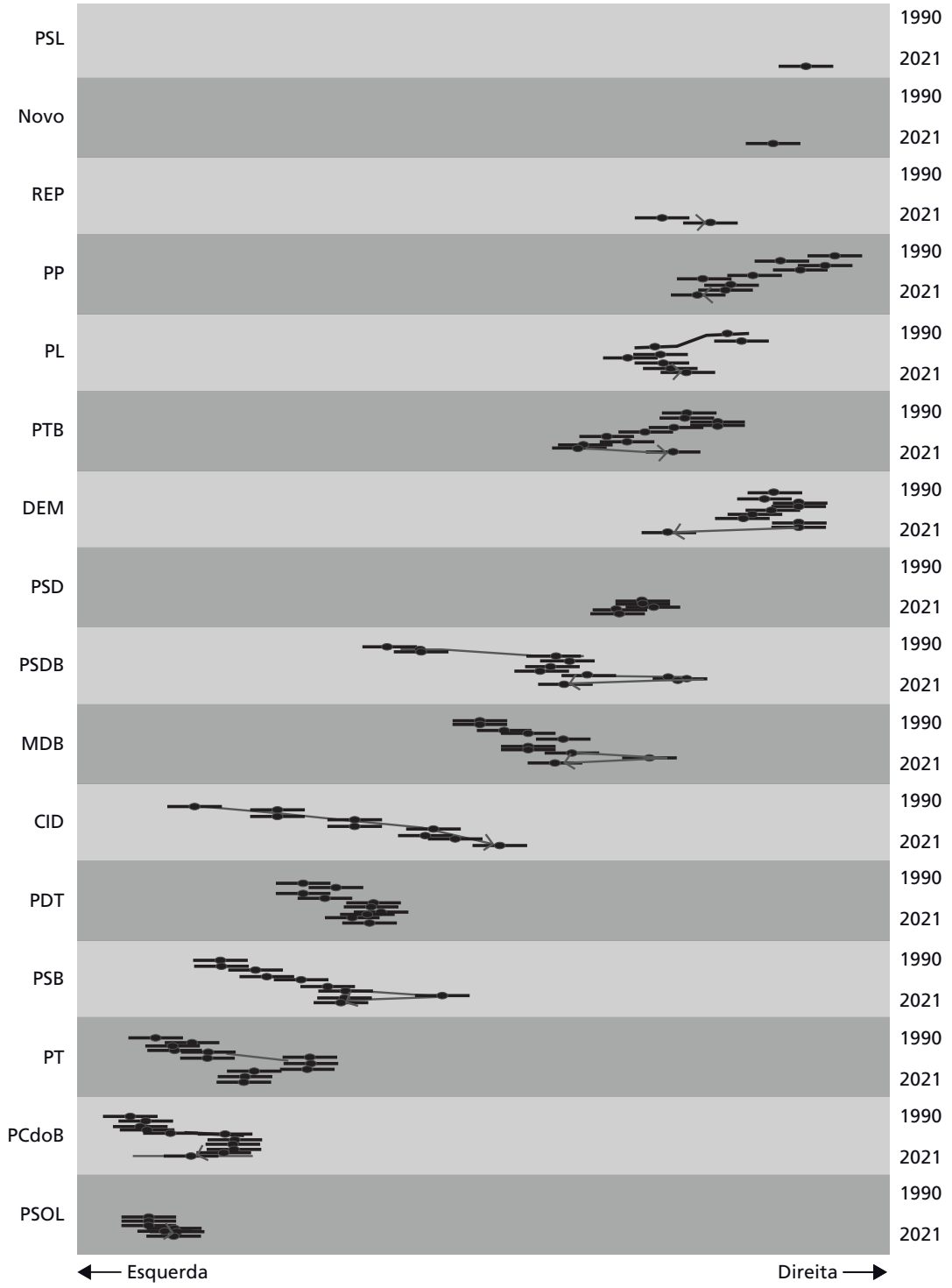
Governo	Partidos da coalizão	Assentos na Câmara dos Deputados[1]
Lula 1	PT, PMDB, PPB, PSB, PV, PPS, PDT, PCdoB, PTB e PL/PR	56,9
Lula 2	PT, PMDB, PSB, PV, PCdoB, PTB, PR e PRB	47,8
Dilma 1	PT, PMDB, PV, PP, PCdoB, PDT, PSB, PR e PROS	63,4
Dilma 2	PT, PMDB, PP, PDT, PTB, PSD, PCdoB, PROS, PRB e PR	63,9
Temer	PMDB, PSDB, PV, DEM, PPS, PRB, PSB, PP e PSD	55,9

Fonte: Borges e Barbosa (2019).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] A porcentagem de assentos na Câmara dos Deputados ocupados por partidos das coalizões dos governos diz respeito ao início de cada mandato.
Obs.: PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira; PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PFL – Partido da Frente Liberal; PTB – Partido Trabalhista Brasileiro; PPS – Partido Popular Socialista; PP – Partido Progressista; PPB – Partido Progressista Brasileiro; PT – Partido dos Trabalhadores; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PV – Partido Verde; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PCdoB – Partido Comunista do Brasil; PL/PR – Partido Liberal/Partido da República; PR – Partido da República; PRB – Partido Republicano Brasileiro; PROS – Partido Republicano da Ordem Social; PSD – Partido Social Democrático; DEM – Democratas.

Uma análise em conjunto da tabela 1 e da figura 1 aponta que, durante os governos de FHC, os partidos que compuseram as coalizões estavam próximos ideologicamente, separados por distância curta entre centro-direita (PSDB, PMDB, PTB e PP) e direita (PFL). A única exceção é o PPS, localizado na centro-esquerda, mas que estava em forte movimento em direção ao centro. De acordo com nossa teoria, é esperado que o potencial nível de conflito intracoalizão tenha sido bastante pequeno com relação à política econômica nesse período, dada a baixa heterogeneidade desse conjunto de partidos.

A partir dos governos de Lula e de Dilma, do PT, a situação muda. O número de partidos que compõem as coalizões aumenta consideravelmente, assim como a heterogeneidade entre eles. No primeiro governo Lula, partidos que faziam parte das coalizões de FHC passam a integrar o novo governo de centro-esquerda. Desde então, as coalizões passam a ser compostas por partidos que vão da esquerda, como PCdoB, até outros que se deslocam cada vez mais à direita ao longo do tempo, como PP e PL. Nesse caso, o nível esperado de conflito intracoalizão é alto, considerando a grande heterogeneidade dos partidos integrantes dos governos do PT. Após o *impeachment* de Dilma, Michel Temer constrói uma coalizão muito próxima àquelas dos governos FHC, com PSDB e PMDB como os principais partidos, tendo o segundo como o partido do Executivo. Por conta da proximidade entre os partidos, o nível de conflito esperado é pequeno.

FIGURA 1
Posicionamento ideológico dos principais partidos brasileiros (1990-2021)



Fonte: Zucco e Power (2024).
Obs.: PSL – Partido Social Liberal; Novo – Partido Novo; REP – Republicanos; MDB – Movimento Democrático Brasileiro; CID – Cidadania; PSOL – Partido Socialismo e Liberdade.

A crise financeira internacional que ocorreu no final dos anos 2000 é um evento conjuntural importante a ser destacado na análise. Até 2008, a crise havia repercutido no Brasil principalmente pela elevação dos preços das *commodities* e pela saída de capitais, lucros e dividendos, visando, em boa parte, cobrir perdas sofridas pelos investidores nos países centrais, derrubando as cotações da Bolsa de Valores, mas sem maiores impactos sobre a taxa de câmbio, que se mantinha estável e valorizada. Contudo, a partir de setembro daquele ano a crise assumiria dimensões sistêmicas, comparadas por muitos aos eventos de 1929. O *tsunami* se estendeu pelo mundo, afogando no seu percurso a tese do "descolamento" dos países em desenvolvimento, e no Brasil não foi diferente. Já no quarto trimestre de 2008 a economia brasileira operava em terreno negativo, e 2009 registraria crescimento nulo.

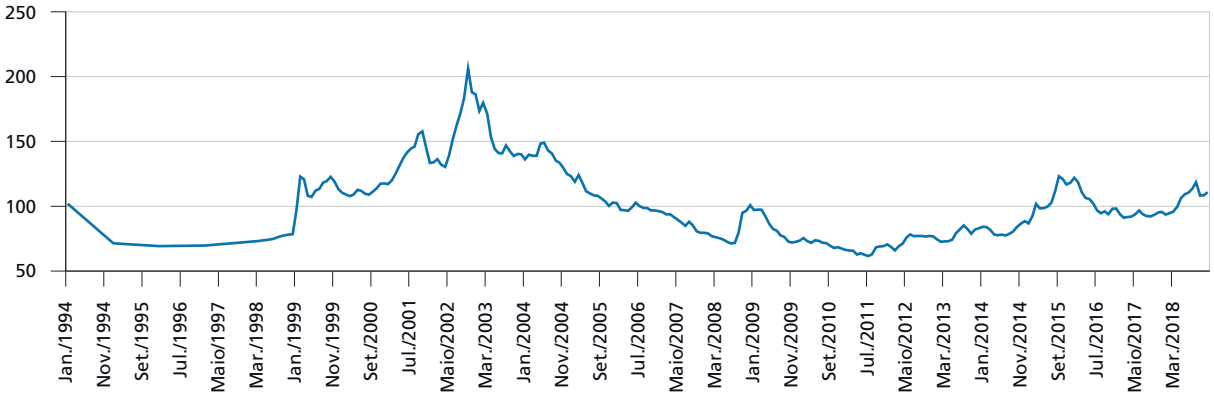
A ação governamental baseou-se na adoção de um conjunto de políticas anticíclicas que se mostrou eficaz. No plano macroeconômico, a meta de superávit primário foi reduzida para 2,5% do produto interno bruto (PIB) e os investimentos da Petrobras excluídos do cálculo, ao passo que o Banco Central do Brasil (BCB) cortou a taxa Selic em 5 pontos percentuais (p.p.). Ao mesmo tempo, medidas de sustentação da demanda agregada foram implementadas, tanto em termos de consumo das famílias quanto do investimento. O primeiro foi fomentado pela antecipação do aumento do salário mínimo, pelo aumento do valor e da cobertura do Bolsa Família e pela redução de impostos sobre bens de consumo. Para contrabalançar a retração na concessão de crédito do setor privado, os bancos públicos ampliaram suas operações e reduziram os encargos cobrados. O investimento foi estimulado pela ampliação de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela redução da taxa de juros de longo prazo (TJLP), assim como por incentivos fiscais para bens de produção e pela manutenção dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ampliados pelo novo programa de habitação popular então criado, denominado Minha Casa, Minha Vida.[2]

No *front* externo, a adoção pelos bancos centrais das principais economias (Federal Reserve à frente) de políticas de *quantitative easing*, com injeções massivas de liquidez nos sistemas financeiro e bancário mediante resgates de títulos públicos e privados, implicou expressiva ampliação dos fluxos de capitais para economias ditas emergentes,

2. Em contrapartida, o sistema financeiro privado adotaria uma postura defensiva, em termos de concessão de crédito e de taxas de juros, retraindo a primeira e aumentando as últimas, a despeito da queda da taxa Selic. Ver Ipea (2010).

o que engendrou processos agudos e prolongados de apreciação de suas moedas, particularmente no Brasil.[3] O gráfico 1 ilustra o ponto.

GRÁFICO 1
Taxa real de câmbio em real/dólar[1]



Fonte: BCB, sistema gerador de séries temporais.
Nota: [1] Índice de junho 1994 = 100; Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e Índice de Preços ao Consumidor (Consumer Price Index – CPI).

A principal consequência desse processo de valorização da taxa de câmbio foi a perda de dinamismo da indústria de transformação.[4] O gráfico 2 apresenta a evolução do valor adicionado manufatureiro (VAM) da indústria de transformação como percentual do PIB e da produtividade total de fatores (PTF) para o Brasil entre 2002 e 2021. A participação da indústria de transformação no PIB esboça uma pequena reação com a aceleração do crescimento econômico na primeira década do século XXI, mas que não se sustenta a partir da grande crise de 2008, estabilizando-se entre 11% e 12% do PIB.[5]

A isso, somou-se o ritmo muito lento de recuperação da economia global após os piores anos da crise (a título de exemplo, o PIB da Alemanha teve contração de quase 6% em 2009), com impactos severos sobre as economias emergentes, que tiveram perdas de exportações de manufaturados, mas também e sobretudo nos setores de

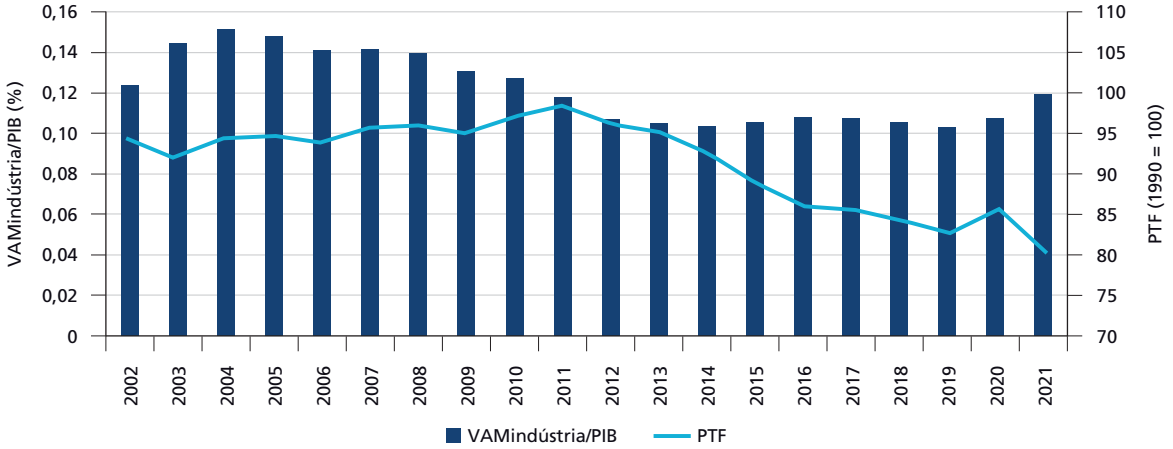
3. Acerca dos impactos das políticas de *quantitative easing* das economias centrais sobre os mercados financeiros e de ativos dos países emergentes, em especial no Brasil, ver Barroso, Silva e Sales (2013).

4. Para uma discussão da valorização cambial como causa da "doença holandesa" e da perda de competitividade da indústria no mercado externo, ver Bresser-Pereira (2008).

5. Vale lembrar que a tendência de desindustrialização não é um fenômeno das duas últimas décadas. Na verdade, o processo de desindustrialização brasileira teria se iniciado na década de 1980 (Morceiro e Guilhoto, 2019).

commodities.[6] Este, portanto, é o cenário externo desfavorável que caracterizaria o governo Dilma 1, última experiência desenvolvimentista no período sob exame.

GRÁFICO 2
Participação do VAM da indústria de transformação no PIB e PTF (2002-2021)



Fonte: Contas Nacionais/IBGE e Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (Ibre/FGV).
Obs.: VAM/PIB a preços constantes de 2010; PTF com ajuste de capital humano.

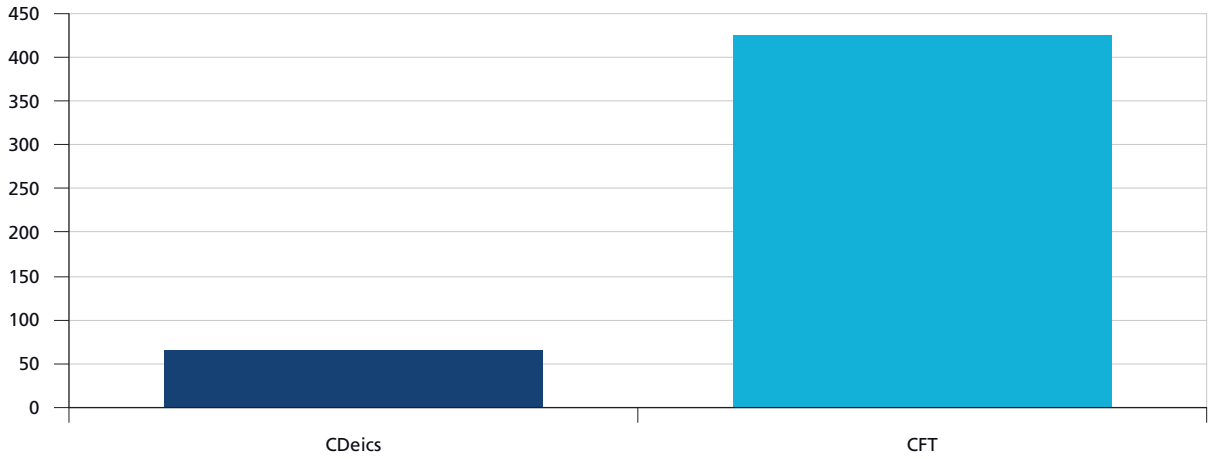
4 DADOS

Neste estudo, utilizamos três bancos de dados compilados com dados referentes à tramitação das proposições legislativas nas comissões de assuntos econômicos – CFT e CDeics. Como essas informações não estão disponíveis no *site*, elas foram solicitadas diretamente à Câmara dos Deputados em 2019. A primeira solicitação, feita em 9 de janeiro de 2019 sob o número 90109-000292, pediu o envio das relatorias designadas a deputados federais no período de 1995 a 2018. A segunda solicitação, feita em 26 de fevereiro de 2019 sob o número 190226-000277, pediu o envio da listagem dos deputados presidentes de comissões permanentes entre 1995 e 2018. Todas as relatorias analisadas neste artigo dizem respeito a projetos de lei e projetos de lei complementar.

6. Em 2 de janeiro de 2014, o barril de petróleo estava cotado a US$ 107,94; um ano depois, em 2 de janeiro de 2015, o valor caiu quase pela metade, cotado a US$ 57,86. Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?module=m&serid=1650971490&oper=view. As séries históricas de Índices de Preços por Commodities podem ser encontradas no *site* da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), disponível em: https://balanca.economia.gov.br/balanca/IPQ/commodities_mes.html.

O primeiro banco de dados lista todos os projetos de lei e os projetos de decreto de lei introduzidos pelo Poder Executivo e discutidos na CFT e na CDeics, entre 1995 e 2018. Este banco foi construído a partir da listagem das relatorias designadas a deputados federais e pesquisa sobre a ficha de tramitação de cada proposição indicada na listagem no *site* da Câmara dos Deputados. O gráfico 3 mostra o número de proposições de lei relatadas ao longo desse período na CDeics e na CFT. Nota-se que a CFT lida com um número substancialmente maior de proposições, com 424, em face de 66 da CDeics.

GRÁFICO 3
Número de proposições relatadas na CDeics e na CFT (1995-2018)



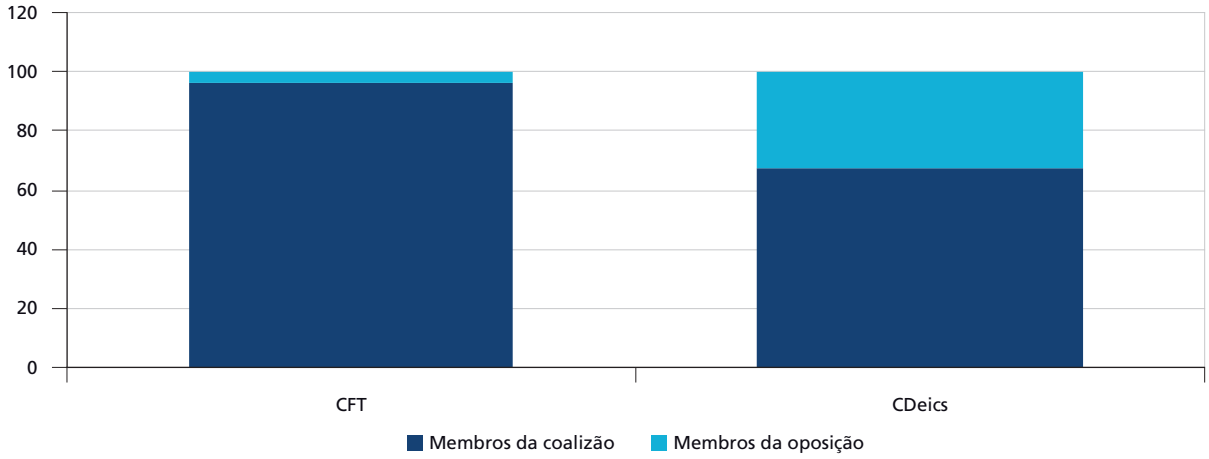
Elaboração dos autores.

O segundo banco de dados lista todos os presidentes da CFT e da CDeics, entre 1995 e 2018, e suas respectivas filiações partidárias, identificando se fazem parte da coalizão do governo e do partido do presidente da República. No total, são 38 presidentes das duas comissões, sendo 12 da CDeics e 26 da CFT. O gráfico 4 exibe o percentual de presidentes da CDeics e da CFT que faziam parte da coalizão (75% e 96%, respectivamente).

Além dos dois bancos de dados referidos, utilizamos mais um, com todas as proposições relacionadas à economia, entre 1995 e 2018. Como de caráter econômico, consideramos projetos sobre moeda e finanças públicas, produção, serviços e emprego, serviços financeiros e organização econômica. No apêndice deste texto, é possível conferir as subcategorias dessas temáticas amplas. Todas as matérias do banco foram classificadas, com uma variável binária, em "desenvolvimentista" e "não desenvolvimentista". Consideramos como desenvolvimentista todos os projetos que

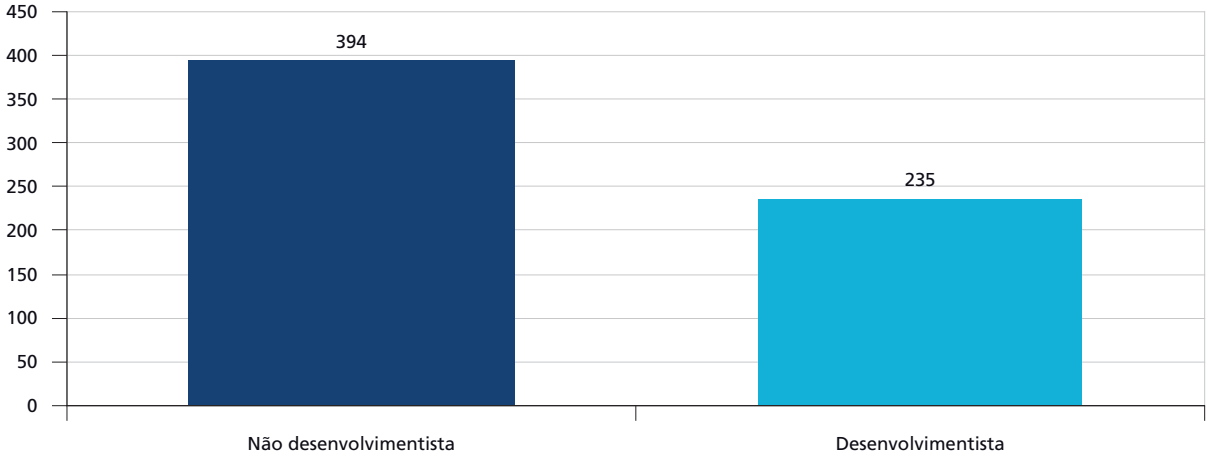
tiveram como objetivo fomentar a economia e conceder benefícios econômicos. No gráfico 5 é possível notar que, das 629 proposições analisadas, 235 são desenvolvimentistas (37%) e 394 são não desenvolvimentistas (63%).

GRÁFICO 4
Percentual de presidentes das comissões membros da coalizão e da oposição (1995-2018)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5
Número de proposições desenvolvimentistas e não desenvolvimentistas iniciadas pelo Executivo (1995-2018)



Elaboração dos autores.

5 ANÁLISES

5.1 Interação intracoalizão nos governos petistas

Na seção 3, mostramos que, durante as gestões do PT (2003-2016), as coalizões dos governos apresentaram altos níveis de heterogeneidade. Essa característica nos faz esperar, de acordo com nossa teoria, níveis também mais elevados de conflitos intracoalizão. As tensões intracoalizão, contudo, só se tornam problemas que se manifestam na prática quando o Executivo de fato busca realizar políticas divergentes das preferências dos demais membros da coalizão. Na sequência, avaliamos dois elementos que nos permitem melhor entender essas movimentações por parte do Executivo nas gestões do PT: as nomeações das presidências das comissões e a mudança na política econômica.

5.1.1 O controle das comissões

Os presidentes das comissões na Câmara dos Deputados são indicados pela liderança partidária ou pela liderança do bloco. Todavia, o apontamento da presidência dos órgãos vai além da questão aritmética do tamanho de cada partido na Casa. Importam, também, acordos informais firmados que podem refletir a capacidade de coordenação política do governo no que tange à relação entre Executivo e Legislativo (Schaefer e Santos, 2022). Essas nomeações podem envolver certo nível de delegação interna, no Congresso, quando os partidos da base chegam em acordo para que a presidência de determinada comissão seja ocupada pelo partido do Executivo.

A literatura sobre o tema tem demonstrado que o poder de agenda proporcionado pela presidência das comissões pode ser usado tanto pela oposição quanto por membros da coalizão para aumentar a capacidade de escrutínio das propostas apresentadas pelo governo (Fortunato, Martin e Vanberg, 2019). Além disso, quando a distância ideológica entre o governo e os membros da coalizão é maior, é esperado que estes busquem apontar "presidentes-sombra" (*shadow committee chair*)[7] para monitorar o Executivo (Chiru e Winter, 2021).

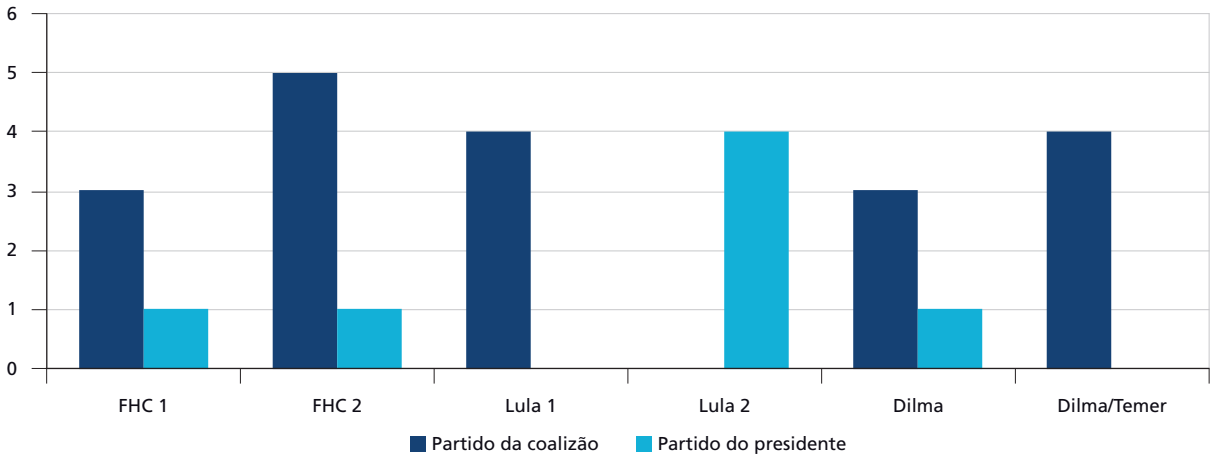
7. "Presidentes-sombra" são parlamentares indicados pela oposição ou por membros da coalizão para chefiar as comissões e que têm preferências mais distantes do governo. Por conta disso, usam o poder de agenda do cargo para controlar o Executivo. Em alguns sistemas parlamentaristas é comum, também, a existência de um governo paralelo (*shadow cabinet*) formado pela oposição para fazer sombra a cada integrante do governo.

No gráfico 4, foi possível verificar que a CFT e a CDeics geralmente são presididas por partidos das coalizões dos governos. Em coalizões com nível elevado de heterogeneidade, essa aparente estabilidade pode esconder os conflitos intracoalizão na busca, por partidos de posições ideológicas diversas, do controle dos órgãos. Os gráficos 6 e 7 mostram com que frequência o partido do Executivo comandou as comissões. No caso da CFT, o número de dirigentes do partido do presidente é consideravelmente menor que o de presidentes de partidos da coalizão. No governo Lula 1, o PT não teve presidentes desta comissão. Porém, no segundo governo Lula, a CFT foi comandada exclusivamente pelo PT, o que indica uma busca por maior controle de agenda. Essa proporção no governo Dilma 1 é igual à primeira gestão de FHC, com apenas um presidente do partido do chefe do Executivo. No segundo governo de Dilma e na gestão de Michel Temer, as comissões não foram comandadas pelo partido do presidente. Na CDeics, há ainda maior dificuldade de indicação de membros dos partidos dos presidentes para o comando das comissões. Entre 2003 e 2015, somente no governo Lula 2 isso ocorreu.

O melhor entendimento dessa maior busca de controle das comissões por parte do PT nos governos deste partido exige observações mais detalhadas. Embora FHC tenha, por um lado, contado com apenas dois presidentes da CFT de seu partido ao longo de seus dois mandatos, por outro, em nenhuma legislatura partidos de oposição comandaram a referida comissão. Os partidos que controlaram a CFT ao longo dos oito anos de gestões de FHC foram PSDB (2), PMDB (4), PFL (2) e PPB (2), todos parte da coalizão do governo. Como as coalizões dos governos de FHC eram relativamente homogêneas, controlar os órgãos tinha peso menor para o partido do Executivo, porque os dirigentes dos outros partidos não eram presidentes-sombra.

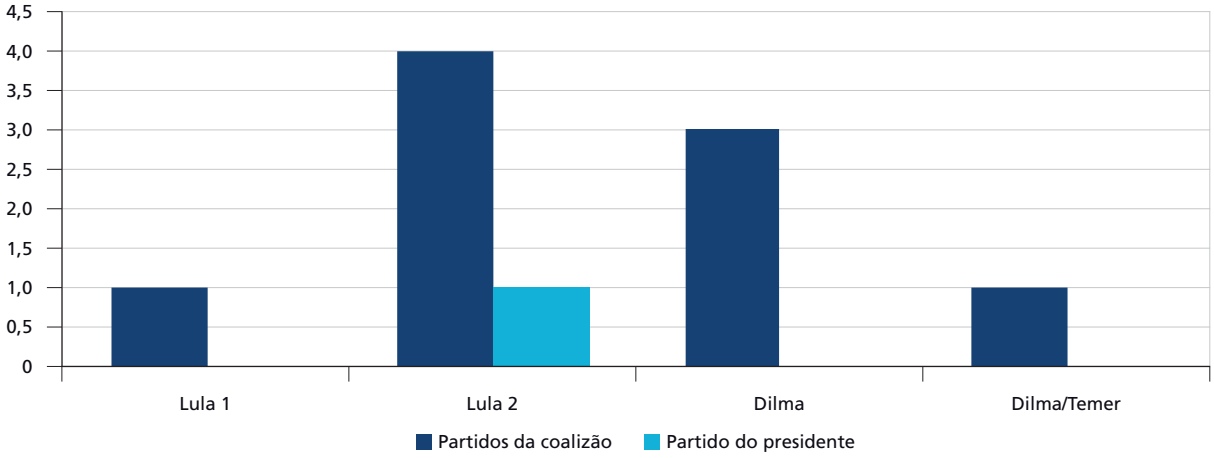
No primeiro mandato de Lula, além de não conseguir indicar presidentes de seu partido para a CFT, a comissão foi chefiada pelo PFL, da oposição, em 2003, primeiro ano da gestão do petista. Nos três anos seguintes, a comissão foi comandada pelo PMDB. Portanto, PMDB e PFL mantiveram o controle que tiveram da comissão ao longo dos governos anteriores, de FHC. Nesse caso, esses presidentes da CFT eram claramente presidentes-sombra, mesmo o PMDB, que fazia parte da coalizão, dada a distância de preferências com relação ao PT. Portanto, o fato de partidos de esquerda ou de centro-esquerda não terem presidido a principal comissão de assuntos econômicos indica que o Executivo buscava manter o "compromisso da coalizão", considerando os altos custos que uma potencial reação dos demais membros geraria. Na CDeics, somente em 2005 a comissão foi comandada por um partido da coalizão do governo – o PTB. Em 2004 e em 2006, a comissão foi controlada pelo PSDB, principal partido de oposição.

GRÁFICO 6
Número de presidentes da CFT membros da coalizão e do partido do presidente (1995-2018)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 7
Número de presidentes da CDeics membros da coalizão e do partido do presidente (2003-2018)



Elaboração dos autores.

No segundo mandato de Lula, a situação muda de figura: as duas comissões foram comandadas em todos os anos por partidos da coalizão do governo e, na maior parte das vezes, por parlamentares do PT. A CFT foi presidida, no período, como salientado, exclusivamente pelo PT. A CDeics, por sua vez, foi comandada pelo PT apenas em 2008. Contudo, com exceção de 2007, em que fora presidida pelo PR, a CDeics ficou sob controle de partidos de esquerda ou de centro-esquerda: PCdoB em 2009 e PSB em 2010.

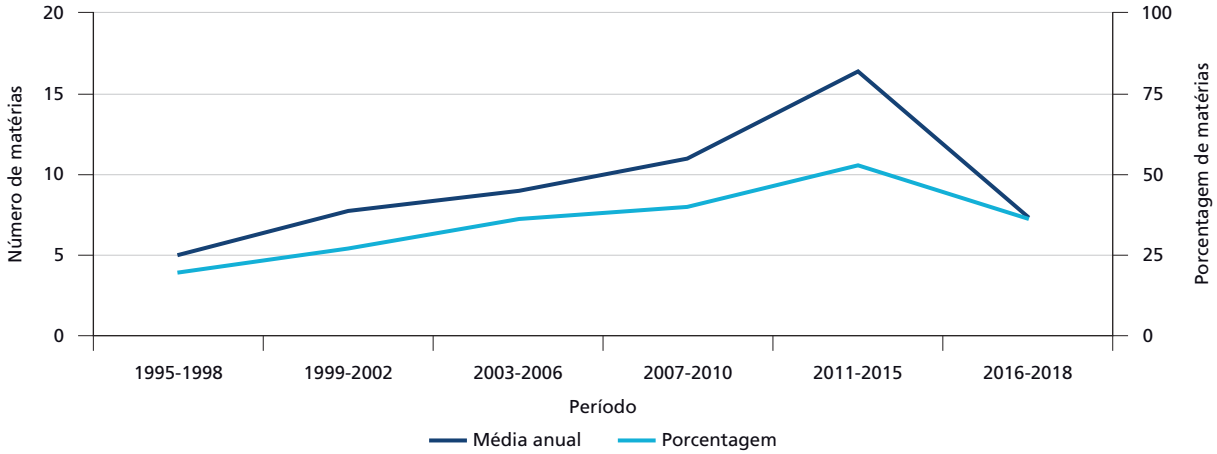
Essa mudança de perfil das presidências, portanto, representa posição importante do Executivo, deslocando o comando das comissões da direita para a esquerda, tendo em vista alterações de paradigma econômico.

5.1.2 Mudança de paradigma econômico

Essa posição do governo nas comissões só ganha maior relevância se for acompanhada por mudança de paradigma na política econômica que rege as proposições de lei do Executivo. Na literatura, a principal inflexão econômica na passagem dos governos de FHC para as gestões petistas foi a adoção de políticas de cunho mais desenvolvimentista, postura revertida somente a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff (Paula, Santos e Moura, 2020).

O gráfico 8 mostra a evolução da média anual e da porcentagem de leis desenvolvimentistas iniciadas pelo Poder Executivo a cada governo, entre 1985 e 2022. É possível perceber que, tanto em termos de média anual quanto em porcentagem, o peso de leis de caráter desenvolvimentista apresenta leve aumento durante os governos de FHC e grande crescimento ao longo das gestões petistas. Importante notar que esse aumento se acentua principalmente a partir do segundo governo de Lula, quando as leis desenvolvimentistas passaram a representar mais de 50% do total, no mesmo momento em que a esquerda passou a ter maior controle das comissões de assuntos econômicos. No primeiro mandato de Dilma Rousseff, a porcentagem de leis desenvolvimentistas chegou, aproximadamente, a 80% do total. Já na segunda gestão da petista houve forte queda do peso do desenvolvimentismo, padrão que se manteve nos governos seguintes.

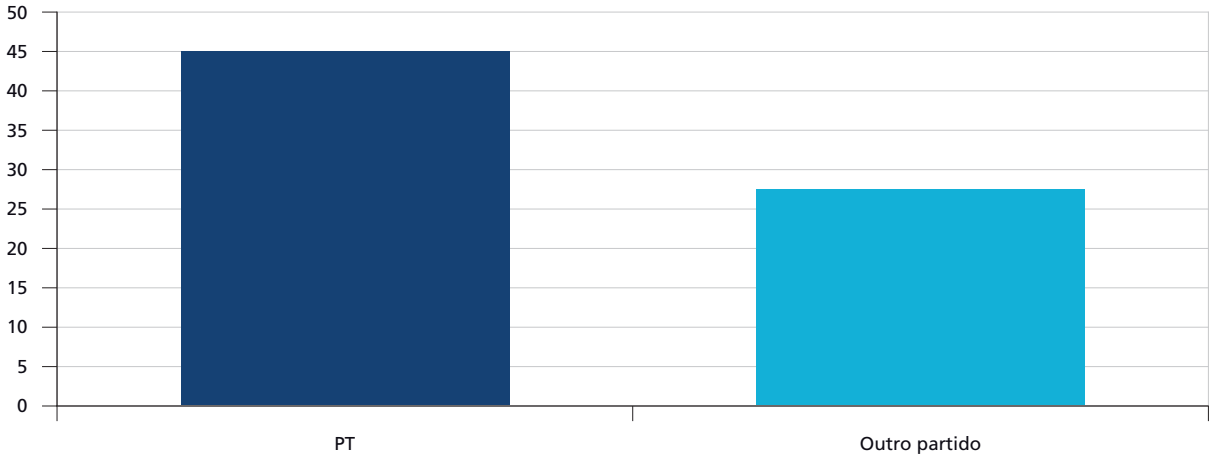
GRÁFICO 8
Leis desenvolvimentistas iniciadas pelo Poder Executivo (1995-2018)



Elaboração dos autores.

No gráfico 9, apontamos a probabilidade de um projeto de lei ser desenvolvimentista se o partido do Executivo for o PT ou outra agremiação. Para chegarmos a essas estimativas, utilizamos uma regressão logística simples, que tem como variável dependente uma medida binária que classifica as proposições em desenvolvimentistas (1) e não desenvolvimentistas (0). Como preditor empregamos uma variável binária que atribui 1 se o partido do Executivo tiver sido o PT e 0 caso seja outro partido. As estimativas indicam que, quando o partido do Executivo é o PT, a probabilidade de um PL ser desenvolvimentista é de 45%, enquanto em governos de outros partidos a probabilidade é de 27%. Portanto, em governos petistas, a chance de um PL ter caráter desenvolvimentista é quase duas vezes maior que em outras gestões.

GRÁFICO 9
Probabilidade de um projeto de lei ser desenvolvimentista (PT *versus* outro partido)



Elaboração dos autores.
Obs.: Coeficiente da regressão logística: 0.7678***.

Esse padrão de mudança de paradigma econômico das proposições submetidas pelos governos petistas corrobora a primeira hipótese do trabalho, porque mostra que o Executivo, de fato, passou a agir de forma a contrariar as preferências da maioria dos partidos de sua base. Em coalizões heterogêneas, esse tipo de movimento do Executivo concorreria para transformar a delegação em abdicação, caso o Congresso não tivesse reagido.

5.2 Reação do Congresso

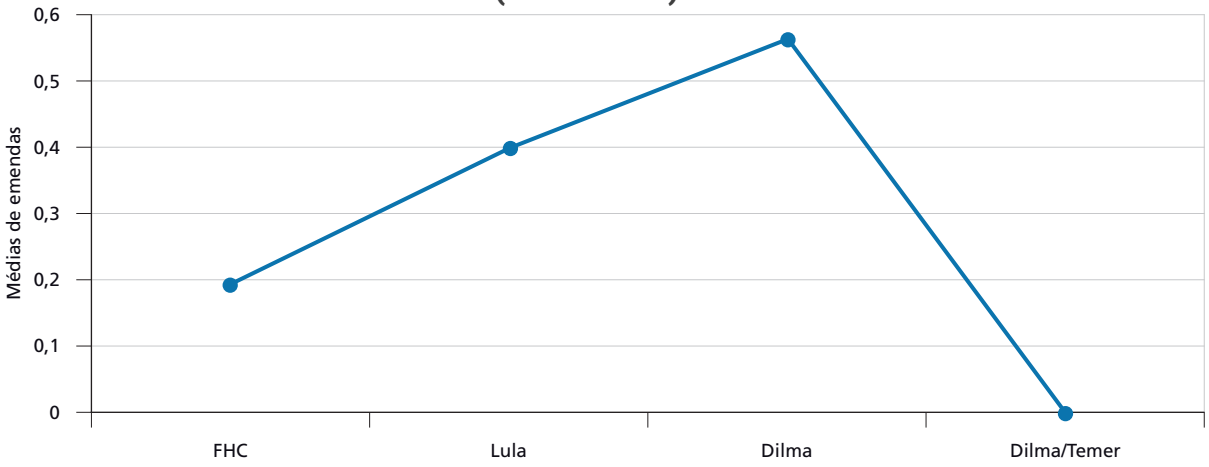
Após identificar que os governos, em contexto de coalizões heterogêneas, passaram a agir em desacordo com as preferências da maior parte das bases formadas no Legislativo, podemos testar a segunda hipótese do trabalho, verificando se os conflitos intracoalizão aumentaram e se, consequentemente, os governos petistas mais desenvolvimentistas experimentaram custos mais altos para tramitar suas políticas. Nesse sentido, examinaremos a evolução de duas variáveis centrais: se, nas gestões petistas, os parlamentares de partidos das coalizões passaram a apresentar mais emendas aos projetos do Executivo e a porcentagem de sucesso das proposições em termos de transformação em lei.

5.2.1 Evolução da taxa de emendas apresentadas aos projetos de lei do Executivo

Para verificar a evolução do número de emendas apresentadas nas comissões e no período de interesse da pesquisa (1995-2018), coletamos, no *site* da Câmara dos Deputados, dados sobre o número de emendas realizadas, por membros das coalizões governistas, aos projetos de lei iniciados pelo Executivo, que tramitaram na CFT e na CDeics. A partir disso, calculamos a média de emendas para cada presidente. Essa medida nos possibilita isolar os potenciais conflitos intracoalizão, por ser independente das divergências entre governo e oposição.

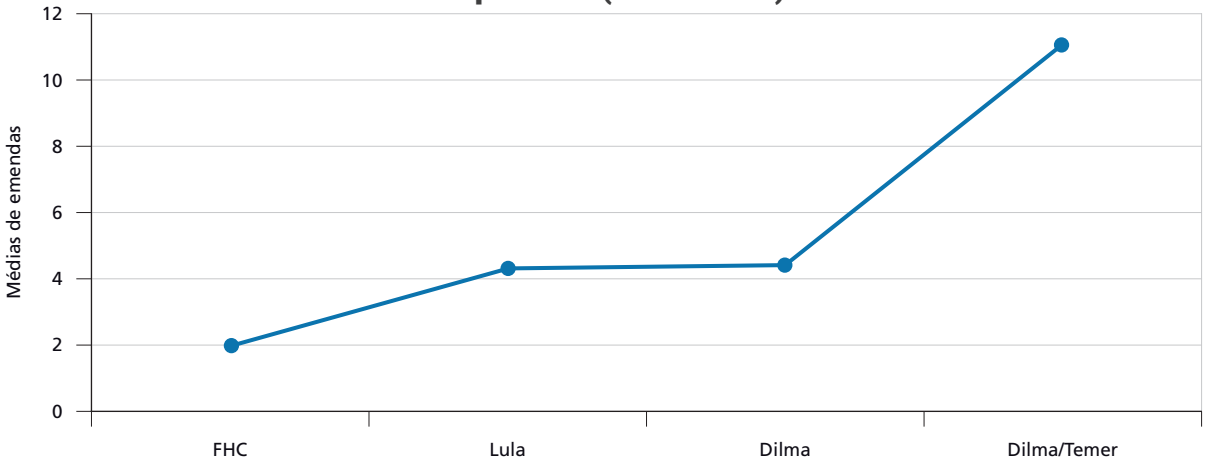
O gráfico 10 mostra que houve forte aumento da média de emendas apresentadas por membros das coalizões aos projetos de lei a partir dos governos Lula. Durante as gestões de FHC, a taxa de emendamento foi bastante pequena, 0.192. Nos governos Lula, esse número saltou para 0.398, mantendo-se crescente até o primeiro mandato de Dilma Rousseff, com 0.562, ínterim em que políticas mais desenvolvimentistas foram adotadas. Na gestão Dilma/Temer, com a volta da política econômica ortodoxa, não houve emendas apresentadas por membros da coalizão às proposições do Executivo na CFT e na CDeics. No gráfico 11, é possível verificar a mesma medida calculada levando em consideração as emendas apresentadas em todas as comissões e no plenário da Câmara dos Deputados. Nos governos de FHC e de Lula, a dinâmica é bastante próxima ao visto no gráfico 10. Contudo, no período Dilma/Temer a taxa de emendamento geral dispara, provavelmente refletindo os momentos dramáticos do segundo mandato de Dilma em termos de sua relação com o Congresso, culminando com o seu *impeachment*.

GRÁFICO 10
Evolução da taxa de emendas apresentadas aos projetos de lei iniciados pelo Executivo na CFT e na CDeics (1995-2018)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 11
Evolução da taxa de emendamento de projetos de lei iniciados pelo Executivo em todas as comissões e no plenário (1995-2018)

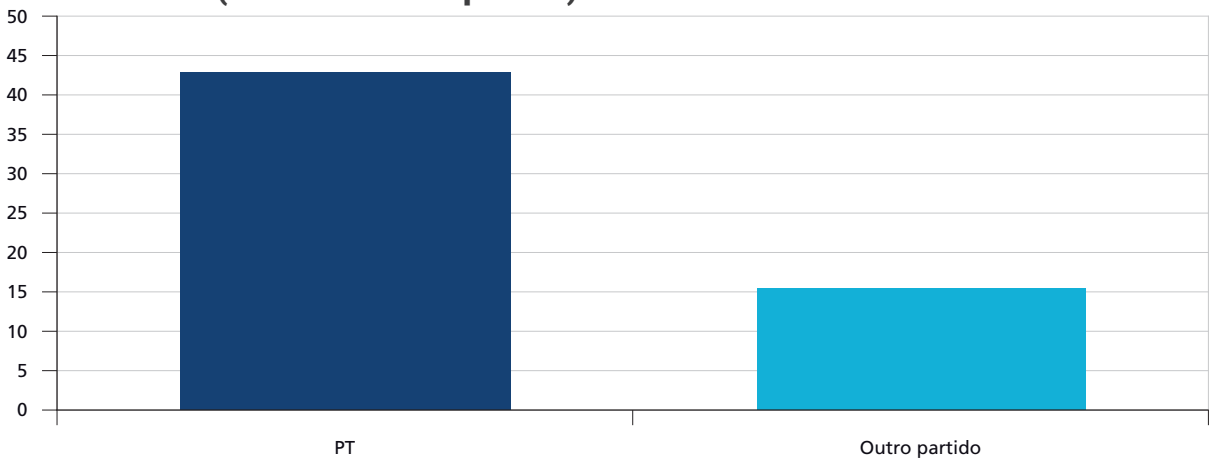


Elaboração dos autores.

O gráfico 12 indica que a probabilidade de um projeto de lei submetido pelo Executivo receber tentativas de emendamento por partidos da base do governo é de 43% em gestões petistas e de 15% para outros partidos. Portanto, quando políticas mais desenvolvimentistas são adotadas, a chance de as propostas receberem tentativas de emendamento é três vezes maior. Para calcular essas estimativas, realizamos uma regressão linear simples, que tem como variável dependente o número de emendas apresentadas por projeto de lei e como variável independente a mesma medida binária

utilizada anteriormente, que indica se o projeto foi submetido em governos do PT ou de outro partido.

GRÁFICO 12
Probabilidade de apresentação de emendas aos projetos do Executivo na CFT e na CDeics (PT *versus* outro partido)



Elaboração dos autores.
Obs.: Coeficiente da regressão: 0.2756*.

Esses dados revelam que, realmente, nos governos petistas ocorreram mais conflitos intracoalizão, expressados nas taxas de emendas apresentadas às proposições do Executivo por partidos da coalizão, substancialmente maiores que nos outros governos.

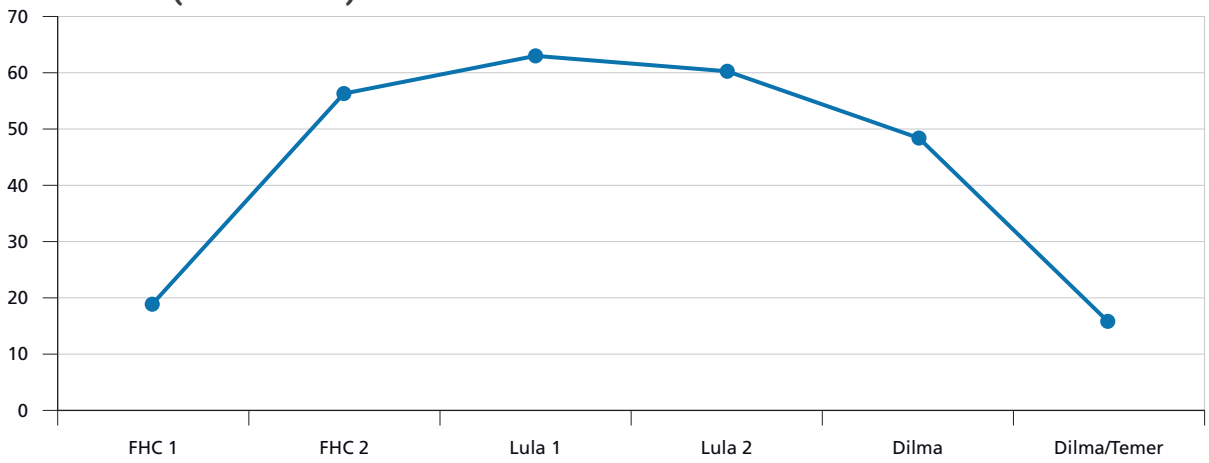
5.2.2 Desempenho dos governos em transformação de proposições em lei

Outra forma de identificar a reação dos parlamentares é verificar o desempenho dos governos com relação à capacidade de consolidar projetos em mudanças do *status quo* do país. Além de emendar as proposições, os congressistas podem desafiar as iniciativas do Executivo de modo ainda mais firme, dificultando a concretização das matérias em legislação.

Os gráficos 13 e 14 permitem acompanhar a evolução da porcentagem de proposições, por governos, que foram transformadas em lei. É possível perceber que, até o governo Lula 1, há uma tendência de melhora do desempenho do Executivo. Todavia, a partir da gestão Lula 2, essa tendência começa a ser revertida, indicando maiores dificuldades dos governos em aprovar projetos de sua iniciativa. Esse movimento é ainda mais claro nas matérias que tramitaram na CDeics, em que há forte queda na

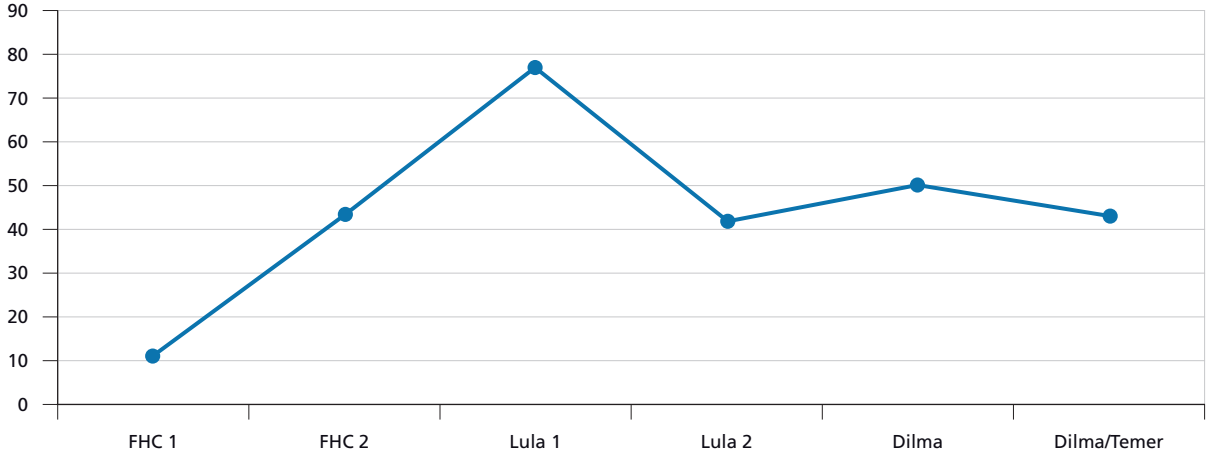
passagem do primeiro para o segundo mandato de Lula, justamente no momento em que identificamos a acentuação do volume de projetos desenvolvimentistas submetidos pelo Executivo.

GRÁFICO 13
Porcentagem de propostas transformadas em normas jurídicas que tramitaram na CFT (1995-2018)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 14
Porcentagem de propostas transformadas em normas jurídicas que tramitaram na CDeics (1995-2018)



Elaboração dos autores.

Como todos os governos, com exceção da segunda gestão de Lula (47,8% das cadeiras), contavam com coalizões cujos partidos somavam mais da metade das cadeiras no Legislativo (ver tabela 1), a não transformação das proposições em leis sugere

que parlamentares de dentro das coalizões tenham votado contra o Executivo. Essa situação indica, de fato, níveis altos de conflitos intracoalizão.

Os resultados apresentados convergem para nossa segunda hipótese, ao mostrar que os conflitos intracoalizão foram consideravelmente maiores durante os governos do PT. Os membros da coalizão buscaram emendar mais os projetos do Executivo e dificultaram a transformação de suas proposições em lei. Essas evidências apoiam nosso argumento segundo o qual o Legislativo não permitiu que a relação de delegação com o Executivo se transformasse em abdicação. Além disso, os achados são consistentes com o que a literatura sobre a interação Executivo-Legislativo tem demonstrado.

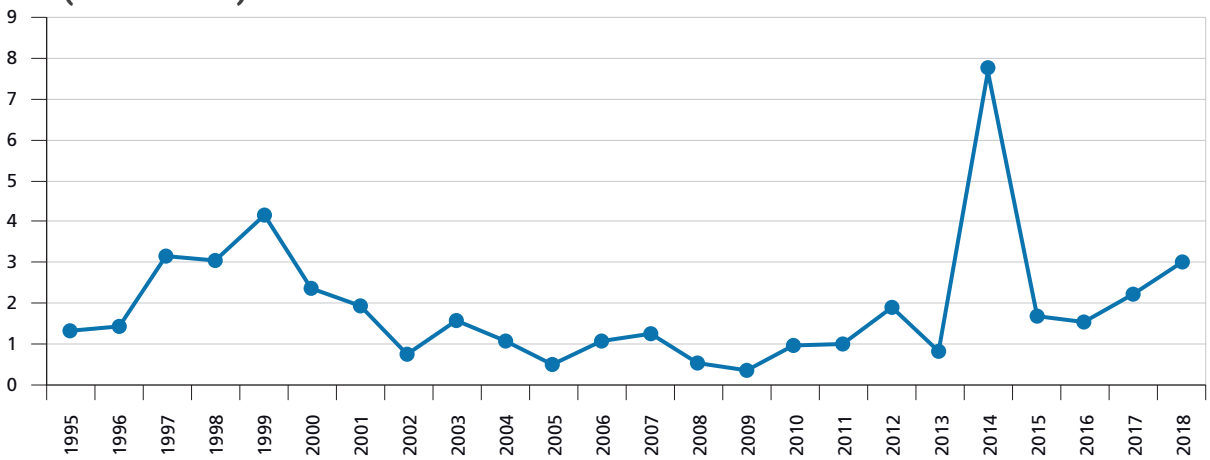
Da perspectiva da economia política, as análises mostram que a configuração de forças no Poder Legislativo tem alto impacto para a viabilidade de projetos desenvolvimentistas. Deve, portanto, ser considerado como lócus fundamental para a superação de entraves que dificultam o fortalecimento de capacidades estatais voltadas à formulação e à execução de políticas econômicas de orientação desenvolvimentista. Mecanismos que possibilitem relações mais harmônicas do Poder Executivo com a sociedade civil e com o Poder Legislativo são, dessa forma, essenciais.

5.2.3 A mudança no rito das medidas provisórias

Em 2001, ocorreu uma alteração institucional importante e que deve ser levada em conta em análises que envolvem dados anteriores a esse ano: a mudança no rito de tramitação das medidas provisórias (MPs), impedindo as reedições indefinidas. Pela regra em vigência desde então, as MPs valem por 60 dias, podendo ser reeditadas apenas uma vez (120 dias no total), período a partir do qual elas trancam o plenário até decisão final do Legislativo. Portanto, nossa análise abarcou dados sobre projetos de lei que tramitaram com essa diferença institucional significativa. Como, até 2001, era possível reeditar MPs *ad infinitum*, é possível que a delegação do Congresso ao Executivo, durante as gestões de FHC, tenha sido realizada mais via MPs do que nos governos posteriores.

O gráfico 15 evidencia que, realmente, durante os governos de FHC, as MPs tiveram peso maior com relação aos governos posteriores, com exceção de 2014, no final do primeiro mandato de Dilma. Mas esse ponto fora da curva ocorreu no contexto de múltiplas crises, que culminaram no *impeachment* da presidenta, e não invalida a tendência geral.

GRÁFICO 15
Proporção de MPs com relação aos projetos de lei iniciados pelo Executivo (1995-2018)



Elaboração dos autores.

Na literatura, o argumento mais plausível apresentado conclui que as reedições de MPs se tornaram a forma predominante pela qual FHC implementou sua agenda legislativa, porque houve nesse período delegação excepcionalmente ampla do Legislativo ao Executivo, principalmente em matérias econômicas (Amorim Neto e Tafner, 2002; Almeida, 2018). Essa posição é consistente com a defendida ao longo deste trabalho. Como nos governos de FHC as coalizões foram mais homogêneas que nas gestões petistas, os níveis de conflitos intracoalizão foram inferiores, refletindo a maior delegação por parte do Congresso – atestada pela grande ênfase em MPs e suas reedições.

6 CONCLUSÃO

Neste trabalho, buscamos mostrar que o Poder Legislativo tem papel fundamental na definição dos rumos da política econômica. Do ponto de vista conceitual, questionamos o argumento segundo o qual os parlamentares abdicam totalmente da construção desse tipo de política. Assumimos que são múltiplas as possibilidades de interação entre Executivo e Legislativo no processo de tramitação de projetos de lei de caráter econômico. Em sistemas políticos baseados na formação de coalizões, caso do contexto brasileiro sob o presidencialismo de coalizão, quanto maior a heterogeneidade da base de apoio no Congresso, maior o incentivo para que o Executivo atue em discordância com membros da coalizão e em favor de suas próprias preferências, buscando transformar a relação de delegação com o Legislativo em abdicação. Os partidos da base do governo mais distantes ideologicamente do Executivo, por

sua vez, se veem motivados a reagir, o que amplia os conflitos intracoalizão. Como hipóteses, estabelecemos que esses dois movimentos ocorreram de forma mais acentuada durante os governos petistas.

As análises empíricas realizadas fornecem sustentação às hipóteses. No período em que a política econômica ganhou caráter mais acentuadamente desenvolvimentista, o Poder Executivo agiu em maior desacordo com as preferências dos membros das coalizões formais de apoio. Essas dinâmicas são expressas pela alteração de perfil das presidências das comissões, da direita para a esquerda, e pela própria mudança de paradigma na política econômica nos governos petistas, que aumentou o envio, pelo Executivo, de projetos de lei de cunho desenvolvimentista. Como esperado, o Congresso reagiu e os projetos de lei iniciados pelo Executivo passaram a ter mais emendas apresentadas por membros da coalizão governista. Além disso, o desempenho dos governos em termos de transformação de propostas em normas jurídicas apresentou queda a partir do segundo mandato de Lula.

O trabalho contribui, portanto, com a literatura sobre a relação Executivo-Legislativo e, também, com a discussão em torno das políticas econômicas no Brasil, ao mostrar que tensões e conflitos intracoalizão são parte constitutiva do processo de tramitação de políticas desenvolvimentistas. Dentro da teoria proposta, para que a postura de governos de centro-esquerda, ou social-democratas, logre sucesso na adoção de modelos de desenvolvimento que busquem a indução do crescimento econômico, notadamente industrial, é necessário que o Executivo seja capaz de aumentar o custo, para os membros de sua coalizão de governo, de ter suas políticas desafiadas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. Emenda pior que o soneto? A emenda 32 e a edição de medidas provisórias. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 1, p. 53-55, 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5634.

_____. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 7, p. 45-50, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6788?locale=pt_BR.

_____. **Governo presidencial condicionado**: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. 2018. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

AMARAL, O. A renovação conservadora na Câmara. **El País**, Madri, 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/09/politica/1539044661_952017.html.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

BARROSO, J.; SILVA, L.; SALES, A. Quantitative easing and related capital flows into Brazil. *In*: ANNUAL INFLATION TARGETING SEMINAR OF THE BANCO CENTRAL DO BRASIL, 16., 2013, **Anais**... [s.l.]: BCB, 2013.

BORGES, J.; BARBOSA, S. Ministérios como "barganha": coalizão de governo e organização do Poder Executivo. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 267-296, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5396.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 28, n. 1, p. 47-71, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L.; PAULA, L.; BRUNO, M. Financiarisation, coalition d'intérêts et taux d'intérêt au Brésil. **Revue de la Regulation**: capitalisme, institutions, pouvoirs, n. 27, p. 1-24, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.4000/regulation.16636.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regime de Tramitação**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/regime-de-tramitacao.

CHIRU, M.; WINTER, L. The allocation of committee chairs and the oversight of coalition cabinets in Belgium. **Government and Opposition**, v. 58, n. 1, p. 1-16, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1017/gov.2021.27.

DATAFOLHA. **Reprovação à gestão Dilma recua e volta a nível pré-manifestação**. São Paulo, 2016. Disponível em: https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/04/1759676-reprovacao-a-gestao-dilma-recua-e-volta-a-nivel-pre-manifestacao.shtml.

FORTUNATO, D.; MARTIN, L. W.; VANBERG, G. Committee chairs and legislative review in parliamentary democracies. **British Journal of Political Science**, v. 49, n. 2, p. 785-797, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1017/S0007123416000673.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stifung (KAS), 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

MARTIN, L.; VANBERG, G. Policing the bargain: coalition government and parliamentary scrutiny. **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 1, p. 13-27. 2004.

_____. Coalition policymaking and legislative review. **American Political Science Review**, v. 99, n. 1, p. 93-106, 2005. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/30038921.

MEIRELES, F. **A política distributiva da coalizão**. 2019. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

MOE, T. The new economics of organization. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 4, p. 739-777, 1984.

MORCEIRO, P.; GUILHOTO, J. **Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira**. São Paulo: USP, 2019. (TD Nereus, 01).

PAULA, L. F. R.; SANTOS, F.; MOURA, R. The developmentalist project of the PT governments: an economic and political assessment. **Latin American Perspectives**, v. 47, p. 8-24, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0094582X20907319.

SAALFELD, T. Members of parliament and governments in Western Europe: agency, relations and problems of oversight. **European Journal of Political Research**, v. 37, n. 3, p. 353-376, 2000.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SANTOS, F.; CANELLO, J. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**, v. 59, n. 4, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/kqgknhKJMG9sCQSvrH4z7Dt/abstract/?lang=pt.

SANTOS, F.; PATRÍCIO, I. Moeda e poder legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, p. 93-113, jun. 2002.

SCHAEFER, B.; SANTOS, F. Comissões permanentes e a política do Legislativo. **Boletim GEEP**, v. 3, n. 3, set./dez. 2022. Disponível em: http://geep.iesp.uerj.br/edicoes/.

ZUCCO, C.; POWER, T. The ideology of Brazilian parties and presidents: a research note on coalitional presidentialism under stress. **Latin American Politics and Society**, v. 66, n. 1, p. 178-188, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1017/lap.2023.24.

APÊNDICE

QUADRO A.1
Categorias e subcategorias das proposições de caráter econômico

Categorias	Subcategorias
Moeda e finanças públicas	Moedas e bancos
	Tributos
	Dívida pública
Produção, serviços e emprego	Atividade rural
	Agropecuária
	Outras
Indústria e serviços	Indústria
	Comércio e turismo
	Serviços essenciais
Serviços financeiros	-
Infraestrutura	Viação e transportes
	Minas e energia
	Telecomunicações
	Ciência e Tecnologia
	Outras
Organização econômica	Empresas e concorrência
	Relação de consumo
	Relação de trabalho
	Profissões
	Outras

Elaboração dos autores.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Crislayne Andrade de Araújo
Elaine Oliveira Couto
Luciana Bastos Dias
Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos
Vivian Barros Volotão Santos
Deborah Baldino Marte (estagiária)
Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Camila Guimarães Simas
Leonardo Simão Lago Alvite
Mayara Barros da Mota

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO