



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Rodolfo Scotelaro Porto Darrieux

**Determinantes do sucesso legislativo parlamentar na Câmara de Deputados
do Brasil**

Rio de Janeiro

2020

Rodolfo Scotelaro Porto Darrieux

Determinantes do sucesso legislativo parlamentar na Câmara de Deputados do Brasil



Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Henrique Eduardo Guarnieri

Rio de Janeiro

2020

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

D225 Darrieux, Rodolfo Scotelaro Porto.
Determinantes do sucesso legislativo parlamentar na Câmara de
Deputados do Brasil / Rodolfo Scotelaro Porto Darrieux. – 2020.
173 f : il.

Orientador: Fernando Henrique Eduardo Guarnieri.
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio
de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Poder legislativo - Teses. 2. Sucesso - Teses. 3. Partidos políticos -
Teses. 4. Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados - Teses. I. Guarnieri,
Fernando Henrique Eduardo. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 342.52:328(81)

Albert Vaz CRB-7 / 6033 - Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação,
desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Rodolfo Scotelaro Porto Darrieux

Determinantes do sucesso legislativo parlamentar na Câmara de Deputados do Brasil

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 15 de julho de 2020.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fernando Henrique Eduardo Guarnieri (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof^a. Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Paolo Ricci
Universidade de São Paulo

Rio de Janeiro

2020

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese à minha família.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de deixar registrado que esta tese teve a maior parte de sua redação produzida durante o período politicamente mais turbulento da história da Nova República no Brasil. Período este caracterizado não só pelos inúmeros problemas causados pela pandemia global de Covid-19, como também pela falta de coordenação política em todos os aspectos, entre eles, na ciência do país. Neste caso, não só houve falta de coordenação como o anticientificismo foi uma agenda, porém, sempre resistida pela comunidade acadêmica do país e outros atores e instituições. Portanto, gostaria de destacar que esta tese é um dos frutos desta resistência.

Nesse sentido, devo agradecer imensamente aos docentes, discentes e funcionários do IESP/UERJ por todo apoio fornecido ao longo destes meus 8 anos, somando Mestrado e Doutorado, como aluno do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Do mesmo modo, agradeço à FAPERJ pelo auxílio financeiro mesmo durante momentos de restrições orçamentárias no Estado do Rio de Janeiro. Também gostaria de agradecer ao CEBRAP, à Secretaria Geral da Mesa Diretora e ao Portal Dados Abertos da Câmara dos Deputados no fornecimento dos dados tratados neste trabalho.

Agradeço especialmente ao professor Fernando Guarnieri, meu orientador desde meados do Mestrado, à quem sem o apoio mais que fundamental nas conversas em reuniões, sugestões de leituras, revisões de texto e montagens de modelos estatísticos esta tese não teria nascido. Além de excelente profissional, também é um grande ser humano. Torço para seguirmos trabalhando juntos em outras frentes e projetos.

Ainda com relação à tese, gostaria de agradecer à professora Argelina Figueiredo e então pós-doutorando Júlio Canello que apontaram questões fundamentais na minha defesa de projeto de tese. Ainda agradeço à professora Argelina pela sugestão em explorar o tema do sucesso legislativo ainda na época em que era seu orientando no início do Mestrado. Graças a este tema, consegui publicações em revistas importantes da Ciência Política, apresentar trabalhos em eventos nacionais e internacionais e realizar esta tese. Não poderia também deixar de mencionar o papel basilar de André Félix no auxílio da coleta da grande base de dados tratada neste trabalho. A coleta de dados foi um trabalho que abrangeu uma boa parte

do tempo do meu período de doutoramento por conta de sua complexidade. André foi um grande parceiro neste trabalho. Ressalto também a ajuda dos docentes que ministraram os cursos de Seminário de Projeto de Tese e os dois períodos de Seminário de Tese, respectivamente Cristina Buarque de Holanda, Maria Regina Lima e Carlos Milani além claro de todos os meus colegas discentes que participaram destas disciplinas com destaque para Rafael - que além da parceria em jogos do Flamengo, shows de Heavy Metal e na produção de um artigo em conjunto, revisou informalmente alguns trabalhos meus -, Mateus, Lidiane, Tássia, Leandro, Diego, Eduardo, Marianne e Márcia.

Findando os agradecimentos acadêmicos, destaco também o papel do professor Fabiano Santos por me apresentar a uma vastíssima literatura sobre o tema da Social Democracia, que foi fundamental para abrir meu leque de conhecimento na Ciência Política em geral, e por também em conjunto com Acir Almeida e Júlio Canello ajudarem a me aprofundar nos diversos temas sobre Congressos através da disciplina Estudos Legislativos. Agradeço também ao professor Charles Pessanha pelas minhas primeiras portas abertas na Ciência Política quando ainda era aluno da graduação em Ciências Sociais no IFCS/UFRJ.

Obviamente, não posso deixar de agradecer à minha família por todo apoio fundamental na produção deste trabalho. Destaco o papel da minha esposa Beatriz e dos meus pais Solange e Wander por sempre apoiarem minhas decisões e darem suporte material e pessoal para que eu pudesse produzir esta tese. Também agradeço aos demais parentes, em especial às minhas tias Sueli - que me apresentou às Ciências Sociais -, Sandra, Silvia e Sônia. Também ressalto o companheirismo de primos e primas, com destaque para Daniel, Pedro Victor, Bernardo, Carolina e Juliana, pessoas com quem tenho laços não só familiares, mas também de amizade profundos. *In memoriam* também agradeço meus avós maternos Domingos e Zeny e paternos Silvio e Wanda Nery que tiveram uma vida de dificuldades e hoje tem filhos, filhas, netos e netas com ensino superior.

Agradeço aos amigos e amigas da família, da época de graduação, escola, Aliança Francesa e Pastoral da Juventude. Finalizando, sou grato também aos companheiros e companheiras da AKFGAGERJ, em especial Me. Serpio, Profa. Maria, Prof. Fernando, Mateus, Jorge, Álvaro e Janaína que me proporcionaram manhãs agradáveis de prática de Tai Chi Chuan e Wing Chun melhorando minha qualidade de vida durante este período de produção de tese.

À Deus que guia minha vida me proporcionando uma fé lúcida.

A razão é o passo,
o aumento da ciência o caminho,
e o benefício da humanidade é o fim.

Thomas Hobbes

RESUMO

DARRIEUX, Rodolfo Scotelaro Porto. *Determinantes do sucesso legislativo parlamentar na Câmara de Deputados do Brasil*. 2020. 173f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

Esta tese tem por objetivo analisar os determinantes do sucesso legislativo dos deputados federais brasileiros. Mais precisamente, busca-se responder às seguintes questões: quais são os incentivos do deputado em realizar proposições? Quem são os parlamentares bem sucedidos legislativamente? Quais fatores políticos e institucionais os auxiliam na barganha legislativa? Recorrendo ao conceito de *power-seeking* (Dodd, 1977), argumenta-se que deputados buscam aprovar projetos de lei visando reforçar e aumentar sua influência política dentro do Legislativo pelo fato da aprovação de uma proposição ser um recurso escasso. Tal fenômeno foi observado mostrando que parlamentares do "alto clero", ou seja, com mais tempo na Casa além de histórico de ocupação de cargos como relatoria e/ou presidência de comissões, liderança partidária, ministério e/ou presidência da Mesa Diretora são mais bem sucedidos do que parlamentares do "baixo clero" por não terem ocupado cargos de poder. Além disso, percebeu-se que fatores institucionais como tramitação em regime de urgência, o recurso do poder conclusivo e projetos de temas político-institucionais, honoríficos, sociais e de direito difuso favorecem o sucesso legislativo do deputado *power-seeking*. Observou-se que questões circunstanciais também importam no sucesso legislativo ao constatar que deputados possuem mais chances de sucesso nos dois últimos anos de uma Legislatura. Além disto, também foi encontrado que partidos políticos também facilitam a barganha legislativa dos deputados *power-seeking* através de negociações via bloco parlamentar na distribuição de postos de *gatekeeping*. Também foi encontrado que partidos englobados no grupo dos grandes por terem mais recursos intra e extra Poder Legislativo ajudam o deputado *power-seeking*. Viu-se também que deputados *power-seeking* de partidos de esquerda possuem maior probabilidade de sucesso em relação aos de centro e direita. Por fim, foi encontrado que o pertencimento ao partido do presidente ou à coalizão de governo não importam no sucesso legislativo dos deputados.

Palavras-chave: Sucesso legislativo. *Power-seeking*. Instituições. Partidos.

ABSTRACT

DARRIEUX, Rodolfo Scotelaro Porto. *Determinants of legislators' legislative success in Brazilian Chamber of Deputies*. 2020. 173f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

This thesis aims to analyze the determinants of the legislative success of Brazilian federal deputies. More precisely, it seeks to answer the following questions: what are the deputies' incentives to make proposals? Who are the legislatively legislators? What political and institutional factors assist them in legislative bargaining? Using the concept of power-seeking (Dodd, 1977), it is argued that deputies seek to approve bills to reinforce and increase their political influence within the legislature because the approval of a proposition is a scarce resource. This phenomenon was observed showing that deputies of the "high clergy" (*alto clero*), that is, with more time in the House, besides a history of occupying positions such as rapporteur (*relator*) and / or chair of commissions, party leadership, ministry and / or chair of the Board of Directors (*Mesa Diretora*) are more successful than deputies of the "low clergy" (*baixo clero*) for not having held positions of power. In addition, it was noticed that institutional factors such as urgency procedure, the use of conclusive power and projects of political-institutional, honorary, social and of diffuse law themes favor the legislative success of the power-seeking deputy. It was observed that circumstantial issues also matter in the legislative success when verifying that deputies have more chances of success in the last two years of a Legislature. In addition, it was also found that political parties also facilitate the legislative bargaining of power-seeking deputies through negotiations via the parliamentary bloc in the distribution of gatekeeping posts. It was also found that parties characterized as "big" for owing more resources inside and outside the Legislative Power help the power-seeking deputy in the legislative bargain. It was also seen that power-seeking deputies from left-wing parties are more likely to succeed than those from the center and right-wing parties. Finally, it was found that membership in the president's party or in the governing coalition does not matter in the legislative success of deputies.

Keywords: Legislative success. Power-seeking. Institutions. Parties.

LISTA DE PARTIDOS POLÍTICOS

AVANTE	Avante
DC	Democracia Cristã
DEM	Democratas
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PATRI	Patriotas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PMR	Partido Municipalista Renovador
PODE	Podemos
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Renovador
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro

PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
SD	Solidariedade

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Produção legislativa brasileira (1988 - 2016): Projetos aprovados.....	20
Tabela 2 -	Variação do Número Efetivo de Partidos Parlamentares no Brasil - 1995 a 2014.....	57
Tabela 3 -	Senioridade e sucesso legislativo (1995 - 2018).....	59
Tabela 4 -	Média de projetos apresentados por mandato e aprovados por última tramitação e mandato de apresentação (1995 - 2018).....	61
Tabela 5 -	Médias de apresentados e sancionadas entre parlamentares com e sem cargos (1995 - 2018).....	65
Tabela 6 -	Trajetória política, cargos e sucesso legislativo parlamentar (1995 - 2018).....	67
Tabela 7 -	Razões de chance do Modelo 1.....	72
Tabela 8 -	Razões de chance do Modelo 2.....	74
Tabela 9 -	Projetos de lei ordinária apresentados por deputados por tipo de tramitação (1995 - 2016).....	85
Tabela 10 -	Projetos de lei ordinária transformados em lei (1995 - 2018).....	86
Tabela 11 -	Cargos de poder e apreciação conclusiva (1995 - 2018).....	92
Tabela 12 -	Cargos de poder e apreciação no plenário (1995 - 2018).....	92
Tabela 13 -	Projetos apreciados e transformados em lei apresentados da 50ª a 55ª Legislaturas (1995 - 2018).....	98
Tabela 14 -	Projetos apresentados e transformados em norma jurídica por tema (1995 - 2018).....	102
Tabela 15 -	Classificação alternativa: Projetos apresentados e transformados em norma jurídica (1995 - 2018).....	107
Tabela 16 -	Instituições políticas e sucesso legislativo na Câmara de Deputados (1995 - 2018).....	108
Tabela 17 -	Razões de chance (Modelo 1).....	110
Tabela 18 -	Razões de chance (Modelo 2).....	113
Tabela 19 -	Bancadas partidárias e sucesso legislativo (1995 - 2018).....	124
Tabela 20 -	Blocos parlamentares formais (1995 - 2018).....	128
Tabela 21 -	Coalizão <i>versus</i> Oposição por Legislatura (1995 - 2018).....	143
Tabela 22 -	Ideologia e sucesso legislativo por Legislaturas (1995 - 2018).....	144
Tabela 23 -	Partido do presidente e sucesso legislativo por Legislatura (1995 - 2018).....	147
Tabela 24 -	Partidos e sucesso legislativo parlamentar no Brasil (1995-2018).....	149
Tabela 25 -	Razões de chance para variáveis partidárias (Modelo 1).....	153

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Sumário da Tese.....	23
Quadro 2 -	Teorias da organização legislativa no Brasil e sucesso legislativo..	49
Quadro 3 -	"Escada de poder" do parlamentar <i>power-seeking</i> brasileiro e sucesso legislativo.....	50
Quadro 4 -	Hipóteses testadas e resultados do capítulo 2.....	81
Quadro 5 -	Hipóteses testadas e resultados do capítulo 3.....	121
Quadro 6 -	Presidências da Mesa Diretora e comissões permanentes por partidos (1995 - 2018).....	134
Quadro 7 -	Tipos de partidos (1994 - 2014).....	138
Quadro 8 -	Hipóteses testadas e resultados do capítulo 4.....	162

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Taxa de reeleição na Câmara de Deputados (1986 - 2014).....	57
Figura 2 -	Total projetos transformados em norma jurídica de deputados reeleitos e não reeleitos (1995 - 2018).....	60
Figura 3 -	Cargos políticos: projetos apresentados e sucesso legislativo (1995 - 2018).....	64
Figura 4 -	Presidentes da Mesa Diretora e Sucesso Legislativo (1995 - 2018).....	66
Figura 5 -	Projetos de lei ordinária de deputados apresentados por tipo de apreciação (1995 – 2016).....	89
Figura 6 -	Projetos de lei de deputados transformados em norma jurídica por tipo de apreciação (1995 - 2018).....	90
Figura 7 -	Projetos de lei ordinários apresentados por Sessão Legislativa (1995 - 2016).....	95
Figura 8 -	Projetos transformados em norma jurídica por Sessão Legislativa (1995 - 2018).....	96
Figura 9 -	Coalizão <i>versus</i> Oposição (1995 - 2018).....	141
Figura 10 -	Ideologia e sucesso legislativo (1995 - 2018).....	143
Figura 11 -	Partido do presidente e sucesso do legislador (1995-2018).....	147

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Razões de chance do Modelo 1.....	73
Gráfico 2 -	Razões de chances (Modelo 1).....	74
Gráfico 3 -	Razões de chances (Modelo 2).....	113
Gráfico 4 -	Razões de chance (Modelo 2).....	115
Gráfico 5 -	Razões de chance das variáveis partidárias (Modelo 1)..	156

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	18
1	SUCESSO LEGISLATIVO: INCENTIVOS, ESTRATÉGIAS E INSTITUIÇÕES.....	24
1.1	O sucesso legislativo parlamentar: instituições e contextos.....	25
1.2	O parlamentar <i>power-seeking</i> e sucesso legislativo.....	28
1.3	O sucesso legislativo em outros modelos institucionais: os casos de Argentina e Uruguai.....	30
1.4	Teorias da organização legislativa: parlamentar <i>power-seeking</i> , sucesso legislativo e suas limitações.....	37
1.5	Teorias da organização legislativa no Brasil.....	42
1.6	Estudos sobre produção legislativa dos parlamentares.....	50
1.7	Considerações sobre o capítulo e o que se espera observar na Câmara de deputados brasileira.....	53
2	DEPUTADOS FEDERAIS NA ARENA LEGISLATIVA.....	55
2.1	Senioridade e sucesso legislativo.....	56
2.2	Cargos, força política e sucesso legislativo: "alto clero" <i>versus</i> "baixo clero".....	63
2.3	Análise estatística.....	69
2.4	Considerações finais.....	78
3	DETERMINANTES INSTITUCIONAIS DO SUCESSO LEGISLATIVO DOS DEPUTADOS FEDERAIS BRASILEIROS.....	82
3.1	Tramitação ordinária e prioridade <i>versus</i> urgência.....	83
3.2	Tramitação ordinária: Apreciação conclusiva <i>versus</i> plenário.....	87
3.3	Quando apresentar um projeto para ter mais chances de tê-lo aprovado? Analisando contextos políticos através das Sessões Legislativas.....	93
3.4	O tema do projeto importa?.....	101
3.5	Análise estatística.....	108
3.6	Considerações finais.....	118
4	OS PARTIDOS COMO ATALHO PARA O SUCESSO LEGISLATIVO.....	122

4.1	Blocos parlamentares, autoridade de <i>gatekeeping</i> e sucesso legislativo.....	123
4.2	Coalizão de governo <i>versus</i> oposição ou ideologia?.....	140
4.3	Pertencer ao partido da Presidência da República importa?.....	146
4.4	Análise estatística.....	149
4.5	Considerações finais.....	158
5	DISCUSSÃO.....	163
	REFERÊNCIAS.....	167
	ANEXO - Sucesso legislativo dos parlamentares: características individuais, instituições e partidos (1995–2018).....	172

INTRODUÇÃO

Nas palavras de Eduardo Alemán e Ernesto Calvo, analisar o processo legislativo é importante para entendermos a distribuição de poder político em uma democracia. Já que legislar é papel fundamental dos governos democráticos, explicar as forças que dirigem o processo legislativo nos ajudam também a avaliar a performance das instituições democráticas¹.

Nesta linha de raciocínio, esta tese analisa o sucesso legislativo de projetos de lei de origem parlamentar, uma questão ainda escassamente explorada no Brasil. A definição de sucesso legislativo é simples: trata-se do resultado obtido pela ponderação feita entre os projetos de lei aprovados em relação aos propostos. Seu conceito é a capacidade de um determinado projeto de lei de um ator político (no caso, um deputado) avançar dentro do processo legislativo (Matthews, 1960; Hasecke e Mycoff, 2007). Através desse tipo de análise, podemos observar a influência de determinadas forças políticas, o perfil dos proponentes e o desempenho das instituições durante o processo de formação das leis. Isso é possível pois, observando os projetos aprovados sobre os não aprovados conseguimos captar padrões sobre quem e como é bem sucedido em alterar o *status quo* legal do país.

No Brasil, sabemos escassamente como a organização do Legislativo ao lado de questões contextuais incentivam os parlamentares a apresentarem projetos de lei e os levarem adiante a ponto de serem aprovados. Fato é que a produção legal dos deputados é bem elevada. Por ano os deputados federais costumam apresentar em torno de 1000 a 2000 projetos de lei ordinários². Assim, temos fortes evidências empíricas de que os parlamentares possuem incentivos para legislar, ao contrário do que os antigos adeptos da teoria da abdicação argumentavam (Mainwaring, 1997; Pessanha, 1994)³. Todavia, dentro do universo dos projetos de lei ordinários apresentados, o número de aprovados é muito baixo, dos 36.925 apresentados entre 1995 e 2016, 807 projetos apenas se tornaram norma jurídica (2,2%)⁴. Cenário não muito distinto ocorre nos Estados Unidos e Argentina, onde a taxa de sucesso em

¹ Traduzido a partir da seguinte passagem: "Understanding the lawmaking process is important in order to make informed assessments about the distribution of political power in a democratic society. Since passing laws is a fundamental task of democratic governments, research that explains the driving forces in legislative politics helps us evaluate the performance of democratic institutions." (Alemán e Calvo, 2008; 01).

² Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

³ A tese da abdicação argumenta que o Legislativo teria abdicado de legislar deixando tal função para o Executivo, daí a concentração de instrumentos institucionais para legislar nas mãos deste último. No capítulo 1, tal vertente é aprofundada.

⁴ Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

ambos gira em torno de 4% (Calvo, 2014; Nay, 2017). Logo, o parlamentar bem sucedido em ter um projeto seu aprovado ou é dotado de muita sorte ou detém algo a mais em relação aos seus pares. Assim, partindo do pressuposto de que o fator sorte não explica tal fenômeno, elucidar as razões como essas barreiras são superadas dentro da Câmara baixa brasileira e o porque um seleto grupo de parlamentares conseguem tal feito é o objetivo desta tese.

Ou seja, ao contrário da maioria dos trabalhos realizados acerca do processo legislativo brasileiro que tende a focar no papel do Executivo, nesta tese, o foco recai sobre os membros que compõem o Poder Legislativo, mais precisamente, os deputados federais. O foco dado pela literatura ao Poder Executivo ao longo dos últimos 25 anos de estudos sobre o processo legislativo brasileiro se explica devido ao fato de primeiramente haver a necessidade de compreender como as instituições políticas do presidencialismo brasileiro fundamentadas pela Constituição Federal de 1988 organiza e incentiva a cooperação entre os atores políticos do Legislativo e Executivo. Logo, entender tal fenômeno foi - e segue sendo - algo almejado pelos cientistas políticos, que por sua vez, possuem explicações diversas acerca da organização institucional que norteia a interação entre os atores políticos envolvidos no processo legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999; Ames, 2001; Raile et al., 2010, Freitas, 2016). Recentemente também apareceram estudos que explicam o porque há variação nas taxas de sucesso dos presidentes e para isso, acrescentam aos fatores institucionais, questões contextuais como o impacto do período eleitoral além de tamanho e perfil ideológico das coalizões de suporte aos presidentes (Darrioux, 2019; Almeida, 2018).

Porém, com relação aos parlamentares em si, pouco foi observado até o momento. No que tange aos projetos de lei ordinários, o que mais temos conhecimento é em termos do que os parlamentares produzem (Ricci, 2003, 2008; Amorim Neto e Santos, 2003), ou seja, temos trabalhos que mostram como a organização da agenda legislativa molda o perfil das leis aprovadas assinadas pelos deputados, que em geral são de área social e possuem abrangência nacional.

No entanto, apesar da evidência de incentivos para os parlamentares legislarem existirem, *quais seriam eles tendo em vista que o universo de aprovadas é muito inferior em relação ao número de apresentadas? Quais fatores institucionais, políticos e contextuais ajudam a potencializar as chances de um projeto de lei passar por este robusto processo de seleção e ser aprovado?* Estas são as questões que esta tese procura responder.

Cabe destacar que apesar da maioria dos projetos apresentados pelos parlamentares não serem aprovados, dentro do universo de leis sancionadas, em tipos de iniciativa legislativa concorrentes com o Executivo, ou seja, Projeto de Lei Complementar - PLC, Projeto de Lei Ordinário - PL e Proposta de Emenda Constitucional - PEC, o Legislativo tem mais leis aprovadas do que este com 1.529 (64%) para o primeiro e 851 (36%) para o segundo, como apontado na Tabela 1 abaixo. Logo, vemos que a participação do Legislativo na alteração do *status quo* legal está longe de ser desprezível e como aponta Almeida (2016), essa participação está cada vez maior, uma vez que a partir do ano de 2005, o Legislativo (Câmara e Senado em conjunto) se tornou dominante em comparação com o Executivo, ou seja passou a participar mais do processo legislativo vis-à-vis o segundo. Logo, os parlamentares são atores fundamentais na alteração do *status quo* legal do Brasil.

Tabela 1 - Produção legislativa brasileira (1988 - 2016): Projetos aprovados⁵.

Poder	Tipo do projeto	Aprovados por tipo do projeto	Total de Poder	% Aprovados por Poder
Executivo	Projeto de Lei Complementar	38	851	36.00%
	Projeto de Lei Ordinária	788		
	Proposta de Emenda Constitucional	25		
Legislativo	Projeto de Lei Complementar	56	1529	64.00%
	Projeto de Lei Ordinária	1403		
	Proposta de Emenda Constitucional	70		
TOTAL		5878	2380	100

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

⁵ No caso, foram totalizados somente tipos de proposições concorrentes entre o Executivo e o Legislativo para fins de comparação, ficando de fora MPVs e PLNs que são de exclusividade do Poder Executivo.

Portanto, quais são esses parlamentares e porque eles conseguem levar adiante seus projetos de lei e assim alterar o *status quo* legal do Brasil? Por sua vez, a literatura produzida acerca do processo legislativo nos Estados Unidos já identificou os fatores que explicam a aprovação de propostas de projeto de lei frente ao também enorme número de propostas apresentadas naquele país (Matthews, 1960; Dodd, 1977; Fenno, 1973, 1978; Mouw e Maucke, 1992; Wawro, 2000; Anderson et al., 2003; Hasecke e Mycoff, 2007; Nay, 2017). No entanto, na América Latina, incluindo o Brasil, as características que levam legisladores a serem bem sucedidos segue pouco observada. Deve-se ressaltar também o fato de que tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, como qualquer país democrático, legisladores individualmente e partidos precisam mostrar resultados políticos para avançarem em termos de carreiras políticas e em metas eleitorais e aprovar leis é certamente um fator fundamental para ajudar nestes dois pontos. Além disso, parlamentares e partidos são *power-seeking* e portanto, também estão constantemente buscando aumentar sua força e influência política dentro da Câmara e o sucesso legislativo, por ser um recurso escasso, é algo almejado nessa busca por poder (Dodd, 1977; Fenno, 1973, 1978; Mouw e Maucke, 1992). Cabe aqui explicar os fatores que fazem certos deputados mais capazes de aprovar leis do que outros além de elucidar os recursos e meios que estes dispõem para alcançar seus objetivos políticos.

Nesta tese, analiso cinco fatores potenciais que a literatura especializada acerca de outros casos aponta como influentes: 1) posições ocupadas na Casa pelos deputados; 2) instituições endógenas da Câmara e contexto político mais propenso ao sucesso legislativo parlamentar e 3) efeitos partidários. Assim, poderei demonstrar como a organização da agenda legislativa brasileira desenha os perfis dos parlamentares, partidos, as instituições, tipos de projetos de leis e circunstâncias políticas mais propensas a promover a aprovação de leis.

As principais fontes são a base de dados do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP abrangendo os projetos apresentados entre os anos de 1995 a 2016 e tramitados até 2018, o portal online e a Secretaria Geral da Mesa Diretora da Câmara de Deputados. A seleção deste espaço temporal se dá pela maior facilidade do acesso aos dados. Usando-os, demonstro aqui as principais forças que atuam no processo legislativo no Brasil com foco na legislação proposta pelos deputados federais. Nos testes estatísticos, é empregado um modelo probabilístico logit e análises de razões de chance.

Os resultados encontrados apontam para a senioridade, a ocupação de presidência e relatoria em comissões, ter ocupado cargo de ministro de Estado, ter liderado a bancada do seu partido

e ter presidido a Mesa Diretora da Câmara como indicadores individuais para o sucesso legislativo dos deputados federais. Também fica evidente a importância do pedido de urgência, da tramitação em poder conclusivo, dos dois últimos anos em uma Legislatura e projetos de lei honoríficos, sociais, político-institucionais e de direito difuso como aspectos institucionais e contextuais que explicam o sucesso legislativo parlamentar. Em termos partidários, o controle de cargos na Casa (*gatekeeping*), o pertencimento a um dos partidos considerados como "grandes" e ter sido de um partido de esquerda quando esta detém os cargos mais poderosos da Casa e o Executivo impactam positivamente no sucesso legislativo parlamentar.

O capítulo 1 traz uma revisão da literatura sobre sucesso legislativo, organização legislativa e estudos sobre produção legislativa. O capítulo 2 o foco recai para as posições ocupadas endogenamente na Casa pelos deputados para explorar quem são os deputados federais bem sucedidos. No 3º capítulo, analisamos os fatores institucionais do sucesso legislativo no Brasil e no 4º e último capítulo é analisado o papel dos partidos no caso brasileiro.

Quadro 1 - Sumário da Tese	
Título	Determinantes do Sucesso Legislativo Parlamentar na Câmara de Deputados do Brasil.
Fenômeno analisado:	Os incentivos em legislar e os fatores que explicam a aprovação de projetos assinados por deputados federais.
Variável dependente:	Resultado final da tramitação de um projeto de lei.
Variáveis independentes:	• Efeitos institucionais e contextuais: tipo de tramitação, tipo de apreciação, área temática e observação contextual através das Sessões Legislativas; • Características individuais: senioridade, ocupação de cargos no Legislativo (presidência e/ou relatoria de comissões, presidência da Mesa Diretora e /ou liderança partidária) e/ou Executivo (ministro de Estado); • Efeitos partidários: participação em blocos parlamentares e controle de <i>gatekeeping</i> na Câmara, dicotomia coalizão de governo <i>versus</i> oposição, ideologia e partido do presidente.
Metodologia:	Descritiva, modelagem logit, análise probabilística por razões de chance e cenários hipotéticos.
Espaço temporal:	1995 - 2018.
Fontes dos dados:	Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, portal online da Câmara dos Deputados e Secretaria Geral da Mesa Diretora da Câmara de Deputados.

1) SUCESSO LEGISLATIVO: INCENTIVOS, ESTRATÉGIAS E INSTITUIÇÕES

O tema do sucesso legislativo ainda é uma questão pouco tratada nos estudos legislativos brasileiros. Até mesmo quando o assunto recai sobre o Executivo - maior alvo dos estudos sobre presidencialismo e processo legislativo no Brasil - temos conhecimento ainda incipiente acerca dos fatores que influenciam na taxa de sucesso legislativo dos presidentes (Darrieux, 2019). Portanto, ainda há espaço para aprofundar estudos acerca do funcionamento das instituições e principalmente das forças políticas e estratégias adotadas pelos atores políticos que influenciam na alteração do *status quo* legal do país.

O assunto é ainda menos explorado quando recai sobre o poder Legislativo. Soma-se a isto o fato dos parlamentares, principalmente os deputados federais, serem atores fundamentais na promoção das leis no país e o resultado final do processo legislativo refletir preferências oriundas de barganha e disputa política em uma democracia. Essas são as razões que motivaram esta pesquisa.

Como o sucesso legislativo dos deputados ao contrário dos presidentes brasileiros é um recurso escasso e em média, são apresentados muitos projetos de lei durante uma Legislatura, mesmo com baixas chances de sucesso, o primeiro passo é entender os fatores apontados pela literatura especializada que explicam as motivações dos legisladores apresentarem um projeto de lei além do que proporciona estes serem aprovados. Logo, inicio este capítulo revisando os estudos sobre sucesso legislativo em outros contextos para entender este fenômeno. Também é importante considerar a organização institucional do Legislativo e os incentivos e restrições que geram para as ações dos parlamentares. Assim, em seguida, reviso as diferentes visões sobre organização legislativa no contexto original de onde surgiram, os estudos sobre o Congresso estadunidense, a adaptação teórica desses trabalhos ao contexto brasileiro e como interpretá-las no que tange à questão das motivações dos deputados e do sucesso legislativo parlamentar. Por fim, realizo uma revisão sobre os estudos focados na produção legislativa dos parlamentares no calc dos projetos aprovados.

1.1) O sucesso legislativo parlamentar: instituições e contextos

Nesta seção adentraremos melhor no que a literatura especializada nos diz acerca do sucesso legislativo em outras democracias e como tal estudo pode ser aplicado no contexto brasileiro.

Afinal, o que de fato significa estudar sucesso legislativo e qual sua importância nos estudos sobre Congresso? Vejamos como essa linha de estudos foi sendo desenvolvida ao longo da trajetória dos estudos legislativos.

Assim como no caso dos estudos sobre organização legislativa, o Congresso estadunidense foi a primeira instituição analisada no que tange à questão do sucesso legislativo. O primeiro trabalho nesse sentido foi o de Matthews (1960) sobre as normas legislativas⁶. Nesse trabalho, o autor percebe que a aderência a essas normas é correlacionada com a capacidade de um parlamentar obter sucesso legislativo, chamado por ele de "eficácia legislativa". A partir daí, uma série de autores passaram a investigar vários fatores que contribuem para a obtenção de sucesso. Tais fatores podem ser divididos em quatro grandes tipos: institucionais, contextuais, políticos e individuais. Os institucionais tratam do impacto das regras endógenas ao Congresso na promoção do sucesso; os contextuais tratam de questões envolvendo circunstâncias da política como a distância em relação ao período eleitoral, variável fundamental, uma vez que se pressupõe que políticos almejam se reelegerem; os fatores políticos tratam de questões como o impacto dos recursos de poder (tamanho das bancadas partidárias), preferências políticas, tipo de matéria, coalizões e cargos de controle endógenos (autoridade de *gatekeeping*) exercidos pelos partidos no Legislativo; por fim, os fatores individuais tratam de questões envolvendo as carreiras dos parlamentares como a quantidade de mandatos e cargos políticos exercidos, estas sendo diretamente mais ligadas ao conceito de *power-seeking*, como é destrinchado mais adiante.

Na literatura estadunidense, os fatores mais enfatizados e dominantes como capazes de promover o avanço de um projeto de lei de um determinado parlamentar são a participação na bancada do partido majoritário e a senioridade (Frantzich, 1979; Hibbing, 1991; Moore e Thomas, 1990; Hasecke e Mycoff, 2007).

⁶ Ou seja, tal preocupação existia antes mesmo do neoinstitucionalismo se tornar um paradigma praticamente hegemônico na Ciência Política a partir dos anos 70.

A relação entre o status de fazer parte do partido majoritário e senioridade é fundamental e impacta positivamente em qualquer Legislatura, Casa legislativa ou época, aponta a literatura. Moore e Thomas (1990) por exemplo, em estudo sobre o Senado encontram que os senadores membros do partido majoritário com mais tempo de Casa que mais se especializaram, ou seja, que mais buscaram ganhos informacionais no processo legislativo tinham uma probabilidade maior de ver um projeto de sua autoria aprovado em relação aos demais. Hibbing (1991) similarmente, argumenta que a "eficiência legislativa" aumenta na medida em que cresce o número de legislaturas que um parlamentar atua (senioridade). Ao lado deles, Frantzich (1979) conclui que os senadores mais bem sucedidos eram os com mais tempo de Casa, com um distrito eleitoral seguro e membro do partido majoritário⁷. O pertencimento ao partido majoritário atende à uma lógica simples, quanto mais cadeiras o partido detém, mais chances de sucesso terá um parlamentar deste partido, pois obterá apoio mais garantido nas votações e chances de ter seu projeto inserido na pauta uma vez que o seu partido controla uma quantidade maior de cargos na Casa. Para isto, bastaria ser um parlamentar disciplinado nas votações e os líderes partidários dariam o sucesso legislativo como um incentivo seletivo para tal parlamentar (Hasecke e Mycoff, 2007). Wawro (2000) nesse sentido argumenta que os membros do partido majoritário se comportam como "empresários legislativos" por conta da liderança e acesso maior aos cargos de *gatekeeping* da Casa que o partido detém. Ou seja, estes costumemente estão produzindo e elaborando novos projetos de lei. Nesse sentido, é preferível como aponta Frantzich (1979) que um parlamentar tenha uma boa quantidade de projetos assinados para que pelo menos alguns tenham chance de ser aprovados do que ter poucos e assim ter uma chance menor ainda.

Por sua vez, segundo Frantzich (1979), os deputados, diferentemente dos senadores, não seguiam nenhuma dessas lógicas apontadas acima. No caso desses, pesava a questão de apoiar projetos de lei de colegas distintos. Quanto mais suporte fornecido, mais a chance de conseguir apoio para seus próprios projetos e assim obter sucesso, pois teriam uma margem de apoio maior de seus pares para projetos de sua própria autoria como retribuição, seguindo uma lógica de *logrolling*.

⁷ Na literatura sobre a conexão eleitoral de parlamentares com seus distritos, é apontado que existem dois tipos de distritos eleitorais: os seguros e marginais. No caso dos distritos seguros, a margem de voto do parlamentar para garantir sua eleição/reeleição é alta, já nos marginais, cada eleição é inesperada pelo parlamentar, pois não há a garantia da vitória ocorrer uma vez que a distância de votos entre os primeiros colocados é baixa (Mayhew, 1974).

Com relação à questão contextual, temos o ciclo eleitoral onde o impacto da distância do período eleitoral vai pesar. Em geral, para projetos dos presidentes é apontado que quanto mais distante das eleições seguintes, o chamado período de *honeymoon*, a probabilidade de aprovação de um projeto de lei é maior já que a preocupação com a reeleição ainda se encontra fraca e o foco na atividade legislativa é consequentemente maior. No caso de projetos de lei de origem parlamentar, isto não fica muito claro, pois não há estudos considerando tal fator neste ponto. Todavia, Anderson et al. (2003) apontam que, em termos contextuais, existe o caso dos chamados *hot bills* que caracterizam uma estratégia adotada por parlamentares ao proporem um projeto sobre um determinado tema num momento em que o assunto do projeto em questão está forte no debate público e portanto pressionando com mais força o Congresso para que seja votado.

Um pressuposto fundamental para os estudos de sucesso legislativo é a ideia de que os parlamentares proponentes tem alguma esperança de que pelo menos alguns dos seus projetos terão a chance de avançar dentro do Congresso e porventura ser aprovado (Mouw e Mackuen, 1992). Certamente, aprovar leis de sua autoria não é o único objetivo de um parlamentar. Parlamentares acima de tudo estão preocupados em se reeleger (Mayhew, 1974), também se preocupam em ocupar cargos políticos de destaque (*office-seeking*) e produzir política pública que julguem boa de acordo com suas preferências, seja apoiando colegas ou os presidentes (*policy-seeking*) (Fenno, 1973, 1978).

Os estudos sobre sucesso legislativo apontam que parlamentares também possuem outros objetivos que a literatura sobre organização legislativa não capta com muita precisão. Um desses objetivos seria o *power-seeking* onde os parlamentares buscam ver seus projetos avançando dentro do Congresso como evidência de poder político e assim demonstrar a capacidade de fazer política pública e ganhar maior visibilidade junto ao seu eleitorado; demonstrar poder político dentro da Casa e desse modo tendo mais visibilidade entre seus pares; e atrair com mais eficácia apoio político de grupos de interesse fora do Legislativo (Dodd 1977; Fenno 1973, 1978; Mouw and Mackuen 1992; Anderson et al., 2003).

Nesta tese considero o aspecto *power-seeking*, levantado pela literatura estadunidense, o pressuposto base de um parlamentar para obter retornos políticos, como maior influência dentro da Câmara e maior visibilidade em grupos de interesse. Por se tratar de uma questão fundamental no porque deputados depositam esforços na formulação de proposições com baixas chances de sucesso, abaixo esta questão é mais detalhada.

1.2) O parlamentar *power-seeking* e sucesso legislativo

A ideia de *power-seeking* tem origem no trabalho "Congress and the Quest for Power" de Lawrence Dodd (1977). De acordo com Dodd (1977), parlamentares são motivados pelo poder pessoal. As razões pela busca pelo poder são diversas: pode ser por pura gratificação do ego, alcançar prestígio pessoal, a realização do que o parlamentar julgue que seja uma boa política para seu eleitorado, levar adiante ideias que considere a construção de uma sociedade melhor e mais justa etc. Ainda, o autor diz que independentemente do objetivo, a maioria dos membros do Congresso buscam maximizar seu poder para controlar decisões políticas que impõem a autoridade do Estado aos cidadãos em geral.

A conquista do poder não é algo rapidamente construído. Para isto, Dodd (1977) aponta que a reeleição é o primeiro passo para o deputado *power-seeking* maximizar seus interesses de buscar postos de poder dentro do Legislativo. A reeleição é necessária, pois o simples fato do parlamentar se reeleger caracteriza que ele é forte politicamente. No Brasil, esta pode ser ainda uma característica ainda mais importante do que nos Estados Unidos, uma vez que aqui a reeleição é menos certa, pois em torno de 60% se reelegem enquanto que no contexto estadunidense, a taxa de reeleição fica em torno dos 90%⁸. Portanto, no Brasil, pelo fato da reeleição ser mais incerta, o parlamentar que consegue tal feito possui bastante influência política, capitalizando-o para expandir seu poder dentro da Câmara.

As reeleições dão ao congressista a oportunidade de adquirir experiência, expertise, demonstrar capacidade legislativa e cálculo político mais aguçado. Estas características dão aos poucos uma base política mais robusta de dentro da Câmara ao deputado. Porém, a reeleição não é suficiente para pautar objetivos *power-seeking*, Dodd (1977) aponta que ela é apenas uma das etapas para isto.

Portanto, partindo do pressuposto de que congressistas são motivados por aumentar o escopo de sua influência política e com isto levar adiante as decisões políticas de seu interesse, um problema de ação coletiva emerge: como resolver esta disputa por poder dentro da Câmara? O parlamentar *power-seeking* busca controlar as decisões legislativas tomadas, porém, se isto ocorre, todos os demais saem perdendo. Neste sentido, Dodd (1977) aponta que a solução para resolver este conflito é dispersar o poder. O meio para isto é uma divisão dos

⁸ No capítulo 2, os dados sobre reeleição no Brasil são analisados com mais profundidade.

cargos de poder, da maneira mais ampla possível e, no cenário estadunidense isto ocorre através das comissões, aponta o autor.

É através das comissões que o deputado *power-seeking* estadunidense possui a maior probabilidade de influenciar a legislação e adquirir a capacidade de se tornar um legislador forte. Daí, a importância da questão do tempo de Casa, pois quanto mais frequente for a presença de um deputado numa determinada comissão ao longo das Legislaturas, maiores as chances do parlamentar presidir uma comissão. Num 2º nível, após garantir a reeleição, Dodd (1977) aponta que este parlamentar buscará expandir sua influência política numa comissão temática (Educação ou Trabalho, por exemplo). Este se tornando mais influente na Casa, almejará ir para o 3º nível, servindo ou na comissão de resoluções (*Rules*), formas e meios (*Ways and Means*), finanças (*Finances*) ou apropriações (*Appropriations*). Por fim, o 4º nível muitos poucos chegam que são os cargos de líder partidário e/ou presidência da Câmara (*Speaker*).

Portanto, este tipo ideal de uma "escada do poder" feita por Dodd (1977) ilustra como os deputados almejam cada vez mais influenciar pessoalmente os resultados das políticas públicas. Para se utilizar das prerrogativas de poder implícitas aos cargos em questão, o deputado deve se manter respeitado, confiado e até mesmo um pouco temido pelos outros colegas de Casa para manter a aura de autoridade pessoal necessária para legitimar o exercício do poder. Somente com esta legitimidade, o deputado terá a capacidade necessária de levar adiante e aprovar uma proposição sua e desse modo, influenciar decisivamente no resultado das políticas públicas. Neste ponto reside a influência do aspecto *power-seeking* no sucesso legislativo de acordo com Dodd (1977).

Nesse sentido, o deputado *power-seeking* ciente que aprovar um projeto de lei de sua autoria é um recurso escasso, tem que se ater às regras endógenas da Casa, demonstrar competência legislativa e gerar decisões legislativas que agradem a maioria dos seus colegas de Casa, algo que somente com a permanência no Legislativo à longo prazo e o acúmulo de funções de poder pode garantir. Ou seja, à grosso modo, o deputado *power-seeking* pertence ao chamado "alto clero", por conter maior visibilidade e influência política frente aos colegas de "baixo clero".

Por esta razão, os estudos posteriores sobre sucesso legislativo no contexto estadunidense recorreu constantemente e acabou reforçando o argumento do pressuposto do deputado *power-seeking*. Por se tratar de algo difícil de conquistar, a aprovação de um projeto de lei de

um parlamentar é tido como um fenômeno ligado aos legisladores que conseguem influenciar de fato nos resultados das políticas públicas. Logo, aprovar um projeto de sua autoria consiste numa busca de demonstrar e reafirmar a força política deste determinado parlamentar. Como poucos conseguem, fazer parte deste seleto grupo de parlamentares com projetos aprovados consiste em apontar que tal legislador além de ser forte eleitoralmente exogenamente à Câmara, também é endogenamente, pois consegue se sobressair com funções de destaque e aprovando projetos de sua autoria, enquanto a maioria dos deputados sofrem derrotas legislativas frequentemente (Hasecke e Mycoff, 2007; Mouw e Mackuen, 1992; Anderson et al., 2003).

Portanto, vemos que a partir dos estudos sobre sucesso legislativo no Congresso estadunidense, distintos autores não só apontam diferentes fatores que importam na aprovação de proposições dos parlamentares, como preenchem uma lacuna deixada pela literatura sobre organização legislativa: a motivação dos parlamentares em legislar a partir do pressuposto *power-seeking*. Neles também ficam expostos tanto argumentos que recorrem ao parlamentar individualmente como na busca do exercício de cargos, quanto ao papel dos partidos, principalmente o majoritário e das comissões em coordenar o avanço dos projetos nas etapas do processo legislativo, além de acrescentar fatores contextuais. Em suma, são estudos que captam qual parlamentar é legislativamente bem sucedido, no caso, aquele que segue o mais próximo possível o tipo ideal *power-seeking*, além de apontar os fatores que estes recorrem para expandir o escopo de influência política endógena.

1.3) O sucesso legislativo em outros modelos institucionais: os casos de Argentina e Uruguai

Com essas considerações teóricas em mente, cabe destacar que fora do contexto dos Estados Unidos, os parlamentares nunca foram tratados diretamente como *power-seeking*. Assim, questiona-se: em outros contextos, o modo como é tratada a questão do *power-seeking* e sucesso legislativo nos Estados Unidos são passíveis de ser generalizados? A resposta é sim, levando-se obviamente em consideração que por conta das diferentes configurações institucionais haverá variações na organização da coordenação e nas estratégias adotadas por parlamentares para alcançarem seus objetivos. Nos Estados Unidos, por haver sempre uma

disputa pela maioria de cadeiras e cargos de controle entre Democratas e Republicanos, a possibilidade de coalizões partidárias e maior partilha de cargos de *gatekeeping* como acontece em inúmeros casos latino americanos como Argentina, Brasil e Uruguai não existe. Portanto, esta segue sendo uma lacuna a ser preenchida.

Nesse sentido, há ainda um campo bem vasto a ser explorado na questão do sucesso legislativo na América Latina. Certamente, uma das razões para isto é o fato das democracias na região serem ainda recentes. Havia, primeiro, a necessidade de se explicar o funcionamento da organização institucional no Legislativo, ainda mais devido à descrença na combinação entre presidencialismo e multipartidarismo na região que marcou o debate acadêmico na área durante os anos 90 (Linz e Valenzuela, 1997; Stepan, 2000). Só em um segundo momento, a partir do final dos anos 2000, a questão do sucesso legislativo começou a ser considerada com mais centralidade (Alemán e Calvo, 2008; Calvo, 2014; Magar e Moraes, 2012; Veroneze, 2016; Darrieux, 2019).

Seguindo a linha dos estudos sobre sucesso legislativo nos Estados Unidos, o foco na Argentina e no Uruguai recai sobre o papel das instituições, do cargos ocupados pelos parlamentares, fatores políticos e questões contextuais. Todavia, primeiramente, tal preocupação recai sobre os fatores que proporcionam os presidentes terem seus projetos de lei aprovados seguindo um pouco ainda a tendência ancorada nos estudos de organização legislativa nesse contexto de presidencialismo com multipartidarismo de entender como presidentes com fortes poderes de agenda conseguem apoio para projetos de seu interesse em um ambiente de fragmentação partidária (Alemán e Navia, 2009; Alemán e Calvo, 2008, Cheibub et al., 2004; Darrieux, 2019). Com relação aos parlamentares em si, muito pouco ainda sabemos, principalmente na relação entre *power-seeking* e sucesso legislativo. Vejamos como tais questões apontadas no caso estadunidense foram adaptadas e aplicadas nos casos argentino e uruguaio.

Alemán e Calvo (2008) realizam um estudo considerando os quatro fatores apontados acima no caso argentino. O primeiro argumento levantado pelos autores é em consideração a uma variável política: o papel dos partidos. Estes são investidos de amplos recursos que afetam o comportamento dos parlamentares individualmente devido ao papel dos líderes. Esse argumento segue Hasecke e Mycoff (2007), para os quais o sucesso legislativo é fruto de uma

distribuição de incentivos seletivos⁹ concedidos pela liderança do partido majoritário - que ocupa todos os cargos de *gatekeeping* naquele país na lógica *the winner takes all* - aos seus membros no Congresso estadunidense em troca de um bem coletivo para o partido. A aprovação de projetos seria um prêmio pela maior disciplina. Portanto, o deputado *power-seeking* na lógica de Hasecke e Mycoff (2007) não conta apenas com seus esforços, ele deve dar uma contribuição ao partido, apoiando-o em votações, para facilitar sua escalada de influência política dentro da Câmara (Dodd, 1977), e assim, consequentemente obter mais chances de sucesso em suas proposições como recompensa. No entanto, Alemán e Calvo (2008) apontam um detalhe fundamental, o fato de que em Legislaturas como a argentina, a distribuição de recursos de poder varia muito de partido para partido, diferentemente dos Estados Unidos onde sempre um vai ser majoritário e o outro minoritário.

Neste caso, um parlamentar que pertence a um partido com uma bancada grande, tem maiores probabilidades de sucesso devido ao maior poder que tal partido detém no controle da agenda legislativa, tanto pela quantidade de cadeiras como pela ocupação de mais cargos de *gatekeeping* na Câmara. Ao lado disso, pressupõe-se que a tendência é priorizar projetos assinados por membros do próprio partido. Assim, projetos de membros de partidos com maiores recursos de poder tendem a chegar no plenário com maior apoio *a priori*. Além disso, Alemán e Calvo (2008) apontam que entre os partidos menores, aqueles com posições mais extremas no espectro político tendem a ter mais dificuldades de alcançar o mediano de preferências do Congresso, tornando seus membros menos suscetíveis ao sucesso. Portanto, parlamentares de partidos mais moderados tendem a ser os mais bem sucedidos entre os de menores bancadas.

Além da questão dos recursos de poder e da ideologia, uma questão relevante apontada pelos autores é se o partido detém o controle do poder Executivo. Tal questão aparece devido aos já mencionados fortes poderes de agenda que os presidentes possuem nas democracias latino-americanas¹⁰. A mecânica nessa relação reside numa pressuposta troca de expectativas. Enquanto os presidentes esperariam o apoio dos membros de seu partido na Câmara, os legisladores *power-seeking* que apoiam o governo esperariam que seus copartidários no

⁹ Ou seja, na distribuição de benefícios concentrados para os parlamentares *power-seeking* em troca de apoio destes, gerando assim uma maior ação coletiva.

¹⁰ Nos Estados Unidos, essa relação não aparece pois os presidentes são considerados fracos uma vez que não possuem iniciativas exclusivas em relação ao Congresso. Naquele país, as iniciativas legislativas são todas concorrentes entre Executivo e Legislativo. Não há também a possibilidade do presidente acelerar a tramitação de um projeto que julgue necessário.

Executivo os ajudem no avanço de suas propostas, o que em tese pode reforçar a capacidade dos membros do partido do presidente em avançar nos seus projetos.

Por sua vez, a questão da ocupação de cargos não é deixada de lado, mesmo num cenário caracterizado pelos autores como amplamente partidarizado¹¹. O argumento neste caso é similar ao Congresso estadunidense e é alegado que o exercício de cargos na Câmara como postos em comissões ou na Mesa Diretora ajudam os parlamentares devido à visibilidade proporcionada e maiores ganhos informacionais em termos de legislação devido às vantagens institucionais proporcionadas. Logo, apesar de não tratarem diretamente o ponto, vemos a importância da questão *power-seeking* apontada pelos autores estadunidenses (Dodd 1977; Fenno 1973, 1978; Mouw and Mackuen 1992; Anderson et al., 2003).

Do mesmo modo, há maiores ganhos informacionais de congressistas *power-seeking* com mais senioridade por deterem maior capacidade de desenvolver projetos de potencial sucesso e angariar apoio político necessário para passar pelas barreiras institucionais e partidárias.

Portanto, Alemán e Calvo (2008) dão um primeiro passo para elucidar o papel dos partidos na questão do sucesso legislativo num ambiente institucional presidencialista e multipartidário. Com eles, temos uma primeira noção das razões de determinados parlamentares terem mais sucesso do que outros. Membros de partidos com maiores recursos de poder possuem menores custos em conseguir apoio em razão do tamanho de sua bancada partidária e maior controle de cargos de *gatekeeping* diminuindo o custo em formar coalizões, algo recorrente em Congressos multipartidários. Além disso, mostram que ser partidário do presidente pode ajudar no sucesso em razão da visibilidade e força política que o Executivo coloca sob quem o dirige. Por fim, os autores também apontam que a ocupação de cargos também pode influenciar no sucesso legislativo de forma similar ao Congresso estadunidense como sendo uma premiação a uma "elite parlamentar" formada pelos parlamentares *power-seeking*.

Magar e Moraes (2012) observando o caso uruguaio notam que dada a centralidade de recursos no Executivo, há constantes incentivos para que parlamentares se juntem à coalizão

¹¹ Na verdade, Alemán e Calvo (2008) ainda consideram que a questão do apoio a projetos de outros membros importa pois pode reduzir os custos de transação e também trazem para o debate se a Casa iniciadora (se Câmara ou Senado) fazem diferença. Eles também consideram a questão étnica e de gênero nesse tema. Porém, como a representação feminina e de grupos étnicos minoritários é baixa no Congresso brasileiro, uma análise sobre tal questão poderia ter algum tipo de *bias*. Na Argentina, tal questão fica mais fácil devido ao fato de naquele país, os partidos serem obrigados a montarem suas listas eleitorais com alternância de gênero, o que proporciona pelo menos uma representação feminina mais robusta do que no Brasil.

de governo para obterem maiores chances de sucesso legislativo. Nessa lógica, é o próprio Executivo e não o líder partidário que oferece os incentivos seletivos e facilita a barganha dos deputados (Hasecke e Mycoff, 2007). De acordo com a análise de Magar e Moraes (2012), projetos de legisladores partícipes da coalizão de governo, mesmo não pertencendo ao partido do presidente possuem duas vezes mais chances de serem aprovados do que os que se encontram fora da coalizão. Se a coalizão ainda for majoritária no Congresso, as chances de sucesso aumentam mais ainda. Assim, o que fica evidenciado no caso uruguaio é que as coalizões tendem a seguir a lógica da sustentação ao poder Executivo.

No caso uruguaio, portanto, os parlamentares não dependem que seus partidos formem outros tipos de coalizões, como blocos parlamentares, por exemplo, nem que busquem apoios *ad hoc* para terem uma garantia de apoio em votações. Naquele país, a tendência de formação de frentes eleitorais, como a Frente Ampla, por exemplo, impactam endogenamente no Legislativo nesse sentido. No entanto, os autores não deixam claro a questão do parlamentar *power-seeking* para saber se existem diferenças de chances de sucesso entre os próprios parlamentares que pertencem à coalizão, seja ocupante de posições de influência política endógenas ao Parlamento ou não. Apenas fica identificado que a coalizão de governo é um facilitador na barganha legislativa para projetos de parlamentares além do Executivo. Desse modo, sabe-se apenas que no Uruguai, o parlamentar *power-seeking* que não se encontra na coalizão de apoio ao governo terá mais dificuldades de levar seus interesses adiante e consequentemente obter sucesso legislativo. Podemos afirmar que naquele país, um passo importante para o deputado *power-seeking* racional é participar da coalizão de governo.

A partir do exposto até então, como podemos pensar o caso brasileiro? Antes de entrar mais profundamente nesta questão, uma pontuação deve ser feita para ressaltar as diferenças entre os Congressos brasileiro e argentino, mesmo esses dois sendo multipartidários e contendo presidentes legislativamente fortes.

Calvo (2014) analisando o sucesso legislativo dos legisladores na Argentina, cria uma tipologia para diferenciar os formatos dos Congressos. São eles *majority-led*, *plurality-led* e *coalition-led*. *Majority-led* são Congressos no qual o partido majoritário controla a maioria absoluta de assentos. Tal tipo é recorrente em países bipartidários, como os Estados Unidos com o partido majoritário sendo o mais forte. Os Congressos *plurality-led* são caracterizados por um partido ou coalizão que controla uma pequena maioria de cadeiras. Este seria o caso da Argentina. Naquele país, o partido majoritário também controla a maioria dos cargos de

gatekeeping no Legislativo (*plurality-cartel*). Nesse tipo de Congresso, o partido ou coalizão majoritária consegue diversas vezes levar adiante projetos de lei com o apoio de poucos partidos. Por fim, em Congressos *coalition-led*, nenhum partido consegue atingir uma quantidade de cadeiras suficiente para se livrar de coalizões. Diferentemente dos *plurality-led*, o partido majoritário não consegue ocupar uma maioria robusta de cadeiras, fazendo com que negociações precedentes à distribuição de cargos na Câmara por partidos sejam mais intensas (*coalition-cartel*). Durante o processo legislativo, a necessidade de formação de coalizões até mesmo por parte do partido majoritário é inevitável.

O Brasil se enquadra certamente no tipo *coalition-led*. Desde a promulgação da Constituição de 1988, o partido do presidente nunca teve maioria e a busca por coalizões é prática corrente¹². Além disso, dada a fragmentação partidária da Câmara, para aprovar projetos legislativos de origem parlamentar, formar coalizões é quase sempre necessário. No entanto, resta saber se neste caso, a tendência é seguir a lógica da coalizão de governo como acontece no caso uruguaio (Magar e Moraes, 2012) ou se ocorre de forma *ad hoc* para formar majorias e/ou os partidos formam coalizões *a priori* para a distribuição de cargos de *gatekeeping*, seguindo o princípio *coalition-cartel* de Calvo (2014) para garantir um espaço na pauta da Câmara onde, mesmo não ocupando uma maioria robusta de cadeiras, os partidos majoritários teriam maior poder de barganha de levar seus projetos adiante em relação aos partidos menores por ocuparem cargos de maior importância.

No caso brasileiro, temos o trabalho de Izumi et al. (2016) e Veroneze (2016) que tratam da questão do sucesso legislativo parlamentar. No primeiro, os autores seguem a lógica de Magar e Moraes (2012) e tentam observar se pertencer à coalizão de governo no caso brasileiro constitui um incentivo para os parlamentares terem seus projetos de lei aprovados, já que no Brasil, em virtude da forte influência política do Executivo, se aproximar dele poderia caracterizar uma estratégia racional de aspecto *power-seeking* dos deputados, como é o caso uruguaio. Porém, de maneira contrária, os autores não encontram resultados estatísticos positivos nesse sentido, o que eles mesmo atribuem como algo contraintuitivo. No entanto, eles justificam tal resultado como sendo devido à migração partidária, fazendo com que em determinado momento um parlamentar esteja na coalizão de governo e num outro na oposição e também o fato do Executivo "usurpar" projetos de membros de sua coalizão. Ou seja, os

¹² Até o ano de 2014, somente Fernando Collor (PRN) ao longo da maior parte de seu mandato, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) em 2002 e Lula (PT) em 2003 tiveram coalizões minoritárias.

membros da coalizão de governo seriam as maiores "vítimas" do poder de agenda do Executivo.

Este ponto da dicotomia entre governo *versus* oposição retoma um debate levantado por Zucco e Power (2009) e Izumi (2013) cujo argumento recai no sentido de que o comportamento dos legisladores brasileiros, pelo menos em matérias do Executivo, não segue um continuum ideológico de esquerda, centro e direita e sim a disputa entre governistas e oposicionistas. Portanto, se a dicotomia governo *versus* coalizão aparentemente não importa para os projetos de deputados brasileiros, haveria uma motivação ideológica no apoio ou rechaço a um projeto de deputado? No capítulo sobre a questão partidária no sucesso legislativo, este ponto também é analisado.

Já Veroneze (2016) olhando para o Senado, além de considerar novamente a questão das coalizões e encontrando resultados similares à Izumi et al. (2016) nessa questão, também considera o papel dos partidos e dos parlamentares individualmente. Ele encontra resultados positivos no sentido dos recursos de poder dos partidos, ou seja, no Senado, os partidos majoritários possuem maiores chances de aprovarem projetos de lei em relação aos minoritários indo ao encontro com a reflexão feita acima. Logo, para o parlamentar *power-seeking* no Senado brasileiro, seria racional o pertencimento aos partidos de bancadas maiores, pois estes facilitariam e garantiriam o apoio político necessitado para estes levarem à frente suas ambições de aumento de influência política. Além disso, o autor percebe que os partidos dos presidentes apesar de não terem diferenças de chances de sucesso significativas com relação à partidos de bancadas grandes, o tempo de tramitação e aprovação dos projetos de lei deles é mais curto, o que proporciona maiores ganhos relativos para tais partidos se aproximando assim do argumento de Alemán e Calvo (2008). Veroneze (2016) ainda aponta que alguns cargos possuem maiores chances de proporcionar poder de barganha do que outros. Ter exercido presidência do Senado, da CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) e CAS (Comissão de Assuntos Sociais), liderança do PT, ministro e/ou secretário no Executivo além de senioridade potencializam as chances de sucesso também seguindo a tendência de alguns achados nos Estados Unidos e na Argentina. Estes achados portanto dão indícios de que no Brasil, há uma "escada de poder" (Dodd, 1977), com determinados cargos ajudando mais nas estratégias *power-seeking* no Senado brasileiro do que outros e principalmente frente ao senador que detém nenhum.

Cabe destacar que Veroneze (2016) contudo, na questão dos partidos não foca na relação entre membro e cargos de controle de *gatekeeping* do partido. Ele apenas compara a diferença entre tamanhos de bancada e como isso impacta no sucesso num ponto de vista *power-seeking* focado no partido exercendo sua força política endógena e não no senador individual relacionando-o com seu partido.

Tendo em mente os aspectos teóricos acerca das motivações, pautadas sobretudo através do pressuposto *power-seeking* e caminhos possíveis que os legisladores possuem para facilitarem este objetivo e com isto atingirem o sucesso legislativo, como reflexo e afirmação de sua força política, nos casos elencados, estas vias são de uma maneira geral partidárias, no caso argentino através do pertencimento ao partido ou coalizão majoritários (Alemán e Clavo, 2008; Calvo, 2014), no caso uruguaio na participação na coalizão de governo (Magar e Moraes, 2012) e no Senado brasileiro no pertencimento aos partidos maiores (Veroneze, 2016). Ainda, na Câmara argentina e no Senado brasileiro, a elite parlamentar que atinge o sucesso legislativo segue a lógica *power-seeking* de Dodd (1977) além de contarem com a ajuda de seus partidos na barganha legislativa, com os parlamentares com cargos mais influentes na Casa conseguindo aprovar mais projetos de lei do que os do "baixo clero". Nas seções seguintes, reviso as teorias da organização legislativa no seu contexto original (Congresso estadunidense) e no Brasil a fim de apontar seus limites e elencar as instituições endógenas que podem indicar o aspecto *power-seeking* dos parlamentares e o que podemos extrair em termos de sucesso legislativo a partir delas no caso da Câmara de Deputados brasileira.

1.4) Teorias da organização legislativa: parlamentar *power-seeking*, sucesso legislativo e suas limitações

As teorias de organização legislativa advém da Ciência Política estadunidense e aparecem na esteira do fortalecimento da abordagem neoinstitucionalista nos anos 70¹³. Ou seja, elas

¹³ Esta abordagem teórica tem origem na Economia neoclássica com as contribuições do economista estadunidense Anthony Downs, com destaque para o trabalho "Uma Teoria Econômica da Democracia" (1957). A ideia principal desta abordagem reside no papel das instituições como variáveis fundamentais na resolução dos problemas de assimetria de informações entre os atores econômicos/políticos. A premissa básica desta abordagem é tomar o indivíduo como egoísta e maximizador de interesses, ou seja, esse calcula a relação custo/benefício antes de tomar uma decisão.

aparecem quando o ambiente acadêmico daquele país consolida o "indivíduo racional" nos estudos da política. Não só aparecem nessa circunstância, como podem ser tomadas como maiores exemplos do desenvolvimento dessa abordagem. A grande contribuição desses estudos reside em analisar como as instituições sejam elas endógenas ou exógenas promovem a ação coletiva entre os parlamentares, uma vez que cada deputado e partido possuem interesses muitas vezes conflitantes.

Dentro das análises do legislativo estadunidense, Mayhew (1974) representa o caráter fundante desses estudos além de ser um dos principais nomes da chamada corrente distributivista. O autor parte do pressuposto de que congressistas almejam se manter no poder via reeleição. Ou seja, há uma necessidade constante do congressista buscar manter o apoio da maioria em seu distrito eleitoral. Quanto maior for a margem de apoio, maior será a chance de se reeleger¹⁴. Assim, com 435 indivíduos portando os mesmos objetivos em bases eleitorais distintas, como esse problema de ação coletiva é solucionado? Através da organização legislativa, sendo, segundo Mayhew (1974), as comissões, as principais instituições¹⁵. Assim, garante-se poder de veto a grupos minoritários dentro da legislatura em certas áreas de legislação. Nesse sentido, os parlamentares, por meio delas, teriam o poder de moldar as políticas a seu gosto e efetivamente decidir favoravelmente aos projetos ou mesmo decidir por não enviar ao plenário aqueles distantes de suas preferências, exercendo o poder de *gatekeeping*, de modo que somente as alterações legislativas que são do interesse de seus membros são enviadas ao plenário (Veroneze, 2016).

Weingast e Marshall (1988) argumentam que o *logrolling*, ou seja, os acordos entre os parlamentares não são garantidos pois trata-se de um "jogo" sequencial e a variável "tempo" é fundamental, o que pode prejudicar alguns e favorecer outros¹⁶. O sistema de comissões seria a maneira encontrada para dar estabilidade aos acordos. O resultado desta lógica é o fenômeno dos *preferences outliers*. Ou seja, o mediano de uma comissão vai ser muito discrepante do mediano do plenário, assim, o resultado é subótimo já que, nesta lógica, o que

¹⁴ Mayhew (1974) pontua que parlamentares querem transformar distritos "marginais" em "seguros", ou seja que tornem a reeleição muito provável de ocorrer.

¹⁵ Os gabinetes e a Mesa Diretora da Câmara de Representantes também são importantes nessa organização, no entanto, o foco principal do autor são as comissões.

¹⁶ Como exemplifica Groseclose (1994; 444) citando Weingast e Marshall (1988): "Suppose the two groups manage to pass such an omnibus bill. Once the public works project has been built, however, nothing ensures that the first group will maintain their support for the regulation. And since the second group does not compose a majority on its own, the regulation can easily be rescinded in a future bill. Anticipating this, the second group is rational not to support the omnibus bill. The result is that such exchanges involving *noncontemporaneous* benefits flows are severely impeded from being achieved."

é aprovado, beneficia grupos de parlamentares e não a maioria da Câmara. Desse modo, na lógica distributivista, os benefícios são concentrados e os custos difusos.

Portanto, nota-se que a base de funcionamento do modelo distributivista está nas comissões. É por meio delas que os parlamentares conseguem operacionalizar a obtenção de seus ganhos, aprovando políticas que beneficiam sua base eleitoral. Assim, o pertencimento às comissões cujas áreas temáticas mais se alinhem aos interesses do seu eleitorado - ou também dos grupos de interesse - é a peça essencial para o parlamentar aumentar suas chances de se reeleger, com os partidos tendo pouca força.

Krehbiel (1991) nota que a tendência seguindo a lógica distributivista seria um constante impasse já que a proposta enviada ao plenário não corresponderia ao mediano deste. Assim, o autor para resolver o problema, estipula um modelo baseado em dois princípios: 1) incerteza: não há muita certeza quanto aos resultados das políticas, ou seja, todo parlamentar é sujeito a perdas informacionais sobre a decisão a ser tomada sobre uma legislação; e 2) regra da maioria: simplesmente parte da ideia de que para aprovar uma lei, é necessário maioria dentro do Congresso. A partir destes dois princípios, pergunta-se: como fazer com que a maioria tenha ganhos informacionais e a minoria de *preference outliers* tenha o mínimo de perda distributiva possível? Krehbiel (1991) aponta que a solução se encontra no fortalecimento de recursos e bens específicos para os parlamentares. A principal instituição onde isto ocorre são as comissões. Estas funcionam como uma instância de ganho informacional para os *preference outliers*, já que estes são os que possuem maiores incentivos em coletar informações e desenvolver expertise acerca de uma determinada temática. No entanto, há garantias de que a expertise gerada promoverá perdas no ponto ideal dos *outliers*? Essa informação não pode ser estrategicamente coletada? Com estas questões em mente, Krehbiel (1991) argumenta que visando evitar que isto ocorra, as comissões são heterogeneamente preenchidas e não contém somente *preference outliers*. Assim, uma vez que as comissões também contém parlamentares que não estão diretamente ligados ao tema dessa, há maior incentivo ao *logrolling* e o mediano da comissão tenderá a refletir o do plenário. Esta é a chamada vertente informacional.

Assim, o modelo informacional, ao invés de focar em ganhos de troca por meio do *logrolling*, como faz o modelo distributivista, enfatiza os ganhos de especialização que a atuação das comissões pode proporcionar ao parlamento, minimizando a incerteza dos parlamentares quanto à melhor decisão a ser tomada. Nesse sentido, o plenário tem incentivos

para distribuir os parlamentares em diferentes áreas temáticas nas quais eles têm mais conhecimento acumulado, reduzindo tanto o custo de aquisição como melhorando o nível das informações.

Porém, em nenhuma das duas vertentes, é apontado quais são os parlamentares que conseguiriam se aproveitar melhor deste arranjo institucional via comissões para conseguir levar suas proposições adiante, uma vez que somente uma minoria deles consegue. A organização da ação coletiva é respondida, contudo, há ainda a limitação em explicar os deputados que saem mais poderosos dela e são assim capazes de aumentar seu apoio político e aprovar seus projetos de lei. Esta resposta só é atingida com os estudos sobre sucesso legislativo recorrendo ao pressuposto de parlamentar *power-seeking* de Dodd (1977), no qual presidir comissões temáticas e pelo menos participar das comissões de controle, seja por fins distributivos ou informacionais, proporcionam status político e indica que determinado parlamentar é influente endogenamente.

Por fim, uma última vertente argumenta que os partidos importam no modo como os trabalhos são organizados no Congresso estadunidense. Cox e McCubbins (1993) argumentam primeiramente que os partidos funcionam como uma espécie de atalho cognitivo no momento da decisão eleitoral (Downs, 1999). Isto ocorre por limitações informacionais do eleitor, e o *label* partidário ajuda a identificar o candidato que melhor corresponde às suas preferências. Logo, através do partido, eleitor e parlamentar conseguem diminuir as perdas informacionais, o que torna o partido, um meio de ação fundamental para que o parlamentar organize suas estratégias de reeleição. Assim, na arena congressual, manter o *label* partidário consiste num dilema de ação coletiva. Nessa lógica, como se garante que os conflitos de interesses entre membros de um mesmo partido seja contido? Através da delegação de poderes da bancada para um líder partidário, cabendo a este manter a coesão partidária nas diferentes questões. Assim, o Congresso se organiza de maneira centralizada nos líderes partidários nas votações em plenário. Cox e McCubbins (1993) argumentam que, nessa lógica, nas comissões mais importantes, a tendência é o líder partidário indicar membros mais próximos do mediano da comissão de forma que se aproxime o máximo possível do mediano do partido majoritário no plenário.

Logo, esta vertente tem como base a lógica de que os parlamentares, isoladamente, tem muitas dificuldades para conseguir ter seus projetos aprovados, e, assim, dado que a cooperação é necessária para atingir esse fim, os partidos políticos oferecem os instrumentos

para organizar essa interação e as ações dentro do parlamento. Além disso, postula que os parlamentares sabem que suas chances eleitorais serão maiores se o seu partido for majoritário na Casa legislativa e se ele tiver o apoio de sua legenda.

Considerando que, no Congresso estadunidense, os partidos tem poder de controle sobre a agenda decisória, isto é, de decidir quando e o que será votado, em virtude dos poderes atribuídos ao *speaker*, ao líder do partido majoritário, e à Comissão de Resoluções, instâncias dominadas pelo partido majoritário, eles possuem um forte poder de *gatekeeping*. Lembrando ainda que no Congresso estadunidense, o partido majoritário também controla a presidência de todas as comissões. Daí decorre a lógica de que os parlamentares devem agir de acordo com os interesses partidários, de modo a terem o apoio de seu líder para maximizar as chances de levar seus projetos de lei adiante.

Desse modo, a vertente partidária, ainda não responde a questão de qual parlamentar consegue ter mais capacidade de aprovar projetos de lei, mas fornece uma luz seguindo o argumento de Dodd (1977) no sentido da força do líder partidário. A partir desse ponto, podemos assumir que o parlamentar que assume tal função é influente e poderoso endogenamente e por isso muito provavelmente tem um projeto de lei de sua autoria aprovado em algum momento (Anderson et al., 2003; Hasecke e Mycoff, 2007). Além disso, reforça o que é apontado por alguns autores sobre sucesso legislativo no caso estadunidense sobre a importância dos partidos na questão da filtragem dos projetos a partir do *gatekeeping* e em facilitar o apoio político ao parlamentar ao garantir maiorias com seu projeto sendo uma vez inserido na pauta. Desse modo, o partido na ótica do sucesso legislativo, ele não seria apenas um atalho cognitivo para os eleitores, mas também um atalho para o legislador *power-seeking* ter mais garantias de inserção de um projeto de sua autoria na pauta e apoio político na formação de maiorias.

Mas, apesar de apontar a força do líder partidário, tal vertente segue ainda limitada em apontar quem são os outros parlamentares fortes politicamente a ponto de conseguirem aprovar proposições de sua autoria. Lembrando que independentemente de pertencer ao partido majoritário ou não, apenas uma minoria de deputados crescem politicamente na Câmara e logram sucesso legislativo.

Em suma, essas teorias por se limitarem em tratar da organização legislativa não apontam claramente quais são os incentivos dos parlamentares em formular projetos de lei e nem as estratégias adotadas por eles para levá-los adiante. Esta é a grande contribuição da literatura

sobre sucesso legislativo já que responde questões do tipo, como foi demonstrado na seção anterior. Portanto, observando as teorias da organização legislativa do ponto de vista do sucesso legislativo, espera-se que, sob as óticas distributivista e informacional, aspectos individuais serão ressaltados nas estratégias dos parlamentares, pois certas características pessoais ajudarão os parlamentares na barganha legislativa, como é o caso da presidência de comissões temáticas e pelo menos a participação nas comissões de controle além do cargo de *Speaker*. Já, na ótica partidária, pertencer ao partido majoritário por deter controle de *gatekeeping* e garantir mais facilmente a formação de maiorias influenciará positivamente nas chances de sucesso legislativo de um congressista. Ao lado disso, aponta a força política do parlamentar que possui o cargo de liderança do partido, que é ocupado pelos parlamentares mais influentes no Legislativo, segundo Dodd (1977), dando *status* político a estes parlamentares.

Tendo em mente, as diferentes visões, suas limitações em explicar as motivações em legislar dos parlamentares e o que se esperar delas em termos de sucesso legislativo, a seguir, considero o modo como estas teorias são aplicadas no contexto do Legislativo brasileiro.

1.5) Teorias da organização legislativa no Brasil

O presidencialismo brasileiro tem a alcunha de "presidencialismo de coalizão" desde o clássico trabalho de Abranches (1988), cujo argumento seria de que a divisão formal entre um Executivo com fortes poderes e Legislativo multipartidário traria altos custos de barganha, fazendo com que coalizões partidárias sejam necessárias para que haja coordenação política.

A tensão entre presidencialismo e o multipartidarismo brasileiro após o trabalho inaugural de Abranches (1988) seguiu sendo alvo de debates e análises muito ricas por diferentes cientistas políticos. Num primeiro momento argumentou-se que o Legislativo teria abdicado de legislar deixando tal função para o Executivo (Mainwaring, 1990; Pessanha, 1994). O recurso da Medida Provisória (MPVs), por exemplo, nesta visão seria uma usurpação dos poderes do Legislativo ou subordinação deste ao Executivo. O problema com este argumento é que ele não responde à pergunta: qual é a racionalidade de legisladores no momento da Assembleia Constituinte abdicar de sua principal função que é a de legislar?

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

Nesse sentido, há um dilema. Como os presidentes vão garantir apoio para suas medidas e os deputados vão conseguir levar adiante suas políticas paroquiais? A partir de coalizões feitas *ad hoc* e espaço para emendas no orçamento federal. Logo, segundo Ames (2003), a barganha para que presidentes tenham apoio político para seus projetos ocorre caso a caso, a disciplina partidária não é alta e o Executivo é dominante em relação ao Legislativo, porém com dificuldades. Assim, a tendência nesse cenário descrito por Ames (2003) de alto custo de barganha é a agenda ser descentralizada com as comissões sendo a principal instituição onde ocorrerão as negociações devido aos interesses conflitantes entre presidentes e parlamentares e a exclusividade em projetos de lei orçamentários no Executivo.

Quanto aos deputados em si, sob esta ótica, mesmo sem Ames (2003) apontar claramente as estratégias que o parlamentar brasileiro *power-seeking* adotaria para expandir seu poder político e obter sucesso legislativo consequentemente, a busca por atender interesses paroquiais ao lado de partidos fracos com pouco controle sobre seus membros, faz com que levemos a assumir que a tendência da barganha legislativa seja pautada na lógica individual como ocorre na vertente distributivista no caso estadunidense, logo, levando em conta a capacidade do deputado em barganhar com outros membros na lógica de *logrolling*, principalmente nas comissões, contando com o acúmulo de senioridade¹⁷ para fortalecer seu histórico de ocupação de cargos no Legislativo e/ou Executivo.

¹⁷ Senioridade diz respeito à quantidade de mandatos que um parlamentar exerceu. Este fator está diretamente ligado à questão da experiência de um deputado. Presume-se, então, que quanto maior o tempo na Casa, maior será o conhecimento do funcionamento dela, além do prestígio que determinado parlamentar pode deter em relação aos demais. Tal questão é aprofundada na seção dedicada à revisão da literatura sobre sucesso legislativo.

Cabe destacar que segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), as comissões permanentes devem ser preenchidas de maneira proporcional à quantidade de cadeiras dos partidos e/ou blocos parlamentares. Cada deputado só pode participar de uma comissão como membro titular e não há uma regra de senioridade para os postos hierárquicos da comissão, como ocorre nos EUA. Os postos de presidente, vice-presidente, secretário e relator não são cativos. Estas posições são escolhidas por voto secreto e maioria absoluta dos votos dos membros da comissão a cada dois anos. No entanto, como ressaltam Pereira e Mueller (2000), os líderes partidários são os principais atores que indicam os membros dessas posições e como devem votar suas bancadas. Nesse sentido, o preenchimento das comissões na linha dos *preference outliers* da abordagem distributivista (Mayhew, 1974; Weingast e Marshall, 1988) *a priori* não se encaixaria no caso brasileiro, pois não há garantias que um deputado será alocado numa comissão de seu interesse em razão do critério da proporcionalidade e sobretudo devido ao poder conferido aos líderes partidários. Todavia, como Pereira e Mueller (2000) apontam, na maioria dos casos, mesmo com a centralidade na decisão de alocação dos deputados nas comissões pelos líderes partidários, os deputados são colocados nas comissões de seus interesses, o que pode ou caracterizar uma barganha pautada nas características individuais dos parlamentares como por exemplo, os parlamentares mais experientes tendo maior poder de negociação ou também como recompensa por serem disciplinados nas orientações de sua liderança partidária em votações.

Desse modo, pode-se afirmar que o deputado *power-seeking* que deseja presidir uma comissão deve ao mesmo tempo ter boa relação com a liderança de seu partido e bom trâmite entre os membros da Casa. A boa relação com o líder vem através da disciplina nas votações e o bom trânsito entre os demais deputados para obter garantia de apoio no momento da votação da escolha do presidente da comissão vem com a experiência no Legislativo, algo alcançado somente com a senioridade e aprendizado do funcionamento da Câmara. Portanto, tanto fatores individuais quanto partidários devem ser ponderados se o deputado brasileiro deseja trilhar a via *power-seeking* de Dodd (1977) e ter seus projetos de lei aprovados como recompensa desse poder adquirido (Anderson et al., 2003; Mouw e Maucke, 1992; Hasecke e Mycoff, 2007).

Por sua vez, Santos e Almeida (2005, 2011) e Pereira e Mueller (2000) argumentam que o Legislativo possui uma lógica informacional de organização e observam que as comissões possuem um papel fundamental nele. Nessa lógica, é apontado que dependendo do modo como se encontram as preferências dos membros da coalizão, o papel dos relatores é

fundamental. Por exemplo, quando os membros e principalmente o presidente de uma comissão, possuem preferências destoantes da coalizão governista, parlamentares mais especializados na matéria em questão possuem maiores chances de serem designados relatores para tentar convencer um maior número de parlamentares. Ou seja, nessa lógica, assim como Krehbiel (1991) aponta para o Congresso estadunidense, a tendência é o mediano de preferências do plenário refletir o que foi decidido previamente nas comissões, no sentido do "microcosmo do Congresso". Todos os atores envolvidos, plenário, membros das comissões e partidos possuem interesse em que, a comissão seja altamente representativa do plenário como um todo. A própria regra da proporcionalidade colabora nesse sentido e o poder conclusivo seria uma maneira de "poupar" o plenário de deliberar sobre algo decidido por uma instância altamente representativa dele.

Assim, no caso brasileiro, o ponto de vista informacional segue sendo ainda insuficiente em apontar porque legisladores que naturalmente possuem baixas chances de sucesso propõem projetos de lei. Porém, se recorrermos ao conceito de *power-seeking*, podemos assumir a partir da lógica informacional que o cargo de relator constitui uma função atribuída a um parlamentar politicamente influente. Primeiramente, tal cargo deve ter a confiança do presidente de comissão e segundo, o relator deve ter bom conhecimento das preferências dos deputados para que o seu relatório tenha maioria de votos favoráveis. Portanto, é um cargo importante pois deve ser atribuído a um parlamentar com experiência na Casa. Além disso, o cargo fornece maior visibilidade ao deputado que o exerce.

Nesse sentido, o deputado *power-seeking* não hesitaria em aceitar tal função para aumentar sua influência política endógena e obter posteriormente sucesso legislativo frente ao enorme montante de proposições existentes. Similarmente ao cargo de presidente de comissão, pesará a questão da senioridade, o bom trâmite com o maior número possível de deputados e a quantidade de cargos exercidos. Quanto mais mandatos, conhecimento das preferências e cargos exercidos, maior a expertise e desse modo a qualidade da informação proporcionada por tal parlamentar ao assinar um projeto de lei de sua autoria.

Em contraposição às teorias acima, em especial à Ames (2003), Figueiredo e Limongi (1999) enfatizam a importância das instituições endógenas do Congresso em garantir apoio do Legislativo ao Executivo. Os autores argumentam que os partidos, mais precisamente as lideranças partidárias exercem papel fundamental na costura de apoio político dentro do Congresso. Assim, para Figueiredo e Limongi (1999), o personalismo e a fragmentação

partidária resultantes da lógica eleitoral são minados por poderes conferidos pelo RICD às lideranças partidárias que negociam cargos no Executivo e suporte em projetos dos presidentes. Ao lado da concentração de poderes nas lideranças partidárias no Congresso, por parte do Executivo este detém, além do poder em apontar cargos políticos, dispositivos capazes de acelerar a tramitação (MPVs e urgência¹⁸) e exclusividade nas leis orçamentárias e também em administrativas. Assim, ambos os poderes possuem incentivos a cooperarem já que presidentes concentram prerrogativas e os líderes partidários concentram bastante poder.

Desse modo, as coalizões de governo tenderão a ser sólidas, previsíveis e como o custo de barganha entre Executivo e Legislativo é baixo ao lado de uma série de dispositivos para acelerar o processo legislativo nas mãos do Executivo, a agenda do Executivo tenderá a se organizar de forma centralizada no plenário e a disciplina partidária será alta.

Portanto, sob essa perspectiva, os partidos são atores fundamentais na barganha legislativa. Sendo assim, do ponto de vista da iniciativa dos parlamentares, os projetos seguirão uma lógica partidária para avançarem no processo legislativo. Por exemplo, pertencer a um partido com *gatekeeping* por ter mais espaço na pauta do Congresso, sendo assim dotado de maior capacidade de filtrar os projetos desejáveis, favorecendo assim seus membros, claro considerando o fato que mesmo com bancada grande, formar coalizão é fundamental (Calvo, 2014). Do ponto de vista partidário, os partidos disputarão a Mesa Diretora e comissões permanentes importantes como a CCJC (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania), que é fundamental pois todos os projetos passam por ela, a CFT (Comissão de Finanças e Tributação) que determina a viabilidade orçamentária de um projeto de lei e outras comissões permanentes, para garantirem o controle em pelo menos uma delas, e farão coalizões para facilitar e dar mais garantias na barganha, seja seguindo a realizando coalizões legislativas *a priori* com os chamados blocos parlamentares na lógica de *coalition-cartel* (Calvo, 2014), e/ou seguindo dicotomia governo *versus* oposição, uma vez que seriam estáveis e previsíveis, funcionando similarmente à lógica uruguaia (Magar e Moraes, 2012) ou *ad hoc*.

Ao lado disso, como já apontado, as lideranças partidárias constituem não só uma função com grande influência política como trata-se de um intermediário importante com acesso a reuniões onde decide-se a distribuição de cargos de *gatekeeping* entre partidos e parlamentares e discussão da pauta do plenário sobre os projetos em tramitação na Casa.

¹⁸ Cabe destacar que a urgência também pode ser recorrida em matérias oriundas do Legislativo.

Assim, é do interesse do parlamentar liderado manter uma boa relação com o líder. Nessa linha, sob um ponto de vista partidário, Veroneze (2016: 33) ainda ressalta que

no caso dos projetos em estudo (projetos de lei de autoria parlamentar), considerando que as chances de aprovação desses são substancialmente menores do que as de autoria do Executivo, ter uma boa relação com os líderes pode ser ainda mais importante. Como o filtro a essas matérias é ainda mais seletivo, a necessidade de se conseguir uma priorização do projeto na agenda, por meio do patrocínio do líder, pode tornar-se ainda mais importante para os liderados, demonstrando disciplina e lealdade nas votações.

Cabe destacar que, na ótica partidária, em virtude do forte poder de agenda do Executivo, em geral, os projetos de lei do Legislativo seguem um padrão de apreciação mais descentralizado, com foco nas comissões. Mesmo assim, a lógica de atuação dos parlamentares, seguiria sendo partidária em virtude dos fortes poderes dos líderes, já descritos aqui, principalmente neste caso em apontar os membros das comissões e negociarem as votações via coalizões *ad hoc*, ou seguindo a dicotomia governo *versus* oposição além de negociarem *gatekeeping* via blocos parlamentares. Nesse sentido, o recorrente uso do poder conclusivo seria para não superlotar o plenário e evitar que o acordado entre os partidos seja prejudicado em deliberação futura.

Do mesmo modo que as vertentes distributiva e informacional, na partidária não fica evidente as motivações dos parlamentares em legislar e quais são os deputados que logram sucesso legislativo. Contudo, assim como no caso estadunidense, esta vertente fornece pistas no papel dos partidos na facilitação da barganha para o deputado *power-seeking* levar adiante seus objetivos, como é apontado nos parágrafos acima.

Do mesmo modo, percebe-se a importância do líder partidário devido às suas fortes atribuições. Além disso, trata-se de um cargo eleito pelos membros da bancada de determinado partido, logo, é algo muito almejado para o deputado *power-seeking*. Nesse sentido, o deputado que uma vez exerceu a função de líder conseguirá ter boa influência política na Casa, e uma vez fora de sua função - pois no exercício do cargo, não pode ter projetos de sua autoria em pauta -, terá mais chances de ter uma proposição aprovada. Ainda

outros deputados que visem subir na "escada de poder" e obter o recurso escasso do sucesso legislativo deve ter boa relação com as lideranças para serem apontados em cargos de poder.

A partir de todas as vertentes, podemos assumir também que um cargo visado pelo deputado *power-seeking* é o de ministro, uma vez que o Executivo no Brasil é forte. Pelo olhar partidário, supõe-se que o líder facilitaria este objetivo desde que tal parlamentar colabore com o partido na Câmara. Assim, o deputado com cargo de ministro certamente pertence ao "alto clero" e por ser influente, deseja ver projetos de sua autoria aprovados para afirmar ainda mais seu poder dentro da Casa. Ao lado disso, o cargo de presidente da Mesa Diretora da Câmara recebe respaldo em todas as vertentes. A diferença é que na partidária, os partidos através dos líderes e coalizões facilitam a barganha na eleição para tal cargo enquanto que nas outras duas vale mais a experiência do *logrolling* do postulante. Estes dois últimos cargos, o de ministro e presidente da Mesa Diretora, por serem os mais escassos, se encontram no topo da "escada de poder" de um deputado. Assim, os deputados que chegam a tal posto muito provavelmente possuem algum projeto de lei aprovado em algum momento da sua trajetória política para enfatizar sua força política (Anserson et al., 2003; Mouw e Mackuen, 1992; Hasecke e Mycoff, 2007).

Finalizando, nas seções 1.4 e 1.5, revisei as principais contribuições sobre a organização dos trabalhos legislativos em seu contexto originário, o Congresso estadunidense e no Legislativo brasileiro. A intenção é mostrar suas limitações e através dos pressupostos em termos de organização legislativa levantados pelos autores elencados o que se esperar em termos de sucesso legislativo levando em consideração o pressuposto de *power-seeking*: para alguns, o parlamentar *power-seeking* conta apenas com suas próprias forças, se fortalecendo primeiramente no âmbito das comissões, contudo, para outros, o partido ajuda a levar projetos adiante de tal parlamentar através do controle de *gatekeeping* e facilitando a barganha por apoio político via coalizões. Os quadros a seguir ilustram o argumento de cada teoria e o que se esperar delas em termos de sucesso legislativo e um resumo da aplicação do conceito de *power-seeking* no Brasil:

Quadro 2 - Teorias da organização legislativa no Brasil e sucesso legislativo

Instituição promotora de ação coletiva			
Teoria	Partidos	Comissões	Estratégia parlamentar para sucesso legislativo
Distributivista	-	+	Individual (via <i>logrolling</i> buscando cargos de poder)
Informacional	-	+	Individual (via <i>logrolling</i> adquirindo conhecimento de preferências da Câmara, daí a importância da figura do relator)
Partidária	+	-	Partidária (via liderança partidária, boa tramitação com ela para chegar ao "alto clero" e coalizões e controle de <i>gatekeeping</i>)

Quadro 3 - "Escada de poder" do parlamentar *power-seeking* brasileiro e sucesso legislativo

Cargo	Nível de <i>Power-seeking</i>	Chance de sucesso legislativo
Sem cargo	0	Baixa
Reeleição	1	Baixa
Relatoria	2	Média
Presidência de Comissão Permanente	3	Média
Liderança partidária	4	Alta
Ministério	5	Alta
Presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	6	Alta

Importante destacar que o argumento de determinada vertente não necessariamente anula o de outra, pelo menos em termos de sucesso legislativo parlamentar. Elas podem indicar apenas diferentes facetas do mesmo fenômeno político.

Porém, além da literatura acerca da organização legislativa, na seção 1.6 a seguir, abordo os principais trabalhos que tratam a questão da produção legislativa dos parlamentares no Brasil. Esses trabalhos ajudam a ilustrar o perfil das leis aprovadas em virtude do modo como o Legislativo brasileiro é organizado e as instituições endógenas que favorecem na barganha legislativa para os deputados.

1.6) Estudos sobre produção legislativa dos parlamentares

As discussões levantadas nas seções precedentes acerca das principais contribuições sobre a organização legislativa e suas implicações no contexto brasileiro posteriormente suscitaram

análises acerca do tema da produção legislativa, ou seja, do aspecto qualitativo do que e como é aprovado seja pelo Executivo ou Legislativo.

De uma maneira geral, tais estudos apontam uma tendência: os projetos de origem parlamentar aprovados em sua maioria não apresentam benefícios concentrados, e sim conteúdo nacional (Lemos, 2001; Ricci, 2003, 2008; Amorim Neto e Santos, 2003). Ou seja, a tendência é que o paroquialismo previsto pela teoria distributivista não ocorra.

Ricci (2008) também percebe que a maior parte dos projetos aprovados de origem parlamentar seguem em grande parte o rito ordinário. Ou seja, ao contrário do que se observa com projetos do Executivo, o mecanismo de urgência não é usado com frequência, porém, quando utilizado, aparentemente o projeto de deputado submetido a tal apreciação ganha força e adquire mais chances de aprovação. O fato desse recurso não ser comum vai ao encontro dos argumentos da abordagem informacional, no qual o tempo para coleta de informações para a melhor tomada de decisão é fundamental para os parlamentares. Por sua vez, o autor também pontua que o poder conclusivo é razoavelmente recorrente, o que pode também ajudar a dar suporte aos argumentos da tese partidária, pois evidenciaria acordos feitos entre lideranças partidárias antes da votação, evitando assim uma passagem pelo plenário que poderia provocar resultados não desejados pelos partidos envolvidos na barganha. Ao lado disso, faz com que não sobrecarreguem o plenário já envolvido com apreciação de MPVs, projetos de lei orçamentária (PLNs) e em urgência.

Portanto, com o trabalho de Ricci (2008), vemos claramente duas instituições endógenas da Câmara que ajudam o parlamentar a ter um projeto de sua autoria aprovado: o mais frequente deles, o poder conclusivo das comissões e também o pedido de urgência. No caso do primeiro, a lógica organizacional da Câmara por si só ajuda neste ponto. Porém, na seleção de qual projeto vai ou não ao poder conclusivo, provavelmente há um favorecimento das proposições dos deputados politicamente mais fortes na apreciação em regime conclusivo, com os do "baixo clero" sendo mais frequentemente submetidos ao plenário e consequentemente tendo menos chances de sucesso pela apreciação ser ainda mais longa e mais sujeita às quebras de acordos. Já, na questão da urgência, este recurso institucional provavelmente está ligado aos parlamentares com forte influência política na Casa, por ser um recurso mais escasso, que acelera a tramitação e demanda uma deliberação dos líderes partidários, obrigando tal deputado ter boa circulação neste meio. Trata-se de um recurso muito ligado ao parlamentar *power-seeking*, logo, ter um projeto aprovado desta maneira

demonstra bastante poder político do deputado. Em suma, para o parlamentar *power-seeking*, quanto mais escasso e de difícil acesso for o recurso legislativo, maior o seu interesse, pois assim quem consegue demonstra mais poder.

Amorim Neto e Santos (2003) observaram o impacto de variáveis sobre trajetórias políticas em relação ao sucesso na produção legislativa dos deputados. Os autores observaram que há associações positivas entre a ocupação de cargos na Câmara, no Executivo e o tempo de mandato na Casa (senioridade) no sucesso da produção legislativa indo ao encontro de argumentos apontado pela literatura sobre o tema nos Estados Unidos e Argentina e também da noção de parlamentar *power-seeking* (Hibbing, 1991; Frantzich, 1979; Dodd, 1977; Anderson et al., 2003; Mouw e Mauck, 1992; Hasecke e Mycoff, 2007; Alemán e Calvo, 2008). Ao lado disso, os autores observam que a concentração de poderes de agenda no Executivo faz com que determinados tipos de projetos sejam mais aprovados do que outros. No caso, projetos aprovados de cunho social costumam estar mais ligados aos deputados do que ao Executivo. Isto ocorre devido à tendência do Executivo em focar em temas de caráter mais abrangente e agregado atingindo indiretamente a vida dos cidadãos. Os deputados agem buscando preencher essa lacuna e propõem e aprovam em sua maioria projetos que dizem respeito ao cotidiano do cidadão médio.

Portanto, o que esses estudos evidenciam? Eles mostram que as características dos projetos aprovados seguem aspectos do modo como se desenvolve a organização do processo legislativo no Brasil. As regras internas da Câmara tendem a mitigar o paroquialismo, priorizam projetos do Executivo através do recorrente uso do mecanismo de urgência e MPVs enquanto que projetos de parlamentares seguem o rito ordinário e frequentemente é submetido ao poder conclusivo das comissões. Além disso, Amorim Neto e Santos (2003) apontam que em relação aos projetos de parlamentares, características pessoais parecem importar, tais como passagens com cargos no Executivo e na Câmara além de senioridade, dando um sinal de que no Brasil, a lógica do legislador *power-seeking* tende a seguir o padrão encontrado nos Estados Unidos e Argentina. Contudo, para os autores, partidos não tem importância quando o assunto são projetos de origem parlamentar. Desse modo, apontam que neste caso, prevaleceria uma lógica distributivista em virtude da disputa entre deputados por cargos que facilitariam a aprovação de um projeto de sua autoria.

Todos estes estudos trazem elementos importantes por abordarem os determinantes do perfil dos projetos aprovados. No entanto, uma análise mais sistemática sob a ótica exclusiva do

sucesso legislativo, ou seja, que pondere os projetos aprovados sobre os não aprovados, que considere as motivações em legislar dos parlamentares, os recursos institucionais, políticos e contextuais recorridos e quais cargos no Legislativo importam ainda não foi feita no caso de projetos de lei de origem da Câmara¹⁹. Ou seja, sabemos ainda pouco acerca de outros fatores que podem influenciar ou dificultar as chances de um projeto de origem parlamentar ser aprovado. Assim, questiona-se: seria só a ocupação de cargos e tipo de matéria que proporcionam um parlamentar levar seu projeto adiante, ou outras questões também importam²⁰?

1.7) Considerações sobre o capítulo e o que se espera observar na Câmara de deputados brasileira.

As reflexões realizadas acima foram feitas com o seguinte objetivo: mostrar como a análise do sucesso legislativo foca nas estratégias de um ator político específico, no caso aqui dos parlamentares, para levar adiante projetos de sua autoria. Parlamentares são *power-seeking*, ou seja, visam aumentar a sua influência política e a aprovação de um projeto de lei, um recurso escasso, seria uma "premiação" a um parlamentar influente. Se não fosse assim, a quantidade de projetos de lei apresentados por eles não seria elevada.

Ao lado disso, as teorias clássicas sobre organização legislativa não explicam estas motivações, porém ajudam a pensar fatores que estão ligados ao sucesso legislativo parlamentar, como a ocupação de cargos na Câmara e no Executivo pelos deputados e do papel dos partidos. Foi também feita uma análise sobre os estudos sobre produção legislativa no Brasil a fim de mostrar como a organização legislativa impacta qualitativamente nos resultados finais do processo legislativo e no papel das instituições endógenas da Câmara, os tipos de tramitação e apreciação que ajudam a proporcionar sucesso legislativo. Tais fatores nos auxiliam a levantar questões a partir do elencado na literatura sobre sucesso legislativo acerca das estratégias que os parlamentares adotam para levarem seus projetos de lei adiante e

¹⁹ Amorim Neto e Santos (2003) realizam testes probabilísticos para projetos de origem parlamentar, no entanto, somente no ano de 1995.

²⁰ Cabe destacar ainda sobre o trabalho de Amorim Neto e Santos (2003) que a preocupação principal dos autores não era observar o sucesso legislativo, apesar de dedicar um espaço para isto no trabalho em questão, mas sim analisar a lógica da organização da Câmara de Deputados com relação ao comportamento de seus membros sem focar com relação no apoio ao Executivo.

no caso da produção legislativa quais vias institucionais e qual tipo de projeto tende a ser mais bem sucedido.

Inserindo os elementos fornecidos pela literatura de organização legislativa na questão do sucesso legislativo, podemos pensar o papel da relação do deputado com seu partido ocupando postos de *gatekeeping*, coordenando suas ações e do parlamentar individualmente traçando sua carreira política com ganhos informacionais e distributivos na barganha entre seus pares, principalmente na medida em que vai ganhando mais senioridade, e adquirindo cargos de destaque como maneiras de levar adiante seus projetos. Ao lado disso, acrescentam-se fatores contextuais e políticos como o ciclo eleitoral, a posição em relação ao governo e ser do partido do presidente uma vez que se aproximar do Executivo pode ajudar a reduzir custos de transação para um parlamentar levar seus projetos adiante e a ideologia dos partidos.

Portanto, tendo em mente o debatido a partir desta revisão de literatura, segue-se nos capítulos seguintes a análise descritiva e estatística de cada fator elencado para observar os caminhos do deputado *power-seeking* brasileiro: o papel das características individuais diretamente mais ligadas à noção de *power-seeking*, das instituições, do contexto político e dos partidos.

2) DEPUTADOS FEDERAIS NA ARENA LEGISLATIVA

Em 31 de Janeiro de 1995, os deputados Gilberto Mosmann (PMDB/RS), Koyu Iha (PSDB/SP) e Neuto de Conto (PMDB/SC) introduziram os primeiros projetos de lei ordinária da 50ª Legislatura. Nos demais dias, meses e anos dessa mesma Legislatura, outros 4.349 se somaram a esses 3 além dos demais tipos de matéria legislativa. Desse montante, 1.090 foram apreciados e 36 foram transformados em norma jurídica, 3% do total tramitado naquele período. Logo, assim como foi apontado no capítulo 1, no Brasil, tal como em outros países, é uma tarefa árdua para os parlamentares aprovarem projetos de sua autoria. Desse modo, retomo a questão: quais "habilidades marcantes" (Anderson et al., 2003) permitem um seleto grupo de deputados federais aprovarem seus projetos enquanto a maioria sofre continuamente derrotas legislativas? Existem cargos que favorecem tal fenômeno? Nesse sentido, no Brasil, os parlamentares seriam *power-seeking* buscando aprovar projetos de sua autoria como maneira de demonstrar sua influência política frente a maioria de deputados que falham nesse sentido?

Neste capítulo, o foco recai sobre os fatores ligados à trajetória política e ocupação de cargos pelos deputados que os incentivam a legislar e ajudam a promover sucesso legislativo. Olhar para esta questão é importante, pois destaca como estes aspectos influenciam os resultados legislativos para além das instituições propriamente ditas e dos partidos aos quais pertencem, ajudando a evidenciar mais ainda o pressuposto *power-seeking* no cenário brasileiro (Dodd, 1977; Anderson et al., 2003; Hasecke e Mycoff, 2007; Mouw e Mauck, 1992; Alemán e Calvo, 2008). Tal abordagem apresenta um aspecto importante do valor do legislador como representante da sociedade e trata de um tema constante nos estudos sobre sucesso legislativo em outros contextos (Anderson et al., 2003; Alemán e Calvo, 2008).

Nesta parte da tese serão analisados os seguintes aspectos ligados aos parlamentares: 1) Senioridade: para observar o impacto do tempo de permanência na Câmara no aprimoramento da expertise dos deputados para aumentarem sua influência política e consequentemente na eficiência em promover sucesso legislativo; e 2) Cargos políticos: um elemento fundamental na "escada de poder" para o deputado *power-seeking* vir a obter sucesso legislativo como forma de demonstrar a sua força política pessoal endogenamente.

2.1) Senioridade e sucesso legislativo

O tema da senioridade é constante na literatura sobre sucesso legislativo de legisladores. Hibbing (1991) e Moore e Thomas (1990) encontraram evidências no Congresso estadunidense de que a eficiência legislativa, ou seja, a capacidade de conseguir barganhar para conseguir apoio político na Casa, aumenta com os anos acumulados de um parlamentar exercendo as funções do cargo. Similarmente, Frantzich (1979) também argumenta que representantes com mais senioridade, provenientes de distritos eleitoralmente seguros²¹ e membros do partido majoritário tendem a ser mais bem sucedidos. Ainda, Anderson et al. (2003) argumentam que novatos na Câmara de Representantes tendem a ter mais dificuldades em levar seus projetos adiante frente aos demais membros.

Alemán e Calvo (2008) se debruçando sobre o caso argentino e Amorim Neto e Santos (2003) sobre o Brasil, encontram resultados similares o que indica que este é um fator também presente em países com maior fragmentação partidária. Com relação ao Brasil mais precisamente, temos dois aspectos a serem ressaltados antes de entrarmos na análise descritiva dos dados: 1) o aumento da fragmentação partidária frente ao período analisado por Amorim Neto e Santos (2003) e 2) a questão da reeleição dos deputados.

A Tabela 2 abaixo mostra o NEPP - Numero Efetivo de Partidos Parlamentares entre 1995 e 2014. Vemos que desde a Legislatura 50, a taxa de fragmentação se elevou quase que constantemente, havendo queda somente na Legislatura 51²². Porém, é interessante notar que a taxa de reeleitos subiu a partir de 1998 e manteve uma estabilidade desde então, o que implica afirmar que apesar do Congresso mais fragmentado, ele se renovou menos frente ao período analisado por Amorim Neto e Santos (2003).

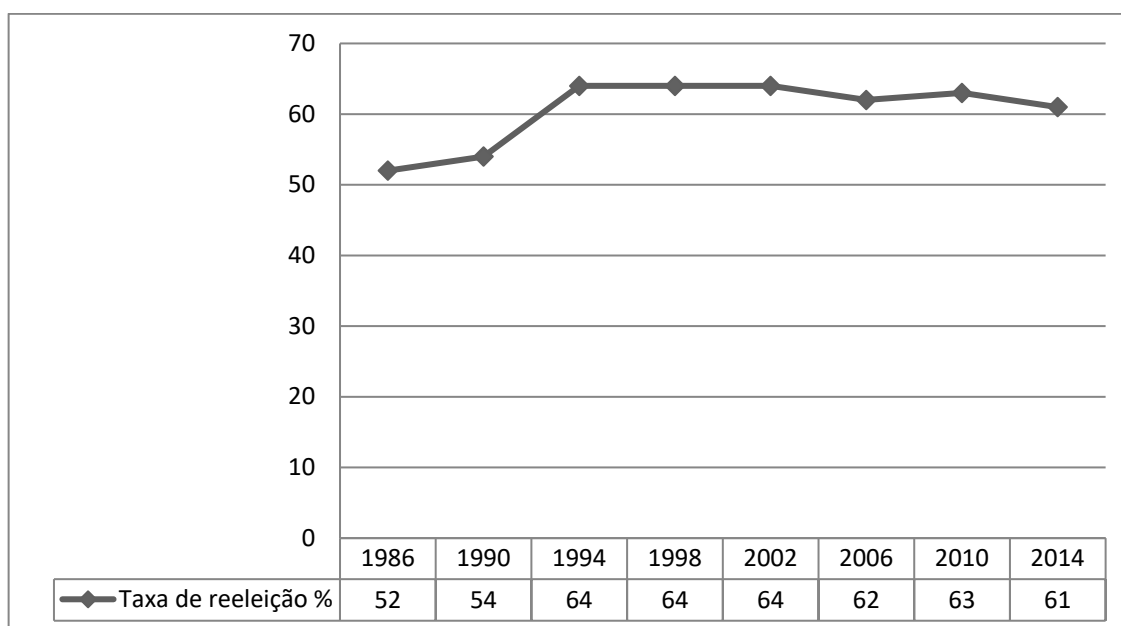
²¹ Nos EUA, em virtude do sistema majoritário para eleger deputados existem determinados perfis de distritos, onde no caso mencionado, significa que o parlamentar foi eleito com ampla margem de voto frente ao 2º colocado.

²² Número Efetivo de Partidos Parlamentares. O cálculo é feito com base na fórmula: $1 / \sum p_i^2$, onde p_i = percentual de cadeiras ocupadas por partidos. Vide: LAAKSO, Markko; TEEGAPER, Rein. "Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe", *Comparative Political Studies*, 12, n.1, abril de 1979.

Tabela 2 - Variação do Número Efetivo de Partidos Parlamentares no Brasil - 1995 a 2014

LEGISLATURA	N DE PARTIDOS	NEPP
50	18	8.2
51	18	7.1
52	19	8.5
53	21	9.4
54	22	10.4

Figura 1 - Taxa de reeleição na Câmara de Deputados (1986 - 2014)²³



Fonte: Secretaria Geral da Mesa/Cedi

Nota-se que existiu uma tendência de aumento e estabilização da reeleição na Câmara ao longo dos anos observados²⁴, ficando em torno de 61 a 64% entre 1994 e 2014, indicando que

²³ Fonte: "Câmara tem 243 deputados novos e renovação de 47,3%": <https://www.camara.leg.br/noticias/545896-camara-tem-243-deputados-novos-e-renovacao-de-473/>, acessado em 7 de abril de 2020.

²⁴ A eleição de 2018 (não inserida no gráfico pois não entra no espaço temporal considerado na tese) foi uma exceção pelo alto grau de renovação da composição da Câmara em virtude do forte efeito *coattail* proporcionado pela candidatura de Jair Bolsonaro (PSL) para a presidência (Guarnieri, 2019; De Paula e Darrieux; 2019).

a maioria dos deputados da Câmara são reeleitos (média de 63% de reeleitos no período). Entre 1986 e 1998, período analisado por Amorim Neto e Santos (2003), a taxa de reeleição ficou entre 52 a 64% com média de 58,5% no período. Portanto, naquele momento houve uma oscilação maior, provavelmente pela proximidade do período de redemocratização, impactando numa maior renovação de deputados na Câmara. Ao lado disso, como apontam Pereira e Rennó (2007) e dados levantados pelo jornal Valor Econômico²⁵, a grande maioria dos deputados tentam a reeleição (em torno de 70%). Logicamente, a taxa de reeleição comparada aos países de sistema majoritário como os Estados Unidos é mais baixa, devido à maior concorrência entre candidatos intra e entre partidos e magnitude dos distritos eleitorais em sistemas proporcionais²⁶. Porém, podemos afirmar que incentivos para buscar a manutenção do cargo existem e em eleições "politicamente estáveis" a maioria tende a se reeleger.

Uma vez apontados que incentivos para a manutenção na Câmara existem, podemos assumir que no Brasil, a reeleição é um passo inicial para um parlamentar *power-seeking* aumentar sua visibilidade na Câmara (Dodd, 1977) e iniciar sua caminhada para aumentar sua influência política no processo legislativo, uma vez que, com maior tempo de atuação, ele vai adquirir maior expertise e influência na barganha com seus colegas na Casa. E, como demonstrado no capítulo 1, o sucesso legislativo é a maneira de um deputado mostrar que é politicamente forte, por ser um recurso escasso. Deste modo a senioridade é um fator fundamental. Vejamos a tabela abaixo:

²⁵ Estudo mostra que 79% dos deputados federais tentam a reeleição:

<https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/08/21/estudo-mostra-que-79-dos-deputados-federais-tentam-a-reeleicao.ghtml>, acessado em 19 de fevereiro de 2020.

²⁶ Reelection rates over the years: <https://www.opensecrets.org/overview/reelect.php>, acessado em 19 de fevereiro de 2020.

Tabela 3 - Senioridade e sucesso legislativo (1995 - 2018)²⁷

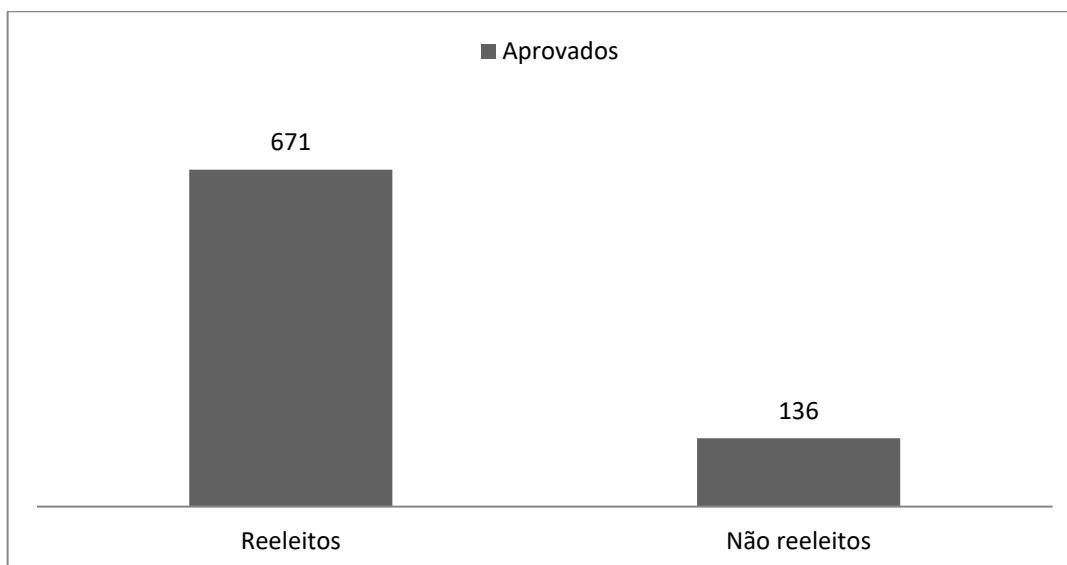
Mandato	Apresentados	Aprovados	Aprovados %
1º	17480	105	0.6
2º	9162	208	2.3
3º	4665	152	3.2
4º	3108	94	3
5º	1192	45	3.8
6º	768	36	4.7
7º	279	15	5.4
8º	101	9	8.9
9º	87	2	2.3
10º	47	4	8.5
11º	36	1	2.8
Não reeleito	NA	136	NA
TOTAL	36925	807	

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados

Na tabela acima, observa-se que os parlamentares costumam apresentar mais projetos durante o mandato de estreia, enquanto que a maior concentração de números absolutos de projetos aprovados na Câmara e sancionados acontecem quando o parlamentar se encontra nos 2º e 3º mandatos respectivamente. Proporcionalmente o número de projetos transformados em lei vai aumentando na medida em que o número de mandatos dos parlamentares cresce. A Figura 2 abaixo mostra que a aprovação de projetos aparenta ser muito maior deputado quando o deputado é reeleito e, portanto, está no exercício de seu mandato.

²⁷ Dentre os transformados em norma jurídica, encontram-se projetos apresentados num mandato anterior.

Figura 2 - Total de projetos transformados em norma jurídica de deputados reeleitos e não reeleitos (1995 - 2018)²⁸



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados

Um projeto de lei de um deputado não reeleito poderia em tese ter chances de aprovação similares ao de um reeleito, uma vez que a Mesa Diretora dita a agenda do Congresso e havendo interesse de reinseri-lo na pauta em uma Legislatura na qual um deputado proponente não se encontra mais presente não constitui algo impensável. Todavia, os dados apontam que a presença do proponente na Câmara é algo importante, já que 83,1% dos projetos sancionados são de parlamentares reeleitos.

Portanto, podemos *a priori* supor que o sucesso eleitoral constitui um elemento importante refletindo o poder de barganha do deputado dentro da Câmara uma vez que a reeleição importa garantindo-o mais expertise e influência política para levar seus interesses adiante (Hibbing, 1991; Moore e Thomas, 1990). Se recorrermos a uma análise do sucesso pelas médias de projetos apresentados e aprovados por deputado considerando o número de mandatos, temos o seguinte cenário:

²⁸ Por se tratar de projetos aprovados de deputados reeleitos, foram excluídos da figura os de deputados novatos.

Tabela 4 - Média de projetos apresentados por mandato e aprovados por última tramitação e mandato de apresentação (1995 - 2018)

Mandatos	Média de apresentados	Média de aprovados no último mandato de tramitação	Média de aprovados no mandato de apresentação
1	12,9	1,2	0,07
2	11,4	1,3	0,26
3	9,8	1,4	0,32
4	12,2	1,5	0,40
5	8,6	1,3	0,32
6	9,6	1,5	0,46
7	8,4	1,7	0,45
8	8,4	1,5	0,75
9	14,5	2,0	0,33
10	9,4	2,0	0,80
11	18,0	1,0	0,50

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara de Deputados

O que estes dados podem estar apontando? A manutenção no cargo aumenta não somente o poder do deputado endogenamente no Legislativo como também a sua eficácia legislativa (Frantzich 1979; Hibbing, 1991; Moore e Thomas, 1990; Anderson et al., 2003). Na medida em que o deputado vai se tornando mais antigo na Câmara, ele tende a apresentar menos projetos, mas, provavelmente, mais bem elaborados seguindo com mais precisão os determinantes do RICD sobre as permissões e restrições ao elaborar um projeto ao lado de deter melhor trânsito com lideranças e um número maior de parlamentares em comparação aos novatos. Como a tabela acima demonstra, em comparação com o 1º ano de mandato, somente em dois momentos (9º e 11º mandatos), a média de projetos apresentados fica acima do ano de estreia do deputado. Nos demais casos, com exceção do 4º mandato, a média de apresentados por parlamentar sempre é menor. Em contrapartida, a média de aprovados no mandato de apresentação é sempre maior do que em relação ao 1º. Na coluna do meio, vemos

que para aprovar um projeto o parlamentar precisa apresentar menos quantos mais mandatos tem. Estes fatores ilustram o aumento da eficácia legislativa com a senioridade.

Ilustrando o argumento com alguns exemplos, vejamos os casos de dois deputados que se tornaram influentes na Câmara com os anos: Eduardo Cunha (PMDB/RJ) e Arlindo Chinaglia (PT/SP).

Cunha foi um deputado bastante ativo legislativamente com 87 proposições feitas, sendo 47 (54%) apresentadas no 1º mandato, 24 (27,6%) no 2º e 16 (18,4%) no 3º. O deputado em questão teve 3 projetos transformados em norma jurídica. 2 do 1º mandato receberam esse status, sendo 1 no 1º mandato em regime de urgência e outro no 2º. 1 proposição apresentada no 2º mandato também virou lei quando o parlamentar estava em seu 3º mandato.

Chinaglia teve 29 proposições realizadas, distribuídas da seguinte forma: 16 (55,2%) no 1º mandato, 4 no 2º (13,8%), 4 (13,8%) no 3º e 5 no 4º (17,24%). 6 de suas proposições foram aprovadas na Câmara, 3 apresentados no 1º mandato, com 2 delas transformadas em lei no 4º mandato e 1 no 2º. Ao lado disso, 2 do 3º mandato foram aprovadas sendo 1 delas sancionada no 6º mandato. Também 1 apresentada no 4º mandato foi transformado em lei no momento que o parlamentar estava no 5º mandato.

Através desses exemplos, vemos a tendência do deputado apresentar menos projetos a medida em que vai adquirindo mais senioridade, mas, vai se tornando legislativamente mais eficaz já que logram sucesso com menos projetos apresentados uma vez reeleito. Enquanto Eduardo Cunha precisou de 47 apresentados para aprovar transformar 2 em lei (4,2%), dentre os 24 apresentados no 2º, 1 (4,2%) virou lei. Logo, o deputado precisou apresentar menos projetos para ter a mesma porcentagem de sancionados dentre os apresentados no 1º mandato. Do mesmo modo, Chinaglia teve 12,5% de sancionados dentre os apresentados no 1º mandato. Ainda, o parlamentar teve 25% de transformados em norma jurídica dentre projetos apresentados no 3º mandato.

Portanto, a partir das análises descritivas acima, podemos afirmar que a senioridade ao lado de aumentar as chances de sucesso proporciona maior eficiência seguindo o argumento da literatura estadunidense (Frantzich 1979; Hibbing, 1991; Moore e Thomas, 1990; Anderson et al., 2003), sendo este ponto o primeiro degrau na vida do deputado *power-seeking*. Desse modo, temos duas hipóteses:

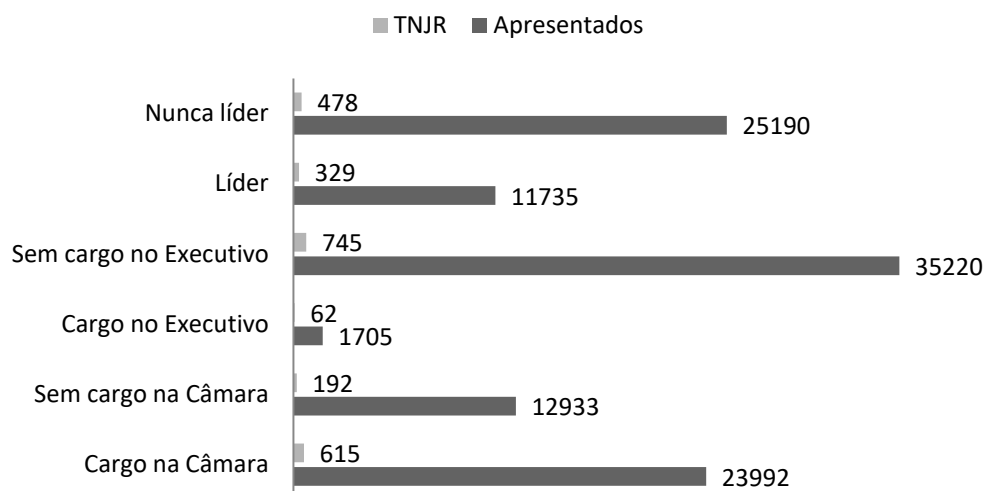
H1) por ter maior influência política e maior expertise, parlamentares com mais mandatos possuem mais chances de sucesso em relação aos novatos; e

H2) deputados precisam estar na Câmara para lograr sucesso.

2.2) Cargos, força política e sucesso legislativo: "alto clero" versus "baixo clero"

A ocupação de cargos na Câmara e também no Executivo constitui um aspecto importante na vida de um parlamentar, pois evidencia um elemento fundamental dos objetivos *power-seeking*. Ao assumir um cargo, o deputado pode não somente influenciar na agenda do plenário ou das comissões como também adquirir maior visibilidade perante os demais membros da Casa. Logo, o exercício de cargos constitui um objetivo racional para um deputado que busca aumentar a sua influência política e consequentemente obter sucesso legislativo (Dodd, 1977; Fenno, 1973, 1978; Anderson et al., 2003; Hasecke e Mycoff, 2007). Partindo desse pressuposto, deputados do "alto clero" de fato aprovam mais projetos do que os do "baixo clero"? Logo, teriam esses, mais sucesso legislativo uma vez que estes fatores refletiriam sua força política e melhor trânsito entre os membros na Casa?

São analisados nesta seção especificamente se o deputado obteve cargo de presidente na Mesa Diretora, presidiu e/ou relatou em comissão, se teve cargo no Executivo Federal e se assumiu a liderança de alguma bancada partidária. Foram selecionados estes devido à influência política mais robusta que eles possuem frente aos demais cargos partindo dos argumentos da literatura especializada (Santos e Almeida, 2011; Figueiredo e Limongi, 1999; Veroneze, 2016). Os casos de presidente e relatoria de comissões permanentes estão organizados como "cargo na Câmara" na figura abaixo.

Figura 3 - Cargos políticos: projetos apresentados e sucesso legislativo (1995 - 2018)

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados

Os dados acima mostram números interessantes sobre o papel dos cargos. Cabe primeiramente lembrar que presidentes de comissões são eleitos pelos membros da comissão²⁹ e o relator designado pelo presidente. Portanto, o primeiro é um cargo que demanda apoio da maioria e o de relator da confiança do presidente da comissão no sentido de que ele será capaz de influenciar seu mediano a votar segundo as preferências de quem se encontra no comando e também de seu partido. Por partes, começando pelos cargos na Câmara (presidência de comissões permanentes e relatoria em comissões permanentes), observa-se que em comparação com os não detentores de cargo, a proporção de sancionados é maior. Enquanto os detentores de cargo obtêm 2,6% dentre os projetos transformados em norma jurídica em relação ao total de apresentados, os sem cargo possuem 1,5% de sancionados. Se olharmos somente para os projetos sancionados, por exemplo, temos a marca de 76,2% deste montante de projetos de parlamentares que tiveram cargos na hierarquia da Casa.

²⁹ Lembrando que Pereira e Mueller (2000) argumentam que as lideranças partidárias indicam o postulante que sua bancada deve votar.

Tabela 5 - Médias de apresentados e sancionados entre parlamentares com e sem cargos (1995 - 2018)

Cargo	Média de apresentados	Média de aprovados por apresentados por deputado em cada cargo
Liderança partidária	25,2	0,71
Cargo no Executivo	19,1	0,70
Cargo na Câmara	27,1	0,70
Presidência da Mesa Diretora	26,6	1,3
Nunca assumiu liderança	19,3	0,37
Nunca possuiu cargo no Executivo	21,0	0,44
Nunca possui cargo na Câmara	14,8	0,21
Nunca assumiu presidência da Mesa Diretora	20,1	0,45

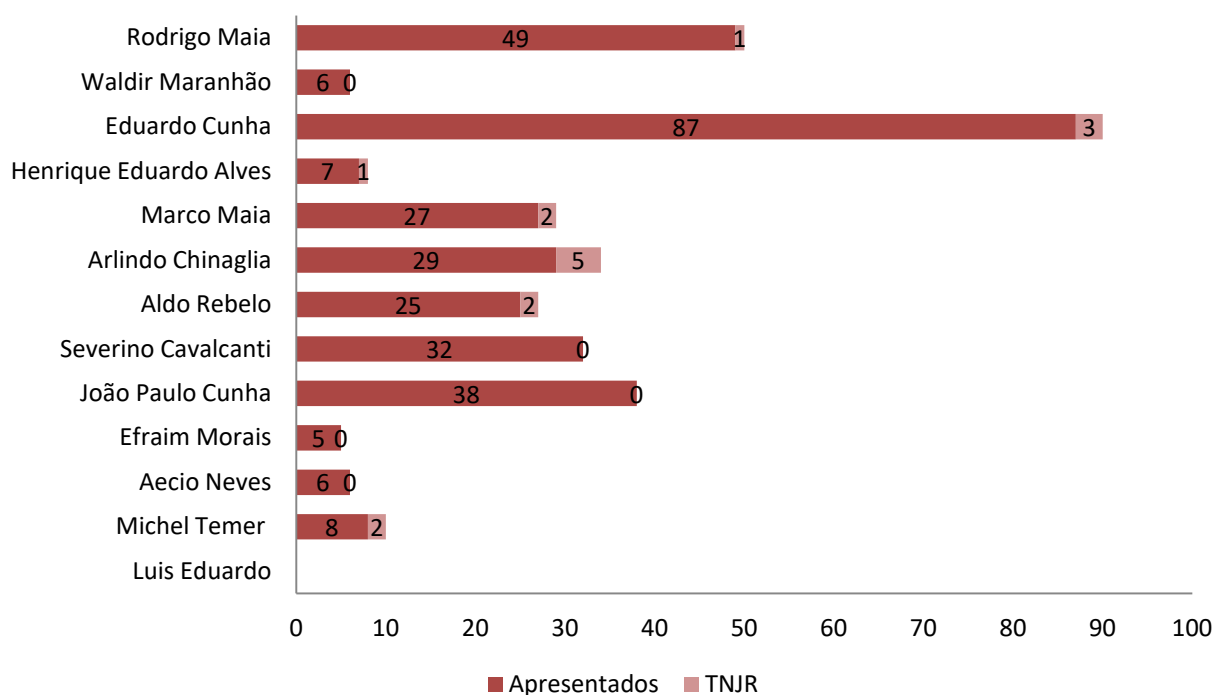
Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados

Na tabela acima, ao observar cada cargo, vemos que há uma tendência dos parlamentares do "alto clero" a terem mais projetos apresentados, com exceção de quem ocupou cargo em ministério onde a diferença para um deputado que nunca foi ministro é pequena. O fato de deputados com cargo terem mais projetos apresentados em média ilustra a ambição destes em terem mais evidência política na Casa (Anderson et al., 2003; Wawro, 2000). Nessa esteira, os deputados que possuíram algum tipo de cargo possuem uma média maior de aprovação de projetos em relação aos seus pares do "baixo clero", sempre com valores próximos ou

superior a 1 no caso de presidente da Mesa Diretora. Estes dados vão ao encontro do argumento levantado no capítulo 1 a partir do pressuposto *power-seeking* no qual parlamentares que ascendem na hierarquia de poder visam obter sucesso legislativo como forma de demonstrar sua influência política ao conseguir obter um recurso escasso, no caso, o sucesso legislativo (Dodd, 1977; Anderson et al., 2003, Mow e Maucke, 1992; Hasecke e Mycoff, 2007).

Nesse sentido, este parece ser de fato, um fator importante no sucesso legislativo dos parlamentares. Tomemos como exemplo os parlamentares que detiveram o cargo mais forte da Câmara, o de presidente da Mesa Diretora, dentro do período analisado.

Figura 4 - Presidentes da Mesa Diretora e Sucesso Legislativo (1995 - 2018)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados

Nota-se que existem alguns casos de presidentes de Mesa sem sucesso legislativo. Luis Eduardo (PFL/BA), Efraim Moraes (DEM/PA), Aécio Neves (PSDB/MG), Severino Cavalcanti (PP/PE), Waldir Maranhão (PP/MA) e João Paulo Cunha (PT/SP) não possuem projetos aprovados. Contudo, deve-se destacar que o primeiro veio a falecer no exercício do seu mandato em 1998 e seus projetos não entram no período analisado, pois foram

apresentados antes de 1995³⁰. Além dele, Efraim Moraes (DEM/PA) e Aécio Neves (PSDB/MG) que durante o período analisado após serem deputados passaram a maior parte de seus mandatos no Senado Federal (o segundo sendo ainda governador de Minas Gerais), Severino Cavalcanti (PP/PE) que foi um parlamentar que chegou ao cargo por conta de problemas de articulações políticas entre o Executivo e o Legislativo e um racha interno no PT, partido de maior bancada na época, se lançando numa candidatura avulsa sem nenhum apoio prévio do seu e outros partidos e que acabou vencendo Luís Eduardo Greenhalgh (PT/SP) em 2º turno e ficou somente alguns meses no cargo³¹ por não conter apoio consistente e correr o risco de denúncias de corrupção, e Waldir Maranhão (PP/MA) que assumiu o cargo após o afastamento de Eduardo Cunha do mandato de deputado, então presidente da Mesa, ficando também por pouco tempo, são os casos de presidentes sem projetos de lei aprovados.

Portanto, basicamente todos os deputados que chegaram ao cargo de presidente de Mesa em condições "normais", ou seja com base política consistente, e se mantiveram no cargo, tiveram projetos aprovados (70%) exceto Efraim Moraes (DEM/BA), Aécio Neves (PSDB/MG) e João Paulo Cunha (PT/SP). Dos 13 presidentes, 7 tiveram projetos aprovados (53,8% dentre os presidentes) e considerando os casos "normais" e que se mantiveram na Câmara, 87,5% teve sucesso legislativo. Além disso, o deputado médio que ocupou tal cargo possui uma média elevada pra um parlamentar de 1,3 projeto aprovado, a maior de todos os cargos. Dentre estes presidentes, cabe ainda destacar a figura de Michel Temer (MDB/SP), 3 vezes presidente da Mesa Diretora, que não somente teve sucesso legislativo em suas proposições como uma eficácia bem robusta com 25% de projetos de sua autoria sancionados no período. Sem dúvida, trata-se de um deputado com muita influência política dentro do Poder Legislativo. Não a toa, na escala de *power-seeking* feita no capítulo anterior, a presidência da Mesa Diretora se encontra no nível 6, pois abrange os "degraus" mais altos da "escada de poder" do parlamentar (Dodd, 1977).

Passando agora para cargos no Executivo, a primeira constatação a ser feita é que trata-se de algo muito mais restrito em comparação aos cargos na Câmara analisados, exceto presidente de Mesa que também trata-se de um cargo restrito a muitos poucos parlamentares.

³⁰ Importante ressaltar que durante o exercício de um cargo, o parlamentar não pode apresentar nem inserir na pauta projetos próprios segundo o RICD.

³¹ "Com maior bancada, PT perde eleição na Câmara e fica sem cargos na Mesa": <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u67213.shtml>, acessado em 01 de abril de 2020.

No entanto, apesar de em termos absolutos a maior parte de projetos aprovados serem de parlamentares que nunca tiveram postos no Executivo Federal, em termos proporcionais, os deputados que foram ministros de Estado tiveram mais projetos sancionados. Enquanto que ministros e ex-ministros tem em relação aos projetos apresentados, 3,6% de sancionados, os que nunca tiveram acesso a cargos no Executivo tem 2,1% de sancionados, uma diferença considerável. Um parlamentar que foi ministro, também possui 0,70 projeto aprovado, enquanto que o que nunca exerceu tal função possui 0,44. Cabe destacar que o cargo de ministro indica que o deputado tem bastante influência política, uma vez que além de apoiar o governo, deve ter uma boa relação com as lideranças partidárias para receberem a indicação para assumirem tais postos (Figueiredo e Limongi, 1999), o que insere tal cargo no nível 5 de *power-seeking*.

Ser líder partidário na Câmara significa deter uma força política muito grande, já que, como mencionado acima, indica parlamentares para funções no Executivo, para cargos na Câmara, representa e direciona o comportamento de sua bancada partidária em votações e negocia junto com presidente da Mesa e presidentes de comissões as proposições a serem inseridas na pauta do Congresso para deliberação. Logo, obriga o parlamentar nesta função a ter boa visibilidade e boa capacidade de observar o "clima" entre os deputados para inserir na pauta projetos com chances de serem aprovados. Esta vantagem informacional demonstra que o líder partidário é um parlamentar que possui mais conhecimento de recursos organizacionais e qualidades individuais capazes de realizar uma proposição com mais probabilidade de sucesso (Hall, 1996).

Certamente, um número considerável de deputados nunca foi líder como parece indicar a Figura 3 pela quantidade de projetos apresentados, contudo, assim como no caso dos cargos no Executivo, em termos proporcionais vemos que a porcentagem de aprovados (2,8%) é maior do que entre os nunca líderes (1,9%), além do parlamentar líder partidário médio possuir 0,71 projeto aprovado e o que nunca foi ter 0,37. Portanto, ser líder partidário também aparenta impactar positivamente no sucesso legislativo, sendo portanto uma estratégia racional *power-seeking* (Dodd, 1977).

Logo, com base nas análises acima, a elite política da Câmara, o "alto clero", de fato parece exercer uma influência política maior frente ao "baixo clero". Os números demonstram que as chances de se ter um projeto aprovado é maior em todas as situações observadas para o membro do "alto clero". Desse modo, temos as seguintes hipóteses:

H3) ter cargo na Câmara, mais precisamente ter sido presidente e/ou relator de comissão permanente aumenta as chances de sucesso;

H4) ter sido presidente da Mesa Diretora aumenta a probabilidade de sucesso;

H5) uma vez ministro, o deputado obterá sucesso legislativo; e

H6) tendo exercido a função de líder partidário, as chances de sucesso legislativo aumentam.

2.3) Análise estatística

Para testar as hipóteses elencadas nas descrições empíricas, é empregado um modelo logit onde a variável dependente é a aprovação ou não de um projeto de lei de autoria de determinado deputado³².

Entre as independentes, para observar o impacto da reeleição, primeiramente foi estruturada uma variável contínua com valores variando entre 1 e 11 para indicar o mandato que o deputado se encontrava no momento final da tramitação de um projeto de lei de sua autoria e também 0 para caso o parlamentar não estivesse na Câmara no momento final da tramitação de um projeto seu.

Já entre as variáveis envolvendo cargos tem-se uma binária de valor 0, para caso o deputado nunca tenha exercido cargo na Câmara (se presidente ou relator de comissão permanente) e 1 caso tenha. Outra variável binária para presidentes de Mesa, com 1 para caso tenha exercido a função e 0 caso não. Para cargos no Executivo, valor 1 caso tenha sido ministro e 0 para nunca. Por fim, para testar a liderança, também foi estruturada uma variável binária com 1 para quem exerceu o cargo de líder e 0 para os que nunca exerceram.

³² Dada a estrutura dos dados, cuja variável dependente é binária, o modelo logit é o que se adequa melhor uma vez que por meio de uma função logística $\text{logit}(x) = 1/(1+e^{-bx})$, onde x é um vetor com as variáveis independentes utilizadas no modelo e b seus coeficientes, o inverso da função logística ($\text{logit}^{-1}(x) = e^x/(1+e^x)$) permite expressar os resultados probabilisticamente.

Foram elaborados 2 Modelos. No Modelo 1, foi feito um completo com todas as variáveis analisadas neste capítulo. Já no Modelo 2, como na variável "Presidência da Mesa", a presença dos deputados Severino Cavalcanti e Waldir Maranhão podem estar pesando negativamente nela pelas razões elencadas na descrição desta variável. Neste sentido, eles foram retirados para observar o quanto estão influenciando. Abaixo estão os resultados para cada modelo testado:

Resultados

Tabela 6 - Trajetória política, cargos e sucesso legislativo parlamentar (1995 - 2018)

	Modelo 1	Modelo 2
Constante	-4.3923*** (0.0783)	-4.3908*** (0.0783)
Reeleição	0.0976*** (0.0166)	0.0970*** (0.0166)
Presidência da Mesa	0.4800. (0.2629)	0.5869* (0.2640)
Liderança partidária	0.2469** (0.0754)	0.2446** (0.0754)
Cargo na Câmara	0.3684*** (0.0874)	0.3681*** (0.0874)
Cargo no Executivo	0.3237** (0.1380)	0.3233* (0.1380)
AIC	7666.3	7665
Residual deviance	7654.3	7653.0
N observações	36919	36919

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

Fontes: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados

Observando primeiramente o Modelo 1, vemos que todas as variáveis importam, sendo presidência da Mesa, a mais forte dentre elas. Na sequência em termos de força, temos cargo na Câmara e cargo no Executivo com coeficientes próximos, seguido de liderança partidária e

por fim, reeleição. Importante destacar que todas estas variáveis possuem significância estatística. Portanto, os coeficientes encontrados vão de maneira geral ao encontro da gradação estipulada no capítulo anterior para a realidade brasileira feita a partir dos critérios de *power-seeking* de Dodd (1977). Somente cargo na Câmara que ficou à frente de cargo no Executivo, contudo, sem grandes diferenças entre eles. Assim, temos evidências de que quanto mais influente e restrito ao acesso for o cargo, mais próximo do ocupante de obter sucesso legislativo, refletindo assim a força política deste deputado (Dodd, 1977; Anderson et al., 2003; Mouw e Mauck, 1992).

Passando agora para o Modelo 2, no qual a foram retirados da variável "Presidência da Mesa" os deputados que exerceram a função sem ter apoio consistente entre os deputados: Severino Cavalcanti e Waldir Maranhão. Neste Modelo, esta variável seguiu sendo a de maior coeficiente, ganhando inclusive mais significância estatística em comparação ao Modelo 1. Em seguida vêm cargo na Câmara, cargo no Executivo, liderança partidária e reeleição, mantendo o padrão do Modelo 1 e do nível de *power-seeking*, e todas elas com significância estatística.

Por fim, vemos que a variável reeleição está indicando também que projetos de parlamentares não reeleitos provavelmente não serão aprovados, evidenciando a necessidade do parlamentar estar na Câmara. Nisso, temos evidências de que para que haja o desarquivamento de um projeto de lei em uma nova Legislatura, o próprio autor precisa ser reeleito e dado o achado com relação aos cargos, buscar também subir na hierarquia da Casa para vir aprovar um projeto de sua autoria. Não ser *power-seeking* é insuficiente.

Porém, uma análise somente com base nos coeficientes de regressão fica limitada já que os resultados estão em log das razões de chance. Uma maneira de aprimorar a análise é por meio da exponenciação dos coeficientes estimados para descrever os resultados das razões de chance. Feito isso, temos os resultados nas tabelas abaixo:

Razões de chance

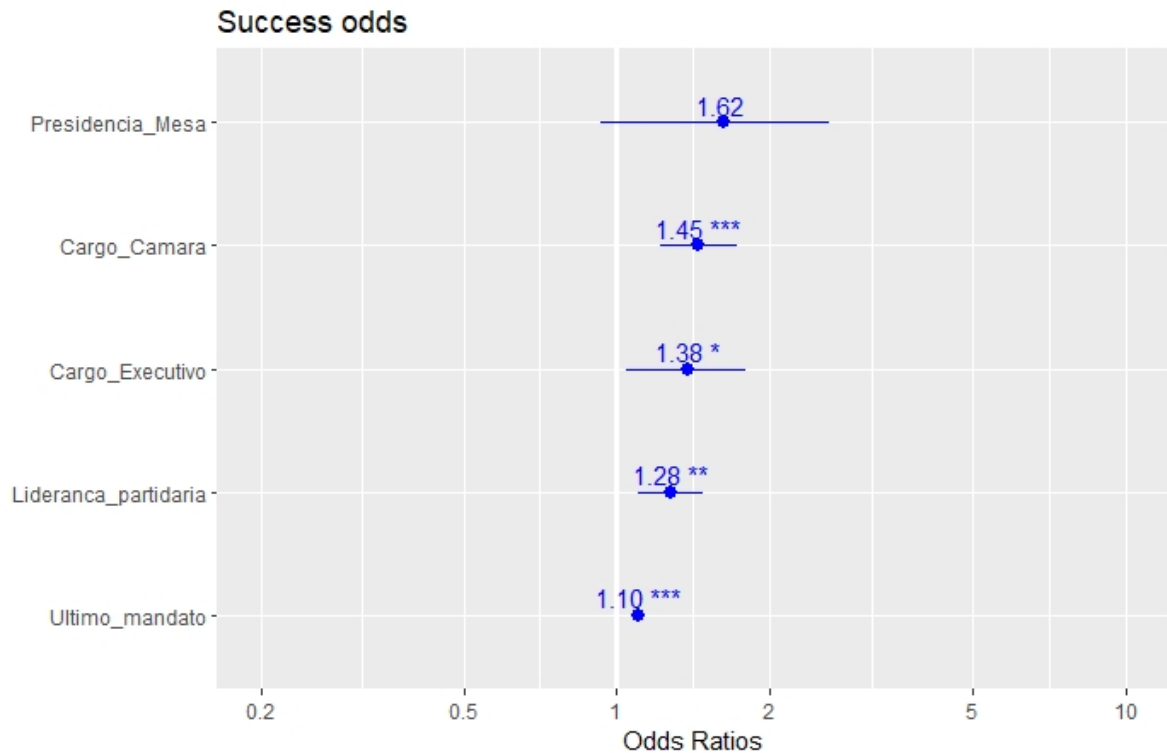
A interpretação de chance é a probabilidade de um determinado evento ocorrer dividida pela probabilidade de não ocorrência. A partir daí, tem-se a razão de chance, caracterizada pela chance de A/chance de B. Abaixo temos os resultados no intervalo de 95% de confiança:

Tabela 7 - Razões de chance do Modelo 1

Modelo 1	Razões de chance	Intervalos de confiança	
		2.5%	97.5%
Constante	0.012	0.011	0.014
Reeleição	1.103	1.067	1.139
Presidência de Mesa	1.616	0.965	2.706
Liderança partidária	1.280	1.104	1.484
Cargo na Câmara	1.445	1.218	1.716
Cargo no Executivo	1.382	1.055	1.812

Primeiramente, na tabela acima deve-se apontar como o valor da constante é baixo. Isto faz sentido uma vez que naturalmente, as chances de sucesso legislativo para um parlamentar são baixas indo ao encontro do apontado pelo exposto no capítulo 1 em diferentes países (Nay, 2012; Alemán e Calvo, 2008; Magar e Moraes, 2012). Nela, também podemos ver que um deputado reeleito tem 1.10 vezes mais chances de ter um projeto transformado em lei em relação ao deputado novato. A presidência de Mesa Diretora, proporciona ao parlamentar que chega a tal cargo 1.62 vezes mais chance de sucesso legislativo do que os demais. No entanto, não há significância estatística, em virtude da variância causada por conta do baixo número de deputados, com apenas 12 que exerceram tal função e também provavelmente devido à presença dos deputados que assumiram o cargo em questão de maneira não convencional, Severino Cavalcanti e Waldir Maranhão. Um parlamentar líder de bancada partidária por sua vez, tem em torno de 1.28 vezes mais chances de ter um projeto sancionado do que um parlamentar que nunca exerceu tal função. Já o ocupante de presidência e relatoria em comissões permanentes detém aproximadamente 1.38 mais de chances de sucesso em relação a um parlamentar sem ter exercido nenhum desses cargos na Câmara. Por fim, deputados que já receberam *status* de ministro possuem 1.45 vezes mais chances frente a parlamentares que nunca passaram pelo Executivo. No gráfico abaixo, as diferenças entre as variáveis ficam mais visíveis:

Gráfico 1 - Razões de chance do Modelo 1

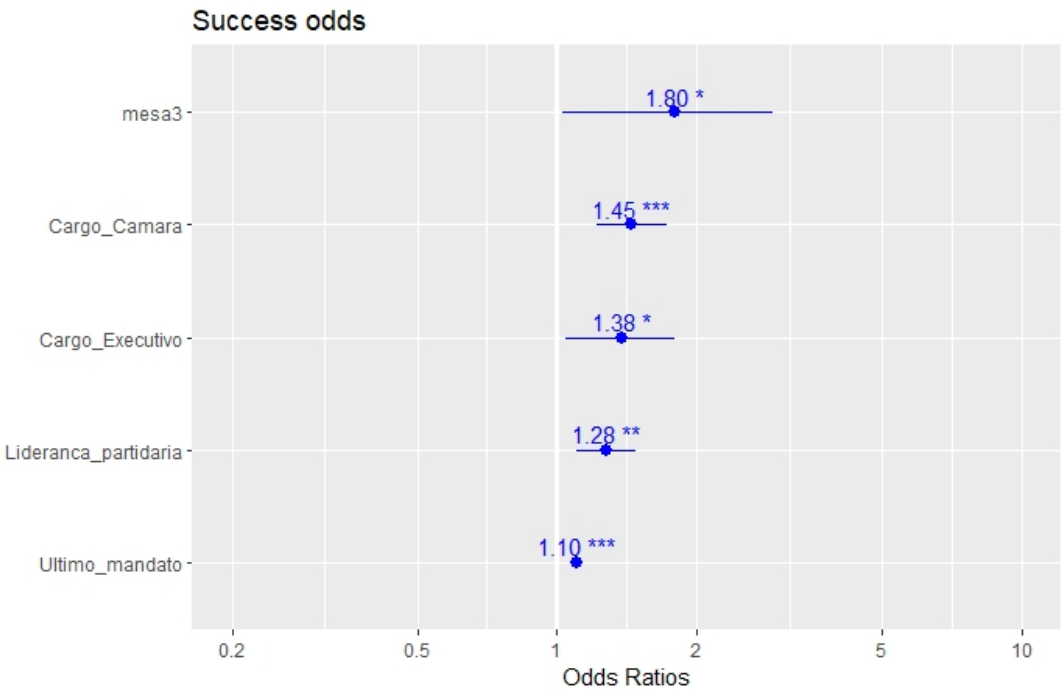


Pelo gráfico, podemos notar que há uma correspondência com o argumentado a partir do pressuposto *power-seeking*, onde há um ordenamento decrescente da presidência da Mesa, o cargo mais forte, passando pelos cargos na Câmara, cargo no Executivo, liderança partidária e por fim, reeleição. No entanto, a única diferença com relação ao estipulado no capítulo 1, é o cargo na Câmara na frente de cargo de ministro e liderança partidária, sinalizando que cargos dentro da Câmara tanto eleitos quanto por indicação, possuem mais força do que os de ministro para o parlamentar demonstrar força política e desse modo, alcançar sucesso legislativo. Nele também vemos mais claramente que presidência de Mesa perde significância estatística ao ter coeficiente exponenciado em razões de chance. Portanto, foi feito também as razões de chance a partir do Modelo 2, para observar o efeito desta variável retirando os casos de Severino Cavalcanti e Waldir Maranhão da variável em questão, mantendo somente os presidentes de Mesa eleitos em condições normais:

Tabela 8 - Razões de chance do Modelo 2

Modelo 1	Razões de chance	Intervalos de confiança	
		2.5%	97.5%
Constante	0.012	0.011	0.014
Reeleição	1.102	1.067	1.138
Presidência de Mesa	1.799	1.072	3.018
Liderança partidária	1.277	1.102	1.481
Cargo na Câmara	1.445	1.217	1.715
Cargo no Executivo	1.382	1.054	1.811

Gráfico 2 - Razões de chance do Modelo 2



Na tabela 8 estão dispostas as razões de chance para as variáveis do Modelo 2. Primeiramente, observa-se que não há mudança em relação às razões de chance do Modelo 1 para as variáveis que não sofreram alteração no tratamento, com os mesmos valores sendo encontrados. Contudo, no que tange ao cargo de presidência de Mesa Diretora, as chances de sucesso nesse modelo são de 1.80 vezes e ganha significância estatística. Isto demonstra que não somente o baixo número de deputados na amostra influencia na variância, como a presença dos presidentes alçados ao cargo de forma não ordinária na variável, Severino Cavalcanti e Waldir Maranhão, influenciava negativamente. Mesmo reduzindo o número de deputados, mantendo somente os eleitos com maiorias parlamentares sólidas, a variável adquiriu significância estatística, mesmo ainda contento variância alta.

Ao longo do observado na análise das razões de chance podemos ver mais claramente as chances de sucesso das variáveis elencadas. Nela vemos que a reeleição é uma variável importante na promoção de sucesso legislativo parlamentar, pois está indicando que quanto mais tempo de Casa, maiores as chances de sucesso, indo ao encontro do que sustenta a literatura sobre o tema (Anderson et al., 2003; Frantzich, 1979; Hibbing, 1991). Nesse sentido, o parlamentar deve estar em função para ter um projeto seu aprovado. Portanto, se reeleger constitui também no caso brasileiro um fator importante para o deputado dar prosseguimento aos seus objetivos *power-seeking*.

Com relação aos cargos, os resultados apontam que todos eles importam. Presidir a Mesa Diretora, principalmente se tiver o apoio garantido de uma boa quantidade de deputados de diferentes partidos e sendo indicado pela bancada de seu próprio partido para concorrer ao cargo, provavelmente este parlamentar tem ou terá um projeto de sua autoria aprovado, pois refletirá a influência política que tal parlamentar possui na Casa. Esta é a variável mais importante dentre as que envolvem cargos, sendo similar ao *Speaker* na Câmara de Representantes dos Estados Unidos, no qual Dodd (1977) aponta ser um dos cargos de maior influência política. Ainda neste ponto, o exercício dos cargos de relator e presidente de comissões permanentes, o 1º sendo um cargo de confiança, ou seja indicado, e o 2º eleito pela maioria de uma determinada comissão, ficam em 2º na escala de importância de cargos dentre os achados, perdendo para o cargo de presidente de Mesa. Logo, tais cargos também são importantes para que um parlamentar possa ter visibilidade e conseguir influenciar politicamente na Casa e consequentemente obter sucesso legislativo como consequência de suas atitudes *power-seeking* seguindo também o apontado pela literatura (Dodd, 1977).

O ocupante do cargo de ministro também consegue ter mais chances de sucesso em relação ao não ocupante em virtude da visibilidade proporcionada pelo cargo e sobretudo pelo bom relacionamento com os líderes partidários, que o indica. Logo, o fato deste cargo importar vai ao encontro da literatura que aponta a força das lideranças e do Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999; Freitas, 2016; Santos e Almeida, 2011). Portanto, é racional o parlamentar *power-seeking* brasileiro aceitar o cargo no Executivo. Nessa esteira, ser líder partidário em algum momento é melhor do que não ser, fazendo com que o argumento de Dodd (1977) seja também aplicável no Brasil. O deputado que exerce a liderança do seu partido, é influente na sua bancada e também entre os outros presidentes dotando-o de grande força política. Logo, o parlamentar que assume tal cargo é *power-seeking* e consequentemente terá mais chances de sucesso legislativo do que um deputado *backbench*.

Em suma, a reeleição é um passo importante, contudo, quem busca o "alto clero" se sairá melhor legislativamente do que quem permanece no "baixo clero", pois trata-se de deputados mais ambiciosos e influentes politicamente na Câmara. Estes buscam o sucesso legislativo por ser um recurso escasso e portanto, solidifica ainda mais seus poderes políticos.

Para deixar estas questões ainda mais claras, a seguir são feitas algumas simulações de cenários hipotéticos.

Simulações

A partir do inverso da função logística³³, é possível também estimular probabilidades preditas dados os coeficientes dos modelos estatísticos realizados. No caso, foram feitas simulações a partir dos coeficientes do Modelo 2 pois capta melhor o peso da variável Mesa Diretora³⁴.

Iniciando por um deputado brasileiro *power-seeking* típico ideal, em uma situação onde o deputado está no 11º mandato, ou seja, possui larga experiência na Casa, presidiu a Mesa Diretora, já foi líder da bancada de seu partido, ocupou cargo na Câmara e já foi ministro, este

³³ $p = \exp(\beta x) / 1 + \exp(\beta x)$

³⁴ Para realizar tais simulações, foi feito o inverso do logito do coeficiente (β) cada variável do Modelo 2 se estruturando da seguinte maneira: $p = \beta(\text{constante}) + \beta(\text{mandato}) * x + \beta(\text{presidência de Mesa}) * x + \beta(\text{líder}) * x + \beta(\text{cargo na Câmara}) * x + \beta(\text{cargo no Executivo}) * x$.

possui 14,2% de probabilidade de sucesso. Ou seja, se tal deputado apresentou 100 projetos de lei, em torno de 14 deles serão aprovados, o que é uma quantidade considerável para um parlamentar, que como foi apontado no capítulo 1, tem naturalmente baixas chances de sucesso.

O exemplo acima ilustra um caso hipotético de um deputado politicamente forte. Ainda nessa linha, um parlamentar no 3º mandato e mantendo as demais variáveis constantes, as chances caem para 7%. Substituindo para 2 mandatos, caem para 6%. Ou seja, de fato, na medida em que um deputado vai adquirindo mais tempo dentro do Legislativo, as probabilidades de sucesso vão aumentando. No entanto, substituindo estas variáveis para "não reeleito", no caso, valor 0, as chances de sucesso caem substantivamente para 5,3%, mesmo mantendo as outras variáveis constantes. Um parlamentar sem nenhum cargo e que se encontra no 1º mandato, tem apenas 1,3% de probabilidade de sucesso. Estes achados ilustram bastante a importância da reeleição e principalmente dos cargos de poder exercidos, indo ao encontro do argumentado ao longo do capítulo 1.

Realizando agora simulações para deputados mais próximos de uma situação de um parlamentar médio. Primeiramente, um com 2 mandatos, cargo na Câmara e uma vez líder possui em torno de 2,7% de probabilidade de sucesso. Se este parlamentar assumiu um cargo de ministro, suas chances sobem para 3,6%. Supondo agora que este parlamentar foi eleito presidente da Mesa Diretora, suas chances de sucesso passariam para 6,4%, aumentando em quase 3% a probabilidade de sucesso. Uma outra situação onde um deputado possui 5 mandatos e foi uma vez líder, este possui 2,5% de probabilidade de aprovar um projeto seu. Supondo que este parlamentar assumiu um cargo na Câmara, as probabilidades de sucesso sobem para 3,6%, variando em 1,1% positivamente. Posteriormente, aceitou um cargo de ministro e devido a isto, suas chances de sucesso subiram para 4,9%, variando em 1,3% positivamente. Com a gradual influência política adquirida pela senioridade e ocupação de cargos de poder, este parlamentar foi eleito para a Mesa Diretora e com isto, as probabilidades de sucesso sobem para 8,5%, variando positivamente em 3,6%. Tal deputado foi reeleito para um 6º mandato e com todo este histórico pessoal agregado, sua probabilidade de sucesso legislativo subiu para 9,2%.

Inúmeras outras situações hipotéticas poderiam ser emuladas, contudo, estas já bastam para mostrar a importância do parlamentar se reeleger e buscar ser do "alto clero" acumulando histórico em cargos e expertise. Na medida em que o deputado vai se reelegendo, suas

chances vão aumentando. Sem ter nenhum cargo, um parlamentar com 2 mandatos possui 1,4% de probabilidade de sucesso legislativo, chegando num 6º mandato, a probabilidade vai para 2,2%. Ou seja, apesar da reeleição importar, quanto mais cargos o deputado for agregando ao longo de sua trajetória no poder Legislativo, mais provavelmente esta sua força política se refletirá na aprovação pelo menos de 1 projeto de lei de sua autoria. Como a grande maioria dos deputados que passam pela Câmara não chegam à presidência da Mesa, quantos mais cargos forem assumindo melhor, pois vão aumentando gradativamente em torno de 1% para cada cargo de poder assumido.

Logo, partindo do pressuposto de que para se obter sucesso legislativo o deputado deve ser *power-seeking*, acumular cargos visando aumentar sua influência política e demonstrar este poder através do recurso escasso para um parlamentar individual que é o sucesso legislativo é uma estratégia racional e necessária (Dodd, 1977; Mow e Mackuen, 1992; Anderson et al., 2003; Hasecke e Mycoff, 2007; Fenno, 1977, 1979). No Brasil, também há uma escala de influência política parlamentar (Dodd, 1977) com a reeleição sendo um 1º passo, ser líder partidário como 4ª força, controlar cargos no Legislativo e Executivo com empate técnico em 2º e por fim, a presidência da Câmara como o cargo mais influente na escala de *power-seeking*.

Logo, este achado se enquadra dentro das expectativas levantadas na descrição dos dados e revisão da literatura: o sucesso legislativo é um fenômeno atribuído à uma elite parlamentar endógena no Legislativo, sendo algo ligado aos deputados federais mais fortes politicamente da Câmara, assim como é o caso dos Estados Unidos e Argentina (Anderson et al., 2003; Alemán e Calvo, 2008).

2.4) Considerações finais

No Brasil, assim como nos Estados Unidos e Argentina, o parlamentar possui poucas chances de sucesso (Nay, 2012; Anderson et. al, 2003; Alemán e Calvo, 2008). Amorim Neto e Santos (2003) já haviam apontado esta tendência, contudo, o foco dos autores era mostrar a lógica de organização legislativa da Câmara impactando no comportamento legislativo e no perfil dos parlamentares bem sucedidos no Brasil. Aqui o objetivo se distingue por tentar responder à pergunta do porque parlamentares apresentam projetos de lei se as chances de

sucesso são baixas e o que explica o sucesso desse grupo de privilegiados. Anderson et. al (2003), Wawro (2000) e Frantzich (1979) argumentam que um deputado confecciona projetos de lei na esperança de ter pelo menos um sancionado e, no Brasil, esta realidade não é diferente. Além disso, a variável cargo na Câmara foi fragmentada em liderança e presidente da Mesa Diretora, ficando no agregado somente presidência e relatoria de comissões enquanto que em Amorim Neto e Santos (2003) esta variável permaneceu totalmente agregada.

Em geral vemos que todas as variáveis elencadas tem sua importância. Na medida em que o deputado vai acumulando reeleições, suas chances de sucesso vão aumentando indicando que permanecer na Casa é um passo inicial importante para o sucesso legislativo. Este achado vai ao encontro da literatura sobre o caso estadunidense (Anderson et. al, 2003; Frantzich 1979; Hibbing 1991; Moore and Thomas 1990) e argentino (Alemán e Calvo, 2008). Logo, H1 se sustenta o que demonstra que o deputado brasileiro reeleito de uma maneira geral busca demonstrar seu poder na Casa também através do sucesso legislativo. Este achado vai ao encontro do apontado no capítulo seguinte, onde o processo legislativo de projetos de parlamentares é mais lento que o do Executivo, levando em geral mais de uma Legislatura para tramitar.

Ficou também exposta a necessidade do parlamentar proponente estar presente na Câmara, corroborando H2 e reforçando ainda mais a importância da reeleição. Ser reeleito consiste num passo inicial de inserção do parlamentar numa elite dentro da Câmara e num Legislativo onde a taxa de reeleição está em torno de 60% e a maioria dos deputados tenta se reeleger, mas uma parte razoável não consegue, o que se mantém no cargo não só tem força com seu eleitorado como tem mais oportunidade de desenvolver expertise para aumentar sua influência política entre os deputados, traduzindo isto em maior probabilidade de sucesso legislativo.

Com relação aos cargos, ser líder importa, sustentando assim H6. Do mesmo modo, presidir a Mesa Diretora constitui um cargo que provavelmente reflete em sucesso legislativo para o deputado que este já presidiu. Portanto, H4 tem corroboração. O mais relevante a ser apontado sobre estas duas variáveis é o fato de serem cargos com eleição interna entre os deputados, no caso da Mesa entre todos os deputados e dos líderes entre a bancada do seu partido e ao lado disso serem variáveis importantes na probabilidade de sucesso.

Cargo no Executivo também é uma variável que reflete a força política de um deputado, mas de maneira distinta das anteriores por ser puramente uma indicação. Neste caso, o parlamentar que recebe um ministério precisa sobretudo ter boa relação com a liderança de

seu partido, seguindo frequentemente a orientação deste em votações para ter a indicação como recompensa. Assim, ser indicado para algum ministério também reflete força política de um deputado, por este motivo, o detentor de cargo no Executivo tende a ter pelo menos 1 projeto de sua autoria aprovado. Desse modo, H5 se sustenta.

Cabe ressaltar que estes achados em torno dos líderes e cargo no Executivo vão ao encontro do argumento de Figueiredo e Limongi (1999) da importância das lideranças partidárias na organização legislativa, sendo elas figuras centrais na barganha entre Executivo e Legislativo. O achado aqui não somente embasa o argumento de que elas fazem essa ponte, como também mostra que de fato o líder tem força entre os membros da Câmara por fomentar as chances de sucesso dos detentores deste cargo.

Por fim, ter cargos na Câmara, mais precisamente presidir e/ou relatar em comissão permanente também importa, fornecendo suporte para H3. Do mesmo modo como presidência de Mesa e liderança partidária, presidir uma comissão demanda eleições, esta, contudo, dos membros da determinada comissão, seguindo diversas vezes a orientação das lideranças (Pereira e Mueller, 2000) e o relator é indicado pelo presidente eleito da comissão. A importância deste último reside em direcionar o voto dos membros de uma comissão, portanto, trata-se de um parlamentar com influência entre os membros e com a presidência, dotando-o de vantagens informacionais (Santos e Almeida, 2011) promovendo evidência política para tal parlamentar.

Desse modo, pode-se afirmar que todos os fatores que destacam a figura de um deputado e se enquadram no conceito de *power-seeking* (Dodd, 1977) são importantes também no contexto brasileiro. Não adianta muito, por exemplo, ser reeleito e se manter no "baixo clero". Ser do "alto clero" facilita, porém, segue sendo difícil para um deputado ter um projeto aprovado. Por sua vez, ser membro do "baixo clero" tem chances bem menores de sucesso. Se deputados querem ter força para levar medidas de sua preferência adiante (Fenno 1973, 1978), buscar o "alto clero" é uma estratégia racional e quanto mais cargos irem acumulando melhor. O deputado *power-seeking* brasileiro também seguindo a lógica de Wawro (2000) tende a ter mais projetos apresentados em comparação com os do "baixo clero", evidenciando o objetivo de alcançar a aprovação de pelo menos 1 deles e assim demonstrar sua força política conquistada endogenamente. Como a relação entre cargos e sucesso legislativo e a presença do parlamentar proponente na Câmara importam, similarmente ao contexto estadunidense,

deputados buscam ver projetos seus aprovados como evidência de poder político (Dodd 1977; Fenno 1973, 1978; Mouw and Mackuen 1992).

Desse modo, o deputado brasileiro com maior propensão ao sucesso legislativo deve ser, nas palavras de Anderson et. al. (2003), detentor de um "comportamento temperado". Isto fica evidenciado na importância dos cargos, já que demandam eleições internas ou apoio das lideranças partidárias, ou da presidência de uma comissão permanente, ou seja, o máximo de barganha política possível. Isto vai ao encontro do achado no contexto estadunidense (Anderson et. al., 2003). Logo o parlamentar deve se moderar tanto em Congressos fragmentados quanto bipartidários.

No capítulo seguinte, analiso outro fator apontado pela literatura como um determinante potencial do sucesso legislativo: o papel das instituições endógenas da Câmara.

Quadro 4 - Hipóteses testadas e resultados do capítulo 2

HIPÓTESE	DESCRIÇÃO	RESULTADO
1	Parlamentares com mais mandatos possuem mais chances de sucesso em relação aos novatos	✓
2	Deputados precisam estar na Câmara para lograr sucesso	✓
3	Ter cargo na Câmara aumenta as chances de sucesso	✓
4	Ter sido presidente da Mesa Diretora aumenta a probabilidade de sucesso	✓
5	Uma vez ministro, o deputado obterá sucesso legislativo	✓
6	A função de líder partidário aumenta as chances de sucesso legislativo	✓

3) DETERMINANTES INSTITUCIONAIS DO SUCESSO LEGISLATIVO DOS DEPUTADOS FEDERAIS BRASILEIROS

Tendo em mente que sucesso legislativo é um recurso escasso e portanto almejado e conquistado mais frequentemente pelo deputado *power-seeking* para demonstrar sua influência política e o caso brasileiro segue esta tendência, cabe agora entender quais instituições e contextos auxiliam nas estratégias deste parlamentar. Desse modo, neste capítulo, o foco recai sobre o papel das instituições endógenas do Congresso na promoção de sucesso legislativo dos deputados federais. O objetivo reside em demonstrar como as instituições desenham as estratégias de atuação dos parlamentares brasileiros no ambiente legislativo. Reforço que para um projeto de um legislador ser aprovado é um trabalho árduo. Um parlamentar disputa espaço com outros 512 pares e diversos partidos distintos para levar adiante uma legislação de seu interesse. Portanto, neste cenário onde o legislador precisa realizar um esforço considerável mesmo aqueles que contém características que favorecem seus objetivos *power-seeking*, para levar seus interesses políticos adiante, lembro a pergunta do cap.1: ***quais fatores institucionais e contextuais ajudam a potencializar as chances de um projeto de lei ser aprovado?*** Para responder a esta pergunta observo os efeitos das regras internas da Câmara e dos fatores contextuais nas estratégias dos deputados federais para obterem sucesso com base no que foi apontado a partir da revisão de trabalhos que abordam a organização do Legislativo brasileiro e estudos de produção legislativa no capítulo 1 (Ames, 2003; Figueiredo e Limongi, 1999; Raile et al., 2010; Ricci, 2003, 2008; Amorim Neto e Santos, 2003). Ao lado disto, foi também demonstrado que tais fatores ao lado de variáveis contextuais importam a partir do trabalho de Alemán e Calvo (2008) sobre o caso argentino.

Nesse sentido, as variáveis analisadas englobam o tipo de tramitação (se ordinária ou urgência), o tipo de apreciação dentro dos projetos de lei em tramitação ordinária (se em regime conclusivo ou plenário), a Sessão Legislativa em que os projetos de lei ordinários costumam ser apresentados e aprovados para captar o *timing* mais favorável à apresentação de projetos e sucesso legislativo e tipo de matéria (que permite observar os temas mais comuns levantados pelos deputados federais e mais propensos à aprovação).

3.1) Tramitação ordinária e prioridade *versus* urgência

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) prevê três tipos de regime de tramitação: ordinária, urgência e prioridade. O regime de tramitação é o modo como uma determinada proposição legislativa tramita na Casa. Ele dita o ritmo pelo qual um projeto de lei será apreciado pelos parlamentares, se com mais celeridade ou mais lentidão. Os prazos são diferenciados nas comissões para deliberação das matérias, a depender do regime de tramitação (5 sessões para urgência; 10 sessões para prioridade e 40 sessões para ordinária). No caso da urgência, além do prazo diferenciado nas comissões, há a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, exceto os pareceres das comissões ou de relator designado em substituição às comissões e o quorum para deliberação (Amaral, 2009).

A tramitação com urgência pode ocorrer de diversas formas: 1) matérias consideradas urgentes por natureza, como, por exemplo, declaração de guerra, suspensão das imunidades de deputados na vigência do estado de sítio, requisição de civis e militares, etc.; 2) proposições oriundas de mensagens do Poder Executivo que tratem de acordos internacionais; 3) matérias de iniciativa do Presidente da República, com solicitação de urgência, prevista na Constituição Federal; e 4) matérias reconhecidas, por deliberação do plenário, de caráter urgente, com base no RICD.

No item 4, referente às matérias reconhecidas por deliberação do plenário como de caráter urgente, existem duas possibilidades: a primeira é a urgência prevista no art. 154 do RICD, quando o requerimento é submetido à deliberação do plenário se apresentado por dois terços dos membros da Mesa ou um terço dos deputados ou líderes que representem esse número ou dois terços dos membros de comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição (Amaral, 2009).

A segunda é a urgência urgentíssima, cujo requerimento deverá ser apresentado pela maioria absoluta dos deputados ou líderes que representem esse número e aprovado pela maioria absoluta dos deputados, aponta Amaral (2009). Ainda, a autora destaca que a diferença entre o primeiro tipo de urgência para o segundo, além do quorum de apresentação, é que não se exige quorum qualificado para votação do requerimento de urgência de acordo com o art. 154 do RICD, enquanto que no requerimento de urgência urgentíssima é necessário o quorum qualificado de maioria absoluta (257 deputados).

A tramitação com prioridade ocorre no caso de projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa Diretora, de comissão permanente ou especial, do Senado Federal ou dos cidadãos, como também no caso de projetos de leis complementares e ordinárias que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional e suas alterações, além de projetos de lei com prazo determinado, de regulamentação de eleições e suas alterações e de alteração ou reforma do Regimento Interno. Todos os outros projetos de lei tem tramitação ordinária.

É importante esclarecer que o projeto em regime de urgência, por força regimental, não está submetido à apreciação conclusiva das comissões, devendo obrigatoriamente ser apreciado pelo plenário. Quanto às matérias em regime de prioridade e tramitação ordinária, poderão ser submetidas ao poder conclusivo das comissões ou à deliberação do plenário.

Em relação aos projetos iniciados por parlamentares em regime de urgência, a maioria se enquadra no tipo (4) já que no (1), são situações de muita excepcionalidade e nos tipos (2) e (3) tratam de iniciativa do Executivo. Portanto, podemos assumir que a maioria dos projetos em situação de urgência assinados por parlamentares possuem caráter político uma vez que majoritariamente se encontra submetido à barganha coletiva entre os líderes e os demais parlamentares. O recurso da urgência, portanto, se faz fundamental em momentos onde a maioria dos líderes e demais deputados decidem acelerar a tramitação de um determinado projeto. Nesse sentido, quando isto ocorre, em geral significa que o acordo feito entre as lideranças para determinar a urgência é para evitar que o projeto fique vulnerável às mudanças propostas por deputados que possuem preferências distantes à ele (Darrieux, 2019a). Dessa maneira, protege-se o projeto da deliberação em comissões com muitas sessões, diminuindo a chance de recursos que dificultem sua tramitação. Figueiredo e Limongi (1999) demonstram que este é um recurso comunmente usado em projetos dos presidentes e isto ocorre devido aos poderes conferidos pelo RICD às lideranças partidárias, que negociam cargos no Executivo e suporte em projetos dos presidentes.

Com relação aos projetos dos deputados, o recurso da urgência é raramente utilizado, sendo as comissões as principais instâncias de deliberação quando o projeto tem origem no próprio Legislativo. A tabela abaixo ilustra este fato:

Tabela 9 - Projetos de lei ordinária apresentados por deputados por tipo de tramitação (1995 - 2016)

Legislatura	Tramitação			
	Urgência	Ordinária	Prioridade	Especial ³⁵
50	180	3.671	345	7
51	610	4.956	967	29
52	516	4.981	1.119	22
53	666	4.514	1.247	77
54	767	4.505	1.533	90
55	316	3.196	1.147	79
TOTAL	3.055	25.823	6.358	304

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAB

Ricci (2008) já havia apontado essa tendência de uma tramitação mais descentralizada para a maioria dos projetos assinados pelos deputados, fazendo com que as comissões permanentes tenham um papel fundamental nesse aspecto do processo legislativo. Sendo ainda que dentro dos projetos em tramitação ordinária, a maioria se encontra sujeita à apreciação conclusiva das comissões (79,1% do montante total de projetos apresentados entre 1995 e 2016³⁶), dotando-as com ainda mais poder. No entanto, quando nos debruçamos sobre os projetos transformados em norma jurídica, temos o seguinte cenário:

³⁵ Algumas proposições se submetem a regime especial de tramitação. No regime especial temos a Proposta de Emenda à Constituição, o Projeto de Código, a conversão de Medida Provisória em Lei, o Projeto de Resolução para alteração do Regimento Interno e a autorização para processo contra o Presidente da República (RICD, Art. 201 a 223). Nos casos considerados na tabela, encontram-se Projetos de Código.

³⁶ Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAB.

Tabela 10 - Projetos de lei ordinária transformados em lei (1995 - 2018)

Legislatura	TNJR ³⁷			
	Urgência	Ordinária	Prioridade	Especial
50	1	33	2	0
51	13	61	0	0
52	26	67	3	0
53	27	159	4	0
54	23	146	2	0
55	48	178	1	0
TOTAL	138	644	12	0

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAB e Portal Online da Câmara dos Deputados

A tabela acima ilustra os projetos de lei que foram transformados em norma jurídica em cada Legislatura analisada de acordo com o tipo de tramitação. Nota-se através de ambos os quadros que a produção legislativa em cada Legislatura aumenta de um modo geral. Ao lado disso, vemos que os projetos em tramitação ordinária são os mais transformados em lei dentre os montantes considerados. Contudo, dentre o total de apresentados de cada tipo, os projetos em urgência possuem uma porcentagem maior de transformados em lei, 4,5% , enquanto que os em tramitação ordinária possuem 2,5%. Por sua vez, em prioridade possuem 0,2% apenas.

Logo, aparentemente, o mecanismo da urgência não é só importante para os presidentes como aponta a literatura especializada (Figueiredo e Limongi, 1999; Pereira e Mueller, 2000), mas também para os deputados conseguirem levar projetos de sua autoria adiante, indo ao encontro do argumento de autores que trataram da produção legislativa no Brasil (Amorim Neto e Santos, 2002; Ricci, 2003, 2008). Para isso, uma boa relação com as lideranças partidárias e com a Mesa Diretora é fundamental, uma vez que a decisão em determinar esse tipo de tramitação parte delas. Além disso, ter uma boa circulação com parlamentares do

³⁷ TNJR - Transformado em Norma Jurídica.

próprio e demais partidos ajuda a aumentar as chances de ter a benesse desse mecanismo. Portanto, um parlamentar que não frequenta o "alto clero" dificilmente conseguirá fazer com que um projeto de sua autoria receba o status de urgência. Por esta razão, este recurso será recorrido se o autor do projeto for um deputado *power-seeking* pois demanda uma boa influência política (Dodd, 1977).

Não à toa, parcela significativa dos 114 deputados que tiveram projetos transformados em lei por meio da urgência são parlamentares experientes com mais de um mandato e influentes entre os deputados com histórico de ocupação de cargos na Casa, ministério e liderança partidária, como Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), Mendonça Filho (DEM/PE), Jandira Feghali (PCdoB/RJ), Rita Camata (PSDB/ES) e Osmar Serraglio (MDB/RS), para mencionar alguns. À título de ilustração, apenas 21 dos 114 não estavam na Câmara quando o projeto foi transformado em norma jurídica (8%) enquanto que 93 estavam no exercício de suas funções no momento que o projeto virou lei (81,6%) e apenas 20 estavam em seu 1º mandato (17,5%). Este é mais um indicativo da importância da expertise dentro do Legislativo e da reeleição, assunto tratado no capítulo anterior e fator importante apontado pela literatura especializada sobre sucesso legislativo.

Portanto, vemos através do funcionamento e da análise de dados sobre os tipos de tramitação que *projetos em regime de urgência possuem mais chances de serem aprovados em relação aos demais*, mesmo que em sua maioria, os projetos apresentados e transformados em lei dos parlamentares sejam em regime ordinário. Sendo esta a primeira hipótese (H1) deste capítulo.

3.2) Tramitação ordinária: Apreciação conclusiva *versus* plenário

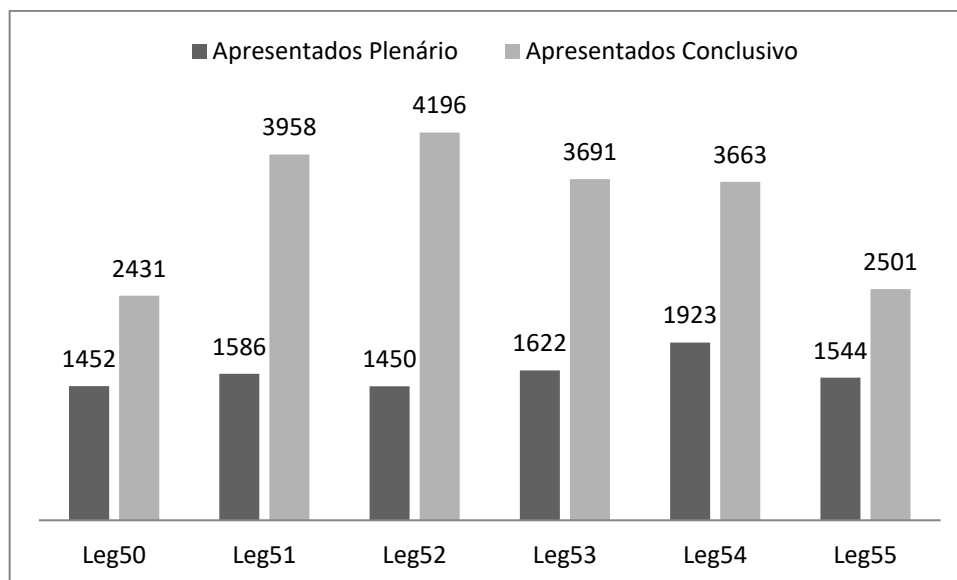
Tendo em mente que projetos de lei tramitando em regime de urgência são aparentemente os mais propensos a serem aprovados e ao mesmo tempo, os mais difíceis de serem conseguidos, portanto almejados e alcançados mais frequentemente por deputados *power-seeking*, a análise agora recai exclusivamente sobre os projetos em tramitação ordinária. Neste tipo, dois caminhos devem ser percorridos: 1) o projeto segue para a apreciação conclusiva das comissões, ou 2) passa pelas comissões designadas e vai por fim para plenário.

A ideia de dotar comissões não somente com o objetivo de dar pareceres aos projetos de lei surgiu primeiramente na Assembleia Constituinte Italiana de 1946 (Santos, 2008; Segado, 2003). Nela foi adotado um novo mecanismo de elaboração legislativa que consistia em atribuir às comissões parlamentares a competência para também deliberar, em decisão final, sobre proposições legislativas sem a necessidade de pronunciamento do plenário. A finalidade de sua criação era simples: aliviar o plenário de apreciar um grande número de projetos de lei. Nesse sentido, a adoção desse mecanismo segue a hipótese de Gamm e Shepsle (1989) acerca de que as comissões permanentes no Congresso estadunidense foram criadas entre os anos 1810 e 1825 para reduzir o *workload* dos congressistas. Desse modo, podemos considerar o poder conclusivo das comissões como uma versão mais recente da tentativa de dinamizar o trabalho legislativo frente a um mundo cada vez mais complexo. Com isso, as comissões passaram de simples órgãos auxiliares no trabalho legislativo a órgãos com poder de decisão legislativa (Santos, 2008).

A Câmara dos Deputados estabeleceu no art. 24 do RICD a competência conclusiva das comissões como a regra geral de apreciação, ao determinar, especificamente, os casos em que ela não seria aplicada, no caso, quando existem pareceres divergentes entre as comissões, aprovação de pedido de urgência em plenário para o projeto, ou a interposição de recurso no prazo de cinco dias após a publicação da redação final proposta pelas comissões. Assim, foram dotadas as comissões de um poder bastante amplo, uma vez que, não se encaixando em nenhuma das exceções, a grande maioria dos projetos de lei acabam por se sujeitar a tal tipo de apreciação.

Alguns estudos sobre o Legislativo brasileiro consideravam as comissões como órgãos enfraquecidos devido à centralidade do Executivo e dos partidos em organizar os trabalhos legislativos (Cintra e Lacombe, 2004; Pereira e Mueller, 2000). Porém, outros autores demonstraram que tal recurso não só é utilizado recorrentemente, como com cada vez mais frequência a cada Legislatura que passa (Santos, 2008; Vieira, 2005). Logo, a visão sobre o papel das comissões e o recurso do poder conclusivo é dividida, seguindo sendo alvo de debates. Vejamos abaixo os dados referentes a essa questão do tipo de apreciação quando se observa somente projetos de lei dos deputados:

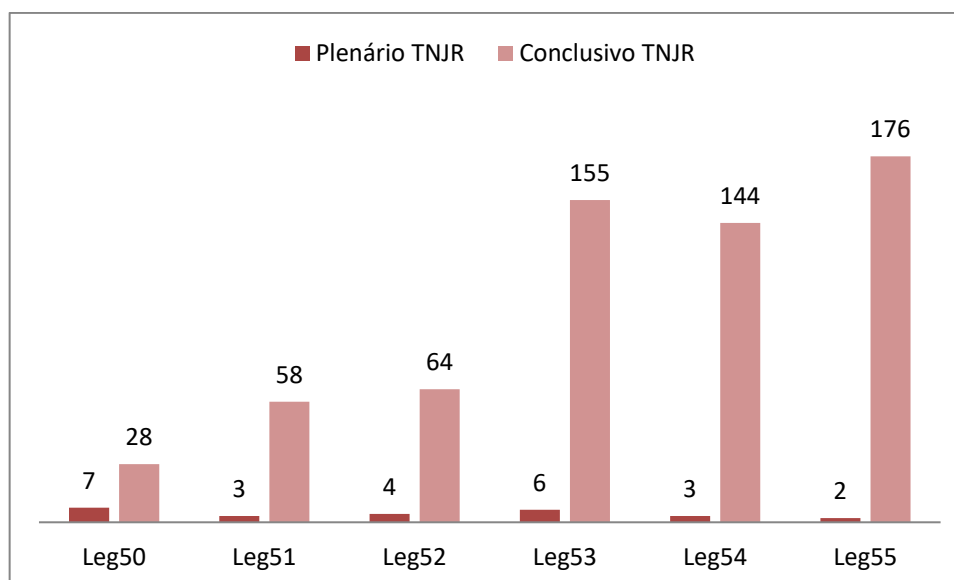
Figura 5 - Projetos de lei ordinária de deputados apresentados por tipo de apreciação (1995 - 2016)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAB

Como fica evidenciado na Figura 5, em todas as Legislaturas analisadas, os projetos em tramitação ordinária de iniciativa dos deputados são apreciados em sua maioria pelo poder conclusivo das comissões. No total, 68,1% seguiram para a apreciação conclusiva e 31,9% passaram pelas comissões designadas e foram para plenário. Abaixo, demonstro o montante em relação aos projetos aprovados pela Câmara e transformados em lei nos moldes da Figura 5:

Figura 6 - Projetos de lei de deputados transformados em norma jurídica por tipo de apreciação (1995 - 2018)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAB e Portal Online da Câmara dos Deputados

Na Figura 6 acima, observa-se padrão similar ao da Figura 5: projetos apreciados em caráter conclusivo se sobrepõem com facilidade aos de plenário também quando se trata de sancionados. 96% das leis de origem parlamentar que tiveram tramitação ordinária foram apreciados pelo poder conclusivo das comissões, praticamente todo o montante. Além disso, em relação ao número de apresentados, 3% dos projetos em apreciação conclusiva foram aprovados enquanto que 0,5% dos que foram submetidos ao plenário foram.

Portanto, é inegável no que tange aos projetos dos deputados que o poder conclusivo das comissões é amplamente utilizado e proporciona mais ganhos. Podemos sugerir que este fenômeno acontece em virtude da organização dos trabalhos legislativos do Congresso brasileiro. Em razão dos recursos que os presidentes detêm com o poder de alocar parlamentares com cargos no Executivo para angariar apoio político, MPVs e liberação de emendas ao orçamento³⁸, estes possuem um desenho institucional favorável para conseguir

³⁸ Desde 2016, a execução das emendas individuais dos congressistas de até 1,2% da receita líquida se tornou obrigatória com a aprovação da PEC 358/13, reduzindo assim o escopo de manobra do governo na alocação de recursos de sua preferência ao orçamento, uma vez que o poder de barganha dos presidentes ficou reduzido *vis-à-vis* aos parlamentares. Naquele momento, a aprovação dessa emenda constitucional foi vista por órgãos de

apoio político e consequentemente uma apreciação mais acelerada e centralizada, enfraquecendo assim as comissões neste sentido (Raile et al. 2010). Mas, com relação aos projetos dos parlamentares, em virtude da maior dificuldade em conseguir apoio para ter um pedido de urgência aceito e a enorme carga de proposições dos deputados por Legislatura, a grande maioria acaba sendo apreciada em caráter conclusivo. Estes dados vão ao encontro dos argumentos de Vieira (2005) e Santos (2008) no qual o poder conclusivo cumpre seu papel de reduzir o *workload* do plenário (Gamm e Shepsle, 1989) além de garantir mais chances de aprovação por ser um processo menos lento e sujeito às alterações proporcionadas pela composição em Legislaturas distintas com rompimento de acordos *a priori* em situações de apreciação pelo plenário (Figueiredo e Limongi, 1999) e pelas comissões serem representativas do Congresso como um todo (Santos e Almeida, 2011). Este recurso vem sendo cada vez mais utilizado uma vez que ajustes institucionais feitos pelas primeiras Legislaturas, o que demandava mais rapidez na apreciação, foram realizados, dando mais espaço para os deputados levarem adiante proposições de seu interesse (Santos, 2008)³⁹. Com estes pontos em mente, o parlamentar *power-seeking* se aproveita deste desenho institucional? Vejamos as Tabelas 11 e 12 a seguir:

imprensa como uma derrota imposta pelo então presidente da Câmara, Eduardo Cunha à presidenta Dilma Rousseff.

³⁹ Este provavelmente seja um dos motivos do porque a produção legislativa dos deputados foi crescendo a cada Legislatura. Este fenômeno do aumento da produção foi percebido por Almeida (2018).

Tabela 11 - Cargos de poder e apreciação conclusiva (1995 - 2018)

Tipo de cargo	Apresentados	Aprovados	% Apv
Cargo na Câmara	14600	475	3,2
Sem cargo	8000	150	1,8
Cargo no Executivo	1023	45	4,4
Sem cargo no Executivo	21577	580	2,7
Líder partidário	7058	249	3,5
Nunca líder	15542	376	2,4
Presidente da Mesa	175	9	5,1
Diretora			
Nunca presidente da Mesa	22425	616	2,7

Fontes: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados

Tabela 12 - Cargos de poder e apreciação no plenário (1995 - 2018)

Tipo de cargo	Apresentados	Aprovados	% Apv
Cargo na Câmara	6258	20	0,3
Sem cargo	3310	5	0,2
Cargo no Executivo	444	3	0,7
Sem cargo no Executivo	9132	22	0,2
Líder partidário	3095	13	0,4
Nunca líder	6473	12	0,2
Presidente da Mesa	95	1	1,0
Diretora			
Nunca presidente da Mesa	9473	24	0,3

Fontes: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados

Primeiramente, como esperado a partir do que foi apontado no capítulo anterior, o parlamentar que atende aos critérios *power-seeking* consegue ter uma taxa de aprovação sempre maior em relação aos apresentados do que os parlamentares sem cargos de poder seja em apreciação conclusiva ou em plenário. Portanto, apesar da organização legislativa da Câmara favorecer a apreciação conclusiva em projetos de lei de origem parlamentar, o deputado do "baixo clero" sempre terá mais dificuldade do que o do "alto clero", até mesmo neste tipo de apreciação. Este é sempre um fator importante a ser destacado. Portanto, o deputado *power-seeking* não vindo a conseguir o difícil recurso da urgência, em virtude do acúmulo de influência política dentro da Câmara se valerá melhor da organização legislativa dela do que um deputado de "baixo clero" (Dodd, 1977; Mathews, 1967; Santos, 2008; Gamm e Shepsle, 1989; Vieira, 2005).

Desse modo, a partir do observado em relação ao tipo de apreciação em projetos tramitados em regime ordinário, temos

H2) projetos encaminhados ao poder conclusivo das comissões são mais propensos a serem aprovados e transformados em lei do que os submetidos ao plenário.

3.3) Quando apresentar um projeto para ter mais chances de tê-lo aprovado? Analisando contextos políticos através das Sessões Legislativas

Uma questão escassamente explorada pela literatura especializada no Legislativo brasileiro tem a ver com o *timing* da apresentação e apreciação de uma proposição. Somente Darrieux (2019) trata este tema com mais ênfase no caso brasileiro analisando projetos do Executivo. No entanto, este é um elemento fundamental do processo legislativo pois ajuda a elucidar os momentos mais e menos propícios pra um parlamentar atuar legislativamente.

Cohen et al. (2013) argumentam, observando proposições dos presidentes estadunidenses que existem contextos mais favoráveis ao sucesso legislativo. Presidentes, segundo os autores, que apresentam seus projetos no começo de seus mandatos possuem maiores chances de sucesso legislativo por duas razões: 1) o início do mandato de um presidente tende a

proporcionar um período conhecido como *honeymoon*⁴⁰, devido à tendência ao entusiasmo inicial da sociedade com o novo governo, incentivando, assim, os parlamentares a apoiarem o novo presidente; 2) parlamentares e presidentes não se encontram preocupados com a reeleição em virtude da distância das eleições vindouras⁴¹.

Como podemos aplicar esse argumento aos parlamentares? *Honeymoon* não parece fazer sentido quando consideramos parlamentares pois a visibilidade frente à opinião pública não é tão grande quanto a de um presidente, já que possui um eleitorado mais restrito de caráter mais local ou de opinião, enquanto que presidentes possuem eleitorado nacional proporcionando maior cobertura dos órgãos de imprensa. Nesse sentido, *honeymoon* não seria um incentivo para um parlamentar propor leis.

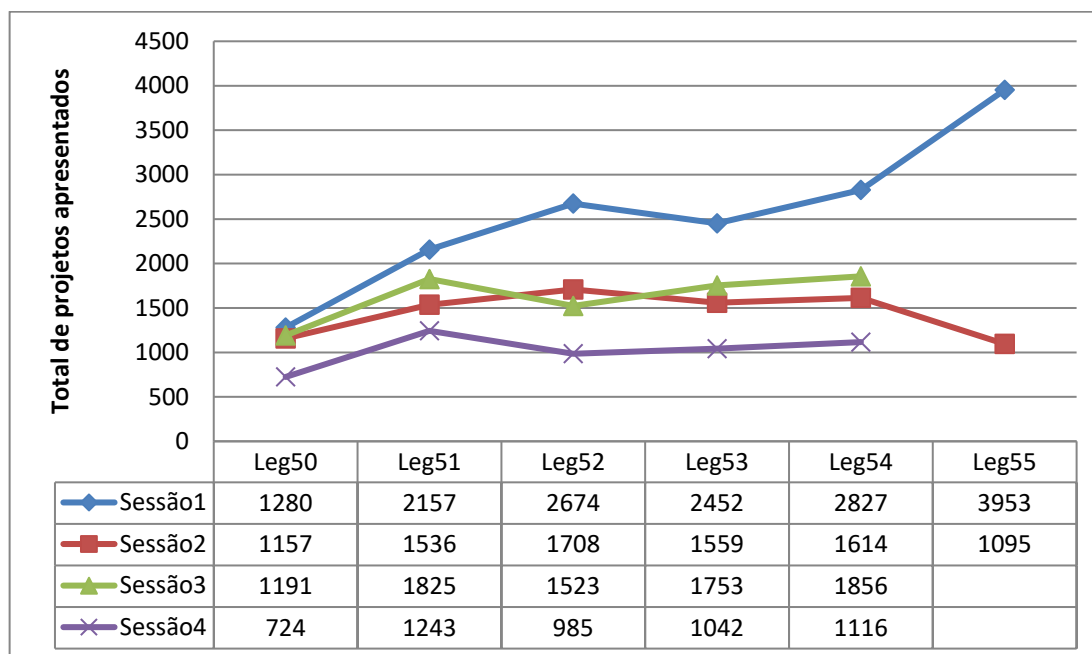
Porém, como apontado no capítulo 1, um dos objetivos dos deputados é a reeleição (Mayhew, 1974), e um dos caminhos para atingir esta meta é a divulgação de seus projetos de lei para o seu eleitorado para "mostrar trabalho", preferencialmente se esses tiverem sido aprovados ou pelo menos se encontram tramitando, pois ganham mais evidência. Nessa lógica, podemos supor que os deputados tendem a apresentar mais projetos no primeiro ano de seus mandatos, uma vez que as eleições estão mais distantes e o período para que os projetos sejam apreciados é maior e há mais tempo para a barganha política para ter apoio. O último ano não só proporciona menos tempo de apreciação numa Legislatura, como também os deputados estão depositando esforços para reelegerem ou tentando algum outro cargo político, diminuindo o foco no processo legislativo.

Uma maneira de observar isto no cenário brasileiro é através das Sessões Legislativas Ordinárias. Trata-se do período de atividade normal do Congresso a cada ano. Cada Legislatura é composta por quatro Sessões Legislativas uma vez que o período de duração daquela é de quatro anos.

⁴⁰ A tradução literal é "lua de mel".

⁴¹ Darrieux (2019) encontra resultados muito positivos do *honeymoon* no sucesso legislativo dos presidentes brasileiros.

Figura 7 - Projetos de lei ordinários apresentados por Sessão Legislativa (1995 - 2016)⁴²

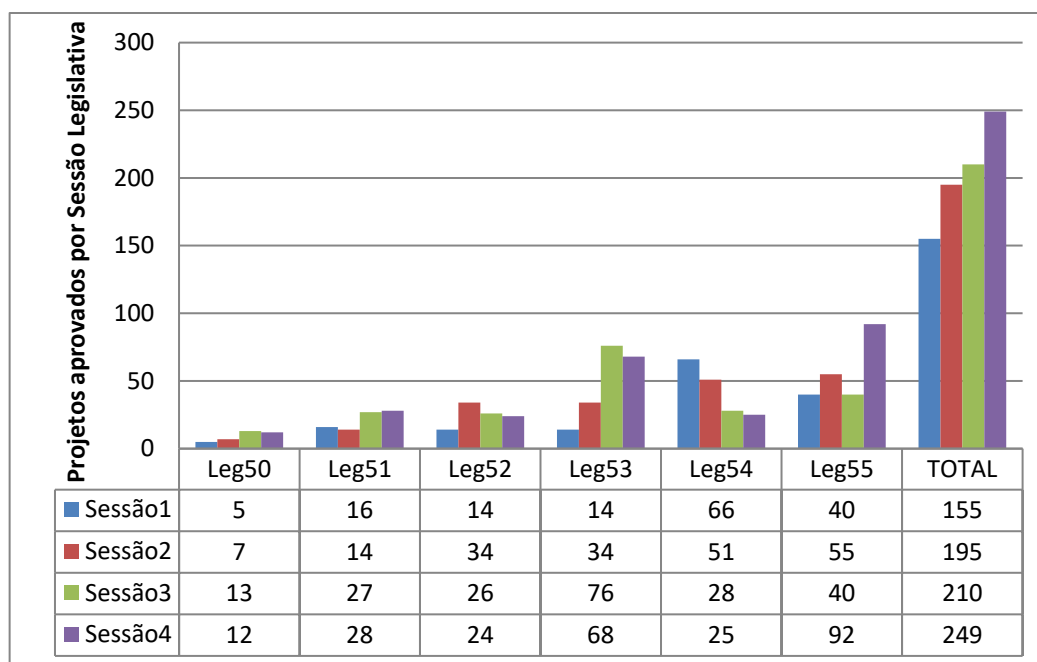


Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Pela Figura 7, o pressuposto levantado da 1ª Sessão Legislativa ser um momento mais favorável para os deputados apresentarem proposições faz sentido uma vez que em todas as Legislaturas, sem exceção, a 1ª Sessão Legislativa foi de longe a que mais apresentou produção dos deputados. Com exceção da 50ª Legislatura, a queda na quantidade de projetos apresentados entre a 1ª e 2ª Sessões Legislativas é bastante considerável em relação à 1ª, sem contar que a redução na 4ª Sessão é expressiva quando comparada até mesmo à 3ª Sessão em todas as Legislaturas. Curioso também notar que ao comparar as 2ª e 3ª Sessões até a 54ª Legislatura, na 3ª, apesar da maior proximidade com fim da Legislatura, a produção é maior. A exceção é a 52ª Legislatura. Uma hipótese que provavelmente explique este fenômeno é o fato deste período haver eleições municipais, o que reduz um pouco os incentivos para os deputados legislarem. Mas, os dados demonstram que a queda na 4ª Sessão é maior que na 2ª, o que provavelmente evidencia que a mobilização dos deputados nas eleições gerais é maior, depositando esforços para tentar uma reeleição.

⁴² Os dados coletados de projetos apresentados vão de 1995 até 2016, por esta razão as 3ª e 4ª Sessões Legislativas da 55ª Legislatura ficaram com nenhum caso.

Figura 8 - Projetos transformados em norma jurídica por Sessão Legislativa (1995 - 2018)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados

A Figura 8 mostra um fenômeno interessante. Além da crescente produção legislativa dos deputados, já evidenciada em dados anteriormente apresentados neste capítulo, vemos que a maioria dos projetos sancionados tiveram sua apreciação findada nas Sessões Legislativas 3 e 4. As exceções são as Legislaturas 52 e 54, onde na primeira as sancionadas se concentraram na 2ª Sessão e na segunda na 1ª Sessão. Estes números podem estar evidenciando a tendência dos parlamentares concentrarem esforços em apreciar os projetos nas últimas Sessões, enquanto dedica as primeiras para a apresentação. No total, comparando as duas últimas Sessões, temos 249 aprovados na 4ª e 210 na 3ª, uma diferença pequena, com uma vantagem para a primeira muito por conta da alta quantidade de aprovadas nesse momento na 55ª Legislatura. Até a 54ª, a 3ª Sessão vinha liderando no somatório total.

Portanto, podemos supor também que os deputados dedicam mais as 3ª e 4ª Sessões Legislativas para apreciarem e aprovarem os projetos de lei de seus pares. Provavelmente isto ocorre em virtude do calendário eleitoral, onde isto seria um recurso que o deputado dispõe para aumentar a sua visibilidade ao aprovar um projeto nos períodos finais da Legislatura já que possuem menos visibilidade do que os presidentes. Em termos de organização legislativa,

por conta do levantado por Darrieux (2019) da força do período de *honeymoon* dos presidentes, passado este momento, os deputados encontram também uma brecha para deliberar sobre seus próprios projetos de lei.

Se destrincharmos mais ainda os momentos mais propícios para um projeto de lei ser aprovado, temos ainda mais evidência do porque esta tendência de concentração de projetos aprovados nas 3ª e 4ª Sessões Legislativas:

	4	51	2	132	3	194	21	406	42	Apreciados	TNJR		
Leg54	1	123	1	178	1	322	17	571	47	284	0		
	2	53	1	203	5	424	12	1433	32	389	1		
	3	33	1	44	3	75	4	231	19	519	1	Leg55	
	4	34	0	93	2	97	1	289	11	547	11	Apreciados	TNJR
Leg55	1	169	0	565	3	795	7	1690	17	3131	9	1226	4
	2	19	0	63	1	121	3	271	25	616	21	1246	5
	3	20	0	65	0	129	3	293	7	688	19	974	11
	4	95	0	135	2	188	3	506	19	1125	39	1470	29

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados

A Tabela 13 acima apresenta um padrão em como os deputados tendem a organizar o modo como apreciam e aprovam os projetos de lei. Cada célula indica uma intersecção entre linhas e colunas onde as linhas correspondem às Sessões Legislativas de cada Legislatura na qual o projeto foi apreciado e as colunas, as Legislaturas onde os projetos foram apresentados. Em linhas gerais, os deputados tendem a apreciar e aprovar projetos de uma Legislatura anterior nas duas primeiras Sessões Legislativas, enquanto que os projetos apresentados na que se encontrava em funcionamento ficavam mais para as duas últimas Sessões. O fenômeno do pico de projetos apreciados de uma Legislatura anterior logo em outra seguida pode ocorrer com o pedido de desarquivamento dos deputados reeleitos ao presidente da Mesa Diretora dos projetos de sua autoria e/ou seu interesse assinado por outrem. Como há a necessidade de barganhar pela aprovação, o que requer esforço do deputado e seu partido, a aprovação acaba ocorrendo em 1 ou 2 anos, se concentrando em média nas 2ª e 3ª Sessões nesses casos. Este detalhe mostra a importância da reeleição neste ponto e no bom trânsito político conquistado pelo parlamentar em seus mandatos anteriores através do histórico em cargos políticos. Com isto, tal deputado terá a influência política mais propensa para ter boa circulação com os membros da Mesa Diretora para recolocar em tramitação um projeto de sua autoria para ter chances de sucesso legislativo e dessa maneira seguir buscando maximizar seus objetivos *power-seeking* (Dodd, 1977; Anderson et al., 2003; Hasecke e Maycoff, 2007; Mow e Maucken, 1992).

Cabe ainda destacar que os projetos de lei de uma Legislatura anterior à que estava vigente sofrem um pico de apreciação em comparação com a Legislatura na qual foram apresentados e vão perdendo força na medida em que as Sessões Legislativas vigentes passam e a Legislatura de apresentação vai ficando mais antiga. Contudo, em termos de aprovação, os projetos apresentados numa determinada Legislatura anterior tendem a ser aprovados entre as 2ª e 3ª Sessões na Legislatura, já os apresentados numa em funcionamento, entre as 3ª e 4ª Sessões. Por esta razão, no somatório realizado pelos dados da Figura 8, as duas últimas Sessões Legislativas tendem a concentrar mais projetos aprovados que as demais.

Em resumo, podemos assumir o seguinte: 1) deputados apreciam projetos de uma Legislatura anterior no começo da vigente em virtude do pedido de desarquivamento feito pelos deputados *power-seeking*; 2) os custos de barganhas menores e a busca por reeleição incentivam os deputados a aprovarem projetos nas duas últimas Sessões Legislativas; 3) deputados, sabendo desses custos, apresentam proposições nos primeiros anos do mandato

para não somente ter mais tempo de tentar aprová-los, mas pelo menos, tentar promover propaganda positiva deles frente ao seu eleitorado; e 4) por conta do efeito *honeymoon* dos presidentes em início de mandato, os deputados depositam esforços em projetos de seus pares nas duas últimas Sessões Legislativas.

Por estas razões, *as chances de sucesso legislativo dos parlamentares se concentram com mais força nas últimas Sessões Legislativas*, sendo esta a H3 deste capítulo.

3.4) O tema do projeto importa?

A questão da área temática passou a receber atenção maior a partir dos trabalhos focados em produção legislativa dos parlamentares no Brasil como os de Ricci (2003) e Amorim Neto e Santos (2003). Veroneze (2016) mais recentemente, de forma similar ao que esta tese propõe, observou o efeito dos temas dos projetos de lei no sucesso legislativo dos senadores.

Nesta seção, o objetivo é tomar os temas dos projetos sob um ponto de vista institucional mais geral observando a Câmara dos Deputados. Ou seja, analiso como determinados tipos de matéria em virtude de como a organização dos trabalhos legislativos da Câmara é estruturada impacta na probabilidade de sucesso dos temas dos projetos de lei dos deputados. Destaco também que para enriquecer a análise, recorri a dois tipos de classificação dos temas das proposições. A primeira delas baseada no critério do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP; e a segunda com base da tipificação da Câmara de Deputados, sendo esta uma classificação mais fragmentada, contendo assim um aspecto mais micro dos temas, possuindo assim um grande número de grupos.

Nos critérios do CEBRAP, temos cinco grandes áreas: administrativas, econômicas, honoríficas, político-institucionais e sociais⁴³. As administrativas são aquelas que tratam de questões como salário e planos de carreira de servidores públicos do Legislativo e Judiciário além de criação de cargos, fundos e instituições públicas. As econômicas tratam de questões como concessões de crédito, auxílios financeiros, taxas de juros etc. Homenagens tratam de questões como criação de datas comemorativas, nomeação de rodovias e outras estâncias

⁴³ Existe também as orçamentárias, no entanto por ser prerrogativa exclusiva do Executivo, não convém ser abordada neste trabalho.

públicas etc. Políticos-institucionais tratam de criações de programas federais, demarcação de terras, questões políticas, relações militares, econômicas, políticas e comerciais do Brasil com outros países e questões jurídicas. E, por fim, as sociais lidam com questões previdenciárias, fiscalização de atividades comerciais e instituição de programas sociais.

Nos moldes da Câmara, temos os seguintes tipos: administração pública; agricultura, pecuária, pesca e extrativismo; arte, cultura e religião; cidades e desenvolvimento urbano; ciência, tecnologia e inovação; comunicações; defesa e segurança; direito civil e processual civil; direito constitucional; direito e defesa do consumidor; direito e justiça; direito penal e processual penal; direito social; direito trabalhista; direitos humanos e minorias; economia; educação; energia, recursos hídricos e minerais; esporte e lazer; estrutura fundiária; finanças públicas e orçamento; homenagens e datas comemorativas; indústria, comércio e serviços; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; política, partidos e eleições; previdência e assistência social; processo legislativo e atuação parlamentar; relações internacionais e comércio; saúde; trabalho e emprego; tributação e finanças; turismo e; viação, transporte e mobilidade. Por ser uma classificação bastante fragmentada, os respectivos temas estão diretamente determinados pelas tipificações.

Após esta exposição, passemos para a análise empírica dos temas, a partir da Tabela 14 abaixo:

Tabela 14 - Projetos apresentados e transformados em norma jurídica por tema (1995 - 2018)⁴⁴

Base	Tema	Apresentados	% Apresentados	TNJR	% Proporção
CEBRAP	Administrativas	4569	12,4	49	1,07
	Econômicas	4664	12,6	35	0,75
	Homenagens	1369	3,7	291	21,25
	Político-Institucionais	726	2,0	7	0,96

⁴⁴ Existem casos mistos, onde um projeto se enquadra em mais de um tema, segundo critérios da Câmara.

	Sociais	25597	69,3	425	1,7
	TOTAL	36925	100	807	2,2
Câmara de Deputados	Administração Pública	2140	5,8	26	1,2
	Agricultura, pecuária, pesca e extrativismo	195	0,53	9	4,6
	Arte, cultura e religião	245	0,66	18	7,3
	Cidades e desenvolvimento urbano	983	2,7	9	0,91
	Ciência, tecnologia e inovação	69	0,2	4	5,8
	Comunicações	849	2,3	6	0,7
	Defesa e segurança	1049	2,8	10	0,95
	Direito civil e processual civil	1477	4,0	41	2,8
	Direito constitucional	11	0,02	0	0
	Direito e defesa do consumidor	551	1,5	2	0,36
	Direito e justiça	73	0,2	3	4,1
	Direito penal e processual penal	1928	5,2	22	1,14
	Direito social	26	0,07	1	3,8
	Direito trabalhista	15	0,04	1	6,7

Direitos humanos e minorias	1335	3,6	31	2,3
Economia	899	4,2	13	1,44
Educação	2120	5,7	31	1,5
Energia, recursos hídricos e minerais	468	1,3	4	0,85
Esporte e lazer	317	0,9	6	1,9
Estrutura fundiária	358	1,0	8	2,23
Finanças públicas e orçamento	1995	5,4	6	0,3
Homenagens e datas comemorativas	1369	3,7	291	21,25
Indústria, comércio e serviços	1439	3,9	20	1,4
Meio ambiente e desenvolvimento sustentável	804	2,2	13	1,6
Política, partidos e eleições	613	1,7	6	1,0
Previdência e assistência social	1070	2,9	8	0,74
Processo legislativo e atuação	24	0,06	1	4,2

parlamentar				
Relações internacionais e comércio	36	0,09	2	5,6
Saúde	1651	4,5	34	2,0
Trabalho e emprego	3095	8,4	52	1,7
Tributação e finanças	203	0,5	3	1,5
Turismo	72	0,2	3	4,2
Viação, transporte e mobilidade	1800	4,8	30	1,7
Mistos	7646	20,7	93	1,2
TOTAL	36925	100	807	100

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados

Ao olharmos para a base do CEBRAP, vemos que a maioria dos temas dos projetos apresentados se concentram na área social. Mas, em proporção ao número de apresentados, as honoríficas vencem com facilidade. No entanto, no montante do total das leis sancionadas, as sociais vencem (52,7%). Portanto, só com a base CEBRAP, nota-se que os deputados se esforçam mais para aprovarem matérias sociais, já que apresentam muito mais projetos do tipo em relação aos demais, mas, aprovam com mais facilidade as honoríficas, apesar do bom montante e proporção de matérias sociais aprovadas também.

Esta facilidade maior em aprovar em projetos de homenagem pode ser atribuída a duas razões: 1) a disposição do deputado em apoiar demandas simbólicas de determinados grupos *vis-à-vis* o Executivo, promovendo mais a sua imagem pessoal; e 2) o baixo ou nenhum impacto orçamentário. Contudo, como os deputados aprovam em sua maioria projetos de área social, vale a pena destrinchar este tema através dos dados da Câmara.

Ao fragmentar a classificação, vemos que os deputados atuam mais nas áreas de trabalho e emprego; administração pública; educação; viação, transporte e mobilidade; saúde; direito civil e processual civil e direito penal e processual penal⁴⁵. Contudo, os temas com maior proporção de sancionados em relação aos apresentados são agricultura, pecuária, pesca e extrativismo; arte, cultura e religião; ciência, tecnologia e inovação; direito civil e processual civil; direito social; direito trabalhista; direitos humanos e minorias; processo legislativo e atuação parlamentar; relações internacionais e comércio; e saúde.

Portanto, vemos através dos dados expostos e da leitura do teor da maioria dos projetos algo que Ricci (2003) e Amorim Neto e Santos (2003) apontaram: a tendência dos deputados proporem leis de cunho difuso. Segundo Ricci (2003), isto ocorre devido aos incentivos gerados pelo sistema eleitoral proporcional em lista aberta com distritos de magnitude média e população numerosa forçando os deputados a atender demandas de grupos mais amplos. O fato também do Executivo possuir mais expertise em áreas como economia (Darrieux, 2019), incentiva os parlamentares a focarem nas áreas que se encontram mais diretamente ligadas ao dia-a-dia do cidadão (Amorim Neto e Santos, 2003). Para observar isto, foi estruturada uma variável envolvendo a questão dos temas a partir dos seguintes critérios: temas envolvendo direitos; transporte e mobilidade; cidades; ciência arte e cultura; regulamentação de comércio, serviços, exploração da terra e indústrias; recursos naturais e meio ambiente; trabalho e emprego; turismo e saúde foram englobados na categoria "direitos difusos". Administração pública, regulação de meios de comunicação pública e organização da defesa e segurança pública foram agrupadas na categoria "administrativas". Questões envolvendo direitos eleitorais e processo legislativo passaram a fazer parte da categoria "direitos políticos". Questões orçamentárias, financeiras e econômicas foram classificadas como "econômicas". Por fim, datas comemorativas e homenagens foram mantidas e projetos contendo mais de um tema, foi caracterizado como "mistos", seguindo o modelo acima. A tabela abaixo demonstra a distribuição dos temas seguindo este critério baseado no argumento de Ricci (2003) e Amorim Neto e Santos (2003):

⁴⁵ Foram considerados os casos acima de 1400 apresentações, que englobam em torno de 4% do total de apresentados.

Tabela 15 - Classificação alternativa: Projetos apresentados e transformados em norma jurídica (1995 - 2018)

Tipo de matéria	Apresentados	Aprovados	% Proporção
Administrativas	4038	42	1,0
Direitos Difusos	20341	355	1,7
Direitos Políticos	637	7	1,1
Econômicas	2894	19	0,7
Homenagens e Datas Comemorativas	1369	291	21,2
Mistos	7646	93	1,2

Fontes: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados

Vemos que a taxa de aprovados para projetos enquadrados na categoria Direitos Difusos fica próxima de 2, que comparando com outros temas de maior complexidade de aprovação, é um bom número, indo ao encontro do argumento de Ricci (2003) e Amorim Neto e Santos (2003). Tirando Homenagens e Datas Comemorativas, as demais taxas ficam próximas e Econômicas é a única que fica abaixo de 1.

Nesse sentido, o parlamentar *power-seeking* para demonstrar sua influência política aos seus pares através do sucesso legislativo, deve se ater à organização legislativa concentrando mais esforços em realizar proposições que se enquadrem em questões honoríficas e/ou sociais, seguindo o CEBRAP, e direitos difusos. Trata-se de uma estratégia *power-seeking* seguir a lógica de eficácia legislativa de Matthews (1960) ao se ater com mais eficiência às normas legislativas. No caso, recorrendo aos tipos de matérias com mais chances de sucesso em razão do modo como o processo legislativo brasileiro é organizado.

Assim, temos H4) *projetos de cunho honorífico e social possuem mais chances de sucesso* e H5) *projetos abrangendo direitos difusos possuem maior probabilidade de sucesso*.

3.5) Análise estatística

Para testar as hipóteses elencadas nas descrições empíricas, foi empregado um modelo logit onde a variável dependente é a aprovação ou não de um projeto de lei de autoria de determinado deputado, assim como foi feito no capítulo 2. Busca-se observar o efeito de variáveis específicas a cada projeto de lei. Logo, dada a estrutura dos dados, o modelo logit é o que se adéqua melhor.

Uma série de testes probabilísticos é feita onde busca-se ver as chances de aprovação de um projeto a partir do modelo: $\text{Sucesso} = \text{invlogit}(\text{tipo de tramitação} + \text{tipo de apreciação} + \text{sessão legislativa} + \text{tipo de tema})$. Para isto, é usada uma variável nominal dependente com 1 se aprovado e 0 caso contrário. Já nas variáveis independentes, é usado 1 para urgência e 0 para outros tipos de tramitação, 1 para apreciação conclusiva das comissões e 0 para plenário. Nas Sessões Legislativas, foram empregados valores de 1 a 4 correspondendo ao ano final de cada tramitação. Por fim, nas variáveis relacionadas às áreas, foram empregadas *dummies* para cada tipo com um modelo seguindo a tipificação do CEBRAP e o outro a partir da Tabela 15. O critério de classificação da Câmara, apesar de rico e ilustrativo da realidade brasileira pode ficar muito restrito à ela por ser muito específico. No total, foram analisados 36.925 projetos de lei apresentados entre 1995 e 2016, com tramitação final abrangendo esses anos até 2018.

Resultados

Tabela 16 - Instituições políticas e sucesso legislativo na Câmara de Deputados (1995 - 2018)

	Modelo 1	Modelo 2
Constante	-7.3639*** (0.2587)	-7.3488*** (0.2650)
Urgência	2.8877*** (0.2218)	2.9032*** (0.2227)

Poder conclusivo	1.9876*** (0.2098)	1.9911*** (0.2106)
Sessão Legislativa	0.4204*** (0.0329)	0.4208*** (0.0330)
EconômicasCEBRAP	-0.4531* (0.2234)	~
HomenagensCEBRAP	3.0919*** (0.1622)	~
Politico-institucionalCEBRAP	0.9130* (0.4181)	~
SociaisCEBRAP	0.3760* (0.1526)	~
Direito Difuso	~	0.3991* (0.1650)
Direito Político	~	1.1336** (0.4237)
Econômicas	~	-0.5876* (0.2786)
Homenagens e Datas Comemorativas	~	3.0720*** (0.1722)
Misto	~	0.0199 (0.1879)
AIC	6345.3	6344.1
Residual deviance	6329.3	6326.1
N observações	36917	36916

* Códigos de significância: 0 ‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.01 ‘’1

Fontes: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados

Pelos coeficientes de regressão, vemos que projetos em regime de urgência e com última tramitação nas Sessões Legislativas mais distantes da 1ª são os mais fortes no que tange ao regime de tramitação e contexto mais propício para a aprovação de um projeto de lei de autoria de deputados. Ao lado deles, o coeficiente para poder conclusivo das comissões também é forte, indicando que uma vez tramitando em regime ordinário, não ir ao plenário favorece as chances de sucesso. Portanto, os coeficientes encontrados seguem a literatura e o descrito empiricamente neste capítulo.

O recurso da urgência é de fato o regime de tramitação mais propenso à aprovação de um projeto. Não à toa, os parlamentares *power-seeking* são os que conseguem utilizá-lo com mais

frequência (Matthews, 1960; Dodd, 1977; Anderson et al., 2003). Similarmente, o poder conclusivo é mais eficaz que a apreciação sujeita ao plenário, sendo assim o recurso mais comum e o segundo mais favorável ao sucesso legislativo de projetos de parlamentares. Lembrando que tal apreciação não basta, o deputado deve ser *power-seeking* para maximizar suas chances de sucesso. A questão da sessão legislativa também reflete o impacto da reeleição, pois reforça o apontado descritivamente que as primeiras sessões costumam ser mais voltadas à apreciação de projetos desarquivados e do Executivo e apresentação de novos projetos, fazendo com que nas últimas, mais energia seja depositada para que o deputado tenha um projeto seu aprovado (Fenno, 1979; Anerson et al., 2003; Dodd, 1979).

Com relação aos temas, primeiramente olhando para o Modelo 1, a partir das tipificações do CEBRAP, e administrativas sendo a categoria de referência, a única surpresa são os projetos de lei político-institucionais terem coeficiente positivo e estatisticamente significativo. Econômicas, homenagens e sociais seguiram o esperado do observado nos dados, com as homenagens obtendo o maior coeficiente, mas, com as sociais também obtendo coeficiente positivo. Neste ponto, cabe ainda destacar que as político-institucionais possuem um coeficiente maior que as sociais. Este achado é interessante, pois mostra que apesar do montante não muito elevado de projetos do tipo apresentados, uma vez sendo, ele tem força para ser aprovado.

Passando para as tipificações feitas a partir do observado nesta tese no Modelo 2, com administração pública sendo a categoria de referência, datas comemorativas e homenagens segue sendo a variável com o coeficiente mais forte. Em seguida vem direito político, econômicas, porém, esta sendo negativa, e direito difuso. Mistos possui coeficiente positivo, mas, sem significância estatística. Portanto, assim como no Modelo 1, questões políticas e institucionais seguem tendo destaque, e as econômicas impactando negativamente. Como esperado, projetos de lei seguindo a lógica dos direitos difusos possuem coeficiente positivo e estatisticamente significativo. Portanto, o parlamentar maximiza seus objetivos *power-seeking* ao propor mais comunmente projetos nas áreas apontadas em virtude da organização legislativa brasileira (Mathews, 1969; Ricci, 2003; Amorim Neto e Santos, 2003).

Porém, uma análise somente com base nos coeficientes de regressão fica limitada já que os resultados estão em log das razões de chance. Exponenciando os coeficientes estimados podemos descrever os resultados das razões de chance. Feito isso, temos os resultados nas tabelas abaixo:

*Razões de chance***Tabela 17 - Razões de chance (Modelo 1)**

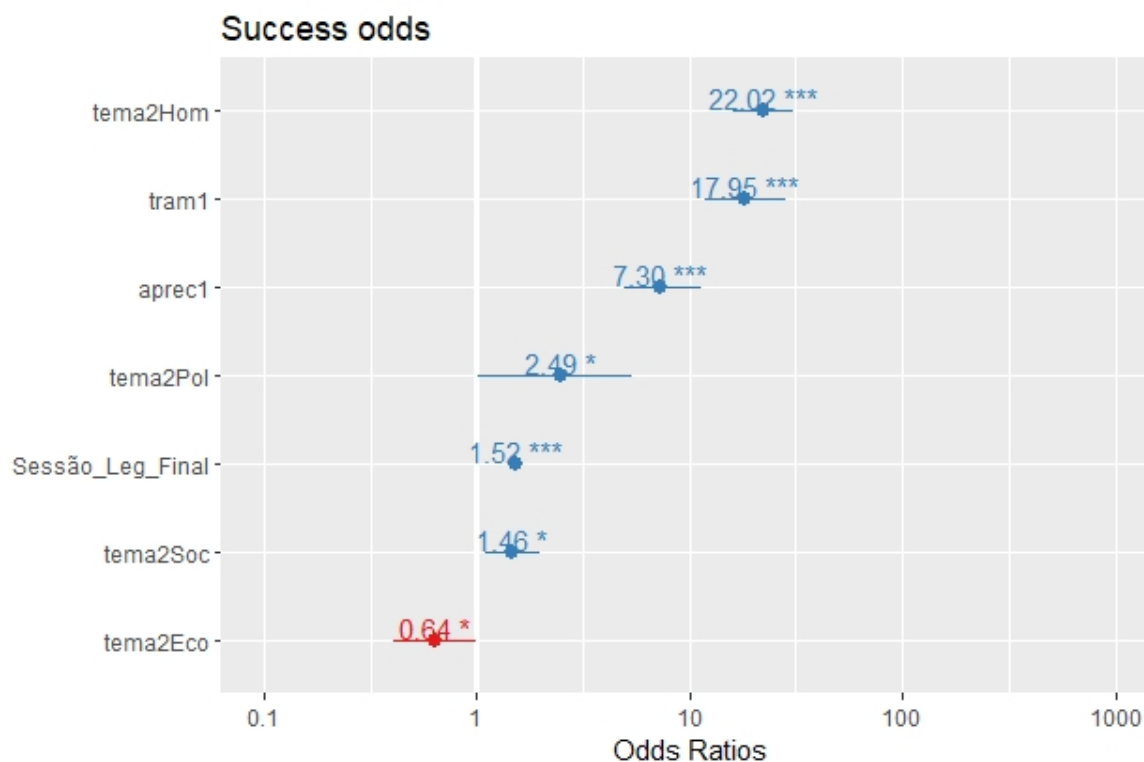
MODELO 1	Intervalos de confiança		
	Razões de chance	2.5%	97.5%
Constante	0.001	0.000	0.001
Urgência	17.954	11.622	27.734
Poder conclusivo	7.298	4.838	11.011
Sessão Legislativa	1.523	1.427	1.624
Situação Final			
EconômicasCEBRAP	0.636	0.410	0.985
HomenagensCEBRAP	22.019	16.021	30.263
Politico-institucionalCEBRAP	2.492	1.098	5.655
SociaisCEBRAP	1.457	1.080	1.964

Fontes: Banco de Dados legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara de Deputados

Acima, temos as razões de chance do Modelo 1 em um intervalo de confiança de 95%. Lembrando que a interpretação de chance é a probabilidade de um determinado evento ocorrer dividida pela probabilidade de não ocorrência. A partir daí, tem-se a razão de chance, caracterizada pela chance de A/chance de B. A partir dos números, observamos que as chances de sucesso de um projeto de lei em regime de urgência é 17.95 vezes maior que em tramitação ordinária, o que indica uma maior probabilidade de sucesso do parlamentar cujo projeto apresentado se encontra neste tipo de tramitação. Não por acaso, tal regime de tramitação é praticamente restrito aos parlamentares com maiores características ligadas ao pressuposto *power-seeking*, como foi visto na análise descritiva, sendo assim, uma maneira desses deputados de reforçar e fazer valer sua influência política.

Dentro dos projetos em tramitação ordinária, os submetidos ao poder conclusivo das comissões possuem 7.3 vezes mais chances de sucesso frente aos sujeitos ao plenário, possibilitando uma probabilidade bem maior de sucesso para aqueles. Com relação ao contexto de apreciação, as chances de sucesso são 1.52 vezes maiores quanto mais distante da 1ª Sessão Legislativa for a última tramitação de um projeto de lei, uma probabilidade considerável. Reforçando novamente a ideia da necessidade do deputado se reeleger para pedir desarquivamento de sua proposição para tentar aprová-la e as primeiras sessões serem também voltadas para a apresentação de novas proposições e projetos do Executivo (Dodd, 1977; Fenno, 1979; Anderson et al., 2003; Darrieux, 2019).

Já em relação aos temas, entre os econômicos, as chances de sucesso são de apenas 0.64, logo diminuindo a probabilidade de sucesso de um projeto de lei de deputado. Homenagens possuem 22 vezes mais chances de sucesso, aumentando consideravelmente as chances de sucesso de um projeto virar lei. Por fim, temos o achado mais interessante com relação aos temas, a questão dos projetos de temas políticos-institucionais. Este possui 2.5 vezes mais chance de sucesso do que projetos administrativos. Sociais, todavia, ainda proporcionam 1.5 vezes mais chance de sucesso do que projetos de cunho administrativo. Portanto, temos mais uma vez evidências de que o deputado *power-seeking* para ter maiores chances de sucesso deve buscar se ater a temas que em virtude da organização legislativa brasileira são mais propensos ao sucesso legislativo parlamentar (Mathews, 1969; Amorim Neto e Santos, 2003).

Gráfico 3 - Razões de chances (Modelo 1)⁴⁶

O gráfico acima ajuda a ilustrar melhor as razões de chance do Modelo 1 mostrando as razões para cada variável e as distâncias entre elas. Nele vemos que urgência e homenagens estão próximos, assim como políticos-institucionais, sessão legislativa e sociais, sendo que o fator que aproxima o primeiro dos demais é por ter desvio padrão maior. Nele fica também claro, como as econômicas não potencializam as chances de sucesso. Passemos agora para a análise das razões de chance do Modelo 2 com a tipificação a partir da Tabela 15.

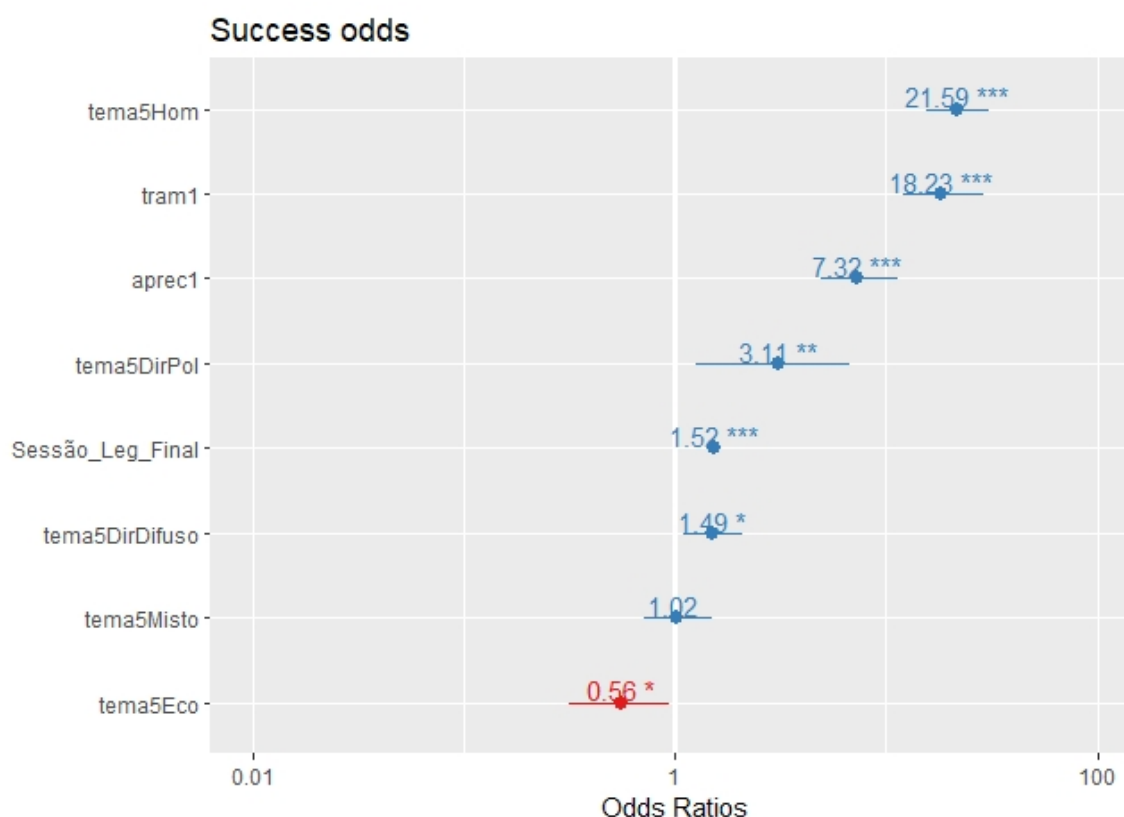
⁴⁶ Legendas: tema2Hom: Homenagens; tram1: Urgência; aprec1: Poder conclusivo; tema2Pol: Políticos-institucionais; Sessão_Leg_Final: Sessão Legislativa Final; tema2Soc: Sociais; tema2Eco: Econômicas.

Tabela 18 - Razões de chance (Modelo 2)

MODELO 2	Intervalos de confiança		
	Razões de chance	2.5%	97.5%
Constante	0.001	0.000	0.001
Urgência	18.234	11.784	28.214
Poder conclusivo	7.324	4.846	11.068
Sessão Legislativa Situação Final	1.523	1.428	1.625
Direito Difuso	1.491	1.079	2.060
Direito Político	3.107	1.354	7.129
Econômicas	0.556	0.322	0.959
Datas comemorativas e Homenagens	21.587	15.401	30.257
Mistos	1.020	0.706	1.475

Fontes: Banco de Dados legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara de Deputados

Pelas razões de chances do Modelo 2, vemos que não há grande diferenças com o Modelo 1. Mas, cabe destacar que os enquadrados na categoria de direito difuso possuem 1.49 vezes mais de chances de sucesso do que administração pública, que é a categoria base, indo ao encontro do suposto por Ricci (2003) e Amorim Neto e Santos (2003). Novamente, vemos a força de projetos na área de direito político com 3.1 vezes mais chances de sucesso em relação às de administração pública. Nesse sentido, há mais um reforço ao argumento de que deputados dão enfoque maior aos projetos de seus pares nesta área (Darrieux, 2019).

Gráfico 4 - Razões de chance (Modelo 2)⁴⁷

Pelo gráfico acima, podemos visualizar melhor a distribuição das variáveis observadas. Interessante notar como projetos na categoria direito político mesmo com uma variância considerável devido ao número razoavelmente baixo na amostra é uma variável forte. Do mesmo modo que no capítulo anterior, são feitas a seguir algumas simulações de probabilidade de sucesso com as variáveis tratadas para deixar mais evidente o papel delas.

Simulações

Como dito no capítulo precedente, a partir do inverso da função logística⁴⁸, é possível estimular probabilidades preditas dados os coeficientes dos modelos estatísticos realizados. Primeiramente são feitas simulações a partir do Modelo 1⁴⁹.

⁴⁷ Legendas: tema5DirPol = Direito Político; tema5DirDifu= Direito Difuso; tema5Misto= Misto.

Começando com projetos de lei na temática social, a mais frequente dentre os apresentados por deputados, em uma situação mais comum de apreciação conclusiva e tramitando na 4ª sessão legislativa, a probabilidade de sucesso é de 3,5%⁵⁰. Se tal projeto foi assinado por um deputado com boa influência política na Câmara e por isso recebeu status de urgência, deixando de tramitar em caráter conclusivo, a probabilidade de sucesso aumenta para 8,2%, demonstrando assim a força de tal tramitação.

Passando agora para um projeto de lei na área político-institucional, tramitando na 3ª sessão legislativa e em apreciação sujeita ao plenário, a probabilidade de sucesso é de apenas 0,5%. Em uma situação onde a apreciação é em caráter conclusivo, a probabilidade aumenta para 4%, ou seja, variando positivamente de forma considerável. Mantendo a situação acima constante, porém se a tramitação estivesse ocorrendo na 1ª sessão legislativa, a probabilidade seria de apenas 1,7%. Por fim, tramitando na 4ª sessão legislativa em regime de urgência, a probabilidade de sucesso salta para 13,2%.

Um projeto na área econômica tramitando na 4ª sessão em caráter conclusivo possui apenas 1,6% de probabilidade de sucesso. Se obtiver status de urgência, o número vai para 3,7%. Estes dados mostram como o parlamentar que não se atém à dinâmica de organização do processo legislativo da Câmara, mesmo com tramitação em urgência possui mais dificuldades do que os atentos à tal aspecto.

Finalizando o Modelo 1, um projeto honorífico tramitando em caráter conclusivo na 3ª sessão legislativa possui 26,4% de probabilidade de sucesso. Recebendo status de urgência, a probabilidade salta para 47%. Como esperado, é o tema com maior probabilidade de sucesso, por seguir primeiramente a organização do processo legislativo e também pelo baixo ou pouco impacto orçamentário e em geral causar menos conflito entre parlamentares. Interessante destacar também a importância do contexto político e do tipo de tramitação e apreciação, pois, se o projeto não tramita nem em regime de urgência e nem sob o poder conclusivo das comissões na 2ª sessão legislativa, a probabilidade cai para 3,1%.

⁴⁸ $p = \exp(\beta x) / 1 + \exp(\beta x)$

⁴⁹ Para realizar tais simulações, foi feito o inverso do logito do coeficiente (β) cada variável do Modelo 1 se estruturando da seguinte maneira: $p = \beta(\text{constante}) + \beta(\text{urgência}) * x + \beta(\text{poder conclusivo}) * x + \beta(\text{sessão legislativa}) * x + \beta(\text{econômicas}) + \beta(\text{homenagens}) + \beta(\text{político-institucionais}) + \beta(\text{sociais})$.

⁵⁰ Ressalto novamente que a probabilidade de sucesso legislativo para deputados é naturalmente baixa, seja ele dotado de boa influência política ou não (Nay, 2012; Anderson et al., 2003).

No Modelo 2⁵¹, realizo simulações envolvendo os coeficientes das variáveis direito difuso e direito político, pois os demais temas teriam resultados similares ao Modelo 1. Um projeto abrangendo o grupo de direitos difusos sujeito à apreciação conclusiva das comissões e tramitando na 4ª sessão legislativa possui 3,6% de probabilidade de sucesso. Ao receber status de urgência, a probabilidade de sucesso salta para 8,6%.

Já, um projeto na área de direitos políticos tramitando em caráter conclusivo na 1ª Sessão Legislativa possui 2,2% de probabilidade de sucesso. Tramitando na 4ª sessão, a probabilidade varia para 7,3%. E, recebendo status de urgência, a probabilidade de sucesso vai para 16,4%.

Portanto, podemos ver novamente pela análise estatística que os parlamentares mais propensos ao sucesso são os de maior influência política na Casa indo ao encontro do pressuposto de *power-seeking*. Primeiramente, tal aspecto é fundamental para ter o pedido de urgência. Como na maioria das vezes, isto não ocorre, quanto mais forte for politicamente o deputado, maior será a chance dele conseguir sucesso em tramitação conclusiva frente aos parlamentares menos influentes. Mais uma vez, vemos a importância da reeleição para o parlamentar manter seus objetivos *power-seeking* e requisitar o desarquivamento para que seus projetos continuem tramitando e continuar tendo chances de sucesso. Chegando nas sessões finais da Legislatura, suas chances de sucesso aumentam e o deputado consegue mais visibilidade frente ao seu eleitorado para tentar a reeleição (Alemán e Calvo, 2008; Dodd, 1977; Fenno, 1978; Anderson et al., 2003).

Com relação aos temas, temos evidências da importância em o parlamentar *power-seeking* seguir a lógica da organização legislativa para conseguir aprovar um projeto seu e assim buscar demonstrar mais eficazmente sua influência política. Se um parlamentar tentar legislar em temáticas econômicas e administrativas, dificilmente obterá sucesso pois o Executivo leva vantagem nestas questões (Darrieux, 2019). Nesse sentido, e de maneira racional os deputados se debruçam mais em temas sociais e honoríficos. Num outro olhar, eles também se dedicam a projetos de cunho difuso. Questões políticas também recebem uma atenção especial dos deputados. No entanto, como projetos em tal temática tratam de mudanças mais profundas nas instituições políticas, não há tantas proposições na área. Contudo, uma vez apresentado, a probabilidade de sucesso é razoável. Portanto, do ponto de vista da organização do

⁵¹ Para realizar tais simulações, foi feito o inverso do logito do coeficiente (β) cada variável do Modelo 2 se estruturando da seguinte maneira: $p = \beta(\text{constante}) + \beta(\text{urgência}) * x + \beta(\text{poder conclusivo}) * x + \beta(\text{sessão legislativa}) * x + \beta(\text{direitos difusos}) + \beta(\text{direitos políticos})$.

Legislativo, os deputados de fato preenchem uma lacuna deixada pelo Executivo no processo legislativo (Ricci, 2003). Do ponto de vista do conceito de *power-seeking* e sucesso legislativo, o deputado mais influente politicamente neste ponto e portanto mais propenso a ter um projeto de lei aprovado é aquele que mais se atém à lógica de funcionamento do processo legislativo (Mathews, 1969). Nesse sentido, é *power-seeking*, o deputado que além de buscar subir na hierarquia interna da Câmara, realiza proposições nas áreas em questão para maximizar suas chances de sucesso.

3.6) Considerações finais

Neste capítulo, buscou-se analisar os determinantes institucionais do sucesso legislativo dos deputados federais brasileiros. Ao lado desses fatores institucionais, foi agregado também uma variável que carrega um aspecto contextual, as Sessões Legislativas. Assim, o objetivo era o de observar as instituições existentes no processo legislativo brasileiro que mais favorecem os deputados aprovarem projetos de lei de sua autoria.

Com relação ao regime de urgência, não resta dúvidas que se trata de um recurso fundamental para o sucesso legislativo dos deputados, corroborando H1. Cabe destacar que a quantidade de projetos de iniciativa dos deputados em regime de urgência é bem inferior aos em tramitação ordinária. Porém, uma vez aprovado o pedido de urgência pelas lideranças partidárias, as chances de sucesso legislativo aumentam substantivamente. Este achado evidencia um aspecto importante da estratégia parlamentar. Partindo de um dos pressupostos levantados na revisão da literatura que deputados visam obter sucesso legislativo como demonstração de poder político (Hasecke e Mycoff, 2007; Dodd 1977; Fenno 1973, 1978; Mouw and Mauck 1992), o deputado que logra ter o pedido de urgência aprovado e ainda convertendo-o em norma jurídica se enquadra muito bem neste caso por ser um recurso muito escasso para parlamentares e uma vez acionado, potencializa as chances de sucesso. Assim, podemos alegar que deputados com projetos de lei aprovados em regime de urgência tendem a ser bastante influentes politicamente na Casa, pois demonstra um bom trânsito entre os líderes partidários, evidenciando tal influência e ao mesmo tempo reforçando o papel dos partidos no processo legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999).

No que tange ao poder conclusivo, H2 se sustenta, uma vez que dentro da tramitação ordinária, ela não somente se destaca por ser a forma de apreciação mais comum dentre os projetos de lei dos deputados, como também proporciona maiores chances de sucesso frente aos projetos sujeitos a plenário. Uma vez que um parlamentar não pode requerer o tipo de apreciação, este é determinado pela Mesa Diretora, este achado tende a reforçar a visão partidária sobre organização legislativa no Brasil (Figueiredo e Limongi, 1999; Ricci, 2003) na qual, os projetos do Executivo tramitam mais centralizadamente, em regime de urgência e os dos parlamentares descentralizadamente, em apreciação conclusiva. Ao lado disso, ajuda também a reforçar o argumento de Santos (2008) de que o processo conclusivo vem sendo cada vez mais utilizado em cada Legislatura que avança, com os deputados cada vez mais atuantes, servindo como um meio de reduzir o *workload* do plenário (Gamm e Shepsle, 1989) e diminuir o já lento tempo de tramitação de um projeto de deputado, reduzindo a possibilidade de quebra de acordos *a priori*. Neste caso, o deputado bem sucedido precisa ter bom trâmite não somente com as lideranças mas, com os membros das comissões em que seu projeto se encontra submetido. Logo, mesmo com projeto tramitando em caráter conclusivo, se o parlamentar não detiver características ligadas ao conceito de *power-seeking*, suas chances de sucesso serão menores frente aos que detém. Nesse sentido, o poder conclusivo é um facilitador para este deputado *power-seeking* ao diminuir o já longo tempo de tramitação de um projeto, facilitando a barganha e evitando o rompimento de acordos.

Por sua vez, a questão contextual tratada neste capítulo através das Sessões Legislativas mostra nos resultados estatísticos que projetos de deputados tendem a ser aprovados nos últimos anos de uma Legislatura, sustentando assim H3. Por este motivo, estrategicamente, os deputados tendem a apresentar logo no começo de uma Legislatura a maior parte de suas proposições para terem mais tempo de arregimentar apoio político e divulgar seu projeto tanto para seus pares quanto para seu eleitorado. Outros dois fatores que também proporcionam este fenômeno são: 1) o efeito *honeymoon* dos presidentes recém empossados que aproveitam onda de otimismo do eleitorado após as eleições e os dispositivos institucionais de aceleração de tramitação, acabam dominando a pauta legislativa neste momento (Darrieux, 2019); 2) a tendência em apreciar nas primeiras sessões, projetos de deputados da Legislatura anterior, a maioria deles reeleitos que pedem o desarquivamento desses projetos para ainda manterem uma chance de aprovação. Isso faz com que haja a concentração dos apresentados na Legislatura vigente nas ultimas Sessões, evidenciando mais as proposições para o eleitorado uma vez que as eleições estão mais próximas, sendo esta uma maneira de ganhar mais

visibilidade frente ao eleitorado e tentar a reeleição, um dos objetivos também na busca por aprovar projetos (Mayhew, 1974; Anderson et al., 2003).

Por fim, entramos no tópico dos temas. Nele nota-se que H4 e H5 se sustentam. Através da tipificação do CEBRAP vemos que há uma espécie de complementação dos achados de Darrieux (2019), onde as chances de sucesso dos projetos dos presidentes em políticos-institucionais; homenagens e sociais são baixas, enquanto que estas para projetos dos parlamentares são mais altas. Este achado mostra como a divisão do trabalho no processo legislativo brasileiro se estrutura. Apesar das maiores chances de sucesso para as honoríficas, muito provavelmente pelo baixo impacto orçamentário delas e capacidade de agradar o grupo de interesse em um determinado projeto do tipo, a maioria dos projetos apresentados e aprovados se concentra na área social, contendo este tipo, uma boa chance de sucesso. Contudo, o resultado mais interessante se concentra nas políticos-institucionais que possui mais chances de sucesso do que sociais. Isto demonstra que os deputados possuem interesse em liderarem os debates acerca das instituições políticas no processo legislativo. A análise a partir do argumento de Ricci (2003) e Amorim Neto e Santos (2003) demonstra também que os deputados concentram esforços em projetos abrangendo direitos difusos.

Logo, os deputados brasileiros também percebem o avanço de um projeto de lei seu como um passo em direção a sua meta de realização de política pública preferida (Fenno 1973, 1978). No que tange principalmente à questão dos temas, assume-se que o parlamentar *power-seeking* busca se dedicar mais aos tipos de projeto em questão para se prender mais eficazmente à organização legislativa brasileira e desse modo aumentar as chances de demonstrar poder político aprovando um projeto de sua autoria. Logo, assim como no Congresso estadunidense, o parlamentar mais bem sucedido é aquele que melhor se atém às normas legislativas (Matthews, 1960).

O dito acima pode ser reforçado uma vez que existem temas de preferência para serem levados adiante e transformados em lei pelos deputados. O fato de existir bancadas temáticas como do Agronegócio, com parlamentares ligados ao tema da Agricultura; da Bíblia, ligada à grupos religiosos, entre outras pode refletir isto.

Portanto, em suma, deputados *power-seeking* recorrem acima de tudo ao regime de urgência se aproximando dos líderes, buscam apoio e se destacam em comissões, em apreciação conclusiva, aprovam projetos de sua autoria nos últimos anos da Legislatura

apresentada e no início da seguinte ao se reelegeram e pedirem desarquivamento, aprovam projetos de homenagens sem grandes dificuldades, mas se debruçam, aprovam mais e depositam mais esforço para aprovar projetos de lei na área social, dominam a legislação político-institucional e também focam mais em proposições de direito difuso. Tudo isto acontece em razão das disposições institucionais que regem o Legislativo e sua interação com o Executivo. Estes são os determinantes institucionais do sucesso legislativo dos deputados brasileiros.

No capítulo 4, o foco recai sobre fatores envolvendo o papel dos partidos políticos, passemos a ele.

Quadro 5 - Hipóteses testadas e resultados do capítulo 3

HIPÓTESE	DESCRIÇÃO	RESULTADO
1	Projetos em regime de urgência possuem mais chances de serem aprovados em relação aos demais	✓
2	Projetos encaminhados ao poder conclusivo das comissões são mais propensos a serem aprovados e transformados em lei do que os submetidos ao plenário	✓
3	As chances de sucesso legislativo dos parlamentares se concentram com mais força nas últimas Sessões Legislativas	✓
4	Projetos de cunho honorífico e social possuem mais chances de sucesso	✓
5	Projetos abrangendo direitos difusos possuem maior probabilidade de sucesso	✓

4) OS PARTIDOS COMO ATALHO PARA O SUCESSO LEGISLATIVO

Nos capítulos anteriores vimos como as instituições endógenas da Câmaras, o contexto político e variáveis individuais de cargos políticos ligadas ao pressuposto de *power-seeking* atuam na promoção de sucesso legislativo parlamentar além também de destacar o porque de os deputados visarem o sucesso legislativo já que apresentam tantos projetos por ano na esperança de pelo menos um ser aprovado (Wawro, 2000; Anderson et al., 2003). Ficou evidenciado através da análise entre "alto" e "baixo cleros" que sobretudo deputados almejam o sucesso legislativo por serem *power-seeking* pois por se tratar de um fenômeno ligado a uma "elite parlamentar", ter uma lei de sua autoria aprovada, significa estar nela e consequentemente que o parlamentar em questão possui boa influência política (Dodd 1977; Fenno 1973, 1978; Mouw and Mackuen 1992).

No entanto, como foi demonstrado no capítulo 1, uma parte considerável da literatura sobre sucesso legislativo aponta também a importância dos partidos políticos (Anderson et al., 2000; Hasecke e Mycoff, 2007; Wawro, 2000; Alemán e Calvo, 2008; Calvo, 2014; Veroneze, 2016). Do mesmo modo, além da questão do papel dos líderes partidários em auxiliarem deputados chegarem a postos de poder e ter uma função de destaque na Câmara, foi demonstrado que no Brasil, uma parte da literatura destaca a importância dos partidos na organização do Legislativo, fornecendo pistas em como atuam na facilitação da barganha para o deputado *power-seeking* levar adiante seus objetivos através do controle de *gatekeeping*, formação de coalizões e incentivando a disciplina partidária (Figueiredo e Limongi, 1999; Freitas, 2016). Desse modo, o partido político também não poderia ser uma maneira de garantir aos deputados mais enquadrados na tipologia ideal de *power-seeking* de sua bancada que seus projetos irão adiante na Câmara? Se sim, de que maneira?

Nessa esteira, Alemán e Calvo (2008) destacam que partidos não só fazem o controle da agenda como também possuem recursos que afetam o comportamento dos parlamentares individualmente. Partidos tem como um dos seus objetivos a aprovação de projetos de seu interesse e rejeição dos demais, porém em Congressos onde os partidos possuem bancadas de tamanhos desiguais, os de menores bancadas terão mais dificuldade de levar adiante os projetos de seus membros. Porém, diferentemente de Congressos *plurality-led* como é o caso argentino (Calvo, 2014), até mesmo os partidos maiores no Brasil não alcançam uma quantidade confortável de cadeiras para controlar a agenda do Legislativo isoladamente ou

com apoio de poucos partidos. Portanto, cabe observar empiricamente como a relação entre o parlamentar *power-seeking* e seu partido ajuda-o a aprovar projetos de sua autoria dentro da fragmentada Câmara de Deputados brasileira.

Dentre os fatores selecionados a partir da revisão da literatura, serão tratados neste capítulo: 1) blocos parlamentares e autoridade de *gatekeeping*; 2) ideologia dos partidos e a dicotomia governo *versus* oposição e 3) o fato do partido ser o mesmo da presidência ou não.

4.1) Blocos parlamentares, autoridade de *gatekeeping* e sucesso legislativo

Como apontado por parte da literatura estadunidense, o parlamentar membro do partido majoritário tem maior propensão a aprovar projetos de lei por conter mais apoio legislativo e controle de cargos de *gatekeeping* (Anderson et al., 2000; Hasecke e Mycoff, 2007; Wawro, 2000). No entanto, no Brasil o partido majoritário com dificuldade atinge no máximo 20% das cadeiras da Câmara. Portanto, a ideia de pertencer ao partido de maior bancada tem dificuldade de ser aplicada no contexto brasileiro. Calvo (2014) nesse sentido, argumenta que no Brasil, a lógica do funcionamento na Câmara brasileira é *coalition-led*, ou seja, os partidos para aumentarem a margem de apoio político formam coalizões e negociam intensamente através de um cartel legislativo (*coalition cartel*) a fim de proteger os projetos de lei de seus interesses (Calvo, 2014; Cox e McCubbins, 1993). Para projetos do Executivo esta questão das coalizões de apoio ao governo já recebe suporte na literatura de que são fundamentais para os presidentes conseguirem aprovar projetos de lei (Figueiredo e Limongi, 1999; Figueiredo, 2007; Darrieux, 2019). No caso dos projetos de origem parlamentar, como funciona esta mecânica? Seria através da própria coalizão de governo ou de outras maneiras? Vejamos.

Primeiramente, como mencionado anteriormente, no Brasil, os partidos majoritários com dificuldade atingem 20% de cadeiras na Câmara⁵², ou seja, quantidade muito insuficiente para depender de si mesmo e até mesmo ter apoio de mais 1 ou 2 partidos. Abaixo, na Tabela 19, temos a proporção de projetos aprovados por quantidade de cadeiras:

⁵² Somente o PMDB e o PFL nas Legislaturas 50 e 51 respectivamente chegaram a tal quantidade ao obter 107 e 105 cadeiras.

Tabela 19⁵³ - Bancadas partidárias e sucesso legislativo (1995 - 2018)⁵⁴

Partido	Legislatura 50			Legislatura 51			Legislatura 52			Legislatura 53			Legislatura 54			Legislatura 55		
	Cadeiras	Projetos Aprovedos	% Aprovedos	Cadeiras	Projetos Aprovedos	% Aprovedos	Cadeiras	Projetos Aprovedos	% Aprovedos	Cadeiras	Projetos Aprovedos	% Aprovedos	Cadeiras	Projetos Aprovedos	% Aprovedos	Cadeiras	Projetos Aprovedos	% Aprovedos
PCdoB	10	1	10,0	7	3	42,8	12	3	25,0	13	10	76,9	15	9	60,0	10	14	140,0
PDC>PSDC>DC	-	-	-	-	-	-	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
PDS>PFL>DEM	89	4	4,5	105	10	9,5	84	19	22,6	65	18	27,7	43	17	39,5	22	12	54,5
PDT	34	0	0	25	2	8,0	21	3	14,3	24	11	45,8	27	7	25,9	19	11	57,9
PEN>PATRI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0	0
PHS	-	-	-	-	-	-	0	0	0	2	0	0	2	0	0	5	1	20,0
PL	13	0	0	12	2	16,7	26	3	11,5		-	-	-	-	-	-	-	-
PMB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	0	0
PMDB>MDB	107	5	4,7	83	19	22,9	74	13	17,6	89	23	25,8	78	21	26,9	66	39	59,1
PMN	4	0	-	2	0	0		-	-	3	0	0	4	0	0	3	0	0
PMR>PRB	-	-	-	-	-	-	1	0	0	1	1	100,0	8	2	25,0	21	8	38,1
PPR>PPB>PP	52	7	13,5	60	12	20,0	49	11	22,4	41	13	31,7	44	8	18,2	36	17	47,2

⁵³ Nas células onde ocorrem ausência de dados, o partido em questão ou não existia, ou não conseguiu cadeiras na Câmara e não teve nenhum projeto tramitado. Quando Há 0 (zero), mesmo sem cadeiras, um projeto de determinado partido foi tramitado.

⁵⁴ O PSD sem o asterisco é o partido criado por Gilberto Kassab em 2011 a partir uma divisão dentro do DEM, seu antigo partido.

SD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22	0	0	15	6	40,0
----	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	---	---	----	---	------

Fontes: Darrieux (2015) e Portal Online da Câmara dos Deputados

Como exposto na tabela acima, nenhum partido consegue atingir cadeiras suficientes para ter sequer maioria simples, no caso, 257 cadeiras. Além disto, nota-se que não há clareza de que há maior proporção de projetos aprovados na medida em que aumenta a quantidade de cadeiras, pois nota-se que este número varia entre os diferentes partidos independente do tamanho das bancadas.

A dependência do apoio dos deputados de partidos diferentes para aprovar um projeto é uma realidade. Logo, qual é a lógica de coalizão que proporciona esta garantia de aprovação de projetos de membros de partidos mais fortes na Câmara? Os deputados tem duas opções de ampliarem sua margem de apoio via partidos nesse sentido: formando os chamados blocos parlamentares ou seguindo a lógica das coalizões de governo.

No Brasil, uma maneira dos partidos reduzirem os efeitos da fragmentação é através dos chamados blocos parlamentares que constituem uma forma de coalizão legislativa que são, na maioria das vezes, formadas no início do primeiro e terceiro anos de uma Legislatura para apoiar determinado candidato para a presidência da Mesa Diretora, e assim os partidos que entram no acordo, principalmente os com bancadas maiores, possuem mais garantia de assumirem autoridade de *gatekeeping* através do controle da presidência da Mesa e de comissões permanentes. Portanto, os blocos constituem uma forma de coalizão que facilita os partidos participantes escolherem os cargos de controle que desejam para terem mais garantias de proteção aos projetos de seus interesses (Alemán e Calvo, 2008) além também de proporcionar mais chance dos partidos mais fracos terem cadeira em alguma comissão, pois estas são preenchidas proporcionalmente em relação aos tamanhos das bancadas partidárias segundo o RICD. Ainda de acordo com o RICD, os blocos uma vez formados passam a funcionar como um único partido, logo, a formação deles constituem não só uma maneira de garantir o controle de *gatekeeping*, como também para os líderes dos partidos negociarem qual "portão legislativo" o partido deseja ocupar e também na distribuição de cadeiras nas comissões. Importante lembrar que a grande maioria de propostas legislativas de deputados tramitam em caráter conclusivo, logo, o controle da presidência e ter cadeiras em comissões é fundamental.

Tabela 20 - Blocos parlamentares formais (1995 - 2018)⁵⁵

Legislatura 50			
Sessões 1 e 2			
Blocos	Partidos	Cadeiras	% Cadeiras
<i>Bloco1</i>	<i>PFL - PTB</i>	120	23,4
Bloco2	PMDB - PMN	111	21,6
Bloco3	PL - PSD*	19	3,7
Sessões 3 e 4			
Blocos	Partidos	Cadeiras	% Cadeiras
<i>Bloco1</i>	<i>PMDB - PRONA</i>	108	21,0
Bloco2	PCdoB - PDT - PT	93	18,1
Legislatura 51			
Sessões 1 e 2			
Blocos	Partidos	Cadeiras	% Cadeiras
Bloco1	PSDB - PTB	130	25,3
Bloco2	PCdoB - PSB	26	5,1
Bloco3	PL - PSD* - PMN - PSL	21	4,1
Sessões 3 e 4			
Blocos	Partidos	Cadeiras	% Cadeiras
<i>Bloco1</i>	<i>PSDB - PTB</i>	130	25,3
Bloco2	PFL - PST	106	20,7
Bloco3	PDT - PPS	28	5,5
Legislatura 52			
Sessões 1 e 2			
Blocos	Partidos	Cadeiras	% Cadeiras
Bloco1	PFL - PRONA	90	17,5
Bloco2	PL - PSL	27	5,3
Sessões 3 e 4			
Blocos	Partidos	Cadeiras	% Cadeiras
Bloco1	PFL - PRONA	90	17,5

⁵⁵ Os blocos em itálico são os vencedores da eleição da Mesa Diretora na determinada ocasião.

Bloco2	PL - PSL	27	5,3
---------------	----------	----	-----

Legislatura 53

Sessões 1 e 2			
---------------	--	--	--

Blocos	Partidos	Cadeiras	% Cadeiras
Bloco1	PMDB - PP - PR - PTC - PSC - PT - PTB - PTdoB	271	52,8
Bloco2	DEM - PPS - PSDB	153	29,8
Bloco3	PCdoB - PDT - PHS - PMN - PRB - PSB	70	13,6

Sessões 3 e 4

Blocos	Partidos	Cadeiras	% Cadeiras
Bloco1	DEM - PDT - PHS - PMDB - PPS - PR - PTC - PRTB - PSC - PSDB - PT - PTB - PTdoB - PV	399	77,8
Bloco2	PCdoB - PMN - PRB - PSB	44	8,6

Legislatura 54

Sessões 1 e 2			
---------------	--	--	--

Blocos	Partidos	Cadeiras	% Cadeiras
Bloco1	PMDB - PMN - PP - PSC - PT	229	44,6
Bloco2	DEM - PSDB	97	18,9
Bloco3	PCdoB - PSB - PTB	72	14,0
Bloco4	PHS - PR - PRB - PTC - PRP - PRTB - PSL - PTdoB	55	10,7

Sessões 3 e 4

Blocos	Partidos	Cadeiras	% Cadeiras
Bloco1	DEM - PP - PSD - PSDB - PT	272	53,0
Bloco2	PRB - PPS - PTB - PV	55	10,7

Legislatura 55

Sessões 1 e 2			
---------------	--	--	--

Blocos	Partidos	Cadeiras	% Cadeiras
---------------	-----------------	-----------------	-------------------

Bloco1	PSDC - DEM - PEN - PHS - PMDB - PMN - PRB - PP - PRP - PRTB - PSC - PSL - PTB - PTN - SD	212	41,3
Bloco2	PCdoB - PDT - PR - PROS - PSD - PT	181	35,3
Bloco3	PPS - PSB - PSDB - PV	106	20,7
Sessões 3 e 4			
Blocos	Partidos	Cadeiras	% Cadeiras
Bloco1	DEM - PHS - PMDB - PRB - PP - PPS - PSB - PSD - PSDB - PTdoB - PV	294	57,3
Bloco2	PCdoB - PDT - PT	99	19,3
Bloco3	PR - PROS - PRP - PTB - SD	88	17,1

Fonte: Secretaria Geral da Mesa Diretora da Câmara de Deputados

Os dados acima possuem detalhes interessantes. Primeiramente, nas Legislaturas 50 e 51, partidos formavam blocos com maior afinidade ideológica seguindo a tendência da dicotomia coalizão de governo *versus* oposição da época (Darrieux, 2019a), quando o presidente era Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Os blocos maiores em geral eram compostos por partidos do governo enquanto blocos menores eram formados por partidos pequenos e médios da oposição de esquerda e também outros por partidos nanicos de caráter mais centrista. Além disso, partidos de bancadas maiores em diversas situações não entraram em blocos, como o PT que só entrou uma vez no período e o PPB que não entrou em nenhum momento. Isto pode estar refletindo um elemento político da época além da dicotomia coalizão *versus* oposição apontada acima: a menor fragmentação partidária, demandando menor necessidade de partidos maiores entrarem em blocos garantindo mais facilmente cargos de *gatekeeping*.

Na Legislatura 52, a chegada do PT ao Executivo provocou um rearranjo de forças na Câmara refletindo na formação de blocos, havendo somente dois e apenas um deles com montante de cadeiras razoável proporcionado pela força do PFL na época. Portanto, nesta Legislatura, podemos afirmar que os acordos para a ocupação de cargos se deram de maneira pouco coordenada. Reflexo disto, foi a eleição de um parlamentar do "baixo claro" para a

Mesa Diretora em 2005, Severino Cavalcanti (PP). Como veremos mais adiante, o PT e o PMDB, maiores bancadas na época, nitidamente realizaram um acordo de revezamento nas comissões mais fortes da Câmara, a CCJC (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) e a CFT (Comissão de Finanças e Tributação). Contudo, apesar dos partidos não terem formado blocos para eleição da Mesa Diretora e distribuição de cargos naquele momento, o bloco composto por PFL e PRONA, garantiu a CFT para o primeiro e a aprovação de um projeto para o segundo. O PL também conseguiu emplacar três projetos de lei na época, mas, neste caso, provavelmente por acordos com o PT, já que o partido detinha a vice-presidência e o bloco formado por ele era fraco frente às bancadas de inúmeros partidos.

Passado o momento de poucas garantias nos acordos e distribuição de cargos entre os partidos na Câmara nessa Legislatura, nas 53ª e 54ª, isto se inverte, tornando a previsibilidade alta nestes quesitos. Nestas Legislaturas, são formados blocos bem amplos e ideologicamente heterogêneos. Este aspecto foi importante para que os partidos mais fortes garantissem o controle de *gatekeeping* de diversas comissões permanentes e os pequenos membros dos blocos tivessem mais poder de barganha. Exemplo deste segundo são os casos do fortalecimento na barganha legislativa do PPS, PV e do PSC, que estiveram presentes na Câmara por uma série de Legislaturas, mas com seus parlamentares sem ter êxito legislativo. Ao lado deles, vemos também o PRTB, partido nanico, que muito provavelmente usufruiu da participação em bloco parlamentar, principalmente por pertencer ao maior e vitorioso nas eleições internas, se aproximando assim dos partidos com os cargos mais fortes dentro da Casa. O então recém criado PRB também se beneficiou em tomar parte em bloco.

Na 55ª Legislatura, com os problemas na relação entre PT e PMDB cada vez maiores, o PT manteve a estratégia do pertencimento aos blocos, mas com o leque de alianças mais restrito até ficar com os ideologicamente mais próximos nas 3ª e 4ª sessões. Neste momento, o PHS e o PTdoB tiveram parlamentares com projetos sancionados, o PPS se manteve com força e o PROS também conseguiu um bom espaço na barganha legislativa.

Cabe também destacar um fenômeno evidenciado na Tabela 4.2. Os blocos formados nas Sessões 3 e 4 são em geral, maiores do que os das Sessões 1 e 2. Este achado vai ao encontro do apontado no capítulo 3 onde os deputados costumam deliberar sobre proposições de suas autorias nos dois últimos anos de mandato. Nesse sentido, este fato pode estar indicando que em virtude da proximidade do fim da Legislatura, os deputados se encontram mais preocupados em deliberar suas próprias matérias em comparação aos dois anos anteriores,

incentivando-os a forçarem os líderes de seus partidos a aumentarem a margem de apoio e controlar cargos para terem tanto mais chances de inserção de um projeto de sua autoria na pauta como de sucesso. Este achado pode estar evidenciando que partidos importam também no caso brasileiro, seguindo o argumento da literatura nos casos estadunidense (Hasecke e Mycoff, 2007; Wawro, 2000) e argentino (Calvo, 2014). Além disso, demonstra também que estas coalizões via blocos legislativos refletem o argumento de Calvo (2014) onde em Congressos *coalition-led*, as negociações para o controle de cargos de *gatekeeping* são muito intensas no início da Legislatura gerando um cartel legislativo (*coalition-cartel*).

Porém, cabe destacar que na maioria das vezes estes blocos são desfeitos não muito tempo depois da eleição da Mesa Diretora. O motivo para isto é o seguinte: como o bloco parlamentar atua como se fosse um único partido, segundo o RICD, este enquanto se encontra ativo apenas a liderança do bloco tem legitimidade para atuar. Portanto, os partidos podem ter seus interesses prejudicados ao longo de uma Legislatura se abrirem mão de suas lideranças. Assim, uma vez findada a eleição da Mesa, é comum os blocos se desfazerem. Portanto, trata-se de uma coalizão momentânea para que o *gatekeeping* preterido seja garantido pelos partidos membros do acordo. Desse modo, posteriormente às eleições internas, como os blocos se fazem e desfazem, quando um projeto de deputado é posto sob o escrutínio da Câmara, não há garantias do apoio destes. Este fato pode estar evidenciando que a barganha nas votações de projetos de deputados ocorrem de maneira *ad hoc*.

Assim, nessa análise, temos 2 momentos de formação de coalizões com relação aos projetos de parlamentares: 1º momento) bloco parlamentar: coalizão formal para distribuição de cargos de controle de *gatekeeping* e cadeiras nas comissões; 2º momento) coalizões *ad hoc*: formadas no momento das votações. Como as coalizões *ad hoc* são informais, sua observação é difícil já que são formadas diversas vezes em momentos diferentes. Portanto, me prendo aqui na questão do efeito dos blocos parlamentares na promoção do *gatekeeping*.

A autoridade de *gatekeeping* é o fator mais almejado pelos partidos mais fortes, pois trata-se da melhor maneira de fazer valer sua força ao selecionar e levar em frente projetos de seu interesse e frear os que se encontram distantes de suas preferências (Alemán e Calvo, 2008). Este é um dos objetivos principais dos partidos dentro do Legislativo. Portanto, uma vez que projetos de lei de parlamentares exercendo cargo no momento que uma tramitação é iniciada não podem ser inseridos na pauta, de acordo com RICD, os parlamentares do "alto clero", ou seja com histórico dentro da hierarquia de poder na Casa se aproximando assim da tipologia

de *power-seeking* (Dodd, 1977) para maximizar sua influência política via sucesso legislativo devem também levar em consideração critérios partidários (Hasecke e Mycoff, 2007). Para ter projeto de sua autoria submetido à apreciação dos deputados e assim chances de sucesso legislativo, é importante para o deputado ter bom trânsito com a liderança partidária de sua bancada, presidentes de comissões e presidência da Mesa que se encontram em vigor, ou seja, deve ser *power-seeking*. Como mencionado anteriormente, ao entrarem em blocos parlamentares, os partidos, sobretudo os mais influentes na Câmara esperam ter mais garantias na ocupação da presidência das principais comissões permanentes para protegerem seus interesses.

Portanto, num cenário onde o Legislativo é *coalition-led*, os partidos ocupantes de cargos de *gatekeeping* vão antes de tudo proteger os projetos de lei dos membros de seu próprio partido. Mas, como nas votações, a dependência de outras agremiações é um fato, o espaço para emendamento é antecipado tanto pelo autor quanto para o ocupante do *gatekeeping* (Freitas, 2016). Isto ocorre pois, no acordo dos blocos, ao contrário do que ocorre em Congressos *majority-led* e *plurality-led* (Calvo, 2014), os partidos não podem acumular muitos cargos de controle, principalmente à medida em que a fragmentação partidária foi aumentando, para dar espaço para outros além do fato de um partido distinto poder estar ocupando a presidência da CCJC e da CFT e as cadeiras serem proporcionalmente distribuída nas comissões. Desse modo, o controle de *gatekeeping* consiste num modo de distribuição de poder de agenda entre diferentes partidos a partir de alianças formadas para as eleições da Mesa Diretora da Câmara.

No Brasil, a Mesa Diretora e as comissões permanentes constituem as principais instituições de controle da agenda no processo legislativo. De acordo com o RICD, a Mesa Diretora tem o poder de distribuir as matérias entre as comissões e estas, por sua vez, possuem o poder de emitir pareceres técnicos em projetos enviados ao plenário além do poder conclusivo, cuja importância mostrei no capítulo 3.

Para prosseguir a análise, abaixo, estão dispostos os partidos que presidiram as principais comissões permanentes existentes desde 1995 e a Mesa Diretora, os principais "portões legislativos" na Câmara⁵⁶:

⁵⁶ A CMADS é a exceção dentre estas comissões permanentes selecionadas para analisar. Por ela ser uma divisão da CDC em 2004, ela foi selecionada por ter um histórico desde 1995 e sua divisão a partir de 2004 constituir um bom espaço amostral para o estudo. Outras comissões permanentes antigas como a CREDN e a CSSF não entraram na análise por falta de dados.

Quadro 6 - Presidência da Mesa Diretora e comissões permanentes por partidos (1995 - 2018)

Ano	MESA	CCJC	CFT	CAPADR	CDC	CE	CCTCI	CDEICS	CDHM	CMADS	CME	CTASP	CVT
1995	PFL	PFL	PMDB	PT	PFL	PDT	PMDB	PPB	PT	PFL	PFL	PPB	PMDB
1996	PFL	PMDB	PPB	PTB	PT	PPB	PFL	PMDB	PT	PT	PPB	PSDB	PMDB
1997	PMDB	PMDB	PPB	PPB	PPB	PDT	PFL	PFL	PT	PPB	PMDB	PTB	PMDB
1998	PMDB	PSDB	PMDB	PPB	PMDB	PFL	PFL	NA	PPB	PMDB	PPB	PSDB	PMDB
1999	PMDB	PFL	PSDB	PPB	PMDB	PMDB	PSDB	NA	PT	PMDB	PFL	PFL	PMDB
2000	PMDB	PSDB	PFL	PPB	PMDB	PT	PFL	NA	PT	PMDB	PFL	PSDB	PMDB
2001	PSDB	PSDB	PMDB	PPB	PMDB	PTB	PFL	PL	PT	PMDB	PMDB	PRN	PTB
2002	PSDB	PFL	PFL	PPB	PMDB	PT	PSDB	PFL	PT	PMDB	PSDB	PFL	PTB
2003	PT	PT	PFL	PMDB	PSB	PMDB	PFL	PSDB	PDT	PSB	PP	PL	PTB
2004	PT	PT	PL	PP	PMDB	PT	PFL	PMDB	PDT	PSB	PP	PT	PL
2005	PP/PCdoB	PT	PMDB	PFL	PMDB	PT	PMDB	PTB	PT	PL	PSDB	PMDB	PL
2006	PCdoB	PT	PMDB	DEM	PR	PT	PFL	PSDB	PT	DEM	PSDB	PR	PMDB
2007	PT	PMDB	PT	DEM	PPS	PMDB	PSDB	PR	PT	PSDB	PP	PTB	PMDB
2008	PT	PMDB	PT	DEM	PMDB	PMDB	PT	PT	PDT	DEM	PP	PTB	PSDB
2009	PMDB	PMDB	PT	DEM	PSB	PT	PSDB	PCdoB	PT	PSDB	PMDB	PTB	PR
2010	PMDB	PMDB	PT	DEM	DEM	PT	PMDB	PSB	PT	DEM	PP	PTB	PR
2011	PT	PT	PT	DEM	PV	PT	PSDB	PR	PCdoB	PDT	PP	PTB	PMDB
2012	PT	PT	PMDB	PSDB	PTB	PT	PSDB	PP	PT	PV	PP	PDT	PMDB
2013	PMDB	PT	PMDB	PR	PSD	PMDB	PSDB	PDT	PSC	PV	PP	PSD	DEM
2014	PMDB	PT	PMDB	PR	PSD	PSB	PSDB	DEM	PT	PPS	PPS	PP	PTB
2015	PMDB	PP	PMDB	PSD	DEM	PMDB	PSDB	DEM	PT	PSB	PSDB	SD	PR
2016	PMDB/PP/DEM	PMDB	PMDB	PP	PSDB	PTB	DEM	SD	PT	PSB	PR	PDT	PMDB
2017	DEM	PMDB	PP	PMDB	PSB	PSDB	PSD	SD	PT	PT	PRB	PCdoB	PR
2018	DEM	PMDB	PP	PP	PSB	PSB	PSD	PCdoB	PT	SD	PRB	PTB	PSDB

Fonte: Portal Online da Câmara de Deputados e Secretaria Geral da Mesa Diretora

O Quadro 6 acima deixa evidenciada uma série de questões. Primeiramente, ao analisar os ganhos recebidos por parlamentares de partidos mais fracos, fica demonstrado a opção da maior parte deles por pertencerem aos blocos, seja o vencedor ou não, pois, mesmo não vencendo a eleição interna para a Mesa, na distribuição dos cargos diversas vezes eles acabam

tendo uma força maior do que teriam se atuassem isoladamente garantindo aos seus membros que seus projetos terão espaço na pauta legislativa, como é o caso do PL na CFT em 2003, PPS na CE em 2007 e SD na CTASP em 2015 e na CMADS em 2018 dentre outros. Assim, pertencer ao bloco, aumenta o poder de barganha dos parlamentares dos partidos membros deste uma vez que esta coalizão proporciona mais garantia dos controles de *gatekeeping* dos partidos.

Ao olharmos para a Mesa Diretora, vemos um predomínio do PMDB, presidindo-a por 10 anos. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), o partido presidiu o cargo durante quase todo o período, ficando de fora somente em quatro momentos quando o PFL e PSDB exerceram a função. Durante os governos PT (2003 - 2016), após os quatro primeiros anos, houve um revezamento no cargo entre o PMDB e o PT oriundo de um acordo entre os partidos. A partir de 2015, com a eleição de Eduardo Cunha (PMDB/RJ) para a Mesa, o acordo termina e o PT sai enfraquecido dessa disputa e com o PMDB conseguindo angariar mais apoio nos blocos. Após o afastamento de Cunha do cargo e o mandato "tampão" de Waldir Maranhão, o DEM retorna ao posto da presidência da Mesa Diretora com Rodrigo Maia contando com o apoio de um amplo bloco parlamentar. Portanto, por ser um cargo eletivo, e onde ocorre a organização dos trabalhos legislativos, o partido do presidente eleito sai fortalecido.

Nessa esteira, entrando nas comissões, as mais fortes são a CCJC e CFT, como já dito anteriormente. Todas as proposições que tramitam na Câmara devem passar por elas para serem submetidas a análise de constitucionalidade e impacto orçamentário⁵⁷. Portanto, o partido que preside tais comissões possui um poder de filtragem forte. Não por menos, os partidos historicamente mais fortes da Câmara as ocupam com mais frequência. Certamente eles também ocupam estes cargos para protegerem proposições do Executivo, uma vez que eles também são parte da coalizão de governo e/ou partido do presidente, mas, em relação aos projetos de origem parlamentar, os deputados membros do partido seguindo a lógica de Alemán e Calvo (2008) se beneficiariam deste fator.

Da CAPADR (Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural) até a CVT (Comissão de Viação e Transportes) são as chamadas comissões temáticas. Ao observá-las, vemos que partidos possuem preferências por determinadas comissões

⁵⁷ Um amplo montante de projetos são barrados na CFT, sempre esbarrando na barreira orçamentária. Esta pode ser umas das razões da probabilidade alta de sucesso legislativo dos projetos honoríficos, pois possuem nenhum ou baixo impacto orçamentário.

(Muller, 2007; Dutra, 2017). O PP e o DEM costumam presidir a CAPADR, o PMDB até 2002 costumava ficar com a CDC (Comissão de Defesa do Consumidor). O PT presidiu com bastante frequência a CE (Comissão de Educação), o DEM e o PSDB tiveram como foco constantemente a CCTCI (Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática), a CDHM (Comissão de Direitos Humanos e Minorias) foi presidida no período quase que exclusivamente pelo PT, o PP dominou a CME (Comissão de Minas e Energia), o PTB costuma ocupar a CTASP (Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público) e o PMDB controlou constantemente a CVT.

Somente a CDEICS (Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços) e a CMADS (Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) não tiveram partidos com preferências claras por elas. Interessante notar que a partir de 2003, um ano antes da divisão da CDC com a CMADS, a primeira passou a ter uma mudança maior de partido, tendo padrão similar às outras duas.

Ora, se vemos que existem, por parte dos partidos, preferências por determinadas comissões e o claro interesse dos partidos mais fortes em controlar a Mesa, a CCJC e a CFT, logo a ideia de buscar o controle de *gatekeeping* apontado no caso estadunidense (Wawro, 2000, Hasecke e Mycoff) e latino-americano (Alemán, 2006) também ocorre no Brasil. Importante ainda destacar o papel das lideranças partidárias na distribuição dos cargos de presidente de comissão, pois como há preferência partidária pela maioria das comissões, os acordos *a priori* dos blocos parlamentares indicam como os membros das comissões devem eleger o presidente (Pereira e Mueller, 2000).

Assim, podemos supor que para um deputado, o seu partido deter a presidência de pelo menos uma comissão ajuda no sucesso legislativo. Logo, para o parlamentar *power-seeking*, é preferível que seu partido seja o *gatekeeper* de pelo menos uma comissão do que não deter nenhuma, pois a chance de um projeto de sua autoria entrar na pauta aumenta. Por exemplo, pegando as duas comissões mais "fechadas", dentre os 17 projetos de lei das áreas de agricultura e estrutura fundiária aprovados, 7 (41,2%) são de parlamentares do PPB>PP e 2 (11,8%) do DEM e dos 31 projetos aprovados da área de Direitos Humanos, 8 (25,8%) são do PT e o resto se dividindo entre diferentes agremiações. Por fim, um exemplo mais amplo, dentro da 53ª Legislatura, dentre os 144 projetos convertidos em lei, 119 (82,6%) eram de partidos membros do bloco majoritário, tendo feito portanto acordos com o PMDB e PT que presidiam a Mesa, CCJC e CFT na época.

Finalizando a questão do *gatekeeping*, nota-se que os partidos de maiores bancadas dentro dos blocos buscam as comissões de controle e de maior interesse de *policy* indo ao encontro do argumento de Fenno (1973) onde o parlamentar possui interesse em fazer projetos para atender sua base eleitoral da melhor maneira. Esta disputa, na maioria das vezes coordenada por acordos entre as lideranças partidárias por determinadas comissões para exercer o poder de *gatekeeping*, mostra que este importa, mas não necessariamente em quantidade de comissões e sim o suficiente para proteger os projetos dos parlamentares do próprio partido em primeiro lugar. Como a distribuição de presidências de comissões deve atender a um critério de partilha de poder, não adianta um partido controlar muitas comissões de uma vez, pois, em troca, este poderia perder apoio na hora das votações.

O poder de *gatekeeping* no caso brasileiro demonstra que a força dos partidos grandes não se encontra nas suas bancadas, já que se trata de um Legislativo *coalition-led*, mas sim na capacidade de influenciar e controlar a agenda. Ainda neste ponto, podemos ver um aspecto da mecânica da formação de coalizões para projetos de lei dos deputados. Elas ocorrem sobretudo *a priori* nos blocos parlamentares formados nas eleições internas. Portanto, a distribuição de *gatekeeping* é resultado de um cartel legislativo (*coalition-cartel*) (Calvo, 2014).

Nesse sentido, para o deputado *power-seeking* ter caminho facilitado para maximizar sua influência política através do sucesso legislativo, além do seu partido não ser avesso à formar blocos e coalizões, a detenção de cargos de controle por ele reduz o custo de barganha, pois haveria tanto ganhos para o partido quanto para o parlamentar proponente. Wawro (2000) e Hasecke e Mycoff (2007) argumentam que este controle inclusive constitui em incentivos para que os deputados membros de tal partido apresentem mais projetos.

Desse modo, temos:

H1) o deputado membro de partido detentor de cargo de gatekeeping possui mais chances de sucesso e

H2) em virtude do princípio coalition-led, um partido deter muitos cargos de controle prejudica o sucesso legislativo parlamentar.

Ao longo das estatísticas descritivas dos blocos parlamentares e do controle de *gatekeeping*, os partidos que mais sistematicamente fizeram parte dessas alianças e controlaram cargos foram DEM, PMDB, PP, PSDB, PT e PTB. Não a toa, são os partidos que não só se mostraram fortes legislativamente ao longo do período analisado, como estão entre os 7 primeiros com mais números de filiados no país, todos com mais de 1.000.000 de membros⁵⁸ e ficam sempre entre os 10 mais votados para a Câmara em todas as eleições entre 1995 e 2014⁵⁹. Portanto, são partidos com uma boa quantidade de parlamentares atuantes no Legislativo e com forte apelo no eleitorado. A partir dessas observações, selecionei os partidos que tiveram pelo menos uma vez controle de *gatekeeping* na Câmara durante o período analisado e montei a seguinte tipificação:

Quadro 7 - Tipos de partidos (1994 - 2014)

Partido	<i>Gatekeeping</i> em todas Legislaturas	Média de votos para o Legislativo (1998 - 2014)⁶⁰	Número de filiados (até Abril de 2020)⁶¹	Tipo
PT	Sim	13.6	1.5	Grande
PSDB	Sim	11.8	1.4	Grande
PMDB	Sim	11.6	2	Grande
PDS>PFL>DEM	Sim	8.8	1	Grande
PPR>PPB>PP	Sim	6.6	1.3	Grande
PTB	Sim	4	1	Grande
PDT	Não (5)	4.2	1.1	Médio
PSB	Não (4)	5.2	0.6	Médio
PR	Não (3)	6.5	0.7	Médio

⁵⁸ Fonte: TSE.

O único "intruso" entre o número de filiados é o PDT que possui um pouco mais de filiados que o PTB, porém diferentemente dos demais apontados, não possui a mesma força dentro da Câmara.

⁵⁹ Fonte: "Election Resources on the Internet": http://electionresources.org/br/index_en.html, acessado em 19 de maio de 2020. No caso, não foram encontrados dados sobre o ranking de partidos mais votados para a Câmara de Deputados em 1994, porém, pela disposição de cadeiras no Legislativo dos partidos entre 1995 e 1998, tais partidos ficaram entre os 10 primeiros.

⁶⁰ Em milhões de votos.

⁶¹ Em milhões de filiados.

PCdoB	Não (3)	2	0.4	Médio
PSD	Não (2)	6	0.4	Médio
PRB	Não (1)	3	0.5	Médio
PPS	Não (1)	2.5	0.4	Pequeno
SD	Não (1)	3	0.2	Pequeno
PSC	Não (1)	1.6	0.4	Pequeno
PV	Não (1)	2	0.3	Pequeno
PRN>PTC	Não (1)	0.5	0.2	Pequeno
Demais partidos	Não	Abaixo de 1	Abaixo de 0.5	Pequeno
Grande (G)	Todas as Legislaturas (6)	Acima de 4	Acima de 1	
Médio (M)	entre 3 e 5	entre 3.9 e 2	entre 0.9 e 0.5	
Pequeno (P)	abaixo de 3	abaixo de 2	abaixo de 0.5	
Somatório dos grupos				
G-G-G	Grande	M-M-M	Médio	
G-G-M	Médio	M-M-P	Médio	
G-M-M	Médio	M-P-P	Pequeno	
G-P-P	Médio	P-P-P	Pequeno	

Fontes: "Election Resources on the Internet" e TSE.

O critério utilizado para tipificar cada grupo foi 1) constância em controle de *gatekeeping*; 2) média de votos recebidos nas últimas 5 eleições, considerando que acima de 4 milhões de votos, o partido consegue no mínimo atingir uma quantidade de cadeiras para possuir um papel pivotal em coalizões e; 3) número de filiados para medir o peso do partido enquanto entidade de sociedade civil organizada. Para caracterizar como grande, médio ou pequeno foi feito uma ponderação entre os 3 grupos, onde para ser considerado grande, o critério é mais rígido, sendo necessário ser classificado como grande nos três aspectos.

Seguindo estes critérios (força no Legislativo, número de filiados e força eleitoral), podemos classificar os partidos apontados como membros do grupo dos grandes. Logo, deputados *power-seeking* veem nestes partidos, atalhos para conseguirem aumentar as chances de influência política já que possuem mais capilaridade no eleitorado, aumentando as

chances de reeleição, além de principalmente incentivarem a busca por cargos e serem pivotais em coalizões, reduzindo os custos de legislar do seu membro.

Em troca, tais partidos além de ajudarem os deputados *power-seeking* de suas bancadas mais eficazmente por serem legislativamente mais fortes, também recebem benefícios coletivos por terem maior presença deste tipo de deputado do que outras agremiações, pois acabam sendo mais influentes na agenda da Câmara. Portanto, podemos assumir que a relação entre a ambição do parlamentar *power-seeking* atrelada à força legislativa destes partidos no controle de cargos gera ganhos mútuos, tanto para o partido quanto para o deputado *power-seeking* seguindo uma lógica similar ao argumento de Hasecke e Mycoff (2007) no qual o sucesso legislativo do parlamentar vem em troca do apoio deste ao partido coletivamente⁶². Em suma, os partidos grandes possuem mais recursos para ajudar os deputados *power-seeking* e por sua vez, estes também geram ganhos para suas agremiações.

Nesse sentido, podemos supor que *o pertencimento do deputado a um dos partidos grandes potencializa as chances de sucesso legislativo (H3)*.

4.2) Coalizão de governo *versus* oposição ou ideologia?

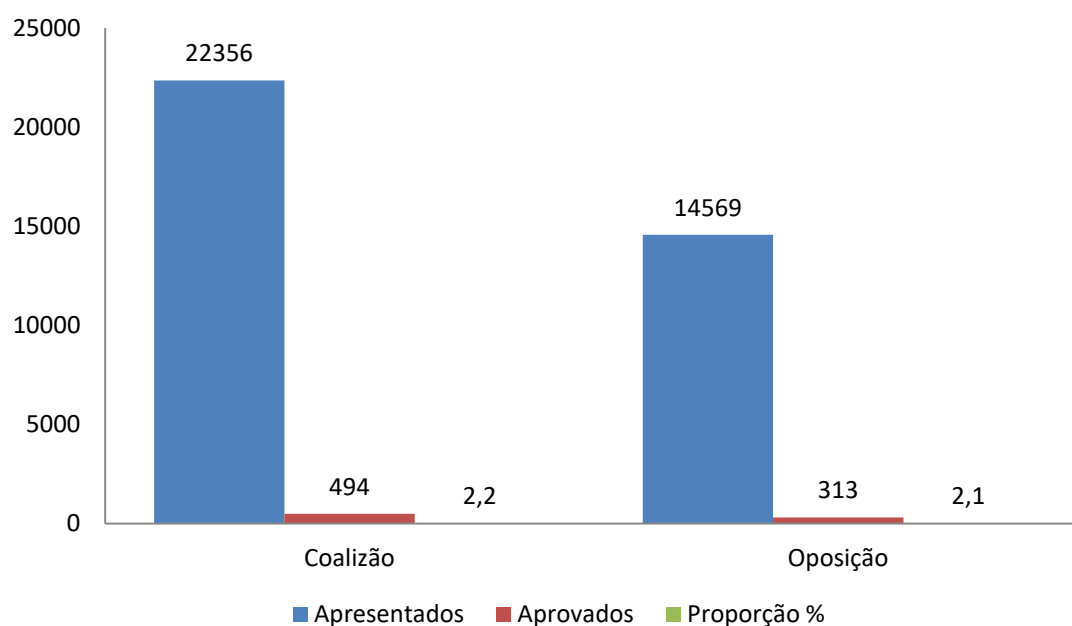
Na seção acima, vemos que partidos montam coalizões no início e nas 3^a Sessões Legislativas de uma Legislatura para conseguirem garantir cargos de controle e dessa maneira ter mais instrumentos de levarem adiante projetos de seus interesses (Alemán e Calvo, 2008). Portanto, o *gatekeeping* constitui um elemento importante para que um deputado *power-seeking* tenha mais chance de ter um projeto de sua autoria inserido na pauta.

Porém, ainda resta uma questão no tocante à lógica *coalition-led*: como montar maiorias em votações em projetos de deputados? Um possível aspecto que pode ajudar na estratégia os parlamentares buscarem sucesso legislativo e maximizar sua influência política é a dicotomia entre coalizão de governo *versus* oposição. Acima, vimos um aspecto inerente às dinâmicas internas da Câmara sem relação necessariamente direta com o poder Executivo. Agora, o olhar recai necessariamente nesse ponto analisando a relação entre a coalizão que protege o Executivo *versus* partidos da oposição.

⁶² Cabe destacar que a disciplina partidária no Brasil é alta (Figueiredo e Limongi, 1999).

No Brasil, as coalizões que sustentam o Executivo na maior parte do tempo são majoritárias proporcionando aos presidentes uma margem de segurança no apoio político para aprovar suas matérias (Darrieux, 2019). Nesse sentido, o parlamentar *power-seeking* membro dela teria mais proteção do que o da oposição, já que teria mais apoio por em tese ter uma maioria legislativa mais previsível? No capítulo 1 foi apontado que Magar e Moraes (2012) encontram que o pertencimento à coalizão de governo naquele país constitui um cartel (Cox e McCubbins, 1993) que reduz o custo da barganha legislativa dos parlamentares. No Brasil, tal aspecto seria similar uma vez que coalizões de governo são comuns também? Vejamos os dados abaixo:

Figura 9 - Coalizão versus Oposição (1995 - 2018)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Como esperado, a maior parte das proposições apresentadas e aprovadas são de deputados da coalizão de governo, já que esta costuma ser majoritária ao longo dos anos. Contudo, se observarmos em termos proporcionais, a quantidade de aprovadas entre coalizão e oposição é similar, com 2,2% para a primeira e 2,1% para a segunda. Izumi et al. (2016) também olhando a Câmara e Veroneze (2016) olhando o Senado já haviam apontado que ser membro da coalizão não constitui um cartel que protege os projetos de lei dos deputados, logo, não

importando no que tange ao sucesso legislativo parlamentar. Este estudo também vai nesta direção em virtude das evidências acima.

Tabela 21 - Coalizão *versus* Oposição por Legislatura (1995 - 2018)

Legislatura	Coalizão		Oposição		Proporção	
	Tramitados	Aprovados	Tramitados	Aprovados	%Coalizão	%Oposição
Leg50	717	27	373	9	3,8	2,4
Leg51	1502	47	1064	37	3,1	3,4
Leg52	2176	57	2089	41	2,6	1,9
Leg53	5157	127	2305	65	2,4	2,8
Leg54	3313	101	2629	69	3,0	2,6
Leg55	9491	135	6109	92	1,4	1,5

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Como podemos ver, somente na Legislatura 50 houve uma diferença razoável entre projetos aprovados de parlamentares da coalizão e da oposição, e nas demais a diferença foi pequena sendo que em alguns momentos, em termos proporcionais, deputados da oposição aprovaram um pouco mais. Este achado vai ao encontro do apontado anteriormente sobre os blocos parlamentares nos governos FHC que seguiam mais claramente a organização da coalizão de governo, indicando que esta no período atuava em forma de cartel também para os projetos de lei de deputados *power-seeking* (Cox e McCubbins, 1993; Dodd, 1977; Hasecke e Mycoff, 2007). Todavia, a partir da Legislatura 51 em diante, a diferença de proporção fica e sempre baixa.

Portanto, em termos de lógica *coalition-led*, no caso brasileiro, a dinâmica entre o Executivo e o Legislativo parece não importar neste sentido, se diferenciando deste modo do caso uruguaio (Magar e Moraes, 2012). Em termos de projetos de lei dos deputados, a formação de coalizões que reduzem os custos de barganha para o deputado *power-seeking* parece ser mais pautada *a priori* na lógica dos blocos parlamentares para o controle de *gatekeeping* e *ad hoc* após as eleições da Mesa Diretora.

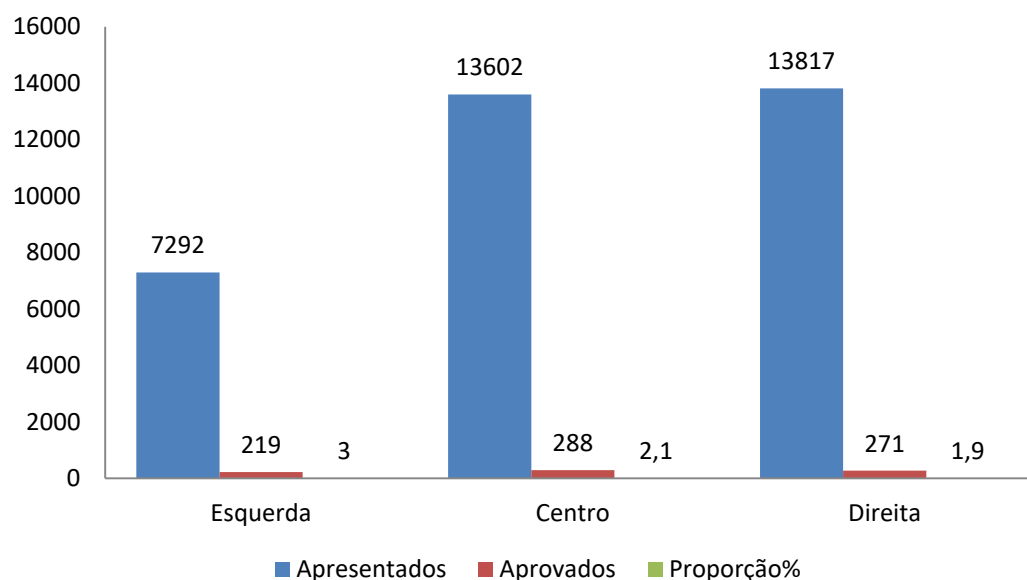
Este achado nos leva a formular que:

H4) pertencer à coalizão de governo não ajuda o deputado obter sucesso legislativo.

Estas evidências também nos leva a pensar na seguinte questão: se a dicotomia coalizão *versus* oposição aparenta não importar para o parlamentar *power-seeking*, a ideologia dos partidos importam?

Por que tal questão? Zucco (2009) e Izumi (2013) mostram que para entender o comportamento do parlamentar com relação ao Executivo a dimensão que pesa é governo e oposição com a dimensão de ideologia - direita, centro e esquerda - não sendo capaz de explicar a dinâmica entre Executivo e Legislativo brasileiros. Porém, com relação aos projetos de deputados, uma vez que coalizões *ad hoc* são mais comuns, a ideologia não seria uma dimensão importante? Vejamos:

Figura 10 - Ideologia e sucesso legislativo (1995 - 2018)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O critério para a tipificação de ideologia seguiu o trabalho de Zucco e Power (2009). Vê-se que a diferença entre projetos aprovados por ideologia é baixa. No entanto, em termos proporcionais, deputados de esquerda foram mais bem sucedidos no período analisado com 3,0% de aprovados em relação aos apresentados enquanto os de centro e direita tiveram 2,1% e 1,9% respectivamente⁶³, sendo que há uma menor quantidade de partidos de esquerda em comparação com os de centro e direita. Logo, diferentemente do eixo governo *versus* oposição, aparentemente a ideologia importa. Para seguir esta análise, observemos essa questão por Legislaturas:

Tabela 22 - Ideologia e sucesso legislativo por Legislaturas (1995 - 2018)

Legislatura	Esquerda		Centro		Direita		Proporção		
	Tramitados	Aprovados	Tramitados	Aprovados	Tramitados	Aprovados	%Esq	%Cen	%Dir
Leg50	221	7	415	15	454	14	3,2	3,6	3,1
Leg51	486	17	1061	32	1016	35	3,5	3,0	3,4
Leg52	788	27	1596	29	1863	42	3,4	1,8	2,3
Leg53	1503	59	2744	74	3102	56	3,9	2,7	1,8
Leg54	1287	52	2346	56	1995	58	4,0	2,4	2,9
Leg55	3007	57	5440	82	5387	66	1,9	1,5	1,2

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Durante os anos de governo PT, os deputados de partidos de esquerda tiveram a eficácia legislativa muito mais forte em comparação com os demais. Em termos absolutos, os de centro e direita seguiram aprovando mais em comparação com os de esquerda, porém com mais dificuldades pois detiveram menor eficácia. Entre os partidos considerados de esquerda estão PCdoB, PSB, PSOL e PT. Portanto, o único com *gatekeeping* constante foi o PT. Como a maioria dos projetos de lei de deputados são apreciados em caráter conclusivo, em alguns momentos, deputados do PCdoB, do PSB e do PT contaram com o apoio entre eles mesmos

⁶³ Um teste Qui-quadrado de Pearson (X^2) foi realizado para ver se há ou não independência entre as variáveis "Ideologia" e "Sucesso legislativo". Assumindo um valor $p < 0.001$ de significância, a partir do teste foi encontrado um X^2 de valor 25,22 com $p = 3.34e-06$, portanto, indicando que não há independência entre as variáveis e desse modo, estas diferenças entre proporções importam.

via coalizão *ad hoc* por afinidade ideológica e o fato do PT durante o período analisado ter em mãos, cargos de *gatekeeping* importantes em boa parte do tempo, e também o PCdoB e PSB em alguns momentos. O PSOL contou apenas com a afinidade ideológica com esses partidos em votações e o controle de *gatekeeping* deles, em especial do PT.

A rede de proteção entre os parlamentares desses partidos por afinidade ideológica junto com o apoio de parlamentares de partidos mais centristas em alguns momentos como o PDT, PMDB, o próprio PSDB e alguns da direita ajudaram na eficácia legislativa desses parlamentares. O fato da esquerda se cartelizar em votações, faz com que pelo menos numa situação de votação em plenário, 100 deputados garantam voto a favor, e como projetos de lei ordinária demandam maioria simples, numa situação onde haja 257 deputados presentes, estes 100 da esquerda votando a favor fazem com que um projeto de lei dependa de mais 30 deputados para ser aprovado, algo longe de ser impossível. Este fato pode ter ajudado a proporcionar o PCdoB a ter uma alta taxa de projetos aprovados em comparação com o número de cadeiras.

Em situações onde o centro e a direita detém os cargos de controle mais fortes da Câmara, a distribuição de sucesso legislativo fica mais equânime, indicando menor cartelização nas votações em comparação com os parlamentares de esquerda.

O mais importante desta questão da ideologia é o fato dela destacar o impacto no processo legislativo de quem detém o *gatekeeping* mais forte num determinado momento e como tal partido se comporta. O fato do PT não abrir mão de deter pelo menos ou a Mesa, ou a CCJC ou a CFT quando tinha o Executivo além do controle constante da CDHM ao lado de buscar proteger o presidente, também protegiam seus parlamentares e parceiros ideologicamente próximos de outras agremiações inserindo projetos de lei deles em pauta. Já o PSDB partilhava mais o poder quando detinha a presidência da República deixando inúmeras vezes estes cargos nas mãos do PFL, do PMDB e em alguns momentos do PPB.

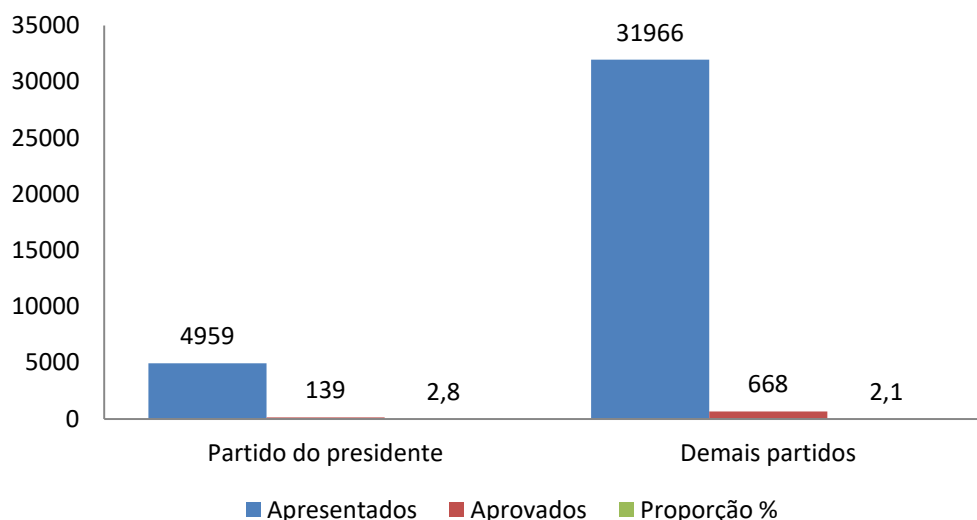
Os partidos de esquerda provavelmente possuem este comportamento por serem minoritários na Câmara e se utilizam da estratégia descrita acima para se defender. Portanto, parlamentares *power-seeking* do campo da esquerda contam com o apoio de outros de ideias semelhantes para aumentar sua influência política através do sucesso legislativo. Este é o caso mais claro de coalizão *ad hoc* para se apreciar projetos de lei de origem parlamentar. Os parlamentares *power-seeking* de centro e direita, por sua vez, por serem maioria, contam

sempre com *gatekeeping* de seu respectivo partido assim como a maior garantia de formar maiorias em coalizões *ad hoc*. Nesse sentido temos:

H5) com gatekeeping forte, o deputado de partido de esquerda possui mais chance de sucesso.

4.3) Pertencer ao partido da Presidência da República importa?

Alemán e Calvo (2008) pontuam que em países com o Executivo forte, pertencer ao partido do presidente pode ser um fator que influencia positivamente na barganha legislativa. Os autores argumentam que do mesmo modo que presidentes esperam apoio dos seus correligionários no Congresso, os deputados do partido do presidente esperam que seus parceiros no Executivo também os ajudarão a aprovar projetos de seus interesses. Logo, inserindo o conceito aqui desenvolvido de *power-seeking*, a aproximação do parlamentar membro do partido do presidente com este para conseguir ter mais chances de aprovar projetos de sua autoria e assim expandir sua influência política na Câmara constituiria uma ação racional. No caso argentino, foi encontrado por Alemán e Calvo (2008) que tal fator importa, seria também assim no Brasil?

Figura 11 - Partido do presidente e sucesso do legislador (1995 - 2018)

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Obviamente seria esperado haver mais projetos aprovados de deputados de partidos sem ocupar a presidência, pois são maioria, mas, o importante, assim como nos casos anteriores, é destacar a proporção entre apresentados e aprovados nos dois grupos. No caso, os deputados membros do partido ocupante da presidência tem 2,8% de aprovados e os demais 2,1%, portanto, uma diferença pequena⁶⁴. Desse modo, à primeira vista, no Brasil, isto não faz diferença. Vejamos agora por Legislaturas:

Tabela 23 - Partido do presidente e sucesso legislativo por Legislatura (1995 - 2018)

Legislaturas	Partidos	Apresentados	Aprovados	Proporção %
Leg50	PSDB	182	10	5,5
	Demais partidos	908	26	2,9
Leg51	PSDB	395	10	2,5
	Demais partidos	2171	74	3,4
Leg52	PT	604	15	2,5

⁶⁴ Assim como foi feito na questão da ideologia, um teste Qui-quadrado de Pearson (X^2) foi realizado para ver se há ou não independência entre as variáveis "Partido do presidente" e "Sucesso legislativo". Assumindo um valor $p < 0.001$ de significância, a partir do teste foi encontrado um X^2 de valor 9,88 com $p = 0.001666$, portanto, indicando que há independência entre as variáveis e desse modo, estas diferenças entre proporções não importam.

	Demais partidos	3661	83	2,3
Leg53	PT	949	37	3,9
	Demais partidos	6513	155	2,4
Leg54	PT	791	32	4,0
	Demais partidos	5151	138	2,7
Leg55	PT/PMDB⁶⁵	2038	35	1,7
	Demais partidos	13562	192	1,4

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Olhando o quadro acima, percebe-se que não há clareza se pertencer ao partido da presidência potencializa as chances de sucesso legislativo. Em três momentos o pertencimento foi importante, duas vezes com o PT (Legislaturas 53 e 54) e uma vez com o PSDB (Legislatura 50), e nos demais casos, a proporção fica próxima duas vezes e na Legislatura 51 os "demais partidos" vencem o da presidência. Como o Brasil possui o Legislativo *coalition-led* e apesar do partido dos presidentes em geral ficarem entre as maiores bancadas da Câmara, provavelmente a necessidade de abrir espaço para aliados diminua a influência do partido do presidente isoladamente.

Pelos dados analisados até o momento, o Executivo não possui muita influência direta no sucesso legislativo dos deputados federais, somente com o fato do partido do presidente buscar possuir os cargos de *gatekeeping* mais importantes da Casa. Mas, para alcançar isto, a coalizão de governo parece não importar e sim blocos parlamentares na distribuição de cargos e coalizões *ad hoc*, inclusive em caráter ideológico para membros de partidos de esquerda.

Nesse sentido, parlamentares *power-seeking* de diferentes agremiações por terem acesso ao Executivo e o presidente e seu partido precisando do apoio destes, aparentemente acabam minando esta questão levantada da força do partido do presidente em influenciar o sucesso legislativo do parlamentar *power-seeking* de sua bancada levantada por Alemán e Calvo (2008) no caso brasileiro. Nesse sentido, temos:

⁶⁵ O PT detinha a presidência da República até 17 de abril de 2016 quando Dilma Rousseff foi afastada do cargo pela Câmara vindo a sofrer impeachment em 31 de Agosto do mesmo ano. A partir de seu afastamento, a presidência ficou com o PMDB através de Michel Temer.

H6) por depender do apoio de outros partidos, pertencer ao partido do presidente por si só não importa para o sucesso legislativo parlamentar.

4.4) Análise estatística

Assim como nos capítulos anteriores, recorreu-se a um modelo logit para observar variáveis referentes aos partidos específicas a cada projeto de lei para testar as hipóteses elencadas. As variáveis independentes são 1) para cada comissão analisada e Mesa Diretora foi inserido o valor de 1 para o partido que a presidia no momento final da tramitação de um projeto de lei e 0 para os demais para medir o *gatekeeping* e o total de comissões - contando com a Mesa, caso o partido a presidisse - que o partido presidia no momento final da tramitação do projeto de lei para ver se a quantidade de cargos de controle importa; 2) uma variável categórica correspondente ao tamanho do partido com "grande", "médio" e "pequeno"; 3) uma variável *dummy* com "governo" para caso o partido fosse da coalizão e "oposição" caso contrário no momento final da tramitação da proposição; 4) uma variável categórica correspondente à ideologia de cada partido com "centro", "direita" e "esquerda" e; 5) para partidos dos presidentes, foi inserido 1 para caso fosse e 0 para os demais no momento final da tramitação do projeto.

Abaixo estão dispostos os resultados dos testes realizados:

Tabela 24 - Partidos e sucesso legislativo parlamentar no Brasil (1995 - 2018)

	Modelo 1	Modelo 2
Constante	-4.1613*** (0.1668)	-4.3414*** (0.1461)
Mesa Diretora	0.7270* (0.3193)	0.7050* (0.3142)
CCJC	0.8401** (0.2830)	0.7384** (0.2792)
CFT	0.8401** (0.3087)	0.7323* (0.3037)
CAPADR	0.9512** (0.3226)	0.7198* (0.3180)

CDC	0.7641* (0.3405)	0.6422. (0.3350)
CE	0.8120* (0.3432)	0.7866* (0.3375)
CCTCI	0.7192* (0.3303)	0.5583. (0.3224)
CDEICS	0.7687* (0.3009)	0.6939* (0.3001)
CDHM	0.6679* (0.3193)	0.8871** (0.3157)
CMADS	0.7478* (0.3249)	0.7574* (0.3196)
CTASP	0.7787** (0.2978)	0.6367* (0.2930)
CVT	1.0543*** (0.3139)	0.8832** (0.3072)
CME	0.9084** (0.3215)	0.7903* (0.3163)
Quantidade de cargos de controle	-0.8228** (0.2945)	-0.7123* (0.2900)
Partido Grande	0.3802* (0.1730)	0.4843** (0.1526)
Partido Médio	0.0910 (0.1781)	0.3557* (0.1522)
Oposição	0.0465 (0.0970)	0.1699. (0.0926)
Direita	-0.0866 (0.0987)	~
Esquerda	0.5500*** (0.1298)	~
Partido do presidente	-0.0837 (0.1525)	0.1844 (0.1417)
AIC	7437.3	7764.5
Residual deviance	7395.3	7726.5
N observações	34690	36906

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

Fontes: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara de Deputados

Pela Tabela 24, vemos que pela análise dos cargos de controle em ambos os Modelos, é preferível para o parlamentar que seu partido detenha a presidência de alguma comissão ou da Mesa Diretora do que não deter nenhuma. Portanto, o controle de *gatekeeping* no Brasil também exerce influência positiva no sucesso legislativo parlamentar seguindo a lógica dos Estados Unidos e Argentina (Hasecke e Mycoff, 2007; Calvo, 2014). No Modelo 2, ao retirar a variável ideologia - analisada mais adiante, apenas duas comissões perdem significância estatística, enquanto as outras em geral possuem variação no seu coeficiente, mas, sem perder significância. Nesse sentido, o deputado *power-seeking* tem no controle de alguma comissão ou Mesa Diretora um caminho que reduz o custo de barganha para levar um projeto de sua autoria adiante.

Além disso, vemos pelo coeficiente referente à quantidade de cargos exercidos que quanto mais cargos de controle menor a chance de sucesso. À primeira vista, o resultado parece contraintuitivo, porém, como já apontado, o Brasil tem um Congresso com alta fragmentação partidária atuando numa lógica *coalition-led* (Calvo, 2014) o que demanda divisão de cargos de poder entre os partidos. Como descrito, os blocos parlamentares constituem o principal meio de realização do acordo da divisão de cargos entre os partidos. Portanto, tal resultado faz sentido no caso brasileiro. Se um partido acumula muito poder de *gatekeeping* ele estaria violando o princípio da proporcionalidade na distribuição de cargos garantido pelo RICD, pelos acordos prévios e muito sujeito a perder o apoio de parlamentares de outras agremiações vindo a prejudicar os objetivos de seus parlamentares *power-seeking*.

Outra razão para isto pode ter a ver com o tema do capítulo 2, a característica individual do parlamentar. Em comissões onde o partido possui menor interesse, é indicado um parlamentar com menos tempo de Casa necessitando ainda sob uma curva de aprendizado para exercer tal função. Como dito anteriormente, a importância está em o partido ter pelo menos um cargo de controle e não na quantidade deste. Isto já é o suficiente para o partido influenciar na pauta do Legislativo.

No caso dos tipos de partido, vemos que tanto grandes quanto médios possuem coeficiente positivo em relação aos pequenos, sendo o primeiro com significância estatística, indo ao encontro da expectativa. Além disso, no Modelo 2, ao retirar a variável referente à ideologia, os coeficientes aumentam para ambos os tipos e os médios ganham significância estatística. Portanto, de fato, quanto maior for o partido atendendo aos critérios de força legislativa, apelo no eleitorado e mobilizado enquanto sociedade civil, mais chance terá o parlamentar membro

dele de obter sucesso legislativo, fazendo com que o parlamentar *power-seeking* racionalmente busque ser parte de uma destas agremiações.

A dicotomia coalizão de governo *versus* oposição de fato indica ser uma variável dispensável, uma vez que o coeficiente referente ao pertencimento do parlamentar na oposição é positivo, mas sem significância no Modelo 1. Já, no Modelo 2, ao retirar a variável ideologia, o coeficiente aumenta e ganha leve significância, indicando que o pertencimento à oposição proporciona mais chances de sucesso ao parlamentar opositor do que o governista, indo ao encontro do resultado de Izumi et al. (2015). Nota-se também que tal variável estava influenciada pela variável ideologia. Provavelmente, este achado está refletindo o fato da oposição de esquerda na Legislatura 52 ter conseguido emplacar uma quantidade de projetos proporcionalmente maior em relação aos apresentados do que os de centro e direita que eram governistas na época. Portanto, por ser um achado sem muita clareza, podemos assumir que a influência do Executivo no processo legislativo de proposições de parlamentares no mínimo não ocorre desta maneira. Portanto, para o deputado *power-seeking* esta dicotomia parece não ser um fator que venha a reduzir seus custos de barganha, indo em direção contrária ao caso uruguaio (Magar e Moraes, 2012).

Na variável ideologia, o coeficiente para deputados de partidos de esquerda é forte em relação aos de centro e os de direita tem coeficiente negativo frente a este, mas sem significância estatística, indo ao encontro do argumentado. Portanto, o que foi dito na parte descritiva faz sentido: os parlamentares de partidos de esquerda se protegem, sendo esta uma coalizão *ad hoc* encontrada neste trabalho. No Modelo 2, ao retirar esta variável, vemos que isto é potencializado pelo constante controle destes partidos na CDHM evidenciado pelo aumento no coeficiente desta variável. Portanto, ao ocupar cargos de *gatekeeping* importantes como esta comissão constantemente e durante os governos PT, também a CCJC e/ou a Mesa Diretora, os partidos de esquerda se aproveitaram deste fato para tocar os projetos de seus parlamentares. Além disto, é importante lembrar que a maioria deles não são avessos a formarem coalizões com partidos ideologicamente distantes, exceto o PSOL. Portanto, com partidos deste espectro detendo cargos de *gatekeeping* e a tendência a formarem coalizões *ad hoc* entre si, parlamentares *power-seeking* que se encontram neste espectro político terão mais chances de sucesso.

Com relação ao partido do presidente, ambos os modelos levantados indicam que não se trata de uma variável importante. Mas, o Modelo 2 mostra também como esta variável está

relativamente influenciada pela ideologia, já que ao retirá-la, o coeficiente fica positivo. Portanto, de fato, o Executivo durante a era PT fortaleceu e proporcionou maior união entre os partidos de esquerda na proteção dos projetos de seus parlamentares além claro do fato destes partidos em geral buscarem apoio de partidos ideologicamente distantes durante este período, aumentando sua margem de apoio. Logo, em todos os governos, apesar de haver divisão de poderes principalmente entre os maiores partidos, durante os governos do PT esta divisão seguiu existindo, mas foi menor, dando mais proteção para projetos de lei de parlamentares dos partidos da esquerda, com os parlamentares *power-seeking* desse espectro político tendo mais ganhos do que em governos de centro e direita. Em governos com partidos de centro no Executivo, como no período do PSDB entre 1995 e 2002 e PMDB entre 2016 e 2018, a divisão de poderes entre partidos das três ideologias é maior.

Razões de chance

Para medir as chances de sucesso de cada variável, assim como nos outros capítulos, recorro às razões de chance. Como o Modelo 2 foi para mostrar a influência da variável ideologia em outras variáveis, os resultados foram gerados a partir do Modelo 1:

Tabela 25 - Razões de chance para variáveis partidárias (Modelo 1)

Modelo 1	Intervalos de confiança		
	Razões de chance	2.5%	97.5%
Constante	0.016	0.011	0.022
Mesa Diretora	2.069	1.106	3.869
CCJC	2.317	1.330	4.034
CFT	2.317	1.265	4.243
CAPADR	2.589	1.376	4.872
CDC	2.147	1.101	4.186
CE	2.253	1.149	4.414
CCTCI	2.053	1.074	3.923
CDEICS	2.157	1.196	3.891

CDHM	1.950	1.043	3.647
CMADS	2.112	1.117	3.994
CTASP	2.179	1.215	3.906
CVT	2.870	1.551	5.311
CME	2.480	1.321	4.658
Quantidade de cargos de controle	0.439	0.247	0.782
Partido grande	1.463	1.042	2.053
Partido médio	1.095	0.773	1.553
Oposição	1.048	0.866	1.267
Direita	0.917	0.756	1.113
Esquerda	1.733	1.344	2.236
Partido do presidente	0.920	0.682	1.240

As chances de sucesso legislativo para um parlamentar são basicamente as mesmas quando seu partido controla alguma das comissões permanentes selecionadas ou a Mesa. Mesmo havendo variações, os valores giram em torno de 1.9 e 2.9 vezes mais chances de sucesso em relação ao partido sem controle de ao menos um desses cargos. Tal achado evidencia e reforça a importância do controle de *gatekeeping* para reduzir os custos da barganha legislativa dos parlamentares *power-seeking*.

Quanto mais cargos de controle um partido detém, o parlamentar de tal agremiação tem 0.56 (ou 56%) menos chances de sucesso, evidenciando mais uma vez a importância da partilha dos cargos de controle de poder com outras agremiações respeitando o princípio *coalition-led*.

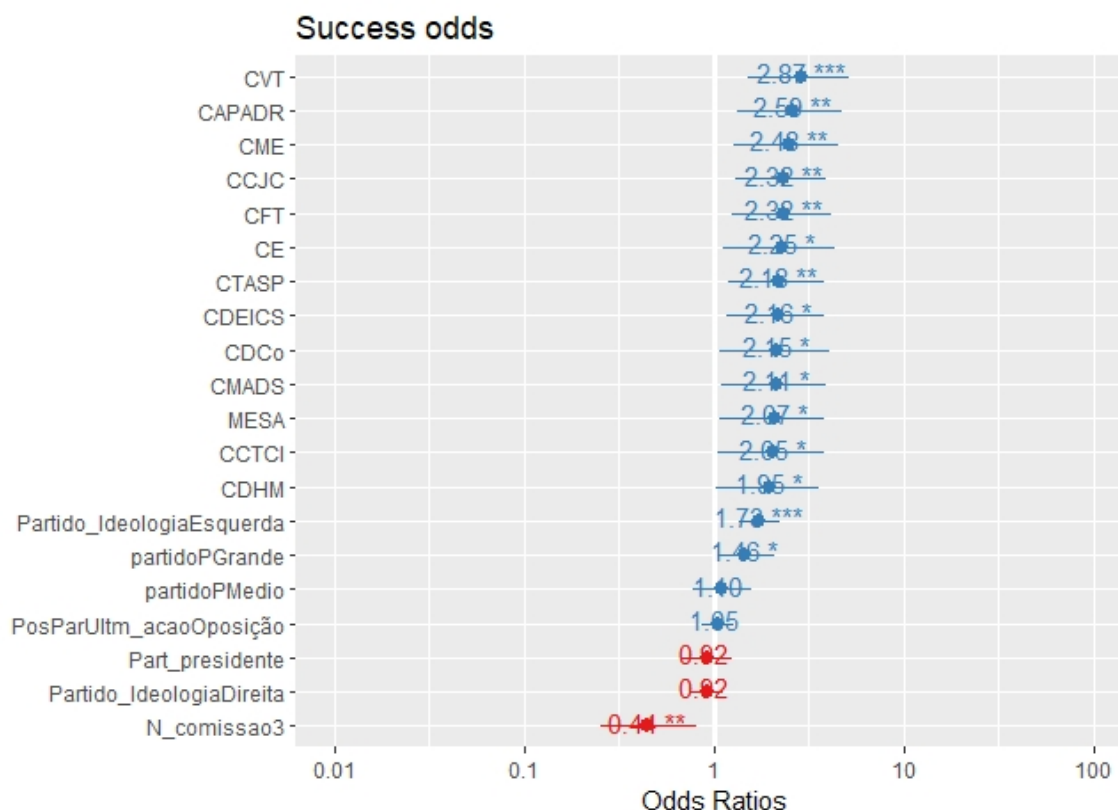
Portanto, no caso brasileiro, podemos afirmar que a garantia que o parlamentar *power-seeking* terá na inserção de seu projeto na pauta se encontra no *gatekeeping* de seu partido em partilha com outros, garantidos por acordos na formação do bloco e nas negociações de distribuição de controle de comissões com outros partidos, atuando assim numa lógica de *coalition cartel* (Calvo, 2014; Cox e McCubbins, 1993).

Com relação ao tamanho do partido, as chances de sucesso legislativo de um deputado *power-seeking* aumenta em 1.46 vezes em relação aos membros de partidos pequenos, enquanto que para parlamentares de partidos médios, as chances são de 1.09 e sem

significância estatística. Portanto, os grandes partidos, atendendo aos 3 critérios que os classificam, são atalhos para os deputados *power-seeking* conseguirem aumentar as chances de influência política.

Na variável ideologia, ser de um partido de direita proporciona 0.1 (ou 10%) menos chances de sucesso em relação aos de centro, sem significância estatística, e ser de esquerda aumenta em 1.73 vezes as chances de sucesso em comparação aos partidos de centro. Tal fato evidencia mais uma vez a forte cooperação entre os parlamentares e lideranças de partidos de esquerda ao longo do período estudado, beneficiando os deputados *power-seeking* deste grupo de partidos nesse sentido. Por fim, ser do partido do presidente possui em torno de 10% menos chances de sucesso em relação aos demais, mostrando mais uma vez a necessidade de coalizões e a fraca influência do Executivo neste ponto no Brasil.

A seguir temos o gráfico com as razões de chance da maior para a menor:

Gráfico 5 - Razões de chance das variáveis partidárias (Modelo 1)⁶⁶

Como fica evidenciado no gráfico, o controle de cargos na Câmara de uma maneira geral tem razões de chance similares entre si. Em comparação com as demais variáveis, estas são as mais fortes, evidenciando a importância do *gatekeeping* partidário na promoção do sucesso legislativo do deputado brasileiro. Em seguida vem o pertencimento a algum dos partidos de esquerda, mostrando como as chances de sucesso pendem positivamente para os parlamentares deste grupo ideológico quando seus partidos estão mais fortes, coesos e com controle ou da Mesa Diretora, da CCJC e/ou CDHM na Câmara. Em terceiro, o pertencimento a uma das agremiações incluídas no grupo dos grandes partidos influencia positivamente no sucesso legislativo dos parlamentares.

⁶⁶ Legendas: CDCo = CDC;
 Partido_IdeologiaEsquerda = Esquerda;
 Partido_IdeologiaDireita = Direita;
 partidoPGrande = Partido Grande;
 partidoPMedio = Partido Médio;
 PosParUltm_acaoOposiçao = Oposição
 Part_presidente = Partido do presidente
 N_comissao3 = Quantidade de cargos ocupados

As três últimas com exceção ao pertencimento do parlamentar na oposição possuem coeficiente menor que um, e além disso, somente a quantidade de comissões impacta de fato negativamente devido à quebra do princípio da partilha de poder e provavelmente pela alocação de parlamentares menos experientes em comissões de menor interesse para determinado partido.

Simulações

Seguindo o padrão dos capítulos anteriores, recorro ao inverso da função logística para medir a probabilidade de sucesso a partir das variáveis consideradas neste capítulo. Para isto, utilizo os coeficientes do Modelo 1⁶⁷. Sempre lembrando que as probabilidades de sucesso legislativo parlamentar são naturalmente baixas, algo normal também em outros contextos (Anderson et al. 2003; Calvo, 2014; Nay, 2017).

Começando por uma situação na qual o parlamentar pertence a um partido que detém a CVT e somente ela. Tal partido se encontra no grupo dos grandes e se situa no campo da esquerda. Neste cenário, a probabilidade de sucesso para este parlamentar é de 10,2%. Se tal parlamentar pertencesse a um partido de direita, mantendo as demais variáveis constante, suas chances cairiam para 5,7%, variando em torno de 4% negativamente, mostrando a força do pertencimento a um partido de esquerda.

Se o parlamentar em questão pertencesse a um partido médio sem nenhuma comissão, mantendo as demais variáveis constantes, suas chances caem para 1,5%. Se o partido assumisse, por exemplo, a CCJC, a probabilidade aumenta para 3,5%, evidenciando, desse modo, a importância do *gatekeeping*. Se migrasse para um partido grande, a probabilidade sobe para 4,6%, e se for para um de esquerda, no caso, o PT, as probabilidades sobem para 8,4%. Logo, vemos novamente a força do partido membro do grupo dos grandes e de ser da esquerda.

Por fim, se o parlamentar pertence a um partido que preside a CAPADR e possui mais uma comissão além dela, mantendo as demais variáveis constantes, as probabilidades de sucesso

⁶⁷ Para realizar tais simulações, foi feito o inverso do logito do coeficiente (β) cada variável do Modelo 1 se estruturando da seguinte maneira: $p = \beta(\text{constante}) + \beta(\text{gatekeeping}) + \beta(\text{Quantidade de cargos de controle}) * x + \beta(\text{Bloco parlamentar}) * x + \beta(\text{Partido (grande ou médio)}) + \beta(\text{Oposição}) + \beta(\text{Direita ou Esquerda}) + \beta(\text{Partido do presidente})$.

caem para 1,9%. Temos desse modo, mais evidências da importância da partilha do poder entre os partidos no caso brasileiro. Retirando esta variável novamente e assumindo que o partido detenha somente o controle de um cargo de *gatekeeping*, no caso, a CFT e seja de um partido que se encontra na oposição e é de direita temos um parlamentar com 4,8% de probabilidade de sucesso. Se ele passa a ser governista, a probabilidade cai para 4,6%, mostrando como não há diferença. Supondo que tal deputado migrou para o partido do presidente, suas probabilidades de sucesso caem para 4,3%, evidenciando novamente o papel dispensável de tal variável.

4.5) Considerações finais

Este capítulo demonstrou que os partidos são uma maneira de facilitar a ação coletiva dos deputados na fragmentada Câmara de Deputados brasileira. Portanto, de uma maneira geral, o caso brasileiro se enquadra no argumento sobre o papel dos partidos em proteger os projetos de lei de seus membros tanto do Congresso estadunidense (Anderson et al., 2000; Hasecke e Mycoff, 2007; Wawro, 2000) quanto argentino (Alemán e Calvo, 2008; Calvo, 2014). Obviamente, existem as particularidades de cada contexto e com o Brasil, isto não é diferente. No Brasil, a alta fragmentação obriga a formação de coalizões *a priori* e *ad hoc* para qualquer partido, um fator não tão fundamental assim no Congresso *plurality-led* argentino (Calvo, 2014). Mas, o princípio de buscar maiorias é o mesmo em todos os casos, e no Brasil a maneira para isto é através dos blocos parlamentares para que haja mais garantia de *gatekeeping* e coalizões pontuais como é o caso evidenciado dos partidos de esquerda. Nesse sentido, podemos afirmar que os partidos também são meios importantes na costura de apoio político para a aprovação de projetos dos deputados *power-seeking* e não só para os do Executivo (Figueiredo, 2007).

A maior influência deles se encontra na autoridade de *gatekeeping*. Este poder importa e protege os projetos dos deputados do partido ocupante de determinado cargo de controle. O parlamentar *power-seeking* proponente do projeto e o presidente de determinado cargo de *gatekeeping* se antecipam às possíveis objeções de parlamentares e presidentes de comissões de agremiações distintas e dão espaço para emendas e deliberações de outras preferências políticas, assim como Freitas (2016) aponta para o Executivo, porém em coalizões *ad hoc*

principalmente nas comissões, já que a maioria dos projetos de deputados passam por apreciação conclusiva. Isto nos leva também ao ponto da importância em partilhar os cargos de controle na Câmara, principalmente entre os partidos mais fortes para dar mais garantia de apoio político entre os deputados de partidos distintos. Cabe destacar que o princípio *coalition-led* apontado por Calvo (2014) sobre o caso brasileiro é explicado fortemente neste ponto. Por esta razão, H1 e H2 se sustentam, fazendo com que o *gatekeeping* facilite a barganha dos deputados *power-seeking*. Além disso, a análise do pertencimento ao partido membro dos grupo considerado aqui como grandes, por deterem o controle de pelo menos uma comissão em toda Legislatura observada, estarem sempre entre os 10 mais votados para o Legislativo e terem mais de 1 milhão de filiados, dá força ao argumento do *gatekeeping*, sustentando H3. Por conta da força destes partidos no Legislativo, eles são atalhos importantes para os deputados *power-seeking* levarem adiante seus objetivos de aumentar sua força política na Câmara. O fato de possuírem mais deputados *power-seeking* em suas bancadas faz com que não só eles ajudem o deputado individualmente na tramitação e possível sucesso legislativo de um projeto, como este também faz com que seu partido se mantenha forte na influência da agenda da Câmara, funcionando similarmente ao argumento de Hasecke e Mycoff (2007) no caso estadunidense. Porém, segue ainda uma pergunta com relação aos partidos pequenos. Tendo vista o que foi analisado, por que determinados parlamentares seguem filiados a partidos considerados pequenos se terão em tese mais dificuldades de atingir sucesso legislativo e por sua vez crescer politicamente dentro do Legislativo? Trabalhos futuros devem levar esta questão em consideração.

A coalizão de apoio ao Executivo não funciona da mesma maneira na questão dos projetos dos parlamentares. Não importa se o parlamentar apoia ou não o governo, os achados ao longo deste capítulo apontam que a coalizão de partidos para projetos de deputados possui uma lógica inerente à Câmara. Logo, os achados neste ponto vão ao encontro do argumento de Izumi et al. (2016) e Veroneze (2016) de que esta dicotomia não importa na promoção de sucesso legislativo do parlamentar brasileiro. Logo, H4 recebe suporte e o deputado *power-seeking* nesse sentido não enxerga nesta dicotomia uma via possível para ter sucesso legislativo e assim se fortalecer frente aos seus pares.

Sobre a ideologia, esta importa sobretudo quando a esquerda detém o Executivo e incentivando mais ainda na Câmara, a ter o controle da Mesa Diretora, ou da CCJC além da CDHM. Ao longo do tempo, através da CDHM, os partidos de esquerda protegem seus pares e contam com o poder do PT também em algum dos cargos mencionados. É neste ponto que o

Executivo influencia os trabalhos legislativos da Câmara, pois quando a esquerda o preside, ela busca controlar os cargos onde passam todos os projetos para proteger os da presidência e de quebra, acaba também privilegiando os de deputados ideologicamente próximos, diminuindo um pouco a partilha do poder com os deputados de centro e direita por controlarem mais pontos de veto: CCJC ou Mesa Diretora e deterem a caneta do Executivo. Portanto, ao contrário do que apontam Zucco e Power (2009) e Izumi (2013) para projetos do Executivo, a ideologia importa para o deputado *power-seeking* de partido de esquerda, sustentando H5. Além da questão *gatekeeping*, esta é a principal forma de coalizão *ad hoc* encontrada neste capítulo. Podemos afirmar que o parlamentar *power-seeking* da esquerda, por pertencer a um grupo minoritário na Câmara, tende a se aproveitar da tendência de formarem coalizões *ad hoc* vindo a depender do apoio de poucos parlamentares de outro grupo político.

Em governos de centro, os parlamentares de partidos de centro e de direita conseguem mais espaço e os de esquerda não possuindo tais cargos, mas, mantendo o controle da CDHM e a tendência em buscar apoio com partidos ideologicamente distantes por maior parte desses partidos continua tendo um bom espaço na barganha legislativa. Importante também destacar que este achado mostra que os parlamentares brasileiros possuem preferências por determinado tipo de *policy*, principalmente os de esquerda, seguindo argumento de Fenno (1979) no qual parlamentares buscam aprovar leis que atendem ao seu eleitorado.

Por fim, ao contrario da Argentina (Alemán e Calvo, 2008), na Câmara brasileira, o pertencimento ao partido do presidente não constitui fator suficiente para o sucesso legislativo do parlamentar, não sendo portanto, um caminho que facilita a barganha de deputados *power-seeking*, sustentando H6. Tal achado seria esperado simplesmente devido ao fato do Brasil ser *coalition-led*. Por mais que o deputado pudesse recorrer ao Executivo para angariar apoio para um projeto de sua autoria, tanto o parlamentar em questão quanto o próprio Executivo depende também do apoio dos demais partidos, diluindo o poder daquele neste ponto. Desse modo, ser do partido do presidente por si só não importa para o sucesso legislativo dos deputados brasileiros, pois o apoio de outras agremiações sempre será necessário.

Em suma, o controle de cargos e a partilha do poder entre eles formada a partir do acordo entre partidos via bloco parlamentar são um meio para o parlamentar *power-seeking* conseguir reduzir os custos de negociação para levar adiante um projeto de sua autoria. Se for de esquerda e o partido majoritário nesta ideologia controlar os "portões" mais importantes de

entrada e saída de projetos, as chances aumentam pelo fato destes partidos já terem uma tendência a formarem coalizões *ad hoc*. O parlamentar mais experiente e do "alto clero" visto no capítulo 2 muito provavelmente recorre a estes meios de caráter partidário para conseguir expandir seus objetivos *power-seeking* (Dodd 1977; Fenno 1973, 1978; Mouw and Mackuen 1992).

Por fim, cabe destacar uma questão acerca da busca por formação de maiorias na apreciação de projetos. Como temos resultados que apontam para coalizões formadas para a distribuição de *gatekeeping* e coalizões *ad hoc* entre os parlamentares de esquerda, fica ainda uma lacuna a ser preenchida por estudos posteriores. Afinal, como são formadas outros tipos de coalizões *ad hoc* para projetos de lei de deputados dentro da Câmara? Uma das possibilidades que abarcam esta questão podem ser as chamadas frentes parlamentares. Tais frentes são mecanismos informais que reúnem parlamentares em torno de um determinado tema em comum. Desde 2003, estas frentes vem aumentando⁶⁸, ou seja, concomitantemente ao aumento da fragmentação partidária na Câmara. Estudos posteriores deveriam levar em consideração se estas frentes constituem uma maneira de garantia de apoio para projetos de autoria de deputados.

⁶⁸ Fonte: "Número de frentes parlamentares na Câmara cresce 44% e bate o recorde": <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/01/31/numero-de-frentes-parlamentares-na-camara-cresce-44-e-bate-o-recorde.htm>, acessado em 10 de junho de 2020.

Quadro 8 - Hipóteses testadas e resultados do capítulo 4

HIPÓTESE	DESCRIÇÃO	RESULTADO
1	O deputado membro de partido detentor de cargo de <i>gatekeeping</i> possui mais chances de sucesso	✓
2	Um partido deter muitos cargos de controle prejudica o sucesso legislativo parlamentar	✓
3	O pertencimento do deputado a um dos partidos grandes potencializa as chances de sucesso legislativo	✓
4	pertencer à coalizão de governo não ajuda o deputado obter sucesso legislativo	✓
5	Deputado de partido de esquerda possui mais chance de sucesso	✓
6	Pertencer ao partido do presidente por si só não importa para o sucesso legislativo parlamentar	✓

5 DISCUSSÃO

A aprovação de projetos de lei é um recurso escasso para um parlamentar seja no Brasil ou em outros contextos como os mencionados nesta tese, os Estados Unidos e Argentina. Justamente por isto, o parlamentar que alcança tal feito costuma ser uma figura política de relevância no Legislativo de seu país. Por ser um recurso escasso, e por isso, naturalmente, as chances de sucesso são baixas, parlamentares buscam aprovar pelo menos um projeto de lei de sua autoria para mostrar sua força política frente aos demais colegas. Este é o pressuposto *power-seeking* que norteia esta atividade parlamentar (Dodd 1977; Fenno 1973, 1978; Mouw and Mackuen 1992; Anderson et al., 2003). Deputados buscam isto por diversas razões: gratificação do ego, alcançar prestígio pessoal, a realização de políticas que atendam demanda de seu eleitorado, levar adiante ideias que considere boas para a sociedade e etc. No entanto, Dodd (1977) ressalta que independentemente do objetivo, a maioria dos membros do Congresso buscam maximizar seu poder para controlar decisões políticas que impõem a autoridade do Estado aos cidadãos em geral, daí o incentivo em legislar. Com isto, os deputados *power-seeking* atraem mais eficazmente o apoio político de grupos de interesse fora do Legislativo (Dodd 1977; Fenno 1973, 1978; Mouw and Mackuen 1992; Anderson et al., 2003).

No Brasil, o deputado federal não é diferente de outros contextos e também possui tal objetivo. Não por acaso, os que conseguem tal feito são em geral os do chamado "alto clero": possuem mais de um mandato, ocuparam presidência e/ou relatoria de comissões, lideraram as bancadas de seus partidos, foram ministros e/ou presidiram a Mesa Diretora. O deputado que não possui pelo menos 1 destes requisitos, dificilmente terá um projeto de lei de sua autoria aprovado, como foi mostrado no capítulo 2. Uma das maneiras desta elite parlamentar fazer valer seu poder político é através da aprovação dos projetos de lei pelas razões elencadas no parágrafo anterior.

Nos capítulos seguintes foram trabalhados fatores elencados pela literatura como importantes na estratégia e atuação na barganha legislativa dos deputados: as instituições políticas endógenas e os partidos políticos. No 3º capítulo foi trabalhada a questão das instituições. O requerimento de urgência ajuda consideravelmente nas chances de sucesso legislativo, mostrando portanto que o aceleração da apreciação de um projeto importa não somente para projetos do Executivo, mas para deputados também. Esta é mais uma evidência

do aspecto *power-seeking* pois para ter o requerimento de urgência aprovado, é necessário passar pelo crivo das lideranças partidárias. Portanto, isto indica que o deputado proponente possui bom trâmite com pelo menos o líder de sua bancada partidária. Na análise ficou evidenciado que a maioria dos deputados que conseguiram ter projetos tramitados e aprovados em regime de urgência são do "alto clero", atendendo portanto aos critérios *power-seeking*, pois assim como o sucesso legislativo, ter o recurso de urgência aprovado no caso dos deputados, é também um recurso escasso. Não havendo o requerimento de urgência, como é a maioria dos casos, o poder conclusivo das comissões entra em cena mostrando a importância do papel destas no processo legislativo de projetos dos deputados, demandando ao deputado proponente uma boa relação com os membros das comissões em que seu projeto tramita. Não à toa, os deputados com mais projetos aprovados neste tipo de tramitação possuem histórico de cargo, dentre eles o de presidência e/ou relatoria de comissões.

Ainda neste capítulo, vimos que o contexto político também importa e parlamentares tendem a aprovar projetos de seus pares nas últimas Sessões Legislativas. O privilégio dado aos projetos do Executivo e apresentados por parlamentares nas Legislaturas anteriores nas duas primeiras e a provável busca por mais evidência em virtude do ciclo eleitoral fazem com que os deputados depositem mais esforços nas duas últimas sessões. Uma das evidências disto também se encontra no capítulo 4, onde os blocos parlamentares e consequentemente a busca por mais garantia de participação na pauta costuma ser maior nos últimos anos. Portanto, para o deputado *power-seeking*, o período mais favorável para apresentar um projeto é no início da Legislatura para ter mais tempo de barganhar sua tramitação.

Em relação às áreas temáticas, foi visto que os projetos aprovados dos deputados costumam preencher a lacuna deixada pelo Executivo, com a tendência de sucesso maior para honoríficos, políticos-institucionais e sociais. Além disso, deputados atuando nesta lógica tendem a focar em projetos de direitos difusos, indo ao encontro do argumento de Ricci (2008). Este achado demonstra a preocupação dos deputados brasileiros legislativamente mais bem sucedidos em formular projetos de lei para políticas públicas que consideram boas seguindo o argumento da busca do deputado também por *policy* segundo Fenno (1973, 1978) e Dodd (1977) sem entrar em conflito com o Executivo, mas, o contrário, complementando-o ao focar em temas sem centralidade para aquele.

Por fim, vimos no capítulo 4 como os partidos atuam na promoção de sucesso legislativo dos deputados. O controle de *gatekeeping* levando em consideração a importância da partilha

deste com outros partidos de maior força legislativa via a formação de uma coalizão legislativa prévia (*coalition cartel*) (Calvo, 2014) através dos blocos parlamentares, ser membro dos maiores partidos dentro e fora do Legislativo, e o pertencimento a um partido de esquerda quando esta detém o controle de determinados cargos, no caso, a Mesa Diretora e/ou a CCJC, já que a CDHM ela ocupa constantemente, para haver garantias de que os projetos de tais parlamentares entrarão na pauta, são fatores importantes que facilitam a barganha do parlamentar *power-seeking*. Com relação ao tamanho dos partidos, segue ainda uma lacuna a ser analisada que é entender a racionalidade do parlamentar *power-seeking* em pertencer aos partidos pequenos. Logo, no Brasil, partidos também são importantes meios para que estes deputados aproveitem projetos de sua autoria e consequentemente aumentem e confirmem sua influência política. Estes achados seguem também o padrão encontrado por Wawro (2000) e Hasecke e Mycoff (2007) para o caso estadunidense e Alemán e Calvo (2008) sobre a Argentina. A diferença no Brasil é a necessidade em formar coalizões até mesmo entre os partidos com as maiores bancadas, refletindo isto na distribuição do controle de comissões permanentes entre os partidos mais fortes membros de um bloco parlamentar, diferentemente da Argentina onde, apesar da fragmentação, o partido majoritário muitas vezes atinge cadeiras suficiente ou depende de poucos partidos para aprovar seus projetos (Calvo, 2014). No entanto, ainda resta uma lacuna com relação à formação de maiorias em votações para projetos de origem parlamentar⁶⁹. Como os blocos são feitos e desfeitos corriqueiramente e a dicotomia entre coalizão de governo *versus* coalizão não importa, à primeira vista, supõe-se que estas maiorias são formadas de maneira *ad hoc*. Para entender melhor este ponto, recomendo estudos posteriores que levem em questão as frentes parlamentares. Seriam estas uma maneira do deputado ter mais garantias que um projeto seu em votação atingirá maioria simples com mais facilidade? Se sim, por se tratarem de uma forma de coalizão em torno de um tema, poderia se supor que os deputados com mais expertise em determinado assunto teria a tendência a ser mais bem sucedido, o que indicaria um componente informacional no sucesso legislativo do parlamentar brasileiro (Krehbiel, 1991; Santos e Almeida, 2011).

Portanto, esta tese mostra que deputados brasileiros seguem o padrão de comportamento propositivo visando maximizar seus objetivos *power-seeking* assim como ocorre com o parlamentar estadunidense (Dodd, 1977; Hasecke e Mycoff, 2007; Fenno, 1973, 1978), Wawro, 2000; Aderson et al., 2003; Mow e Mauck, 1993). Logo, um dos objetivos em

⁶⁹ Em Anexo encontra-se um modelo logit hierárquico onde os efeitos aleatórios são as variáveis do capítulo 4 e os fixos os dos capítulos 2 e 3. Os resultados vão ao encontro dos achados ao longo da tese.

legislar dos deputados é a afirmação de seu poder político frente aos seus pares para receber os ganhos proporcionados pela sua força política. Por esta razão, determinados deputados possuem maiores probabilidades de sucesso do que outros. Quanto mais forte no "alto clero", maior a probabilidade de sucesso legislativo. Estes deputados também podem contar com seus partidos assim como ocorre também na Argentina e Estados Unidos (Alemán e Calvo, 2008; Calvo, 2014; Hasecke e Mycoff, 2007; Wawro, 2000) e recursos institucionais endógenos para auxiliá-los cuja importância já havia sido apontada em estudos sobre organização e produção legislativa no Brasil (Figueiredo e Limongi, 1999; Raile et al., 2010; Ricci, 2003, 2008) na busca de expansão de influência política e também de atender suas demandas de *policy*.

Para estudos futuros, além da questão das frentes parlamentares e entender o papel dos partidos pequenos, seria interessante fragmentar a variável "cargos na Câmara" para medir melhor a força entre presidir e relatar em comissões. Nesse sentido, seria também enriquecedor observar o papel dos relatores de comissões neste tema, pois parte da literatura considera importante o papel deles no processo legislativo (Santos e Almeida, 2011).

Além das sugestões acima, estudos que apurem como os parlamentares barganham seus projetos tratando de sucesso legislativo em cada fase do processo dentro da Câmara desde seu início até a transformação em norma jurídica assim como fez Calvo (2014) para o caso argentino e Anderson et al. (2003) para os Estados Unidos também enriqueceria a compreensão da atuação destes parlamentares *power-seeking* e como estes recorrem aos partidos e se utilizam dos recursos institucionais endógenos da Câmara.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro", in *DADOS - Revista de Ciência Sociais*, vol.31, nº.1. Rio de Janeiro, 1988, p. 5-34.
- ALEMÁN, Eduardo. " Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures", in *Latin American Politics & Amp Society*, 2006.
- ALEMÁN, Eduardo; NAVIA, Patricio. "Institutions and the Legislative Success of 'Strong' Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile", in *The Journal of Legislative Studies*, vol.15, nº.4, Dezembro de 2009, p.401-419.
- ALEMÁN, Eduardo; CALVO, Ernesto. "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina", in O'DONNELL, Guillermo, TULCHIN, Joseph S.; VARAS, Augusto (orgs.). *New Voices in the study of democracy in Latin America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.
- ALMEIDA, Acir. *Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados*. Tese de Doutorado, IESP/UERJ, Rio de Janeiro, 2018.
- AMARAL, Ana Regina. *O Parlamento Brasileiro: Processo, Produção e Organização Legislativa: o papel das Comissões em Perspectiva Comparada*. Dissertação de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2009.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. "O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros", in *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol.46, nº.4. Rio de Janeiro, 2003, p.661-698.
- ANDERSON, William D.; BOX-STEFFENSMEIER, Janet D.; CHAPMAN, Valeria Sinclair. "The Keys to Legislative Success in the U.S. House of Representatives." *Legislative Studies Quarterly* 28(3): 2003, p.357-86.
- CALVO, Ernesto. *Legislator Success in Fragmented Congress in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents and Lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastián M. "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism", in *British Journal of Political Science*, vol.34: 2004, p.565-587.
- CINTRA, Antônio Octávio e LACOMBE, Marcelo Barroso. "A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política". AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2004.

COHEN, Jeffrey E.; BOND, Jon R.; FLEISHER, Richard. "Placing Presidential-Congressional Relations in Context: A Comparison of Barack Obama and His Predecessors", in *Polity*, vol.45, nº. 1, 2013.

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

DARRIEUX, Rodolfo. "Os Governos PSDB e PT: Uma análise dos projetos de lei do Executivo e do Legislativo aprovados entre 1995 e 2014". *E-Legis*, Brasília, n.28, 2019, p. 266-292.

_____. "Political Institutions and the Legislative Success of Brazilian Presidents: an Analysis of the Cardoso, Lula and Rousseff Governments". *Brazilian Political Science Review*, 13(1), São Paulo, 2019, p.1-23.

_____. Sucessos de governo no Brasil: habilidades ou instituições?. Rio de Janeiro, 2015. 85p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

DODD, Lawrence. "Congress and the Quest for Power." In *Congress Reconsidered*, ed. Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. New York: Praeger, 1977.

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EdUSP, 1999.

DUTRA, Ana Beatriz. "Os partidos possuem comissões de interesse? Um estudo sobre a composição partidária das comissões permanentes da Câmara dos Deputados". *VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*, São Paulo: 2017.

FENNO, Richard F., Jr. "The Internal Distribution of Influence: The House." In *The Congress and America's Future*, ed. David Truman. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973.

FENNO, Richard F., Jr. *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston: Little, Brown, 1978.

FIGUEIREDO, Argelina. "Government Coalitions in Brazilian Democracy". *Brazilian political Science Review*, vol. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

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

FRANTZICH, Stephen E. "Who Makes Our Laws?: The Legislative Effectiveness of Members of the U. S. Congress." *Legislative Studies Quarterly* 4: 1979, p.09-28.

FREITAS, Andréa. *O Presidencialismo da Coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

DE PAULA, Carolina; ALVES, Marcelo. "Ainda sobre a implosão da centro-direita tradicional", In *Eleições 2018 e a Crise da Democracia Brasileira*. Curitiba: Appris, 2019.

DE PAULA, Carolina; DARRIEUX, Rodolfo. "Ainda sobre a implosão da centro-direita no Rio e em São Paulo", In *Eleições 2018 e a Crise da Democracia Brasileira*. Curitiba: Appris, 2019.

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

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

HALL, Richard L. *Participation in Congress*. New Haven, CT: Yale University Press, 1996.

HASECKE, Edward B.; MYCOFF, Jason D. "Party Loyalty and Legislative Success: Are Loyal Majority Party Members More Successful in the U.S. House of Representatives?". *Political Research Quarterly*, vol. 60, n. 4: 2007, p.607 - 617.

HIBBING, John. *Congressional careers: Contours of life in the U.S. House of Representatives*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991.

IZUMI, Maurício. *Os determinantes do comportamento parlamentar no Senado Brasileiro (1989 - 2010)*. Dissertação de Mestrado, USP, São Paulo, 2013.

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

KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

LEMOES, Leany Barreiro de S. "O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 44 (3): 2001, p.561-605.

LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo. *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

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.

MAINWARING, Scott. *Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation*. Notre Dame: Kellogg Institute, 1997.

MATTHEWS, Donald R. *U.S. Senators and Their World*. NY: Random House, 1960.

MAYHEW, David. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, CT: Yale University Press, 1974.

MOUW, Calvin J., and MACKUEN, Michael B. "The Strategic Agenda in Legislative Politics." *American Political Science Review* 86: 1992, p.87–105.

MOORE, Michael K.; THOMAS, Sue. "Explaining Legislative Success in the U.S. Senate: The Role of the Majority and Minority Parties." *Western Political Quarterly* 44: 1990, p.959–70.

MULLER, G. *Existem lógicas no recrutamento para as comissões? Um estudo comparado do recrutamento para as Comissões Permanentes da Câmara dos deputados entre as legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999*. 212p. Tese de Doutorado, UFRGS, 2007.

NAY, John. "Predicting and Understanding Law-Making with Machine Learning". *PLoS ONE* 12(5): e0176999, 2017.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. "Uma teoria da preponderância do Poder Executivo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 43: 2000, p. 45-67.

PESSANHA, Charles. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado, USP, São Paulo, 1994.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos e POWER, Timothy. "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in Multiparty Presidential Regime". *Political Research Quarterly*, 64(2): 2011, p.323-334.

RICCI, Paolo. "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 46 (2): 2003, p.699-734.

_____. "A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal". In: LEMOS, Leany (Org.). *O Senado brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Unilegis: 2008, p.237-272.

SANTOS, Carla D. de Melo. "O Poder Conclusivo das Comissões da Câmara dos Deputados na 52ª Legislatura". *E-Legis*, Brasília, n.1, 2008, p. 65-73.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. "Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005, p. 699-734.

_____. *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011.

SEGADO, F. F. "El Procedimiento Legislativo Descentralizado en Italia y España". *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte: v. 3, n.º 12, abril/junho, 2003.

STEPAN, Alfred. "Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens?", in *Daedalus*, vol.129, nº.2, 2000, p.145-169.

VERONEZE, Guilherme Marques. *Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51ª a 54ª legislaturas*. Dissertação de Mestrado, CEFOR - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados: Brasília, 2016.

VIEIRA, Fernando Sabóia. *O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados – uma avaliação*. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Gestão Legislativa, 2005.

WAWRO, Gregory. *Legislative Entrepreneurship in the U.S. House of Representatives*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.

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

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

ANEXO – Sucesso legislativo dos parlamentares: características individuais, instituições e partidos (1995 - 2018)

Grupos		Variância	Desvio padrão
Partido	Constante	0.0669	0.2588
	Mesa Diretora	0.0992	0.3153
	CCJC	0.1840	0.4290
	CFT	0.9165	0.9574
	CAPADR	0.2941	0.5424
	CDC	1.2220	1.1055
	CE	1.78442	1.3358
	CCTCI	0.1800	0.4244
	CDEICS	0.7176	0.8471
	CDHM	0.3185	0.5644
	CMADS	0.7767	0.8813
	CTASP	0.2305	0.4802
	CVT	1.2064	1.0984
	CME	0.3792	0.6158
	Quantidade de cargos de controle	0.072	0.2701
	Partido Grande	0.1558	0.3948
	Partido Médio	0.1736	0.4167
	Direita	0.0343	0.1854
	Esquerda	0.2479	0.4979
	Oposição	0.1478	0.3845
	Partido do presidente	0.8550	0.9247
Efeitos fixos	Constante	-8.3215*** (0.3083)	

Urgência	2.9177*** (0.2266)
Poder conclusivo	2.0613*** (0.2108)
Sessão Legislativa	0.4546*** (0.0300)
EconômicaCEBRAP	-0.5147*** (0.2228)
HomenagemCEBRAP	3.1547*** (0.1658)
Político-institucionalCEBRAP	0.9104* (0.4204)
SocialCEBRAP	0.3393* (0.1534)
Reeleição	0.1130*** (0.0199)
Presidência da Mesa	0.6415* (0.2932)
Liderança Partidária	0.2327** (0.0846)
Cargo na Câmara	0.2610** (0.0955)
Cargo no Executivo	0.4252** (0.1500)
AIC	6278.2
Residual deviance	5790.2
N observações	34711

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

Fontes: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados