

Centralização de poder do partido presidencial na divisão dos trabalhos legislativos

Vitor Vasquez¹

Ana Flávia Magalhães²

Resumo

Apesar do compartilhamento de poder ser inerente à coalizão, o partido do Presidente tende a centralizar ministérios e burocracia no Executivo. A presidência centraliza inclusive proposições de lei, demonstrando a preocupação em influenciar o teor final das políticas aprovadas. No entanto, sabe-se que o conteúdo de uma política pública só é definido após a tramitação dos projetos no Legislativo, pois, com frequência, as comissões alteram as matérias que escrutiniza, mesmo aquelas advindas do Executivo. O objetivo deste *paper* é entender se o partido do Presidente centraliza também as ações no Legislativo e, se sim, quais aspectos impactam nesse processo. Para tanto, comparamos em que medida o partido do Presidente ocupa, de forma proporcional às cadeiras que possui, os principais cargos do Legislativo: presidência de comissão e relatoria. Nossos resultados demonstram que o partido presidencial também centraliza poder no Legislativo. No entanto, esta centralização tende a ser atenuada pelos seus pares, quando há uma alta heterogeneidade de preferência política entre o partido do presidente e a média da coalizão. Isto corrobora a importância das comissões como locus de controle de preferências entre os membros da coalizão.

Palavras-chave: Centralização; Partido do Presidente; Poder Legislativo; Comissões; Poder de agenda

¹ Doutorando em Ciência Política (DCP/IFCH/Unicamp). Bolsista Fapesp (projeto nº 2016/10421-1). Email: vitor.vasquez@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1933149771736230>.

² Mestranda em Ciência Política (DCP/IFCH/Unicamp). Bolsista Fapesp (projeto nº 2019/02542-1). E-mail: anaflavia.magalhaes@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0279819075119399>.

Introdução

A formação de coalizões é comum no Brasil e em tantos outros países com sistemas presidencialistas multipartidários (ALEMÁN; TSEBELIS, 2011; AMORIM NETO, 2006; CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004; FIGUEIREDO, 2007). Nesse processo, o partido eleito para a Presidência distribui pastas ministeriais entre alguns partidos eleitos para o Legislativo que, por sua vez, apoiam a agenda proposta pelo Executivo. No entanto, ainda que o processo de formar uma coalizão se alicerce em partilha de poder entre todos os membros, o partido do Presidente tende a centralizar alguns recursos em relação aos demais parceiros. Isso ocorre através da concentração de ministérios (AMORIM NETO, 2006), de cargos administrativos no Poder Executivo (VIEIRA, 2017) e de proposições de lei (BATISTA, 2013), evidenciando a preocupação do partido do presidente com as políticas elaboradas pelo governo.

Por outro lado, no Brasil, o teor final de uma política pública só é definido após sua tramitação no Legislativo. Afinal, mesmo sendo amplamente coordenado pelos líderes partidários e pelo Executivo, tal Poder altera, com frequência, as matérias escrutinizadas em seu interior. Isto tende a ocorrer nas comissões, através dos relatores (FREITAS, 2016), figuras designadas pelos presidentes desses órgãos. Ao mesmo tempo, o Legislativo congrega outras preferências distintas das observadas no Executivo, sendo o palco de atuação, também via comissão, de partidos da oposição (SANTOS; ALMEIDA, 2011). Dada a centralização de recurso promovida pelo partido do Presidente no Executivo visando influenciar nas políticas públicas elaboradas pela coalizão, e dada a atuação do Legislativo no resultado final destas políticas, é de se esperar que o partido presidencial busque centralizar poder, sempre que possível, também nessa esfera, durante o processo de tramitação.

O objetivo deste *paper* é analisar se a centralização, já demonstrada no Poder Executivo, acontece também na arena legislativa. Para tanto, verificamos, de modo descritivo, em que medida o partido do Presidente busca centralizar o trâmite dos projetos no Legislativo, ocupando os cargos com maior capacidade de escrutinar as propostas do Executivo: presidente de comissão (INÁCIO; REZENDE, 2015) e relator de projeto (FREITAS, 2016; SANTOS; ALMEIDA, 2011). Além disso, analisamos, através de uma regressão multinomial logística, o quanto a heterogeneidade da coalizão em termos de preferência política e o número de partidos influenciam nesse processo. Ao realizarmos esta tarefa, ajudamos a montar um quadro mais completo da atuação do partido do

presidente no processo legislativo brasileiro, colocando em diálogo os dois principais poderes nesse trâmite: Executivo e Legislativo.

Os dados foram extraídos do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e compreendem um período entre 1995 e 2014. Nossa unidade análise é estabelecida toda vez que um projeto é designado pelo presidente da comissão para algum relator. Assim, se o mesmo projeto passou por dois relatores, são duas unidades analíticas. Os projetos inclusos na investigação são Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementar aprovados, vetados, rejeitados e arquivados. A partir disso, comparamos a proporção de presidente de comissão e relatoria de projeto do partido do presidente com a quantidade de cadeiras que ocupa na Câmara. Paralelamente, fazemos o mesmo com os partidos da oposição e os demais membros da coalizão.

Nossos resultados demonstram que a coalizão centraliza cargos no Legislativo quando comparada à oposição. Ao mesmo tempo, o partido do presidente centraliza em relação aos seus pares de coalizão. Mais, essa centralização tende a ser mais intensa em projetos oriundos do Executivo. No entanto, os partidos da coalizão buscam atenuar a centralização do partido do Presidente no Legislativo, à medida em que aumenta o grau de heterogeneidade de preferência política entre os dois – membros da coalizão e partido presidencial –. Isto ratifica o que fora demonstrado em outras pesquisas, que apresentam as comissões brasileiras como espaço de controle de preferência política (FREITAS, 2016; INÁCIO; REZENDE, 2015).

O *paper* possui mais três seções, além dessa. Na seguinte, apresentamos como a literatura discute a concentração de poder do partido presidencial no governo, bem como o papel do Legislativo no formato final da política pública, mesmo em sistemas centralizados no Executivo e nos líderes partidários, tal qual o brasileiro. Em seguida, expomos nosso percurso metodológico, o universo de análise e os principais resultados. Finalmente, elaboramos nossas considerações finais, destacando as principais contribuições e limitações da pesquisa em tela.

Centralização do partido do presidente no Executivo e atuação do Legislativo

O Executivo brasileiro controla a agenda do processo legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2000). Este Poder inicia a maioria das propostas legislativas transformadas em norma jurídica, além de contar com alta taxa de aprovação no que tange as matérias que propõe (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007;

LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009). Nesta dinâmica, o presidente das Mesas e os líderes partidários exercem papel fundamental, ao centralizarem o processo de tomada de decisão dentro do Legislativo. Deste modo, os líderes partidários da coalizão implementam a agenda do Executivo, atuando como canalizadores de demandas do governo através de suas bancadas que, via de regra, seguem suas orientações (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000).

Contudo, embora a formação da coalizão implique em delegação de poder e distribuição de ministérios, o partido do presidente brasileiro tende a se sobressair em relação aos demais que compõem o Poder Executivo. Amorim Neto (2006) demonstra como, em relação ao número de cadeiras que possui no Legislativo, o partido do presidente tende a ter mais ministérios do que seus parceiros de coalizão. Baseado na Lei de Gamson, o autor constrói um índice de coalescência das coalizões para medir se os partidos que formam o governo no Executivo recebem ministérios proporcionais a sua bancada no Legislativo. O índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, mais os partidos recebem ministérios proporcionais à total de cadeiras que possui. Desse modo, a análise autor identifica o quanto a força legislativa dos partidos é representativa de sua alocação dentro do governo, a partir da quantidade de ministérios que controla.

A Lei de Gamson, mesmo fundamentada em sistemas parlamentaristas, proporciona boas explicações sobre a composição do Executivo. No entanto, para se adequar a sistemas presidencialistas, deve-se considerar que o partido do presidente não pode ser excluído de nenhuma formação de governo, por sempre ser o formador da coalizão (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004). Por isso, ao contrário dos demais partidos da coalizão, que podem ser substituídos por outros membros do Legislativo, o partido do Presidente permanece até o fim do mandato. Nesse sentido, “é esperado que o partido do presidente reivindique parcela do governo maior que a sua contribuição em termos de cadeiras no Legislativo” (BATISTA, 2016, p. 147). Porém, a centralização do partido do presidente não se restringe à concentração de ministérios, pois perpassa também outros cargos do Executivo. Segundo Vieira (2017), a presidência tende a centralizar a organização burocrática, criando mais órgãos administrativos à medida em que aumenta a distância entre a preferência política mediana do gabinete em comparação à do partido do presidente.

Mais, a centralização do partido presidencial se estende até à proposição de políticas. Batista (2013), por exemplo, argumenta que a Presidência centraliza projetos de lei

enviados ao Legislativo. Analisando propostas legislativas iniciadas no Executivo, a autora evidencia que o partido do presidente tende a concentrar a maior proporção de proposições em comparação aos ministérios de outros partidos. Tal dinâmica acentua-se à medida em que aumentam os seguintes fatores: o total de partidos da coalizão, o grau de institucionalização da Casa Civil e, em menor medida, a distância ideológica entre o partido do presidente e a mediana dos outros partidos da coalizão.

De acordo com Batista (2013), isso não impede que os partidos membros da coalizão participem do processo decisório. A maioria das iniciativas de políticas públicas tem origem no Executivo e é elaborada de forma descentralizada nos ministérios temáticos. Por outro lado, apesar desta participação, isso não garante autonomia total, pois a Casa Civil monitora e escrutiniza propostas legislativas formuladas por ministros com preferências distantes das preferências do partido do Presidente (BATISTA, 2013). Como todo projeto passa, obrigatoriamente, pela Casa Civil e este órgão está altamente associado a presidência, sua ação diminui a capacidade de ministros com preferências distantes do partido do presidente de se colocarem autonomamente na produção de propostas legislativas. Assim, além da presidência centralizar uma parcela das matérias de lei elaborada no Executivo, ainda conta com a atuação da Casa Civil para aumentar o controle sob propostas que possam estar desviantes das preferências do partido presidencial.

Em suma, a centralização do partido do Presidente extrapola a ocupação de ministérios, uma vez que atinge também o uso desses cargos, com o objetivo de influenciar o processo de elaboração de políticas públicas. Tal fenômeno tende a ser mais agudo quanto maior é a distância entre a preferência política do partido do presidente em relação à média da coalizão. Isto sugere uma preocupação do partido presidencial não só com a produção de projetos legislativos, mas também com o resultado final das matérias aprovadas. Mas, se isso de fato ocorre, esse partido deve buscar atuar também no Poder Legislativo. Afinal, ainda que a maioria das leis aprovadas tenha início no Executivo, a tramitação no plenário é parte essencial no resultado final de uma política pública. Conforme demonstra Freitas, embora o processo legislativo seja centralizado no colégio de líderes e nas pautas do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), os deputados são responsáveis por cerca de 40% das alterações nos projetos de lei (FREITAS, 2016).

Isso apresenta uma lacuna nos estudos que se debruçam sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil. Se o partido do presidente busca centralizar inclusive a elaboração de propostas legislativas no Executivo; e se estas propostas são alteradas no interior do

Legislativo, é preciso investigar se esse partido atua em busca de centralização também nesse Poder. Assim, deve-se analisar se a presidência centraliza os postos chave que permitem influenciar o teor final das proposições que tramitam pelo Executivo, bem como a sua aprovação ou rejeição. Nesse processo, deve-se considerar que no Legislativo, além dos membros da coalizão, atuam também partidos da oposição, o que gera ainda mais obstáculos ao partido do presidente. Nesse sentido, se mesmo no plenário o partido do presidente for capaz de, em alguma medida, centralizar as ações, isso configuraria um relevante indício de que esse partido busca centralizar todo o processo legislativo no Brasil.

A participação do Legislativo em sistemas políticos de coalizão, centralizados pelo Executivo, é amplamente investigada (CARROLL; COX, 2012; FORTUNATO; MARTIN; VANBERG, 2017; KIM; LOEWENBERG, 2005; MARTIN; VANBERG, 2013; MARTIN, 2014; MATTSON; STRØM, 1995; STRØM; MÜLLER; SMITH, 2010). Nesses estudos, destaca-se como os partidos, da coalizão ou da oposição, controlam a preferência política das matérias elaboradas pelos ministros do Executivo, que possuem autonomia nessa produção (LAVER; SHEPSLE, 1996). Assim, durante o escrutínio dessas proposições, as comissões, representadas principalmente por seus presidentes, teriam papel fundamental.

Inácio e Rezende destacam a importância dos presidentes de comissão também no Brasil. Segundo as autoras, esta relevância advém da prerrogativa que os presidentes das comissões têm para definir quais projetos serão apreciados nas comissões, isto é, de controlar a agenda desses órgãos (INÁCIO; REZENDE, 2015). Os presidentes de comissão, ainda, são regimentalmente responsáveis pela designação dos relatores, figura central no processo de análise e modificação de propostas no interior das comissões brasileiras (FREITAS, 2016; SANTOS; ALMEIDA, 2011).

O papel fundamental dos relatores foi apontado por Freitas (FREITAS, 2016, p. 81), ao demonstrar que mais de 80% das alterações realizadas nas matérias apreciadas pelas comissões ocorre por quem ocupa esse cargo. Segundo a autora, o processo de alteração de propostas de leis “é coordenado pelos partidos que compõem a maioria, via relatores, que, por sua vez, têm um papel central na construção do consenso em torno das políticas” (FREITAS, 2016, p. 111). Ou seja, o Legislativo brasileiro influencia o processo legislativo, mesmo que através de alterações, interferindo no conteúdo final das leis que são aprovadas. Isso é feito no interior das comissões, via relatoria de projeto.

Além de alocarem cargos importantes com poderes de agenda e de alteração nos projetos de lei, Santos e Almeida (2011, 21) destacam como as comissões conformam um locus privilegiado de geração de informação para que o Legislativo se inteire sobre as proposições elaboradas pelo Executivo. Os autores sustentam que isto tende a ocorrer quando não há consenso partidário em torno de uma proposição que tramita pela Câmara. Nestas ocasiões, o Legislativo busca, através da relatoria da comissão responsável pelo projeto, informação sobre o teor da matéria, com a expectativa que tal informação seja compartilhada. Ao alcançarem o consenso, os partidos mobilizam a urgência que, quando aprovada, tende a ser sustentada por toda a Casa, inclusive os membros da oposição. Nas ocasiões de falta de consenso, a oposição tende a assumir as relatorias. A partir disso, concluem, as comissões participam do processo legislativo brasileiro, ainda que isso não compense a prevalência do Executivo.

Por isso, em nosso *paper*, para verificarmos a centralização do partido do presidente no Legislativo, tomamos como referência a distribuição de presidência de comissão e de relatoria de projeto. Nesse sentido, analisamos o partido do presidente em relação ao tamanho da sua bancada na Câmara dos Deputados, comparando-o com a oposição e aos demais membros da coalizão. Isto feito, testamos o impacto dos principais fatores destacados como capazes de impactar o grau de centralização do partido do presidente no Executivo: distância de preferência política e número de partidos membros da coalizão (BATISTA, 2013; VIEIRA, 2017).

Centralização do partido do presidente no Legislativo e aspectos relacionados

Como o Executivo brasileiro detém o poder de agenda, é coerente assumir que a centralização que o partido do presidente exerce neste Poder, visando interferir na produção de política pública, também seja observada no Legislativo, dada a interferência do plenário na produção de lei. Se isso ocorrer, uma vez que os líderes partidários canalizam a demanda da coalizão junto às suas bancadas partidárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000), o grau de centralização no partido do presidente variará de acordo com os mesmos fatores que impactam no Executivo. Assim, quanto maior for a distância ideológica mediana dos membros da coalizão em relação ao partido do presidente e quanto maior for o número de membros da coalizão, maior tenderá a ser a centralização do partido do presidente no Legislativo.

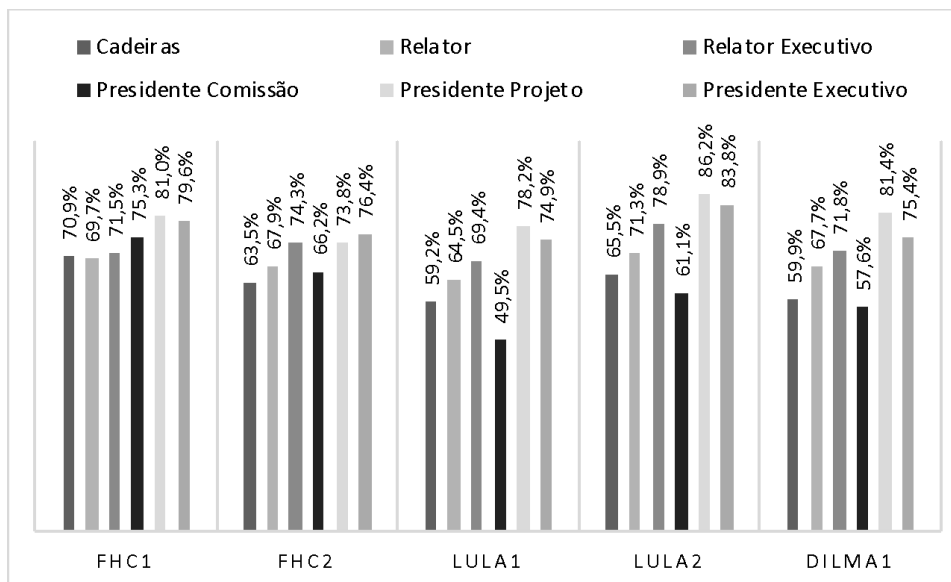
Nossa primeira etapa empírica consiste em demonstrar que a concentração de poder no Legislativo citada ocorre. Para tanto, exploramos, de maneira descritiva, os cargos estratégicos ocupados pelos partidos nas comissões. Sistematizamos em que medida o governo e, mais especificamente, o partido do presidente, ocupa posições cuja delegação envolve oportunidade de escrutinar matérias, inclusive as iniciadas pelo Executivo: presidência de comissão (CARROLL; COX, 2012; FORTUNATO; MARTIN; VANBERG, 2017; INÁCIO; REZENDE, 2015; KIM; LOEWENBERG, 2005) e relatoria de projeto (FREITAS, 2016; SANTOS; ALMEIDA, 2011). Para participar da construção da agenda, um partido necessita destes cargos, pois nem todas posições têm a mesma prerrogativa para interferir nos projetos de lei, e tampouco possuem as mesmas chances de aprovação das modificações que propõem (FREITAS, 2016). Portanto, estes cargos são relevantes, uma vez que quem os ocupa tem a possibilidade concreta de influenciar o resultado final de uma política pública aprovada no Legislativo.

A fim de verificar se a ocupação destas posições é desproporcional a favor do governo e do partido do presidente, comparamos as taxas de preenchimento em relação ao tamanho da bancada. Utilizamos a distribuição de cadeira como referência em função do próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que sugere que o preenchimento de vagas nas comissões permanentes obedeça a proporção partidária observada na Casa. Assim, estes órgãos, ao menos na letra regimental, deveriam ser microcosmos do plenário (KREHBIEL, 1992). Inicialmente, comparamos os partidos da coalizão em relação ao total de partidos da Câmara dos Deputados. Nosso intuito, nesse caso, é demonstrar que a centralização da coalizão se estende também ao Legislativo, apesar do que prevê o RICD. No gráfico 1 exibimos a comparação entre os membros da coalizão e os demais partidos presentes na Câmara nos seguintes quesitos:

- *Cadeiras coalizão na Câmara* = $\frac{\text{total cadeiras da coalizão}}{\text{total cadeiras na Câmara dos Deputados}}$
- *Relatoria coalizão* = $\frac{\text{total relatorias da coalizão}}{\text{total relatorias}}$
- *Relatoria Executivo coalizão* = $\frac{\text{total relatorias da coalizão projetos do Executivo}}{\text{total relatorias projetos do Executivo}}$
- *Presidência comissão coalizão* = $\frac{\text{total presidentes de comissão da coalizão}}{\text{total presidentes de comissão}}$
- *Presidência projetos coalizão* = $\frac{\text{total relatorias designadas pela coalizão}}{\text{total relatorias designadas}}$

- $Presidência\ Executivo\ coalizão = \frac{total\ relatorias\ designadas\ pela\ coalizão\ projetos\ do\ Executivo}{total\ relatorias\ designadas\ projetos\ do\ Executivo}$

Gráfico 1: Partidos da coalizão comparado aos demais partidos da Câmara, 1995-2014.



Fonte: elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Como pode ser observado, a coalizão tende a ter um peso maior do que sua proporção de cadeiras na Câmara em todos os itens analisados, com exceção de relatoria de projetos no governo FHC1 – com proporções bastante semelhantes – e de presidência de comissão. Contudo, cabe destacar que, ainda que proporcionalmente a coalizão ocupe menos presidência de comissão, quando o faz, tende a atuar mais do que a oposição, o que pode ser observado pelas barras Presidente Projeto, que fornecem a porcentagem de relatorias designadas pela coalizão em relação à Câmara. Isto sugere que, apesar de ocupar menos presidência de comissão em termos proporcional, a coalizão tende a presidir as comissões mais relevantes da Casa.

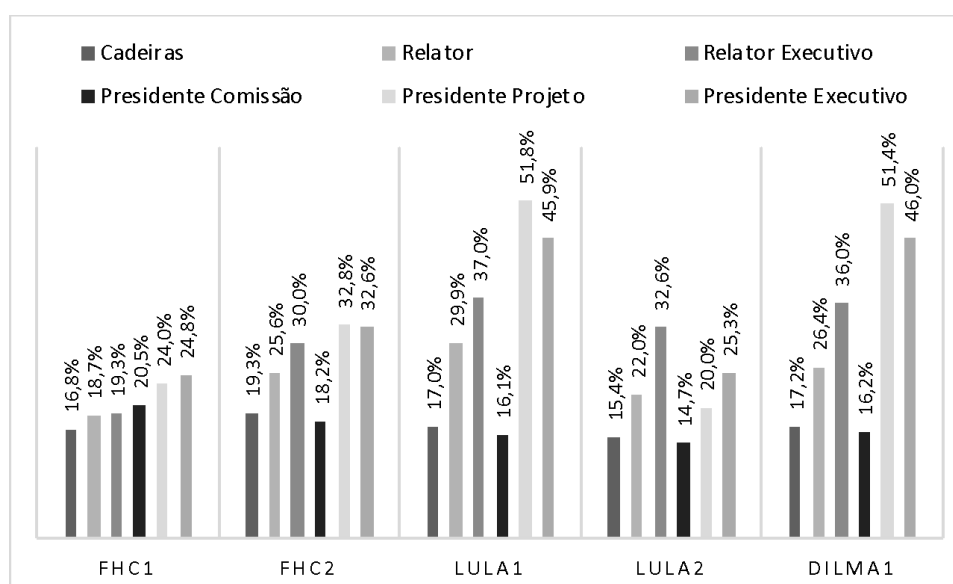
Outra informação que merece destaque é a comparação entre relatorias considerando todos os projetos e somente aqueles oriundos do Executivo. Chama atenção que, em todos os governos analisados, a coalizão relata, em termos proporcionais, mais os projetos do Executivo. Isto indica que, conforme salienta a literatura, as comissões podem atuar como órgãos de controle interno da coalizão (FORTUNATO; MARTIN; VANBERG, 2017; FREITAS, 2016; INÁCIO; REZENDE, 2015, KIM; LOEWENBERG, 2005; MARTIN; VANBERG, 2013). Finalmente, vale comparar as proporções entre relatoria e presidência que designa relatores. Interessante notar que as barras de presidência são sempre superiores

às barras de relatores, sugerindo que, em certas ocasiões, presidentes da coalizão designam relatores da oposição, mesmo para escrutinar matérias do Executivo.

Em resumo, o gráfico evidencia que a coalizão centraliza, em alguma medida, também a divisão de trabalho no Legislativo. A partir disso, no momento seguinte exploramos o papel do partido do presidente nessa centralização. Assim, comparamos o partido presidencial em relação ao total de partidos da Câmara dos Deputados. No gráfico 2 apresentamos as proporções que seguem:

- *Cadeiras partido do presidente na Câmara* = $\frac{\text{total cadeiras do partido do presidente}}{\text{total cadeiras na Câmara dos Deputados}}$
- *Relatoria partido presidente* = $\frac{\text{total relatorias do partido do presidente}}{\text{total relatorias}}$
- *Relatoria Executivo partido presidente* = $\frac{\text{total relatorias partido presidente projetos Executivo}}{\text{total relatorias projetos do Executivo}}$
- *Presidência comissão partido presidente* = $\frac{\text{total presidentes de comissão partido do presidente}}{\text{total presidentes de comissão}}$
- *Presidência projetos partido presidente* = $\frac{\text{total relatorias designadas pelo partido do presidente}}{\text{total relatorias designadas}}$
- *Presidência Executivo partido presidente* = $\frac{\text{relatores designados partido presidente proj Execut}}{\text{total relatorias designadas projetos do Executivo}}$

Gráfico 2: Partido do presidente comparado aos demais partidos da Câmara, 1995-2014.



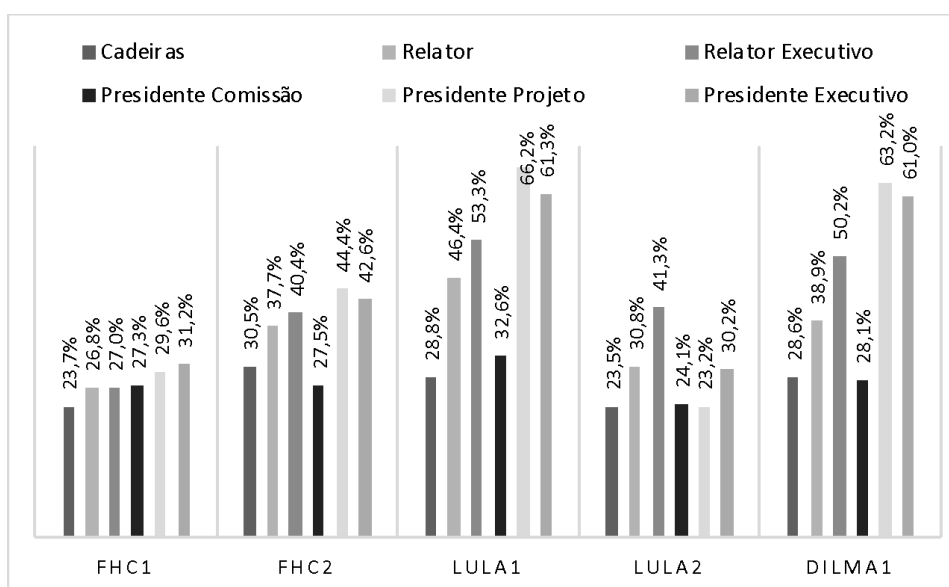
Fonte: elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

As informações transmitidas pelo gráfico 2, via de regra, seguem os mesmos padrões observados anteriormente. Isto sugere que não só a coalizão tende a centralizar as atividades no Legislativo, mas que é isso é encabeçado, em grande medida, pelo partido do presidente. Nesse sentido, merece destaque a concentração dos petistas nos governos Lula e Dilma em termos de presidência de comissão que designa relatores para escrutinar projetos. Nesses dois mandatos, o partido do presidente designou cerca de 50% dos relatores considerando todas as matérias apreciadas pelas comissões e 45% das relatorias, quando se tratava de matérias oriundas do Executivo, mesmo controlando algo em torno de 15% das cadeiras na Câmara.

Dada a relevância da presidência das comissões e das relatorias, nossos dados sugerem uma alta capacidade do partido do presidente em centralizar poder, na medida do possível, também no Legislativo. Mas qual o impacto dessa centralização em comparação aos demais parceiros de coalizão? Para termos noção dessa desproporção, elaboramos o gráfico 3, no qual comparamos o partido do presidente em relação aos demais partidos do governo. Para tanto, comparamos as seguintes proporções:

- *Cadeiras partido do presidente na coalizão* = $\frac{\text{total cadeiras do partido do presidente}}{\text{total cadeiras da coalizão}}$
- *Relatoria partido presidente* = $\frac{\text{total relatorias do partido do presidente}}{\text{total relatorias dos partidos da coalizão}}$
- *Relatoria Executivo partido presidente* = $\frac{\text{total relatorias partido presidente projetos Executivo}}{\text{total relatorias partidos da coalizão projetos Executivo}}$
- *Presidência comissão partido presidente* = $\frac{\text{total presidentes de comissão partido do presidente}}{\text{total presidentes de comissão partidos da coalizão}}$
- *Presidência projetos partido presidente* = $\frac{\text{total relatorias designadas pelo partido do presidente}}{\text{total relatorias designadas pelos partidos da coalizão}}$
- *Presidência Executivo partido presidente* = $\frac{\text{relatores designados partido presidente proj Execut}}{\text{relatores designados pela coalizão projeto Executivo}}$

Gráfico 3: Partido do presidente comparado aos demais partidos da coalizão, 1995-2014.



Fonte: elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Novamente os padrões anteriores podem ser observados. Não só a coalizão e o partido do presidente tendem a centralizar posições relevantes na Câmara dos Deputados, como o partido do presidente se destaca nesse aspecto mesmo em comparação aos seus parceiros de coalizão. Nossos dados sugerem ainda algo já demonstrado por outros estudos focados no Poder Executivo (AMORIM NETO, 2006; BATISTA, 2013; VIEIRA, 2017): os governos PT atuaram de maneira mais centralizada do que os PSDB. Tal informação já era apontada nos gráficos anteriores, contudo, a partir do gráfico 3, fica patente que isso ocorre mesmo se tomarmos como referência o conjunto de partidos que compõem o governo.

Nossos dados descritivos demonstram que o governo tende a centralizar a organização de trabalhos também no Legislativo. Isso é feito através da ocupação de cargos estratégicos nesse Poder e, em grande medida, pela atuação do partido do presidente. Tanto é que, mesmo em comparação aos seus pares de coalizão, o partido do presidente se destaca quando relacionamos o tamanho de sua bancada na Câmara com o preenchimento de posições estratégicas nessa Casa. No entanto, nossos resultados também demonstram que o grau de centralização varia de governo para governo. Desse modo, uma vez mapeada a centralização, a segunda etapa de nossa análise empírica consiste em identificar o impacto da diferença de preferência política e do número de partidos nesta concentração. Assim, na investigação que segue aferimos como a proporção de distribuição destes cargos é

impactada pela distância da preferência política do partido presidencial em relação à média de seus parceiros e pelo número de membros da coalizão.

Para este propósito, medimos o grau de centralização do partido do presidente inspirados pelo trabalho de Batista (2013), que realizou esta investigação no Poder Executivo. Na ocasião, a autora estabeleceu uma escala para autoria de projetos que variava de 0 a 5³, do menos para o mais centralizado. Em nosso caso, tomamos o par presidente/ relator, considerando que estes cargos podem ser ocupados pela oposição (oposição), por um partido da coalizão diferente do partido do presidente (coalizão), e pelo partido do presidente (presidente). A partir disso, nossa variável dependente – centralização do partido do presidente no Legislativo – varia da seguinte maneira:

- 0, presidente/ relator é oposição/ oposição;
- 1, presidente/ relator é coalizão/ oposição ou oposição/ coalizão;
- 2, presidente/ relator é coalizão/ coalizão;
- 3, presidente/ relator é presidente/ oposição, ou oposição/ presidente;
- 4, presidente/ relator é presidente/ coalizão, ou coalizão/ presidente;
- 5, presidente/ relator é presidente/ presidente.

Baseado na literatura que investiga o grau de centralização do partido do presidente no Executivo, partimos da seguinte hipótese: *quanto maior for a diferença entre a preferência política do partido do presidente em relação aos seus parceiros de coalizão, maior tende a ser o incentivo para que este centralize as ações no legislativo.* Consequentemente, maior tende a ser o grau de centralização descrito anteriormente. Para testar nossa hipótese, dado o comportamento categórico de nossa variável dependente, utilizamos um modelo de regressão multinomial logística, estabelecendo como valor referencial o zero, isto é, quando o par presidente/ relator é oposição/ oposição. Para sintetizar nosso modelo, apresentamos todas as variáveis mobilizadas a seguir. Além disso, exibimos os gráficos com os resultados da regressão logo em sequência às variáveis. A

³ “zero (0) é atribuído quando o projeto é construído por ministros vinculados aos demais partidos da coalizão, 1 quando é realizado conjuntamente por ministros da coalizão e ministros do partido do Presidente, 2 para projetos construídos por ministros do partido do Presidente, 3 para projetos construídos por partidos da coalizão em conjunto com a Presidência, 4 para projetos conjuntos da Presidência e membros do partido do presidente, e, por último, 5 para projetos construídos pela Presidência” (BATISTA, 2013, p. 456–457).

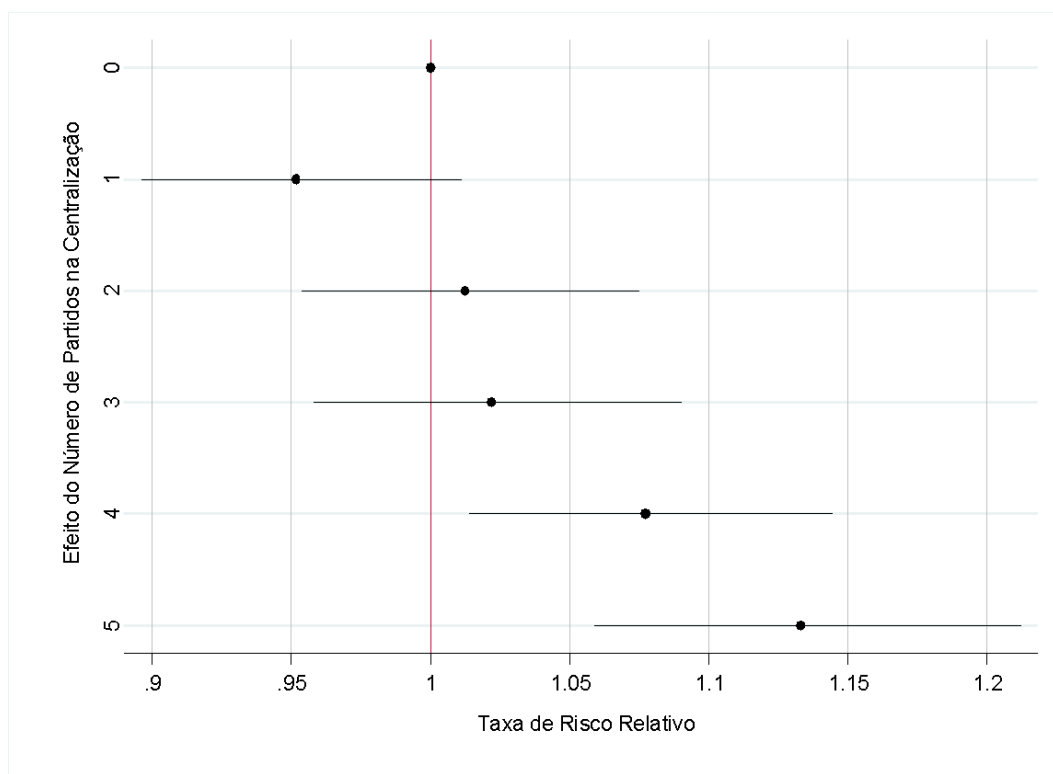
tabela com as taxas de risco relativo, desvios-padrão e significância estatística está no anexo do *paper*.

- Variável Dependente – Centralização: Varia de 0 a 5, conforme as categorias descritas anteriormente;
- Variável Independente 1 – Número de Partidos: quanto mais partidos uma coalizão tiver, maior será a probabilidade de que a distância de preferência política entre o partido do presidente e os demais seja maior do que em uma coalizão menor. Nesse sentido, quanto mais partidos, espera-se que maior será a centralização;
- Variável Independente 2 – Heterogeneidade⁴: quanto maior a heterogeneidade de preferência política comparando o partido do presidente com a média dos demais membros da coalizão, maior tende a ser a centralização;
- Variável de Controle – Coalescência⁵: quanto maior a desproporção na relação cadeiras e ministérios entre os membros da coalizão, menor o valor desta variável. Portanto, quanto menor a coalescência, maior tende a ser a centralização. O intuito ao incluímos essa variável é controlar em que medida a centralização no Executivo impacta na centralização no Legislativo.

Gráfico 4: Efeito do Número de Partidos na Centralização – Taxa de Risco Relativo.

⁴ Esta informação foi obtida em Araújo (2017, p. 432).

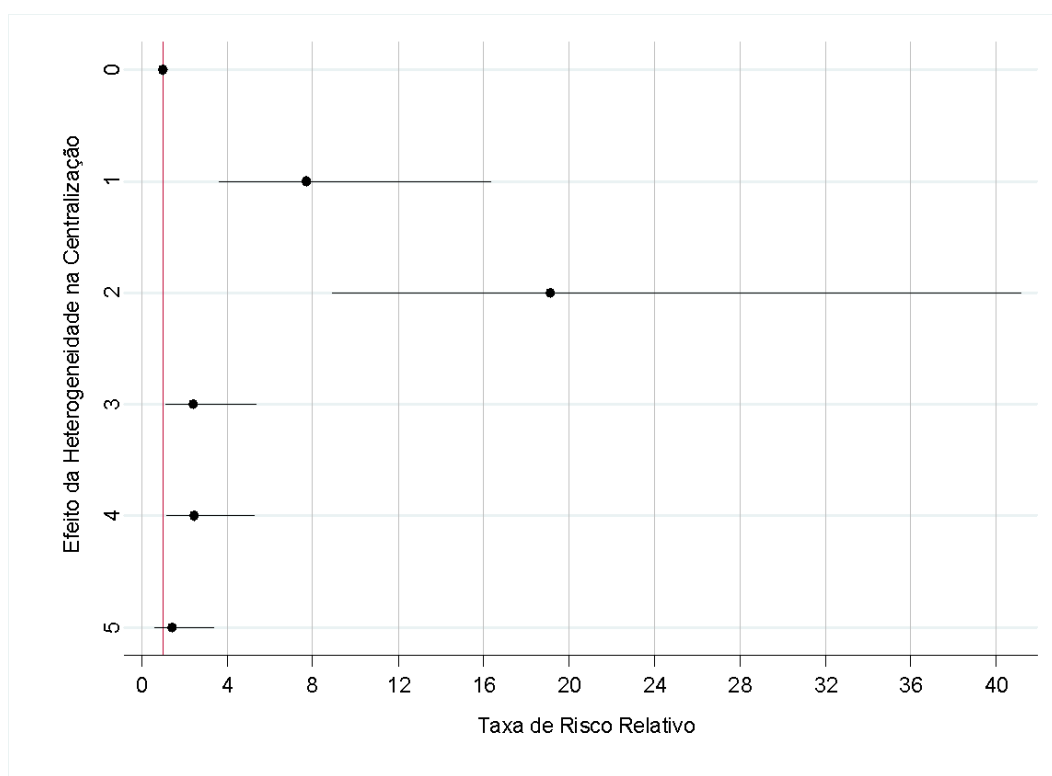
⁵ Esta informação foi obtida em Araújo (2017, p. 432). Cabe destacar que, para o cálculo, o autor considerou os ministérios técnicos, isto é, aqueles liderados por pessoas não filiadas a nenhum partido, como ministérios do partido do presidente.



Fonte: elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e do software Stata®.

Embora haja intersecções entre os intervalos de confiança (95%) das categorias 1, 2 e 3, e 2, 3, 4 e 5, considerando apenas os riscos relativos, o gráfico 4 sugere que quanto maior o número de partidos presente na coalizão, maior tende a ser a centralização do partido do presidente no Legislativo. Nesse sentido, nosso modelo ratifica o esperado pela literatura no que diz respeito a esta variável. No entanto, o uso do número de partidos de uma coalizão como indicativo do grau de heterogeneidade de preferência política deve ser problematizado. Afinal, é possível que exista uma coalizão com poucos partidos, mas com uma distribuição esparsa no espectro de preferência. Da mesma forma, é possível que exista uma coalizão com mais partidos, mas cuja distribuição no espectro de preferência seja mais concentrada. Para atenuar este problema, apresentamos no gráfico 5 o efeito do grau de heterogeneidade de preferência política da coalizão na centralização.

Gráfico 5: Efeito da Heterogeneidade na Centralização – Taxa de Risco Relativo.

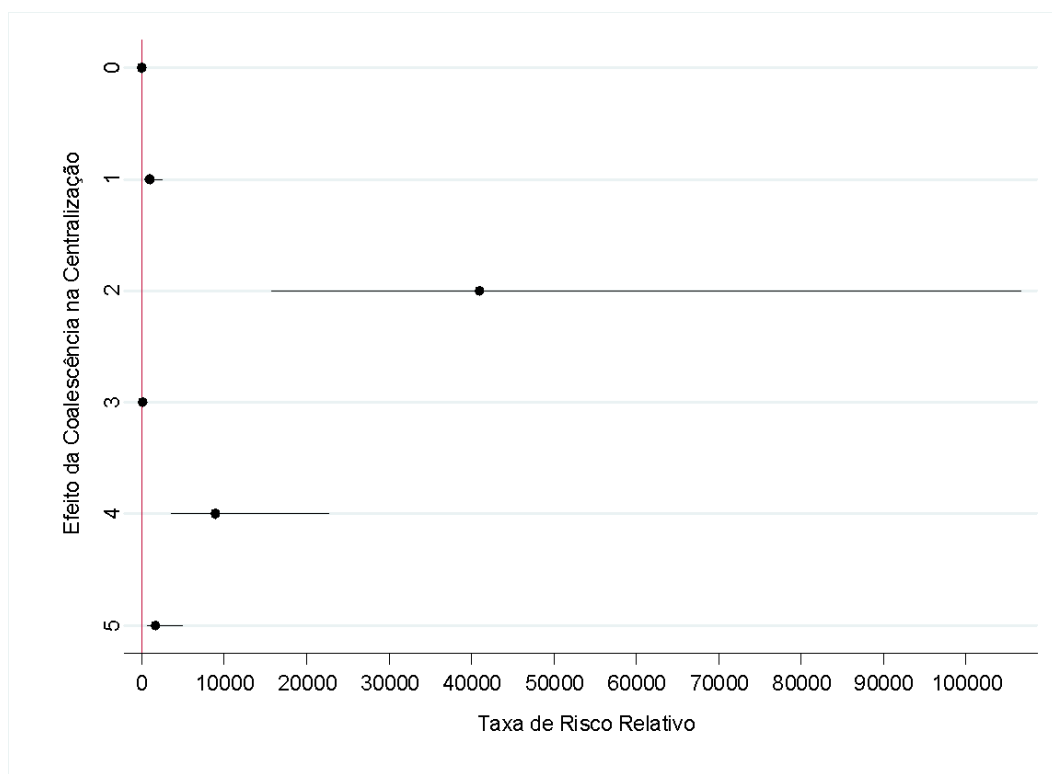


Fonte: elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e do software Stata®.

Novamente há sobreposição entre os intervalos de confiança (95%) das categorias. Porém, destacamos que a categoria 2 (coalizão/ coalizão) tem risco relativo superior a todas as que envolvem o partido do presidente (3, 4 e 5). Isso sugere que quanto maior a heterogeneidade da coalizão, mais os outros membros buscam atuar no Legislativo. Se por um lado esta informação contraria a hipótese, por outro aponta que as comissões podem ser, de fato, locais onde a coalizão atenua preferências exacerbadas oriundas da autonomia ministerial (CARROLL; COX, 2007; FREITAS, 2016; INÁCIO; REZENDE, 2015; MARTIN; VANBERG, 2013; SANTOS; ALMEIDA, 2011). Paralelamente, o padrão observado no gráfico 5, por ser distinto do apresentado pelo anterior, ratifica a necessidade de se apontar possíveis inconsistências em se utilizar número de partidos de uma coalizão como *proxy* de divergência de preferência política entre seus membros.

Finalmente, resta analisar o comportamento da coalescência, isto é, nossa variável de controle. Nesta etapa, a proposta é interpretar se a centralização no Executivo é capaz de influenciar também a que ocorre no Legislativo. Os resultados seguem no gráfico 6.

Gráfico 6: Efeito da Coalescência na Centralização – Taxa de Risco Relativo.



Fonte: elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e do software Stata®.

Os dados de coalescência apontam para diferentes efeitos. Em primeiro lugar, deve-se destacar que os maiores valores de coalescência tendem a estar na categoria 2, quando o par presidente/ relator é coalizão/ coalizão. Ou seja, quanto menor é a desproporção na relação cadeiras e ministérios entre os membros da coalizão, mais os membros da coalizão diferentes do partido presidencial tendem a atuar no Legislativo. Ao mesmo tempo, coalizões com maiores desproporções entre cadeiras e ministérios – menores valores de coalescência, são encontrados em categorias distintas de centralização (1, 3 e 5). A falta de padrão no que diz respeito ao nosso controle sugere, embora haja centralização do partido do presidente no Executivo e no Legislativo, os fatores que impactam em um Poder não necessariamente têm essa influência no outro. Esta incongruência já tinha sido apontada pelo gráfico anterior e possivelmente tem relação a algumas características inerentes ao Legislativo. Primeiro por ser uma arena que congrega mais atores, inclusive partidos da oposição. Segundo por ser um espaço onde o controle interno da coalizão pode ocorrer.

Considerações finais

Neste *paper*, buscamos evidenciar que a centralização que o partido do presidente realiza no Poder Executivo também é observada no Legislativo. Isto, além de ratificar a relevância do plenário no processo legislativo brasileiro, fornece um panorama mais completo de como Executivo e Legislativo se relacionam no processo político. A fim de confirmar tal centralização, demonstramos que o partido do presidente tende a fazer uso desproporcional, quando se leva em conta as cadeiras que possui na Câmara, de dois cargos centrais desta Casa: presidência de comissão e relatoria de projeto. Este perfil ocorre tanto em relação à Câmara dos Deputados como um todo, quanto em relação aos demais partidos da coalizão.

No entanto, ao analisarmos quais fatores impactam na centralização do partido do presidente no Legislativo, encontramos perfis distintos do observado no Executivo. Nesse sentido, destacamos o efeito da heterogeneidade de preferência política da coalizão nesse processo. No Executivo, quanto maior é a diferença entre a preferência política do partido presidencial em relação aos seus parceiros, mais o partido do Presidente tende a centralizar poder. Em contrapartida, no Legislativo, esse mesmo comportamento de preferência política tende a ocorrer quando os demais partidos da coalizão centralizam presidência de comissão e relatoria de projeto ao mesmo tempo.

Se por um lado este resultado surpreende, por demonstrar um perfil distinto entre Executivo e Legislativo, por outro pode ser justificado a partir de duas considerações. Em primeiro lugar, deve-se levar em conta que o Legislativo é uma arena mais ampla, onde atuam outras forças partidárias, inclusive da oposição. Além disso, cabe ressaltar que outras pesquisas já demonstraram que o Legislativo brasileiro, em especial as comissões, é um espaço onde a coalizão tende a atenuar as divergências de preferências políticas, principalmente considerando a autonomia que cada partido possui para propor políticas no ministério que controla. Porém, para confirmar estas possibilidades é preciso se aprofundar nas ações dos presidentes de comissões e nos relatores de projeto, as matérias de quais partidos sofrem os escrutínios mais rigorosos e por parte de quem.

Referência Bibliográfica

ALEMÁN, E.; TSEBELIS, G. Political Parties and Government Coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 1, p. 3–28, 2011.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. FGV Editora, 2006.

- ARAÚJO, V. Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. *Opinião Pública*, v. 23, n. 2, p. 429–458, 2017.
- BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, v. 19, n. 2, p. 449–473, 2013.
- BATISTA, M. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 127–155, 2016.
- CARROLL, R.; COX, G. W. Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments. *Comparative Political Studies*, v. 45, n. 2, p. 220–236, 2012.
- CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. M. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v. 34, n. 4, p. 565–587, 2004.
- FIGUEIREDO, A. Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 182–206, 2007.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics*, v. 32, n. 2, p. 151–170, 2000.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2001.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho de governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, C. (Ed.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2007. p. 147–198.
- FORTUNATO, D.; MARTIN, L.; VANBERG, G. Committee Chairs and Legislative Review in Parliamentary Democracies. *British Journal of Political Science*, p. 1–13, 2017.
- FREITAS, A. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer, 2016.
- INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*, v. 21, n. 2, p. 296–335, ago. 2015.
- KIM, D.-H.; LOEWENBERG, G. The Role of Parliamentary Committees in Coalition Governments: Keeping Tabs on Coalition Partners in the German Bundestag. *Comparative Political Studies*, v. 38, n. 9, p. 1104–1129, 2005.
- KREHBIEL, K. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1992.
- LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge University Press, 1996.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2009. p. 77–104.
- MARTIN, L.; VANBERG, G. *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford University Press, 2013.

MARTIN, S. Committees. In: MARTIN, S.; SAALFELD, T.; STRØM, K. (Eds.). The Oxford Handbook of Legislative Studies. Oxford University Press, 2014.

MATTSON, I.; STRØM, K. Parliamentary Committees. In: DORING, H. (Ed.). Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt, New York: Palgrave Macmillan, 1995.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão. Editora Appris, 2011.

STRØM, K.; MÜLLER, W. C.; SMITH, D. M. Parliamentary Control of Coalition Governments. Annual Review of Political Science, v. 13, n. 1, p. 517–535, 2010.

VIEIRA, M. Composição do Gabinete e a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas na Presidência da República no Brasil. Dados - Revista de Ciências Sociais, v. 60, n. 1, 2017.

Anexo

Tabela 1: Regressão Multinomial Logística – Centralização do partido do Presidente no Legislativo.

Centralização	Variáveis explicativas	Taxa de Risco Relativo	Erro-padrão
0	Categoria de Referência		
1	Número de Partidos	0,952	(0,029)
	Heterogeneidade	7,725***	(2,948)
	Coalescência	967,9***	(451,9)
	Constante	0,013***	(0,004)
2	Número de Partidos	1,012	(0,031)
	Heterogeneidade	19,15***	(7,473)
	Coalescência	41011***	(19997)
	Constante	0,001***	(0,000)
3	Número de Partidos	1,022	(0,034)
	Heterogeneidade	2,443**	(0,979)
	Coalescência	89,09***	(42,87)
	Constante	0,054***	(0,016)
4	Número de Partidos	1,077*	(0,033)
	Heterogeneidade	2,477*	(0,954)
	Coalescência	8958***	(4259)
	Constante	0,004***	(0,001)
5	Número de Partidos	1,133***	(0,039)
	Heterogeneidade	1,436	(0,623)
	Coalescência	1754***	(924,4)
	Constante	0,006***	(0,002)
	N	9596	
	Pseudo R2	0,0306	

*p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

Fonte: elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e do software Stata®.