

## **Compartilhamento e controle: Coalizões governamentais e seu efeito no Legislativo**

Andrea Marcondes de Freitas

(LegU/UNICAMP)

amfrei@g.unicamp.br

Ana Flávia de Oliveira Magalhães<sup>1</sup>

(LegU/UNICAMP)

[anaflavia.magalhaes@hotmail.com](mailto:anaflavia.magalhaes@hotmail.com)

### **Resumo**

Este trabalho analisa o compartilhamento da agenda do Poder Executivo, resultado das coalizões de governo, e seu efeito sobre o processo legislativo, especificamente o controle entre os membros da coalizão sobre o conteúdo das políticas. Entendemos que quando se forma uma coalizão os parceiros estão sujeitos aos riscos da delegação, por exemplo, dos ministros tentarem aprovar projetos que fujam da preferência média da coalizão. Assim, o objetivo deste artigo é estender a análise realizada por Freitas (2016) apenas para os projetos vetados, a todos os projetos de lei aprovados no Legislativo. Com isto, verificamos como os membros da coalizão, através dos relatores nas comissões, lidam com os riscos inerentes da delegação de poder incluída na coalizão. As conclusões a que chegamos são a maioria dos relatores pertencem a coalizão, mas não são do mesmo partido que o ministro proponente, apontando para a existência de controle entre os parceiros de coalizão governamental e conseqüentemente, compartilhamento de poder. A partir da análise do papel dos ministros e relatores no processo decisório é possível identificar a influência dos membros da coalizão na agenda política aprovada.

### **Introdução**

Este artigo tem como objetivo compreender como os membros da coalizão monitoram uns aos outros para evitar o problema de *agency loss* inerente a delegação de poder conseqüente da formação da coalizão. Partimos de duas observações, primeiro que coalizão implica em compartilhamento de poder e de uma agenda política entre os membros da coalizão (Figueiredo & Limongi, 2009; Freitas, 2016; Thies, 2001), que

---

<sup>1</sup> Contamos com apoio da FAPESP processo nº 2017/11889-0

acordam cooperar na gestão do governo, mas que serão concorrentes no momento seguinte, no processo eleitoral (Laver & Schofield, 1998; Strøm & Müller, 1999). Segundo que o Legislativo é uma arena privilegiada para que os membros da coalizão possam controlar as políticas promovidas pelos seus companheiros (Carroll & Cox, 2012; Freitas, 2016; Martin & Vanberg, 2011).

Este tema é de fundamental importância porque evidencia a maneira como acontece a negociação entre os parceiros para aprovação de projetos e conseqüentemente de uma agenda política. Como o foco da pesquisa são os partidos que compõem o Executivo Federal, o artigo descentraliza a análise do presidencialismo de coalizão da figura do presidente, explorando quais as conseqüências da formação da coalizão para o processo legislativo.

Para entender como se dá o controle das propostas que saem do Executivo, partimos da observação de Freitas (2016) de que 70% dos projetos com origem no Executivo, são assinados pelo ministro de um partido e relatados por um outro partido membro da coalizão no Legislativo. A amostra utilizada por Freitas diz respeito a 170 projetos que receberam algum tipo de veto presidencial. A autora escolhe os projetos vetados, pois estes seriam os que evidenciariam conflitos entre os Poderes, dado que foram aprovados pela maioria do Legislativo e vetados pelo Executivo.

O objetivo deste trabalho é estender a análise realizada por Freitas (2016) a todos os projetos de lei aprovados<sup>2</sup> no Legislativo<sup>3</sup>. Isto se justifica, pois, dado o caráter conflituoso dos projetos vetados, eles podem guardar particularidades que não permitam que as conclusões de Freitas se estendam para o processo legislativo como um todo. Assim, o que pretendemos é testar a hipótese que os parceiros da coalizão lidam com esses riscos exercendo controle sobre os outros membros na arena Legislativa (Freitas, 2016; Martin & Vanberg, 2005). Para a autora, essa relação entre ministros e relatores explicaria como os membros da coalizão buscam diminuir os riscos inerentes da delegação, através do controle cruzado das propostas que saem do Executivo, utilizando a relatoria dos projetos para coordenar o processo de alteração no

---

<sup>2</sup> Os projetos de lei analisados têm origem no Executivo e foram aprovadas durante dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, os dois mandatos de Luis Inácio Lula da Silva, e o primeiro de Dilma Rousseff, compreendendo o período de 01/01/1995 até 31/12/2014. Os dados utilizados fazem parte do banco de dados Legislativos do CEBRAP.

<sup>3</sup> Compondo uma amostra de 469 projetos de lei.

Legislativo, o que permitiria os ajustes necessários na proposta para que ela chegue ao ponto médio das preferências da coalizão.

Para verificar a existência de controle cruzado entre os membros da coalizão, a metodologia do artigo consiste em verificar o partido dos ministros e relatores de cada projeto aprovado, observando se são ou não pertencentes à coalizão. Considerando que os projetos originados no Executivo são, geralmente, assinados por mais de um ministro e são relatados por mais de um relator, o primeiro passo é identificar o ministro responsável e qual é o relator principal.

A Casa Civil, o Ministério do Planejamento e o da Justiça assinam quase todas as propostas que saem do Executivo, além das assinaturas destes Ministérios, o projeto ainda recebe a assinatura do representante da pasta da temática da proposta. O ministro considerado como responsável será o encarregado da pasta temática. O ministro encarregado da pasta temática tem a jurisdição sobre essa área político, logo, é justo supor que esse ministro é responsável pelos projetos dessa área.

No Legislativo, ou seja, nas relatorias, em geral, acontece um movimento parecido; os projetos passam por três comissões na Câmara e outras três no Senado. Aqui a relação é parecida com a dos ministérios, os projetos passam pela Comissão de Constituição e Justiça que decide sobre a constitucionalidade dos mesmos. Também passam pela Comissão de Finanças e Tributação que decide sobre disponibilidade orçamentária. Por fim, os projetos passam por uma comissão temática que decidira sobre o conteúdo das propostas. Considerando que nem todos os relatores têm a mesma capacidade do ponto de vista do controle do conteúdo (Freitas, 2016), o foco do artigo serão apenas os relatores das comissões temáticas.

Para projetos que tramitaram por mais de uma comissão temática ou tiveram substitutivos aprovados o método utilizado para identificar o relator principal foi olhar o projeto transformado em norma jurídica, ou seja, transformado em lei, e comparar com os relatórios apresentados e identificar qual projeto apresentava mais semelhança com a versão final. Como a ponte entre as casa legislativas é feitas pelos partidos políticos, assim como a coordenação do processo decisório (Figueiredo & Limongi, 1999), os partidos políticos exercem poder de controle entre a Câmara e o Senado de modo que o relator principal se encontra em apenas uma casa legislativa, desta forma a

metodologia de comparação entre os projetos apresentados nas respectivas comissões temáticas consegue lidar com a questão de identificar o relator principal, esteja na Câmara ou no Senado.

Com isto, verificamos como os membros da coalizão lidam com os riscos inerentes da delegação de poder incluída na coalizão. As conclusões a que chegamos são a maioria dos relatores pertencem a coalizão<sup>4</sup>, mas não são do mesmo partido que o ministro propositor, apontando para a existência de controle entre os parceiros de coalizão governamental e conseqüentemente, compartilhamento de poder.

### **Delegação e Controle**

Democracias são compostas por extensa e complexa cadeia de delegação que se origina nos eleitores e vai até os servidores públicos que executam as políticas públicas (Amorim Neto & Strøm, 2006). Este artigo trata de uma parte desta cadeia, qual seja: a delegação que se dá entre presidente e ministros. Em sistemas presidencialistas, o presidente delegado dos seus eleitores, delega poder aos ministros que por sua vez o delegam para a burocracia. É possível supor que onde não se formam coalizões governamentais, embora, ainda exista o risco de *agency loss*, este risco é menor. Uma vez que o presidente indicará para os ministérios, membros de seu próprio partido ou especialistas de sua confiança não filiados. Dessa forma, formará um Executivo com preferências menos heterogêneas, bem como terá mais controle sobre o processo de indicação, dado que não depende de outros partidos para a escolha.

Já em países onde se governa por meio de coalizão, o controle sobre a nomeação dos ministros é menor, dado que os parceiros da coalizão vão influir no processo de escolha. Ainda é possível supor que a heterogeneidade do Poder Executivo será maior, a depender das preferências políticas dos partidos que compõem a mesma. Nestes casos aumentam os riscos que um ministro busque desviar políticas das preferências médias da coalizão. E, portanto, aumentam os incentivos para que os parceiros busquem fiscalizar uns aos outros.

A discussão do tema não é nova, mas tem ganhado abordagens diferentes nos últimos anos. Laver e Shepsle (1996) tratando de como as decisões são tomadas em governos

---

<sup>4</sup> 45,3% dos relatores principais apresentaram substitutivos e 94,2% desses foram aprovados.

de coalizão apontam que os custos de fiscalização dos parceiros são muito altos, e que é “unlikely that cabinet ministers will be able successfully to poke thier noses very deeply into the jurisdictions of their cabinet colleagues” (Laver & Shepsle, 1996, p. 32). Para os autores, o acordo que forma a coalizão e determina qual partido ocupará qual pasta ministerial, tem como consequência a determinação da autoridade sobre a sua jurisdição de política específica. Müller & Strøm (2003) também entendem que controle entre os membros da coalizão se dá na etapa de formação da coalizão através de acordos de coalizão detalhados (coalition agreements)<sup>5</sup>.

Nos dois casos o problema de delegação se encerra na formação da coalizão. Ambos os autores assumem que se as posições políticas dos partidos são relativamente conhecidas o que atenuaria o problema de *agency loss*. Estes primeiros trabalhos ainda são muito influenciados pela tradição de se estudar formação e morte das coalizões em sistemas parlamentaristas. Isto se deve ao fato de que em sistemas parlamentaristas o Poder Executivo é delegado do parlamento, assim, por algum tempo a Ciência Política se concentrou apenas na formação e termino destes governos, sem se preocupar com o processo político entre estas duas fases (Cheibub & Limongi, 2010; Martin & Vanberg, 2005).

Trabalhos mais recentes dedicados a entender o processo decisório em sistemas parlamentaristas tem focado nos mecanismos de controle da coalizão no período pós formação da mesma. A base comum onde se assentam tais trabalhos é que partidos que concordam em cooperar também são competidores na arena eleitoral (Laver & Schofield, 1998; Martin & Vanberg, 2005; Strøm & Müller, 1999). Nas palavras de Martin e Vanberg:

Thus, parties that participate in a coalition are engaged in a “mixed motive” game. On the one hand, they have reason to cooperate with their partners to pursue successful common policies. On the other hand, each party faces strong incentives to move policy in ways that appeal to party members and to the constituencies on which the party relies for support (2005, p. 94).

Dado que partidos têm *mixed motive*, o risco inerente a formação de coalizões é que os ministros designados para uma pasta tentem desviar a política da preferência média da

---

<sup>5</sup> Em sistemas parlamentaristas é relativamente comum que os partidos ao comporem uma coalizão façam um acordo escrito, comparável a um programa de governo.

coalizão. Como a delegação é inevitável na formação da coalizão o que os seus membros podem fazer é buscar diminuir os riscos desse processo.

O trabalho de Thies (2001), um dos primeiros a chamar a atenção para este problema, aponta que os partidos que formam a coalizão tentam lidar com estes riscos mediante a designação de ministros-júnior (MJ) de partidos diferentes do responsável pela pasta ministerial para constranger as propostas de ministros que se afastam da preferência média da coalizão. Assim, quando um partido A da coalizão recebe um certo ministério, os outros parceiros da coalizão designam um ministro júnior do partido B, também membro da coalizão, para monitorá-lo. Esse cruzamento entre os membros permite maior controle sobre a circulação de informação, de forma a garantir que os projetos que tem origem no Executivo estejam próximos de outros parceiros além do partido do ministro. De acordo com o autor, todos os membros viriam a se beneficiar de algum grau de controle porque diminui a incerteza e o risco do processo de delegação dado que os membros são capazes de monitorar uns aos outros e conseqüentemente controlar suas políticas.

Neste mesmo trabalho, Thies (2001) levanta a hipótese que, em países onde não se encontra uma alta taxa de ocorrência por MJ, os partidos da coalizão buscam outras formas de controlar seus parceiros. Uma dessas formas é no Legislativo, através das comissões. A força das comissões no Legislativo alemão, permitiria que o controle fosse feito por estes órgãos em substituição ao controle feito no interior do Executivo. Kim & Loewenberg (2005) testam a hipótese de Thies (2001) e chegam a conclusão que os partidos que formam a coalizão se utilizam das presidências das comissões no Legislativo para monitorar os compromissos feitos pelo acordo que torna a coalizão possível, assim a baixa presença de ministros-júnior no caso alemão seria compensada pelo controle no Legislativo.

Kim & Loewenberg (2005), olhando para o caso Alemão, e Carroll & Cox (2012), comparando 19 países parlamentaristas, olham para o Legislativo para entender o controle dos membros da coalizão. Estes autores argumentam que a presidência das comissões nestes parlamentos são distribuídas de forma que os partidos da coalizão controlem os seus parceiros ministros. Ou seja, através de um controle cruzado, a área temática tem o ministro de um partido e o presidente da comissão de um partido diferente do ministro. Para Carroll & Cox (2012) para entender os fatores de construção

da agenda governamental, em qualquer sistema político, é importante considerar que a coalizão se gerencia não só através da distribuição de ministérios, mas também da designação de cargos estratégicos no Legislativo, além disso, a atribuição de cargos legislativos funciona também como um substituto para a resolução de conflitos e para os problemas de assimetria de informação (Carroll e Cox, 2012).

Para Martin e Vanberg (2005, 2011) a arena privilegiada para controle mútuo dos membros da coalizão é o Legislativo. Segundo os autores o papel de manter o controle dos ministros cabe ao Legislativo. Isto é, os partidos da coalizão através das alterações manteriam um controle de seus parceiros, evitando que ministros posicionem a política muito afastadas do ponto médio dos membros da coalizão. Assim, esses partidos alterariam as propostas de maneira a levá-las para o ponto preferencial da coalizão. Para os autores, o Legislativo é uma arena privilegiada para o controle de ministros hostis.

As alterações dos parlamentares nos projetos dos ministros, por sua vez, trazem a proposta para um ponto de maior convergência de preferência entre os membros da coalizão. Os ministros que obtêm controle sobre as informações de determinada área política podem manipular os outros membros do gabinete executivo e convencê-los que a política que planejaram é a mais conveniente (Martin e Vanberg, 2005), dessa forma, o Executivo não é a arena de controle, e sim o Legislativo, onde existem outras fontes de informação.

No caso brasileiro o mesmo se observa, conforme apontam Praça, Freitas, & Hoepers (2011), existe uma baixa incidência de ministros-júnior filiados a partidos, uma vez que a grande maioria dos assessores nos ministérios são indivíduos não filiados a partidos políticos. Dessa forma, buscamos o controle entre os membros da coalizão nos cargos estratégicos dentro do Legislativo brasileiro. Poucos estudos abordam a questão da delegação e do controle para sistemas presidencialistas, entre eles, Freitas (2016) aponta o papel fundamental que o Legislativo ocupa nos projetos enviados pelo Executivo. Cerca de 40% do conteúdo das leis tem origem no Legislativo. E os relatores das propostas são responsáveis por 80% destas alterações. Os relatores aparecem como um cargo estratégico dentro do Legislativo brasileiro e por isso, são o foco da nossa análise e não os presidentes das comissões, como em sistemas parlamentaristas.

Freitas ainda aponta que 70% dos projetos são relatados por parlamentares de partidos diferentes dos ministros que assinam as propostas. Com isto, levanta a hipótese de que haveria, portanto, um controle cruzado entre os partidos da coalizão, onde os relatores das propostas, ao coordenarem o processo de alteração reduziriam o problema de *agency loss*, trazendo os projetos para as preferências médias dos partidos que compõem a coalizão.

A autora analisa os projetos com origem no Executivo que sofreram algum tipo de veto presidencial, o objetivo era verificar as proposta que explicitamente expressam o conflito entre os Poderes. Acreditamos que estas propostas, por estas características, podem não revelar o quadro geral, de forma que este artigo parte do trabalho de Freitas, mas analisa todos os projetos de lei com origem no Executivo, para verificar se a pratica do controle cruzado é uma estratégia no presidencialismo de coalizão brasileiro.

### **Metodologia**

Este artigo analisou o funcionamento das coalizões no Brasil e a importância do Legislativo nesse processo. A metodologia, dessa forma, consistiu em verificar o partido dos ministros e relatores de cada projeto aprovado, observando se são ou não pertencentes à coalizão. Essa metodologia visou cobrir a hipótese da existência de controle cruzado (Freitas, 2016): situação na qual o ministro e o relator pertencem à coalizão, mas são de partidos diferentes. Dessa forma, as variáveis independentes são o partido do ministro e o partido do relator, enquanto a variável dependente é o compartilhamento de controle entre os membros da coalizão governativa.

Para tanto, a amostra é composta por todos os projetos de lei ordinária (469 PL)<sup>6</sup> com origem no Executivo e aprovados durante dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, os dois mandatos de Luis Inácio Lula da Silva, e o primeiro de Dilma Rousseff, compreendendo o período de 01/01/1995 até 31/12/2014. Os dados utilizados fazem parte do banco de dados Legislativos do CEBRAP.

### *Ministro responsável*

---

<sup>6</sup> Os projetos de lei utilizados foram os enviados e aprovados no mesmo governo. Como queremos ver a relação entre os membros da coalizão seria difícil aplicar o método para controle cruzado para ministros e relatores que não foram designados pela mesma coalizão.

Considerando que os projetos originados no Executivo são, geralmente, assinados por mais de um ministro e são relatados por mais de um relator, o primeiro passo é identificar o ministro responsável e qual é o relator principal. A Casa Civil, o Ministério do Planejamento e o da Justiça assinam quase todas as propostas que saem do Executivo, além das assinaturas destes Ministérios, o projeto ainda recebe a assinatura do representante da pasta da temática da proposta. O ministro considerado como responsável foi o encarregado da pasta temática. O ministro encarregado da pasta temática tem a jurisdição sobre essa área político, logo, é justo supor que esse ministro é responsável pelos projetos dessa área. “Os ministros controlam pastas ministeriais e, nesse sentido, controlam a informação sobre aquele tema específico.” (Batista, 2013)

Partindo do pressuposto que a divisão de pastas ministeriais implica em algum grau real de autonomia para o ministro, o partido do presidente delega efetivamente a elaboração de formulação de políticas aos partidos membros da coalizão (Freitas, 2016), ou seja, os ministros que recebem as pastas têm alguma liberdade para formular suas políticas. Identificar o partido do ministro responsável, desta forma, é importante porque quem submete a proposta é o Poder Executivo e não o partido presidente, por isso para realização desta pesquisa é usado Executivo, porque este poder representa os partidos que formam a coalizão.

Os projetos do Executivo, quando são enviados ao Legislativo, não podem ser tomados como projetos que emanam da vontade individual do presidente, mas sim do Poder Executivo, ou seja, dos partidos que firmaram o acordo quando da formação da coalizão. Os projetos enviados ao Legislativo são projetos da coalizão (Freitas, 2016, pág. 118)

Para a identificação de cada ministro responsável foi estabelecido como critério principal a seleção dos ministérios temáticos como responsáveis. Em casos onde os projetos eram assinados só pela Casa Civil, o Ministério do Planejamento e o Ministério da Justiça, casos em que teoricamente não haveria um ministério temático, foram realizadas análises qualitativas na ementa dos projetos, com o objetivo de identificar qual seria o ministério com mais semelhança de conteúdo com cada projeto. Outros projetos foram assinados pelo Ministro do Planejamento e pelo Ministro da Fazenda, nesses casos se privilegiou o Ministério da Fazenda como responsável pelos projetos de administração de recursos. Em projetos que tinham assinaturas de mais de um ministério temático o critério foi o mesmo, a ementa do projeto foi analisada e

procurou-se designar como ministro responsável o ministério com assuntos e responsabilidades mais próximas do tema da proposta enviada ao Legislativo.

A sistematização dos dados dos ministérios foi feita em duas categorias: Ministros filiados, onde os ministérios apresentavam filiação partidária, e conseqüentemente são membros da coalizão e Ministros sem filiação partidária, onde os ministros escolhidos não tem filiação partidária declarada. Nessa etapa foram excluídos 21 PL da análise porque a assinatura desses projetos contava como Executivo Federal e o pressuposto teórico desta pesquisa é que o Executivo é um ator coletivo, então seria inviável inferir filiação (ou falta de) partidária nesses casos.

### *Relator principal*

As comissões, além de desempenharem uma função institucional como espaço de deliberação de matérias, são áreas onde o conteúdo dos projetos é discutido e onde os projetos alcançam consenso entre os membros do Legislativo (Freitas, 2016), e o ator responsável pela coordenação desse processo no interior da comissão é o relator, tanto regimentalmente quanto praticamente, sendo o relator responsável por cerca de 80% das alterações realizadas nas propostas<sup>7</sup> enviadas pelo Executivo (Freitas, 2016).

No Legislativo, ou seja, nas relatorias, em geral, acontece um movimento parecido; os projetos passam por três comissões na Câmara e outras três no Senado. Aqui a relação é parecida com a dos ministérios, os projetos passam pela Comissão de Constituição e Justiça que decide sobre a constitucionalidade dos mesmos. Passam pela Comissão de Finanças e Tributação que decide sobre disponibilidade orçamentária. Por fim, os projetos passam por uma comissão temática que decidira sobre o conteúdo das propostas. Todos os relatores têm as mesmas condições regimentais como coordenadores do processo de tramitação da matéria dentro das comissões, entretanto, na prática, em média apenas um relator faz as alterações em uma determinada proposta (Freitas, 2016). Considerando que nem todos os relatores têm a mesma capacidade do ponto de vista do controle do conteúdo (Freitas, 2016), o foco do projeto a princípio serão apenas os relatores das comissões temáticas<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>A análise de Freitas (2016) é feita com projetos vetados, compondo uma amostra de 179 projetos.

<sup>8</sup>A comissão de constitucionalidade da Câmara é a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e a do Senado Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), a disponibilidade financeira é decidida

Na análise a Comissão de Trabalho e Administração e Serviço Público (CTASP), que aparece como comissão na maioria dos projetos, porém, foi mantida como comissão temática no critério adotado porque a maioria dos projetos enviados pelo Executivo em forma de PL é administrativa ou relativa ao poder público.

Em projetos que passaram por mais de uma comissão temática, o método utilizado para identificar o relator principal foi olhar o projeto transformado em norma jurídica, ou seja, transformado em lei, e comparar com os relatórios apresentados pelos relatores e identificar o projeto que tinha mais semelhança com a versão final. Cobrindo esses projetos, ainda nos deparamos com projetos em que os relatores apresentaram substitutivos ao projeto inicial, nesses casos, consideramos como relator principal o relator responsável pela apresentação do substitutivo.<sup>9</sup> Em casos que mais de um substitutivo foi aprovado o processo foi o mesmo; ler os substitutivos e verificar qual é mais parecido com o projeto de lei final, e então selecionar o relator principal.

Como a ponte entre as casa legislativas é feitas pelos partidos políticos, assim como a coordenação do processo decisório (Figueiredo e Limongi, 1999; Freitas, 2016), os partidos políticos exercem poder de controle entre a Câmara e o Senado de modo que o relator principal se encontra em apenas uma casa legislativa, desta forma a metodologia de comparação entre os projetos apresentados nas respectivas comissões temáticas consegue lidar com a questão de identificar o relator principal<sup>10</sup>, esteja na Câmara ou no Senado.

#### *Relação entre ministros e relatores*

Uma vez selecionados os ministros responsáveis e os relatores principais restava analisar e categorizar a relação entre eles. Tendo o projeto enviado ao Legislativo como unidade de análise, a primeira classificação foi a de projetos assinados por ministros

---

pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) na Câmara e no Senado Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

<sup>9</sup>Logicamente, em casos que o substitutivo foi aprovado.

<sup>10</sup> Estes projetos foram avaliados em média por 5 relatores. Conforme apontamos acima procuramos distinguir os relatores principais dos demais relatores. Esta medida foi feita de forma independente da proposta por Freitas. A autora classifica como relator principal aquele que mais altera os projetos do Executivo. Esta medida, embora precisa, é de difícil aplicação para uma amostra grande. Uma vez que implica na separação de cada uma das alterações. Assim, a primeira coisa que devemos notar é que comparando os relatores que alteram as propostas e os relatores que neste trabalho apontamos com principal temos uma correlação de 0,66 significativa a 1%, indicando uma relação entre as duas variáveis.

sem filiação partidária. Como o ministro não é filiado, não é viável dizer se há controle ou não, então esses projetos foram divididos em dois grupos: relatados por membros da coalizão ou por partidos da oposição. A opção por analisar este conjunto de ministros de forma separada dos demais, tem como objetivo melhor entender se estes são de fato da cota do presidente, ou se há mais a ser explorado neste caso<sup>11</sup>. A segunda classificação, a de ministros com filiação partidária, se deu em função da relação do partido do ministro com o partido do relator, assim: a) quando o partido do ministro era igual o partido do relator, foi classificado como autonomia<sup>12</sup> b) quando o projeto foi relatado por membros da coalizão, mas de partido diferente do ministro foi classificado como controle<sup>13</sup> c) quando o projeto foi relatado por algum partido que não pertencia à coalizão foi classificado como oposição. Esta classificação visa resumir os dados para melhor visualização.

## Resultados

Conforme apresentamos acima, nosso universo de análise são os projetos de lei iniciados pelo Executivo e aprovados entre o período de 1995 a 2014, que compreendem as presidências de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro governo Dilma Russeff. Temos um total de 469 projetos analisados distribuídos conforme a tabela 1 apresenta.

Tabela 1 – Distribuição dos projetos de lei por ministro principal

Governo	Partido do ministro que assina a proposta			Total
	Partido do Presidente	Sem filiação	Parceiros	
FHC	17,4 (20)	39,1 (45)	43,5 (50)	100,0 (115)
FHC II	31,4 (32)	29,4 (30)	39,2 (40)	100,0 (102)
Lula	49,5 (54)	28,4 (31)	22,0 (24)	100,0 (109)
Lula II	63,3 (62)	8,2 (8)	28,6 (28)	100,0 (98)
Dilma	84,4 (38)	4,4 (2)	11,1 (5)	100,0 (45)
Total	43,9 (206)	24,7 (116)	31,3 (147)	100,0 (469)

<sup>11</sup> Abaixo, quando apresentamos os dados sobre ministros sem filiação, fazemos também uma comparação sobre o que aconteceria caso considerássemos eles como sendo da cota do presidente. Como será possível observar, os dados praticamente não se alteram.

<sup>12</sup> Autonomia, nesse caso, se refere à autonomia do partido do ministro para implementar políticas públicas (Laver & Shepsle, 1996).

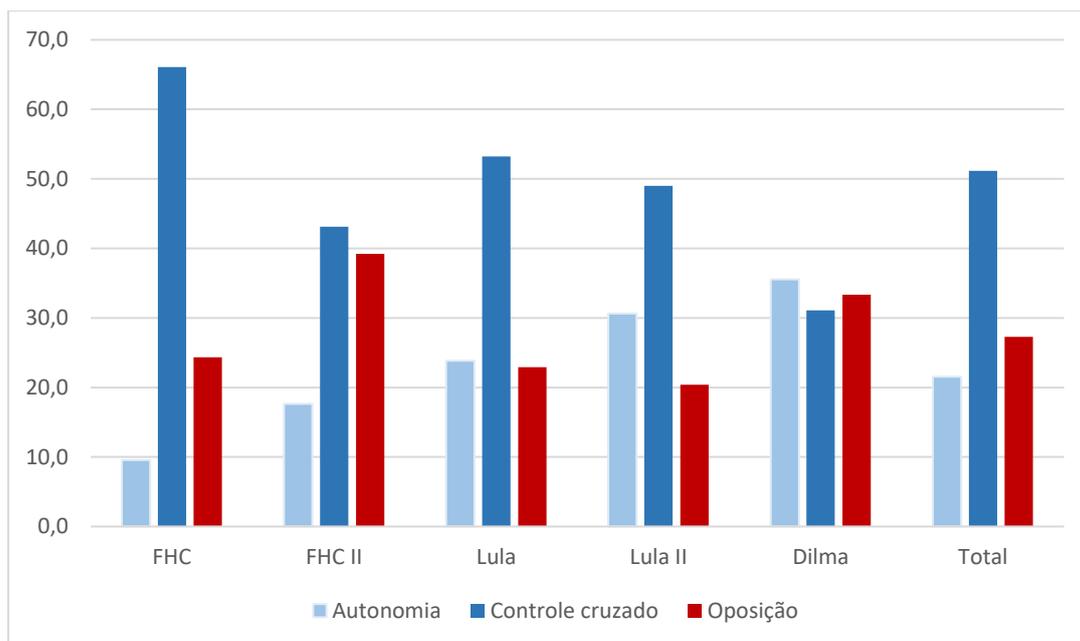
<sup>13</sup> Controle indica o controle cruzado entre os membros da coalizão no Legislativo.

Fonte: Banco de dados legislativos do Cebrap.

Conforme a tabela 1 apresenta cerca de 75% dos projetos com origem no Executivo é assinado, ou pelo partido do presidente ou por algum partido parceiro na coalizão de governo. Aqui já é possível ver que houve uma maior concentração de assinaturas entre nos ministérios do presidente durante os governos petistas. Por outro lado, há mais ministros sem filiação assinando projetos nos governos FHC, como também temos uma participação mais efetiva dos demais partidos da coalizão apresentando projetos. Este último ponto talvez seja a diferença mais efetiva entre os governos do PSDB e do PT, no segundo caso a participação dos parceiros enviando projetos é muito menor do que no primeiro caso.

No gráfico 1 abaixo apresentamos o quadro geral da relação entre ministros e relatores. Como é possível observar pouco mais que 20% dos projetos é avaliado por um relator do mesmo partido do ministro, casos aqui chamados de autonomia. A maioria, 51% é avaliado por outros partidos da coalizão, situação caracterizada neste paper como controle cruzado no interior da coalizão. E quase 30% por partidos da oposição. Assim, 78% dos projetos do Executivo é avaliado por um partido diferente do ministro que o propôs. Este quadro varia governo a governo, mas com exceção do governo Dilma, todos os governos, o controle cruzado entre os membros da coalizão é mais comum do que a autonomia.

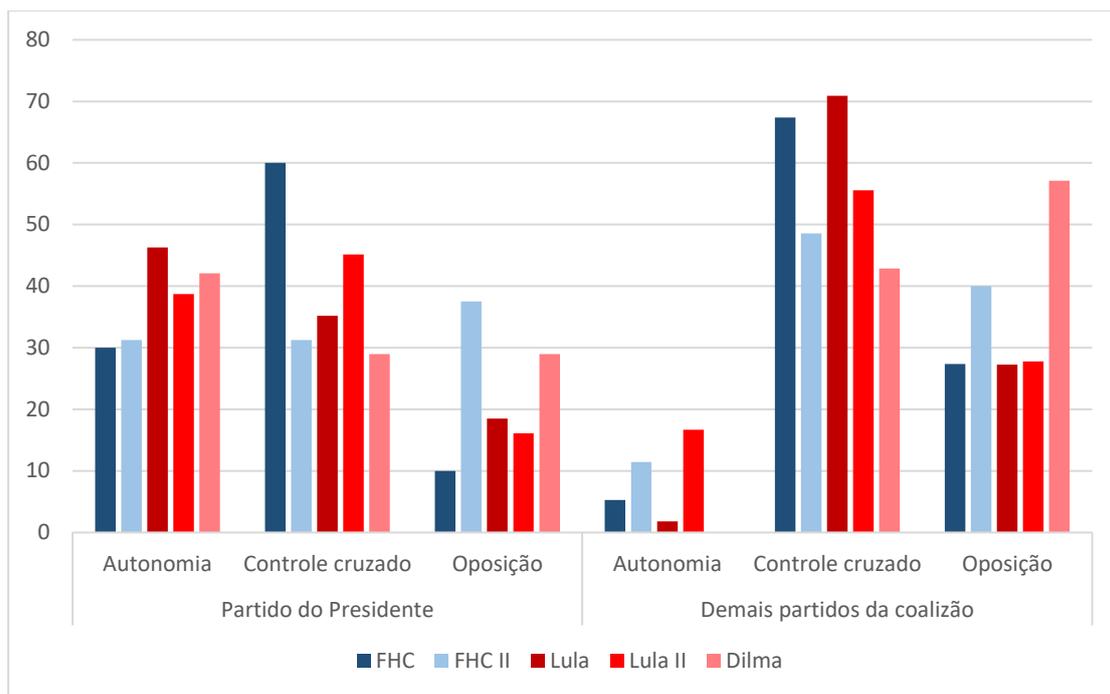
Gráfico 1 – Relação entre ministros e relatores por presidente



Fonte: Banco de dados legislativos do Cebrap.

Como é possível observar há um acréscimo linear na situação de autonomia, bem como uma redução dos casos de projetos sendo avaliados pela oposição durante os governos Lula. Desta forma, devemos considerar se a centralização de assinaturas dos projetos no partido do presidente nos governos petistas, somada ao aumento da categoria autonomia nos mesmos governos indica que existiria um menor controle do partido do presidente. O gráfico 2 apresenta estes dados separando o partido do ministro que assina a proposta entre aqueles que são do partido do presidente e aqueles que são dos outros partidos que compõem a coalizão.

Gráfico 2 – Relação entre ministros e relatores por partido do ministro e presidente



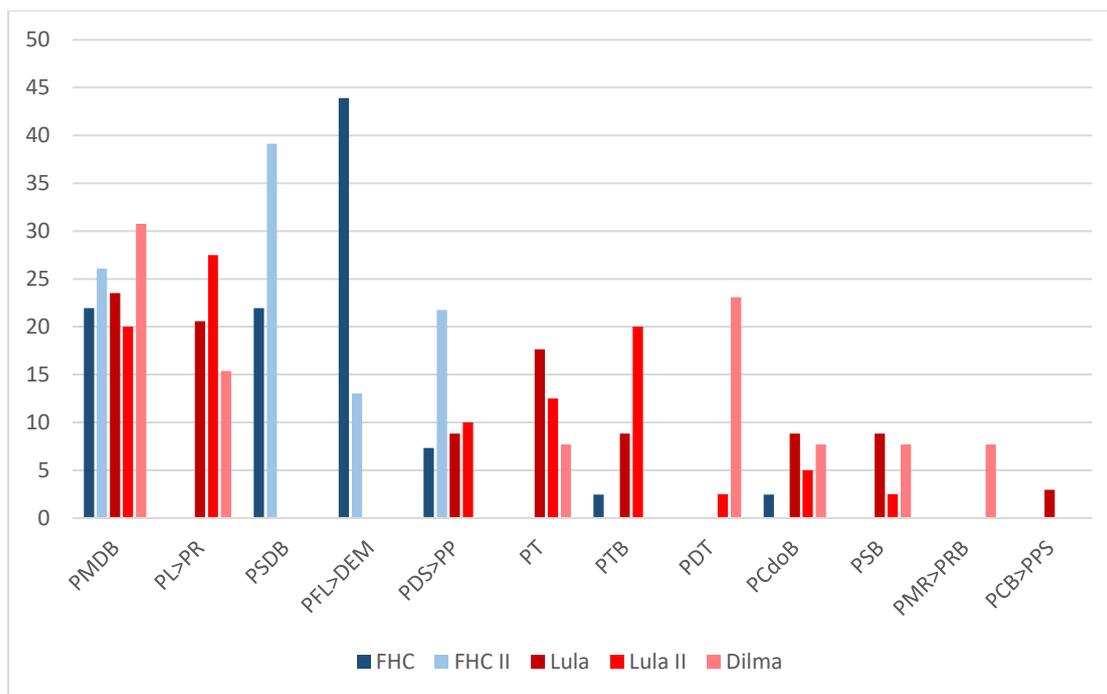
Fonte: Banco de dados legislativos do Cebrap.

Assim, comparando por presidente e por ministro que assina a proposta é possível observar que o controle sobre os parceiros da coalizão é sempre maior que o controle sobre o partido do presidente. Cerca de 60% dos projetos apresentados por parceiros recebem controle de outros membros da coalizão. Também o controle de membros da oposição é maior nestes casos.

Quando observamos o partido do presidente, este tem mais autonomia que os demais partidos que compõem a coalizão. Também é possível verificar que nos governos do PT esta autonomia é cerca de 10% maior que nos governos FHC. Acreditamos que isto é o esperado em governos presidencialistas. Ou seja, é possível supor que dada a independência dos mandatos, o partido do presidente tenha maior controle sobre a execução de políticas.

No gráfico 3 apresentamos os partidos dos relatores na situação controle cruzado. No gráfico, os partidos estão organizados daqueles que exercem maior controle na média dos diferentes governos para aqueles que exercem menor controle. Vale lembrar aqui que o controle cruzado se caracteriza por um ministro de partido diferente do relator, quando o relator ainda faz parte da coalizão. Portanto, todos os partidos pertenciam a coalizão no momento em que exerceram o controle.

Gráfico 3 – Partidos dos relatores na situação controle cruzado por presidente

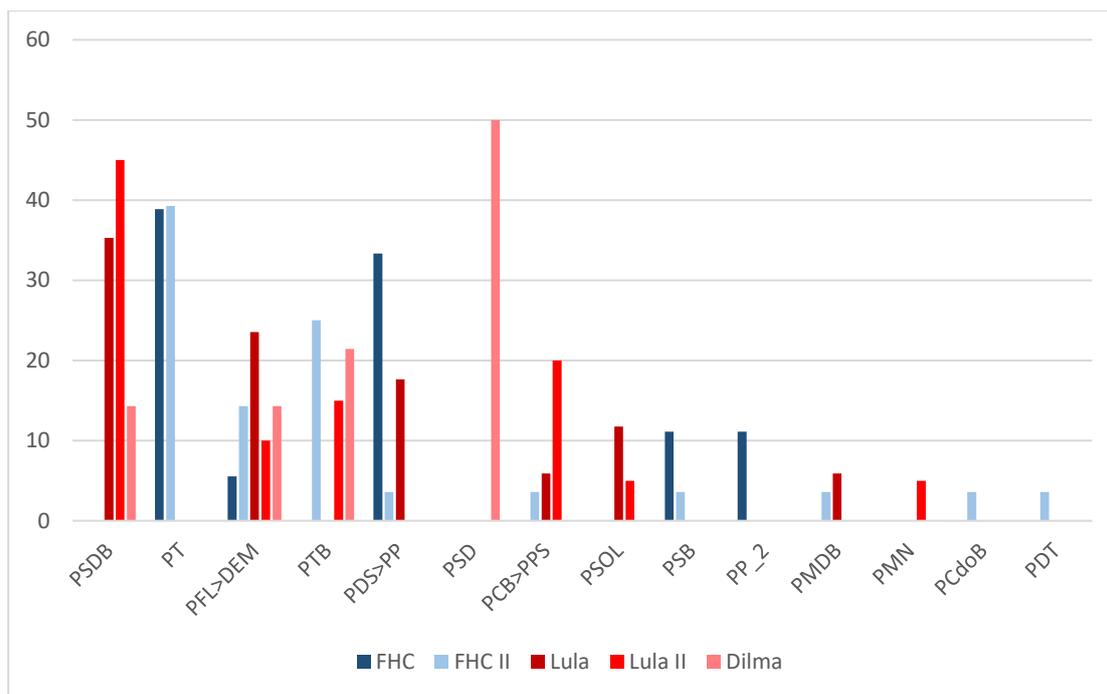


Fonte: Banco de dados legislativos do Cebrap.

Do ponto de vista dos partidos, PMDB tem uma participação muito maior que os demais partidos, como também é clara a concentração nos governos do PSDB do maior parceiro da coalizão, o então PFL, e do próprio PSDB fiscalizando seus parceiros. Nos governos do PT, o maior número de partidos representados na coalizão, bem como a maior fragmentação do Legislativo, levam a uma maior participação de partidos de médio porte. Ainda que a maior concentração seja também no principal parceiro da coalizão, no caso o então PMDB.

De um ponto de vista mais geral devemos chamar a atenção para dois fatores. Primeiro há uma relação direta entre tamanho da bancada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e a função de controle. Os partidos com bancadas maiores tem mais capacidade de influenciar o processo, como veremos no gráfico 4, isto é mais verdadeiro quando estão na coalizão. Segundo, esta participação não é completamente proporcional ao tamanho das bancadas. Ela está relacionada também a centralidade do partido no interior da coalizão.

Gráfico 4 – Partidos dos relatores na situação oposição por presidente

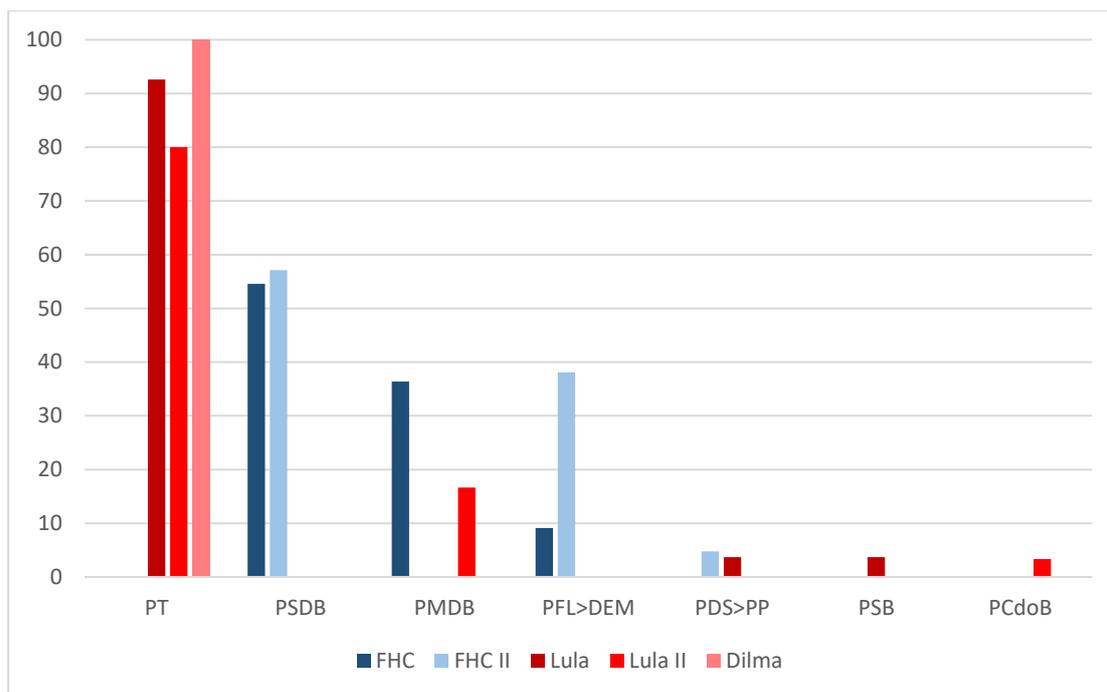


Fonte: Banco de dados legislativos do Cebrap.

No gráfico 4 apresentamos os partidos dos relatores quando um ministro é controlado por um partido que não pertence a coalizão, ou seja, na oposição. Destaca-se a participação do PSDB nos governos PT, bem como do PT nos governos FHC. Novamente, não é só o tamanho das bancadas, mas a centralidade dos partidos nas arenas decisórias que definem a capacidade de controle dos mesmos. A baixa participação do PMDB, quando esteve nesta situação chama a atenção, vale mencionar que quando dimensionamos a participação deste partido pensando no tempo em que ele esteve na situação de oposição, ela é desproporcionalmente menor que sua participação quando na coalizão.

No gráfico 5 apresentamos os partidos dos relatores na situação autonomia. Como era de se esperar o partido do presidente é quem mais aparece nesta situação. Também como os dados já enunciavam, nos governos do PT é esta situação é mais forte. Conforme apresentado no gráfico 1, as situações onde o partido do ministro é também o partido do relator são minoritárias. Corresponderam a 11 projetos no primeiro governo FHC; 18 no segundo; 26 no primeiro Lula; 30 no segundo e 16 no governo Dilma. Mas enquanto nos dois governos FHC estes tinham origem na presidência em cerca de 55% dos casos, nos governos do PT este valor variou entre 80 e 100%.

Gráfico 5 – Partidos dos relatores na situação autonomia por presidente



Fonte: Banco de dados legislativos do Cebrap.

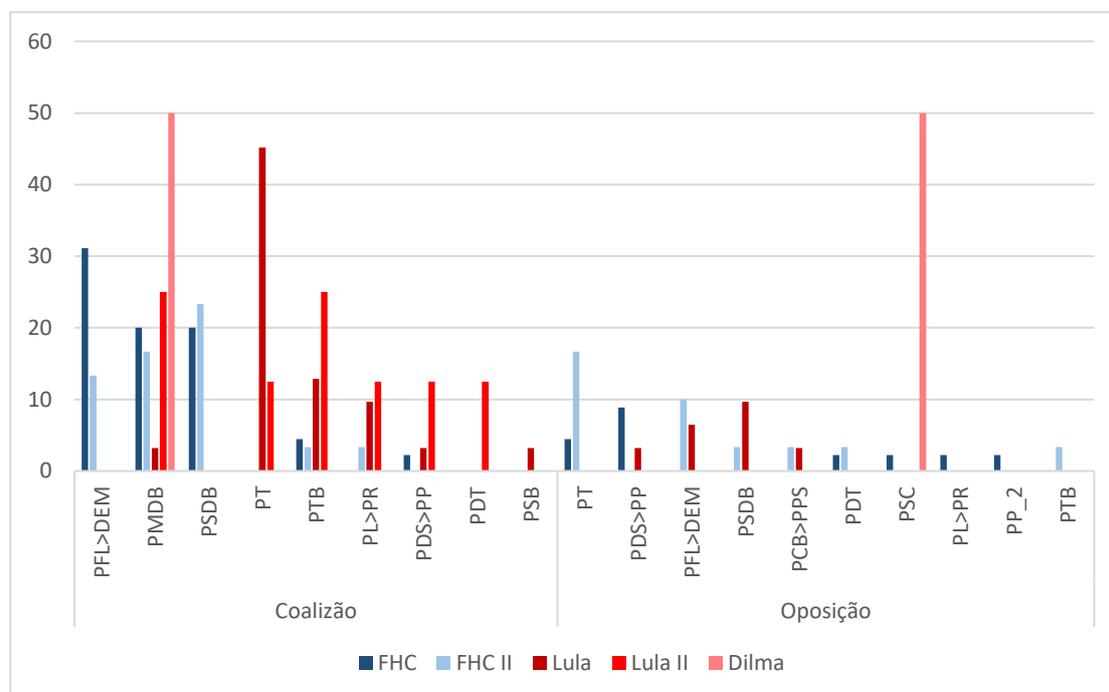
Por fim, apresentamos o gráfico 6, com os partidos dos relatores quando o ministro não tinha filiação partidária. Conforme explicamos acima, decidimos apresentar estes dados separadamente, ao invés de considerar estes ministros como sendo da cota do presidente. Dois motivos levaram a esta decisão, primeiramente, não temos clareza que estes ministérios sejam equivalentes a ministros do presidente, entendemos que é possível que o presidente divida-os com outros parceiros da coalizão. Achamos que este é o caso no governo FHC. Segundo, acreditamos que, dado que esta é uma análise exploratória, melhor seria considera-los separadamente de forma a melhor entender o seu papel.

Por fim, devemos ressaltar que as médias das categorias de controle nos diferentes governos se altera pouco quando tratamos estes ministros como sendo do partido do presidente. Assim, considerando estes ministros como filiados ao partido do presidente a categoria autonomia que representa 30% dos casos, passaria a representar 29%. A categoria controle cruzado que representa 41% dos casos passaria a representar 42%. E a categoria oposição, passaria de 28% para 27%.

Feitas as ressalvas, o que o gráfico 6 apresenta um quadro claro de maior participação da coalizão. Pouco mais de 70% dos projetos destes ministros são avaliados por partidos da coalizão. Aqui, como nos ministros filiados a partidos, os partidos que mais

controlam no governo FHC são PMDB, DEM e PSDB. Nos governos Lula, novamente observamos uma maior concentração no PT, em especial, durante o primeiro mandato. No segundo mandato e no governo Dilma destacam-se o PMDB.

Gráfico 6 – Partidos dos relatores na situação sem filiação por presidente



Fonte: Banco de dados legislativos do Cebrap.

A hipótese que estamos desenvolvendo para os ministros sem filiação é que durante o governo FHC estas pastas foram divididas com o maior parceiro da coalizão, mas que no governo Lula ficaram mais concentradas no PT. Esta hipótese está em desenvolvimento, e somente com estes dados não é possível verificá-la. Assim, pretendemos na continuidade do projeto, agregar outras informações que possam permitir seu teste.

### Conclusões preliminares

Conforme enunciamos acima, o trabalho é preliminar. Nesta etapa pretendíamos descrever como se dá a relação entre ministros e relatores, de forma a entender se podemos considerar que o Legislativo é central como instituição de controle do Executivo, e o relator é o agente da maioria na conformação desta relação.

Acreditamos que os dados são suficientes para demonstrar que o Legislativo busca controlar o Executivo através das relatorias dos projetos, uma vez que 70% dos projetos de lei é assinado por um ministro do partido A e relatado pelo ministro do partido B. Mais do que isto entendemos que os membros da coalizão em sistemas presidencialistas também controlam uns aos outros, dado que 40% dos projetos avaliados são relatados por membros da coalizão de um partido diferente do ministro.

Os casos de autonomia ficam praticamente restritos aos partidos do presidente, o que entendemos que também é esperado em um contexto presidencialista. Como presidentes não dependem da coalizão para se manterem no cargo, também porque sofrem mais com a responsabilização pelos atos do governo, parece natural que o partido do presidente tenha mais autonomia que os demais.

Por fim, é importante fazer um adendo final. Acreditamos que o presidencialismo de coalizão exige do presidente uma disposição para repartir o poder que recebeu nas urnas com os demais parceiros. Esta que é a melhor qualidade e o pior defeito deste sistema. Os dados mostram uma constante centralização das decisões políticas no partido do presidente. Este quadro vai se agudizando pouco a pouco durante os governos do PT. Isto talvez revele uma menor disposição de negociação por parte destes governos. O que certamente deve ter consequências na disposição do Legislativo.

Nas próximas etapas deste projeto, procuraremos explorar os condicionantes do controle. O objetivo é entender quem é mais controlado e quem controla mais. Também continuaremos a explorar a questão dos ministros sem filiação, buscando uma melhor caracterização dos mesmo.

### **Referências Bibliográficas**

Amorim Neto, O., & Strøm, K. (2006). Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies. *British Journal of Political Science*, 36(04), 619–643. <https://doi.org/10.1017/S0007123406000330>

- Carroll, R., & Cox, G. W. (2012). Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments. *Comparative Political Studies*, 45(2), 220–236.  
<https://doi.org/10.1177/0010414011421309>
- Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2010). From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 1.
- Figueiredo, A., & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro,: Editora FGV.
- Figueiredo, A., & Limongi, F. (2009). Poder de agenda e políticas substantivas. In L. R. Rennó & I. Magda (Orgs.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada* (p. 77–104). Belo Horizonte,: Editora UFMG.
- Freitas, A. (2016). *Presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Editora Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado de <http://www.kas.de/brasilien/pt/publications/46897/>
- Kim, D.-H., & Loewenberg, G. (2005). The Role of Parliamentary Committees in Coalition Governments: Keeping Tabs on Coalition Partners in the German Bundestag. *Comparative Political Studies*, 38(9), 1104–1129.  
<https://doi.org/10.1177/0010414005276307>
- Laver, M., & Schofield, N. (1998). *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. University of Michigan Pr.
- Laver, M., & Shepsle, K. A. (1996). *Making and Breaking Governments*. Recuperado de [http://www.cambridge.org/us/knowledge/isbn/item1142855/?site\\_locale=en\\_US](http://www.cambridge.org/us/knowledge/isbn/item1142855/?site_locale=en_US)

- Martin, L. W., & Vanberg, G. (2005). Coalition policymaking and legislative review. *American Political Science Review*, 99(01), 93–106.
- Martin, L. W., & Vanberg, G. (2011). *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford University Press.
- Müller, W. C., & Strøm, K. (2003). Coalition governance in Western Europe.
- Praça, S., Freitas, A., & Hoepers, B. (2011). Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*, 3(2), 141–172.
- Strøm, K., & Müller, W. C. (1999). *Policy, Office, Or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge University Press.
- Thies, M. F. (2001). Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. *American Journal of Political Science*, 45(3), 580–598.  
<https://doi.org/10.2307/2669240>