

Desenvolver, *Ma Non Troppo*: Congresso e política econômica no Brasil contemporâneo

DOI 10.1590/1678-98732434e006

Fabiano Santos^I  , Yago Paiva^{II}  , Beatriz Rey^{III}  ,
Salvador Werneck Vianna^{IV}  

^IInstituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

^{II}Escola de Políticas Públicas, Governo e Empresas, Fundação Getúlio Vargas Brasília, Brasília, DF, Brasil.

^{III}Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.

^{IV}Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Palavras-chave: Câmara dos Deputados, presidencialismo de coalizão, comissões legislativas, política econômica, regressão logística.

RESUMO Introdução: O artigo reavalia a tese de que a política econômica seria pouco permeável à intervenção do Congresso no Brasil. Examina como a Câmara dos Deputados monitora e modifica proposições do Executivo e busca explicar por que políticas de orientação desenvolvimentista enfrentam maiores dificuldades de aprovação, enfatizando o papel das comissões econômicas.

Materiais e métodos: O estudo analisa a tramitação de proposições econômicas do Executivo na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEics), entre 1995 e 2018. Combina estatística descritiva com modelos de regressão para estimar (i) a associação entre governo do PT e a presença de proposições desenvolvimentistas e (ii) a variação no emendamento por partidos da base entre governos petistas e não petistas. **Resultados:** Em governos do PT, aumenta a presença de proposições desenvolvimentistas e se intensifica a contestação intracoalizão, medida por emendas apresentadas por partidos governistas: a probabilidade estimada de tentativa de emendamento pela base é de aproximadamente 43% em gestões petistas e 15% em outros governos. Observa-se também queda no desempenho do Executivo na conversão de propostas em lei a partir de Lula II, sobretudo na Comissão de Desenvolvimento Econômico. **Discussão:** Os resultados indicam que a política econômica é objeto de controle legislativo mesmo por coalizões governistas, com as comissões atuando como arenas de ajuste das iniciativas do Executivo. Quando a agenda desenvolvimentista se afasta das preferências predominantes na coalizão, cresce a contestação intracoalizão; o aumento de emendas da própria base vem acompanhado de queda no desempenho do Executivo na conversão de proposições em lei. O estudo contribui para qualificar interpretações do presidencialismo de coalizão ao evidenciar mecanismos internos de contenção do Executivo, relevantes para explicar a menor probabilidade de sucesso de agendas econômicas mais ambiciosas.

Recebido em 25 de Setembro de 2025. Aprovado em 16 de Dezembro de 2025. Aceito em 14 de Janeiro de 2026.

Editor Responsável: Adriano Codato 

Editor Associado: Nilton Sainz 

I. Introdução

A política econômica, especialmente a macroeconômica, é tida como assunto de exclusiva responsabilidade do Poder Executivo. Por se tratar de tema de alta complexidade e por demais sensível às incursões de atores políticos dotados de visão imediatista sobre como a economia deve operar, é natural protegê-la do Congresso, enfeixando-a em ilhas de excelência e neutralidade localizadas no Ministério da Economia (ME) e em órgãos diretamente vinculados à Presidência da República (PR). Tal versão sobre a relação do Legislativo e a macroeconomia no Brasil enfrenta problemas importantes, de ordem conceitual e empírica. Do ponto de vista conceitual, é forçoso questionar sobre a micro fundamentação do comportamento dos congressistas em abdicarem de qualquer influência na política econômica. Em outras palavras, por que os legisladores abdicariam em favor do ME e da PR

Sumário executivo

Contexto da pesquisa

Este estudo examina o envolvimento do Poder Legislativo na tramitação de políticas econômicas propostas pelo Poder Executivo no presidencialismo de coalizão brasileiro, entendido como um arranjo de delegação política em que cabe ao Executivo elaborar e propor esse tipo de política. O objetivo é avançar na explicação de por que os governos brasileiros encontram dificuldades para formular e implementar, com sucesso, políticas econômicas de orientação desenvolvimentista. Para isso, são mobilizados dados sobre a tramitação de matérias submetidas pelo Executivo à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEics) da Câmara dos Deputados entre 1995 e 2018.

Evidências anteriores ao estudo

A literatura sobre presidencialismo de coalizão e delegação legislativa tem enfatizado que a cooperação entre Executivo e Legislativo depende do grau de alinhamento de preferências no interior das coalizões governamentais. Estudos prévios sustentam que, quando há maior convergência programática, o Legislativo tende a ser mais deferente às iniciativas do Executivo. Em contraste, quando a coalizão é mais heterogênea, especialmente em temas econômicos, cresce a propensão a mecanismos mais intensos de controle legislativo, como o uso de emendas aos projetos do governo e a redução das taxas de sucesso das proposições do Executivo.

Valor agregado do estudo

A contribuição central é testar empiricamente como mudanças no paradigma de política econômica adotado pelo Executivo afetam o comportamento do Legislativo no interior da própria coalizão governista. O argumento é que, nas gestões Lula e Dilma, a menor sintonia entre Executivo e Legislativo em política econômica levou o governo a propor políticas mais distantes das preferências médias dos partidos da coalizão, apostando em uma dinâmica na qual a delegação se aproximaria de uma abdicação de controle pelo Legislativo. Para avaliar essa hipótese, o estudo observa, de um lado, estratégias do Executivo (como a ocupação das presidências das comissões e o aumento do envio de políticas desenvolvimentistas), e, de outro, as reações do Legislativo, medidas pelo volume de emendas apresentadas por membros da coalizão e pela taxa de sucesso legislativo das proposições.

Implicações do conjunto de evidências

Os resultados apontam que, a partir dos governos Lula, há um aumento expressivo no envio de políticas desenvolvimentistas pelo Executivo e, ao mesmo tempo, um crescimento dos conflitos intracoalizão. Esse conflito aparece tanto no maior número de emendas apresentadas por parlamentares governistas quanto na redução da taxa de sucesso legislativo do Executivo. Isso foi mais intenso no segundo mandato de Lula. Em conjunto, as evidências sugerem que a adoção do desenvolvimentismo como paradigma econômico se associa a maior contestação legislativa no interior das coalizões governamentais no Brasil. Assim, para que governos de centro-esquerda consigam implementar modelos econômicos alternativos ao paradigma ortodoxo, o Executivo precisaria dispor de mecanismos que elevem os custos políticos, para seus parceiros de coalizão, de desafiar suas iniciativas legislativas.

do seu legítimo interesse e responsabilidade de decidir matérias atinentes a juros, câmbio e crédito? Do ponto de vista empírico, não conhecemos trabalhos sistemáticos de levantamento de dados, tanto quantitativos quanto qualitativos, que comprovem a tese da abdicação. Trata-se de uma suposição ainda por comprovar.

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

O objetivo do trabalho é analisar de maneira sistemática o envolvimento do Legislativo com a política econômica, no contexto do presidencialismo de coalizão contemporâneo, através do movimento e do perfil dos núcleos decisórios da Câmara dos Deputados diretamente relacionados, leia-se Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS). Partimos da premissa segundo a qual na CFT e na CDEICS encontrar-se-ão fortemente representados os interesses do capital financeiro doméstico, entendido aqui como as firmas bancárias (bancos comerciais, múltiplos e de investimento); as bolsas de valores (mercadoria e futuro); as corretoras e distribuidores de valores mobiliários e os fundos e sociedades de investimento, interesses potencialmente atingidos por políticas de cunho desenvolvimentista (Bresser-Pereira et al., 2020). Portanto, as iniciativas de governos identificados com tais políticas sofrerão forte escrutínio no bojo destas comissões, diferenciando seu comportamento de períodos durante os quais os interesses do mercado financeiro encontram-se mais bem acomodados no Executivo.

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

O trabalho está dividido em seis seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda, estabelecemos nossas premissas e definimos o espaço de conflito em torno da política econômica, que eventualmente afeta e atinge o modo de interação entre o Executivo e o Congresso. Além disso, montamos nosso argumento teórico e derivamos as hipóteses do trabalho. Na terceira, apresentamos informações sobre a composição das coalizões de governo entre 1995 e 2018 e sobre a distância ideológica entre o Executivo e o mediano do Legislativo ao longo do tempo (Zucco & Power, 2024), e como essa distância, às vezes, foi matizada ou agravada a depender do cenário externo e dos fundamentos internos da economia. Na seção 4, apresentamos o detalhamento do processo de obtenção dos dados. Na seção 5, realizamos análises descritivas e regressões

logísticas para explorar associações empíricas relacionadas às hipóteses formuladas. Os resultados dialogam com o arcabouço teórico desenvolvido nas seções iniciais, indicando padrões compatíveis com as expectativas teóricas. Na sexta seção, apresentamos as conclusões.

II. Executivo e legislativo: delegação, interação intracoalizador e comissões

II.1. Premissas básicas

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

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

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

- a. O conflito político no Legislativo em torno da política econômica é unidimensional, com os atores distribuindo-se num continuum cujos polos são, de um lado, uma posição ortodoxa e, de outro, uma perspectiva desenvolvimentista sobre a condução da economia.
- b. A posição mais ortodoxa corresponde às preferências do que chamamos burguesia financeira e dos representantes das visões liberais e conservadoras da política, sendo a posição desenvolvimentista preferida pelos sindicatos, trabalhadores assalariados e atores representantes da social-democracia e das esquerdas em geral.
- c. A posição do Executivo variou ao longo do tempo: foi mais próxima do polo ortodoxo no período de Fernando Henrique Cardoso e em parte da primeira gestão de Lula; caminhou no sentido desenvolvimentista no final de Lula 1 e em todo Lula 2; e se acentuou em Dilma 1.
- d. O legislador mediano, embora mais ortodoxo do que desenvolvimentista, atua num cenário de incerteza, sendo a popularidade presidencial um importante indicador do sucesso das políticas do governo. É sensível também aos indicadores da economia, tais como inflação, desemprego e câmbio.

Uma vez entendidas como plausíveis esses elementos, um pequeno quebra-cabeças pode ser montado. Durante o período que abarca os dois governos FHC e os primeiros 2 anos do governo Lula 1, houve significativa sintonia entre as políticas econômicas propostas pelo Executivo e a posição do legislador mediano do Congresso. A partir dos dois últimos anos de Lula 1 até 2015 (governo Dilma 1), o governo adota uma postura mais propriamente social-democrata, ou de centro-esquerda, procurando constituir instrumentos de intervenção na economia e de indução ao crescimento, notadamente industrial. Assim sendo, é natural imaginar que a divergência entre as políticas do governo e a posição predominante no Legislativo comece a crescer.

II.2. Delegação, interação intracoalizão e comissões

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

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

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

Uma adaptação teórica importante que promovemos, em relação às análises, como as de [Martin & Vanberg \(2004, 2005\)](#), sobre o funcionamento de coalizões, incide sobre o sistema de governo presidencialista, de separação de poderes, traço fundamental do sistema brasileiro. Em regimes parlamentaristas, romper o compromisso da coalizão pela via de derrubar projetos não é previsto teoricamente, apenas sua modificação, dado que a dissolução do governo e, eventualmente, do próprio parlamento pode-se seguir a reiteradas recusas de propostas de políticas governamentais. Espera-se, assim, que, no contexto brasileiro, no qual a sobrevivência do presidente e do Congresso não está em jogo na decisão sobre o destino dos projetos enviados pelo primeiro, seja rotineiro observar a derrubada de projetos como mecanismo de reação parlamentar às tentativas do Executivo de romper o compromisso da coalizão.

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

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

1. Como nas gestões de Lula e Dilma houve menor sintonia em termos de preferências em políticas econômicas entre o Executivo e legislador mediano (ver seção 3), é esperado que o governo (agente) não tenha agido de acordo com os interesses de sua base no Legislativo (principal), buscando transformar a delegação em abdicação;
2. Como os custos de modificação de projetos dos governos nas comissões são menores, é esperado que, nelas, os níveis de conflito intracoalizacional tenham sido maiores nas gestões petistas, com membros da coalizão buscando emendar mais as proposições do Executivo para manter o controle da delegação, evitando entrar em relação de abdicação com o Executivo.

Para examinar empiricamente as hipóteses apresentadas, analisamos, neste trabalho, as atividades da Comissão e Finanças e Tributação (CFT) e da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEics), da Câmara dos Deputados, entre 1995 e 2018. A CFT debate e vota a adequação financeira ou orçamentária das proposições e, em termos de mérito, temas como o sistema financeiro nacional, a dívida pública interna e externa, tributação, remuneração, títulos e valores mobiliários, entre outros. A CDEics, por sua vez, debate e vota temas relativos à ordem econômica, às relações econômicas internacionais, à política industrial, comercial e agrícola, ao sistema monetário, ao comércio exterior, à atividade econômica estatal, aos incentivos do Estado às atividades econômicas, entre outros.

¹ Na perspectiva neoinstitucionalista, grande parte dos estudos sobre o processo decisório nos legislativos são baseados em três correntes: a distributivista, a informacional e a partidária. Este trabalho está inserido na corrente informacional. Não estamos analisando as ações dos parlamentares como particularistas, como faz o modelo distributivista, mas em termos de eficiência coletiva.

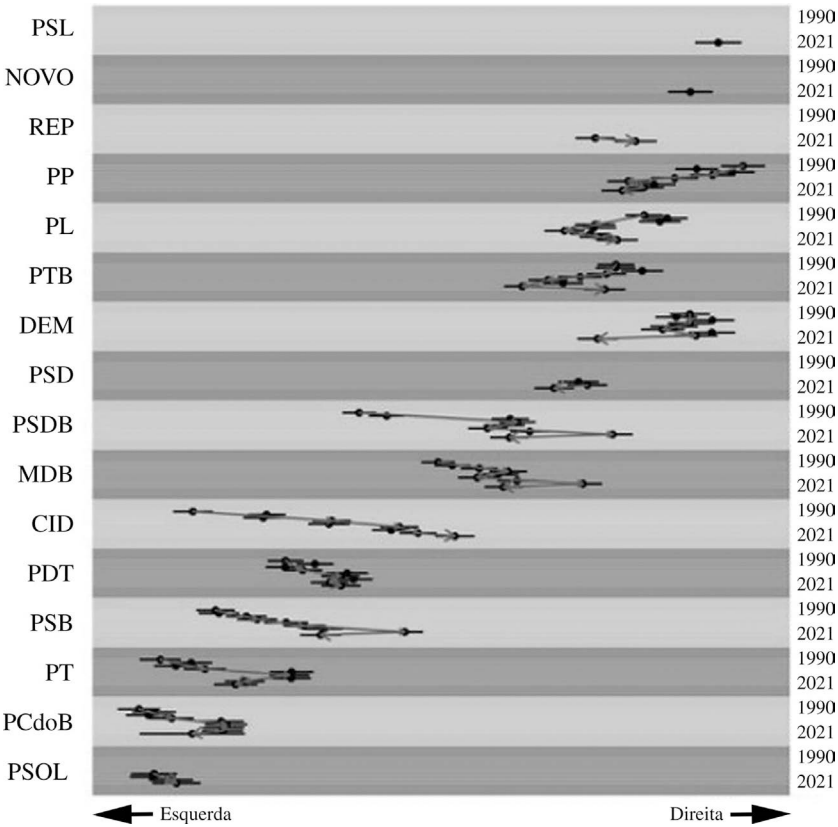
III. Posição ideológica dos partidos das coalizões, política econômica e conjuntura

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

A Tabela 1 e a Figura 1 mostram, respectivamente, as composições das coalizões dos governos de interesse e as posições ideológicas dos partidos. Quanto às coalizões, os dados são de Borges & Barbosa (2019). Para identificar a ideologia dos partidos, destacamos a figura em que Zucco & Power (2024) mostram as estimativas das posições dos principais partidos brasileiros, de acordo com dados do *Brazilian Legislative Surveys* (BLS), disponíveis para o período 1990-2021. Para nossa pesquisa, é importante destacar que a classificação dos partidos no espaço unidimensional esquerda-direita se enquadra bem em questões relacionadas à intervenção do Estado na economia (Zucco & Power, 2024). Portanto, essa distribuição dos partidos realizada pelos autores nos possibilita identificar a posição das agremiações com relação a políticas de cunho desenvolvimentista, que têm como característica central um papel maior na economia, mas não só².

² Na literatura econômica (Keynes, 1936; Prebisch, 1949; Wade, 1990; Evans, 1995; Rodrik, 2007; IPEA, 2010; Bresser-Pereira, 2014), políticas desenvolvimentistas são estratégias estatais voltadas à transformação estrutural de longo prazo. Partem do diagnóstico de restrições estruturais ao capitalismo periférico e defendem coordenação do investimento, progresso técnico e políticas macro e micro para elevar a produtividade.

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



Nota: os nomes dos partidos são os mais atuais. O PPS, por exemplo, teve seu nome alterado para Cidadania em 2019 e está representado na figura pela sigla CID.Fonte: Zucco & Power (2024).

Tabela 1 - Composição das coalizões do governo federal (1995-2018)

Governo	Partidos da coalizão	Assentos na Câmara dos Deputados (%) ³
FHC I	PSDB, PMDB, PFL, PTB, PPS e PP	63,7
FHC II	PSDB, PMDB, PFL, PTB, PPS e PPB	74,3
Lula I	PT, PMDB, PPB, PSB, PV, PPS, PDT, PCdoB, PTB e PL/PR	56,9
Lula II	PT, PMDB, PSB, PV, PCdoB, PTB, PR e PRB	47,8
Dilma I	PT, PMDB, PV, PP, PCdoB, PDT, PSB, PR e PROS	63,4
Dilma II	PT, PMDB, PP, PDT, PTB, PSD, PCdoB, PROS, PRB e PR	63,9
Temer	PMDB, PSDB, PV, DEM, PPS, PRB, PSB, PP e PSD	55,9

Fonte: adaptado de [Borges & Barbosa \(2019\)](#).

³ A porcentagem de assentos na Câmara dos Deputados ocupados por partidos das coalizões dos governos diz respeito ao início de cada mandato.

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

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

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

A ação governamental baseou-se na adoção de um conjunto de políticas anticíclicas que se mostrou relativamente eficaz. No plano macroeconômico, a meta de superávit primário foi reduzida para 2,5% do PIB e os investimentos da Petrobras foram excluídos do cálculo, ao passo que o Banco Central do Brasil (BCB) cortou a taxa Selic em 5 pontos percentuais. Ao mesmo tempo, medidas de sustentação da demanda agregada foram implementadas, tanto em termos de consumo das famílias como do investimento. O primeiro foi fomen-

tado pela antecipação do aumento do salário-mínimo, pelo aumento do valor e da cobertura do Bolsa Família e pela redução de impostos sobre bens de consumo. Para contrabalançar a retração na concessão de crédito do setor privado, os bancos públicos ampliaram suas operações e reduziram os encargos cobrados. O investimento foi estimulado pela ampliação de recursos do BNDES e pela redução da taxa de juros de longo prazo (TJLP), assim como por incentivos fiscais para bens de produção e pela manutenção dos investimentos do PAC, ampliados pelo novo programa de habitação popular então criado, denominado *Minha casa minha vida*⁴.

No *front* externo, a adoção pelos bancos centrais das principais economias (*Federal Reserve* à frente) de políticas de *quantitative easing*, com injeções massivas de liquidez nos sistemas financeiro e bancário mediante resgates de títulos públicos e privados, implicou expressiva ampliação dos fluxos de capitais para economias ditas emergentes, o que engendrou processos agudos e prolongados de apreciação de suas moedas, particularmente no Brasil⁵.

A principal consequência desse processo de valorização da taxa de câmbio foi a perda de dinamismo da indústria de transformação⁶. O Gráfico 1 apresenta a evolução do valor adicionado manufatureiro da indústria de transformação, expresso como percentual do PIB e da produtividade total de fatores (PTF), para o Brasil entre 2002 e 2021. A participação da indústria de transformação no PIB esboça uma pequena reação à aceleração do crescimento econômico na primeira década do século XXI, mas não se sustenta a partir da grande crise de 2008, estabilizando-se entre 11% e 12% do PIB⁷.

A isso, somou-se o ritmo muito lento de recuperação da economia global após os piores anos da crise (a título de exemplo, o PIB da Alemanha teve uma contração de quase 6% em 2009), com impactos severos sobre as economias emergentes, que tiveram perdas de exportações de manufaturados, mas também, e sobretudo, nos setores de commodities⁸. Esse, portanto, é o cenário externo desfavorável que caracterizaria o Governo Dilma 1, última experiência desenvolvimentista no período sob exame.

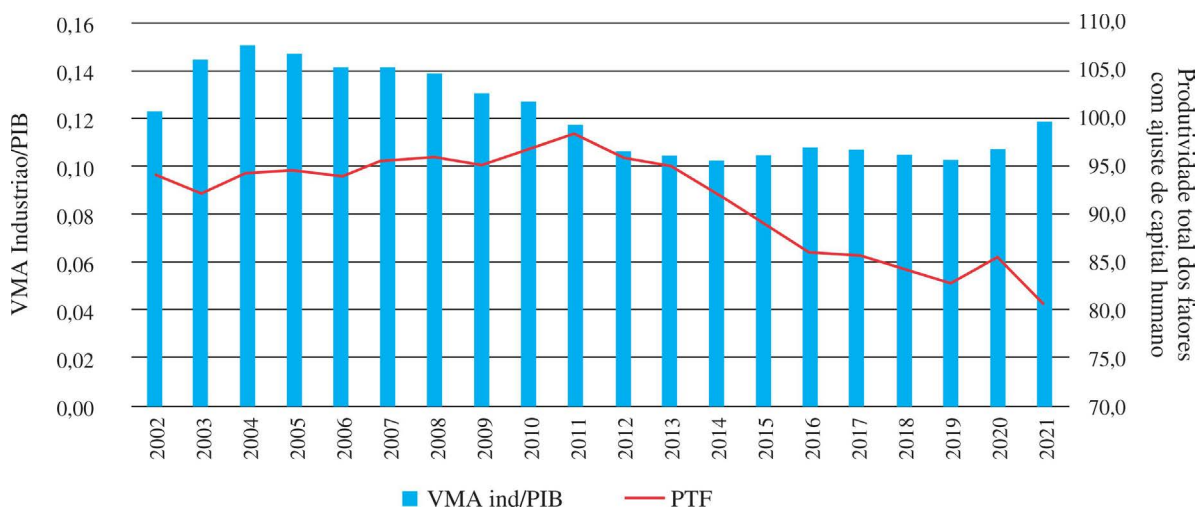
⁴ Em contrapartida, o sistema financeiro privado adotaria uma postura defensiva, em termos de concessão de crédito e de taxas de juros, retraindo a primeira e aumentando as últimas, a despeito da queda da taxa Selic. Ver IPEA (2010).

⁵ Sobre os impactos das políticas de *quantitative easing* das economias centrais sobre os mercados financeiros e de ativos dos países emergentes, em especial no Brasil, ver Barroso et al. (2013).

⁶ Para uma discussão da valorização cambial como causa da “doença holandesa” e da perda de competitividade da indústria no mercado externo, ver Bresser-Pereira (2008).

⁷ Vale lembrar que a tendência de desindustrialização não é um fenômeno das duas últimas décadas. Na verdade, o processo de desindustrialização brasileira teria se iniciado na década de 1980 (Morcero & Guilhoto, 2023).

Gráfico 1 - Participação do Valor Adicionado Manufatureiro da indústria de transformação no PIB e Produtividade Total de Fatores (2002 a 2021)



Nota: VAM/PIB em % a preços constante de 2010; PTF em índice 1990 = 100.

Fonte: elaboração dos autores (2025).

IV. Dados

⁸ Em 02 de janeiro de 2014, o barril de petróleo estava cotado a US\$ 107,94; um ano depois, em 02 de janeiro de 2015, o valor caiu quase pela metade, cotado a US\$ 57,86. Ver: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?modul=1650971490&oper=view>>.

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

O primeiro banco de dados lista todos os projetos de lei e de decreto-lei introduzidos pelo Poder Executivo e discutidos na CFT e na CDeics, entre 1995 e 2018. Este banco foi construído a partir da listagem das relatorias designadas a deputados federais e pesquisa sobre a ficha de tramitação de cada proposição indicada na listagem no site da Câmara dos Deputados. A CFT lida com um número substancialmente maior de proposições, 424, frente aos 66 da CDEICS.

O segundo banco de dados lista todos os presidentes da CFT e da CDeics entre 1995 e 2018 e suas respectivas filiações partidárias, identificando se fazem parte da coalizão do governo e do partido do presidente da República. No total, são 38 presidentes das duas comissões: 12 da CDeics e 26 da CFT. Desses, na CDeics 75 % faziam parte da coalizão, enquanto na CFT esse índice chegou a 96%.

Além dos dois bancos de dados mencionados, utilizamos mais um, com todas as proposições relacionadas à economia, entre 1995 e 2018. Como de caráter econômico, consideramos projetos sobre moeda e finanças públicas, produção, serviços e emprego, serviços financeiros e organização econômica. No [Anexo 1](#), é possível conferir as subcategorias dessas temáticas abrangentes. Em que pese uma possível excessiva simplificação, para fins analíticos todas as matérias do banco foram classificadas, mediante uma variável binária, em “desenvolvimentistas” e “não-desenvolvimentistas”. Consideramos como “desenvolvimentistas” todos os projetos que tiveram como objetivo acelerar o crescimento econômico através de incentivos fiscais e creditícios (ou mesmo via políticas diretas de investimentos públicos) a determinados setores-chave ou de promover políticas anti-cíclicas em conjunturas recessivas⁹. Com base nesses critérios, dentre as 629 proposições analisadas, 235 podem ser classificadas como “desenvolvimentistas” (37%) e 394 como “não-desenvolvimentistas” (63%).

⁹ Definições mais precisas de políticas desenvolvimentistas foram apresentadas na seção 3.

V. Análises

V.1. Interação intracoalizão nos governos petistas

Na seção 3, mostramos que, durante as gestões do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), as coalizões dos governos apresentaram altos níveis de heterogeneidade. À luz do modelo teórico adotado, esse padrão está associado à expectativa de níveis mais elevados de conflitos intracoalizão. As tensões intracoalizão, contudo, só se tornam problemas que se manifestam na prática quando o Executivo de fato busca implementar políticas divergentes das pre-

ferências dos demais membros da coalizão. Na sequência, avaliamos dois elementos que nos permitem compreender melhor essas movimentações do Executivo nas gestões do PT: as nomeações para as presidências das comissões e a mudança na política econômica.

V.1.1. O controle das comissões

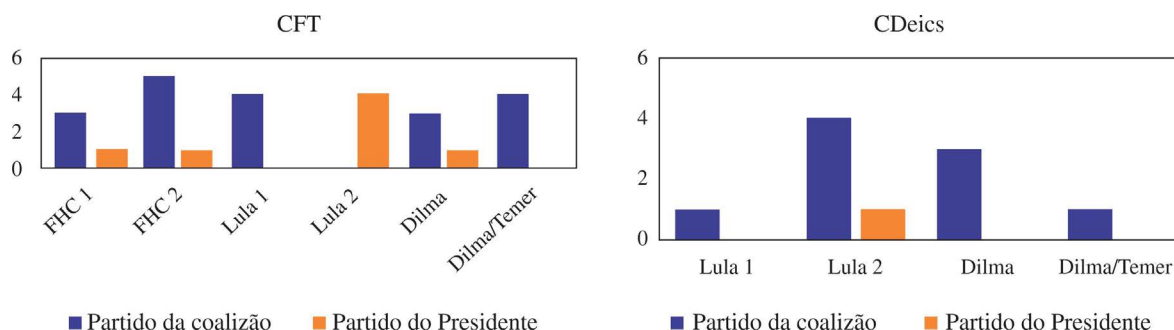
Os presidentes das comissões da Câmara dos Deputados são indicados pela liderança partidária ou pela do bloco. Todavia, o apontamento da presidência dos órgãos vai além da questão aritmética do tamanho de cada partido na casa. Importam também acordos informais firmados, que podem refletir a capacidade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

A literatura sobre o tema tem demonstrado que o poder de agenda conferido pela presidência das comissões pode ser usado tanto pela oposição quanto por membros da coalizão para ampliar a capacidade de escrutínio das propostas apresentadas pelo governo (Fortunato et al., 2019). Além disso, quando a distância ideológica entre o governo e os membros da coalizão é maior, é esperado que esses busquem apontar “presidentes-sombra” (*shadow committee chair*)¹⁰ para monitorar o Executivo (Chiru & Winter, 2021).

¹⁰ “Presidentes-sombra” são parlamentares indicados pela oposição ou por membros da coalizão para chefiar comissões e que têm preferências mais distantes do governo. Usam o poder de agenda do cargo para controlar o Executivo. Em sistemas parlamentaristas é comum, também, a existência de um governo paralelo (*shadow cabinet*) formado pela oposição para fazer sombra a cada integrante do governo.

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

Figura 2 - Número de presidentes da CFT e da CDeics membros da coalizão e do partido do Presidente (1995-2018)



Fonte: elaborado pelos autores (2025).

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

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

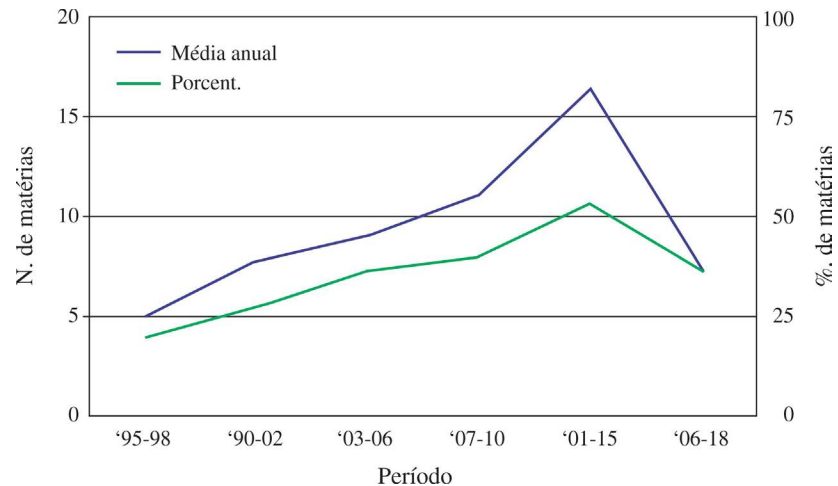
No segundo mandato de Lula, a situação muda de figura: as duas comissões foram comandadas, em todos os anos, por partidos da coalizão do governo e, na maior parte das vezes, por parlamentares do PT. A CFT foi presidida, no período, como salientado acima, exclusivamente pelo PT. A CDeics, por sua vez, foi comandada pelo PT apenas em 2008. Contudo, com exceção de 2007, quando foi presidida pelo Partido da República (PR), a CDeics ficou sob controle de partidos de esquerda ou de centro-esquerda: PCdoB em 2009 e PSB em 2010. Essa mudança de perfil das presidências, portanto, representa uma posição importante do Executivo, deslocando o comando das comissões da direita para a esquerda, em razão de alterações de paradigma econômico.

V.1.2. Mudança de paradigma econômico

Essa posição do governo nas comissões só ganha maior relevância se for acompanhada de uma mudança de paradigma na política econômica que rege as proposições de lei do Executivo. Na literatura, a principal inflexão econômica na passagem dos governos de Fernando Henrique para as gestões petistas foi a adoção de políticas de cunho mais desenvolvimentistas, postura revertida somente a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff.

O [Gráfico 2](#) mostra a evolução da média anual e da porcentagem de leis desenvolvimentistas iniciadas pelo Poder Executivo a cada governo, entre 1985 e 2022. É possível perceber que, tanto em termos de média anual quanto em porcentagem, o peso de leis de caráter desenvolvimentista apresenta leve aumento durante os governos de FHC e grande crescimento ao longo das gestões petistas. É importante notar que esse aumento se acentua principalmente a partir do segundo governo de Lula, quando as leis desenvolvimentistas passaram a representar mais de 50 por cento do total, no mesmo momento em que

Gráfico 2 - Leis desenvolvimentistas iniciadas pelo Poder Executivo (1995-2018)



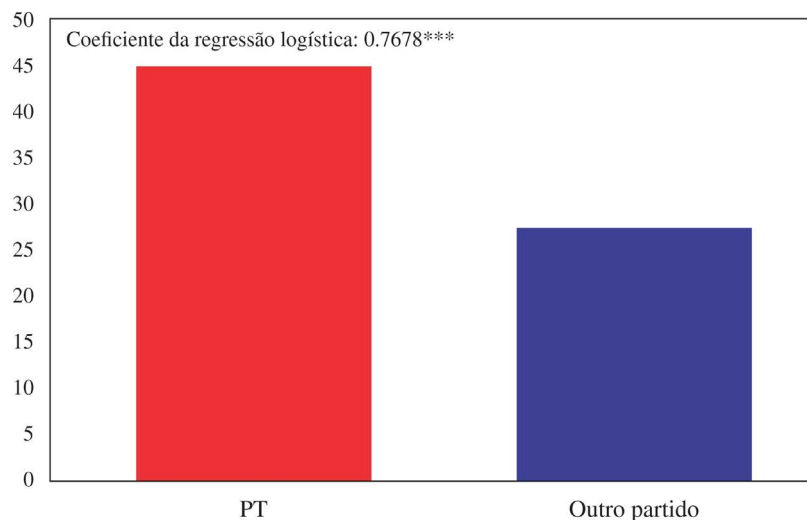
Fonte: elaboração dos autores (2025).

a esquerda passou a ter maior controle das comissões de assuntos econômicos. No primeiro mandato de Dilma Rousseff, a porcentagem de leis desenvolvimentistas chegou em torno de 80% do total. Já na segunda gestão da petista, houve forte queda no peso do desenvolvimentismo, padrão que se manteve nos governos seguintes.

No Gráfico 3, apresentamos a probabilidade estimada de um Projeto de Lei ser classificado como desenvolvimentista em contextos em que o Partido do Executivo é o PT ou outra agremiação. Para obter essas estimativas, utilizamos uma regressão logística simples, na qual a variável dependente é uma medida binária que classifica as proposições em desenvolvimentistas (1) e não desenvolvimentistas (0). Como preditor, empregamos uma variável binária que assume valor 1 quando o Partido do Executivo é o PT e 0 nos demais casos.

As estimativas sugerem que, nos governos em que o Executivo é liderado pelo PT, a probabilidade estimada de um PL ser desenvolvimentista é de

Gráfico 3 - Probabilidade de um Projeto de Lei ser desenvolvimentista (PT x outro partido)



Fonte: elaboração dos autores (2025).

aproximadamente 45%, enquanto em governos de outros partidos, essa probabilidade é de cerca de 27%. Esse resultado indica uma associação positiva entre governos petistas e a maior presença de proposições com caráter desenvolvimentista.

Esse padrão de mudança no conteúdo econômico das proposições submetidas durante os governos petistas é consistente com a primeira hipótese da pesquisa, ao indicar um deslocamento da agenda do Executivo em direção a posições divergentes das preferências médias das coalizões governistas. Em coalizões heterogêneas, movimentos dessa natureza podem, do ponto de vista teórico, tensionar os mecanismos de delegação, criando condições sob as quais a delegação poderia se aproximar de um cenário de abdicação. Na subseção seguinte, examinamos empiricamente em que medida o Congresso reagiu a esse tipo de movimentação.

V.2. *Reação do Congresso*

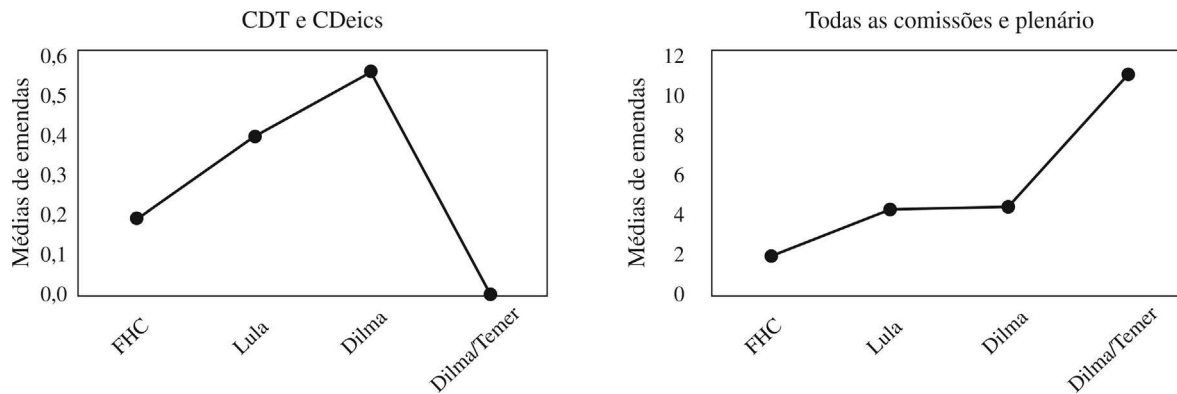
À luz dos padrões empíricos discutidos anteriormente, que dialogam com a expectativa de maior distanciamento entre o Executivo e as preferências agregadas das coalizões legislativas em contextos heterogêneos, passamos à análise da segunda hipótese da pesquisa. Essa hipótese explora a relação entre esse contexto político e indicadores associados a conflitos intracoalhão e à tramitação das proposições do Executivo. Para isso, analisamos a evolução de duas variáveis: o volume de emendas apresentadas por parlamentares de partidos da coalhão aos projetos do Executivo; e a taxa de sucesso dessas proposições em termos de sua transformação em lei.

V.2.1. *Evolução da taxa de emendas apresentadas aos projetos de lei do Executivo*

Para analisar a evolução do número de emendas no período 1995-2018, coletamos no site da Câmara dos Deputados dados sobre as emendas apresentadas por membros das coalizões governistas a projetos de lei de iniciativa do Executivo que tramitaram na CFT e na CDEICS. A partir disso, calculamos a média de emendas de cada presidente. Essa medida nos possibilita isolar os potenciais conflitos intracoalhão, por ser independente das divergências entre governo e oposição.

A [Figura 3](#) mostra que houve forte aumento da média de emendas apresentadas por membros das coalizões aos projetos de leis a partir dos governos de Lula. Durante as gestões de Fernando Henrique Cardoso, a taxa de emendamento foi bastante pequena, 0.192. Nos governos Lula, esse número saltou para 0.398, mantendo-se crescente até o primeiro mandato de Dilma Rousseff, com 0.562, íterim em que políticas mais desenvolvimentistas foram adotadas. Na gestão Rousseff/Temer, com a volta da política econômica ortodoxa, não houve emendas apresentadas por membros da coalhão às proposições do Executivo na CFT e na CDEics. Na [Figura 3](#), ainda é possível observar a mesma medida calculada, considerando as emendas apresentadas em todas as comissões e no plenário da Câmara dos Deputados. Nos governos de FHC e de Lula, a dinâmica é bastante semelhante à observada somente na CFT e na CDEics. Contudo, no período Rousseff/Temer, a taxa de emendamento geral dispara, provavelmente refletindo os momentos dramáticos do segundo mandato de Rousseff em relação ao Congresso, culminando no seu *impeachment*.

Figura 3 - Taxas de emendas apresentadas aos PLs iniciados pelo Executivo na CFT e na CDeics e em todas as comissões e no plenário (1995-2018)

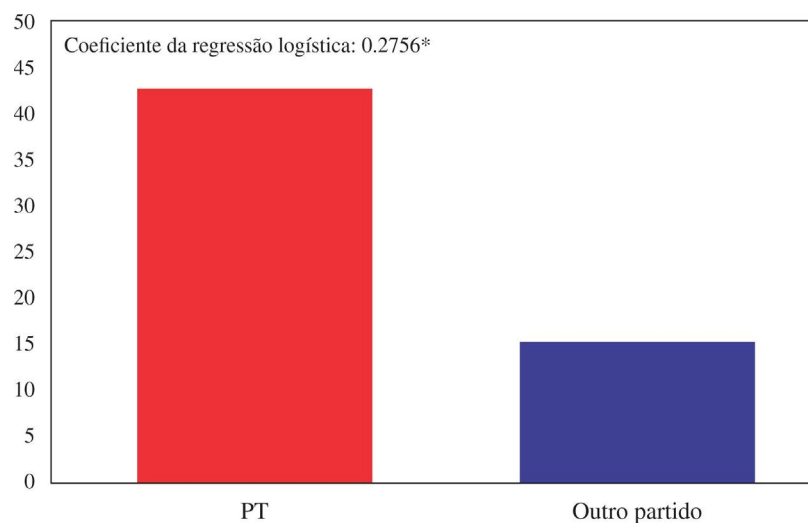


Fonte: elaboração dos autores (2025).

O Gráfico 4 indica que a probabilidade estimada de um projeto de lei submetido pelo Executivo receber tentativas de emendamento por parte dos partidos da base governista é de aproximadamente 43% em gestões petistas e de 15% em gestões de outros partidos. Esse padrão sugere uma associação positiva entre governos petistas e uma maior incidência de emendas apresentadas por parlamentares da coalizão. Para obter essas estimativas, utilizamos uma regressão linear simples, na qual o número de emendas apresentadas por projeto de lei é a variável dependente, e a mesma medida binária empregada anteriormente identifica se o projeto foi submetido durante governos do PT ou de outros partidos.

Esses resultados indicam a presença de padrões compatíveis com níveis mais elevados de tensão intracoalizão nos governos petistas, refletidos em taxas mais altas de emendas apresentadas às proposições do Executivo por partidos da coalizão, quando comparadas às observadas em outros governos.

Gráfico 4 - Probabilidade de apresentação de emendas aos projetos do Executivo na CFT e na CDeics (PT x outro partido)



Fonte: elaboração dos autores (2025).

V.2.2. Desempenho dos governos em transformação de proposições em lei

Outra forma de identificar a reação dos parlamentares é avaliar o desempenho dos governos quanto à capacidade de consolidar projetos em meio a mudanças no *status quo* do país. Além de emendar as proposições, os congressistas podem desafiar as iniciativas do Executivo de modo ainda mais firme, dificultando a concretização das matérias em legislação.

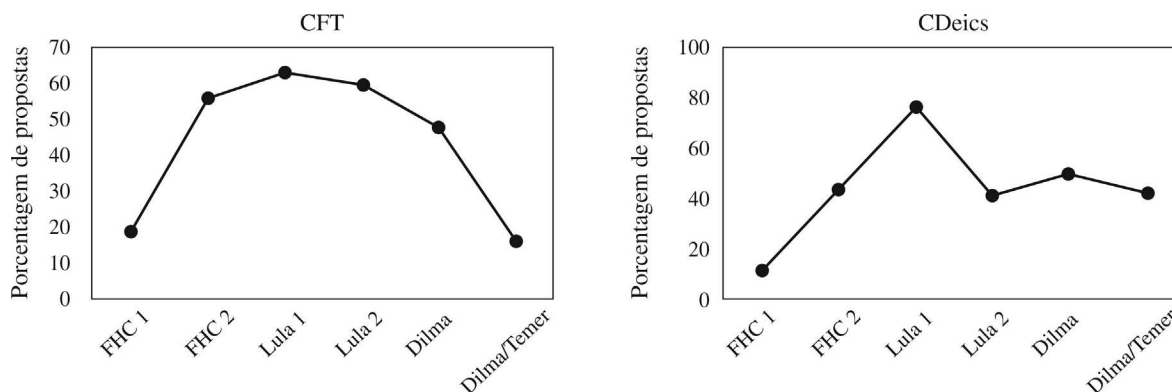
A [Figura 4](#) permite acompanhar a evolução da porcentagem de proposições transformadas em lei por governos. É possível perceber que, até o governo Lula I, há uma tendência de melhoria no desempenho do Executivo. Todavia, a partir da gestão Lula II, essa tendência começa a ser revertida, indicando maiores dificuldades dos governos para aprovar projetos de suas iniciativas. Esse movimento é ainda mais claro nas matérias que tramitaram na CDeics, nas quais há forte queda na passagem do primeiro para o segundo mandato de Lula, justamente quando identificamos a acentuação do volume de projetos desenvolvimentistas submetidos pelo Executivo.

Considerando que, com exceção da segunda gestão de Lula (47,8% das cadeiras), todos os governos analisados contaram com coalizões cujos partidos detinham mais da metade das cadeiras no Legislativo (ver [Tabela 1](#)), a não transformação de parte relevante das proposições em leis indica a existência de padrões de comportamento legislativo que não se alinham automaticamente às preferências do Executivo, inclusive no interior das coalizões governistas. Esse padrão é compatível com a interpretação de maiores tensões intracoalizã, especialmente em contextos de maior heterogeneidade partidária.

Os resultados apresentados são consistentes com a segunda hipótese da pesquisa, ao indicar que, durante os governos do PT, observaram-se níveis mais elevados de contestação legislativa às proposições do Executivo, refletidos tanto em taxas mais altas de emendamento quanto em menores taxas de conversão dessas proposições em lei. Esses achados sugerem que o Legislativo atuou como instância ativa de controle, limitando a possibilidade de que a relação de delegação com o Executivo se aproximasse de um cenário de abdicação. Além disso, os resultados dialogam com a literatura sobre a interação entre Executivo e Legislativo, que destaca o papel das coalizões e da heterogeneidade partidária na estruturação desses conflitos.

Da perspectiva da economia política, as análises sugerem que as configurações de forças no Poder Legislativo têm alto impacto para a viabilidade de

Figura 4 - Percentual de propostas transformadas em normas jurídicas que tramitaram na CFT e na CDeics (1995-2018)



Fonte: elaboração dos autores (2025).

projetos desenvolvimentistas. Deve, portanto, ser considerado um lócus fundamental para a superação de entraves que dificultam o fortalecimento de capacidades estatais voltadas à formulação e à execução de políticas econômicas de orientação desenvolvimentista. Mecanismos que possibilitem relações mais harmônicas entre o Poder Executivo, a sociedade civil e o Poder Legislativo são, assim, essenciais.

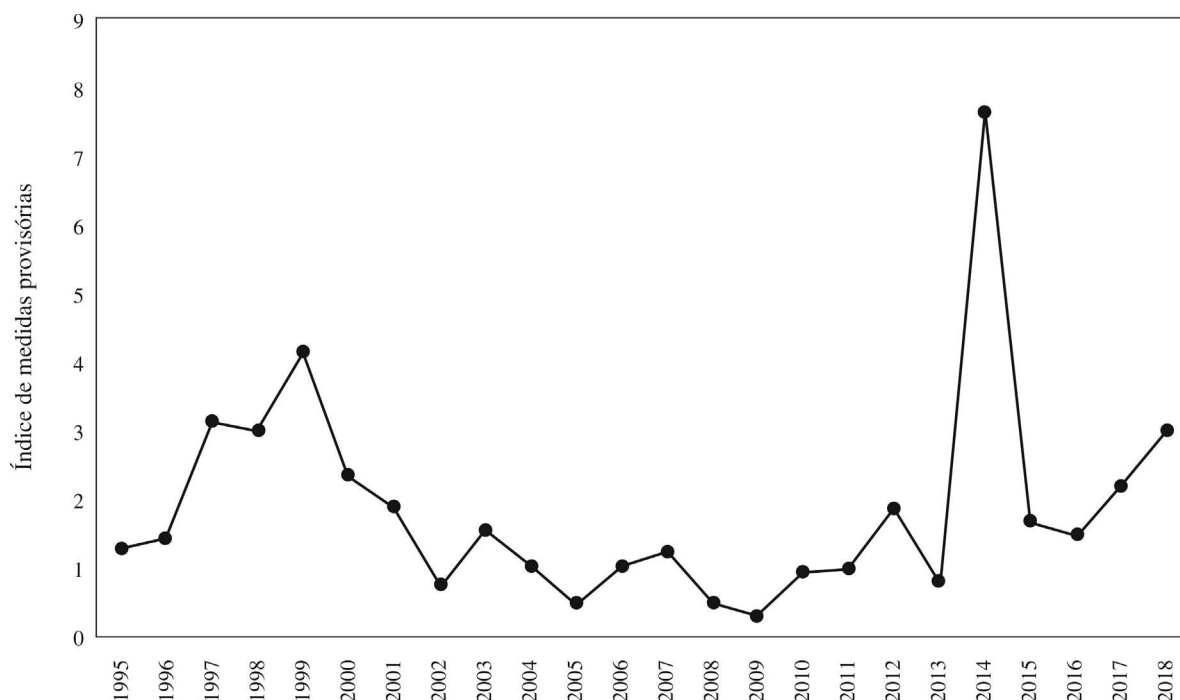
V.2.3. A mudança no rito das medidas provisórias

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

O [Gráfico 5](#) evidencia que, durante os governos de FHC, as MPs tiveram maior peso em relação aos governos posteriores, com exceção de 2014, no final do primeiro mandato de Dilma. Mas esse ponto fora da curva foi observado no contexto de múltiplas crises, que culminaram no *impeachment* da presidenta, e não invalida a tendência geral.

Na literatura, o argumento mais plausível apresentado conclui que as reedições de MPs se tornaram a forma predominante pela qual Fernando Henri-

Gráfico 5 - Proporção de Medidas Provisórias com relação aos projetos de lei iniciados pelo Executivo (1995-2018)



Fonte: elaboração dos autores (2025).

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

VI. Conclusão

Neste trabalho, buscamos demonstrar que o Poder Legislativo desempenha papel fundamental na definição dos rumos da política econômica. Do ponto de vista conceitual, questionamos o argumento segundo o qual os parlamentares abdicam totalmente da elaboração desse tipo de política. Assumimos que há múltiplas possibilidades de interação entre Executivo e Legislativo no processo de tramitação de projetos de lei de caráter econômico. Em sistemas políticos baseados na formação de coalizões, no caso do contexto brasileiro sob o presidencialismo de coalizão, quanto maior a heterogeneidade da base de apoio no Congresso, maior o incentivo para que o Executivo atue em discordância com membros da coalizão e em favor de suas próprias preferências, buscando transformar a relação de delegação com o Legislativo em abdicação. Os partidos da base do governo mais distantes ideologicamente do Executivo, por sua vez, se veem motivados a reagir, o que amplia os conflitos intracoalizão. Como hipóteses, estabelecemos que esses dois movimentos ocorreram de forma mais acentuada durante os governos petistas.

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

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

Declaração de uso de IA

Não foram empregados recursos de IA.

Contribuição de autoria (CRedIT)

Fabiano Santos: Conceitualização; análise formal; obtenção de financiamento; investigação; administração do projeto; supervisão; redação - rascunho original; redação - revisão e edição. **Yago Paiva:** Conceitualização; curadoria de dados; análise formal; investigação; metodologia; visualização; redação - rascunho original; redação - revisão e edição. **Beatriz Rey:** Conceitualização; curadoria de dados; investigação; metodologia; visualização; redação - rascunho original; redação - revisão e edição. **Salvador Teixeira Werneck Vianna:** obtenção de financiamento; investigação; administração do projeto; supervisão; redação - rascunho original; redação - revisão e edição.

Financiamento

A pesquisa contou com apoio financeiro do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Declaração de disponibilidade dos dados

Os dados de pesquisa só estão disponíveis mediante solicitação.

Conflito de interesses

Não há.

Fabiano Santos (fsantos@iesp.uerj.br) é professor titular do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), onde coordena o Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB), o Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON), o Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) e o Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL). Mestre e doutor em ciência política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), com estágio pós doutoral em ciência política na Universidade da Califórnia em San Diego (UCSD).

Yago Paiva (yg.paiva@gmail.com) é professor da Escola de Políticas Públicas, Governo e Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EPPGE). Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (COGIT/Ipea). Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp-Uerj).

Beatriz Rey (beatriz.rey@ics.ulisboa.pt) é investigadora no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. É doutora em ciência política pela Universidade Syracuse e mestre em ciência política pela Universidade da Carolina do Norte em Chapel Hill, nos Estados Unidos. Foi pós-doutoranda na Universidade de São Paulo (USP), na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Johns Hopkins, nos Estados Unidos. Também atuou como assistente legislativa na US House of Representatives com bolsa da Associação Norte-Americana de Ciência Política (APSA).

Salvador Teixeira Werneck Vianna (salvador.werneck@ipea.gov.br) é Economista. Mestre e Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desde 1998. Professor da EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças (FGV EPGE), da Fundação Getúlio Vargas, desde 2016. Possui artigos e livros publicados nas áreas de Macroeconomia, História Econômica e Economia do Setor Público. Atualmente desenvolve pesquisas sobre Instituições e Desenvolvimento aplicadas à economia brasileira.

Referências

Almeida, A. (2011) Emenda pior que o soneto? A emenda 32 e a edição de medidas provisórias. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 1, pp. 53-55. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5634>>. Acesso em: 12 de fev. 2026.

- Almeida, A. (2015) Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 7, pp. 45-50. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6788?locale=pt_BR>. Acesso em: 12 de fev. 2026.
- Almeida, A. (2018) *Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Amaral, O. (2018) A renovação conservadora na Câmara. Madrid, *El País*, 9. out. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/09/politica/1539044661_952017.html>. Acesso em: 15 de fev. 2026.
- Amorim Neto, O. & Tafner, P. (2002) Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, 45(1), pp. 5-38. DOI
- Barroso, J., Silva, L. & Sales, A. (2013) Quantitative easing and related capital flows into Brazil. In: *XVI Annual Inflation Targeting Seminar of the Banco Central do Brasil*. Brasília.
- Borges, J. & Barbosa, S. (2019) Ministérios como “barganha”: coalizão de governo e organização do Poder Executivo. *Revista do Serviço Público*, 70(2), pp. 267-296. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5396>>. Acesso em: 12 de fev. 2026.
- Bresser-Pereira, L.C. (2008) A doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem Ricardiana. *Brazilian Journal of Political Economy*, 1(1), pp. 47-71. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/bjpe/article/view/96869>>. Acesso em: 12 de fev. 2026.
- Bresser-Pereira, L.C. (2014) Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, 34(2), pp. 663-686.
- Bresser-Pereira, L., Paula, L. & Bruno, M. (2020) Financiarisation, coalition d'intérêts et taux d'intérêt au Brésil. *Revue de la Régulation: Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, 27, pp. 1-24. DOI
- Câmara dos Deputados (2023) *Regime de tramitação*. Câmara dos Deputados. Brasília. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/regime-de-tramitacao>>. Acesso em: 12 de fev. 2026.
- Chiru, M. & Winter, L. (2021) The allocation of committee chairs and the oversight of coalition cabinets in Belgium. *Governance and Opposition*, 58(1), pp. 1-16. DOI
- Datafolha (2016) Avaliação da presidente Dilma Rousseff. *Datafolha*. São Paulo, 11 abril. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/04/1759676-reprovacao-a-gestao-dilma-recua-e-volta-a-nivel-pre-manifestacao.shtml>>. Acesso em: 12 de fev. 2026.
- Evans, P. (1995) *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Fortunato, D., Martin, L.W. & Vanberg, G. (2019) Committee chairs and legislative review in parliamentary democracies. *British Journal of Political Science*, 49(2), pp. 785-797. DOI
- Freitas, A. (2016) *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
- IPEA (2010) *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- Keynes, J.M. (1996) [1936] *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural.
- Martin, L. & Vanberg, G. (2004) Policing the bargain: coalition government and parliamentary scrutiny. *American Journal of Political Science*, 48(1), pp. 13-27. DOI
- Martin, L. & Vanberg, G. (2005) Coalition policymaking and legislative review. *American Political Science Review*, 99(1), pp. 93-106. DOI. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/30038921>>. Acesso em: 12 de fev. 2026.
- Meireles, F. (2019) *A política distributiva da coalizão*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Moe, T. (1984) The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), pp. 739-777. DOI
- Morceiro, P. & Guilhoto, J. (2023) Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira. *Brazil. J. Polit. Econ.*, 43(2), pp. 418-441. DOI
- Prebisch, R. (1949) *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*. Rio de Janeiro: CEPAL/Banco do Brasil.
- Rodrik, D. (2007) *One economics, many recipes*. Princeton: Princeton University Press.
- Saalfeld, T. (2000) Members of parliament and governments in Western Europe: agency, relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, 37(3), pp. 353-376. DOI
- Wade, R. (1990) *Governing the market*. Princeton: Princeton University Press.
- Zucco, C. & Power, T. (2024) The ideology of Brazilian parties and Presidents: a research note on coalitional presidentialism under stress. *Latin American Politics and Society*, 66(1), pp. 178-188. DOI

Develop, *Ma Non Troppo*: Congress, coalitions, and economic policy in Brazil

Keywords: Chamber of Deputies, coalition presidentialism, legislative committees, economic policy, logistic regression.

ABSTRACT Introduction: This article revisits the thesis that economic policy in Brazil is largely insulated from congressional influence, focusing on how the Chamber of Deputies monitors and reshapes Executive initiatives. The study seeks to explain why development-oriented policies face steeper approval hurdles, with special attention to the role of economic committees in this process. **Materials and methods:** The study analyzes the processing of Executive economic bills in the House Committee on Finance and Taxation (CFT) and the Committee on Economic Development, Industry, Commerce and Services (CDeics) between 1995 and 2018. It combines descriptive statistics with regression models to estimate (i) the relationship between PT administrations and the submission of developmentalist bills, and (ii) how amendment activity by governing-coalition parties varies across PT and non-PT administrations. **Results:** PT administrations put forward a greater share of developmentalist bills and experience higher levels of intra-coalition conflict, reflected in amendments introduced by governing parties. The estimated probability that coalition parties attempt to amend an Executive bill is roughly 43% during PT administrations, compared with 15% under other administrations. The Executive's success rate in converting bills into law also declines beginning in Lula's second term, especially within the Committee on Economic Development. **Discussion:** The findings demonstrate that economic policymaking is subject to legislative scrutiny even within governing coalitions, with committees serving as venues where Executive initiatives are revised or constrained. When the Executive pursues a developmentalist agenda that diverges from the coalition's predominant preferences, intra-coalition conflict intensifies; increased amendment activity from governing parties corresponds with a decline in the Executive's success rate in turning its bills into law. The study refines prevailing interpretations of coalition presidentialism by highlighting internal mechanisms that limit the Executive and help explain why more ambitious economic agendas are less likely to advance.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Anexos

Anexo 1. Categorias e subcategorias das proposições de caráter econômico

Anexo 1 - Categorias e subcategorias das proposições de caráter econômico

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

Fonte: elaboração dos autores (2025).

Executive summary

Research context

This study examines the role of the Legislative Branch in reviewing and processing economic bills drafted by the Executive Branch within Brazil's system of coalition presidentialism, an institutional arrangement in which the Executive is responsible for formulating and introducing economic policy. The aim is to clarify why Brazilian governments often struggle to design and implement development-oriented economic policies effectively. The analysis draws on data covering all Executive bills submitted between 1995 and 2018 to the House Committee on Finance and Taxation (CFT), the Committee on Economic Development, Industry, Commerce and Services (CDeics), and the broader Chamber of Deputies.

Existing evidence

Research on coalition presidentialism and legislative delegation shows that cooperation between the Executive and Legislature hinges on how closely aligned governing-coalition parties are in their policy preferences. Studies suggest that when programmatic goals are more aligned, the Legislature tends to defer to the Executive's agenda. When coalitions are more heterogeneous, especially on economic policy, legislators tend to exercise tighter oversight, often through amendments to Executive bills and a reduced legislative success rate for the Executive.

Added value of the study

The study's main contribution is to provide empirical evidence on how shifts in the Executive's economic policy paradigm affect legislative behavior within the governing coalition itself. The argument is that during the Lula and Dilma administrations, weaker alignment between the Executive and Legislature on economic policy prompted the government to advance bills that diverged more sharply from the coalition parties' median preferences, operating under the assumption that delegation would limit the extent of legislative resistance. To test this hypothesis, the study focuses on two dimensions: the Executive's strategies (including controlling key committee chairmanships and submitting a larger volume of developmentalist bills) and the Legislature's responses, measured through amendment activity by coalition legislators and the Executive's legislative success rate.

Implications of the available evidence

The findings show that beginning with the Lula administrations, the Executive substantially increased its submission of developmentalist bills while intra-coalition conflict also intensified. This conflict appears both in the higher number of amendments introduced by governing-party legislators and in a decline in the Executive's ability to convert its bills into law - a trend that is especially pronounced during Lula's second term. Taken together, the evidence suggests that embracing developmentalism as an economic policy paradigm is associated with stronger legislative pushback within governing coalitions in Brazil. For center-left governments to advance economic models that depart from the orthodox approach, the Executive would need mechanisms that raise the political costs for coalition partners who choose to challenge its legislative agenda.