

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL

RAPHAEL SODRÉ CITTADINO

CONTROLE POLÍTICO NO BICAMERALISMO

O uso de mecanismos de controle no Congresso Nacional brasileiro

BRASÍLIA - DF

2021

RAPHAEL SODRÉ CITTADINO

CONTROLE POLÍTICO NO BICAMERALISMO

O uso de mecanismos de controle no Congresso Nacional brasileiro

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Professor Doutor Adrian Albala

BRASÍLIA - DF

2021

RAPHAEL SODRÉ CITTADINO

CONTROLE POLÍTICO NO BICAMERALISMO

O uso de mecanismos de controle no Congresso Nacional brasileiro

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Ciência Política e apresentado à seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Adrian Nicolas Albala Young

Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Junior

Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti

Brasília - DF

2021

RESUMO

Tradicionalmente os parlamentos possuem duas funções principais: legislar e controlar. Este trabalho dedica-se a analisar esta última função, contribuindo para a análise dos efeitos de arranjos institucionais específicos, a saber das instituições bicamerais, nos sistemas políticos. Tomou-se como base o caso brasileiro, representativo de sistemas políticos que congregam executivos fortes e parlamentos reativos, situação frequente na América Latina. A pesquisa analisa dados inéditos de um poderoso instrumento constitucional de controle, os Projetos de Decreto Legislativo (PDLs) destinados a sustar atos do poder executivo. O principal objetivo de pesquisa foi o de verificar a dinâmica de um mesmo fenômeno (apresentação dos PDLs de controle) em um contexto bicameral. Os resultados demonstraram que o bicameralismo afeta a dinâmica de controle pelos parlamentares, sendo diferente as razões explicativas do uso da ferramenta analisada entre deputados e senadores. Na Câmara dos Deputados, os fatores explicativos mais frequentes do exercício de controle foram liderança parlamentar e seniority. Já no Senado Federal, os fatores explicativos mais frequentes foram a ideologia e as coalizões de governo.

Palavras-Chave: Bicameralismo; Controle Parlamentar; Controle Legislativo; Projetos de Decreto Legislativo; Sustação de Atos do Poder Executivo;

ABSTRACT

Traditionally parliaments perform two main roles: to legislate and supervise. This study aims to analyze this latter role, building an analysis of bicameral institutions effects on political systems. The Brazilian case, representative of systems that congregate powerful executive and reactive legislative, was taken into consideration. The work analyzes the Bill of Legislative Decree (PDL) that annulate acts of the executive branch, through an original set of legislative data. The research's purpose was to check the same phenomenon (the PDL proposition) among legislative institutions, verifying the existence of differences caused by bicameral institutions. The results showed that the bicameralism affects the dynamics of legislative control, and different factors explain PDLs proposition across legislators. In the Chamber of Deputies, party leadership and seniority were explanatory factors. In the Senate, ideology and government coalition were more relevant.

Keywords: Bicameralism; Legislative Supervision; Legislative Control; Bill of Legislative Decree (PDL); Executive branch acts suspensions;

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	6
<u>2 REVISÃO DE LITERATURA E MARCO TEÓRICO</u>	11
2.1 CONTROLE LEGISLATIVO	11
2.2 CONTROLE LEGISLATIVO E BICAMERALISMO	15
2.3 HIPÓTESES	19
<u>3 METODOLOGIA E DADOS</u>	25
3.1 VARIÁVEL DEPENDENTE: OS PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO DESTINADOS A SUSTAR ATOS DO PODER EXECUTIVO	25
3.2 VARIÁVEIS INDEPENDENTES	30
3.3 MODELO	33
<u>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</u>	36
4.1 TESTES ECONÔMICOS	36
4.2 AVALIAÇÃO DAS HIPÓTESES: O BICAMERALISMO AFETA O USO DE INSTRUMENTOS DE CONTROLE PELOS PARLAMENTARES?	43
<u>CONCLUSÃO</u>	48
<u>REFERÊNCIAS</u>	50
<u>ANEXO I – Estatísticas descritivas das variáveis por legislatura</u>	57

INTRODUÇÃO

O bicameralismo é uma importante configuração institucional presente em diversos sistemas políticos. A existência de duas casas legislativas é um fator a ser considerado na relação entre os poderes constituídos. As variações existentes podem implicar em diferentes incentivos para os atores políticos, além de significar mais um “*veto player*” na arena política. Assim, um parlamento formado por duas câmaras é condição suficiente para modificar os “*outcomes*” do processo político (Tsebelis e Money, 1997). Isto porque geralmente os senados, a segunda casa por excelência, possuem menor número de participantes, mandato com maior duração, método de seleção diverso, renovação parcial a cada pleito eleitoral, representação de interesses diversos (federalismo, minorias religiosas) entre outras especificações (Tsebelis e Money, 1997).

Não obstante a sua inegável relevância, esta configuração institucional ainda necessita de maior aprofundamento e construção de teorias sobre o seu funcionamento (Heller e Branduse, 2014), especialmente no que condiz ao seu relacionamento com as funções de controle legislativo. Ou seja, de que forma o bicameralismo afeta o desempenho parlamentar em relação às políticas e mecanismos de controle.

Tradicionalmente, o poder legislativo possui primazia na gênese de atos normativos (função legislativa) e controle das atividades governamentais (função de controle) (Sartori, 2002; Llanos e Nolte, 2006). Como esperado, a função legislativa do parlamento se manifesta explicitamente a partir da centralidade que possui sobre o processo legislativo, o qual produz as normas reguladoras da vida social, caracterizando a participação parlamentar sobre o processo de tomada de decisão. Já no caso da função de controle, esta consiste na disposição dos parlamentos em monitorar e acompanhar a implementação dos atos normativos, tais como leis, políticas públicas e disposições gerais, com a finalidade de evitar excessos e limitar o poder da burocracia e dos órgãos do Poder Executivo (Sartori, 2002, p. 200). Do mesmo jeito que na função legislativa existem instrumentos à disposição dos parlamentares, a função de controle também pressupõe instrumentos formais, previstos na Constituição, para revisar e sancionar a administração do governo (Llanos e Nolte, 2006, p. 36).

Nesta seara, a presente proposta de estudo possui como objeto a função de controle parlamentar considerando as implicações decorrentes de um desenho

institucional bicameral. As evidências e análise empírica recairão a partir da experiência brasileira.

O caso brasileiro se insere em um contexto representativo da América Latina, região que possui a maior incidência relativa de bicameralismo em todo o mundo¹ (Reynoso, 2010, p. 109). Em perspectiva comparada, o Brasil tem sido apontado como caso “*least likely*” (menos provável) de controle (Lemos e Power, 2013), exatamente pelas diversas características: o Brasil além de ser o parlamento mais simétrico e incongruente da região², possui desenho federalista com três esferas de governo (federal, estadual e municipal)³; dinâmica política que congrega um executivo com fortes poderes legislativos, representação multipartidária, alta frequência de governo por meio de coalizões⁴; e, possui uma burocracia parlamentar altamente qualificada⁵. De fato, estas diferenças institucionais afetam o exercício do controle pelos parlamentares (Bonvecchi, 2010), exatamente porque impactam os instrumentos que estão à disposição dos atores políticos.

O caso brasileiro, então, permite-nos observar a dinâmica de controle em um sistema político considerado como menos provável para este tipo de dinâmica, ao mesmo tempo em que nos permite, guardada as devidas proporções, acessar a homogeneidade existente nos sistemas da região da América Latina (Llanos e Nolte, 2006; Reynoso, 2010).

¹ Metade dos países apresentam parlamentos bicamerais (Nolte, 2006). Outras especificidades que diferenciam a região é o fato de apresentarem sistemas presidencialistas com executivos fortes na arena legislativa (Llanos e Nolte, 2003, Lemos e Power, 2013), e parlamentos igualmente fortes, mas caracterizados como “reativos” (Cox e Morgenstern, 2002, Lemos e Power, 2013).

² Isso significa que ambas as casas do parlamento brasileiro possuem poderes semelhantes (simetria), mas apresentam composição e cargos bastante diferentes (incongruência) (Lijphart, 1999), o que reforça a necessidade de analisar se essa configuração bicameral é importante para o fenômeno em análise.

³ O federalismo aumenta a representação política e o número de players na arena política. Neste sentido, o caso brasileiro é bastante emblemático por representar o único caso de federalismo em três níveis distintos de autonomia, indicando um alto grau de verticalização política.

⁴ Apesar de Executivo com forte poderes legislativos ocorrer de uma maneira geral na região da América Latina, a maioria dos governos no Brasil desde a redemocratização podem ser caracterizados como de coalizão, o que não se repete com certa frequência em outros países, à exceção da Colômbia e do Chile (Albala, 2016).

⁵ Sabe-se que a organização interna e o corpo funcional das casas legislativas de cada país são fatores relevantes no exercício das disposições de controle (Llanos e Nolte, 2006). Se antes, existia bastante desconfiança a respeito da burocracia estatal, a qual era classificada como desqualificada e despreparada (Gueddes, 1996), atualmente sabe-se que o Brasil passou por processos de profissionalização, aumentando a robustez de seu corpo técnico, especialmente os consultores legislativos (BID, 2006), existindo também um órgão “técnico” auxiliar do parlamento para a questão do controle (o Tribunal de Contas da União).

O estudo aplica-se sobre um instrumento ainda pouco explorado pela literatura, que são as propostas de controle destinados à sustação de atos do Poder Executivo, uma ferramenta poderosa e de baixo custo, podendo ser apresentado por qualquer parlamentar⁶.

A Constituição brasileira estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, inclusive dos órgãos da administração indireta (empresas públicas, fundações e sociedades anônimas) (Art. 49, inciso X), cabendo às duas casas do parlamento sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (Art. 49, inciso V). Neste sentido, o Congresso Nacional possui à sua disposição importante ferramenta de controle que se constitui como um contraponto constitucional ao poder do executivo em editar decretos que não passam pelo crivo do Poder Legislativo⁷.

É importante ressaltar que a existência deste instrumento é algo bastante raro. A partir da comparação com países da região (Argentina, Bolívia e México), nota-se um padrão em que a revogação de atos do Presidente da República ocorre por meio de tramitação ordinária de projeto de lei, não existindo disposição expressa na Constituição ou nos regimentos internos das câmaras destes países, sendo, contudo, capacidade reconhecida dos respectivos parlamentos. Em contraponto, no Brasil, a revogação de atos do Poder Executivo é menção explícita na Constituição e independe do envolvimento do Poder Executivo, revelando um custo bem mais baixo do que normalmente ocorre nos países vizinhos.

Desta maneira, a análise desta competência permite o melhor entendimento do exercício da função de controle pelo parlamento, viabilizando também a comparação entre o comportamento das duas câmaras legislativas, contribuindo para elucidação sobre a relevância da câmara alta⁸. Ao invés de focar a análise sobre o controle político em proposições legislativas

⁶ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 109, §2º; Regimento Interno do Senado Federal, art. 213, inciso II.

⁷ Um exemplo é a tentativa recente do Presidente Jair Bolsonaro em modificar disposições sobre a posse e o porte de armas via decretos. Após a Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovar parecer que suspendia os decretos, o presidente recuou e revogou os mesmos, além de enviar projeto de lei à Câmara para tratar sobre o tema. Mendonça, H.. El país [on line], 25/06/2019. “Diante de derrota, Bolsonaro revoga decreto de armas e edita nova versão similar”. Acesso em 06/04/2020. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/25/politica/1561494790_396911.html>

⁸ Frequentemente o senado é apontado como casa atrapalhadora ou carimbadora das decisões do executivo.

ou em instrumentos informacionais⁹, algo já abordado pela literatura, focaremos em um instrumento capaz de indicar com maior vênua se os parlamentares acompanham os atos do executivo e se exercem a sua função de controle visando corrigir ou interferir nas ações do governo.

O objetivo geral da pesquisa, então, é **explicar o uso da ferramenta destinada a sustar atos do poder executivo a partir da ótica do bicameralismo, explicitando quais os fatores políticos determinantes do uso desta função de controle, tomando o caso brasileiro como evidência**. Uma vez que uma das principais justificativas para a existência de câmaras altas nos sistemas políticos é a questão do controle (Nolte, 2006), pretende-se aferir a sua relevância política neste tema, pois é muito comum o questionamento a respeito da debilidade, inutilidade ou burocratização que as segundas câmaras trazem para os sistemas políticos (Stepan, 1999; Tsebelis; Money, 1997). O fato é que muitas vezes, conclusões são realizadas com base em evidências que ou consideram apenas a Câmara dos Deputados ou que não consideram as diferenças fundamentais do bicameralismo (Araújo; Silva, 2012, p.71).

Em relação aos **objetivos específicos**, pretende-se: i) pesquisar e analisar a literatura nacional e internacional sobre a temática de controle político e do bicameralismo; ii) construir teoria sobre a dinâmica do controle político entre os poderes Executivo e Legislativo tendo o bicameralismo como principal fator de análise; iii) montar e consolidar base de dados a partir da análise das informações contidas nos Projetos de Decreto Legislativos destinados a sustar atos do Poder Executivo. E também a partir de outros dados secundários de interesse da pesquisa; iv) analisar quais os fatores determinantes do uso do instrumento de controle legislativo destinado ao controle de atos do Poder Executivo; v) explicar a dinâmica do uso do mecanismo de controle de atos do poder executivo com base nas circunstâncias que o bicameralismo apresenta para este contexto, apontando quais os fatores políticos são mais relevantes (coalizão, ideologia, *seniority* parlamentar, lideranças partidárias); iv) verificar a existência de mudanças no uso de instrumentos de controle ao longo do tempo, tendo como referência as Legislaturas mais recentes do Congresso Nacional.

Como questionamentos norteadores da pesquisa, foram feitas as seguintes indagações: O bicameralismo afeta o uso dos instrumentos de controle pelos

⁹ Por exemplo, Aleman e Schwartz (2006), que tratam sobre vetos presidenciais e Araújo (2017), que trata sobre requerimentos de informação.

parlamentares? Se sim, quais os fatores determinantes para explicar o fenômeno? Existem diferenças substanciais entre Deputados e Senadores no uso dessa ferramenta?

Portanto, espera-se contribuir cientificamente para as pesquisas e estudos legislativos a partir da construção de: i) aprendizado sobre um mecanismo de controle muito pouco explorado pela literatura especializada; e, do ii) desenvolvimento de uma pesquisa que apresente o bicameralismo como ponto de apoio na construção das explicações sobre os fenômenos políticos de controle entre Poder Executivo e Legislativo.

A dissertação possui outras 4 seções. A seção seguinte apresenta e sumariza a revisão de literatura especializada pertinente sobre a temática que subsidiou a construção da base teórica, bem como das hipóteses da pesquisa. A terceira seção trata sobre a metodologia empregada, relacionando e descrevendo os dados e fontes utilizados, e o modelo da pesquisa. Depois, na quarta seção, é feita a apresentação dos resultados dos testes econométricos e a discussão geral dos resultados encontrados. Por fim, a quinta seção finaliza o trabalho apresentando a conclusão.

2 REVISÃO DE LITERATURA E MARCO TEÓRICO

As duas primeiras partes desta seção estão destinadas a apresentar os principais conceitos e as discussões a respeito do fenômeno de interesse da pesquisa. Abordar-se com maior detalhamento a função de controle exercida pelos poderes legislativos, enfatizando o bicameralismo como importante configuração institucional capaz de afetar esta função e também o contexto brasileiro, objeto de análise. Na sequência, e com base no marco teórico, são apresentadas as hipóteses da pesquisa.

2.1 Controle Legislativo

Tradicionalmente, o poder legislativo possui duas funções principais, a saber: a produção de normas jurídico-sociais e o controle dos atos do poder executivo (Sartori, 2002). De fato, a teoria política moderna a qual subsidia, majoritariamente, os princípios políticos que se materializaram nas nossas instituições contemporâneas, explicita uma extensa preocupação com o controle do poder político de modo a evitar a tirania (Locke, 1994; Montesquieu, 1996; Hamilton, Madison e Jay, 2003; Weffort, 2006). O poder legislativo, assim, consolidou-se como principal instituição de controle do poder político.

O Controle parlamentar, legislativo, ou do Poder Legislativo, pode ser definido como o comportamento dos legisladores, individual ou coletivamente, formal ou informal, que impacta os processos de implementação de políticas governamentais (Ogul e Rockman, 1990). Tipicamente, cabe ao parlamento exercer tanto o controle das legislações quanto o controle político. Enquanto a primeira atividade diz respeito às capacidades dos legisladores em apresentar, modificar, analisar, aprovar ou vetar proposições legislativas, relacionando-se, então, com a função legislativa propriamente dita, a segunda diz respeito a ações adotadas para o controle político das atividades de governo (Sartori, 2002, p. 228). Conforme o princípio da separação harmônica entre os poderes, o Poder Legislativo deve e pode exigir informações e certas ações do Poder Executivo¹⁰.

¹⁰ Inclusive, Sartori (2002, p. 228) afirma que os congressistas exageram em demasia na sua capacidade de legislar, e que deveriam procurar exercer mais frequentemente o potencial de controle sobre os governos.

A literatura que trata destes assuntos possui três tradições distintas. A primeira refere-se ao sistema estadunidense. Os textos de Huber e Shipan (2000); Huber, Shipan e Pfahler (2001) e Lupia e McCubbins, (1994), remontam a um clássico debate em torno do controle que os *legislators* (parlamentares) apresentam sobre a burocracia de governo (executivo) na execução das políticas públicas. A partir do paradigma da delegação informacional, essa literatura explora o papel que o poder legislativo cumpre no exercício desta atividade como uma maneira para superar problemas de agência e os custos transacionais.

A teoria enuncia que os parlamentares se utilizam dos mecanismos de controle buscando algum benefício, inclusive para se favorecer da expertise e toda a capacidade do aparato burocrático do estado, seja para superar déficits informacionais a respeito de algum assunto, seja para melhor informar suas ações (proposições legislativas para manutenção ou modificação do *status quo*) (Huber, Shipan e Pfahler, 2001). Nestes termos, o controle ou monitoramento (*oversight*) do legislativo sobre o executivo aparece, sob duas formas principais: “*police patrol*” (patrulhas), que representa a iniciativa direta e ativa dos parlamentares em ações centralizadas e constantes (custo concentrado no parlamento); e “*fire alarms*” (alarmes de incêndio), que representa iniciativas não necessariamente diretas, afetadas por acontecimentos e demandas externos, em ações descentralizadas e imprevisíveis (custo desconcentrado em várias instituições) (Lupia e McCubbins, 1994).

Ainda em relação ao sistema estadunidense, algumas pesquisas recentes buscaram testar empiricamente estas hipóteses (conforme o trabalho de McGrath, 2013¹¹ e Balla e Deering, 2013¹²), de modo que a conclusão geral desta literatura, que possui como pano de fundo a relação executivo-legislativo em um sistema bipartidário, é que o tema ainda carece de maior desenvoltura (Balla e Deering, 2013).

Outra importante fonte de análise do tema provém do caso dos sistemas parlamentaristas ou semipresidencialistas, os quais focam principalmente no caso de países europeus e da governança na União Europeia. Assim como no caso dos Estados Unidos, esta

¹¹ A pesquisa sobre audiências públicas no Congresso norte-americano buscou avaliar a importância da ideologia na relação entre os membros das comissões legislativas e o poder executivo, bem como a expertise de cada comissão em área específica de políticas públicas.

¹² A pesquisa também sobre audiências públicas no parlamento norte-americano, buscou avaliar as proposições paradigmáticas postas por Lupia e McCubbins, (1994) e desmistificou a ideia de que parlamentares preferem e lançam mão mais do controle do tipo alarme em contraposição ao tipo patrulha, exatamente por, em tese, ser menos dispendioso.

literatura também estuda o controle parlamentar sob a ótica dos problemas de delegação (Strøm, 2000, Thies, 2001), existindo, contudo, um debate mais aprofundado. Isto porque o tema vem sendo estudado a partir de uma ótica que há bastante tempo intriga os cientistas políticos: as teorias de coalizão¹³. Em sistemas em que Executivo e Legislativo apresentam dependência mútua para sobrevivência, a questão de controle emerge naturalmente, já que é crucial o entendimento de como membros de uma coalizão buscam controlar-se, seja através de negociações para divisão do gabinete, seja pela ativação de mecanismos formais de controle. Em relação à primeira tradição teórica, esta segunda possui maior consolidação, existindo evidências de que partidos da coalizão de governo monitoram as políticas elaboradas pelos membros do gabinete, especialmente através das comissões do parlamento, sendo também frequente a atuação dos partidos para revisar e “corrigir” legislações de membros do gabinete que destoem da agenda governamental (Carrol e Cox, 2012; Martin e Vanberg, 2011).

Uma terceira fonte de produção científica remete ao caso de países da América Latina e é a tradição que possui o nosso maior interesse. A sua gênese ocorreu a partir das discussões a respeito da qualidade da democracia na região, que passou pela chamada terceira onda de democratização ao longo da década de 1980 (Mainwaring e Weina, 2003; O’Donnell, 1998; Valdivieso, 2008). Inaugurou-se, assim, uma agenda de pesquisa inédita explorando o papel do parlamento como agência de controle/*accountability* em relação ao poder executivo em contextos em que este último ator dispunha/dispõe de demasiados poderes institucionais. Uma gama de trabalhos buscou explorar diferentes aspectos das relações entre os poderes executivo e legislativo, na tentativa de caracterizar a dinâmica de controle, sendo que o primeiro diagnóstico retratado pela literatura era de que o controle parlamentar era fraco e muito pouco utilizado¹⁴ (Cox e Morgenstern, 2002; García Montero, 2007; Ferraro, 2006; Mainwaring e Weina, 2003; O’Donnell, 1998).

Em um segundo momento, várias novas pesquisas emergiram com o intuito de desafiar esta visão, justamente na tentativa de entender se a dinâmica do controle legislativo em

¹³ O campo de estudo que se dedica ao estudo das coalizões de governo já se encontra, atualmente, na sua quarta geração (Albala, 2018).

¹⁴ A maior parte dos trabalhos concluía, a partir dos amplos poderes legislativos conferidos ao Presidente da República, que o desenho institucional implicava em parlamentos extremamente fragmentados e personalistas (Amorim Neto, 2001, p. 5).

ambientes menos favoráveis ao controle seria possível¹⁵. Neste sentido, Llanos e Nolte (2006) fizeram apurada análise comparada dos mecanismos existentes nas constituições de vários países da região, e ressaltaram que apesar da força do presidencialismo, a tese de debilidade do parlamento deve ser relativizada, especialmente porque boa parte da literatura se concentra apenas na chamada função legislativa (em que os presidentes possuem amplos poderes de agenda), desconsiderando a chamada função de controle dos parlamentos. Para os autores, esta última função é uma importante característica institucional à disposição dos legislativos latino-americanos, que são reativos, concluindo ser necessário maior aprofundamento em seu funcionamento para que se chegue a uma posição mais apurada da relação entre os poderes.

Na mesma direção, Serrafiero (2017) realizou análise comparada do uso dos instrumentos de “juízo” político (censura aos ministros de estado e *impeachment*) entre países de sistemas parlamentaristas (Europa) e presidencialistas (América Latina), concluindo que estes mecanismos foram aperfeiçoamentos institucionais bastante utilizados a partir da década de 1990 pelos parlamentos latinos, e contribuíram para a estabilidade dos, à época, recém-instaurados sistemas democráticos.

Outros trabalhos que buscaram explorar os principais mecanismos constitucionais dos parlamentos da região tiveram foco no Brasil. Argelina Figueiredo (2001, 2003) em trabalho pioneiro trouxe análise das chamadas Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs, sendo o primeiro trabalho a explorar e avaliar, ainda que incipientemente, a capacidade institucional do parlamento brasileiro e os mecanismos de controle parlamentar previstos na constituição de 1988. Já Leany Lemos desenvolveu importantes trabalhos sobre o papel do Congresso Nacional brasileiro no controle sobre o poder executivo. Além dos trabalhos oriundos de sua tese de doutorado (Lemos, 2005), cujo tema principal foi o controle do parlamento brasileiro sobre o executivo no período de 1988-2004 em perspectiva comparada com os Estados Unidos, a partir dos mecanismos de Propostas de Fiscalização e Controle, os requerimentos de informação, as convocações de ministros e as audiências públicas (Lemos, 2007; Lemos e Power, 2013), a pesquisadora também analisou o processo de nomeação de autoridades no Brasil e Argentina (Lemos e Llanos, 2008).

¹⁵ A principal debilidade dos países latino-americanos seria que o arranjo de sistemas políticos com alta concentração de poderes, inclusive legislativos, no executivo.

Além destes trabalhos, outras pesquisas se debruçam sobre a atuação do órgão auxiliar do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União, corte de contas responsável por auxiliar o parlamento no controle sobre a execução orçamentária e sobre os gastos públicos (Gaylord, 2010; Menezes, 2015); e também sobre a temática de controle legislativo com ênfase na governabilidade. Inácio e Rezende (2015) e Araújo (2017), por exemplo, estudaram estratégias de controle que partidos políticos lançam mão na tentativa de reduzir o déficit informacional dentro de uma coalizão de governo, existindo evidências do uso dos mecanismos de controle parlamentar intracoalizacao¹⁶.

Desta forma, está terceira tradição teórica já possui achados interessantes a respeito da dinâmica de controle legislativo em países com instituições fortes no ponto de vista do executivo, e, em especial, sobre o caso brasileiro. Entretanto, diversas pesquisas desta terceira tradição desconsideram uma importante configuração institucional presente nos legislativos reativos da América Latina, que é o bicameralismo¹⁷.

Diante disto, a nossa intenção é aprofundar os estudos da função de controle na América Latina, contribuindo com esta literatura com a adição, ao cabedal explicativo das relações entre os poderes, da variável do bicameralismo, enfatizando o papel do Senado. Assim, para além dos efeitos do design institucional, e da bastante explorada formação e sobrevivência de coalizões no presidencialismo, é preciso avançar no entendimento sobre o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo a partir de um paradigma que considere as diferenças atinentes que o bicameralismo apresenta para os sistemas políticos, algo que, salvo melhor entendimento, não vem sendo executado.

2.2 Controle Legislativo e bicameralismo

Não obstante a gênese teleológica do bicameralismo, faz-se necessário elucidar que as diferenças factuais das casas legislativas importam. A existência de duas câmaras afeta não só o que os partidos fazem, mas também os processos internos de tomada de decisão (Heller,

¹⁶ O primeiro trabalho realiza análise a partir do cruzamento de dados dos ministros e presidências das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, enquanto o segundo analisa o uso dos requerimentos de informação pelos Deputados Federais.

¹⁷ À exceção dos trabalhos da professora Leany Lemos, a maioria dos trabalhos do caso brasileiro, por exemplo, apresentam foco na relação existente entre os poderes analisando dados apenas da Câmara dos Deputados, não considerando o Senado nas abordagens.

2007). Os partidos necessitam manter o “controle” sobre ambas as casas visando alcançar uma espécie de unidade partidária. Em tese, o bicameralismo gera oportunidades para que membros em diferentes câmaras tomem diferentes posições em assuntos públicos, um obstáculo para a unidade e coerência partidária (VanDusky-Allen e Heller, 2013).

Boa parte das diferenças se dá devido à simplicidade de sua configuração em si. A existência de dois órgãos com poderes legislativos, além de aumentar o número de *players* na arena política em geral, resulta em uma potencial fonte de conflito interno ao Poder Legislativo em si (Schiavon, 2004). Ou seja, a análise do relacionamento entre as casas também e os mecanismos existentes para a superação dos desacordos é fundamental. Deve-se, assim, analisar a organização das instituições legislativas bicamerais como “produtores monopolísticos” de mercadorias complementares, e não como produtores de duopólio que entregam um produto único (Diermeier e Myerson, 1999).

Isto também se reflete na governabilidade, afetando a longevidade e capacidade dos governos em entregar políticas e resultados (Albala, 2017). Neste aspecto é que se torna relevante o questionamento sobre a influência do controle legislativo sobre o executivo, levando-se em conta as potenciais diferenças que o bicameralismo causa. Como já ressaltado, o Poder Legislativo é dotado de diversas ferramentas que o permitem monitorar a implementação de políticas públicas e acompanhar as decisões de governo.

Para a América Latina e o Brasil, a simetria dos parlamentos apresenta relevância, visto que os principais instrumentos de controle geralmente são comuns às duas casas dos parlamentos. Ou seja, ambas as casas são competentes para executar os diversos instrumentos à disposição, a saber, Julgamento político de autoridades (*impeachment*), Comissões Investigativas (CPIs), Audiências Públicas, Pedidos de informações, Censura e Convocação de Ministros e participação em nomeações¹⁸, conforme apresentado na tabela 1.

¹⁸ O crivo em nomeações do Poder Executivo é competência que recai somente ao Senado (Llanos, e Nolte, 2006, pp.38).

Tabela 1 – Instrumentos Constitucionais de Controle

	Julgamento Político	Comissão Investigação	Convocação Ministros	Req. Info.	Censura a ministros	Nomeação autoridades
Bicamerais						
Argentina	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim ¹⁹	Sim
Bolívia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Brasil	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Chile	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Colômbia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
México	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Paraguai	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Rep. Dominicana	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
Uruguai	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Unicamerais						
Costa Rica	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Equador	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim
El Salvador	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Guatemala	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Honduras	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Nicarágua	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Panamá	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Peru	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Venezuela	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Llanos e Nolte, 2006, p. 38

¹⁹ Censura referente ao Chefe de Gabinete de Ministros, apenas.

As principais conclusões existentes da literatura sobre estes instrumentos de controle ressaltam que:

1) A análise de variáveis institucionais é relevante para o entendimento das relações entre os poderes, de maneira que apesar do processo decisório bastante centralizado no poder de iniciativa do Presidente da República e nas prerrogativas dos líderes partidários, isto não reduz o papel do Congresso como agente de cobrança sobre o executivo (Figueiredo, 2001);

2) A política de controle do Congresso é fortemente influenciada pelo apoio e prestígio presidencial. Ou seja, o contexto de incertezas do presidencialismo multipartidário torna o uso das ferramentas de controle parlamentar mais frequente quanto maior o apoio do Presidente no congresso, e, menos frequente, quanto maior o apoio do Presidente junto à opinião pública (Lemos, 2007; Lemos e Power, 2013);

3) Neste sentido, evidências da Câmara dos Deputados demonstram o uso dos requerimentos de informação como instrumento de redução de déficits informacionais nas coalizões quanto maior a heterogeneidade dos gabinetes (Inácio e Rezende, 2015; Araújo, 2017);

4) Em relação à nomeações de autoridades (função exercida necessariamente pelos senados), a existência de altas taxas de aprovação (beiram a 90%) revelam um processo em que o executivo se antecipa seja por negociação ou, nos casos de maior conflito, pelo apontamento de um nome com maiores chances de alcançar consenso. Ademais, as regras institucionais também apresentam importância a estes favorecendo o executivo (Lemos e Llanos, 2008).

Desta forma, cremos que a incongruência entre as casas pode representar impacto diferencial para o exercício do controle do poder político visto as diferenças atinentes a cada cargo. Apesar de constitucionalmente a responsabilidade pelo controle ser das duas casas e os

estudos focarem majoritariamente na Câmara dos Deputados, espera-se que exista diferença no comportamento parlamentar devido aos diferentes incentivos e condições a que cada casa está sujeita. Demonstrar essa incongruência consiste, precisamente, no objetivo central deste trabalho. No caso brasileiro, o sistema eleitoral influencia a fidelidade partidária, uma vez que a eleição proporcional para a Câmara dos Deputados gera maiores incentivos à cooperação, enquanto no Senado, a eleição majoritária gera maior independência e personalização do parlamentar em relação aos partidos políticos (Neiva, 2011²⁰). Cabe, portanto, analisar se o exercício da função de controle é afetado por esta e outras implicações do bicameralismo.

2.3 Hipóteses

Queremos observar se as diferenças geradas pelo bicameralismo afetam o exercício das funções de controle sobre o Poder Executivo. A expectativa inicial é que o Senado Federal possua maior ativismo no uso da ferramenta de sustação de atos do poder executivo. Isto porque as câmaras altas possuem maior tempo de mandato (8 anos, quando na Câmara dos Deputados o tempo é de apenas 4 anos²¹) e maior barreira de entrada para o cargo (exige-se idade de 35 anos, enquanto para Câmara dos Deputados a idade é de 21 anos²², e eleição majoritária ao invés de eleição proporcional²³); menor número de membros, o que facilita a fluidez do trabalho e exige a participação dos parlamentares em mais comissões de mérito, permitindo que desenvolvam expertise em mais assuntos (Lemos e Ranincheski, 2003). Ou seja, essas características implicam em maior especialização e, em tese, independência deste parlamentares.

Da mesma maneira, o Senado também possui várias competências que se relacionam com a temática do controle: é responsável por processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral

²⁰ A comparação partidária nas das câmaras do parlamento brasileiro revela um grau mais baixo de disciplina no Senado do que na Câmara.

²¹ Constituição Federal do Brasil, art. 46, §1º.

²² Ibidem, art. 14, §3º, inciso VI

²³ Ibidem, art. 46, §1º

da União²⁴; é competente para aprovar previamente a indicação de ministros de tribunais superiores, do Tribunal de Contas da União (TCU) indicados pelo presidente da República; governador de território; presidente e diretores do Banco Central; procurador-geral da República; chefes de missão diplomática de caráter permanente; advogado-geral e defensor-geral da União e integrantes das agências reguladoras²⁵; e é competente exclusivo para tratar sobre endividamento público, dispor sobre limites globais de montante da dívida pública, mobiliária, e operações de crédito externo e interno da União, Estados, Distrito Federal e Municípios²⁶.

O primeiro fator a ser testado, pois, é o que visa captar a diferença entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal nos termos de seus integrantes. O ponto é que as peculiaridades da câmara alta implicam em um maior grau de exigência para os seus integrantes, o que normalmente culmina na seleção de membros que possuem carreiras com maior expertise política (normalmente ex-governadores, prefeitos de grandes cidades, ex-ministros e ex-deputados federais) e *seniority* (nº de mandatos, maior carreira política, maior especialidade em temas políticos diversos e alto grau de educação) (Llanos e Nolte, 2006; Neiva e Izumi, 2012), por isso são apontadas por produzirem trabalhos de maior qualidade (Tsebelis & Money, 1997, p. 40). Assim, a hipótese H1 foi elaborada da seguinte forma:

H1: Quanto maior a seniority política do parlamentar maior a propensão ao uso das ferramentas de controle sob o Poder Executivo

Alternativamente, adentrando nos fatores que supostamente afetam mais a Câmara dos Deputados, espera-se que esta, em tese mais dependente e mais envolvida nos assuntos que tangem às coalizões de governo, exerça um menor controle. Apesar de o controle normalmente ser associado como um fator explicativo das relações que se estabelecem entre diferentes atores nas coalizões entre executivo e legislativo, cremos que devido à natureza e consequências do mecanismo de controle em análise, o seu uso deverá ser menor pelos congressistas da base do governo.

²⁴ Ibidem, art. 52, incisos I e II.

²⁵ Ibidem, art. 52, inciso III, alínea a.

²⁶ Ibidem, art. 52, incisos V, VI, VII, VIII, IX.

Nesta seara, já há evidências disponíveis que os mecanismos de controle são utilizados como recurso dentro de uma coalizão partidária para a superação de déficits informacionais decorrentes da relação entre principal e agentes especialmente em coalizões com maior número de integrantes (Araújo, 2017; Inácio e Rezende, 2015). Entretanto, ainda existem poucas evidências do uso de controle legislativo para punir, sancionar ou corrigir atos do governo, tendo como contexto a relação entre os poderes executivo e legislativo no presidencialismo de coalizão. Outrossim, é importante frisar que o fator bicameralismo nos processos políticos no Brasil ainda carece de explicações que considerem Câmara dos Deputados e Senado Federal, de modo que, ao contrário do esperado, as evidências empíricas apontam que a construção de maiorias bicamerais não parece ser uma condição necessária e suficiente para sobrevivência de coalizões de governo (Albala, 2017).

Assim, tendo em vista a consolidação existente sobre o envolvimento dos deputados brasileiros nas coalizões de governo e a ausência de evidências em relação ao senadores, espera-se que este fator opere maior influência sobre os deputados. Elaborou-se, então, a seguinte hipótese para avaliar a influência do fator coalizão:

H2: Parlamentares da coalizão de governo apresentam menor propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo

Ainda neste contexto, existem evidências consolidadas da literatura que ressaltam a importância das instituições legislativas na Câmara dos Deputados, no sentido de serem fundamentais para o estabelecimento de uma dinâmica política de cooperação e governabilidade entre os poderes (Cintra et al, 2015; Limongi, 2006; Freitas, 2016). Os cargos de liderança partidária e as presidências de colegiados, por exemplo, são peças fundamentais na intermediação entre os poderes executivo e legislativo, bem como na construção e discussão da agenda política do governo.

As lideranças canalizam as decisões da dinâmica partidária sob a qual se desenvolvem as relações legislativo e executivo, possuem alto poder de agenda e capacidade de influenciar o processo de tomada de decisão, sendo os principais responsáveis por articular e coordenar ações coletivas dos partidos (Limongi, 2006). Já as presidências de colegiados, além de organizarem os trabalhos dos diferentes órgãos existente no legislativo, como as comissões

parlamentares e mesa diretora, também são responsáveis por definir a pauta, marcar agendas de eventos, conduzir votações, despachar e solicitar requerimentos de informações a ministros e autoridades. Os órgãos colegiados, assim, possuem importantes poderes, especialmente para dirimir dilemas informacionais (Santos e Canello, 2016), inclusive controlando membros de uma coalizão de governo (Inácio e Rezende, 2015); canalizar a atuação de grupos de interesse e atores da sociedade civil no processo decisório; e poder de veto às agendas governamentais (Ricci e Lemos, 2004).

Tanto as lideranças quanto a ocupação da presidência de colegiados são fatores de maior impacto na Câmara dos Deputados, conforme trabalhos referenciados acima. No Senado Federal, espera-se uma situação diferente, pois além de possuírem postura mais independente, em relação à disciplina partidária, quando comparados com os deputados²⁷ (Melo e Batista 2012; Neiva, 2011b; Stratman, 2000), a influência das lideranças partidárias não possui a mesma relevância (Miranda, 2010), de modo que a literatura aponta que a atuação dos senadores se deve mais a fatores de confluência intrínsecos que contribuem para a coesão da câmara alta como um todo²⁸ (Neiva, 2011b). Além disso, o menor número de parlamentares no Senado em comparação com a Câmara faz com que a ocupação de cargos na estrutura do legislativo seja muito mais relevantes nesta última casa, até como uma forma de proporcionar espaço de destaque e influência para os parlamentares²⁹.

Em resumo, a assimetria do bicameralismo brasileiro, que estabelece câmara alta com características como renovação parcial de seus ocupantes a cada eleição, mandato de maior duração, menor número de integrantes, eleição pelo sistema majoritário, sem colégio de líderes

²⁷ Ressalta-se, entretanto, que o grau de disciplina partidária no senado, apesar de menor que na Câmara, também é alto.

²⁸ “Na Câmara dos Deputados, os poderes legislativos do presidente da República e a centralização das decisões em torno dos líderes partidários são elementos fundamentais. No Senado, não parecem ter a mesma importância. Outros fatores devem ser buscados para justificar os resultados semelhantes. O tamanho menor, a duração maior do mandato, a renovação parcial e as suas regras internas permitem que o convívio entre os senadores seja mais próximo, permanente, fácil e fluente. A inexistência de um Colégio de Líderes formalizado, e a presença de um grupo de elite (antigos e futuros governadores e presidentes/vice-presidentes da República) fazem com que a relação entre os líderes partidários e seus liderados seja menos estruturada, menos hierárquica e mais informal. Tudo isto parece contribuir para um grau maior de unidade partidária, a despeito da ausência de uma autoridade central que defina os resultados. Nesse sentido, tal unidade parece ter mais a ver com coesão do que com disciplina.” (Neiva, 2011b, p. 310).

²⁹ Um ponto que corrobora para esta afirmação é o número de Comissões em cada uma das Casas. Enquanto a Câmara possui vinte e cinco (25) Comissões permanentes, o Senado possui apenas doze (12). Ademais, na Câmara as Comissões permanentes possuem um presidente e dois vice-presidentes, sendo que no senado apenas um presidente e um vice-presidente.

formalizado, entre outros fatores, torna o senado uma casa de membros mais independentes (Neiva, 2011b), menos sujeitos, portanto, à influência dos fatores das lideranças parlamentares e presidências de comissões. Assim, espera-se, ainda que indiretamente, avaliar a influência destes fatores tanto para o protagonismo parlamentar quanto para a comparação entre as casa legislativas, o que será avaliado conforme a seguinte hipótese:

H3: Parlamentares que ocupam cargos de relevância ou de liderança apresentam maior propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo

Dentro do contexto ideológico, evidências apontam que os custos do governo aumentam com uma maior distribuição ideológica da base de apoio (Pereira et al. 2017) o que, inclusive, se manifesta a partir do uso das ferramentas informacionais de controle parlamentar, como requerimentos de informação (Araújo, 2017; Inácio e Rezende, 2015). Conforme Lemos e Power (2013, p. 401-402), ser ou não da coalizão deveria bastar como indicador, contudo o ambiente brasileiro revela, frequentemente, amplas bases de apoio e, não raro, totalmente heterogêneas, tendo ocorrido, por exemplo, base de apoio congregando partidos da direita, centro e esquerda no governo Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014) (Inácio e Rezende, 2015).

No caso em análise, pretende-se testar o fator ideológico e captar a relevância do partido independente do contexto entre governo e oposição e, até mesmo de maneira complementar. Como já se sabe, análises centradas na Câmara dos Deputados apontam a influência do fator ideologia no uso de ferramentas informacionais de controle parlamentar³⁰ (Araújo, 2017; Inácio e Rezende, 2015), de forma que acredita-se na sua relevância também para o fenômeno em estudo. Apesar das críticas ao sistema partidário brasileiro, a ideologia tem sido apontada como fator que impacta a atuação parlamentar (Figueiredo e Limongi, 1999). Partidos de esquerda, por exemplo, são tomados como mais engajados na realização de políticas públicas e produção legislativa (Carvalho, 2003, Power, 2000), o que justificaria o seu maior relacionamento com os instrumentos de controle, seguindo a perspectiva apresentada por Lemos e Power (2013). Assim, para avaliação do fator, espera-se que os parlamentares de esquerda serão mais propensos ao uso da ferramenta, o que foi resumido na seguinte hipótese:

³⁰ Apesar das análises apontarem que o fator ideologia opera conforme a lógica da coalizão de governo (quanto maior o aumento na heterogeneidade ideológica do gabinete).

H4: Parlamentares de esquerda apresentam maior propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo

Este conjunto de hipóteses tem por finalidade avaliar se existem diferenças provenientes do bicameralismo no uso do instrumento de controle parlamentar. Neste sentido, por terem os senadores, em tese, maior expertise, maior contato com a função de controle e maior independência, espera-se que sejam mais ativos no uso das ferramentas de controle, sendo esta a hipótese geral do trabalho. Concomitantemente, espera-se, a partir das hipóteses elencadas acima, que a comparação entre deputados e senadores seja capaz de demonstrar o impacto do bicameralismo, explicando o uso do instrumento de controle destinado a sustar atos do poder Executivo. O quadro 1 abaixo elenca as hipóteses e os respectivos efeitos esperados.

Quadro 1 – Relação das hipóteses e do efeito esperado conforme a Casa Legislativa

Hipótese	Efeito esperado
<i>H1: Quanto maior a seniority política do parlamentar maior a propensão ao uso das ferramentas de controle sob o Poder Executivo</i>	Espera-se maior influência do efeito no Senado Federal
<i>H2: Parlamentares da coalizão de governo apresentam menor propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo</i>	Espera-se maior influência do efeito na Câmara dos Deputados
<i>H3: Parlamentares que ocupam cargos de liderança apresentam maior propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo</i>	Espera-se maior influência do efeito na Câmara dos Deputados
<i>H4: Parlamentares de esquerda do espectro político apresentam maior propensão em propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo</i>	Espera-se influência igualmente relevante na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

3 METODOLOGIA E DADOS

A metodologia utilizada na pesquisa pode ser dividida em duas etapas. A primeira, que subsidiou o alcance dos objetivos descritivos do trabalho, e a segunda, que contribuiu para o alcance dos objetivos analíticos.

Em um primeiro momento, foi feita a coleta e sistematização das informações relevantes para a pesquisa a partir dos Projetos de Decreto Legislativo que visam sustar atos do Poder Executivo. Isto possibilitou a construção de banco de dados para auxiliar tanto na descrição do objeto quanto nas análises. Os dados disponíveis foram retirados dos portais das Câmara dos Deputados³¹ e do Senado Federal³².

Em um segundo momento, realizou-se análise estatística qualificada por meio de testes a partir do modelo teórico construído. Inicialmente, esperava-se utilizar o modelo de regressão multivariado, técnica muito comum na análise da variação a partir de uma categoria numérica (variável dependente quantitativa) em função de múltiplos fatores de incidência (Kellstedt, Whitten, 2015, p.277). Contudo, devido à distribuição da variável dependente, foi necessário a utilização de outro tipo de técnica, sendo o modelo mais adequado o de dados de contagem. Neste contexto, descrevemos, nas subseções a seguir, a operacionalização do conjunto de variáveis utilizadas nesta segunda etapa da pesquisa e o modelo resultante utilizado nos testes.

3.1 Variável Dependente: Os Projetos de Decreto Legislativo destinados a sustar atos do Poder Executivo

A nossa variável dependente representa o número de iniciativas de controle legislativo destinadas a sustar atos do poder executivo apresentado por cada parlamentar, o que deve ser feito através de Projetos de Decreto Legislativo (PDL).

Os PDLs assim como as Propostas de Emenda à Constituição e, diferentemente dos Projetos de Lei ordinária e Projetos de Lei Complementar, não se sujeitam à manifestação presidencial, pois tratam de temas que a Constituição Federal elenca como assuntos de

³¹ Dados Abertos, Câmara dos Deputados. Disponível em <<https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile>> , acesso em 15/04/2021.

³² Dados Abertos, Senado Federal. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/dados-abertos>>, acesso em 15/04/2021.

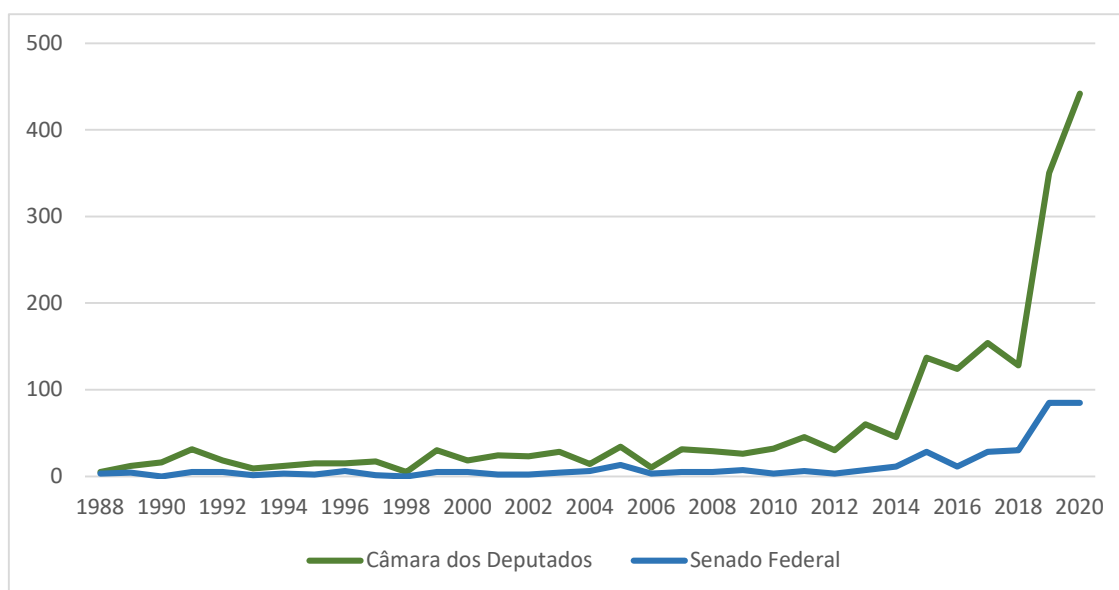
competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49). Assim, cabe ao Congresso Nacional decidir definitivamente sobre: declaração de guerra ou celebração da paz pelo Presidente da República; aprovação do estado de defesa, intervenção federal, e estado de sítio; sustação dos atos normativos do poder executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; julgamento das contas do Presidente da República; fiscalização e controle dos atos do poder executivo; atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão, entre outros.

Diante disto, entende-se que as iniciativas destinadas ao controle do poder regulamentar do poder executivo são um relevante instrumento que possibilitam ao parlamento exercer a sua função de controle. Apesar do baixo número de PDLs efetivamente aprovados³³, há que se ressaltar que se trata de um poderoso instrumento de controle, um dos mais importantes previstos na Constituição Federal. O mecanismo, além de possuir baixo custo, podendo ser apresentado por qualquer parlamentar, já possui, em si mesmo, natureza relevante, pois é indicador de potencial conflito entre os poderes. Em certa medida, a ferramenta pode ser enquadrada como um típico fenômeno do tipo não decisão (Bachrach e Baratz, 1963), possuindo, em si mesma, relevância nada desprezível para o debate e para a Ciência Política.

Ao longo da história política vigente, inaugurada com a constituição de 1988, é possível identificar que ao longo do tempo, a questão deste instrumento de controle vem sendo intensificada nos últimos anos. Conforme a distribuição dos PDLs representada na tabela 2 e na figura 1, identifica-se que houve uso desigual nos diferentes períodos políticos, de forma que houve tendência de aumento no uso do instrumento a partir do primeiro mandato do Governo Dilma Rousseff, sendo que no governo de Jair Bolsonaro há um substancial aumento.

³³ Até o momento, apenas 9 proposições deste tipo foram efetivamente aprovadas nas duas casas e transformadas em normas jurídicas.

Figura 1 - Projetos de Decreto Legislativo apresentados no Congresso Nacional (1988-2020)



Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 2 – Projetos de Decreto Legislativo que sustentam atos do Poder Executivo por Governo e por Casa Legislativa

Governo	Nº de PDLs - SF	Nº PDLs - CD	Subtotal
Sarney ³⁴ (1988-1989)	7	17	24
Collor (1990-1992)	10	65	75
Itamar (1992-1994)	4	21	25
FHC I (1995-1998)	9	52	61
FHC II (1999-2002)	14	95	109
Lula I (2003-2006)	26	86	112
Lula II (2007-2010)	20	118	138

³⁴ O período da busca se refere aos últimos anos do Governo Sarney (1985-1990).

Dilma I (2011-2014)	24	163	187
Dilma II (2015-2016)	30	232	262
Temer (2016-2018)	59	297	356
Bolsonaro (2019-2020)	123	792	915
Total	326	1938	2264

Fonte: Dados da pesquisa

Dentro deste contexto, nos primeiros governos da nova república, a temática de controle ainda se desenvolvia a passos lentos, conforme já demonstrado em outras ocasiões (Figueiredo, 2001). Nos governos Sarney, Collor e Itamar, os escândalos de corrupção resultaram em um aprimoramento maior dos instrumentos de controle, especialmente as CPIs e até mesmo com o primeiro processo de *impeachment* da nova República.

Na sequência, tanto no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quanto no de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), tem-se um tímido aumento no uso das proposições destinadas ao controle legislativo por meio da sustação de atos do poder executivo, mas sem nenhuma indicação de uso sistemático. Isto se deve ao fato dos períodos de ambos os presidentes marcarem a consolidação do chamado presidencialismo de coalizão brasileiro. Inclusive, as principais conclusões existentes da literatura sobre os instrumentos de controle do sistema político brasileiro provêm de análises justamente do período destes ex-presidentes. Neste sentido, pode-se citar Figueiredo, (2001); Lemos (2007); Lemos e Power (2013); Inácio e Rezende (2015); Araújo (2017); Lemos e Llanos (2008).

Na sequência histórica, o período Dilma Rousseff apresenta algumas características importantes para as instituições políticas brasileiras, expondo, em certa medida, que o presidencialismo de coalizão à brasileira não fosse tão perfeito assim. É bastante evidente, no caso dos instrumentos de controle que visam sustar atos do poder executivo, o aumento no seu uso, conforme já ilustrado nas figura 1 e tabela 2 acima a partir do governo Dilma II. De fato, a partir do segundo mandato da ex-presidente tem-se uma situação bastante emblemática a

respeito do funcionamento das instituições políticas brasileiras³⁵, sendo também o período de maior uso da ferramenta que se objetiva estudar pelo trabalho.

Tendo em vista este panorama situacional, optou-se por focar a análise justamente nos governos mais recentes, abarcando, pois, os presidentes Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2020). Considerando que já existem análises consolidadas sobre a temática de controle que focam nos governos FHC e Lula, outra importante justificativa é o número de casos, que ganham maior peso nos períodos mais recentes. A tendência de aumento no número das proposições destinadas a sustar atos do poder Executivo possivelmente indica que os parlamentares fazem mais uso desta ferramenta em momentos mais críticos de embate entre os poderes, algo que de fato vem ocorrendo nesses governos.

O segundo governo Dilma, por exemplo, foi caracterizado por uma paralisia decisória no parlamento. Frequentemente se explicitava a falta de manejo político da ex-presidente, bem como a sua baixa capacidade de negociação e diálogo, todos apontados como principais motivadores da crise de seu governo (Vieira, 2017). Já o ex-presidente Michel Temer, apesar de contar com maior apoio do Legislativo, também enfrentou entraves decorrentes principalmente da pauta de reformas impopulares que tentou emplacar e dos escândalos de corrupção que diretamente o envolveram. Como resultado, Temer enfrentou, no plenário da Câmara dos Deputados, duas votações movidas pela Procuradoria-Geral da República que pessoalmente o atingiam. Apesar de em ambos os casos a câmara ter rejeitado o pedido para que o então presidente fosse investigado durante o exercício do mandato, o desgaste político foi enorme. Por fim, a situação do governo Bolsonaro sobreleva demasiadamente a tensão política. O seu governo apresenta discurso e *modus operandi* antissistema, e em apenas dois anos de governo possui mais PDLs destinados a sustar os atos de seu governo de do que todos os outros presidentes somados. Bolsonaro tem no conflito uma de suas retóricas de governo (Avritzer, 2020).

³⁵ O Governo Dilma, por exemplo, contou com a maior base de apoio em termos de coalizão, e, ainda assim, a presidente sofreu o processo de *impeachment*, fato, de certa forma, inesperado pela literatura (Albala, 2017).

3.2 Variáveis Independentes

A presente proposta tem o entendimento de que as variações na intensidade do controle parlamentar, a partir da apresentação de proposições destinadas a sustar atos do poder executivo, variam em função de fatores políticos específicos, como a origem cameral, a coalizão de governo e a ideologia partidária, conforme já ressaltado pelas hipóteses de pesquisa. Tendo como ponto de partida o conjunto de hipóteses, foram elaboradas as respectivas variáveis independentes. Para a primeira hipótese, H1, elencamos o seguinte indicador de senioridade:

- *Seniority* – Variável discreta que enumera o número de mandatos eletivos para o legislativo federal que o parlamentar já exerceu. Foram considerados o nº de mandatos a cada legislatura (período de 4 anos). Assim, parlamentares eleitos para o primeiro mandato receberam valor igual a zero (0); parlamentares reeleitos pela primeira vez, atuando, portanto, em um segundo mandato, receberam valor um (1); e assim por diante. No caso dos senadores, considerou-se cada legislatura como um mandato diferente. Os dados disponíveis foram retirados dos portais das Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

No caso específico da hipótese H2, que analisa a questão das alianças político-partidárias em relação à dinâmica do governo com o parlamento, escolheu-se a seguinte variável:

- *Coalizão de governo* – Variável *dummy* que identifica se o autor da proposição de Decreto legislativo é de partido que estava na base do governo. Assim, parlamentares da base do governo receberam valor um (1) e parlamentares que não compuseram a base governista valor zero (0). Para esta variável utilizou-se os dados obtidos junto ao Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento, vinculado ao Núcleo de Instituições Políticas e Eleições da Universidade de São Paulo- NIPE CEBRAP (2021)³⁶.

³⁶ Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. Visitado em 19/04/2021. Disponível em <<https://bancodedadoslegislativos.com.br>>

Já para a hipótese H3, que visa captar o impacto da liderança partidária e da ocupação de posições de relevância por meio de cargos de influência, foram elaboradas as seguintes variáveis:

- *Liderança parlamentar* – Variável *dummy* que informa se o autor do Projeto de Decreto Legislativo exerceu cargo de liderança partidária na legislatura informada. Assim, parlamentares que satisfizeram esta condição receberam valor um (1) e parlamentares que não satisfizeram receberam valor zero (0). Os dados disponíveis foram retirados dos portais das Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
- *Presidência colegiados ou comissões* – Variável *dummy* que informa se o autor do Projeto de Decreto Legislativo dirigiu órgão colegiado do parlamento, compreendendo-se principalmente as comissões permanentes e as posições da Mesa ou Comissão Diretora. Assim, parlamentares que satisfizeram esta condição receberam valor um (1) e parlamentares que não satisfizeram receberam valor zero (0). Os dados disponíveis foram retirados dos portais das Câmara dos Deputados e do Senado Federal .

Por fim, para teste da hipótese H4, que analisou o impacto das diferenças ideológicas, utilizou-se a seguinte variável:

- *Ideologia* – Variável contínua que classifica os partidos políticos, sendo -1 extrema esquerda e 1 extrema direita. A escala é oriunda do trabalho de Power e Zucco³⁷ (2009; 2019), que compilaram um índice de ideologia através de *surveys* realizados com partidos políticos com representação no Congresso Nacional.

³⁷ POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. Brazilian Legislative Surveys (1990-2013). 2011. Available at: <https://doi.org/10.7910/DVN/T2PW7F>, Harvard Dataverse, V5, UNF:5:VWkknGqJz8okIV/iX0+yQ== [fileUNF]. Disponível em <<https://dataverse.harvard.edu/dataverse/bls>>, 12/04/2021

Para controle, foram elaboradas variáveis *dummies* correspondentes aos diferentes presidentes da República que exerceram mandato, sendo a referência o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014).

O quadro 2 sumariza o conjunto de hipóteses e variáveis da pesquisa:

Quadro 2 – Relação das hipóteses e das variáveis utilizadas na pesquisa

Hipótese	Variável
H1: <i>Quanto maior a seniority política do parlamentar maior a propensão ao uso das ferramentas de controle sob o Poder Executivo</i>	<i>Seniority</i> – Variável discreta que enumera o número de mandatos por legislatura que o parlamentar já exerceu.
H2: <i>Parlamentares da coalizão de governo apresentam menor propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo</i>	<i>Coalizão de governo</i> – Variável binária que identifica se o autor da proposição de decreto é de partido que à época estava na base do governo.
H3: <i>Parlamentares que ocupam cargos de liderança apresentam maior propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo</i>	<i>Liderança partidária</i> – Variável binária que informa se o autor do Projeto de Decreto Legislativo exercia cargo de liderança partidária quando da sua apresentação. <i>Presidência colegiados</i> – Variável binária que informa se o autor do Projeto de Decreto Legislativo exercia presidência de órgão colegiado quando da sua apresentação.
H4: <i>Parlamentares de esquerda apresentam maior propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo</i>	<i>Ideologia</i> – Escala contínua que classifica os partidos políticos sendo -1 extrema esquerda e 1 extrema direita.

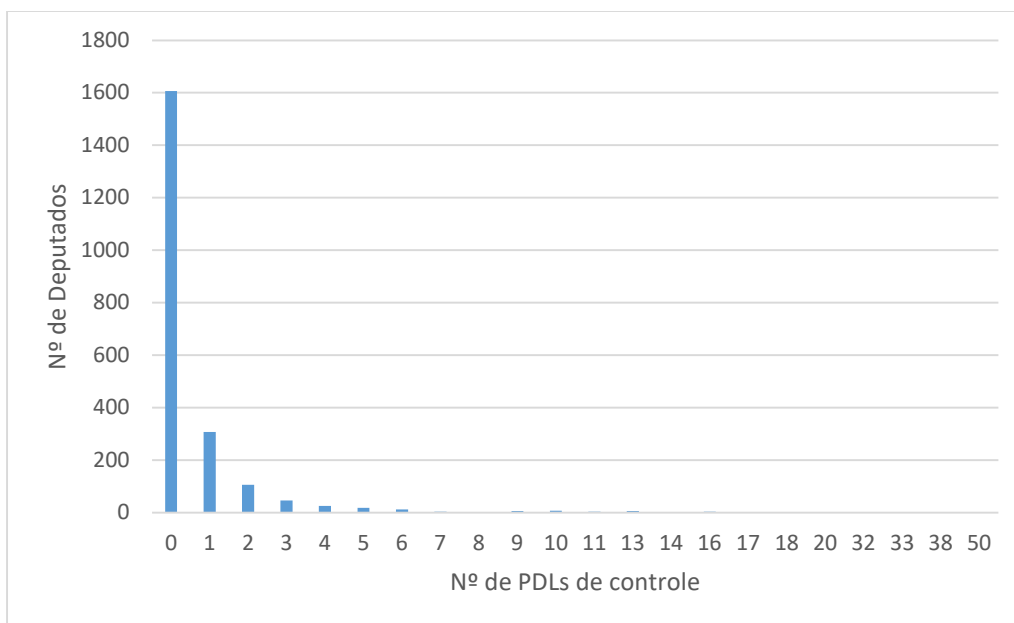
Para além dos fatores determinantes do uso da ferramenta de controle destinada à sustação de atos do poder Executivo, pretende-se, a partir deste conjunto de hipóteses, observar,

de uma maneira ampla e comparativa, se existem diferenças substanciais no uso da ferramenta de controle a partir das duas casas do Congresso Nacional.

3.3 Modelo

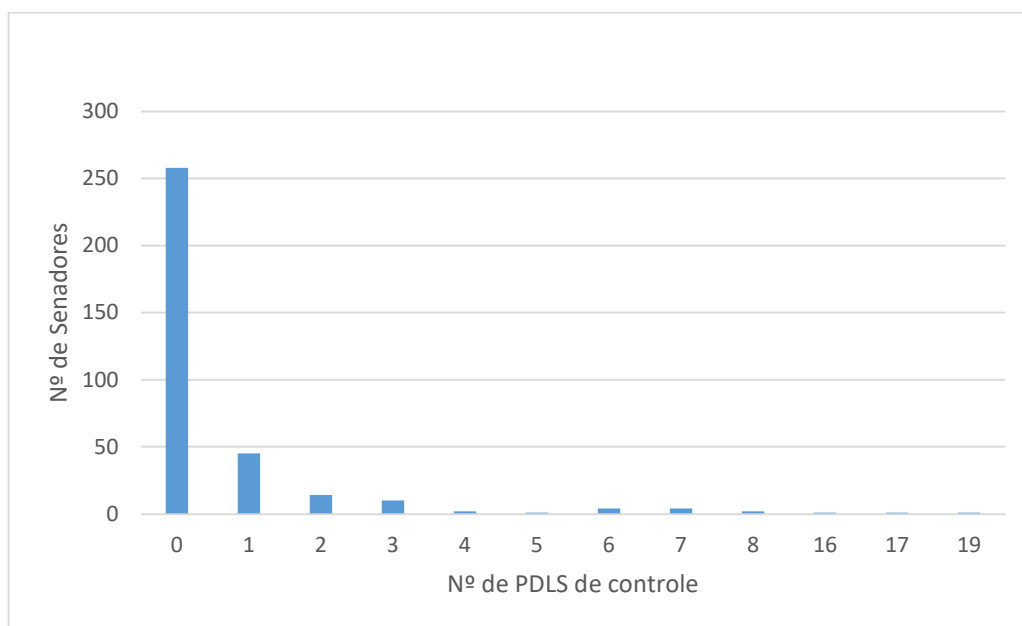
Para análise dos dados, foram utilizados modelos de contagem justamente porque são úteis para o trato de informações que possuem como principais características: valores inteiros; que jamais possuem valor negativo, sendo o menor valor possível o zero; e que costumemente parecem estar enviesados, pois grande parte das observações assumem valores baixos (Beaujean, Grant, 2016, p. 1-2). O que justamente é o nosso caso, conforme os histogramas (figuras 2 e 3) ilustram a seguir.

Figura 2 – Histograma - nº de PDLs apresentados por deputado(a) federal (2011-2020)



Fonte: Dados da pesquisa

Figura 3 – Histograma - nº de PDLs apresentados por senador(a) (2011-2020)



Fonte: Dados da pesquisa

Conforme os histogramas, é possível perceber que a maioria dos parlamentares não apresenta este tipo de proposição de controle, sendo nossa base de dados inflada na quantidade de zeros. Em síntese:

- a variável dependente escolhida é o número de Projetos de Decreto Legislativo que sustam atos do poder executivo que cada deputado ou senador apresentou, medida que assume apenas valores inteiros;
- o seu menor valor possível é zero;
- é provável que se tenha algum viés de valor baixo, pois nem todo parlamentar apresenta o tipo de proposição representado pela variável dependente.

A literatura especializada utiliza-se frequentemente de três tipos de análise de regressão para os dados de contagem: Poisson, Binomial Negativo e Zero-Inflado. No nosso caso, este último é o mais adequado. O Modelo Zero-Inflado assume a existência de dois grupos latentes nos dados em análise, sendo um deles composto por indivíduos que não apresentam o comportamento de interesse, sendo a maioria das observações, e outro, cujos indivíduos apresentam o comportamento de interesse (Beaujean, Grant, 2016, p. 4). Neste sentido, o modelo é capaz de tratar de maneira adequada os dados quando existe excesso de observações

com valores de não interesse (valores neutros, zero), conseguindo lidar com o fato de que poucas observações apresentam variação.

Neste sentido, nossa unidade de análise é o conjunto de parlamentares eleitos em cada legislatura, e o banco de dados foi construído considerando-se suas diversas características: origem (câmara ou senado), ideologia, partido político, número de mandatos eletivos, participação em cargos de liderança e presidência de colegiados. Assim, a partir de um modelo de análise de dados de contagem, espera-se identificar os principais fatores de influência no uso da ferramenta de controle destinada a sustar os atos do poder executivo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos resultados e a consequente discussão será apresentada com base no recorte geral da pesquisa, controlando cada legislatura pelos presidentes da República que exerceram mandato. Desta forma, os parlamentares da 55ª Legislatura foram incluídos duas vezes, pois neste período dois presidentes exerceram mandato, Dilma Rousseff e Michel Temer. Inicialmente apresentar-se-á a análises geral e, em segundo momento, discutir-se-ão os achados empíricos conforme as hipóteses da pesquisa.

4.1 Testes econométricos

Cumprir expor brevemente a descrição dos dados utilizados para análise das legislatura referente aos períodos de 2011 a 2020. Os dados encontram-se disponíveis nas tabelas 3 e 4 a seguir:

Tabela 3 – Dados descritivos da variáveis - Câmara dos Deputados – (2011-2020)

Variável	Nº obs.	Média	Desvio Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
PDL controle	2158	0,255	-	0	0	1
Nº PDL controle	2158	0,687	-	0	0	50
Coalizão	2158	0,481	-	0	0	1
Ideologia	2158	0,117	0,423	0,249	-0,928	0,817
Seniority	2158	1,494	1,785	1	0	10
Liderança partidária	2158	0,114	-	0	0	1
Presidência Colegiados	2158	0,184	-	0	0	1

Fonte: Dados da pesquisa

A base dos deputados contou com 2158 parlamentares, dentre os titulares, suplentes e parlamentares que foram efetivados ao longo da legislatura. Tendo em vista este cenário, o deputado médio do período teria 48% de possibilidade de ser da coalizão de governo, é de centro-direita, com no mínimo um mandato parlamentar, e com pouca possibilidade de ser líder partidário ou presidir órgãos colegiados (respectivamente 11% e 18%). Ressalta-se que este padrão de “deputado(a) médio” tende a se repetir quando se analisa as legislaturas individualmente³⁸.

As informações da variável dependente descrevem que apenas 25% dos deputados procuram controlar o poder executivo, sendo que, proporcionalmente, a casa possui uma taxa de apresentação de propostas de controle de 68% em relação ao número total de integrantes da casa.

Tabela 4 – Dados descritivos da variáveis – Senado Federal (2011-2020)

Variável	Nº obs.	Média	Desvio Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
PDL controle	343	0,247	-	0	0	1
Nº PDL controle	343	0,688	-	0	0	19
Coalizão	343	0,533	-	1	0	1
Ideologia	343	0,145	0,393	0,097	-0,921	0,817
Seniority	343	2,595	2,237	2	0	11
Liderança partidária	343	0,268	-	0	0	1
Presidência Colegiados	343	0,312	-	0	0	1

Fonte: Dados da pesquisa

³⁸ Ver anexo I.

Já no caso dos senadores, a base contou com 343 parlamentares, dentre os titulares, suplentes e parlamentares que foram efetivados ao longo das legislaturas. Tendo em vista este cenário, o senador médio do período teria 53% de possibilidade de ser da coalizão de governo, é de centro-direita, com no mínimo dois mandatos parlamentar, e com poucas possibilidades de ser líder partidário e alguma chance de ocupar a presidência de órgãos colegiados (respectivamente 26% e 31%). Ressalta-se que este padrão de “senador(a) médio” se repete quando se analisa as legislaturas individualmente.

As informações da variável dependente descrevem que apenas 24% dos senadores procuram controlar o poder executivo, sendo que, proporcionalmente, a casa possui uma taxa de 68% de propostas de controle em relação ao número total de integrantes da casa. Nota-se que os números são similares à Câmara, o que permite observar convergência no número de parlamentares que fazem uso da ferramenta e também na proporção de proposições apresentadas em relação ao tamanho de cada casa.

A análise econométrica dos dados dos projetos de decreto legislativo requereu a aplicação do modelo de contagem, sendo a regressão zero inflado a melhor alternativa para o caso. Isto porque dentre os modelos de contagem, o zero inflado é o mais adequado para uso quando a variância excede a média da variável dependente (Long, 1997, p.218;237; 247). Nestes termos, na câmara a média foi de 0,687 e a variância 6,281, sendo 0,688 e 4,267, respectivamente, os valores para o senado. A tabela 5 abaixo congrega os resultados do primeiro modelo:

Tabela 5 – Modelo de contagem – O que explica o controle parlamentar – Câmara dos Deputados e Senado Federal (2011-2020)

	Deputados	Senadores	
Variáveis	Estimador (Erro Padrão)	Estimador (Erro Padrão)	Efeitos
intercepto	-0,993*** (0,147)	0,054 (0,521)	-

coalizao	-0,138 (0,129)	-1,213** (0,456)	Senadores da coalizão têm menor chance de controlar o presidente.
ideologia	-1,282*** (0,137)	-0,983** (0,317)	Parlamentares mais à direita têm menor chance de controlar o presidente/ parlamentares da esquerda possuem maior chance de controlar o presidente
seniority	0,066* (0,028)	-0,080 (0,064)	Deputados com maior seniority possuem maior chance de controlar o presidente
lider_part	0,520*** (0,155)	0,473 (0,287)	Deputados que ocupam cargos de liderança têm maiores chances de controlar o presidente.
pres_comiss	0,160 (0,134)	-0,288 (0,342)	-
Dilma2	0,461** (0,165)	1,428** (0,546)	Governo Dilma II tem maior chance de ser controlado em relação ao Governo Dilma I
Temer	0,193 (0,163)	0,695 (0,490)	-
Bolsonaro	0,994*** (0,158)	1,127* (0,493)	Governo Bolsonaro tem maior chance de ser controlado em relação ao Governo Dilma I

p<0.001 ‘***’; p<0.01 ‘**’; p<0.05 ‘*’; p<0.1 ‘.’

Antes de relatar os estimadores, cumpre elucidar que a regressão possui dois modelos. O primeiro que relaciona a conexão das variáveis independentes com o fenômeno de interesse, e o segundo, que relaciona a conexão das variáveis independentes com a probabilidade da ocorrência de um extra zero. A análise binária é feita para estimar diferenças entre unidades de análise que jamais experimentarão o fenômeno e unidades que poderiam experimentar, mas não experimentam, tendo em vista a grande presença de zeros na amostra (Long, 1997, p.237).

No primeiro modelo, então, houve significância nas variáveis ideologia, seniority e liderança parlamentar para a Câmara dos Deputados, sendo que no Senado Federal foram significantes apenas coalizão e ideologia. Presidências de órgãos colegiados não foi relevante em nenhuma casa.

Ademais, tem-se efeito convergente do fator ideologia, de modo a se constatar que parlamentares à direita do espectro político possuem menores chances de controlar o Executivo para estes governos analisados. No caso da câmara, significa que o aumento em uma unidade da variável (ou seja, uma unidade mais à direita) implica na redução da apresentação de decretos de controle em 1,2. Já para os senadores, também com efeito negativo, tem-se que o aumento em uma unidade à direita implica na redução da apresentação de decretos de controle em 0,98. Estes resultados demonstram que para o caso das propostas de sustação de atos do poder Executivo, os parlamentares de esquerda possuem maior primazia no seu uso. Estes resultados corroboram as teorias tradicionais sobre o legislativo brasileiro, que enunciam os partidos de esquerda como mais engajados na produção legislativa (Carvalho, 2003, Power, 2000)³⁹.

O fator coalizão foi significativo apenas no Senado, representando que senadores da coalizão têm chance aproximadamente 1,2 menor de controlar o presidente. Este resultado, em certa medida, não distoia de outros trabalhos sobre controle parlamentar. Conforme Lemos e Power (2013), há indícios de que o aumento da heterogeneidade dos gabinetes, ocorrida especialmente nos períodos FHC e Lula, motiva maior controle do legislativo. Em análise posterior, Araújo (2017) confirmou a suspeita de Lemos e Power (2013) para a Câmara dos Deputados, sendo que o aumento da heterogeneidade motiva que os membros do gabinete busquem controlar-se mutuamente, principalmente no que se refere à questão informacional (requerimentos de informação)⁴⁰. Assim, a significância do presente modelo apenas para o senado não contrapõe estes achados da literatura, antes, serve de complemento, ao demonstrar que os senadores se comportam de maneira mais alinhada à lógica das coalizões (apresentação de controle com base no fato de ser ou não da coalizão), ao menos para os decretos de sustação de atos do poder Executivo.

³⁹ À título informativo, ressalta-se que Lemos e Power (2013) ao analisarem as Propostas de Fiscalização e Controle (PFS), os requerimentos de informação, as convocações de ministros e as audiências públicas, encontraram que parlamentares de direita também são ativos no uso destas ferramentas de controle.

⁴⁰ Segundo o autor, o aumento no número de partidos da coalizão, que normalmente apresentam pouca afinidade ideológica, motiva que os partidos do gabinete tentem influenciar as ações executadas por outros partidos que integram o Executivo.

Já em relação à seniority, houve significância estatística apenas na câmara, sendo que aumenta-se as chances dos deputados controlarem o presidente em 0,06 conforme aumento em uma unidade desta variável. Este resultado contrasta com os pressupostos da literatura, segundo os quais as peculiaridades das câmaras altas implicariam em integrantes com maior expertise (Llanos e Nolte, 2006; Neiva e Izumi, 2012), menor independência em relação ao Executivo e em relação à dinâmica partidária (Melo e Batista 2012; Neiva, 2011b) e, portanto, maior predisposição em exercer a função de controle legislativo (Lemos e Ranincheski, 2003).

No que diz respeito à liderança partidária, os resultados do modelo vão ao encontro (na mesma direção) dos pressupostos teóricos. Deputados líderes de partidos possuem maior chance de controle, implicando em um aumento de 0,5 nas chances no caso dos parlamentares exercerem cargo de liderança. Como se sabe, o impacto das lideranças partidárias é bastante significativo na Câmara dos Deputados (Limongi, 2006).

A análise dos fatores de controle demonstra a convergência entre as câmaras. Parlamentares pertencentes ao Congresso Nacional durante o governo Dilma II tiveram mais incentivos a apresentar proposições de controle em relação ao Governo Dilma I. Ou seja, estar na legislatura em do segundo governo Dilma foi um motivador para o exercício do controle. Na câmara, o efeito foi de aumento em aproximadamente 0,4 nas chances de controlar o governo e no senado este número equivaleu a 1,4.

Na mesma direção, parlamentares pertencentes ao Congresso Nacional durante o governo Bolsonaro tiveram mais incentivos a apresentar proposições de controle em relação ao Governo Dilma I, sendo que na câmara, aumenta-se as chances de controle em 0,9 e no senado em 1,1. Os resultados do comparativo do governo Temer não apresentaram significância. Cumpre ressaltar que estes resultados se comportam da maneira esperada, visto que houve aumento linear no número de proposições de decreto legislativo destinados ao controle do governo. Em outras palavras, há, até então, uma tendência de sempre se controlar mais o presidente posterior, algo já demonstrado pela estatística descritiva.

Em relação ao segundo modelo, os resultados encontram-se compilados na tabela 6 a seguir.

**Tabela 6 – Modelo de contagem – O que explica a ausência de controle parlamentar
– Câmara dos Deputados e Senado Federal (2011-2020)**

	Deputados	Senadores	
Variável	Estimador (Erro padrão)	Estimador (Erro padrão)	Efeito
intercepto	-22,583 (478,685)	-0,204 (1,225)	-
coalizao	18,575 (478,671)	-0,306 (0,893)	-
ideologia	-9,201* (3,714)	0,212 (0,630)	Deputados de esquerda têm menor chance de controlar o presidente.
seniority	0,248 (0,266)	-0,052 (0,123)	-
lider_part	-0,624 (0,923)	-0,550 (0,569)	-
pres_comiss	-2,363 (1,556)	-0,809 (0,697)	-
Dilma2	0,530 (0,647)	2,137 (1,228)	-
Temer	-5,215 (48,937)	0,167 (1,344)	-
Bolsonaro	-6,061 (263,65)	0,377 (1,188)	-

p<0.001 ‘***’; p<0.01 ‘**’; p<0.05 ‘*’; p<0.1 ‘.’

Apenas ideologia foi significativa e os resultados revelam efeito ambíguo para a variável na Câmara dos Deputados. Conforme já elucidado, o segundo modelo visa explicar a não ocorrência do fenômeno, ou seja, a possibilidade de não apresentação de propostas de controle. No caso da ideologia, tem-se, conforme o primeiro modelo, que deputados de

esquerda possuem maior disposição de controlar o presidente através da apresentação de decretos. Na direção oposta, o segundo modelo apontou que quanto mais à esquerda maior a disposição de um deputado em não controlar o presidente através da apresentação de decretos. Ou seja, a cada aumento em direção à esquerda do espectro político maior a possibilidade do deputado não apresentar proposta de controle sobre o Executivo (de ocorrência de extra zero).

Estes resultados apontam para necessidade de se relativizar o efeito do fator ideologia, especialmente na Câmara dos Deputados. De toda forma, e, considerando os dados descritivos, há que se falar em influência ideológica, ao menos no Senado, na apresentação de proposições de controle.

4.2 Avaliação das hipóteses: O bicameralismo afeta o uso de instrumentos de controle pelos parlamentares?

A análise nos permite identificar que a relação entre os presidentes da República com o parlamento, a partir do uso de instrumento de controle legislativo destinado a sustar atos do poder Executivo, apresenta variados fatores explicativos. Além disso, ficou evidente a existência de diferenças no exercício do controle legislativo a partir das casas do parlamento. De fato, há evidências de que a política de controle legislativo é executada de modo diferente por deputados e senadores.

Em relação aos fatores específicos que motivam os parlamentares a apresentarem proposições para controlar atos do executivo, os resultados explicitam que coalizão de governo, ideologia, liderança parlamentar e ocupação de presidências de órgãos colegiados são fatores explicativos, e que apresentam variações de significância conforme a casa observada. A tabela 7 a seguir consolida os resultados:

Tabela 7 - Significância - Modelos de contagem: o que explica o controle parlamentar. Câmara dos Deputados e Senado Federal

Variáveis	Casa	Relevância
Seniority	<i>Câmara</i>	Significante
	<i>Senado</i>	-

Coalizão	<i>Câmara</i>	-
	<i>Senado</i>	Significante
Liderança partidária	<i>Câmara</i>	Significante
	<i>Senado</i>	-
Presidência Colegiados	<i>Câmara</i>	-
	<i>Senado</i>	-
Ideologia	<i>Câmara</i>	*
	<i>Senado</i>	Significante

- = não significante; * = inconclusivo

A partir destes resultados passa-se a avaliação das hipóteses com base no primeiro modelo. Do conjunto de variáveis testadas, seniority se mostrou significativa na Câmara dos Deputados. Assim, é possível aceitar a influência deste fator no fenômeno e, conseqüentemente, a hipótese H1:

H1: Quanto maior a seniority política do parlamentar maior a propensão ao uso das ferramentas de controle sob o Poder Executivo - CONFIRMADA

Avaliando isoladamente o impacto da coalizão, tem-se que esta foi relevante apenas no Senado Federal. Neste sentido, pode-se confirmar a hipótese H2, feitas as devidas considerações a respeito da identificação de que o senado apareceu mais alinhado à lógica das coalizões para a questão do controle do que a câmara, algo que não era esperado inicialmente:

H2: Parlamentares da coalizão de governo apresentam menor propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo – CONFIRMADA

Passando para os fatores que mensuraram aspectos diferenciais das carreiras dos parlamentares, liderança e presidência de colegiados, apenas o primeiro foi significativo e,

conforme previsto, somente na Câmara dos Deputados. Assim, confirma-se parcialmente a hipótese H3:

H3: Parlamentares que ocupam cargos de relevância ou de liderança apresentam maior propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo – CONFIRMADA para os cargos de liderança

Por fim, a última hipótese a ser avaliada é a que trata da ideologia partidária. No caso em análise, nossa pretensão foi de testar o fator ideológico e captar a relevância dos partidos políticos como fator complementar ao contexto das coalizões de governo, majoritariamente apontado como fator mais impactante na relação entre governo e legislativo. Conforme os resultados, pode-se afirmar que a dinâmica de controle é sim afetada pela ideologia partidária, de maneira que os parlamentares de esquerda apresentam maior disposição em afetar o instrumento de controle destinado a sustar atos do poder executivo.

H4: Parlamentares de esquerda do espectro político apresentam maior propensão em propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo – CONFIRMADA

Em resumo, o quadro 3 abaixo sumariza estas informações

Quadro 3 - Comparativo das hipóteses, efeitos esperados e resultados

Hipótese	Efeito esperado	Resultado
<i>H1: Quanto maior a seniority política do parlamentar maior a propensão ao uso das ferramentas de controle sob o Poder Executivo</i>	Influência no Senado Federal	Influência na Câmara dos Deputados

<i>H2: Parlamentares da coalizão de governo apresentam menor propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo</i>	Influência na Câmara dos Deputados	Influência no Senado Federal
<i>H3: Parlamentares que ocupam cargos de liderança apresentam maior propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo</i>	Influência na Câmara dos Deputados	Influência na Câmara dos Deputados
<i>H4: Parlamentares de esquerda do espectro político apresentam maior propensão em propensão em utilizar a ferramenta de controle de atos do Poder Executivo</i>	Influência igualmente relevante na Câmara dos Deputados e no Senado Federal	Influência no Senado Federal

De uma maneira geral, os resultados não nos permitem confirmar a hipótese geral elaborada, que enunciou que os senadores seriam mais ativos no uso das ferramentas de controle, visto a sua maior expertise e maior contato com a função de controle. Tanto deputados quanto os senadores utilizam a ferramenta de controle em análise, de modo que não se verifica primazia de uma casa sobre a outra, sendo possível, então, a rejeição deste pressuposto geral elaborado.

Entretanto, o trabalho permite a confirmação de que o bicameralismo é uma importante configuração institucional, pois as evidências demonstram que os fatores explicativos do controle parlamentar variam conforme a casa legislativa analisada. Enquanto no senado fatores como coalizão e ideologia aparecem com maior latência, na câmara, a *seniority* parlamentar e o prestígio através da ocupação de cargos de liderança partidária foram mais impactantes. Portanto, resta explicitado que o bicameralismo é um ponto de apoio na construção das explicações sobre os fenômenos políticos de controle entre Poder Executivo e Legislativo.

Por fim, uma última observação importante de se chamar a atenção são as variações existentes conforme os ocupantes da presidência da República. Os governos Dilma II (2015-2016) e Bolsonaro (2019-2020) estiveram sujeitos a um controle mais intenso, o que não chega a ser surpreendente. No caso de Dilma, a presidenta sofreu o processo de *impeachment*, tendo uma governabilidade bastante fragilizada durante o curto segundo mandato. Já Bolsonaro apresenta um estilo de governar baseado no conflito político, sendo assim, natural o alto número de proposições. Por sua vez, o Governo Temer (2016-2018) destoa ao não apresentar significância da dinâmica de controle.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objeto de estudo o exercício do controle parlamentar no bicameralismo brasileiro. A principal pergunta norteadora buscou responder se a existência de duas câmaras legislativas afeta o uso dos instrumentos de controle pelos parlamentares, de modo que a conclusão é que sim, o bicameralismo afeta o uso dos instrumentos de controle pelos parlamentares.

Diante dos testes realizados, chega-se a melhor compreensão dos efeitos do bicameralismo na relação entre os poderes executivo e legislativo brasileiros, ficando evidenciado que o Poder Legislativo, apontado frequentemente como desinteressado de exercer sua função de contrapeso no sistema político, busca de fato controlar o executivo.

Conforme análise da ferramenta específica de controle, foi possível aferir que os projetos de decreto legislativo destinados a sustar atos do poder Executivo ganharam maior ênfase no período recente da história política brasileira. O instrumento, poderoso e de baixo custo, vem sendo mais utilizado conforme a deterioração e aumento na ruidez entre os poderes, algo marcante nos últimos anos da política brasileira. Especialmente após o segundo governo Dilma Rousseff, este tipo de proposição vem sendo cada vez mais utilizado, o que pode indicar uma crescente no aprendizado institucional para com o uso da inovação instituída pela Constituição de 1988, mas também que os legisladores vêm se aprimorando na busca por alternativas para afetar os atos do governo, alterando, então, a dinâmica da relação entre os poderes executivo e legislativo.

A este respeito, a presente pesquisa foi de fundamental importância por demonstrar a importância do bicameralismo para o fenômeno estudado. Apesar de não ser possível corroborar o postulado geral da pesquisa, segundo o qual se esperava uma atuação mais significativa do controle por parte do Senado Federal, verificou-se que há variação nos fatores explicativos do exercício do controle parlamentar entre a Câmara dos Deputados e Senado Federal brasileiro.

Na Câmara dos Deputados, os fatores explicativos mais frequentes do exercício de controle foram liderança parlamentar e seniority. Em relação ao primeiro fator, ele já é tradicionalmente retratado na literatura como de grande impacto sobre os deputados federais, existindo, a partir do presente trabalho, confirmação de seu impacto também para a dinâmica

de controle aqui estudada. Por outro lado, o fator seniority surpreendeu ao mostrar-se relevante na câmara. Outro resultado também não esperado foi a não relevância das coalizões, justamente porque o sistema brasileiro, que possui ampla fragmentação partidária, tem nas coalizões de governo a sua principal lógica explicativa de funcionamento, conforme os estudos da literatura. Em relação à ideologia, apesar de significativa, a sua aceitação ficou comprometida, pois os modelos apresentaram resultados conflitantes.

Já no Senado Federal, os fatores explicativos mais frequentes foram a ideologia e as coalizões de governo. Os resultados do primeiro fator também surpreendem, em certa medida, ao evidenciarem o senado como casa muito mais previsível do que a câmara, em termos do exercício de controle parlamentar segundo a lógica das coalizões. Em relação a relevância do fator ideologia, não existe grande surpresa, pois era esperado uma influência parecida em ambas as casas. Por fim, os fatores seniority, liderança parlamentar e presidência de colegiados não foram significantes no senado.

Dentre as limitações do estudo, tem-se a dificuldade de inserir no desenho de pesquisa variáveis exógenas que também possuam variação entre deputados e senadores. Assim, fatores usualmente testados como popularidade presidencial, crises externas, entre outros, não puderam ser testados com base no modelo proposto, justamente pelo foco da pesquisa recair nos parlamentares individualmente.

De toda forma, o trabalho apresenta contribuições importantes, mas não esgota o objeto aqui estudado. A inclusão de variáveis externas pode ser endereçada em uma agenda de pesquisa futura, assim como o aprofundamento da temática de controle em perspectiva comparada. A análise de como os legisladores utilizam as diferentes ferramentas a sua disposição e se fazem uso destas a partir de estratégias diversas também é outra pauta para aprofundamento. Neste sentido, os decretos de sustação de atos do poder executivo consistem em poderoso instrumento quando comparados a outros institutos, como os requerimentos de informação e uma análise conjunta pode se mostrar relevante.

REFERÊNCIAS

ALBALA, Adrian. "Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalition Survival?" **Brazilian political Science review**, 11 (2), 2017

_____. "Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones". *Revista de ciencia política (Santiago)*, v. 36, n. 2, p. 459-479, 2016.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **Revista Ibero- Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, p. 58-74, 2012.

ARAÚJO, Victor. Mecanismos de alineamiento de preferencias en gobiernos multipartidistas: control de las políticas públicas en el presidencialismo brasileño. **Opinião Pública**, v. 23, n. 2, p. 429-458, 2017.

AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro**. Todavía, 2020.

BALLA, Steven J.; DEERING, Christopher J. "Police Patrols and Fire Alarms: An Empirical Examination of the Legislative Preference for Oversight". In: **Congress & the Presidency**. Taylor & Francis Group, pp. 27-40, 2013.

BEAUJEAN, A. Alexander; GRANT, Morgan B. "Tutorial on using regression models with count outcomes using R". **Practical Assessment, Research, and Evaluation**, v. 21, n. 1, p. 2, 2016.

BONVECCHI, Alejandro. "Tipos de presidencialismo y efectividad del control legislativo sobre el presupuesto: control político y control técnico en Argentina, Brasil y Mexico". **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, n. 1, p. 66-80, 2010.

Carroll, R.; Cox, G. W. "Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments". **Comparative Political Studies**, vol. 45, n° 2, p. 220-236, 2012.

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

Cox, Gary W.; Morgenstern, Scott. 2002. "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". En Morgenstern, Scott & Nacif, Benito (eds.), **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 446-468.

DIERMEIER, Daniel; MYERSON, Roger B. Bicameralism and its consequences for the internal organization of legislatures. **American Economic Review**, v. 89, n. 5, p. 1182-1196, 1999.

FERRARO, Agustín Enrique Ferraro. Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del congreso a la eficiencia administrativa en América Latina. **Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública**, n. 8, p. 80-111, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina. "The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience", in S. Mainwaring e C. Welna (eds.), **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 170-198.

_____. "Instituições e Política no Controle do Executivo". **DADOS**, vol. 44, no 4, 2001, pp. 689-727.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONG, Fernando de Magalhães Papaterra. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora fgv, 1999.

GARCÍA MONTERO, Mercedes. La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. **Lateinamerika Analysen**, v. 17, p. 1 citation_lastpage= 31, 2007.

GAYLORD, Sylvia. "Delegation and defensive legislative strategies in Brazil". **Legislative Studies Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 5-30, 2010.

GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. Univ of California Press, 1994.

HELLER, William B. Divided politics: Bicameralism, parties, and policy in democratic legislatures. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v. 10, p. 245-269, 2007.

HELLER, William B.; BRANDUSE, Diana M. **The politics of bicameralism**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. “The costs of control: Legislators, agencies, and transaction costs”. **Legislative Studies Quarterly**, p. 25-52, 2000.

HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R.; PFAHLER, Madelaine. “Legislatures and statutory control of bureaucracy”. **American Journal of Political Science**, p. 330-345, 2001.

INACIO, Magna; REZENDE, Daniela. “Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas”. **Opin. Publica** [online]. 2015, vol.21, n.2, pp.296-335.

Kellstedt, Paul M., Whitten, Guy D. **Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política**. São Paulo: Edgard Blucher, 2015 .

LEMOS, Leany (org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

_____. “O controle legislativo no Brasil pós-1988”. In: Jairo Nicolau; Timothy Power. (Org.). **Instituições Representativas no Brasil**. 1a.ed.Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, v. -, p. 37-54.

_____. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em Perspectiva Comparada**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, UnB, Brasília, Distrito Federal, 2005.

_____. **Horizontal accountability in Brazil: Congressional oversight of the executive branch**. Oxford, Great Britain: Centro de Estudos Brasileiros, University of Oxford, 2006 (Working Paper).

LEMOS, Leany; LLANOS, Mariana . “On reactive legislatures: the politics of presidential nominations in Argentina and Brazil (1989-2003)”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), v. 4, p. 1-33, 2008.

LEMOS, Leany; POWER, Timothy. “Determinantes do controle horizontal em um congresso reativo: o caso do Brasil, 1988-2005”. **Dados**, v. 56, p. 383-412, 2013.

LEMOS, Leany & RANINCHESKI, Sônia. “Carreras políticas en el Senado brasileño: un estudio de las composiciones del Pleno y de las Comisiones de Constitución, Justicia y Ciudadanía en la década del 90”. **Lateinamerika Analysen**, 2003, 4: 3-30.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries**. Yale, Yale University, 1999.

LLANOS, M. "El bicameralismo en América Latina". *Anuário de Derecho Constitucional Latinoamericano*, vol. 3, n° 1, p.347-377, 2003.

LLANOS, Mariana; DETLEF Nolte. Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. *Revista de Ciência Política*, 47, pp. 29-54, 2006.

_____, "Bicameralism in the Americas", *Journal of Legislative Studies*, vol. 9, núm. 3, pp. 54-86, 2003.

LLANOS, Mariana; SÁNCHEZ, Francisco. Conselho de anciãos? “O Senado e seus parlamentares no Cone Sul”. In: Leany Barreiro Lemos (ed.), **O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte**, Brasília: UNILEGIS, 2008, 121-149.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D. “Learning from oversight: Fire alarms and police patrols reconstructed”. **JL Econ. & Org.**, v. 10, p. 96, 1994.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher, (eds.), **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford, Oxford University Press, 2003.

MARTIN, L. W.; VANBERG, G. **Parliaments and coalitions: the role of legislative institutions in multiparty governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MCGRATH, Robert J. “Congressional oversight hearings and policy control”. **Legislative Studies Quarterly**, v. 38, n. 3, p. 349-376, 2013.

MELO, Natália Maria Leitão de; BATISTA, Mariana. “Diferentes, mas iguais?: Padrões de disciplina partidária na Câmara e no Senado”. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 21, n. 1, p. 150-185, 2012.

MENEZES, Monique. “La expansión del control externo en Brasil: el Tribunal de Cuentas de la Unión”. **Desacatos**, n. 49, p. 64-81, 2015.

MIRANDA, Geralda Luiza de. “A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal”. **Rev. Sociol. Polit.** 2010, vol.18, n.37, pp.201-225.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 183-196, 2011.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. “Coesão e disciplina partidária no Senado Federal”. **Dados**, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011b.

NEIVA, Pedro; IZUMI, Maurício. Os " doutores" da Federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 41, p. 171-192, 2012.

NOLTE, Detlef. 2006. “¿Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales de América Latina”. En Klaus Bodemer & Fernando Carillo (eds.), **Gobernabilidad y Reforma Política en América Latina**, La Paz: Edición Plural.

O'DONNELL, Guillermo. "Horizontal Accountability in New Democracies", **Journal of Democracy**, vol. 9 nr. 3, 1998, pp. 112-126.

OGUL, Morris S.; ROCKMAN, Bert A. “Overseeing oversight: new departures and old problems”. **Legislative Studies Quarterly**, v. 15, p. 5-24, Feb. 1990.

PEREIRA, Carlos et al. “Watchdogs in Our Midst: How Presidents Monitor Coalitions in Brazil's Multiparty Presidential Regime”. **Latin American Politics and Society**, v. 59, n. 3, p. 27-47, 2017.

PESSANHA, Charles. “Controle Externo: a Função Esquecida do Legislativo no Brasil”, in Felipe F. Schwartzman et al, **O Sociólogo e as Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2009, pp. 243- 258

POWER, Timothy J. **The Political Right in Postauthoritarian Brazil: Elites, Institutions, e Democratization**. College Park, Pennsylvania State University Press, 2000.

REYNOSO, Diego. La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. **Perfiles latinoamericanos**, v. 18, n. 35, p. 105-144, 2010.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, p. 107-129, 2004.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**, v. 59, p. 1127-1168, 2016.

SARTORI, Giovanni. **Elementos de teoria política**. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

SERRAFERO, Mario Daniel. Control parlamentario en Europa y América Latina. 2017. *Revista Científica Codex*, Pasto (Colombia) 2017, 2(2) 61-80

STRATMANN, Thomas. (2000), “Congressional Voting over Legislative Careers: Shifting Positions and Changing Constraints”. **American Political Science Review**, vol.94, no 3, pp. 665-676.

STEPAN, Alfred. “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos”. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 00-00, 1999.

STRØM, Kaare. “Delegation and accountability in parliamentary democracies”. **European journal of political research**, v. 37, n. 3, p. 261-290, 2000.

THIES, Michael F. “Keeping tabs on partners: The logic of delegation in coalition governments”. **American Journal of Political Science**, p. 580-598, 2001.

TSEBELIS, G. e MONEY, J. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997

VALDIVIESO, José Ricardo Puyana. El control legislativo de la burocracia: un estado del arte. **Civilizar. Ciencias sociales y humanas**, v. 8, n. 14, p. 63-83, 2008.

VANDUSKY-ALLEN, Julie; HELLER, William B. Bicameralism and the logic of party organization. **Comparative Political Studies**, v. 47, n. 5, p. 715-742, 2013.

VIEIRA, A. de O.. “Crise política e Impeachment: uma análise dos efeitos da cobertura midiática na deposição de Dilma Rousseff”. **Perspectivas em Diálogo: revista de educação e sociedade**, 2017, vol. 4, no 8, p. 4-26.

ZUCCO, Cesar; POWER, Timothy J., 2019, **Brazilian Legislative Surveys** (Waves 1-8, 1990-2017), <https://doi.org/10.7910/DVN/ARYBJI>, Harvard Dataverse, V2, UNF:6:OZ4b3ybYKksC255DkruPxg== [fileUNF]

ANEXO I – Estatísticas descritivas das variáveis por legislatura

Dados descritivos da variáveis - Câmara dos Deputados – Dilma I (2011-2014)

Variável	Nº obs.	Média	Desvio Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Coalizão	539	0,604	-	1	0	1
Ideologia	539	0,041	0,489	0,097	-0,921	0,682
Seniority	539	1,605	1,809	1	0	10
Liderança partidária	539	0,090	-	0	0	1
Presidência Colegiados	539	0,181	-	0	0	1

Dados descritivos da variáveis – Senado Federal – Dilma I (2011-2014)

Variável	Nº obs.	Média	Desvio Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Coalizão	84	0,690	-	1	0	1
Ideologia	84	0,007	0,465	0,097	-0,921	0,682
Seniority	84	2,5	2,241	2	0	11
Liderança partidária	84	0,25	-	0	0	1
Presidência Colegiados	84	0,3571	-	0	0	1

Dados descritivos da variáveis - Câmara dos Deputados – Dilma II (2015-2016)

Variável	Nº obs.	Média	Desvio Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Coalizão	543	0,624	-	1	0	1

Ideologia	543	0,112	0,417	0,208	-0,928	0,817
Seniority	543	1,569	1,836	1	1	10
Liderança partidária	543	0,127	-	0	0	1
Presidência Colegiados	543	0,213	-	0	0	1

Dados descritivos da variáveis – Senado Federal – Dilma II (2015-2016)

Variável	Nº obs.	Média	Desvio Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Coalizão	89	0,696	-	1	0	1
Ideologia	89	0,129	0,393	0,208	-0,706	0,817
Seniority	89	2,719	2,147	2	0	11
Liderança partidária	89	0,303	-	0	0	1
Presidência Colegiados	89	0,325	-	0	0	1

Dados descritivos da variáveis - Câmara dos Deputados – Temer (2016-2018)

Variável	Nº obs.	Média	Desvio Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Coalizão	543	0,594	-	1	0	1
Ideologia	543	0,112	0,417	0,208	-0,928	0,817
Seniority	543	1,567	1,837	1	0	10
Liderança partidária	543	0,127	-	0	0	1
Presidência Colegiados	543	0,214	-	0	0	1

Dados descritivos da variáveis – Senado Federal – Temer (2016-2018)

Variável	Nº obs.	Média	Desvio Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Coalizão	89	0,685	-	-	0	1
Ideologia	89	0,159	0,372	0,208	-0,706	0,817
Seniority	89	2,719	2,147	2	0	11
Liderança partidária	89	0,303	-	-	0	1
Presidência Colegiados	89	0,325	-	-	0	1

Dados descritivos da variáveis - Câmara dos Deputados – Bolsonaro (2019-2020)

Variável	Nº obs.	Média	Desvio Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Coalizão	533	0,097	-	0	0	1
Ideologia	533	0,203	0,438	0,416	-0,842	0,760
Seniority	533	1,231	1,62	1	0	8
Liderança partidária	533	0,111	-	0	0	1
Presidência Colegiados	533	0,127	-	0	0	1

Dados descritivos da variáveis – Senado Federal – Bolsonaro (2019-2020)

Variável	Nº obs.	Média	Desvio Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Coalizão	81	0,024	-	-	0	1
Ideologia	81	0,291	0,372	0,208	-0,618	0,760
Seniority	81	2,42	2,443	2	0	9

Liderança partidária	81	0,209	-	-	0	1
Presidência Colegiados	81	0,234	-	-	0	1