

Os partidos políticos como atalho para o sucesso legislativo dos deputados federais brasileiros¹

Rodolfo Scotelaro Porto Darrieux | Pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: rodolfo_scotelaro@hotmail.com.

Resumo. O objetivo deste artigo é mostrar os resultados preliminares encontrados acerca da questão envolvendo o sucesso legislativo dos deputados federais brasileiros. Neste trabalho busca-se entender as razões que levam os deputados brasileiros a legislarem e como o partido funciona como um meio para que eles consigam ter um projeto de lei levado adiante e porventura aprovado. Os resultados iniciais mostram que um deputado legisla buscando sua manutenção no poder, daí o incentivo a apresentar projetos, que por sua vez, quanto maior a quantidade de apresentações, maiores as chances de sucesso. Ao lado disso, o melhor caminho para o sucesso legislativo é seu partido deter poder de gatekeeping. Em segundo lugar, o partido pertencer a um bloco parlamentar também ajuda no sucesso legislativo dos deputados.

Palavras-chave: deputado, projeto de lei, sucesso, partido.

1. 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 ajuda avaliar o desempenho das instituições democráticas².

Nessa linha de raciocínio, este artigo analisa o sucesso legislativo de projetos de lei de origem parlamentar, mais precisamente dos deputados federais, 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 avançar dentro do processo legislativo (Matthews, 1960; Hasecke & Mycoff, 2007). Através desse tipo de análise, podemos observar a influência de determinadas forças políticas 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 incentiva os parlamentares a produzirem e 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 ordinários³. Assim, temos fortes evidências empíricas de que os parlamentares possuem incentivos para legislar. Todavia, dentro do universo dos projetos de lei ordinários apresentados, o número de aprovados é muito baixo: dos em torno de 50.000 apresentados entre 1988 e 2014, apenas aproximadamente 1000 se tornaram norma jurídica.⁴ Logo, o parlamentar bem sucedido em ter um projeto seu selecionado e aprovado ou é dotado de muita sorte ou detém algo a mais em relação a seus pares. 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 porquê de um seletivo grupo de parlamentares conseguirem tal feito são o objetivo deste artigo.

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 e contextuais ajudam a potencializar as chances de um projeto de lei passar por esse robusto processo de seleção e ser aprovado? Estas são as questões que este artigo busca responder.

Neste artigo, analiso um fator potencial que a literatura especializada acerca de outros casos aponta como influente: o papel dos partidos. Sob essa lógica, 1) demonstro os incentivos que os parlamentares possuem em legislar através da revisão da literatura ao lado de uma descrição de dados. Por fim, também analiso 2) a relação entre o tamanho da bancada e o poder de gatekeeping e os blocos partidários, este último como principal estratégia dos parlamentares de partidos pequenos, mostrando que um dos fatores que ajudam um deputado desses partidos é a coalizão ad hoc com os blocos parlamentares uma vez que o gatekeeping desses partidos é menor ou inexistente; e 3) uma análise estatística mostrando o poder de cada partido em conseguir gerar sucesso legislativo para seus membros.

A principal fonte é a base de dados do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, abrangendo os projetos de lei ordinária apresentados de 2007 a 2010 (53ª Legislatura) e o portal online da Câmara de Deputados. Usando esses dados, demonstro aqui as principais forças que atuam no processo legislativo no Brasil com foco na legislação proposta pelos deputados federais. O período escolhido dá-se em razão da maior produtividade dos deputados a ponto dos projetos se tornarem dominantes frente ao Executivo (Almeida, 2017) e pela maior completude deles frente a períodos anteriores.

1) A atividade legislativa e o sucesso legislativo como estratégia parlamentar

O que de fato significa estudar sucesso legislativo e qual sua importância nos estudos sobre Congresso? O primeiro trabalho nesse sentido foi o de Matthews (1960) sobre as normas legislativas⁵. 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 e coalizões políticas; por fim, os individuais tratam de questões envolvendo as carreiras dos parlamentares como a quantidade de mandatos e cargos exercidos.

Na literatura estadunidense, os partidos se caracterizam como um dos fatores mais enfatizados e dominantes como capazes de promover o avanço de um projeto de lei de um determinado parlamentar (Frantzich, 1979; Hibbing, 1991; Moore & Thomas, 1990; Hasecke & Mycoff, 2007). Mais precisamente, a questão é centrada no partido majoritário.

Por que a ênfase maior nesse tipo de partido? Porque estes possuem maior controle de filtragem de projetos de lei que entram na agenda do Congresso. Moore e Thomas (1990) por exemplo, em estudo sobre o Senado levantaram 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, e patrocinaram alguns projetos tinham uma probabilidade maior de ver um projeto de sua autoria aprovado⁶. Hasecke e Mycoff (2007) mostraram que nos Estados Unidos, o partido majoritário funcionaria

como uma instituição na qual os membros apoiariam as determinações das lideranças em troca de sucesso legislativo. Portanto, nessa lógica, os deputados apoiariam os partidos a fim de terem mais chances de ver seus interesses mais individuais atendidos e o partido concederia uma facilitação na tramitação e no sucesso legislativo como um incentivo seletivo visando ter apoio de sua bancada para que os interesses coletivos fossem atingidos.

Uma questão fundamental para os estudos de sucesso legislativo é a ideia de que os parlamentares proponentes têm alguma esperança de que pelo menos alguns dos seus projetos terão a chance de avançar dentro do Congresso e porventura serem aprovados (Mouw & Mackuen, 1992). Certamente, aprovar leis de sua autoria não é o único objetivo de um parlamentar. Parlamentares estão preocupados em se reeleger (Mayhew, 1974), em ocupar cargos políticos de destaque (*office-seeking*) e em produzir políticas públicas que julguem boas de acordo com suas preferências, seja apoiando colegas ou os presidentes (*policy-seeking*) (Fenno, 1973, 1978).

Os estudos sobre sucesso legislativo logo apontaram que parlamentares também possuem outros objetivos que a literatura sobre organização legislativa não capta com muita precisão, que é o aspecto *power-seeking*, cuja característica recai sobre o fato de que parlamentares também buscam ver seus projetos avançando dentro do Congresso como evidência de poder político, e assim demonstrarem: a capacidade de fazer política pública, o que resulta em mais evidência com o eleitorado; seu poder institucional dentro da Casa e desse modo ter mais visibilidade entre seus pares; e o poder de atrair com mais eficácia apoio político de grupos de interesse fora do Legislativo (Dodd, 1977; Fenno, 1973, 1978; Mouw & Mackuen, 1992; Anderson et al., 2003). Portanto, é a partir desse aspecto de *power-seeking* levantado pela literatura estadunidense que neste artigo é centrado e considerado como uma das principais metas de um parlamentar para obter retorno político como influência dentro da Câmara e para a própria reeleição. 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.

Com essas considerações teóricas em mente, cabe destacar que nos Estados Unidos, o sistema eleitoral é majoritário para o preenchimento de cadeiras na Câmara baixa e o bipartidarismo é a realidade. Assim, questiona-se: em cenários onde o multipartidarismo é a regra e o sistema eleitoral é proporcional, como é o Brasil, o modo como é tratada a questão do sucesso legislativo nos Estados Unidos é passível de ser generalizado? A resposta é sim, levando-se obviamente em consideração que por conta das diferentes configurações institucionais haverá variações nas estratégias adotadas por parlamentares para alcançarem seus objetivos. Além disso, vale perguntar por que em outras situações fora do Congresso estadunidense, parlamentares também não seriam *power-seeking*? Evidências para isso não faltam no Brasil, uma vez que a taxa de apresentação de projetos é alta, como apontado na introdução deste artigo, e isto vai ao encontro do argumento de Fenno (1979).

Alemán e Calvo (2008), analisando o caso argentino, argumentam que os partidos são investidos de amplos recursos que afetam o comportamento dos parlamentares individualmente devido ao papel dos líderes, argumento em comum com Hasecke e Mycoff (2007). 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 do Estados Unidos onde sempre haverá um majoritário e outro minoritário.

Nesse caso, de um parlamentar que pertence a um partido com uma bancada grande, há maiores probabilidades de sucesso devido ao maior poder de *gatekeeping* (capacidade de deter o controle da agenda legislativa). Ao lado disso, pressupõe-se que a tendência é priorizar projetos assinados por membros do próprio partido. Dessa forma, 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.

A partir do exposto até aqui, como podemos pensar o caso brasileiro? Antes de entrar mais profundamente na 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) cria uma tipologia para diferenciar os formatos dos Congressos. São eles: *majority-led*, *plurality-led* e *coalition-led*.

Majority-led refere-se a Congressos nos quais o partido majoritário controla a maioria absoluta de assentos. Tal tipo é recorrente em países bipartidários, como os Estados Unidos e o mediano de preferências do Congresso comumente refletiria as preferências do partido majoritário.

Os Congressos *plurality-led* são caracterizados por um partido ou coalizão que controla uma pequena maioria de cadeiras. Esse seria o caso da Argentina. Naquele país, o partido majoritário também controla a maioria dos cargos no Legislativo (*plurality-cartel*). Nesse tipo de Congresso, o partido ou coalizão majoritária consegue diversas vezes levar adiante projetos de lei sem que o mediano de preferências se distancie muito do partido ou coalizão majoritária.

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*.

2) Sucesso legislativo do legislador e a Câmara de Deputados do Brasil: gatekeeping e blocos parlamentares.

A partir da literatura revisada acima, vemos que um dos elementos fundamentais para que partidos atuem como atalho para sucesso legislativo é a autoridade de *gatekeeping*.

Segundo o Regimento Interno da Câmara de Deputados do Brasil, a composição das comissões deve seguir o critério da proporcionalidade na distribuição de cadeiras. Para os cargos de *gatekeeping*, os partidos ou blocos parlamentares indicam um nome para eleição da Mesa Diretora e para a presidência de comissões no início de cada Legislatura.

Em geral, nos blocos parlamentares, os membros dos maiores partidos acabam sendo indicados e ficando com as comissões mais importantes como a CCJC (Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania) e a CFT (Comissão de Finanças e Tributação) e com a Mesa Diretora por conterem mais assentos e, portanto, mais poder de barganha. Essas comissões são as mais fortes, pois todo projeto de lei tem de passar por elas. Portanto, de início, as negociações pelos cargos de maior *gatekeeping* acabam premiando os partidos com maiores bancadas, em geral, os com mais de 30 cadeiras. Num segundo escalão, vêm os de bancadas médias, com entorno de 20 a 30 cadeiras, conseguindo também o controle de algumas comissões permanentes com a CVT (Comissão de Viação e Transportes), a CSSF (Comissão de Seguridade Social e Família), a CNE (Comissão de Minas e Energia), entre outras. Por fim, os partidos de bancadas pequenas ficam sem *gatekeeping*.

Portanto, como os partidos que ficam sem gatekeeping conseguem fornecer incentivos seletivos para que seus parlamentares legislem? A inserção do partido em um bloco parlamentar nesse sentido caracteriza uma estratégia para que os parlamentares dos partidos menores consigam se aproximar dos detentores de gatekeeping. Por sua vez, por que os partidos grandes que já garantiriam gatekeeping sem os blocos, recorrem a eles? Justamente, pelo Congresso brasileiro ser coalition-led, logo o apoio de outros partidos sempre será necessário. Portanto, podemos ilustrar a lógica dos partidos como atalho para sucesso legislativo dos parlamentares a partir da tabela abaixo:

Tabela 1: Lógica da visão partidária do sucesso legislativo dos deputados

Partido	<i>Gatekeeping</i>	Bloco Parlamentar
Grande (acima de 30 cadeiras)	Forte	Ampliação da base de apoio
Médio (entre 30 e 10 cadeiras)	Médio	Aproximação dos cargos de <i>gatekeeping</i> forte e ampliação da base de apoio
Pequeno (abaixo de 10 cadeiras)	Nenhum	Aproximação aos cargos de <i>gatekeeping</i>

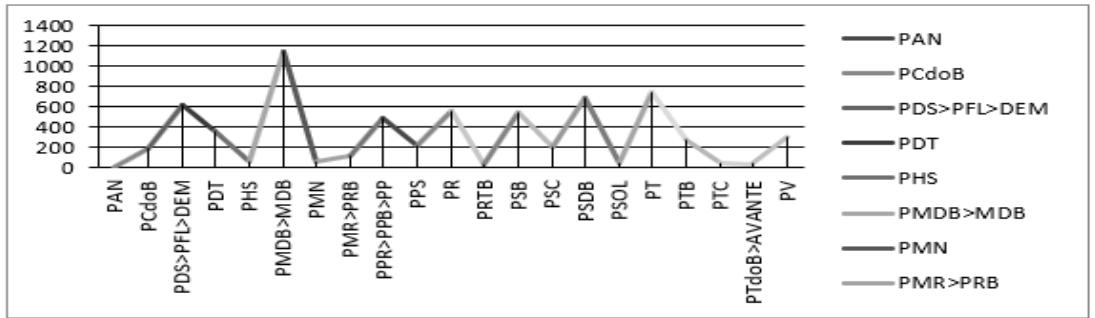
Fonte: Elaboração própria

Nessa ótica, os líderes partidários realizam um acordo seguindo os interesses de suas bancadas porque optam entrar no bloco parlamentar, formando assim, uma coalizão legislativa ad hoc. Parlamentares dos grandes partidos demandam acesso aos cargos de gatekeeping mais fortes com respaldo no Regimento Interno, porém, aceitam a entrada no bloco para terem margem de apoio nas votações e nas negociações prévias daquilo que entra na agenda entre os líderes. Os de partidos médios conseguem um gatekeeping considerável, porém, ficam sem o controle da agenda na CCJC e na CFT, as comissões mais importantes. Já os membros dos partidos pequenos são os que possuem mais incentivos para entrar em bloco, pois sem apoiar os grandes e médios, suas chances de sucesso ficam muito reduzidas, já que ficariam mais reféns da preferência ideológica dos detentores de gatekeeping.

Com a revisão da literatura e a lógica do funcionamento do processo legislativo dos deputados em mente, observemos alguns aspectos empíricos. Serão analisados aqui os projetos apresentados pelos parlamentares dos partidos que fizeram parte da 53ª Legislatura (2007 - 2010), período no qual o Legislativo se tornou dominante frente ao Executivo na produção legislativa (Almeida, 2017), e por conta dos dados referentes a esse momento estarem completos. Cabe destacar que foi considerada também a tramitação desses projetos nas Legislaturas seguintes pelo fato da tendência à manutenção da configuração partidária da Câmara e da reeleição da maioria dos deputados.

Na figura abaixo, está disposta a quantidade de projetos apresentados por cada partido referente ao período mencionado.

Figura 1: Projetos apresentados por partidos da 53ª Legislatura

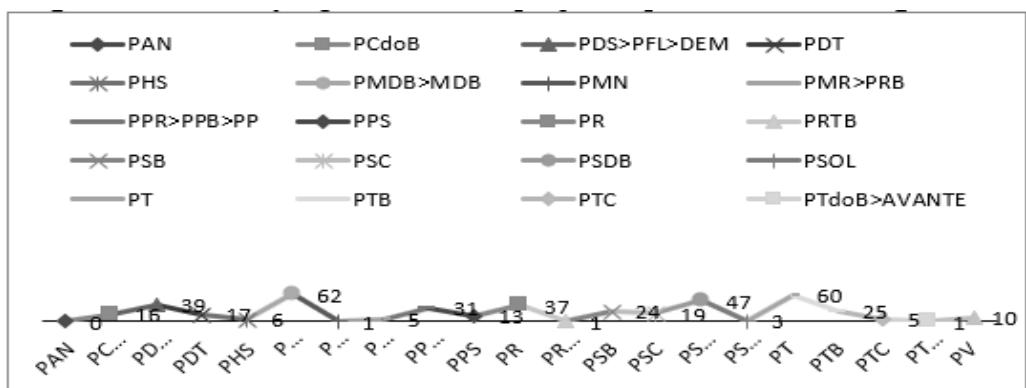


Fonte: Banco de dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados

Como o gráfico nos mostra, os partidos com maiores bancadas no período⁷ (PMDB, PT, PSDB, DEM e PP) apresentam mais projetos de lei do que os demais – o que é esperado. Só os parlamentares do PMDB, em sua totalidade, apresentaram 1146; os do PT, 752; do PSDB, 697; do DEM, 623; e do PP, 493. Salta à vista que o PR, que no momento possuía uma bancada mediana, com 24 cadeiras, também aparece com 566 dentre os 6.793 projetos apresentados no período. A quantidade apresentada pelos parlamentares desses partidos corresponde a 63% do total. Logo, a ampla quantidade de projetos apresentados ajuda a sustentar a ideia de que incentivos existem para os parlamentares legislarem, mesmo com baixas chances de sucesso. Provavelmente, o simples fato da apresentação de um projeto já ajuda um deputado a alcançar um objetivo de seu interesse, seja com mais ganhos de influência política dentro da Câmara, destacando-se para grupos de pressão, seja “mostrando serviço” para seu eleitorado.

Até mesmo o número total de apresentados dentre os partidos médios e pequenos é alto. O PV, por exemplo, teve um total de 306 projetos apresentados, contendo uma bancada de apenas 8 deputados na Legislatura em questão, e o então recém-criado PRB com 2 parlamentares teve 121 projetos de lei apresentados, uma quantidade bastante expressiva. O incentivo à formação de coalizões ad hoc para os partidos pode ajudar a explicar estes números, pois aumentariam a probabilidade de sucesso. Vejamos agora o número de projetos da 53ª Legislatura aprovados pela Câmara por cada partido.

Figura 2: Distribuição partidária dos projetos aprovados da 53ª Legislatura



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

Dentre os projetos aprovados, se destacam o PMDB, o PT, o PSDB, o DEM, o PR e o PP, seguindo o padrão dos que mais apresentaram. Esses dados evidenciam como os recursos de poder que os grandes partidos possuem influenciam na quantidade de apresentados e também no de aprovados. Quanto maior a bancada partidária, maior a tendência do controle do partido em comissões e na Mesa Diretora e maior a oferta de projetos de lei.

No entanto, as análises acima ainda são insuficientes para comparar os esforços dos parlamentares entre os diferentes partidos para conseguirem sucesso legislativo e atingir objetivos pessoais, como a reeleição. Uma maneira de resolver esta questão é observando o “parlamentar médio”. Como vemos abaixo:

Tabela 2: Parlamentar médio reeleito e não reeleito

Média de apresentados e aprovados entre eleitos e não reeleitos		
	Reeleitos	Não reeleitos
Apresentados na 53ª Legislatura	13	8
Aprovados	1	0,3
Aprovados na 53ª Legislatura	0,2	0,2

Fonte: Elaboração própria com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal online da Câmara dos Deputados

Como é observado, dentre os parlamentares reeleitos para a 54ª Legislatura (2011 - 2014), a média de apresentados é maior do que os não reeleitos. Além disso, os reeleitos tiveram pelo menos 1 projeto de lei aprovado enquanto que os não reeleitos obtiveram uma média próxima de 0 projetos de lei aprovados. Já entre os aprovados na mesma Legislatura, o número beira a 0 tanto para os reeleitos como não reeleitos. Logo, este número nos ajuda a mostrar que: 1) o tempo de apreciação para projetos de lei dos deputados é lento, 2) para um parlamentar se reeleger é necessário de fato legislar e 3) por sua vez, para ter sucesso, ele precisa se reeleger para que suas chances aumentem.

Na tabela abaixo, vemos o “deputado médio” para cada partido presente na 53ª Legislatura:

Tabela 3: Deputado médio para cada partido da 53ª Legislatura

PARTIDO	PARLAMENTAR MÉDIO GERAL		PARLAMENTAR MÉDIO REELEITO	
	APRESENTADOS	APROVADOS	APRESENTADOS	APROVADOS
DEM	8	0,5	8	0,7
PCdoB	14	1	16	1
PDT	13	0,7	14	1
PHS	24	3	24	3
PMDB	11	0,6	13	0,8
PMN	10	0,2	10	0,2
PP	12	0,8	13	0,9
PPS	12	1	14	1
PRB	8	0	7	0
PR	14	0,9	16	1
PSB	16	0,7	20	0,9
PSC	18	1,6	16	1
PSDB	10	0,6	12	0,9
PSOL	16	1	18	1,5
PT	9	0,7	10	0,9
PTB	9	1	13	1,5
PTC	9	2,5	NA	NA
PTdoB	22	0,5	NA	NA
PV	9	0,3	10	0,6

Fonte: Elaboração própria com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal online da Câmara dos Deputados.

Primeiramente, destaco que nessa tabela, os parlamentares pertencentes ao PAN foram considerados no partido ao qual migraram posteriormente após a extinção da sigla, por isso, o partido não consta nela. O primeiro detalhe a ser considerado é o fato de em geral o deputado médio de cada partido precisar legislar mais para se reeleger, com poucas exceções. No mesmo sentido, a quantidade média de aprovados aumenta para os reeleitos, seguindo o padrão da Tabela 2.

O segundo detalhe a ser notado é a diferença de parlamentar médio entre os partidos. Seguindo a separação entre partidos grandes (DEM, PMDB, PP, PSDB e PT) médios (PCdoB, PDT, PR, PSB, PSC e PTB) e pequenos que tiveram pelo menos um projeto aprovado (PHS, PSOL e PV) vemos que dentre parlamentar médio reeleito, a média para os grandes é de 11 apresentados para 1 aprovado. Para os médios, este valor sobe para 16 apresentados para 1 aprovado. Por fim, para os pequenos, temos a média de 17 para 1 aprovado.

Portanto, como podemos interpretar esses dados? Primeiramente, vemos que apesar de todos os parlamentares de todos os partidos precisarem legislar, entre os grandes, essa exigência é menor para o deputado se reeleger e ter 1 projeto aprovado. Entre os médios e pequenos, a exigência aumenta para ter mais chances de ser reeleito e 1 projeto aprovado. Assim, temos evidência da força do gatekeeping, pois podemos supor que os parlamentares dos partidos maiores devem, sim, legislar, mas com menos esforço do que os demais, pois podem contar com os cargos de controle que seus partidos detêm. Quanto maior o gatekeeping de um partido, menos custoso é para um parlamentar desse partido fazer com que seu projeto ganhe visibilidade, aumente suas chances de reeleição e consiga aprovar um projeto. Já para um parlamentar de partido médio – e principalmente para o de um partido pequeno –, legislar é uma necessidade maior para alcançar suas metas de reeleição e barganhar a inserção de projeto na agenda da Câmara. Assim, o pertencimento ao bloco parlamentar para ser de fato um caminho para que os parlamentares desses partidos consigam um atalho e apoio para inserir um projeto de sua autoria na agenda.

3) Análise estatística

A discussão precedente leva às seguintes hipóteses testáveis:

H1) Parlamentares membros de partidos detentores de gatekeeping possuem maiores chances de sucesso;

H2) Quanto mais projetos apresentados, maiores as chances de sucesso legislativo;

H3) A reeleição aumenta as chances de sucesso legislativo;

H4) Obtendo sucesso legislativo, as chances de uma outra reeleição se potencializam;

H5) Ser membro de um partido pertencente a um bloco parlamentar aumenta as chances de sucesso.

No teste, é empregado um modelo que capta as diferenças substantivas entre os partidos que mais legislam dos que menos apresentam projetos de lei. Desse modo, sigo Hasecke & Mycoff (2007) e Anderson et. al. (2003) e uso a quantidade de projetos de lei aprovados por cada partido com variável dependente. Para isso, recorro a um modelo de contagem Poisson multinível. As variáveis independentes são a quantidade de projetos apresentados pelos parlamentares por partidos da 53ª Legislatura, uma dummy de valor “1” para separar os partidos que detêm gatekeeping e “0” para os que não detêm, uma dummy sobre os que pertencem e que não pertencem a blocos legislativos com “1” se pertence e “0” se não, no mesmo sentido nos efeitos fixos e qual partido o parlamentar pertence nos efeitos aleatórios. Em um outro teste, é feito um modelo Poisson com efeitos aleatórios no qual é empregada uma dummy para separar parlamentares reeleitos e não reeleitos como variável independente e aprovados como dependentes. Os dados abrangem os 6.793 projetos de lei apresentados na 53ª Legislatura. Tais dados foram recolhidos no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal Online da Câmara dos Deputados. Abaixo, temos os resultados dos primeiros testes feitos:

Tabela 4: Modelo 1 – Sucesso legislativo dos parlamentares (2007 - 2014)

	Modelo 1.1	Modelo 1.2	Modelo 1.3	Modelo 1.4
Constante	1.2397*** (0.2836)	1.3031*** (0.1917)	0.9922*** (0.0050)	1.3949*** (0.3886)
N projetos apresentados	0.0018*** (0.0003)	0.0018*** (0.0003)	0.0029*** (0.0002)	~
<u>Gatekeeping</u>	1.0736*** (0.3026)	1.1247*** (0.2622)	~	2.1392*** (0.3830)
Bloco parlamentar	0.1091 (0.3527)	~	0.6364*** (0.0050)	-0.1186 (0.5056)
AIC	143.3	141.4	151.1	155.0
<u>Residual deviance</u>	133.3	133.4	143.1	147.0
N	21	21	21	21

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

Tabela 5: Modelo 2 – Reeleição e sucesso legislativo parlamentar

	Modelo 2.1	Modelo 2.2	Modelo 2.3	Modelo 2.4
Constante	-1.2677*** (0.1298)	-0.4818*** (0.0651)	-0.4797*** (0.0617)	-0.4759*** (0.0654)
N projetos apresentados	0.0216*** (0.0011)	0.0004 (0.0480)	~	0.0054. (0.0028)
Reeleição	0.0216*** (0.0011)	~	~	~
N projetos aprovados	~	0.0803. (0.0480)	0.0840** (0.0319)	
AIC	1112.4	954.2	952.21	954.93
<u>Residual deviance</u>	639.79	272.20	271.21	274.93
N	510	510	510	510

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

Pelos resultados, vemos que, no Modelo 1, se o parlamentar pertence a um partido detentor de gatekeeping, ele tem chances bem maiores de sucesso frente aos demais em todos os modelos testados quando esta variável é inserida. O pertencimento ao bloco parlamentar só ganha significância estatística quando o gatekeeping é retirado do modelo. Ao lado disso, nota-se que a quantidade de projetos apresentados caracteriza uma variável importante, principalmente para os parlamentares que não pertencem a partidos com gatekeeping, pois quando se retira esta variável, o coeficiente para bloco parlamentar fica negativo. Estes achados vão ao encontro do que é descrito ao longo da análise empírica e revisão da literatura.

Portanto, a partir do observado, podemos afirmar que de fato, quanto mais projetos um parlamentar encaminhar à sua liderança partidária, maior a chance de ele obter sucesso, principalmente para os membros dos partidos sem gatekeeping. Assim, o controle de gatekeeping de fato é uma variável fundamental para que os parlamentares de partidos grandes consigam obter mais sucesso legislativo frente aos demais. Com relação aos menores, além da necessidade de apresentar mais projetos, pertencer ao bloco parlamentar é fundamental, já que é a melhor maneira possível de conseguir proximidade aos cargos de controle.

No Modelo 2, mais precisamente no 2.1, vemos que a reeleição e mais uma vez o número de projetos apresentados possuem papel fundamental para que um parlamentar tenha sucesso legislativo. Do modelo 2.2 em diante, “reeleição” é a variável dependente e vemos que apresentar projetos perde significân-

cia frente à aprovação de projeto, que ganha uma razoável significância. Já no 2.3, quando isolamos os projetos aprovados, a significância aumenta, fornecendo indícios de que ter projeto aprovado ajuda na reeleição. No 2.4, somente com projetos apresentados como variável independente, o impacto é positivo e possui razoável significância estatística.

Nesse sentido, podemos estipular o seguinte cenário: apresentar projetos de lei tem um certo peso para que um parlamentar venha a se reeleger, caso ele tenha um projeto aprovado, a probabilidade de reeleição aumenta mais ainda. Uma vez reeleito, as chances de aprovação de projeto aumentam bastante, logo senioridade é uma variável fundamental para o sucesso legislativo.

Para ilustrar melhor o peso da variável gatekeeping, a mais forte de todas as testadas, e do bloco parlamentar, a seguir são feitas algumas simulações a partir dos coeficientes obtidos no Modelo 1.1 para os partidos nos efeitos aleatórios expostos na tabela abaixo. Para fins de comparação, também são expostos os coeficientes do Modelo 1.3 (sem gatekeeping).

Tabela 6: Partidos e sucesso legislativo

	Modelo 1.1	Modelo 1.3
Constante	1.2397*** (0.2836)	0.9922*** (0.0050)
PAN	-0.2417 (0.2513)	-0.6131 (0.3655)
PCdoB	0.5306 (0.1402)	0.4469 (0.2320)
PDS>PFL>DEM	0.0700 (0.1402)	0.1563 (0.1526)
PDT	-0.1438 (0.1779)	0.1110 (0.2175)
PHS	0.0998 (0.2392)	-0.0039 (0.3063)
PMDB>MDB	-0.3373 (0.1124)	-0.8601 (0.1189)
PMN	-0.1999 (0.2477)	-0.5510 (0.3493)
PMR>PRB	0.0399 (0.2408)	0.1287 (0.3325)
PPR>PPB>PP	0.0724 (0.1528)	0.2893 (0.1707)
PPS	-0.1388 (0.1906)	0.2018 (0.2446)
PR	0.1076 (0.1437)	0.2595 (0.1572)
PRTB	-0.1645 (0.2512)	-0.2699 (0.3809)
PSB	-0.1636 (0.1604)	-0.0625 (0.1859)
PSC	0.0896 (0.1807)	0.5691 (0.2182)
PSDB	0.1127 (0.1309)	0.1281 (0.1399)
PSOL	-0.0482 (0.2472)	-0.0181 (0.3598)
PT	0.2356 (0.1197)	0.2048 (0.1253)
PTB	0.1829 (0.1680)	0.6325 (0.1953)
PTC	0.0473 (0.2415)	-0.0826 (0.3158)
PTdoB>AVANTE	-0.1920 (0.2485)	-0.5253 (0.3518)
PV	0.2022 (0.2226)	0.2654 (0.2731)

É interessante notar que de maneira geral, o coeficiente dos partidos grandes e médios sobem quando o gatekeeping é retirado do modelo. As exceções são o PMDB, o PCdoB e o PT, apesar do terceiro

ter variado bem pouco. Em contrapartida, os partidos menores tem seus coeficientes decrescidos, exceto o PV. Esta observação é interessante pois mostra que ao lado do gatekeeping, outros fatores parecem importar para que um partido tenha força dentro do Congresso, fatores esses que não são abordados nesta nota. Nesse sentido, o pertencimento a um bloco parlamentar é fundamental para um partido menor, indo ao encontro do que foi sustentado pela revisão da literatura e descrição dos dados, já que caso não existisse a garantia do poder de gatekeeping para grandes e médios, e blocos não fossem permitidos, a tendência seria um ambiente legislativo altamente conflituoso com os parlamentares de partidos menores sendo os mais prejudicados. Por essa razão, no Modelo 1.3, os blocos parlamentares ganham robusta significância estatística quando o gatekeeping é retirado e o coeficiente dos menores partidos cai, já que são os mais frágeis num cenário de “estado de natureza legislativa”. Logo, são esses os mais necessitados dos blocos do que os grandes e médios, o que faz sentido, já que o acesso aos cargos de controle da Câmara são inexistentes sem que apoie outrem.

Partindo agora para as simulações a partir dos coeficientes do Modelo 1.1, temos os seguintes cenários⁸. Quando observamos o PT, por exemplo, considerando os números coletados a partir da base do CEBRAP sobre o próprio partido, a expectativa é que sejam aprovados em torno de 56 projetos de lei, um valor próximo ao observado de 60 aprovados. Supondo que o PT não tivesse gatekeeping e seguisse pertencendo a um bloco parlamentar, esse número cairia para apenas 19 projetos aprovados. Fora do bloco, reduziria para 17. Se os parlamentares do PT tivessem apresentado a mesma quantidade de projetos que o PSDB, mantendo o gatekeeping e o bloco, o número de projetos aprovados cairia para 51 e sem gatekeeping para 17.

Realizando o mesmo exercício com partidos pequenos como o PHS e o PSOL temos os seguintes cenários. Se os deputados do PHS tivessem apresentado, por exemplo, a mesma totalidade dos do PMDB (1146) mantendo a mesma condição da empiria (sem gatekeeping e dentro do bloco parlamentar), 34 projetos teriam sido aprovados frente aos 6. Simulando o partido detendo gatekeeping, o número de aprovados subiria para 102. Uma quantidade bem elevada. Por sua vez, se simularmos o PSOL com o número de projetos apresentados pelo PMDB e mantendo as demais variáveis constantes (não posse de gatekeeping e não pertencimento de bloco), o partido teria aprovado 13 projetos. Com gatekeeping, esse número sobre 38. O PSOL num cenário com gatekeeping, e membro de bloco, teria aprovado 88 projetos.

O que esses cenários hipotéticos nos ajudam a perceber? Eles deixam ainda mais claro o peso que o gatekeeping possui para os deputados dos partidos membros, com atenção especial aos seus maiores partidos na época, o PT e o PMDB. Para os membros deste segundo, sobretudo, aparentemente o gatekeeping foi fundamental para que seus projetos pudessem avançar, uma vez que o coeficiente para o PMDB foi negativo nos dois modelos abordados. No caso do PT, o partido ainda possui uma força razoável sem gatekeeping para levar os projetos de seus membros adiante como podemos ver nos cenários montados e nos seus coeficientes nos modelos 1.1 e 1.3. Cabe destacar também dois partidos: PHS e PTC. Vemos que a média de projetos aprovados deles é bem alta, mesmo sendo partidos sem gatekeeping. Na análise estatística, vemos que esses blocos importam principalmente para os não detentores de gatekeeping, mas, outras questões parecem pesar para que esse sucesso seja alto. Na época, os parlamentares de maior destaque desses partidos eram Felipe Bornier (PHS/RJ) e Clodovil Hernandez (PTC/SP), nomes na época com força na Câmara. Assim, aparentemente, outras questões pesam, principalmente para o parlamentar membro de um partido pequeno, enquanto o membro de um grande e médio pode contar com o apoio da sua liderança e do gatekeeping.

Por fim, nesses resultados vemos que as quatro hipóteses encontram respaldo nos testes estatísticos. Logo, a questão do gatekeeping serve, além dos EUA, também para o Brasil (Hasecke & Mycoff, 2010) e para a América Latina (Calvo, 2012). Vemos também que quanto maior a produção de leis, mais chances o deputado tem de se reeleger, e uma vez reeleito, suas chances de sucesso aumentam.

Discussão

Este artigo aborda o tema do sucesso legislativo do parlamentar brasileiro e as questões que a envolvem sob uma ótica partidária: por que os parlamentares legislam se as chances de sucesso são pequenas e como conseguem sucesso? Buscou-se aqui mostrar que os parlamentares legislam para conseguirem se manter e adquirir mais força em suas carreiras políticas. A tendência nesse quesito, como foi encontrada no teste estatístico é que propor projetos de lei configura uma estratégia racional nesse sentido. Além disso, uma vez reeleito e com sucesso legislativo, as chances de uma segunda reeleição aumentam. Isso acontece porque aprovar um projeto na mesma Legislatura em que ele é apresentado é uma raridade muito grande, pois o processo legislativo dos parlamentares é lento.

Além disso, os resultados mostram que parlamentares membros de partidos com gatekeeping são os mais beneficiados em apresentar e principalmente aprovar um projeto, pois os custos são menores, uma vez que para ter um aprovado, menos projetos apresentados são necessários. Portanto, há uma evidência que partidos importam na coordenação da agenda dos projetos dos deputados federais. Os blocos parlamentares também constituem uma estratégia racional para todos os partidos, em especial os menores, já que na comparação entre os coeficientes partidários, são estes em geral os detentores de valores menores. Este achado é interessante, pois mostra que os partidos se diferenciam na Câmara não só pelas questões elencadas neste trabalho como por outras. Há provavelmente partidos que detêm assessorias mais capazes de ajudar na formulação de projetos com mais chances de aprovação.

Por fim, este artigo trata de uma análise ainda inicial sobre o tema. Há ainda outros fatores a serem analisados, inclusive partidários como o pertencimento ao partido do presidente e o papel das coalizões de governo. Posteriormente também serão analisados fatores pessoais dos deputados como a ocupação de cargos no Legislativo e no Executivo e a senioridade, aspecto que, como já ficou evidenciado neste trabalho, possui um peso importante.

Referências bibliográficas

- 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, dez./2009, pp. 401-19.
- 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.
- ANDERSON, William D.; BOX-STEFFENSMEIER, Janet D.; CHAPMAN, Valeria Sinclair. "The Keys to Legislative Success in the U.S. House of Representatives". In: *Legislative Studies Quarterly*, vol. 28, nº. 3, 2003, pp. 357-86.
- CALVO, Ernesto. *Legislator Success in Fragmented Congress in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents and Lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- DARRIEUX, Rodolfo S. Porto. *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.
- FENNO, Richard F., Jr. "The Internal Distribution of Influence: The House". In: TRUMAN, David (ed.). *The Congress and America's Future*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973.
- FENNO, Richard F., Jr. *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston: Longman, 1978.
- FRANTZICH, Stephen E. "Who Makes Our Laws?: The Legislative Effectiveness of Members of the U. S. Congress". In: *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4, 1979, pp. 409-28.
- 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?". In: *Political Research Quarterly*, vol. 60, nº. 4, 2007, pp. 607-17.

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

MAGAR, E. and MORAES, J. A. "Factions with Clout: Presidential Cabinet Coalition and Policy in the Uruguayan Parliament". In: *Party Politics*, vol. 18, nº. 3, 2012, pp. 427-51.

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

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

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

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

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

Apêndice

Tabela 7: Partidos presentes na 53ª Legislatura e suas cadeiras (53ª, 54ª e 55ª Legislaturas)

PARTIDOS	2007-2010		2011-2014		2014-2018		2007 - 2018 CADEIRAS - MÉDIA POR PARTIDO
	CADEIRAS	%	CADEIRAS	%	CADEIRAS	%	
PPR>PPB>PP	41	7,9	44	8,6	36	7,0	40
PMDB>MDB	89	17,3	78	15,2	66	12,9	78
PDT	24	4,6	27	5,3	19	3,7	23
PTB	22	4,2	22	4,3	25	4,9	23
PT	83	16,1	86	16,8	70	13,6	80
PDS>PFL>DEM	65	12,6	43	8,4	22	4,3	43
PL>PR	24	4,4	41	8,0	34	6,6	33
PPS	22	4,2	12	2,3	10	1,9	15
PCdoB	13	2,5	15	2,9	10	1,9	13
PSB	27	5,2	35	6,8	34	6,6	32
PSC	9	1,7	17	3,3	12	2,3	13
PRB	1	0,2	8	1,5	21	4,1	10
PSDB	66	12,8	54	10,5	54	10,5	58
PMN	3	0,6	4	0,8	3	0,6	3
PV	13	2,5	13	2,5	8	1,6	11
PSOL	3	0,6	3	0,6	5	1,0	4
PTC	3	0,6	1	0,2	2	0,4	2
PHS	2	0,4	2	0,4	5	1,0	3
PTdoB>AVANTE	1	0,2	3	0,6	1	0,2	2
PAN	1	0,2	0	0	0	0	1
PRTB	1	0	2	0,4	1	0,2	1

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

Notas:

1. Este artigo apresenta resultados parciais do capítulo referente ao papel dos partidos políticos de minha tese de doutorado intitulada "Determinantes do sucesso legislativo parlamentar na Câmara de Deputados do Brasil", aprovada em Julho de 2020.

Agradeço a Fernando Guarnieri pela orientação indispensável, a André Félix pelo auxílio fundamental na coleta de dados e à CAPES e FAPERJ pelo auxílio financeiro.

2. 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)

3. Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.
4. Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.
5. Ou seja, tal preocupação existia antes mesmo do neoinstitucionalismo se tornar praticamente hegemônico na Ciência Política a partir dos anos 70.
6. No Congresso estadunidense, é possível o patrocínio de leis (sponsoring legislation). Trata-se um apoio formal de um ou mais parlamentares a um projeto de lei.
7. Vide tabela em anexo.
8. Fórmula utilizada para fazer essas simulações a partir do Modelo 1.1: (+/- (partido) + (projetos apresentados)*x + (gatekeeping)*x + (bloco parlamentar)*x)X

BLOOD TEST OF GOVERNABILITY IN BRAZIL: CHECKING THE HEALTH OF COALITIONAL PRESIDENTIALISM

ABSTRACT: This article investigates the Brazilian political-institutional crisis after 2014, marked by the tensions between the government and the Congress. For this purpose, we analyze governability from 1995 to 2016, which includes the two mandates of Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff. The work proposes the so-called “blood test of governability”, composed by thirteen indicators and different data for the period. The results indicate different governing capacities in presidential administrations, with lower levels in Dilma’s governments, especially in the second term. Faced with the theoretical framework of coalitional presidentialism, the research findings suggest the existence of a non-exclusively institutional explanation for the crisis.

Keywords: Coalitional Presidentialism; Governability; Institutions; Actors; Center of Government.