

40º Encontro Anual da ANPOCS

Caxambu (MG), 24-28 de outubro de 2016

ST19 – O presidencialismo de coalizão revisitado: mudanças recentes no sistema político brasileiro

A POLÍTICA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL

Processo legislativo no Brasil pós-1988

Acir Almeida

Pesquisador, IPEA
Doutorando em Ciência Política, IESP/UERJ

acir.almeida@ipea.gov.br

****Trabalho em construção****

Resumo

Este trabalho identifica, caracteriza e oferece explicação para mudanças recentes na produção e no processo legislativo federal. Com base em dados originais, constata-se que a dominância do Executivo deu lugar a protagonismo legislativo do Congresso, particularmente das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Caracteriza-se esse fenômeno como uma mudança institucional – no caso, na direção de um modelo de organização legislativa mais descentralizado – e argumenta-se que ela ocorreu mediante transferência de poder de agenda, da liderança da coalizão governista para as comissões. Com base em contribuições da literatura sobre organização legislativa, explica-se essa mudança a partir de dois fatores: redução abrupta, a partir de 2003, da diferenciação ideológica entre maioria governista e minoria; e redução gradual, ao longo do pós-1988, do localismo fiscal como estratégia de representação. Evidência empírica preliminar é oferecida em apoio a essa explicação.

1 INTRODUÇÃO

A caracterização consensual da produção legislativa no Brasil pós-1988 é que ela é dominada pelo Executivo, que o Congresso Nacional atua de maneira reativa e que suas comissões parlamentares permanentes têm papel apenas secundário (Amorim Neto e Santos, 2003; Figueiredo e Limongi, 2007; Pereira e Mueller, 2000). Todavia, esse cenário mudou substancialmente ao longo dos anos 2000. Leis originadas no Executivo deram lugar a leis parlamentares e as comissões permanentes adquiriram maior protagonismo decisório, pelo menos na Câmara dos Deputados. A título de ilustração, do total de leis não orçamentárias de iniciativa ou do Executivo ou do Legislativo, a porcentagem anual média das primeiras diminuiu de 75%, nos anos 1991-2002, para 45%, no período 2011-2014. Nesses mesmos períodos, a porcentagem anual média daquelas leis que foram aprovadas pelos deputados exclusivamente nas comissões permanentes, sem votação em plenário, aumentou de 20% para 41%.

Esses movimentos sugerem que o controle da agenda legislativa em boa medida se deslocou para o Congresso, mais especificamente para as comissões. Essa mudança, no entanto, escapa às explicações existentes sobre a dominância do Executivo e, de forma mais geral, sobre o processo legislativo no pós-1988. Isso porque as principais variáveis explicativas oferecidas pela literatura, quais sejam, coalizões de governo majoritárias e concentração de poderes legislativos no presidente da República e nos líderes partidários, simplesmente não apresentam variação que possa explicar aquelas mudanças.

Este texto procura dar um primeiro passo no preenchimento dessa lacuna, oferecendo três contribuições para tanto. A primeira, de natureza estritamente empírica, é documentar as transformações na produção e processo legislativo. Como será visto na próxima seção, elas são sistemáticas, amplas e apresentam direção clara, de maior protagonismo legislativo do Congresso e de suas comissões permanentes. A segunda contribuição consiste em oferecer uma chave interpretativa para essas transformações, no caso, que elas refletem uma mudança institucional, de aproximação de um modelo de organização legislativa que dispersa poder de agenda. Por fim, formula-se explicação com base em contribuições da literatura sobre legislativo, focando-se nos incentivos dos parlamentares para centralizar poderes de agenda na liderança partidária (vis-à-vis dispersá-los entre as comissões permanentes), para a qual se oferece evidência preliminar em apoio. A organização do restante deste texto segue a ordem dessas contribuições.

2 PROCESSO LEGISLATIVO NO PÓS-1988

As regras que estruturam o processo legislativo de matéria ordinária incluem tanto provisões que dispersam quanto que concentram o controle sobre a agenda legislativa, isto é, sobre a definição do que é votado, quando e como. Entre as primeiras, destaca-se o sistema de comissões permanentes, às quais, a princípio, todo projeto de lei (PL) deve ser inicialmente distribuído. Essas comissões são órgãos colegiados integrantes da estrutura institucional da Casa, compostos por parlamentares indicados por seus respectivos partidos, seguindo a proporcionalidade da representação, e com exclusividade de jurisdição sobre áreas ou temas específicos. Suas principais funções são examinar, debater e aprovar parecer sobre o projeto, recomendando ao plenário sua rejeição ou aprovação, com ou sem emendas. Exceto em casos específicos, o parecer da comissão tem natureza conclusiva, isto é, dispensa votação da matéria pelo plenário.¹ Embora existam prazos regimentais para a conclusão dos trabalhos das comissões, na prática elas costumam ter discricionariedade quando se trata de projeto em regime normal de tramitação.²

Entre as provisões que concentram o controle sobre a agenda, destacam-se a medida provisória (MP) e a urgência. Prerrogativa exclusiva do presidente da República, a MP é instrumento de proposição com força imediata de lei e cuja tramitação passa ao largo do sistema de comissões permanentes, devendo ser votada diretamente no plenário, depois de relatada por comissão mista *ad hoc*, em prazo constitucionalmente definido.³ A urgência é uma prerrogativa presidencial e parlamentar, aplicável a projetos de lei ordinária, exceto de código. O presidente somente pode atribuir urgência a projetos de sua autoria, o que fixa prazo de 45 dias para que o Congresso conclua a votação.⁴ A urgência parlamentar permite levar o PL imediatamente a votação em plenário, mas seu uso requer a aprovação de uma maioria parlamentar ou de líderes partidários que representem uma maioria.⁵ Esses mecanismos conferem poderes extraordinários ao presidente e aos líderes partidários

¹ Cfe. Art. 58 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), Art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e Art. 91 do regimento do Senado (RISF). Mediante recurso apoiado por pelo menos um décimo dos parlamentares, uma maioria do plenário pode rever o parecer conclusivo da comissão.

² Na Câmara, fica a critério do presidente da Casa encaminhar a proposição ao plenário quando o prazo da comissão se esgota (Art. 52 do RICD). Porém, até onde foi possível averiguar, esse procedimento raramente é adotado. O regimento do Senado aparentemente não prevê interferência externa na comissão no caso de se esgotar o prazo de projeto em regime de tramitação ordinária.

³ Art. 62 da CF/88, Resoluções 1-1989, 1-2002 e 1-2006 do Congresso Nacional. A última instituiu que MPs de abertura de crédito passassem a tramitar pela comissão mista permanente que trata do orçamento.

⁴ Art. 64 da CF/88.

⁵ Arts. 154 e 155 do RICD, e Art. 336 do RISF.

(representantes de uma maioria) de definição sobre a pauta de votação de matérias ordinárias.

As implicações potenciais do uso da MP e da urgência vão além de apenas abreviar o processo legislativo. Ambos esses mecanismos podem ser usados estrategicamente para se limitar o exame e o debate de proposições. O presidente pode usar MP para simplesmente contornar comissão com jurisdição sobre a matéria, impossibilitando seu exame e discussão (Almeida, 2014). O presidente ou os líderes podem se valer da urgência para retirar PLs de comissões, restringindo ou, no caso dos últimos, até mesmo impossibilitando a votação do parecer da comissão (Almeida e Santos, 2009; Pereira e Mueller, 2000). Logo, tanto o uso da MP quanto o da urgência – neste caso, antes de as comissões terem concluído seus pareceres de mérito – têm a potencial implicação de restringir a produção e disseminação de informação relevante para as decisões legislativas.⁶

Tal como fartamente documentado pela literatura, esses mecanismos extraordinários foram utilizados de maneira intensa por sucessivos governos, pelo menos até o início dos anos 2000, para aprovação de suas políticas, acarretando forte dominância legislativa do Executivo e amesquinamento das comissões permanentes. Situação que levou Figueiredo e Limongi (2007, pp. 158 e 168) a concluírem que “o Executivo controla a agenda legislativa do país” e que “o lócus decisório por excelência é o plenário e não as comissões”. Todavia, uma série de mudanças posteriores na produção e no processo legislativo vão contra essa caracterização, permitindo questionar sua validade para anos recentes.

Antes de se passar à análise dos dados, contudo, cumpre esclarecer os critérios adotados neste trabalho para a contagem de leis, mais especificamente as submetidas por meio de MP. Dois aspectos singulares do uso desse instrumento tornam a contagem nada trivial. O primeiro foi a prática da reedição continuada de medidas que não eram votadas pelo Congresso no prazo constitucional de 30 dias, prática essa que ocorreu com frequência elevada a partir de 1995, perdurando até setembro de 2001, quando foi proibida pela Emenda Constitucional 32/2001 (Amorim Neto e Tafner, 2002, p. 10). O segundo aspecto, que adquiriu relevância a partir de 2009, é a edição de MPs com diferentes matérias legislativas,

⁶ No caso da MP, existe ainda a possibilidade de ela criar fato consumado, tornando custosas alterações do seu conteúdo pelos parlamentares (Figueiredo e Limongi, 2003, p. 65). Todavia, as condições empíricas para que isso ocorra parecem ser bastante peculiares (Almeida, 2014, p. 18).

muitas vezes não relacionadas, tornando cada medida, na prática, um verdadeiro pacote de leis (Cabral, 2014, p. 50).

A respeito do primeiro aspecto, decidiu-se contar como leis as reedições que continham alteração substantiva à versão imediatamente anterior, com base no entendimento que, ausente a possibilidade de reedição, a mesma alteração somente poderia ter sido realizada mediante apresentação e aprovação de nova iniciativa de lei. Sobre o segundo aspecto, a multiplicidade temática de MPs, decidiu-se contar como lei cada uma das diferentes matérias constantes em uma mesma medida aprovada, tanto em razão da sua importância substantiva quanto para não subestimar o impacto do uso de MPs em anos recentes.

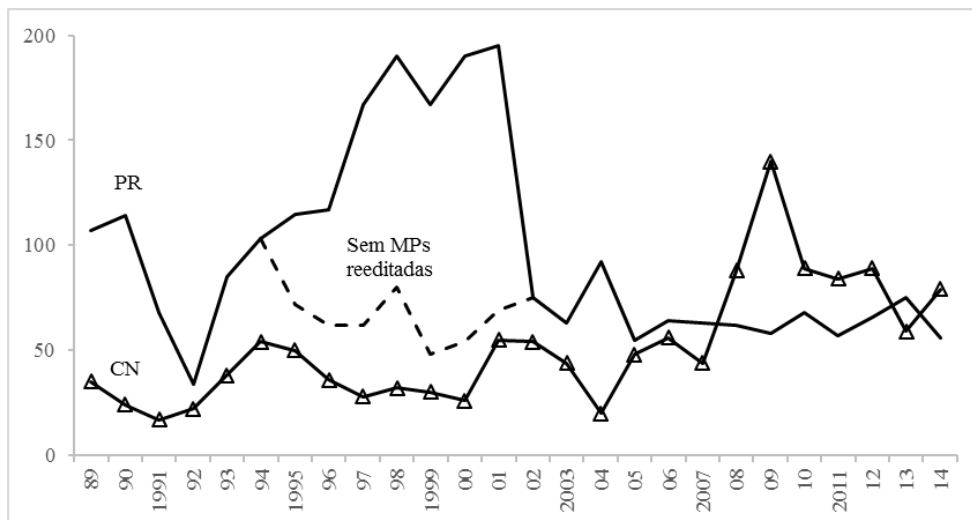
Assim, além de cada medida formalmente aprovada e convertida em lei – isto é, que recebeu a identificação numérica específica das leis ordinárias –, também foram incluídas 719 versões reeditadas de MPs, com alteração substantiva do texto da versão imediatamente anterior; 116 matérias adicionais contidas em 59 MPs “pluritemáticas”; e 63 MPs que aguardavam deliberação em setembro de 2001 e que foram validadas pelo Artigo 2º da Emenda Constitucional 32/2001.⁷ Por fim, cabe esclarecer que, tanto para as MPs originais como para as reedições com alteração de texto, quando reeditadas por pelo menos quatro meses consecutivos, foi considerado como data da lei o 30º dia posterior ao da edição original.

Retornando às mudanças na produção legislativa ocorridas na última década, a mais saliente é certamente a redução da dominância legislativa do Executivo. O Gráfico 1 ilustra as séries das quantidades anuais de leis ordinárias (não orçamentárias) e complementares promulgadas entre 1989 e 2014, originadas na Presidência da República (PR) e no Congresso Nacional (CN).⁸ Como pode ser observado, a produção legislativa de origem presidencial foi extraordinariamente elevada entre os anos 1995 e 2001, o que se deveu exclusivamente à prática de se modificar MPs (leis) vigentes, mas não votadas pelo Congresso, por meio da reedição com alterações de conteúdo. Nos anos posteriores, as leis presidenciais passam a oscilar em torno de 65 leis/ano, menos que a média dos anos anteriores a 1995 (85 leis/ano), sem tendência aparente. A produção de leis de origem parlamentar, por sua vez,

⁷ A identificação das reedições com alteração substantiva e das diferentes matérias de cada MP foi feita pelo autor, mas ainda precisa ser validada.

⁸ Não se incluem as leis de natureza orçamentária porque elas seguem regras legislativas distintas e raramente suscitam disputa partidária. As leis iniciadas por Tribunais, pelo Ministério Público ou pelo Tribunal de Contas, também excluídas da análise, compreendem apenas 5% do total.

Gráfico 1. Contagens anuais de leis não orçamentárias originadas na Presidência e no Congresso, 1989-2014



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em dados de Câmara dos Deputados, Casa Civil e Senado Federal.

Obs.: PR= Presidência da República; CN= Congresso Nacional.

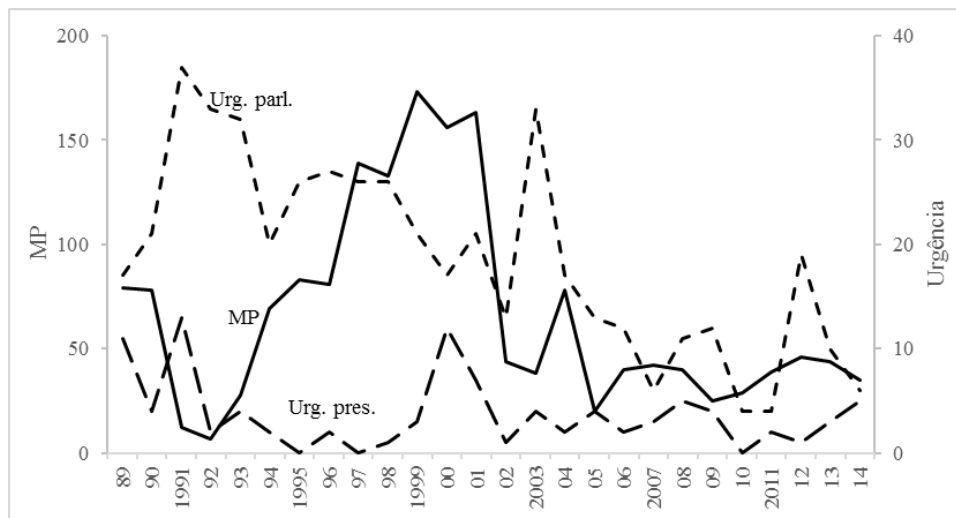
Nota: Anos referem-se à aprovação da lei no Congresso. Incluem-se reedições de MP com alteração substantiva de texto e os diferentes temas de MPs pluritemáticas. A linha pontilhada na série PR refere-se aos valores computados sem MPs reeditadas.

apresenta crescimento notável nos anos 2008-2009, retrocedendo um pouco nos anos posteriores, mas sem retornar aos níveis anteriores. Destaque-se que, desde 2008, e exceto por 2013, a produção anual de leis de origem parlamentar ultrapassou a de leis presidenciais.

O processo legislativo por meio do qual leis ordinárias são aprovadas também passou por transformação, reduzindo-se o uso de mecanismos extraordinários de interferência na agenda e aumentando-se a frequência de decisões conclusivas das comissões permanentes. O Gráfico 2 mostra a evolução das quantidades de proposições não orçamentárias (que resultaram em lei) aprovadas pelos deputados federais a cada ano, antes da eventual remessa ao Senado, sob três regimes extraordinários de tramitação: MP, urgência presidencial e urgência parlamentar. No caso das urgências, consideraram-se somente os casos em que foram adotadas antes de todas as comissões permanentes terem concluído a aprovação dos seus pareceres de mérito.

O uso de MPs apresenta algumas variações muito acentuadas, no caso, a queda em 1991-1992 (crise do governo Collor), a elevação entre 1995 e 2001 (reedições com alteração) e subsequente redução em 2002 (proibição de reeditar continuamente). Nos anos 2000, a série se estabilizou em nível equivalente à média pré-1995, sem tendência aparente. O uso da urgência parlamentar apresenta clara tendência de queda, apesar de algumas oscilações

Gráfico 2. Contagens anuais de leis não orçamentárias aprovadas em regime extraordinário, por tipo de regime e ano de aprovação pelos deputados federais, 1989-2014



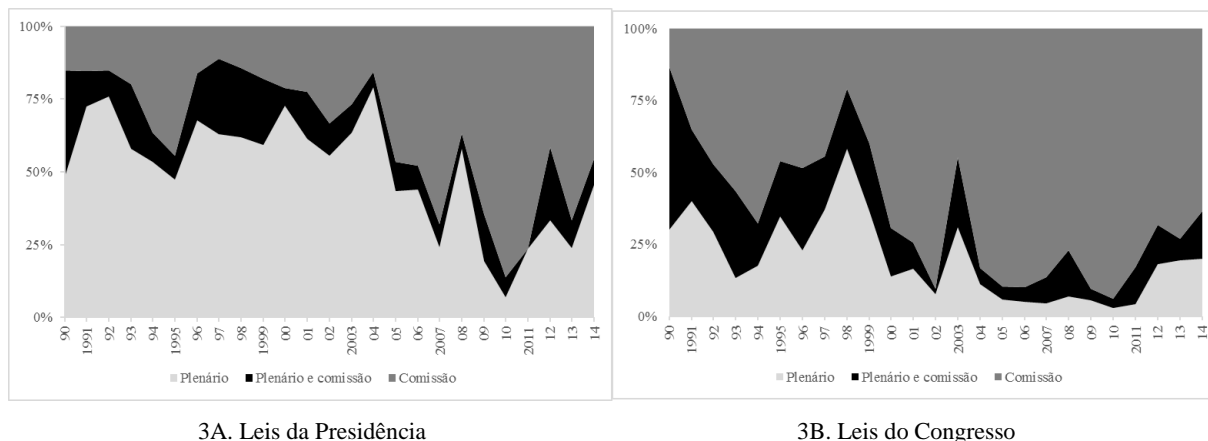
Fonte Elaborado pelo autor, baseado em dados de Câmara dos Deputados, Casa Civil e Senado Federal.
 Obs.: MP= medida provisória; Urg. pres.= urgência presidencial; Urg. parl.= urgência parlamentar.
 Nota: Anos referem-se à aprovação pelos deputados, antes da remessa ao Senado.

pronunciadas. Destacam-se, nesse sentido, os fortes, porém temporários, crescimentos nos anos 1991 a 1993 e 2003, ocasião em que o uso de MPs experimentou movimento inverso. Por fim, a série da urgência presidencial é a com menor nível em praticamente todo o período e, a despeito de picos ocasionais (em 1991 e 2000), não apresenta tendência aparente.

Juntamente com a redução no uso da urgência, ocorreu aumento substancial na frequência com que PLs foram aprovados na Câmara dos Deputados exclusivamente mediante poder conclusivo das comissões, ou seja, sem votação em plenário. O gráfico 3 ilustra a distribuição da participação relativa do plenário e das comissões permanentes na deliberação sobre o mérito dos PLs (que resultaram em lei) iniciados pela Presidência ou pelos congressistas, aprovados na Câmara entre 1990 e 2014,⁹ antes de eventual remessa ao Senado. Para fins de análise, classificaram-se as leis em três tipos excludentes, definidos de acordo com a arena decisória que foi privilegiada na deliberação sobre seu mérito, a saber, se o plenário, as comissões ou ambos. O tipo “plenário” inclui leis cujos projetos passaram a tramitar em regime de urgência antes que as comissões permanentes tivessem concluído seus pareceres de mérito. “Comissão”, por sua vez, compreende leis aprovadas mediante parecer conclusivo das comissões, sem deliberação em plenário. Terceira e última categoria,

⁹ Nesse caso, iniciou-se a série em 1990 porque o poder conclusivo passou a valer a partir de setembro de 1989, quando foi aprovado o regimento.

Gráfico 3. Distribuição anual de leis ordinárias, por origem, tipo de processo legislativo e ano de aprovação na Câmara dos Deputados, 1990-2014



Fonte Elaborado pelo autor, baseado em dados de Câmara dos Deputados.

Obs.: Plenário= PLs aprovados sem parecer de mérito; Comissão= PLs aprovados mediante poder conclusivo; Plenário e comissão= demais PLs aprovados.

Nota: Os anos se referem ao da aprovação na Câmara, antes da remessa ao Senado.

“plenário e comissão” inclui leis aprovadas em plenário e cujos pareceres de mérito das comissões permanentes foram concluídos antes de eventual adoção de regime de urgência.

A quantidade anual de PLs de origem presidencial com tramitação que privilegiou o plenário diminuiu de maneira substancial entre 2005 e 2010, voltando a aumentar nos anos seguintes, mas permanecendo bem abaixo da média anterior a 2005.¹⁰ Nitidamente, esse regime de tramitação deu lugar ao que privilegia as comissões. Entre as matérias iniciadas por congressistas, também se nota substituição do plenário pelas comissões, mas o movimento é mais gradual, aparentemente ocorrendo ao longo do pós-1988.

Tendo em vista o que revelou a inspeção ocular dos gráficos, as séries foram submetidas a análises estatísticas para se avaliar dois padrões temporais, a saber: se há mudança de nível após 2002 e se existe tendência, em todo o período, até 2002 ou após. Para tanto, estimaram-se regressões binomial negativas (com erros padrão robustos) das contagens anuais de: leis presidenciais e leis congressuais; MPs; leis presidenciais e parlamentares aprovadas em plenário sem parecer de mérito de comissão e aprovadas exclusivamente em comissões. Para se controlar por eventual correlação entre as séries de leis presidenciais e congressuais, e entre as séries de leis aprovadas em plenário e em comissão, nesses casos estimou-se versão

¹⁰ Provavelmente, essa reversão ao fim da série em boa medida se deve à sobre representação de PLs aprovados em regime de urgência, em razão de sua conversão em lei ser concluída mais rápido que a dos projetos com tramitação ordinária.

Tabela 1. Tendências da produção e do processo legislativo no pós-1988

	Tendência até 2002	Tendência após 2002	Tendência todos os anos	Nível após 2002 ^a
<i>1. Produção legislativa</i>				
Leis da PR	—	—	0,88 (2,28)**	—
Leis do CN	1,28 (1,91)*	5,86 (2,90)***	—	1,34 (0,94)
<i>2. Processo legislativo na Câmara</i>				
<i>2.1 Leis originadas na PR</i>				
MPs	—	—	0,90 (0,92)	—
PLs do tipo plenário	0,68 (1,21)	0,08 (7,39)***	—	0,60 (1,18)
PLs do tipo comissão	—	—	—	1,67 (2,48)**
<i>2.2 Leis originadas no CN</i>				
Tipo plenário	—	—	0,84 (1,86)*	—
Tipo comissão	—	—	2,12 (3,44)***	—

Obs.: a. Impacto total, computado para o ano 2008; * p< 10%; ** p< 5%; *** p< 1%, em teste bicaudal. Nota: Estimativas binomial negativas expressas em razão da taxa de incidência. Entre parênteses o valor absoluto da estatística t, calculado com base em estimador robusto da variância. Todos os modelos incluem controle para o período 1995-2001.

bivariada do modelo binomial negativo (Xu e Hardin, 2016). No lado direito da equação, foram incluídos um indicador do período pós-2002, uma variável de tendência na forma do logaritmo do número de anos, a interação entre essas duas variáveis, e, por fim, um indicador do período 1995-2001, para controle. Tendo em vista a forte correlação entre as duas primeiras variáveis, estimaram-se também especificações alternativas sem pelo menos uma delas, selecionando-se, ao fim, o modelo com melhor ajuste aos dados pelo critério de informação Akaike.

A tabela 1 apresenta os resultados de maneira resumida, com as estimativas expressas em razão da taxa de incidência (RTI).¹¹ A evidência permite concluir com bastante confiança que, controlando-se pelo período 1995-2001, as quantidades anuais de leis presidenciais e parlamentares apresentam, respectivamente, tendência de diminuição e de aumento ao longo dos anos, sendo que a da segunda série se intensifica após 2002. Aparentemente, portanto, a redução da dominância legislativa do Executivo no pós-1988 resulta de dois movimentos aparentemente independentes, quais sejam, diminuição gradual das leis presidenciais e crescimento contínuo das leis parlamentares, sendo que este se intensificou na última década.

Com relação ao processo legislativo, a evidência revela que a edição de MPs não seguiu nenhum dos padrões temporais avaliados, quando se controla pelo período 1995-2001. Por

¹¹ Por ser razão, a RTI somente assume valores positivos. Transformando-se para $(1-RTI) \times 100$ obtém-se o efeito na forma de variação porcentual.

outro lado, constata-se que a redução no uso de urgência (antes de concluídos todos os pareceres de mérito das comissões) em iniciativas presidenciais apresenta tendência temporal significativa (e forte) apenas após 2002, sem alteração significativa de nível. No caso das leis de iniciativa parlamentar, aquela redução ocorreu de forma gradual ao longo do período, sem diferença significativa entre antes e depois de 2002. O crescimento no uso do poder conclusivo das comissões entre as iniciativas presidenciais seguiu o padrão de mudança de nível no pós-2002, enquanto que, no caso das iniciativas parlamentares, aquele crescimento ocorreu de maneira gradual, ao longo dos anos. Ou seja, a mudança no processo legislativo, no sentido da maior participação das comissões no processo decisório, especialmente por meio do seu poder conclusivo, parece ter seguido dinâmicas distintas para leis presidenciais e leis congressuais, sendo mais recente no caso das primeiras e de longo prazo, no caso das últimas.

Em suma, a evidência apresentada nesta seção revela que o processo legislativo federal passou por importantes transformações no pós-1988. Ao longo de todo o período, houve mudanças graduais na forma de diminuição das leis originadas no Executivo, crescimento das leis originadas no Congresso e da participação das comissões no processo decisório, sendo que os dois últimos movimentos se intensificaram no pós-2002.

Retomando-se a distinção feita no início desta seção, entre regras que dispersam e que concentram controle sobre a agenda, parece correto concluir que a produção de leis progressivamente passou a operar segundo o primeiro conjunto de regras, que, diga-se de passagem, constituem o que se pode chamar de *processo legislativo ordinário*. Embora essa transformação tenha ocorrido de maneira mais clara nos últimos doze anos, inclusive de forma abrupta em alguns aspectos, ela também foi marcada por movimento gradual, quase imperceptível, ao longo de todo o período. Parece, portanto, que se está diante de um processo de mudança com dinâmicas diferenciadas.

3 MUDANÇA INSTITUCIONAL

O primeiro passo na direção da compreensão dessas transformações é caracterizá-las conceitualmente. Nesta seção, argumenta-se que elas têm natureza institucional, no sentido de que consistem na aproximação do modelo de organização legislativa que dispersa o controle da agenda entre as comissões permanentes, e conseqüente distanciamento do

modelo que centraliza esse controle na liderança da maioria governista, e que prevaleceu nos primeiros doze anos do atual regime.

Antes, porém, faz-se necessário explicitar alguns conceitos e definições básicos. Por *instituição* entende-se aqui todo conjunto de regras ou procedimentos, formais ou informais, que: (i) estruturam a interação entre os indivíduos de uma população em situações específicas, definindo quem pode fazer o que, como e quando; (ii) são de conhecimento comum entre esses indivíduos; e (iii) são relativamente independentes de preferências idiossincráticas (March e Olsen, 2006, p. 3-4; North, 1990, p. 3-6). Denominam-se *instituições legislativas* as instituições que estruturam a produção de leis. Nesse conjunto, são especialmente relevantes os *poderes de agenda*, que são prerrogativas sobre o fluxo de proposições para o plenário e sobre os procedimentos por meio dos quais elas são votadas. Esses poderes incluem, por exemplo, direitos de propor; acelerar, bloquear ou atrasar deliberações; e definir os termos do debate ou da natureza das emendas parlamentares.

A distribuição dos poderes de agenda está fortemente associada à forma como os trabalhos legislativos são organizados. A literatura distingue dois modelos ideal-típicos de organização legislativa, definidos de acordo com o grau de concentração daqueles poderes: o *modelo de comissão*, no qual o controle da agenda é disperso entre comissões permanentes, cada uma com monopólio sobre certas áreas de políticas públicas (Krehbiel, 1991; Shepsle, 1979; Weingast e Marshall, 1988), e o *modelo de partido-cartel*, no qual o controle da agenda é concentrado na liderança do partido ou coalizão majoritário (Cox e McCubbins, 1993).

Pela evidência disponível, inicialmente o processo legislativo federal operou mais segundo a lógica do modelo de partido-cartel. Exceto durante a presidência Collor (1990-1992), coalizões governistas parlamentares majoritárias foram formadas sistematicamente sob a liderança dos presidentes. Essas coalizões apoiaram o uso sistemático de poderes de agenda extraordinários – no caso, MP ou urgência – fazendo com que as iniciativas governamentais fossem priorizadas e as decisões relevantes fossem transferidas diretamente para o plenário, onde a liderança governista supostamente tem mais influência (Figueiredo e Limongi, 1999; Pereira e Mueller, 2000).

A evidência da seção anterior sugere fortemente que o controle da agenda legislativa passou progressivamente da liderança do governo (o Executivo) para as comissões

permanentes (o Congresso). O uso de mecanismos extraordinários para se contornar comissões, especialmente em proposições de interesse do governo, diminuiu substancialmente, ao mesmo tempo em que cresceu a quantidade de leis deliberadas exclusivamente no âmbito das comissões. Isso significa que, pelo menos no que diz respeito a quais matérias são votadas e quando, houve substancial transferência de controle da agenda, da liderança governista para as comissões permanentes.¹²

Essas transformações manifestaram-se de maneira mais evidente nas últimas três legislaturas – ou seja, de 2003 a 2014 – e têm se mostrado relativamente persistentes. Nesse sentido, elas se constituem em uma mudança das regras do jogo legislativo ou, mais especificamente, da forma como o processo legislativo é organizado. Conceitualmente, portanto, parece correto concluir que se trata de uma mudança institucional.

4 UMA EXPLICAÇÃO TENTATIVA

Nesta seção, elabora-se uma explicação tentativa para as mudanças legislativas observadas no pós-1988. Especificamente, apontam-se fatores explicativos para: i) a variação na extensão da delegação de poderes de agenda ao Executivo, particularmente o forte aumento no período 1995-2001 e o declínio no pós-2002; e ii) o crescimento gradual do protagonismo legislativo dos parlamentares e das comissões permanentes. Para tanto, e com base na literatura teórica sobre organização legislativa, discute-se brevemente a questão da delegação de poderes, identificam-se hipóteses sobre mudança legislativa e, por fim, avaliam-se suas aplicações ao caso brasileiro.

4.1 Delegação e organização legislativa: hipóteses

Dada a natureza coletiva das decisões legislativas, a autoimposição de restrições aos direitos de propor, debater e alterar proposições é necessária para o uso racional do tempo de plenário e, de maneira mais geral, para o funcionamento efetivo de qualquer legislativo (Cox, 2006). Todavia, para além de questões de eficiência do trabalho legislativo, a delegação daqueles direitos tem potenciais implicações distributivas, ou seja, eventualmente permite que o beneficiário da delegação envie resultados legislativos a seu favor. Logo, supondo-se que a delegação é decisão (expressa ou tácita) de uma maioria do plenário, faz-

¹² As implicações do maior protagonismo das comissões para o conteúdo das decisões legislativas ainda precisam ser avaliadas.

se necessário estabelecer a relação entre diferentes modelos organizacionais e os interesses políticos dos parlamentares. As teorias distributiva, informacional e partidária do legislativo fazem exatamente essa conexão.

De acordo com a primeira, se o principal interesse dos parlamentares é produzir políticas particularistas, então eles dispersam poder de agenda entre comissões com jurisdição exclusiva sobre áreas específicas, de maneira que os mais interessados em cada área possam, por meio da participação na respectiva comissão, controlar a produção de leis do seu interesse (Shepsle, 1979; Weingast e Marshall, 1988). A teoria informacional obtém o mesmo modelo organizacional partindo de premissa distinta, qual seja, que o principal objetivo dos parlamentares é reduzir a incerteza sobre as consequências esperadas das políticas públicas sobre as quais precisam decidir (Krehbiel, 1991). Nesse caso, a delegação de poder às comissões visa incentivar a produção e disseminação de informação relevante para o plenário. Por isso, espera-se que as comissões sejam compostas por parlamentares com preferências representativas do plenário, e não com preferências particularistas intensas. Por fim, partindo da premissa que o principal interesse dos parlamentares é a preservação ou fortalecimento da reputação coletiva dos seus respectivos partidos, a teoria partidária argumenta que, na medida em que existe um partido ou coalizão parlamentar majoritário, espera-se que poderes de agenda sejam delegados à sua liderança, para aquela finalidade (Cox e McCubbins, 1993). A liderança da maioria pode eventualmente se valer de um sistema de comissões, mas, nesse caso, ele atenderá os interesses coletivos do partido, e não os interesses particularistas dos parlamentares, como defende a teoria distributiva, nem os interesses coletivos do plenário, como entende a informacional.

Não é o caso de explorar aqui as várias implicações teóricas desses modelos. Para os objetivos deste trabalho, é suficiente destacar algumas hipóteses potencialmente úteis para se explicar as mudanças no processo legislativo brasileiro no pós-1988, tal como caracterizadas na seção anterior, ou seja, supondo que ocorreu distanciamento do modelo e partido-cartel e conseqüente aproximação do modelo de comissões.

Uma das principais hipóteses derivadas da teoria partidária é que o incentivo da maioria para concentrar direitos legislativos na sua liderança (*vis-à-vis* dispersá-los entre as comissões) é crescente no grau com que as preferências dos seus membros são distintas das preferências da minoria, ou seja, no grau com que as preferências desses grupos pertencem a dois clusteres distintos (Aldrich, 1994; Rohde, 1991). A *rationale* subjacente a essa

hipótese é a seguinte. Supondo que existe uma maioria partidária, a dispersão do poder de agenda entre as comissões, onde a minoria opositora supostamente tem mais oportunidade de exercer influência, implica resultados legislativos mais próximos da preferência mediana do plenário e maiores custos de transação (por exemplo, com manobras obstrucionistas). Por outro lado, ao concentrar poder de agenda na liderança da maioria, os resultados legislativos tornam-se mais próximos da preferência mediana do partido majoritário e os custos de transação, menores. Assim, membros da maioria cujas preferências são mais próximas da mediana do partido que da mediana do plenário têm incentivo para delegar poderes ao seu líder, e esse incentivo é crescente na distância entre a mediana do partido minoritário e a do plenário, em razão do maior incentivo da minoria para obstruir.

A hipótese da clusterização entre maioria e minoria subsume duas outras, também partidárias. A primeira, de Cox e McCubbins (2007, p. 7), é que a concentração de poderes legislativos na liderança da maioria diminui com a heterogeneidade das preferências dos seus membros. A segunda hipótese, proposta por Dion (1991), é que a concentração cresce com a expectativa de obstrução dos trabalhos legislativos pela minoria, expectativa essa que é crescente na divergência entre minoria e maioria, e decrescente no tamanho da primeira. Binder (1996) acrescenta ainda a hipótese de que a maioria tem incentivo para transferir poderes às comissões quando tem a expectativa de se tornar minoria.

A centralização de poderes de agenda não requer a premissa de que a filiação partidária importa. Na linha da teoria informacional, supondo-se que o plenário decide apenas levando em conta suas preferências políticas – isto é, sem constrangimentos partidários –, Schickler (2000) propõe a hipótese alternativa que a centralização de poderes de agenda resulta simplesmente da congruência entre as preferências mediana do plenário e da liderança da maioria. Logo, por essa perspectiva, espera-se observar transferência de poderes de agenda da liderança da maioria para as comissões quando a distância entre essas preferências aumenta.

Pela perspectiva usual da teoria distributiva, supondo-se parlamentares com preferências particularistas a concentração de poderes de agenda é uma anomalia. Contudo, Martin (2011) argumenta que o modelo organizacional depende da natureza das políticas particularistas que os parlamentares desejam produzir e das suas estratégias para tanto. Se essas estratégias enfatizam atividades extra legislativas (por exemplo, *casework*), que não requerem atuação em comissões permanentes, a dispersão de poder de agenda entre essas arenas não resulta

necessariamente do particularismo. Por esse argumento, não apenas concilia-se preferência particularista e concentração de poderes de agenda, como espera-se que ocorra dispersão desses poderes entre as comissões quando aumentar o valor relativo das atividades legislativas (vis-à-vis extra legislativas) para os parlamentares.

4.2 Aplicação ao caso brasileiro

Em que medida essas teorias ajudam a explicar as mudanças legislativas no Brasil pós-1988, mais particularmente na Câmara dos Deputados? Antes de se esboçar uma resposta, é necessário discutir brevemente a natureza dos interesses políticos representados pelos deputados brasileiros.

É amplamente reconhecido que as regras eleitorais para a Câmara – sistema proporcional de lista aberta com distritos de magnitude elevada – inflacionam a quantidade de candidaturas com campanhas individualizadas, gerando altos custos de informação tanto para o eleitor conhecer os candidatos e suas plataformas quanto para os candidatos se fazerem conhecer (Nicolau, 2002). Uma estratégia de representação que permite superar essas limitações é o chamado “localismo fiscal”, isto é, a produção de políticas que beneficiam localidades específicas, principalmente na forma de obras públicas e transferências governamentais (Ames, 1995). No caso, o deputado faz uso de sua aliança com lideranças políticas locais para transmitir informação crível de que é responsável pela entrega dos benefícios ao município. Existe bastante evidência acumulada de que o localismo fiscal é importante para boa parte dos deputados, embora possivelmente tenha declinado na última década (p.ex.: Ames, Pereira e Rennó, 2011; Firpo, Ponczek e Sanfelice, 2015; Mesquita et al., 2014).

Uma estratégia alternativa, a princípio igualmente eficiente, é a representação de interesses particulares sem base territorial, especialmente de grupos organizados. Nesse caso, a liderança do grupo exerce função informacional semelhante à da local, transmitindo aos seus filiados informação crível a respeito da capacidade do representante de entregar ou defender políticas de interesse particular do grupo (Holland e Palmer-Rubin, 2015). Estudos recentes sugerem que esse perfil de representação tem aumentado entre os deputados (Araújo e Silva, 2016; Santos et al., 2016; Santos, 2016, cap. 4). Tanto o localismo fiscal quanto a representação de grupos organizados se encaixam plenamente nos pressupostos motivacionais da teoria distributiva e depõem contra a aplicação dos pressupostos das teorias partidária e informacional aos deputados brasileiros.

Por outro lado, existem estudos que enfatizam incentivos eleitorais para a defesa de políticas universalistas. Santos (1999) chama a atenção para o peso reduzido dos votos nominais na conquista de cadeira individuais, o que supostamente contradiz a noção de que deputados têm bases eleitorais identificáveis e, por extensão, incentiva a adoção de estratégia de representação voltada para a defesa de interesses difusos do distrito. Outros sugerem que candidatos de partidos que visam a Presidência da República têm fortes incentivos para desenvolver mecanismos de coordenação interna em torno de políticas de interesse nacional (Borges, 2015). Por esses argumentos, deputados (também) teriam motivações consistentes com os pressupostos da teoria informacional ou da partidária.

Não obstante a relevância do debate a respeito de qual estratégia de representação prevalece na Câmara, se a produção de políticas localistas, particularistas ou difusas, neste trabalho parte-se da premissa analítica que diferentes estratégias prevalecem em subconjuntos relevantes e distintos de deputados. Em boa medida, pode-se justificar essa premissa com base nos achados da literatura sobre geografia do voto, segundo os quais existem quantidades relevantes tanto de deputados com votos concentrados em relativamente poucos municípios, onde são dominantes, quanto de deputados que têm votação dispersa pelo distrito (p.ex.: Ames, 1995; Carvalho, 2003), e que ambos perfis de distribuição do voto são eficientes do ponto de vista eleitoral (Vasselai, 2015, cap. 3). O primeiro grupo é consistente com o localismo fiscal. O segundo, contudo, é consistente com a representação tanto de interesses particularistas sem base territorial quanto de políticas difusas.

Quais as implicações dessa premissa analítica para a delegação de poderes e a organização legislativa? Em razão da elevada fragmentação partidária na Câmara, as coalizões de governo normalmente incluem, além do partido presidencial, aliados com preferências similares (ou compatíveis) por políticas difusas e aliados com preferências por políticas particularistas. Assim, quanto maior o peso das preferências por políticas difusas na coalizão, maior a expectativa de que a decisão da maioria a respeito da delegação de poderes de agenda ao Executivo siga a lógica da teoria partidária ou a da informacional. Por outro lado, o impacto do peso relativo de preferências por políticas particularistas depende das estratégias dos parlamentares para produzi-las.

O localismo fiscal requer estratégia legislativa com foco na elaboração do orçamento anual, particularmente a proposição e aprovação de emendas destinando verbas a municípios

(Pereira e Mueller, 2002). Requer também que o deputado atue na esfera extra legislativa, particularmente nos ministérios, para acelerar a liberação de verbas e outras transferências governamentais (Bezerra, 1999). Note-se que nenhuma dessas atividades inclui atuação legislativa na Câmara, muito menos em suas comissões permanentes, que não têm prerrogativas orçamentárias. Por outro lado, a produção de políticas particularistas relacionadas a temas específicos, não paroquiais, além de eventualmente incluir atuação parlamentar no orçamento, também requer a participação no processo legislativo, especialmente nas comissões permanentes temáticas (Santos et al., 2016, sec. 3.3). Logo, espera-se que deputados localistas ofereçam menor resistência à concentração de poderes de agenda no Executivo, e que os demais deputados particularistas ofereçam resistência na medida em que políticas do Executivo conflitem com suas agendas particularistas.

Retornando finalmente às perguntas de pesquisa definidas no início desta seção, ocorreram mudanças na natureza dos interesses representados pelos deputados ou na composição das coalizões governistas capazes de explicar: (i) a variação na extensão da delegação de poderes de agenda ao Executivo, particularmente o forte aumento no período 1995-2001 e o declínio no pós-2002; e (ii) o crescimento gradual do protagonismo legislativo dos parlamentares e das comissões permanentes?

Sobre a natureza da representação na Câmara no pós-1988, existem fortes indícios de que a importância do localismo fiscal diminuiu gradativamente, provavelmente dando lugar à representação de interesses particularistas sem bases territoriais. Montero (2012) constata perda relevante e gradual de representação parlamentar de partidos tradicionais, mais associados ao clientelismo, em regiões mais propensas ao localismo fiscal. Maciel (2014) apresenta evidência de substancial e progressiva redução da quantidade de deputados federais com padrões territoriais de votação consistentes com o localismo fiscal. Por outro lado, parece ter crescido a representação de interesses particulares não territoriais, como sugere o aumento das frentes e bancadas parlamentares suprapartidárias (Araújo e Silva, 2016; Coradini, 2009). Nesse conjunto, destaca-se a bancada evangélica, estimada em cerca de 70 deputados, com forte interesse em questões de religião, moral, família e educação, sobre as quais tem posições mais à direita do espectro político, conflitantes com as do partido que ocupou a presidência entre 2003 e 2014 (Tadvald, 2015).¹³

¹³ Agradeço a Fabiano Santos por chamar minha atenção para esse caso.

A respeito da composição das coalizões de governo, houve aumento substancial na sua heterogeneidade partidária e ideológica, a partir de 2003. Antes, e exceto pelo período inicial do governo Itamar Franco, todas as coalizões foram de centro-direita ou de direita, incluindo até cinco partidos. Entre essas, destaca-se a coalizão que governou o país entre 1995 e 2001, pela sua elevada disciplina e capacidade de controlar a agenda, motivos pelos quais é caracterizada como um cartel legislativo (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003; Figueiredo, Limongi e Valente, 1999; Nicolau, 2000). Entre 2003 e 2014, por outro lado, as coalizões incluem partidos de ambos os lados do espectro ideológico, com pelo menos sete integrantes. Esse contraste levou Santos, Vilarouca e Mantovani (2007) a denominar as coalizões pós-2002 de “condomínio parlamentar”, em contraposição à noção de cartel.

A literatura revista na seção 4.1 autoriza associar esses dois movimentos, diminuição gradativa do localismo fiscal e aumento repentino da heterogeneidade da coalizão governista, respectivamente com o crescimento gradual do protagonismo legislativo dos congressistas e com a transferência de poderes de agenda da liderança da maioria governista para as comissões. Na próxima seção, apresenta-se evidência que permite estabelecer de maneira mais sistemática a plausibilidade empírica dessas associações.

4.3 Evidência

Nesta seção, oferecem-se dois conjuntos de evidências. O primeiro consiste de resultados de análises quantitativas multivariadas para se avaliar a correlação entre características da produção e do processo legislativo, por um lado, e variáveis relacionadas ao incentivo dos parlamentares para delegar poder de agenda ao Executivo, por outro. O segundo conjunto consiste de dados quantitativos descritivos e análises bivariadas para se avaliar a evolução do localismo fiscal e sua associação com a atividade parlamentar.

As variáveis dependentes utilizadas na análise multivariada foram (i) a quantidade de leis aprovadas pelo Congresso, separada por autoria, se do presidente ou dos próprios congressistas; e (ii) a quantidade de iniciativas da presidência e dos congressistas aprovadas pelos deputados (e posteriormente transformadas em lei), separada de acordo com a arena decisória privilegiada, se o plenário (MP ou PL com urgência antes de parecer de mérito) ou as comissões permanentes (poder conclusivo). Os valores dessas medidas foram computados para cada governo-ano, tal como identificados no Apêndice.

Das potenciais variáveis explicativas identificadas na seção 4.1, avaliam-se duas da teoria partidária, quais sejam, clusterização entre maioria e minoria (Aldrich, 1994; Rohde, 1991) e heterogeneidade da maioria (Cox e McCubbins, 2007), e a da teoria informacional, no caso, a distância entre as preferências medianas da maioria e do plenário (Schickler, 2000). Para mensuração dessas variáveis, utilizaram-se as estimativas unidimensionais das preferências políticas dos deputados de amostras de cada uma das legislaturas do pós-1988, produzidas com base nos *Brazilian Legislative Surveys* (Power e Zucco, 2011). Para cada governo-ano, classificaram-se todos os deputados de cada partido em apenas um dos seguintes grupos: governista, oposição ou neutro. O grau de clusterização foi medido como o valor absoluto da estatística *t* de *Student* relativa ao teste de diferença entre as médias das preferências dos dois primeiros grupos. Para a heterogeneidade utilizou-se o desvio padrão das preferências do grupo de governistas. Por fim, computou-se a distância entre maioria e plenário como o valor absoluto da diferença entre a mediana do grupo de governistas e a de todos os deputados da amostra (da respectiva legislatura). Adicionalmente, incluíram-se como variáveis independentes o logaritmo natural da quantidade de meses entre o início da série e o ponto médio de cada governo-ano, para avaliar a tendência; um indicador de governo de maioria; e a duração do governo-ano (em meses).

Em razão de as variáveis dependentes serem pares de contagens, estimaram-se regressões binomiais negativas, utilizando-se a versão bivariada para se controlar por eventual dependência em cada par. Por isso, os modelos incluem um parâmetro auxiliar adicional, teta, além do parâmetro de dispersão (alfa). A abordagem utilizada para estimar a dependência foi a Copula de Frank, em razão de acomodar igualmente correlação positiva e negativa entre as contagens (Xu e Hardin, 2016).

Em todas os testes utilizaram-se erros padrão robustos, pelo estimador sanduíche de Huber-White. Tendo em vista o tamanho muito reduzido da amostra e a expectativa de forte correlação entre as variáveis explicativas, decidiu-se testá-las separadamente e utilizar o critério de informação Akaike (CIA), ajustado pelo número de estimativas, para avaliar qual modelo se ajusta melhor aos dados. As tabelas 2 e 3 apresentam os resultados, com as estimativas expressas em razão da taxa de incidência.

Pelo critério da medida Akaike (menor valor), o modelo com a variável cluster se ajusta melhor aos dados, tanto no caso da produção quanto no do processo legislativo. Essa variável apresenta, por um lado, correlação positiva com a produção de leis de iniciativa presidencial

e negativa com a de leis de iniciativa parlamentar (modelo 2) e, por outro, correlação positiva com a priorização do plenário no processo decisório e negativa com a priorização das comissões (modelo 6). Todos esses resultados apresentam forte significância estatística e estão de acordo com a hipótese partidária de Aldrich (1994) e Rohde (1991). Ou seja, pela interpretação proposta neste trabalho, a delegação de poder de agenda ao Executivo (ou à liderança da maioria) aumenta com o grau de diferenciação entre as preferências da maioria e da minoria.

Os resultados relativos à variável heterogeneidade (modelos 3 e 7) correspondem à expectativa teórica apenas para as contagens de leis presidenciais e de iniciativas cujas deliberação priorizou o plenário, sem apresentar significância estatística com relação às demais variáveis dependentes. Por sua vez, as estimativas relativas à distância entre as medianas da maioria e do plenário (modelos 4 e 8) são significativas apenas para as contagens de leis parlamentares e de iniciativas aprovadas por meio de poder conclusivo das comissões, mas apresentam direção oposta à esperada com base na hipótese de Schickler (2000). Ou seja, a divergência entre a maioria governista e o plenário diminui, em vez de aumentar, a dispersão de poderes de agenda. Esse resultado é mais consistente com a lógica partidária que com a informacional.

A tendência temporal apresenta resultados que mudam substancialmente na presença da variável cluster. Na ausência dessa, em geral observam-se tendência de redução das leis presidenciais e do uso do plenário e tendência de aumento das leis parlamentares e do uso do poder conclusivo das comissões. Controlando-se pelo grau de clusterização, todavia, a tendência permanece significativa apenas para as séries de leis presidenciais e de uso do poder conclusivo, sendo que, no primeiro caso, a direção do sinal se inverte. Esse resultado é inesperado e contra intuitivo e, por isso, deve ser interpretado com cautela.

Por fim, o fato de o governo ser uma coalizão majoritária está associado com níveis mais elevados de leis de ambas origens (modelo 2) e com aprovação mais frequente de leis diretamente em plenário.

Tabela 2. Modelos binomial negativos bivariados das contagens de leis não orçamentarias da Presidência e do Congresso, 1989-2014

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
	Presidência	Congresso	Presidência	Congresso	Presidência	Congresso	Presidência	Congresso
Cluster	—	—	1,13 (8,04)***	0,91 (3,57)***	—	—	—	—
Heterogeneidade	—	—	—	—	0,01 (4,24)***	2,59 (0,61)	—	—
Distância	—	—	—	—	—	—	1,56 (0,93)	0,35 (2,66)***
Tendência	0,79 (1,76)*	1,47 (3,70)***	1,16 (1,77)*	1,04 (0,45)	0,90 (1,00)	1,41 (3,40)***	0,80 (1,66)*	1,41 (3,38)***
Maioria	1,78 (1,99)**	1,17 (0,70)	1,50 (1,82)*	1,59 (2,20)**	2,45 (3,50)***	1,23 (0,70)	1,95 (2,40)**	1,00 (0,01)
No. de meses	1,04 (1,20)	1,04 (1,07)	1,09 (4,38)***	0,99 (0,34)	1,09 (3,03)***	1,02 (0,53)	1,03 (1,05)	1,05 (1,31)
Dispersão (alfa)	0,16***	0,16***	0,05***	0,09***	0,10***	0,16***	0,16***	0,13***
Dependência (teta)		-2,71		2,48		-3,13		-3,00
CIA ajustado		474,1		453,6		476,8		483,8
N	24	24	24	24	24	24	24	24

Tabela 3. Modelos binomial negativos bivariados das contagens de iniciativas aprovadas em plenário e em comissão, 1990-2014

	Modelo 5		Modelo 6		Modelo 7		Modelo 8	
	Plenário	Comissão	Plenário	Comissão	Plenário	Comissão	Plenário	Comissão
Cluster	—	—	1,16 (6,75)***	0,89 (3,29)***	—	—	—	—
Heterogeneidade	—	—	—	—	0,01 (4,02)***	1,11 (0,07)	—	—
Distância	—	—	—	—	—	—	1,78 (1,05)	0,19 (4,60)***
Tendência	0,59 (2,44)**	2,18 (3,80)***	1,03 (0,36)	1,40 (1,95)*	0,71 (1,77)*	2,21 (4,10)***	0,63 (2,92)***	1,84 (4,83)***
Maioria	2,23 (1,72)*	0,96 (0,12)	1,65 (2,58)**	1,21 (0,70)	2,65 (2,07)**	1,03 (0,08)	2,25 (1,79)*	0,70 (1,43)
No. de meses	1,04 (1,14)	1,09 (1,78)*	1,11 (4,35)***	1,02 (0,45)	1,07 (1,94)*	1,11 (1,85)*	1,02 (0,77)	1,12 (2,95)***
Dispersão (alfa)	0,20***	0,26***	0,06***	0,16***	0,14***	0,27***	0,21***	0,19***
Dependência (teta)		-4,68**		-0,95		-6,41*		-6,63*
CIA ajustado		453,5		443,5		456,6		460,3
N	23	23	23	23	23	23	23	23

Obs: * p< 10%; ** p< 5%; *** p< 1%, em teste bicaudal.

Nota: Estimativas na forma de razão da taxa de incidência. Entre parênteses o valor absoluto da estatística t, calculado com base em estimador robusto da variância.

Em suma, a evidência econométrica é bastante consistente com a parte da explicação oferecida neste texto segundo a qual a forte ampliação da delegação de poderes de agenda ao Executivo, no período 1995-2001, e a subsequente retração, após 2002, resultaram de mudanças na composição ideológica da coalizão de governo, mais especificamente, do aumento da diferenciação entre maioria governista e minoria opositora, no primeiro desses períodos, e da diminuição dessa diferenciação, no segundo.

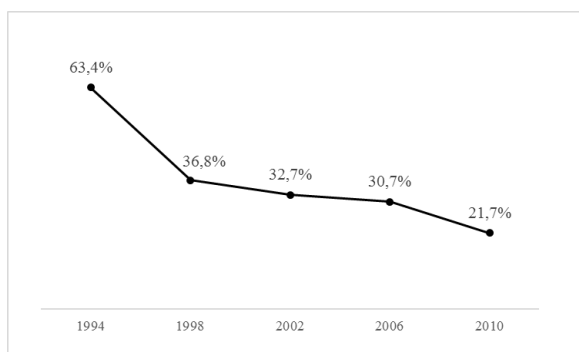
Embora a evidência em favor do crescimento de longo prazo do protagonismo legislativo dos congressistas seja fraca, restringindo-se a tendência pouco significativa de aumento no uso do poder conclusivo das comissões (modelo 6), ela autoriza que se considere a hipótese complementar oferecida na seção anterior, qual seja, que essa tendência resulta da redução gradativa do localismo fiscal no pós-1988. A seguir, oferece-se evidência preliminar em apoio à plausibilidade empírica dessa hipótese.

A hipótese de que o localismo fiscal, enquanto estratégia de representação, diminuiu ao longo do pós-1988 encontra apoio em dados sobre a dominância eleitoral dos deputados e sobre o perfil de destinação das suas emendas ao orçamento. O grau de dominância expressa em que medida os votos recebidos pelo deputado concentram-se em municípios onde seu desempenho eleitoral é mais elevado que os dos demais candidatos. Em outras palavras, em que medida o candidato possui redutos eleitorais municipais. A destinação de verbas orçamentárias prioritariamente a municípios é comportamento parlamentar reconhecidamente associado à dominância eleitoral.

O Gráfico 4 ilustra a evolução da porcentagem de deputados dominantes, com base nos dados e critérios de Maciel (2014, p. 17). A autora calcula a dominância para amostras de candidatos eleitos pelos principais partidos, definidas para cada uma das eleições de 1994 a 2010, e classifica como “dominantes” aqueles cuja dominância é superior à mediana do distrito (entre eleições) acrescida de um quarto. Por esses critérios, nota-se diminuição gradual e relevante da porcentagem de deputados dominantes. No caso, ela passa de pouco mais de 60%, na legislatura 1995-1998, para quase 20%, na legislatura 2011-2014.

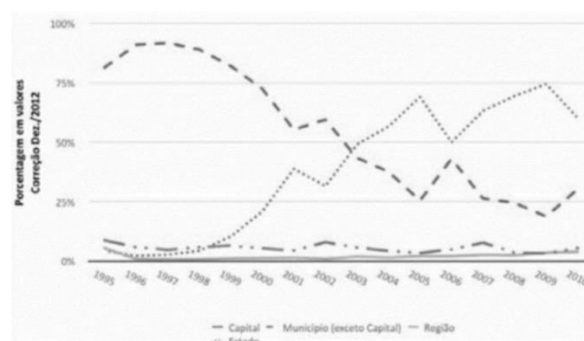
Com relação ao perfil das emendas dos deputados ao orçamento, dados compilados por Mesquita et al. (2014), aqui reproduzidos no Gráfico 5, mostram que a importância relativa das emendas destinadas a municípios caiu de maneira acentuada e contínua nos últimos quinze anos, cedendo lugar a emendas que destinam recursos ao distrito como um todo.

Gráfico 4. Porcentagem de deputados federais eleitos com perfil de votação dominante, por eleição, 1994-2010



Fonte: Maciel (2014, p. 17).

Gráfico 5. Distribuição dos valores das emendas orçamentárias individuais dos deputados federais, por destino, 1995-2010



Fonte: Mesquita et al. (2014, p. 91).

Logo, na medida em que dominância eleitoral e priorização de municípios nas emendas ao orçamento são características próprias do localismo fiscal, a evidência dos Gráficos 4 e 5 são consistentes com a hipótese explicativa deste trabalho, qual seja, que o crescimento de longo prazo do protagonismo do Congresso está associado à redução gradativa do localismo fiscal.

A segunda evidência mobilizada para se atestar a plausibilidade empírica dessa hipótese diz respeito à relação entre localismo fiscal e participação legislativa. Tal como argumentado anteriormente, espera-se que deputados que adotam o localismo fiscal como principal estratégia de representação participem menos de atividades legislativas que não sejam relacionadas à aprovação de emendas ao orçamento. Para avaliar essa relação, lançou-se mão da base de dados do Ranking do Progresso, um projeto da Revista Veja em parceria com o Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON), do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), que teve por objetivo avaliar o desempenho dos parlamentares da legislatura 2011-14. Os dados incluem, para conjunto amplo de proposições de lei relevantes e de interesse nacional, as frequências (na forma de contagens) com que cada deputado relatou, apresentou emenda, discursou e votou em plenário, sempre em relação àquelas proposições.¹⁴ Essas frequências expressam, portanto, o grau de ativismo legislativo dos deputados em matérias relevantes de interesse difuso.

¹⁴ <http://veja.abril.com.br/politica/o-ranking-dos-melhores-deputados-e-senadores-do-brasil/>

Tabela 4. Relação entre dominância eleitoral e participação legislativa, deputados federais, 2011-2014

	Dominância	N
Proporção exercida do mandato	-0,014 (3,36)***	511
<i>Entre os que exerceram mais de 90% do mandato</i>		
Quantidade de matérias relatadas	0,976 (1,82)*	400
Quantidade de emendas apresentadas	0,965 (3,23)***	400
Quantidade de discursos em plenário	0,962 (4,32)***	400
Quantidade de votos em plenário	0,998 (1,65)	400

Fontes: Banco de dados do NECON/IESP e banco de dados da pesquisa.

Obs.: ** p< 5%; *** p< 1%, em teste bicaudal.

Nota: Estimativa Tobit para a proporção do mandato e binomiais negativas (na forma de razão da taxa de incidência) para as demais variáveis. Entre parênteses o valor absoluto da estatística z, calculada utilizando-se erros padrão robustos.

A Tabela 4 apresenta estimativas da relação entre esses dados e a dominância eleitoral.¹⁵ Primeiramente, com base em praticamente todos os deputados eleitos em 2010, avaliou-se a relação entre dominância e a proporção do mandato efetivamente exercida, isto é, excluindo-se eventuais ausências decorrentes de licença, geralmente para se ocupar cargos em governos subnacionais. Essa relação é negativa e fortemente significativa.

Entre os 400 deputados que exerceram praticamente todo o mandato (mais de 90%), a dominância tem correlação negativa e fortemente significativa com quase todas as atividades legislativas, embora a relevância substantiva da relação seja muito baixa.¹⁶ A única relação não significativa (na verdade, no limite do nível de significância de 10%) é com a quantidade de votos em plenário. Todavia, isso não chega a ser surpreendente porque essa atividade, exceto talvez por eventual custo de oportunidade da presença em plenário, não requer esforço significativo do parlamentar, diferentemente das demais.

Em suma, embora frágil, a evidência descritiva e correlacional acerca da evolução do localismo fiscal e da sua relação com atividades parlamentares é bastante consistente com a hipótese proposta neste trabalho, qual seja, que a incidência dessa estratégia de representação entre os deputados diminui ao longo do pós-1988, contribuindo para o crescimento gradual do protagonismo legislativo dos congressistas.

¹⁵ A dominância dos deputados eleitos em 2010 foi calculada no âmbito desta pesquisa. Agradeço a Helloana Medeiros pelo competente e dedicado trabalho de compilação dos dados e cálculo da medida.

¹⁶ Note-se que essa sub amostra implica viés de seleção, que favorece a rejeição da hipótese que a dominância é negativamente correlacionada com as atividades legislativas.

No todo, portanto, pode-se concluir que existe razoável apoio na evidência para a interpretação que as mudanças na produção e no processo legislativo observadas no pós-1988 refletem transferência de poder de agenda, da liderança da maioria governista para as comissões, e que isso resultou da redução abrupta, no início dos anos 2000, no grau de diferenciação ideológica entre maioria governista e oposição, e da diminuição gradual, ao longo de todo o pós-1988, do localismo fiscal entre os deputados.

5 RESUMO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procurou mostrar que a forma de organização do processo legislativo federal mudou de maneira relevante e sistemática nos últimos doze anos, distanciando-se de um modelo centralizado, dominado pela liderança da maioria, e aproximando-se de outro, mais descentralizado, no qual as comissões permanentes tem atuação mais proativa na definição da agenda e nas decisões legislativas.

Uma série de evidências empíricas preliminares fornece apoio qualificado à explicação oferecida neste trabalho para aquela transformação, qual seja, que se trata de uma mudança institucional resultante de dois fatores, a saber: (i) as coalizões de governo terem passado a incluir preferências políticas mais heterogêneas e, na média, menos distintas das preferências da minoria opositora; e (ii) o localismo fiscal ter diminuído entre os deputados federais. Essas duas mudanças ocorreram por meio de dinâmicas distintas, a primeira na forma de quebra em relação ao padrão que vigorara até 2002, de coalizões relativamente mais homogêneas, e a segunda, de mudança gradual, ao longo do pós-1988.

Interessante notar que aquela mudança institucional não ocorreu mediante reforma nem alteração de regras formais, mas mediante recurso a um conjunto alternativo das regras vigentes, quais sejam, as que regem o processo legislativo ordinário, e que conferem às comissões permanentes importante papel na definição da agenda legislativa e do conteúdo das leis, por meio do seu poder conclusivo.

Os passos seguintes no âmbito desta pesquisa serão no sentido de produzir evidência empírica mais sólida para avaliar a relevância e a validade da explicação proposta. Três esforços merecem destaque nesse sentido. Primeiro, investigar a natureza dos trabalhos das comissões permanentes e do conteúdo das leis de origem parlamentar, para avaliar em que medida o novo protagonismo do Congresso tem implicações relevantes para as políticas

públicas. Segundo, realizar testes empíricos mais adequados para avaliar a evolução do localismo fiscal e sua relação com atividades legislativas. Por fim, analisar a evolução da mudança institucional, ou seja, procurar respostas para o “como” ela ocorreu, além das já oferecidas acerca das suas causas.

Além de potenciais contribuições para o entendimento das mudanças recentes no processo legislativo, este trabalho contribui para a literatura sobre o Congresso e, de forma mais geral, sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro. Com relação à primeira, resgata-se a perspectiva endógena da organização legislativa, associando-a com a natureza dos interesses políticos representados no parlamento. Essa abordagem, essencial para se analisar mudança de instituições legislativas, tem recebido pouca atenção da literatura sobre o Congresso, que costuma enfatizar os efeitos da organização legislativa sobre o comportamento parlamentar. Ademais, ao associar mudança institucional com alterações no perfil dos interesses parlamentares, este trabalho aponta para a importância de se incluir na agenda dos estudos legislativos questões relativas à natureza e mudança da representação política, que têm sido pouco estudadas.

A respeito do funcionamento do presidencialismo de coalizão, este trabalho retoma a tese da delegação legislativa, mas com fundamentos teóricos mais sólidos, que focam nos incentivos dos parlamentares para delegar mais ou menos poderes de agenda ao Executivo. Assim, instrumentaliza-se a análise da variação do escopo da delegação, levando-se em conta tanto fatores conjunturais, relacionados à dinâmica da formação de governos, quanto estruturais, relacionados à natureza dos interesses representados no parlamento. Sem diminuir a importância das escolhas feitas no Palácio do Planalto, a abordagem deste trabalho traz para o centro da análise os incentivos dos parlamentares, ou seja, quem de fato delega.

REFERÊNCIAS

- ALDRICH, J. A. A model of a legislature with two parties and a committee system. *Legislative Studies Quarterly*, v. 19, n. 3, p. 313-339, 1994.
- ALMEIDA, A. Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias. Texto para Discussão n. 1933. Brasília: Ipea, 2014.
- ALMEIDA, A.; SANTOS, F. Urgency petitions and the informational problem in the Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Politics in Latin America*, n. 3, p. 81-110, 2009.
- ALSTON, L. J.; MUELLER, B. Pork for policy: executive and legislative exchange in Brazil. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 22, n. 1, p. 87-114, 2005.

AMES, B. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1995.

_____. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por pork. Uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T.; ZUCCO, C. (Orgs.). *O Congresso por ele mesmo. Autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

AMORIM NETO, O. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, J.; POWER, T. J. (Org.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reformas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, 55, p. 550-578, 2003.

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

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa. Texto apresentado no 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (área temática: instituições políticas). Belo Horizonte, 2016.

BEZERRA, M. O. Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BINDER, S. A. The partisan basis of procedural choice: allocating parliamentary rights in the House, 1789-1990. *The American Political Science Review*, v. 90, n. 1, p. 8-20, 1996.

BORGES, A. Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. *Dados*, v. 58, n. 3, p. 651-688, 2015.

CABRAL, C. E. N. Processo legislativo heterodoxo: a multiplicação de temas em medidas provisórias. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CARVALHO, N. R. E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Renavan, 2003.

CORADINI, O. L. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 241-256, 2010.

COX, G. W. The organization of democratic legislatures. In: WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. A. (Eds.). *The Oxford handbook of political economy*. New York: Oxford University Press, 2006.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. *Legislative leviathan: party government in the House*. New York: Cambridge University Press, 1993.

_____. *Setting the agenda: responsible party government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press, 2007.

DION, D. *Removing the obstruction*. Tese de Ph.D. University of Michigan, Michigan, 1991.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. Congress and decision-making in democratic Brazil. In: KINZO, M. D.; DUNKERLEY, J. (Eds.). *Brazil since 1985: politics, economy, and society*. London: Institute of Latin American Studies, 2003.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Orgs.). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F.; VALENTE, A. L. Governabilidade e concentração de poder institucional – o governo FHC. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 49-62, 1999.

FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. *Journal of Development Economics*, v. 116, p. 186-198, 2015.

HOLLAND, A. C.; PALMER-RUBIN, B. Beyond the machine: clientelist brokers and interest organizations in Latin America. *Comparative Political Studies*, v. 48, n. 9, p. 1186-1223, 2015.

KREHBIEL, K. Information and legislative organization. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

MACIEL, N. Padrões espaciais de voto, bases sociais e políticas dos deputados federais brasileiros: um estudo comparado entre PT, PSDB, PMDB e PFL/DEM. Texto apresentado no 38º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (simpósio pós-graduado 13: partidos e sistemas partidários). Caxambu, MG, 2014.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. “Elaborating the ‘new institutionalism’”. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Eds.), *The Oxford handbook of political institutions*. New York: Oxford University Press, 2006.

MARTIN, S. Electoral institutions, the personal vote, and legislative organization. *Legislative Studies Quarterly*, v. 36, n. 3, p. 339-361, 2011.

MESQUITA, L.; SILOTTO, G.; LUZ, J.; HUBERT, P. Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória. *Teoria e Pesquisa*, v. 23, n. 2, p. 82-106, 2014.

MONTERO, A. P. A reversal of political fortune: the transitional dynamics of conservative rule in the Brazilian Northeast. *Latin American Politics and Society*, v. 54, n. 1, p. 1-36, 2012.

NICOLAU, J. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, v. 43, n. 4, 2000.

_____. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002.

NORTH, D. C. Institutions, institutional change, and economic performance. New York: Cambridge University Press, 1990.

PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F. Todos os homens (e partidos) do presidente: custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. EBAPE/FGV, 2015. Manuscrito.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

_____. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

_____. The cost of governing: strategic behavior of the president and legislators in Brazil’s budgetary process. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 7, p. 781-815, 2004.

POWER, T. J.; ZUCCO, C. Brazilian legislative surveys. 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1902.1/14970>>.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political research quarterly*, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

ROHDE, D. W. Parties and leaders in the postreform House. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

- SANTOS, B. C. dos. Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- SANTOS, F. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados*, v. 42, n. 1, 1999.
- _____. O poder legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- SANTOS, F.; VILAROUCA, M. G.; MANTOVANI, T. M. L. Do cartel ao condomínio parlamentar: análise comparativa dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In: Eli Diniz (Org.), *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV Editora, v. 1, p. 155-179, 2007.
- SANTOS, M. L.; MANCUSO, W. P.; BAIRD, M. F.; RESENDE, C. O lobby na Câmara dos Deputados: profissionalização, estratégias e influência. Manuscrito, 2016.
- SCHICKLER, E. Institutional change in the House of Representatives, 1867-1998: a test of partisan and ideological power balance models. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 269-288, 2000.
- SHEPSON, K. A. Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. *American Journal of Political Science*, 23, p. 27-59, 1979.
- TADVALD, M. A reinvenção do conservadorismo: os evangélicos e as eleições federais de 2014. *Debates do NER*, ano 16, n. 27, p. 259-288, 2015.
- VASSELAI, F. Nationalization and localism in electoral systems and party systems. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- XU, X.; HARDIN, J. W. Regression models for bivariate count outcomes. *The Stata Journal*, v. 16, n. 2, p. 301-315, 2016.
- WEINGAST, B. R.; MARSHALL, W. T. The industrial organization of Congress: or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, v. 96, n. 1, p. 132-163, 1988.

Apêndice

Governo	Início	Fim	Governistas	Oposicionistas	Maioria	Cluster	Heterog.	Distância
JS89	01/01/89	14/03/90	PMDB-PFL	PDT-PT-PCB-PSB-PSDB-PCdoB	1	11,84	0,81	0,11
FC90	15/03/90	31/01/91	PDS-PTB-PL-PFL-PRN	PDT-PT-PCB-PSB-PSDB-PCdoB-PMDB	0	10,02	0,71	0,58
FC91	01/02/91	31/12/91	PDS-PTB-PL-PFL-PRN	PDT-PT-PCB-PSB-PSDB-PCdoB-PMDB-PSTU	0	9,40	0,68	0,67
FC92	01/01/92	30/09/92	PDS-PTB-PL-PFL-PRN	PDT-PT-PCB-PSB-PSDB-PCdoB-PMDB-PSTU	0	9,40	0,68	0,67
IF92/93	02/10/92	31/08/93	PTB-PMDB-PFL-PSDB	PDT-PT-PCB-PSB-PCdoB-PSTU	1	5,33	0,77	0,03
IF93/94	01/09/93	31/12/94	PTB-PMDB-PFL-PSDB	PDT-PT-PCB-PSB-PCdoB-PSTU	1	5,33	0,77	0,03
FH95/96	01/01/95	25/04/96	PTB-PMDB-PFL-PSDB	PDT-PT-PPS-PSB-PCdoB	1	10,95	0,87	0,22
FH96	25/04/96	31/12/96	PTB-PMDB-PFL-PSDB-PPB	PDT-PT-PPS-PSB-PCdoB	1	11,67	0,82	0,26
FH97	01/01/97	31/12/97	PTB-PMDB-PFL-PSDB-PPB	PDT-PT-PPS-PSB-PCdoB	1	11,67	0,82	0,26
FH98	01/01/98	31/12/98	PTB-PMDB-PFL-PSDB-PPB	PDT-PT-PPS-PSB-PCdoB	1	11,67	0,82	0,26
FH99	01/01/99	31/12/99	PMDB-PFL-PSDB-PPB	PDT-PT-PPS-PSB-PCdoB	1	9,58	0,72	0,20
FH00	01/01/00	31/12/00	PMDB-PFL-PSDB-PPB	PDT-PT-PPS-PSB-PCdoB	1	9,58	0,72	0,20
FH01	01/01/01	05/03/02	PMDB-PFL-PSDB-PPB	PDT-PT-PPS-PSB-PCdoB	1	9,58	0,72	0,20
FH02	06/03/02	31/12/02	PMDB-PSDB-PPB	PDT-PT-PPS-PSB-PCdoB	0	7,79	0,72	0,00
LS03	01/01/03	14/02/04	PDT-PT-PTB-PMDB-PL-PPS-PSB-PCdoB	PFL-PSDB	1	4,42	0,84	0,49
LS04/05	15/02/04	21/07/05	PT-PTB-PMDB-PL-PPS-PSB-PCdoB	PFL-PSDB	1	4,22	0,85	0,49
LS05/06	22/07/05	31/12/06	PT-PTB-PMDB-PL-PSB-PCdoB-PPB	PFL-PSDB-PPS	1	1,82	0,97	0,00
LS07	01/01/07	31/12/07	PT-PTB-PMDB-PR-PSB-PCdoB-PPB-PDT	DEM-PSDB-PPS	1	2,72	0,85	0,08
LS08	01/01/08	31/12/08	PT-PTB-PMDB-PR-PSB-PCdoB-PPB-PDT	DEM-PSDB-PPS	1	2,72	0,85	0,08
LS09	01/01/09	31/12/09	PT-PTB-PMDB-PR-PSB-PCdoB-PPB-PDT	DEM-PSDB-PPS	1	2,72	0,85	0,08
LS10	01/01/10	31/12/10	PT-PTB-PMDB-PR-PSB-PCdoB-PPB-PDT	DEM-PSDB-PPS	1	2,72	0,85	0,08
DR11	01/01/11	31/12/11	PT-PMDB-PR-PSB-PCdoB-PPB-PDT-PRB	DEM-PSDB-PPS	1	1,95	0,89	0,26
DR12/13	01/01/12	31/05/13	PT-PMDB-PR-PSB-PCdoB-PPB-PDT-PRB	DEM-PSDB-PPS	1	1,95	0,89	0,26
DR13/14	01/06/13	31/12/14	PT-PMDB-PR-PSB-PCdoB-PPB-PDT-PRB-PSD	DEM-PSDB-PPS	1	1,48	0,89	0,10