UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

ANA BEATRIZ BEXIGA DUTRA

DESVENDANDO A ESTRUTURA DO JOGO: O PAPEL DOS RELATORES NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

Versão Corrigida

SÃO PAULO
2020

ANA BEATRIZ BEXIGA DUTRA

DESVENDANDO A ESTRUTURA DO JOGO: O PAPEL DOS RELATORES NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Limongi

Versão Corrigida

SÃO PAULO

2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

D978d

Dutra , Ana Beatriz Bexiga
DESVENDANDO A ESTRUTURA DO JOGO: O PAPEL DOS RELATORES NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO / Ana Beatriz Bexiga Dutra ; orientador Fernando Limongi - São Paulo, 2020.
99 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Poder Legislativo. 2. Coalizões. 3. Partidos. 4. Relatores . 5. Processo de Emendamento. I. Limongi, Fernando, orient. II. Título.

fflch UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): ANA BEATRIZ BERGA VITÓRIA

Data da defesa: 20 / 01 / 2021

Nome do Prof. (a) orientador (a): FERNANDO de M. P. LIMONGI

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 23 / 3 / 2021

Fernando Limongi

(Assinatura do (a) orientador (a)

Aos meus pais, Denise e Moacir,

Ao meu vô, José e

Ao Thales

AGRADECIMENTOS

Começo agradecendo ao CNPq pelo apoio financeiro para a realização dessa pesquisa.

Professor Fernando, muito obrigada pela orientação durante o mestrado, por todo o apoio, seja com relação à dissertação, ou até mesmo das escolhas acadêmicas que tive de tomar até então. O seu apoio, sem dúvidas, foi essencial. Gostaria de agradecer a professora Lorena, não só por todas as matérias e cursos, mas principalmente pelo incentivo e pela participação que ela tem na minha trajetória, desde o início. E ao Professor Glauco, pelas oportunidades nas monitorias, e ensinamentos nas matérias que cursei.

Tenho uma sorte enorme de fazer parte do NECI principalmente por conta das pessoas que formam o núcleo. Nada fez tanta falta nessa quarentena quanto o convívio diário com colegas de trabalho que se tornaram amigos. Joyce, você esteve comigo desde o meu primeiro dia no NECI até hoje. Eu sei que dificilmente chegaria aqui sem a sua ajuda e o seu apoio. E mais que isso, servindo de inspiração como uma pesquisadora exemplar e uma pessoa incrível. Agradeço a Mini Andrea que me ajudou nos projetos de IC, no de mestrado e que mesmo longe continua me dando mais força do que ela imagina. Não consigo pensar na Juliana sem pensar na sua potência, na forma como ela nos explica com toda paixão do mundo sobre a liberdade em Maquiavel. E à Vanessa que inspira com a independência e leveza que leva a vida.

Aos colegas que vieram antes mim, gostaria de agradecer ao Danilo por sempre estar disponível para conversar sobre o meu trabalho. À Graziele, por sua disponibilidade em ensinar e contribuir para a formação de todos os demais colegas.

A galera que veio depois de mim é realmente incrível. Rodney, obrigada por compartilhar suas histórias e também sua amizade mesmo nesses tempos distantes, é uma alegria poder estar no NECI com você. O Pedro que se transformou no meu parceiro de trabalho de todo dia. Camila, Bia e Mayumi, vocês são incríveis e com certeza são as pessoas que mais sinto por não ter mantido contato mais próximo nesse 2020 maluco. Agradeço a Amanda que se tornou uma amiga muito querida. Agradeço também o Luan que me ajudou com os dados da dissertação.

Agradeço o Nathan porque ele não sabe como as nossas conversas nas tardes no NECI me ajudaram naquela época e também por me convidar a fazer parte de um projeto tão incrível como a P4H. E foi lá que encontrei minha alma gêmea, a Isabel, que sempre me apoia, obrigada! Maria Leticia e Luiz, que compartilharam das monitorias e das aulas na Summer.

Dos poucos amigos que tenho, gostaria de agradecer à Morgana, minha única da graduação. Giovana, pelos melhores conselhos e pelo abraço mais carinhoso de todos. E a Tati,

amiga desde a escola, quando estávamos na mais legal e pior banda de todas, sinto falta das nossas voltas no Gonzaga e das muitas conversas.

Nunca conseguiria agradecer meus pais por tudo que eles fazem por mim, e por tudo o que eles são pra mim. São os melhores pais que alguém pode ter, com certeza. Meu vô Bexiga, que eu perdi 10 dias antes da defesa, sempre foi minha fonte de força e de inspiração. Thales, por estar comigo em todos os momentos, nos bons e nos ruins. Te agradeço imensamente por ter lido todas as linhas desse trabalho comigo com toda dedicação do mundo. Amo vocês!

RESUMO

DUTRA, A. B. B (2020). Desvendando a estrutura do jogo: o papel dos relatores no presidencialismo de coalizão brasileiro. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

De acordo com a literatura, a formação do governo de coalizão acarretaria aos presidentes altas taxas de sucesso na aprovação de suas políticas públicas. Porém, isso não se dá de forma imediata. Coalizões são formadas por partidos com diferentes preferências e diferentes eleitorados. Há, portanto, conflito entre os membros de uma coalizão. Cada um dos integrantes tem sua preferência específica. Propostas de lei enviadas pelo Executivo não necessariamente representam o interesse da comum aos integrantes do governo. Neste sentido, em sua passagem pelo Legislativo, as propostas passam por ajustes, isto é, são emendadas para que representem o interesse comum aos membros da coalizão. O principal objetivo desse trabalho é o de estudar como os partidos compartilham entre si a tarefa de modificar os projetos propostos pelo Executivo.

Palavras-chave: Poder Legislativo, Coalizões, Partidos, Relatores, Processo de Emendamento.

ABSTRACT

DUTRA, A. B. B (2020). Unraveling the structure of the game: the role of rapporteurs in the Brazilian coalition presidentialism. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

According to the literature, the formation of a coalition government would result in high success rates for presidents in approving their public policies. However, this does not happen immediately. Coalitions are formed by parties with different preferences and different constituencies. There is, therefore, conflict between members of a coalition. Each member has a specific preference. Bills sent by the Executive do not necessarily represent the common interest of government officials. In this sense, as they pass through the Legislature, the proposals undergo adjustments, that is, they are amended so that they represent the common interest of coalition members. The main objective of this work is to study how the parties share among themselves the task of modifying the projects proposed by the Executive.

Keywords: Legislative Power; Coalition; Parties; Rapporteurs; Amendment process.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Manutenção e modificação das propostas do Governo 41
FIGURA 2 - Resultados possíveis de serem alcançados quando os Projetos recebem emendas 53
FIGURA 3 - Processo de emendamento de Projetos de Lei na Câmara dos Deputados . 55

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Porcentagem de PLs aprovados que receberam alguma emenda, por presidente 58
GRÁFICO 2 - Porcentagem de PLs apresentados de acordo com o recebimento de emendas ou de substitutivos 59
GRÁFICO 3 - Média da quantidade de comissões e relatores que oferecem parecer sobre as emendas de cada PL 60
GRÁFICO 4 - Porcentagem de pareceres de acordo o resultado das emendas 61
GRÁFICO 5 - Porcentagem de PLs de acordo com as categorias de política pública 64
GRÁFICO 6 - Distribuição da quantidade de emendas recebidas por projetos da área Administrativa e Jurídica 65
GRÁFICO 7 - Distribuição da quantidade de emendas recebidas por projetos da área Econômica e Social 66
GRÁFICO 8 – Porcentagem de projetos, por área, que receberam Urgência, foram decididos terminativamente, por meio de votação nominal, ou que receberam veto 67
GRÁFICO 9 – Porcentagem de projetos com substitutivos das áreas econômica e social 69
GRÁFICO 10 – Porcentagem de substitutivos que receberam ou tiveram emendas incorporadas 70
GRÁFICO 11 – Distribuição da apresentação e aprovação de emendas 72
GRÁFICO 12 - Quantidade de ministros e relatores responsáveis pelos PLs que tiveram substitutivos apresentados 74
GRÁFICO 13 – Ministérios e Comissões Principais 75
GRÁFICO 14 – Partido dos ministros principais 76
GRÁFICO 15 – Partido dos relatores principais 77
GRÁFICO 16 – Porcentagem de relatores 77
GRÁFICO 17 – Porcentagem de relatores de acordo com as categorias 79
GRÁFICO 18 – Porcentagem de relatores por categoria e por presidente 80
GRÁFICO 19 – Média de emendas apresentadas e aprovadas nos PLs em que há substitutivo 82
GRÁFICO 20 – Porcentagem de emendas apresentadas aos PLs em que há Concentração

GRÁFICO 21 – Porcentagem de emendas apresentadas aos PLs em que há Controle Cruzado 84
GRÁFICO 22 - Distribuição da quantidade de emendas apresentadas aos PLs social e econômicos 85
GRÁFICO 23 – Porcentagem de relatores do governo e da oposição em cada PL 87
GRÁFICO 24 – Média da porcentagem de relatores do governo e da oposição em cada PL 88
GRÁFICO 25 – Dispersão das quantidades de emendas apresentadas e aprovadas 89
GRÁFICO 26 – Porcentagem de emendas apresentadas e aprovadas por PLs 90

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Projetos cujos pareceres dos relatores foram derrotados e foram apresentados destaques para a votação das emendas em separado.....62
TABELA 2 - Critérios para a classificação dos projetos 63
TABELA 3 - Quantidade de projetos da área social e econômica 68
TABELA 4 - Hipóteses do trabalho - Substitutos.....78
TABELA 5 - Hipóteses do trabalho - Emendas.....86

LISTA DE SIGLAS

COMISSÕES

CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CDN	Comissão de Defesa Nacional
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano
CEC	Comissão de Educação e Cultura
CESP	Comissão Especial
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CME	Comissão de Minas e Energia
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CVT	Comissão de Viação e Transportes

MINISTÉRIOS

AGUG	Advocacia Geral da União
CV	Casa Civil
MA	Ministério da Aeronáutica
MAPA	Ministério da Agricultura
MCID	Ministério das Cidades
MCOM	Ministério das Comunicações
MCTE	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCUL	Ministério da Cultura
MDAG	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério da Indústria e do Comércio
MEDU	Ministério da Educação
MFAZ	Ministério da Fazenda
MJUS	Ministério da Justiça
MM	Ministério da Marinha
MMAM	Ministério do Meio Ambiente
MMEN	Ministério de Minas e Energia
MPOG	Ministério de Planejamento e Orçamento
MPSO	Ministério de Previdência e Assistência Social
MSAU	Ministério da Saúde
MTEM	Ministério dos Transportes
MTRA	Ministério dos Transportes

MTUR	Ministério do Turismo
PRE	Presidência da República
SEPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

PARTIDOS

PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PR	Partido da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
S/PART	Sem Partido

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 14
1 GOVERNOS DE COALIZÃO: DO SISTEMA PARLAMENTARISTA OU PRESIDENCIALISTA, DO PODER EXECUTIVO AO LEGISLATIVO 17
1.1 Governo de Coalizão em Sistemas Parlamentaristas 17
1.2 Governo de Coalizão em Sistemas Presidencialistas 29
2 O PODER LEGISLATIVO E O PAPEL DOS RELATORES NO GOVERNO DE COALIZÃO BRASILEIRO 37
2.1 Poder legislativo nos Governos de Coalizão 38
2.2 Instituições legislativas no emendamento de projetos 43
2.3 Sistema de comissões no Brasil 48
2.4 Papel do relator no emendamento de projetos 49
2.5 Universo de análise 57
3 PARTICIPAÇÃO DOS RELATORES NO EMENDAMENTO DE PROJETOS DE LEI E NA APRESENTAÇÃO DE SUBSTITUTIVOS 63
3.1 Projetos de Lei incluídos no recorte de acordo com suas áreas temáticas 63
3.2 Substitutivos 68
3.2.1 Relator e Ministro principal 72
3.2.2 Hipóteses 78
3.2.3 Concentração ou Controle Cruzado 78
3.3 Emendas aos Projetos de Lei Ordinários 85
3.3.1 Critério para projetos mais conflitosos 85
3.3.2 Hipóteses 86
3.3.3 Relatores 87
3.3.4 Parlamentares que apresentam emendas 89
CONCLUSÃO 91
REFERÊNCIAS 93
ANEXO A – Coalizões governamentais no Brasil (1988-2014) 98

INTRODUÇÃO

Em governos de coalizão, os partidos compartilham entre si a responsabilidade sobre a elaboração de uma agenda de políticas. Ao mesmo tempo que fazer parte de uma coalizão pode implicar no abandono do compromisso de cumprirem integralmente suas plataformas eleitorais, a construção conjunta de uma agenda política que representa o governo aumenta a possibilidade de aprovação (MARTIN; VANBERG, 2011). A distribuição dos ministérios corresponde apenas ao marco inicial da formação de coalizões. Seguindo o modelo proposto por Laver e Schelpse (1996) pode-se afirmar que a distribuição de pastas corresponde a uma distribuição de responsabilidades pela iniciativa das políticas, isto é, os partidos que assumem uma pasta determinam o conteúdo das políticas que serão submetidas ao parlamento.

A delegação do poder de elaboração de políticas, em um cenário hipotético de plena informação entre os partidos, por meio da distribuição das pastas, por si só, seria capaz de maximizar os resultados a serem alcançados pelos partidos da coalizão, uma vez que o agente é escolhido para defender os interesses do principal de uma forma mais qualificada e proveitosa do que o principal conseguiria (LUPIA, 2003). Porém, não é essa a realidade encontrada pelas coalizões de governo. A assimetria de informação caminha conjuntamente com o controle que os partidos exercem sobre os ministérios e impedem que os mesmos consigam reconhecer se os partidos parceiros estão perseguindo os interesses da coalizão ou os seus próprios. Dessa forma, a operacionalização da agenda legislativa do governo não garante seu compartilhamento.

Como cada partido procurará se beneficiar do controle que exerce sobre a agenda da política sob sua jurisdição, a possibilidade de que as políticas propostas se afastem do ponto médio de interesse da coalizão é grande, o que é chamado também de *ministerial drift* (THIES, 2000; MARTIN; VANBERG, 2011).

Assim, em governos de coalizão, é imprescindível que cada um dos partidos que a integram tenham meios para garantir que o conteúdo da política elaborada pelos seus parceiros não atente contra seus interesses eleitorais fundamentais. Por isso, o compartilhamento do *policy making* não pode ser entendido apenas a partir da distribuição de portfólios, mas também dos mecanismos institucionais à disposição dos partidos para que garantam a manutenção do acordo firmado. Estes mecanismos que dão sustentação à participação dos partidos, seja pela redução da assimetria de informação, seja pela possibilidade de incorporar suas demandas no texto final do projeto. Em resumo, em governos de coalizão, políticas eleitoralmente controversas devem tomar a forma de uma tarefa coletiva.

Dentre os diversos arranjos institucionais, os cientistas políticos identificaram mecanismos de controle dentro do Executivo e do Legislativo. Dentro do Executivo, o posto de ministro júnior permite que um partido parceiro participe da elaboração da política, reduzindo, pelo menos, o controle informacional sobre o que está sendo proposto (THIES, 2001). No Poder Legislativo, as comissões seriam as principais ferramentas de controle. O papel do congresso não é o de apenas garantir o apoio para a aprovação das políticas do governo por meio da disciplina de seus membros, uma vez que não se trata apenas de um processo passivo por parte dos legisladores, mas da etapa final em que ratificam um resultado no qual eles desempenharam na configuração das políticas (MARTIN; VANBERG, 2011, FREITAS, 2014).

No poder Legislativo, portanto, os partidos da coalizão promovem as alterações necessárias para formular uma política que represente os interesses de toda a coalizão de governo. No Brasil, esse processo acontece no interior das comissões parlamentares, uma vez que nelas são realizadas as modificações que conseguem trazer o consenso a um projeto, permitindo a sua aprovação (FREITAS, 2014).

Contudo, cabe ao relator da proposta legislativa operar esta transformação. Este ator chave no processo legislativo, raramente encontrado em legislaturas ao redor do mundo, concentra em suas mãos de poderes de agenda que lhe permite definir o conteúdo das políticas. Tecnicamente, o relator é um agente da comissão, uma vez que é nomeado para a função pelo Presidente desta. O cargo pertencente à comissão. Contudo, uma vez nomeado, o relator é investido de prerrogativas essenciais para a definição da tramitação da proposta e, mais importante, do conteúdo a ser votado pela Casa Legislativa.

Sabe-se que o arranjo institucional brasileiro concede importantes poderes aos partidos, mas isso não quer dizer que não existe no interior do Legislativo um ator político individual capaz de desempenhar papel decisivo na formatação das políticas. Ou melhor, se partidos controlam a agenda e se as políticas submetidas ao plenário representam o interesse comum à coalizão, isto se deve, em grande medida, ao trabalho do relator seja por meio da elaboração de um substitutivo, seja pelo mero acolhimento e rejeição de emendas.

O argumento central do trabalho é que os relatores detém os poderes de agenda que os colocam como atores centrais no processo de conformação de interesses sobre as políticas do governo. A possibilidade de apresentação de substitutivos e da avaliação das emendas apresentadas pelos demais parlamentares fazem dos relatores as figuras chaves para o entendimento da participação do legislativo brasileiro em governos de coalizão. Portanto, a pergunta de pesquisa que motiva o presente trabalho é a seguinte: os relatores atuam como agentes do governo? Em outras palavras, é possível afirmar que os relatores usem da influência

que exercem no processo de emendamento das propostas de forma a manejarem as divergência de preferências chegando em um resultado que uma maioria aprove.

O objeto de pesquisa a ser explorado são as emendas parlamentares apresentadas aos Projetos de Lei Ordinários e, consequentemente analisadas pelos relatores. As emendas são tomadas como manifestações de discordância dos parlamentares em relação aos textos apresentados pelo governo. A período analisado é 1995 a 2014, o que envolve os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio da Silva e Dilma Rousseff. E a principal hipótese a ser testada é a de que os relatores incorporam mais emendas apresentadas por parlamentares também pertencentes ao governo, sejam essas emendas apresentadas ao projeto original ou ao substitutivo do relator.

A presente dissertação será dividida da seguinte maneira. No primeiro capítulo, apresento uma revisão bibliográfica que tem como objetivo construir a reconstruir as bases teóricas que sustentem o presidencialismo de coalizão no Brasil. O segundo capítulo tem como objetivo apresentar as hipóteses a serem desenvolvidas pelo trabalho e para isso é construí de maneira pormenorizada o papel exercido pelo poder Legislativo no processo decisório. No terceiro e último capítulo, é apresentada a análise empírica a respeito do papel dos relatores no emendamento dos Projetos de Lei Ordinários.

1 GOVERNOS DE COALIZÃO: DO SISTEMA PARLAMENTARISTA OU PRESIDENCIALISTA, DO PODER EXECUTIVO AO LEGISLATIVO

A definição mais simples que se poderia dar a governos de coalizão é aquela na qual, em contraposição à governos unipartidários, o partido do político responsável por chefiar o Poder Executivo, seja ele um primeiro-ministro ou um presidente, compartilha o controle das pastas ministeriais com outros partidos. Trata-se, então, de um governo em que a elaboração de políticas públicas é de responsabilidade conjunta de mais de uma força política. Embora essa definição seja muito útil para explicitar o fenômeno, ela corresponde a apenas uma fotografia estática do mesmo pois se concentra exclusivamente na formação do governo, desconsiderando, portanto, o seu funcionamento efetivo. Por que a distribuição de pastas garante que as políticas elaboradas em cada Ministério venham a ser aprovadas?

A revisão da literatura apresentada neste capítulo procura chamar atenção para este aspecto, isto é, para as consequências para a forma de governar acarretadas pela formação de governos multipartidários.

1.1 Governo de Coalizão em Sistemas Parlamentaristas

O ponto de partida dos estudos sobre a formação de coalizões de governo são os regimes parlamentaristas. Em tais regimes, tanto a origem como a sobrevivência do governo dependem do apoio de uma maioria no parlamento. Quando nenhum dos partidos alcança, no momento da investidura, o *status* majoritário, a saída posta à ausência de um governo unipartidário é a formação de um multipartidário. A compreensão acerca desse processo político no qual partidos se unem para governar, o que, até então, era visto como algo particular aos parlamentarismos, estava fortemente pautada pela relação de dependência do gabinete em relação ao parlamento. O apoio legislativo para que um governo seja formado e para que ele se mantenha no poder seria suficiente para garantir uma postura cooperativa, mesmo se tendo em vista que os partidos virão a se enfrentar em eleições futuras.

A forma pela qual os partidos dividem as pastas ministeriais entre si corresponde a uma das perguntas mais importantes para entendermos como coalizões são formadas. A teoria dos jogos forneceu a ferramenta metodológica a partir da qual formação e sobrevivência de governos coalizões passou a ser estudada. Assim como o ator político descrito por Downs (1957) coloca a vitória eleitoral, e com ela o cargo conquistado, como objetivo último frente às

preferências políticas de seus eleitores, o mesmo aconteceria na arena parlamentar (LAVER; SCHOFIELD, 1990). Ao disputarem no parlamento o controle do gabinete, os partidos políticos seriam movidos apenas pelos cargos públicos da burocracia do Executivo e consequentemente pelas vantagens deles advindas. Essa motivação e consequente forma de atuação é chamada de *office-seeker*. Ou seja, para ambas as teorias, as disputas políticas seriam travadas entre atores políticos que pautam suas ações e estratégias visando resultados em termos de cargos, em detrimento das *policies*.

Entre os autores que explicam o processo de formação de coalizões partindo da perspectiva *office-seeker* estão Gamson (1961), Riker (1962) e Leiserson (1966). Apesar das particularidades de cada modelo proposto, chegam à mesma conclusão de que o melhor resultado possível para um partido é ascender através de uma coalizão majoritária (TAYLOR; LAVER, 1973). O raciocínio geral por trás de tais trabalhos é o seguinte: o que está em disputa entre os partidos no processo de formação de um governo são resultados quantificados, a exemplo da quantidade de pastas ministeriais ou outras formas de controlar as políticas do governo por um partido.

Dado que esses modelos pressupõem que a informação circula de forma perfeita e completa entre os atores políticos, seria possível saber com precisão quais seriam os ganhos dos partidos que decidem se unir. Portanto, na medida em que a necessidade de se formar uma maioria está posta aos partidos, a estratégia mais proveitosa seria aquela em que as coalizões formadas tivessem o menor tamanho possível. Isto resultaria em mais pastas ministeriais para cada partido (RIKER, 1962), ou na redução da diversidade ideológica entre os partidos (LEISERSON, 1966). Conclui-se, portanto, que os partidos conseguiriam maximizar entre si os prêmios advindos do gabinete ao construírem coalizões de maiorias mínimas.

Contudo, essa explicação esbarra tanto nas evidências empíricas, que contrariam suas expectativas, quanto no desenvolvimento dos conceitos que buscam explicar a motivação por trás da ação dos atores políticos. Diferente do que seria esperado, coalizões de tamanho mínimo não correspondem à maioria dos casos, uma vez que governos minoritários ou super majoritários são, na verdade, encontrados com alguma frequência nos parlamentarismos analisados (STROM, 1990). Junto a isso, existem provas concretas de que a política desempenha papel importante na barganha dos partidos durante a formação de coalizões.

As pastas ministeriais não são vistas pelos partidos como prêmios de valores fixos (e consequentemente, de mesmo peso), pois, dependendo do interesse do partido por determinada política, este tem o efeito de tornar o ministério relacionado àquela mais importante que os demais (LAVER; SCHOFIELD, 1990). Uma vez que os partidos escolhem entrar em um

governo para que possam influenciar políticas, seja essa intenção intrínseca ou instrumental, o que vemos é que diferentes partidos dentro de uma coalizão resultam na implementação de diferentes políticas. Ou seja, as preferências por políticas são importantes no cálculo que os partidos fazem quando decidem integrar ou não um governo multipartidário.

Buscando tornar as explicações acerca dos processos de formação de coalizões mais realistas, passou-se a questionar como os conceitos de partidos *vote*, *office* e *policy-seeking* eram utilizados na literatura. O comportamento de nenhum dos partidos de um sistema político consegue ser descrito exclusivamente por uma dessas categorias, pois em cada decisão tomada pelos partidos leva-se em conta o *trade-off* que existe entre estar mais preocupado com o cargo ou com a política (STROM, 1990b). A estratégia escolhida não só varia ao longo do tempo, como também está relacionada a fatores organizacionais próprios de cada partido e também, principalmente, institucionais. Na medida em que essa discussão pretende explicar se partidos integram governos porque apenas querem os prêmios ou porque realmente querem fazer uma política acontecer, a contribuição de Strom (1990) vai no sentido de fornecer uma explicação na qual o cálculo dos partidos não é explicado por motivações que seriam próprias deles, mas por fatores externos com os quais interagem.

Portanto, uma vez que o acordo feito entre os partidos envolve também decisões acerca das políticas a serem adotadas pelo governo, isso, inevitavelmente, exige que façam algumas concessões frente às preferências políticas que defendem perante seu eleitorado. E o cálculo a ser feito deve levar em conta não só os benefícios que uma posição política dentro do governo os trará, mas também os custos trazidos pelo compromisso coletivo com partidos com preferências muitas vezes divergentes. Partidos *office seeking*, aqueles em que a política corresponderia a um meio para alcançar seus objetivos, podem mudar seus ideais políticos conforme a necessidade, por não se importarem com eles, para assim maximizarem as suas chances tanto de serem eleitos quanto de formarem uma coalizão. Para os partidos *policy seeking*, por sua vez, essas acomodações seriam mais custosas, uma vez que o ingresso deles à coalizão de governo seria movido, também, por uma vontade intrínseca de defender um certo tipo de política perante o seu eleitorado (LAVER; SCHELPSE, 1996).

A composição dos partidos de uma coalizão resulta no tipo de política que será adotada pelo governo. Porém, como os partidos, que são rivais da arena eleitoral, decidem qual a política que os representará em conjunto enquanto governam? A espacialização das preferências políticas permite identificar para cada dimensão a posição que representa o resultado preferido de cada um dos partidos, ou melhor, o seu ponto ideal. De Swaan (1980), por exemplo, é sempre citado como um dos primeiros autores que incorporaram no processo de formação de governo

as preferências dos partidos por políticas junto ao peso legislativo deles. Além da necessidade de obtenção de um apoio majoritário, uma coalizão seria composta por partidos que visam manter os resultados coletivos do governo no ponto mais próximo possível dos seus interesses, e por isso procurariam por parceiros cujas posições estivessem mais próximas ideologicamente das suas (De SWAAN, 1980).

Nesse primeiro momento, o modelo de De Swaan (1980) incorpora preferências políticas no processo de formação de governos, porém o faz levando em conta apenas uma dimensão de política. De acordo com Laver e Schofield (1990), em modelos unidimensionais, o partido que ocupa a mediana das preferências políticas no parlamento conseguiria dividir a sua oposição de forma que a mesma, por ser orientada por *policy*, não teria condições de reunir maioria suficiente para derrubar o governo. O controle da mediana seria, então, suficiente para ditar a política do governo, o que aconteceria independentemente do tamanho de tal partido, viabilizando coalizões minoritárias e super majoritárias.

Mais adiante a problemática do governo minoritário será retomada em outro desdobramento da literatura importante para os estudos sobre coalizões. Aqui, a distribuição das preferências políticas dos partidos no Legislativo como variável para a compreensão da formação de coalizões traz para o debate a distinção entre os papéis exercidos pelo Executivo e pelo Legislativo. Mais precisamente, ajudou a sustentar a ideia de que governos possuem duas coalizões, uma legislativa e outra executiva.

Em virtude da prevalência que o regime parlamentarista, e com ele a relação de dependência do gabinete junto do parlamento, exerceu sobre estudos de coalizões, assumiu-se que seria possível entender a decisão do gabinete acerca das políticas por meio da distribuição das preferências dos partidos da coalizão dentro do parlamento. À coalizão legislativa foi atribuída a garantia da viabilidade do governo, ou seja, sua permanência no cargo (LAVER; SCHOFIELD, 1990).

As propostas apresentadas pelos partidos que optaram por formar a coalizão governamental dependem das decisões coletivas tomadas a partir do voto dos parlamentares. É a posição da política em relação à distribuição das preferências dos legisladores que permite a formação de uma maioria, ou melhor, da coalizão legislativa, que possui destaque na manutenção do governo. Na medida em que essa coalizão representa uma quantidade de cadeiras majoritária, ou próxima disso, seguindo a teoria do eleitor mediano, no final das contas, seria possível resumir a posição do governo formado em cada dimensão a partir do ponto médio verificado entre todos os seus membros no parlamento (SCHOFIELD, 1993). Portanto, a

política do governo seria determinada pelo ponto ideal de todos os seus partidos em cada uma das dimensões.

Entretanto, ao equiparar a decisão coletiva que é tomada no interior do gabinete à distribuição das preferências no parlamento, não se leva em conta que assumir o controle de uma pasta ministerial torna o partido responsável por determinar a política desta área temática (LAVER; SCHELPSE; 1996). Ao afastar a importância do cargo como principal motivação para a formação dos governos, as interpretações *policy seekers* defendem que as decisões são tomadas pelas preferências no plenário dos parlamentares, descartando o poder de agenda do gabinete. O modelo proposto por Laver e Schelpse (1996) em *Making and Breaking Governments* corresponde a um marco nos estudos sobre formação de coalizões de governo, uma vez que postula que as políticas governamentais são elaboradas pelos partidos no interior do gabinete e, perante a eles, pouco espaço resta à atuação da legislatura.

A distinção entre as explicações é clara. Para Laver e Schofield (1990), resultados em termos de política pública seriam determinados pela distribuição de todos os partidos no parlamento, o que poderia levar à formação de maiorias legislativas diferentes em cada dimensão, para Laver e Schelpse (1996), é a composição partidária do Executivo que dita a política do governo. Nesses termos, para estes dois autores, o cerne da questão está em como se dá a divisão das pastas ministeriais entre os partidos. Estes, motivados por preferências políticas, optam pela participação no governo para conseguir (i) o controle de uma determinada pasta, cuja temática é saliente para o partido, mas também (ii) a aceitação da participação dos demais partidos convidados. Como o veto de qualquer partido aos demais formadores da coalizão é suficiente para que outra a substitua, existe um conjunto limitado (e previsível) de coalizões possíveis e, consequentemente, de políticas a serem implementadas por tais governos. Portanto, a formação da coalizão executiva implicaria imediatamente na determinação do resultado político a ser alcançado. A barganha original entre os partidos já contém as políticas a serem implementadas.

Na medida em que este trabalho tem como objetivo mais amplo entender como as coalizões de governo operam no interior no poder Legislativo, a literatura aqui apresentada cumpre o papel de situar a participação dos atores políticos nessa arena. O acordo feito entre os partidos na distribuição das pastas envolveria a partilha da responsabilidade pela elaboração das políticas públicas. Dado o poder de agenda das pastas ministeriais na determinação das políticas, restaria pouco ou nenhum papel ao Legislativo para interferir nos resultados. A sua importância estaria limitada aos votos de confiança conferidos para a manutenção dos governos (COX, 1987, LAVER, SCHELPSE, 1996; STROM, 2000).

Os partidos e suas preferências ocupam o cerne da explicação de Laver e Schelpse (1996). Sendo bem sucedidos no processo de formação de um governo, os partidos de uma coalizão ocupam uma posição distinta dos demais por fazerem parte dos dois poderes. Uma vez que definem as políticas do governo no interior do Executivo e também se responsabilizam pela aprovação das mesmas, assim como a sobrevivência do governo no parlamento.

Para isso pressupõe a existência de um sistema político organizado por partidos, o que, por sua vez, seria produto das regras eleitorais dos sistemas parlamentaristas. Assim como no presidencialismo, é parte importante de tais explicações os efeitos que a regra eleitoral de seleção do Executivo exerce sobre o funcionamento do sistema político. Para Cox (1987) e Laver e Schelpse (1996), o papel exercido pelos partidos, o que, consequentemente, refletiria sobre as condições de se formar coalizões em sistemas parlamentaristas, deriva dos incentivos postos pela eleição indireta do governo. As eleições para o parlamento determinam parte importante da definição do governo, uma vez que parte dos partidos que conquistam representação na arena legislativa ocuparão o gabinete. Além disso, a eleição define o número das cadeiras ocupadas e, dessa forma, a força que o partido terá nas disputas sobre as distribuições dos portfólios, assim como das posições de poder no Legislativo.

Antecipando as consequências de suas escolhas, os eleitores votariam pelos partidos com o objetivo de influenciar a composição do governo, o que traduziria em um voto partidário. Os eleitores escolheriam seus candidatos visando o fortalecimento da chance do partido estar no governo. A importância que o rótulo partidário ganha na eleição dos parlamentares seria, por sua vez, incentivo suficiente para garantir o comportamento disciplinado dos partidos no parlamento. Para esses autores, a eleição indireta para o governo, ao ser responsável pela fusão entre os dois poderes, ocupados pelos mesmos partidos, seria suficiente para garantir a eficiência do funcionamento do governo (COX, 1987, LAVER, SCHELPSE, 1996).

Ao propor a ideia de fusão entre os poderes por meio dos partidos, Cox (1987) referia-se a um sistema político bipartidário. A formação do governo corresponderia a uma “resposta automática dos resultados eleitorais” (STROM, 1990, p.24). Nos governos multipartidários, a mesma fusão seria resultado do acordo mantido entre os partidos que estão no governo na medida em que atuam de forma a garantir a sobrevivência do governo no Legislativo, e o sucesso de sua agenda política, o que exigem que os partidos garantam condições majoritárias.

A literatura sobre a formação de governos sofre uma inflexão a partir de uma derivação crítica da contribuição de Laver e Schelpse (1996), mais especificamente de sua incapacidade para dar conta da disjuntiva possível entre a coalizão executiva e a legislativa. Na medida em que o acordo de formação de governos é entendido a partir do modelo de Laver e Schelpse

(1996), esse compromisso refere-se apenas à coalizão de governo. Ou seja, à distribuição das pastas ministeriais. Coalizões minoritárias são comuns, porém inexplicáveis quando se assume que os partidos são *office seekers.* Da mesma forma, ainda que não plenamente *office seeker*, a perspectiva adotada por Laver e Schelpse (1996) não é capaz de dar conta do fenômeno, isto é, de explicar porque partidos que não controlam pastas ministeriais votariam favoravelmente às propostas submetidas pelo governo.

O que fica de fora da explicação de Laver e Schelpse (1996) seria respondido pelas regras de funcionamento do parlamentarismo, o que seja, a ameaça de dissolução dos parlamentos. Os partidos que não fazem parte de governos minoritários os apoiariam porque seria mais custoso e arriscado se submeter a novas eleições. Ou seja, ao mesmo tempo em que tal decisão é motivada por *policy*, na medida em que os partidos, por não compartilharem das preferências representadas pelo governo, preferem ficar de fora, também é tomada por um cálculo feito pelos partidos que leva em conta a manutenção de sua representação no parlamento como está, que poderia ser ameaçada por uma nova eleição (STROM, 1990). Essa lógica, contudo, não levaria todos os partidos que estão de fora do governo a o apoiarem, ainda é preciso decidir se, no parlamento, irão ou não assim fazer. Isso pode resultar tanto em coalizões legislativas formais, capazes de garantir apoio estável, quanto em coalizões *ad hoc*, que garantiriam apenas maiorias pontuais (STROM, 1990).

Contudo, é preciso distinguir a existência de governos minoritários dos incentivos fomentados pela ameaça de dissolução dos gabinetes. O efeito gerado por essa regra não garante que os governos tenham maiorias estáveis. Mas, por outro lado, garante à novas coalizões que contem com apoio de maiorias no parlamento a possibilidade de ascensão ao poder (CHEIBUB, LIMONGI, 2010). Enquanto essa maioria não se formar, o governo minoritário permanece no poder, contando com uma coalizão legislativa majoritária. Por mais que coalizões minoritárias possam sofrer com apoio instável se forem *ad hoc*, governos minoritários refletem uma das estratégias possíveis aos partidos ao levarem em conta as vantagens e as desvantagens de se juntarem ao governo. Que o processo de barganha em um sistema multipartidário resultará na formação de uma coalizão é dado, a questão que motiva o pesquisador é a razão pela qual alguns partidos optam ficar de fora do governo, e a resposta de Strom (1990) é a capacidade de se fazer política no Legislativo.

Até o momento discuti os aspectos referentes aos cálculos feitos pelos partidos durante a barganha de formação de coalizão, o que foi feito por meio dos papéis distintos exercidos pelas coalizões legislativas e executivas. Para caminhar em direção ao objetivo principal dessa dissertação, qual seja, entender como posições de poder dentro do Legislativo podem ser

utilizadas para os propósitos das coalizões de governo, trato a seguir da gestão de coalizões de governo. A perspectiva *office seeker* introduz a ideia de que as pastas ministeriais garantiriam aos partidos as melhores condições para assegurar suas eleições, e a *policy seeker* não é diferente ao assumir que dentro do Executivo os partidos encontrariam as melhores condições para elaborarem políticas. O ápice da primazia do papel do gabinete se dá com Laver e Schelpse (1996) que propõem um modelo em que as políticas são elaboradas pelos partidos no Executivo e apenas ratificadas por uma maioria no parlamento.

No acordo da coalizão, os partidos repartiriam os ministérios concordando que, assumindo as pastas, receberiam total controle sobre a política elaborada (LAVER; SCHELPSE, 1996). Nesse modelo, os partidos seriam capazes de prever as políticas produzidas por diferentes coalizões em virtude do pressuposto da existência de informação perfeita. A posição de cada partido em um dado ministério corresponderia ao ponto mediano naquela dimensão entre as preferências dos demais. A política ministerial está no ponto ideal do partido que a formula, ponto este localizado no interior do *winset* de toda a coalizão, ou seja, não converge com o ideal de cada um deles individualmente. No cômputo geral, a política de cada ministério corresponderia ao melhor resultado possível que os partidos conseguiram obter ao se unirem em uma coalizão.

Por mais que a burocracia do Executivo conte com um importante aparato técnico para a formulação das políticas, não existem garantias a respeito dos efeitos que serão produzidos perante o eleitorado. Os partidos não conseguem controlar se a política será positiva ou negativa ao eleitorado e, ainda, deve ser levada em conta a dimensão temporal, já que, independente da reação deste sobre a política, não há como se prever quando o eleitorado identificaria a responsabilidade do partido pela formulação da política, ou seja, quando tais efeitos, por bem ou por mal, teriam reflexo ao partido. A entrada no governo não traz apenas vantagens aos partidos, mas também podem incorrer em custos que os levam a permanecer no parlamento (STROM, 1990). A incerteza acerca das repercussões eleitorais afeta todo tipo de governo, seja unipartidário e de coalizão. E no segundo caso, desempenha importante parte do cálculo que os partidos fazem sobre formar um governo juntos ou não. Porém, tais problemas não acabam depois que a decisão de compartilharem a tarefa de governar é tomada, pelo contrário, intensificam-se.

Segundo o modelo de autoridade ministerial, em governos multipartidários, os partidos não apenas delegam a elaboração de políticas entre si, mas acabam abdicando completamente o controle sobre a elaboração das políticas (LAVER, SCHELPSE, 1996). Cada partido, enquanto agente da coalizão, é escolhido para colocar em prática os planos do principal, porque

se considera que ele tem as melhores chances e condições de fazer isso. A expectativa é que o acordo consiga moderar as intenções dos partidos, concretizando políticas que trouxessem benefícios para todos os membros (MARTIN, VANBERG, 2011). Porém, mesmo que acordem sobre a política que irão adotar em termos mais gerais, apenas a distribuição das pastas não garante que as propostas que sairão de um ministério não serão benéficas apenas para o partido responsável por ela.

Em governos multipartidários não há garantia de simetria de informação entre os todos os atores políticos. O controle de uma pasta ministerial implica que ao elaborar uma política, o ministro, e seu partido, detém vantagens informacionais que podem ser exploradas em seu benefício. Consequentemente, ministros têm a oportunidade de propor políticas que os demais parceiros não aprovariam (LUPIA, 2003). A partir do momento em que um partido assume a responsabilidade sobre um ministério, os demais permanecem em uma situação de assimetria de informação sobre o conteúdo das políticas elaboradas. Por isso, a distribuição de pastas sem mecanismos de controle interno pode gerar resultados adversos aos membros da coalizão (THIES, 2000).

Esse é o risco inerente de toda relação de delegação em que assumimos assimetria de informação entre o agente (Ministro) e o principal (Partidos que integram a coalizão). Ou seja, ao passo que a cadeia de delegação se inicia com o voto dos eleitores em seus representantes e se estende até os funcionários responsáveis pela implementação das políticas aprovadas pelos governos eleitos, existem perdas decorrentes da delegação em todas essas etapas.

O presente trabalho tem por objetivo analisar uma das etapas dessa longa cadeia de delegação. Governos multipartidários são caracterizados pela cooperação entre partidos que continuam a ser adversários eleitorais (MARTIN, VANBERG, 2005, 2011, 2014). Ao mesmo tempo em que concordam com uma agenda conjunta de governo, os partidos devem procurar garantir suas chances de sucesso eleitoral. Cada agente, ao formular políticas, procura explorar estrategicamente suas vantagens informacionais, deslocando as políticas que formulam em direção aos seus interesses eleitorais. Em contrapartida, sabendo disto, o objetivo do principal é monitorar os seus agentes, minimizando os desvios do agente em relação a agenda comum que levou à constituição do principal, isto é, o governo de coalizão.

Nesse sentido, o passo dado por Strom (1990) é identificar que os parlamentos oferecem oportunidades para que os partidos participem do processo de elaboração das políticas. Enquanto o plenário dificilmente dá oportunidades para que os partidos influenciem o conteúdo das políticas, as comissões, na medida em que se especializam e concentram expertise na área sob sua jurisdição, abrem espaço para a atuação desses partidos. Com a distribuição de poderes

de agenda para as comissões, partidos podem contribuir para a formatação da legislação e na elaboração das políticas do governo, mesmo estando fora do gabinete. Dessa forma, as posições de poder na legislatura, como a presidência das comissões, também devem ser contabilizadas na decisão de entrada no governo. Explica-se assim a existência de governos minoritários.

No parlamento, o poder de agenda distribuído no sistema de comissões permite que os partidos busquem por políticas de seu interesse sem que incorram nos custos de ser governo. Partidos cujas preferências políticas estão próximas não dependem da formação de coalizão para aprovarem suas políticas, o que acaba resultando em governos minoritários que encontrarão apoio majoritário (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002; CHEIBUB, 2007). Aos partidos no gabinete, a vantagem do *status* minoritário está no fato de que o compartilhamento do gabinete exige menores concessões políticas. Portanto, governos minoritários não correspondem a casos problemáticos, mas resultam de estratégias que são benéficas tanto para os partidos no governo quanto na oposição. No final das contas, os partidos devem conciliar seus objetivos por cargos e por políticas, e calcular, a partir das regras institucionais nas quais estão inseridos, o que lhes trará maiores benefícios (STROM, 1990b).

O Legislativo, portanto, não ratifica as decisões do gabinete. Sua participação, e a forma como essa se dá dependem da distribuição de poderes de agenda em seu interior. Comissões fortes, por exemplo, abrem a possibilidade para que partidos que não controlam pastas ministeriais venham a influenciar a formatação da legislação que virá a voto do plenário. A decisão dos partidos de entrarem no governo depende da organização do processo decisório no interior do Legislativo. Sejam governos majoritários ou minoritários, o que os une é o compartilhamento da responsabilidade de governar por meio da delegação do controle das pastas e demais posições institucionais com controle sobre a agenda legislativa.

As instituições legislativas importam quando os partidos decidem entrar no governo e continuam a importar quando se passa à tramitação das propostas legislativas feitas pelo governo na medida em que afetam a assimetria de informação entre governantes e legisladores. Da mesma forma que ministros juniores reduzem a assimetria de informação porque colocam um membro de um partido parceiro para monitorar o que está sendo feito dentro de um ministério (THIES, 2000), as comissões também podem fazê-lo ao exercer sua prerrogativa de convocar de ministros.

O monitoramento das ações dos ministros corresponde a estratégia empregada por coalizões para minimizar as perdas de agência de seus integrantes. No caso, os ministros juniores e as comissões correspondem a mecanismos *ex post* que buscam a redução da assimetria de informação entre os membros da coalizão. Revelar a informação produzida no

interior dos ministérios permite que os partidos saibam o quanto a proposta se afasta dos interesses da coalizão e que discutam e negociem as divergências (CARROLL; COX, 2011). O que caracteriza essa forma de controle é que os responsáveis pelo monitoramento não correspondem a uma terceira parte que desempenha esse papel de "provedora crível de informação" (LUPIA, 2003, página 49), mas sim pelos próprios partidos, que também têm interesses em jogo, o que permite a troca de pontos de vista sobre a proposta (THIES, 2000). O que se espera é que, reduzindo a assimetria de informação, os ministros sejam compelidos a não afastar as políticas de forma preocupante para os interesses eleitorais dos demais partidos.

Como já foi discutido anteriormente, elaborar uma política distante do ponto médio da coalizão coloca em risco o acordo feito entre os partidos. Antes que a resposta a conflitos seja a dissolução do governo, os seus integrantes recorrem a ferramentas que permitem a acomodação de suas preferências. Uma forma efetiva ou mais eficiente de garantir o controle é por meio do compartilhamento da tarefa de elaboração de políticas entre membros de diferentes partidos. Dessa forma, garante-se que, embora um partido elabore o projeto, é possível que este seja modificado de forma a se adequar aos interesses dos demais parceiros. Se a política proposta pelo ministério diverge significativamente das preferências dos demais membros do governo, a participação destes na elaboração do projeto final a ser posto a voto, pode "corrigir" os desvios iniciais.

No parlamento, os partidos encontram as condições ideais para participarem do processo de elaboração das políticas do governo e a principal ferramenta para isso são as emendas, ou seja, propostas de modificações, às vezes pontuais e outras vezes mais gerais, do texto. Assim, ao fazer a proposta inicial, uma pasta deve não apenas calcular os benefícios que esta pode trazer a seu partido, como também levar em conta que seus parceiros podem decidir examiná-la a fundo para garantir que os interesses comuns prevaleçam (THIES, 2000; CARROLL; COX, 2011; MARTIN; VANBERG, 2005, 2011, 2014). Por certo, ao monitorar, parlamentares terão que assumir os custos informacionais para tanto. Ou seja, os partidos devem encontrar meios para superar a desvantagem informacional em relação aos ministros para poderem propor propostas adequadas e possíveis de serem incorporadas. Capacidade essa que está diretamente relacionada a estrutura do sistema de comissões, seja pela presença de burocratas que assistam os parlamentares ou pelo poder de compelir testemunhos de autoridades e de experts (STROM, 1990). A informação é peça chave nas estratégias desenhadas pelos partidos:

> Their position provides them with insight on available policy alternatives, their feasibility, as well as the technical "knowhow" of writing statutory language that implements a particular policy choice. To effectively police legislative proposals

> emerging from ministries controlled by their coalition partners, parties must have access to similar information. They need to be able to understand the proposal as drafted and its likely policy consequences. More importantly, they need to evaluate the justifications offered by the minister for particular choices embodied in the bill as well as the feasibility of alternative proposals. Finally, if they decide that the bill as drafted does not conform to coalition compromise agreements, they need to know, from a purely (p. 28) technical "drafting" perspective, how the bill can be changed to a more palatable alternative. (MARTIN; VANBERG, capítulo 1, pagina 21)

Além dos custos informacionais, partidos devem levar em conta que a apresentação de emendas envia sinais de conflitos entre os membros da coalizão para os eleitores (MARTIN, VANBERG, 2011). Emendas representam posicionamentos divergentes entre o proponente e os parlamentares, e no contexto de um governo de coalizão, podem ser interpretadas como uma sinalização de que o partido não está cumprindo com o acordo, o que afeta a reputação dele nas próximas propostas, aumentando o escrutínio já que se espera que o partido pode tentar se aproveitar da sua posição. A participação de partidos parceiros na revisão das políticas pode ser mais danosa para o governo do que o papel exercido pela oposição, já que o aprofundamento dos conflitos pode levar à dissolução da coalizão e/ou a retirada de um partido da mesma (FORTUNATO; MARTIN; VANBERG, 2017). Portanto, é por meio da dinâmica de obtenção de informação e de modificação dos textos que se conhece o funcionamento de governos de coalizão.

De acordo com o modelo explicativo apresentado por Martin e Vanberg (2011), quanto menor a divergência, maior o custo de modificação, e por isso menores são os incentivos para os atores apresentarem emendas. A autonomia ministerial existe apenas nesse cenário específico em que a proposta do gabinete é aceita em sua integridade, por corresponder a uma convergência entre as preferências do propositor da política em relação aos demais partidos. A contestação de pequenas divergências acarretaria maiores prejuízos do que os benefícios que a correção poderia trazer. Na medida em que os posicionamentos se distanciam, a não manifestação se torna mais custosa. Aqui, cabe ressaltar que o que está em jogo é a percepção da heterogeneidade das preferências políticas dos membros da coalizão, o que, entretanto, depende da informação que está disponível aos partidos no parlamento, por isso, a assimetria informacional restringe a capacidade dos partidos avaliarem a posição da política, influenciando na decisão de emendar ou não os projetos.

De acordo com Martin e Vanberg (2005, 2011, 2014), os níveis de constrangimentos com que os partidos tomam suas decisões podem ser traduzidos pela capacidade das comissões obterem informação, o que, por sua vez, varia de acordo com os poderes delegados ao sistema de comissões. Entretanto, para além da capacidade de produção de informação pelas

legislaturas, o que seria essencial para que, principalmente, os presidentes das comissões fiscalizem o gabinete (CARROLL; COX, 2011), estes podem se aproveitar de um poder ainda mais relevante, a capacidade de determinar quais partidos podem afetar a legislação. A depender dos poderes de agenda dos presidentes das comissões, essa distribuição do poder decisório nas comissões pode ter o controle de regras que determinam a participação dos parlamentares e as chances de serem bem sucedidos na aprovação e suas emendas. Portanto, ao controlar a presidência de uma comissão, o partido ganha capacidade de examinar e interferir diretamente na formulação da legislação (FORTUNATO; MARTIN; VANBERG, 2017). Especifica e concretamente, esta capacidade se manifesta por meio do processo de emendamento (CARROLL; COX, 2011). Tal visão, entretanto, centrada em uma transposição do modelo institucional norte-americano, assume que essa capacidade de influência se concentra nas mãos do presidente da comissão. Diferentes modelos institucionais distribuem de forma diversa o poder de agenda no interior do legislativo.

Seja como for, isto é, seja qual for o ator institucional chave que assuma este papel, o fato é que o processo de emendamento das propostas enviadas pelo Executivo é fundamental para captar o funcionamento efetivo das coalizões e como elas operam para garantir os interesses comuns do principal diante da divergência dos agentes. O argumento deste trabalho é o de que é por meio da compreensão dos poderes que estruturam a participação dos parlamentares na formulação das políticas nas legislaturas é possível entender como a coalizão consegue aprovar políticas que atendam seus interesses comuns e não os específicos a cada um de seus membros.

1.2 Governo de Coalizão em Sistemas Presidencialistas

A seção anterior teve como objetivo remontar o que se entende por coalizões e sobre o processo que leva à sua formação. Procurei destacar a complexidade dos modelos desenvolvidos para dar conta do que se passa em sistemas parlamentaristas. Assim, a incorporação de tais ideias aos sistemas presidencialistas exige cautela. As diferenças de regras entre os sistemas são claras, mas a questão está em saber se estas diferenças alteram o cálculo feito pelos atores políticos para formar e manter coalizões.

O objetivo da presente seção é o de responder essa indagação. Especificamente, discutirei como presidencialismos multipartidários se utilizam de instituições legislativas para resolver os problemas internos de coordenação intra-coalizão e, desta forma, aprovar uma

agenda de políticas públicas que corresponde aos interesses comuns dos partidos que integram a coalizão.

Inicialmente, os estudos sobre presidencialismo assumiam que coalizões dificilmente seriam formadas nesta forma de governo. Para Linz (1991), Mainwaring (1995, 1997) e Shugart e Carey (1992), a independência da origem e da sobrevivência no cargo levaria ao conflito entre o presidente e o congresso. O arranjo institucional conferiria independência ao presidente ao mesmo tempo em que reduziria os incentivos para que os parlamentares aderissem à sua agenda.

O presidencialismo cria uma relação de dual de representação. De um lado, a eleição para o cargo de presidente implica na construção de uma relação direta do chefe do Executivo com o eleitorado, sendo este o único agente político responsável e *accountable* pelas políticas nacionais. De outro lado, temos os parlamentares que, dada a conexão mantida com o eleitorado local que os elege, se espera que priorizem políticas específicas voltadas justamente para os seus eleitores. Assim como o presidente, os legisladores são também capazes de influenciar a política pública, e não devem a sobrevivência de seus cargos ao sucesso da agenda do governo, mas sim a aprovação de seu eleitorado local. De acordo com Linz (1991), a legitimidade popular conferida ao presidente para implementar sua agenda nacional entra em conflito com o particularismo intrínseco aos interesses localistas dos parlamentares. Ou seja, a relação entre os poderes seria marcada pela presença de objetivos políticos divergentes que, em última análise, conspirariam contra a formação de maiorias e por consequência, contra a formação de coalizões.

Assim, ganha protagonismo a associação da eleição direta e do mandato fixo do presidente por gerarem incentivos opostos àqueles fomentados pela ameaça de dissolução do parlamento. O partido que vence a presidência não deve a sua eleição, tampouco a manutenção de seu mandato, ao parlamento. Uma vez eleitos, presidentes assumem o controle sobre todas as pastas ministeriais, o que é o mesmo que dizer que detém a prerrogativa de decidir se pretende ou não compartilhá-la com outros partidos. Linz (1991) argumenta que a presidência é o grande prêmio a que todos os partidos aspiram e, por isto mesmo, se recusariam a partilhá-la. Dessa forma, as instituições não só permitiriam, como incentivariam com que o presidente mantivesse para si todos os espólios do governo que lhes foram garantidos pela eleição. Enquanto a fusão entre os poderes alcançada por meio dos partidos levaria à cooperação, esse arranjo reforçaria a separação entre o partido que ocupa a presidência e todos os demais que se encontram no Legislativo.

A ausência da dependência do presidente em relação ao parlamento não afetaria apenas a forma com que o primeiro governa, mas também a atuação dos partidos na Legislatura. Tendo

em vista a tendência dos presidentes em monopolizarem os cargos do Executivo para si, os partidos nutririam poucas expectativas de ascenderem ao governo, mesmo quando o partido do presidente é minoritário. Por esse motivo, teriam poucos incentivos para fomentarem comportamento coletivo entre seus membros. Sem o prospecto dos benefícios trazidos pelo cargo, objetivo coletivo que seria suficiente para sustentar a abdicação de interesses individuais, os líderes não teriam meios de garantir a disciplina dos legisladores, o que também impactaria em cenários em que partidos seriam convidados para integrar governos, já que a falta de disciplina partidária enfraqueceria o posicionamento conjunto do ministro com os partidos no Legislativo, ou seja, os partidos não conseguiriam atuar unitariamente enquanto membros de coalizões (MAINWARING, 1993). No final das contas, a disputa política não conseguiria ser organizada em termos partidários.

Para além dos incentivos postos pelo sistema presidencialista, a fraqueza dos partidos seria reforçada pela dispersão da força partidária em muitos partidos, por conta do multipartidarismo (MAINWARING, SHUGART, 1997). O caso brasileiro, entre os vários países latino-americanos, pode ser trazido nesse momento da exposição para exemplificar como o conjunto das regras institucionais do sistema presidencialista fomentaria comportamento *office seeker* também por parte dos parlamentares e, consequentemente, de seus partidos. De acordo com Ames (2003), a associação da fragmentação partidária causada pelo multipartidarismo com a lista aberta minaria qualquer controle que os líderes teriam sobre os parlamentares. No congresso, prevaleceriam os motivos individuais dos parlamentares, como é expresso pelo trecho trazido abaixo:

> How do deputies view parties? Brazil's electoral rules produce parties with individualistic deputies. Consider deputies with geographically scattered electoral bases. With fragmented bases hindering even minimal accountability to constituents, these deputies should prefer weak parties— that is, parties unable to impose discipline or a common program (Novaes 1994). Even deputies with concentrated vote distributions—with constituencies demanding high levels of local benefits—have little reason to support parties whose leaders will compel the deputies to vote jointly. Only the small minority of deputies focusing primarily on national-level legislation will seek parties with authority to discipline the members and prevent free riders on the party's reputation. (AMES, 2003, p. 172).

Os trabalhos citados nessa seção ressaltam o desequilíbrio entre a força aparente do presidente e fragilidade dos partidos. Ou seja, seguindo esta linha argumentativa, encontramos outro fator a conspirar contra a transposição dos modelos de formação e sobrevivência de coalizões sob parlamentarismo ao presidencialismo. Estes últimos regimes careceriam de partidos capazes de agir e se comportar como atores unitários.

Com presidentes e partidos movidos por interesses puramente *office seekers* não haveriam incentivos para que coalizões sejam formadas em sistemas presidencialistas. Isto é, o que afastava o entendimento sobre o funcionamento dos dois sistemas de governo é o impacto que as diferenças institucionais desempenham sobre os incentivos postos aos atores políticos. A centralidade da ausência da ameaça de dissolução afeta os partidos e o presidente, apenas enquanto ambos são entendidos como atores políticos *office seekers* (CHEIBUB; LIMONGI, 2011). Ao adotarem essa premissa, os trabalhos tratados anteriormente chegam a conclusão de que governos de coalizão seriam incompatíveis em sistemas presidencialistas. Do lado dos partidos, os reflexos provocados por essa regra incorreriam em conflitos intrapartidários que minariam a possibilidade de coalizões serem organizadas em termos partidários, o que não só as distanciaria dos modelos parlamentaristas, mas também tiraria a estabilidade e a racionalidade das decisões. Ou seja, ao retirar os partidos, se retira o ator político chave que dá sentido ao governo de coalizão. Do lado do presidente, por sua vez, favorecido por regras que lhe conferem poder próprio carece de incentivos para buscar cooperação.

Os partidos *office seekers* são caracterizados na literatura principalmente pela falta de uma definição clara da política que defendem. Sem um horizonte coletivo a ser defendido em conjunto, acabam abrigando inúmeras facções que disputam entre si posições de poder (LAVER; SCHOFIELD, 1990). Dessa forma, mesmo quando aceitam entrar na coalizão, não seriam capazes de compelir os seus membros a apoiarem essa decisão, o que faria com que facções permanecessem na oposição. Não conseguem, portanto, fazer com que indivíduos deixem seus objetivos próprios em prol de um bem coletivo a ser alcançado pelo partido, o que os impede de produzir e sustentar resultados em grupo, como votar disciplinadamente e participar de uma coalizão.

Contudo os conflitos intrapartidários não são exclusividades de partidos *office seekers*, uma vez que cisões internas também podem ser provocadas por discordâncias em termos de políticas. Um partido pode colocar-se unido em relação à certa dimensão, mas conflitos em torno de outra dimensão podem ser responsáveis por forçar a saída de governos (LAVER; SCHOFIELD, 1990). Isso porque um comportamento partidário considerado como significativo independe da homogeneidade de preferências entre seus membros, o que seria a marca de partidos puramente *policy seekers*, mas de que partidos atuem de forma coesa a despeito da discordância que exista entre seus membros (KREHBIEL, 1993). Por isso, pouco importa qual seja a motivação do partido, mas sim que ele consiga superar tais conflitos e comportar-se unitariamente no processo de formação dos governos, o que é capaz de garantir a estabilidade nas negociações (LAVER; SCHOFIELD, 1990).

Todo partido político enfrenta o mesmo problema: seus membros não atuarão em prol de objetivos comuns a não ser que sejam compelidos. Atores racionais tentarão maximizar seus objetivos individuais, o que os coloca em competição com os outros membros do mesmo partido, enquanto não lhes for assegurado que o resultado a ser alcançado coletivamente é superior do que atuando individualmente (OLSON, 2015). Na arena parlamentar, a disputa política entre os atores políticos gira em torno de posições no processo decisório que permitem a apresentação de políticas. Dependendo da organização do sistema político, como foi ressaltado por Strom (1990), essa prerrogativa recai sobre os ministérios no Poder Executivo ou sobre as comissões no Legislativo. Na medida em que a distribuição de tais posições se dá em termos partidários, os parlamentares são compelidos pelos seus líderes a atuarem disciplinadamente em busca do melhor resultado a ser alcançado pelo coletivo (COX; McCUBBINS, 1993).

Aos líderes partidários no Brasil, além do controle sobre as nomeações para as comissões permanentes, foi conferido poder de agenda, através da participação no Colégio de Líderes juntamente da Mesa Diretora, que permitem que definam a agenda de deliberações (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999). Com o controle sobre a agenda de trabalho da instituição e de seus principais cargos nas mãos de lideranças partidárias, não existem vias abertas aos parlamentares sem designação de seus respectivos líderes. Por isso, mesmo que estes não consigam infringir sanções aos legisladores, conseguem conter suas agendas individuais.

Enquanto os líderes disporem de prerrogativas capazes de fomentar a disciplina entre os membros de seus partidos, as negociações sobre a formação de governos se darão em termos partidários. São os partidos, por meio de seus líderes, que mantêm a comunicação entre os poderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), e é dessa forma que o argumento de Cox (1987) de fusão entre os poderes pode ser reproduzido também no sistema presidencialista, permitindo que os partidos que formam as coalizões de governo elaborem uma agenda conjunta (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

Os partidos correspondem a uma condição para que coalizões sejam formadas, uma vez que estruturam a barganha entre os atores políticos, porém, não são suficientes para entendermos como esse processo acontece. A incorporação da ideia de que os partidos conciliam seus objetivos por *office* e *policy* permite que a formação de coalizão no presidencialismo seja entendida a partir das suas regras internas de funcionamento, ou seja, por meio da distribuição de poderes legislativos entre o Executivo, aqui representado pela forte figura tanto do presidente como de seus ministros, e o Legislativo.

Em uma segunda geração de trabalhos sobre sistemas presidencialistas liderada por Shugart e Carey, a motivação do presidente em formar coalizões dependeria dos poderes legislativos postos à sua disposição. Para além do controle dos cargos do governo, considerado pela perspectiva *office seeker* como a principal forma de construção de maiorias, os poderes de agenda à disposição do presidente lhe garantiriam mais ferramentas para que governe unilateralmente (SHUGART; CAREY, 1992; AMORIM NETO, 2006), isto é, que busque dispensar a cooperação do Legislativo e/ou dependa do voto da maioria dos legisladores.

Os poderes legislativos do chefe do Executivo, apesar de terem sido formulados com a intenção de que os poderes mantivessem o controle uns sobre os outros, na prática, poderiam exacerbar a relação conflituosa existente entre o governo e os legisladores (MAINWARING, SCULLY, 1995; SHUGART; CAREY, 1992). Com eles, o presidente não apenas controlaria o Executivo, mas também o congresso. Como seria o caso do presidente brasileiro, considerado como um dos mais poderosos entre os presidentes latino-americanos (SHUGART; CAREY, 1992), justamente pela capacidade de governar unilateralmente, ou seja, contornando o Legislativo. A edição de decretos representa uma via de ação que permite ao presidente governar sem a necessidade de construção de uma maioria legislativa que aprove a política (AMORIM NETO, 2006). Junto ao decreto, o presidente possui prerrogativa exclusiva de iniciação de políticas que lhe garante ditar o conteúdo com um mínimo de interferência de outros partidos e o poder de veto sobre o congresso que assegura de modo completo o seu controle sobre a atividade legislativa (SHUGART; CAREY, 1992).

Dessa forma, presidentes que contam com poderes de agenda teriam meios suficientes para colocar suas agendas em prática sem o compartilhamento do governo com outros partidos, optando por nomes técnicos que permitiriam a delegação direita de suas preferências, minimizando o risco de perda de agência que poderia acontecer mesmo com membros de seu partido (AMORIM NETO, 2006). Aqui, fica clara a preocupação do presidente em manter o maior número de ministérios para si, segundo Amorim Neto (2006), como forma de maximizar a implementação de sua agenda. Esta que existiria e deveria ser implementada em detrimento de uma agenda legislativa, argumento que fortalece a ideia de uma representação dual.

Apenas presidentes fracos garantiriam maior estabilidade porque não contariam com meios para governar unilateralmente (SHUGART; CAREY, 1992). Mesmo assim, o compartilhamento das pastas para a formação de uma base de apoio estável no Legislativo seria apenas uma das estratégias disponíveis, junto à possibilidade de construção de coalizões *ad hoc* por meio da compra de votos dos parlamentares (MAINWARING, 1993, 1995, 1997; AMES, 2003; AMORIM NETO, 2006). Estratégia esta que exigiria do governo acordos firmados em

cada dimensão de política, com a dificuldade variando de acordo com a legislatura (COX; MORGENSTERN, 2001). Portanto, nesses trabalhos ainda impera a visão de que os atores políticos no presidencialismo são *office seekers*. Os presidentes utilizariam de quais recursos estiverem garantidos pelas instituições para que concentrarem em suas mãos a maior quantidade de pastas ministeriais para si.

A despeito da posição vantajosa dos presidentes enquanto formadores de coalizões, eles encontram condições bastante similares para a formação de governos daquelas atribuídas a sistemas parlamentaristas (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002; CHEIBUB, 2007). Ambos os sistemas de governo encontram os mesmos requisitos para que possam governar, uma maioria legislativa. Portanto, o que está em questão é a elaboração de uma agenda governamental de políticas que tenha condições de obter apoio majoritário, seja por partidos que aceitaram formar uma coalizão ou por aqueles que ainda no congresso compartilham das preferências políticas do governo.

A distribuição do poder de agenda determina se o Executivo ou o Legislativo que dispõe da iniciativa legislativa (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002; CHEIBUB, 2007). O ator que detém a prerrogativa exclusiva de propor políticas pode fazer valer as vantagens estratégicas que esta posição lhe assegura. Contudo, isto não significa que sempre possa aprovar sua política ideal. Para fazer valer suas vantagens, quem propõe deve levar em conta as preferências da maioria.

Uma vez que o objetivo do governo é aprovar sua agenda de políticas, a inclusão de partidos na coalizão deve ser feita quando a legislatura apresenta políticas distantes do ponto ideal do governo. Caso contrário, quando a distância é pequena, governos podem ter sucesso mesmo sem recorrer à formação de uma coalizão, bastando que calibre suas propostas de forma a aproximá-las dos partidos que compartilham de sua agenda. Nestas condições, os interesses por políticas seria suficiente para garantir apoio da maioria.

Mesmo presidentes que usufruem de poderes de agenda ampliados, como o brasileiro, precisam garantir que suas propostas sejam aceitas e contem com o apoio da maioria dos legisladores para que venham a ser aprovadas. Quando os partidos compartilham dessa posição, acontece o mesmo que em governos minoritários no parlamentarismo, não é preciso que eles participem da elaboração das políticas nos ministérios. Aqui, mesmo que os governos sejam minoritários, ainda assim o presidente consegue aprovar suas políticas, uma vez que essas refletem também os interesses da maioria do congresso. Já, na medida em que as preferências se distanciam, seria mais proveitoso para o presidente convidar partidos que, apesar das discrepâncias, passem a compartilhar da mesma agenda legislativa. Aos partidos que aceitarem

integrar o governo, a elaboração conjunta de políticas é vantajosa na medida em que este passa a participar da elaboração das propostas que visam alterar o *status quo*.

Os governos minoritários no presidencialismo obedecem a mesma lógica daquela proposta por Strom (1990): estar no governo não é requisito para que os partidos aprovem as políticas de seu interesse. Por sua vez, quando se discute os termos que levam os partidos a formarem uma coalizão, tanto o convite feito por parte do presidente quanto a aceitação por parte dos partidos implicam na construção de um compromisso de elaboração conjunta das políticas, que garante a conciliação dos interesses e consequentemente a aprovação da agenda do governo. Ambos esperam aumentar as chances de aprovar suas políticas, e a cooperação entre atores políticos, apesar de suas divergências, representa uma estratégia vantajosa. Portanto, longe de agendas conflitantes, o presidencialismo multipartidário é marcado pela existência de uma agenda governamental que recebe o apoio dos partidos enquanto membros do governo e também enquanto ocupam o congresso (FIGUEIREDO, LIMONGI; 2007).

Portanto, encontramos nos presidencialismos multipartidários os mesmos desafios que marcam não só a formação, mas também o funcionamento de coalizões de governo em sistemas parlamentaristas. Isto é, na medida em que os partidos aceitam compartilhar a responsabilidade pela agenda de políticas do governo, cada ministro pode propor políticas que beneficiem os interesses de seu partido, às expensas dos demais. O monitoramento e o controle exercido pelos partidos membros das coalizões são, então, de grande importância para que a política represente os interesses coletivos da coalizão. No capítulo seguinte, tratarei da incorporação do modelo de Martin e Vanberg (2011), que trata justamente da decisão dos partidos de monitorarem seus parceiros, para presidencialismo de coalizão brasileiro.

2 O PODER LEGISLATIVO E O PAPEL DOS RELATORES NO GOVERNO DE COALIZÃO BRASILEIRO

O objetivo deste capítulo é construir teoricamente o papel dos relatores, e, com ele, o papel do Poder Legislativo, como peça chave do funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. Parto da ideia de que a formação de coalizões de governo é produto de um acordo a respeito da política que será implementada pelo governo. Parto da constatação de que no Brasil, a maior parte das propostas de alteração do *status quo* são apresentadas pelo Executivo. Mais especificamente, assumo que os ministérios são os órgãos responsáveis pela elaboração das políticas submetidas ao congresso. O Executivo, portanto, ao fazer propostas de alterações das políticas vigentes está dando vazão ao acordo que constituiu o governo de coalizão. Nestes termos, a constituição da coalizão partidária implica na delegação de poder político ao presidente e aos ministros. Contudo, a delegação não é o mesmo que carta branca.

Como os partidos que optaram por governar juntos são também adversários eleitorais, a manutenção dos objetivos políticos comuns é essencial para o funcionamento do governo (MARTIN; VANBERG, 2011). Por isso, a política que é apresentada pelo governo ao congresso, a despeito da possibilidade de que essa tenha sido fruto de um trabalho conjunto no interior do Executivo, não pode ser tomada como a expressão da vontade política do governo antes de ser validada e, se necessário, modificada pelos Legisladores.

Assim como os estudos sobre governos de coalizão no parlamentarismo mostraram, o Legislativo brasileiro desempenha papel chave para o funcionamento dos governos multipartidários pois, durante a tramitação das propostas emanadas do Executivo, os partidos que compõem a coalizão podem monitorar uns aos outros de forma que a política aprovada atenda a seus interesses.

Aqui, entra a figura do relator, que, enquanto agente da coalizão, tem o papel de transformar a política elaborada no interior de um ministério em uma política da coalizão. Portanto, é ele quem deve resolver um dos maiores dilemas do governo de coalizão, a perda de agência decorrente da delegação de poder político.

Argumento que os poderes de agenda conferidos ao relator pelo Regimento Interno permitem que ele influencie o conteúdo das políticas. Seus poderes são de duas naturezas. A primeira diz respeito à sua atuação enquanto propositor de emendas aos projetos do governo, papel este já destacado por Freitas (2016). A segunda, que será a contribuição desse trabalho, diz respeito ao papel que exerce frente à participação dos demais parlamentares. Tais poderes

o colocam como intermediário entre os ministros propositores das políticas e os interesses dos partidos.

2.1 Poder legislativo nos Governos de Coalizão

Governos multipartidários implicam no compartilhamento da responsabilidade de elaboração de políticas entre os partidos. Se, de um lado, fazer parte de uma coalizão faz com que abandonem o compromisso de cumprirem integralmente suas plataformas eleitorais, de outro, a construção conjunta de uma agenda política que representa o governo maximiza as chances de aprovação (MARTIN; VANBERG, 2011). A distribuição de pastas ministeriais, marco inicial da formação de coalizões, aponta para a divisão de responsabilidades entre os membros da coalizão. Os partidos que assumem uma pasta determinam sozinhos o conteúdo das políticas dessa área temática e abdicam completamente da participação da elaboração das demais (LAVER; SCHELPSE, 1996).

Em um cenário de informação perfeita, delegar o poder de elaboração de políticas, por meio da distribuição das pastas, por si só, seria capaz de maximizar os resultados a serem alcançados pelos partidos da coalizão, uma vez que o agente é escolhido para defender os interesses do principal de uma forma mais qualificada e proveitosa do que o principal conseguiria (LUPIA, 2003). No caso de governos multipartidários, o papel de principal é ocupado pelo partido formador que é, então, responsável pela condução das negociações que resultam na distribuição das pastas assim como pelo manejo das concessões que seriam feitas pelos partidos parceiros. A composição dos partidos que formam uma coalizão é fruto formador, que deve ser entendido como o fiador do acordo. Por esse motivo, quando o formador delega a responsabilidade de uma pasta a um agente e usufrui de condições para avaliar se ele está atuando de acordo com seus interesses, mais precisamente, se está seguindo com o que é acordado entre todos os demais integrantes da coalizão, a relação de delegação consegue extrair os melhores frutos para o principal.

Porém, a realidade com que se defrontam governos de coalizão não é esta. A assimetria de informação caminha lado a lado com o controle que os partidos exercem sobre os ministérios. Assim, os partidos parceiros não têm garantias se os demais estão ou não cumprindo o acordo original. Dessa forma, a operacionalização da ideia de compartilhamento a partir da distribuição das pastas ministeriais não dá conta dos desafios impostos aos partidos.

O principal risco enfrentado por um partido é a de que as políticas propostas pelos demais se afastem demasiadamente do ponto médio de interesse da coalizão, o que é chamado

também de *ministerial drift* (THIES, 2000; MARTIN; VANBERG, 2011). Na medida em que os partidos políticos governam com seus adversários eleitorais, é imprescindível que tenham meios para garantir que o conteúdo da política produzida pelos seus parceiros não lhes seja prejudicial. Por isso, o compartilhamento do *policy making* não pode ser entendido apenas a partir da distribuição de portfólios, mas também dos mecanismos institucionais à disposição dos partidos para que garantam a manutenção do acordo firmado. São tais mecanismos que dão vazão à participação dos partidos, seja pela redução da assimetria de informação, seja pela possibilidade de incorporar suas demandas no texto, tornando a elaboração de políticas uma tarefa coletiva.

O controle exclusivo dos ministérios e a assimetria de informação entre os partidos que integram a coalizão são problemas cujas origens e soluções estão interligadas, uma vez que o que está em jogo é a inclusão dos partidos na elaboração das políticas. Para que os partidos consigam formatar as políticas por meio da apresentação de emendas, pressupõe-se que tenham acesso a informações que justifiquem a intenção de modificar o projeto apresentado, que se baseia na discordância em relação ao texto original. O mesmo vale para os mecanismos que atuam em direção à redução de assimetria que se provam importantes na medida em que também permitem que os partidos consigam influenciar as decisões de seus parceiros. Embora o controle na forma de redução da assimetria de informação ou da modificação dos projetos não existam sozinhas, aqui serão apresentadas de forma separada.

Começo pelos mecanismos institucionais que permitem que os partidos obtenham informações a respeito da atuação de seus parceiros, reduzindo a assimetria de informação, o que é caracterizado pela literatura como atividades de controle. Nesse caso, o controle é exercido por membros da coalizão que são alocados em posições de poder que permitem acesso às decisões tomadas por ministros. Tais posições podem ser encontradas no interior do Executivo através da figura dos ministros juniores (THIES, 2000), ou exercida pelo sistema de comissões.

Nem todos os sistemas políticos contam como uma posição comparável à de ministros juniores, ou seja, nem todos contam com este mecanismo específico de controle no interior do Executivo. Os sistemas de comissões, por outro lado, têm sido examinados em busca de evidências que mostrem o quanto podem ser usados pelos atores políticos no controle de seus parceiros de coalizão. O plenário é entendido como a arena da tomada de decisões, onde propostas são aprovadas, o sistema de comissões é pensado como o *lócus* em que os legisladores se dedicam à análise e à discussão mais detida acerca das políticas. E, por esse motivo, procura-

se no sistema de comissões mecanismos institucionais que permitam que os partidos da coalizão exerçam controle em relação aos seus parceiros.

Características como o espelhamento do sistema de comissões em relação aos ministérios e a capacidade investigativa das comissões, principalmente no que diz respeito à prerrogativa de compelir os ministros a prestar informações de suas ações, são algumas das marcas de comissões atuantes no processo decisório (MULLER; STROM, 2000) e que permitem o monitoramento do governo (COX; CARROLL, 2012; FORTUNATO; MARTIN; VANBERG, 2017). O controle feito pelas comissões, por meio de seus presidentes, a ministérios comandados por partidos parceiros visa a redução da assimetria de informação, juntamente com a possibilidade de uma arena para a resolução de conflitos. Por esse motivo, os ministros terão maiores chances de serem monitorados pelos partidos no Legislativo, quanto mais suspeitarem de um afastamento da política proposta pelo Executivo em relação à coalizão.

O segundo mecanismo disponível pelos membros das coalizões no Legislativo e que será objeto de estudo desse trabalho são as emendas, ou seja, a modificação do texto proposto pelo governo. O modelo proposto por Martin e Vanberg (2011) tem como objetivo explicar as estratégias elaboradas por partidos membros de coalizões de governo enquanto propõem políticas no interior do gabinete e as avaliam no Legislativo. Aqui o controle é feito por meio da modificação direta dos textos do governo, o que, como os autores mostram, depende da percepção - construída a partir das informações disponíveis - dos partidos no parlamento sobre quanto a política em questão é contrária aos seus interesses. A apresentação de emendas é entendida como uma resposta dos partidos a desvios na política proposta pelos ministros. Elas não apenas sinalizam a discordância entre a política ministerial e os interesses dos partidos que integram a coalizão, mas também são o meio para que resolvam os conflitos e consigam conjuntamente formatar a política que representa toda a coalizão de governo.

A política apresentada pelo ministério ainda não corresponde à política da coalizão. Isso porque, antes de ser aprovada, é preciso que essa passe pelo crivo dos demais partidos da coalizão. Dessa forma, depois de deliberação no interior do poder Legislativo, a política pode (1) sair intacta, ou seja, sem qualquer modificação promovida pelos legisladores, ou (2) ter a versão original modificada como resultado da aprovação e incorporação de alterações.

A importância do modelo proposto por Martin e Vanberg (2011) está na apresentação de variáveis que explicam os resultados apresentados acima (manutenção e modificação da proposta do Executivo) a partir de uma lógica do funcionamento da coalizão, ou seja, a principal hipótese é a de que a divergência entre a política ministerial e os interesses dos demais partidos da coalizão motiva as estratégias que esses últimos adotarão enquanto decidem sobre a

aprovação de uma determinada política. Caso haja concordância em relação ao texto apresentado, cabe aos partidos apenas ratificarem a aprovação da proposta. Já, na medida em que o conflito em torno da política aumenta, maiores serão os incentivos para os demais partidos membros da coalizão participarem ativamente de sua formatação por meio do emendamento.

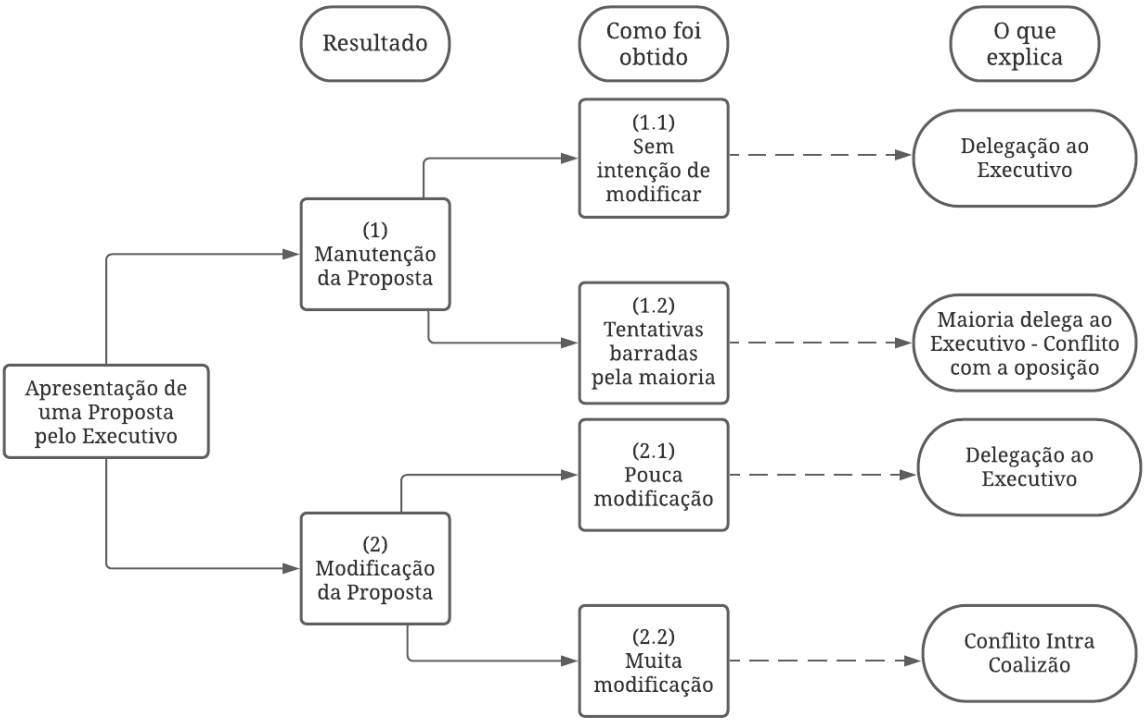
Mediando os efeitos promovidos pela divergência de preferências está a inclusão da assimetria de informações na qual os partidos no parlamento se encontram em comparação aos ministros que desenham as políticas. Os ministros calculam a reação do parlamento, se este irá ou não exercer sua prerrogativa de examiná-lo (escrutiná-lo na terminologia do modelo) para avaliar a presença do *ministerial drift.* Para os parlamentares, a variável decisiva é o custo envolvido pelo exame.

A contribuição desse trabalho é apresentar uma transposição do modelo de Martin e Vanberg. É a partir dos cenários propostos pelos autores e de uma inclusão proposta por este trabalho que as hipóteses a serem testadas a respeito do caso brasileiro serão, no capítulo seguinte, colocadas à prova.

A primeira possibilidade é, então, a manutenção do texto apresentado pelo governo. De acordo com a explicação proposta pelos autores, na medida em que a percepção de divergência diminui, menores serão as chances do parlamento escrutinar a política. Ou seja, quando a coalizão concorda com a proposta apresentada pelo Executivo, não há conflito e por conta disso não há tentativas para modificá-la. Sem conflito entre os partidos da coalizão, não existe intenção ou tentativa de participar da formulação da proposta, que, nesse sentido, foi completamente delegada ao ministro responsável. Mesmo que contenha algum nível de *ministerial drift*, se este não passar de níveis significativos, os parlamentares prefeririam não incorrer nos custos de exame da proposta.

Entretanto, os autores não aventam a possibilidade da manutenção da política ser um resultado da derrota de uma série de tentativas de modificação das propostas. No cenário 1.2 representado na figura 1, a apresentação de emendas indica que existe a proposta do governo que gera conflito dentro do parlamento, mas que essas não são levadas em conta na redação final da proposta. Aqui, a política foi aprovada, como no caso anterior. Entretanto, essa delegação representa os interesses da maioria que consegue barrar a incorporação de mudanças ao texto.

FIGURA 1 - Manutenção e modificação das propostas do Governo



Elaboração própria.

Nos cenários em que, de fato, houve modificação da proposta do governo, os autores propõem dois mundos. Um em que existe divergência dentro da coalizão, mas que não necessariamente resulta em modificação, e outro no qual a intensidade do conflito resulta em um maior escrutínio por parte do parlamento, ou seja, invariavelmente a proposta receberá modificações. Segundo os autores, apesar de existir alguma divergência, os projetos podem ser aprovados assim como a proposta original, por que não há intenção dos partidos em modificar os projetos, acarretando na delegação. Porém, o mesmo grau de discordância poderia também resultar na modificação do projeto. Ou seja, não existe um conflito tão intenso ao ponto que torna necessário o emendamento da proposta para que ela seja aprovada. Na figura 1 acima essa situação é representada por projetos que recebem poucas emendas (2.1), demonstrando que o conflito não é tão acirrado, assim como o cenário em que nenhuma ou poucas emendas são apresentadas (1.1). O ponto é que em ambos existe delegação da elaboração para o governo.

Por fim, o conflito no interior da coalizão encontra-se nas políticas que foram muito modificadas pelo parlamento. Como no modelo apresentado por Martin e Vanberg (2011), assim como o presente trabalho também o fará, são apenas levados em conta projetos que foram aprovados, isso automaticamente exclui aqueles projetos cujo conflito foi tamanho que os partidos integrantes da coalizão não chegaram a um acordo para aprová-los. Por esse motivo, a

incorporação de um grande número de emendas indica que foram necessárias reformulações da versão inicial para que o projeto conseguisse ser aprovado. O conflito é, então, evidenciado pelo quanto o projeto foi modificado, mas também pela quantidade de atores que participaram desse processo. Quanto mais as emendas são apresentadas por diferentes partidos, mais indicativos se obtêm da falta de consenso com que a primeira versão foi apresentada.

A contribuição de Martin e Vanberg vai no sentido de apresentar o papel que a legislatura desempenha no funcionamento de governos de coalizão. Aqui a proposta é incluir na análise as regras do processo de emendamento, isso porque para que os resultados de manutenção ou modificação das propostas do governo sejam alcançados, a atuação dos atores políticos que representam a coalizão deve ser entendida para além da distribuição de suas preferências. As instituições políticas implicam na distribuição desigual do poder político, o que significa que, também no processo de emendamento, não é possível afirmar que os parlamentares na Câmara dos Deputados, embora não possuam nenhuma restrição na apresentação de emendas, possuem as mesmas chances de participar da formatação do texto do governo.

A principal hipótese é que a participação é ditada pela coalizão na medida em que concentra em suas mãos as posições de poder que controlam a análise das emendas e sua aprovação. Portanto, analisar as regras que organizam a participação dos atores políticos, tanto na apresentação quanto na aprovação de emendas aos textos, permite identificar as estratégias adotadas pelos partidos para que obtenham o resultado desejado pela coalizão de governo, seja pela manutenção ou modificação dos projetos.

2.2 Instituições legislativas no emendamento de projetos

Enquanto o gabinete é muitas vezes equiparado a uma caixa preta na qual se conhece muito pouco sobre a dinâmica interna de suas tomadas de decisões, as legislaturas são regidas por um conjunto de regras de conhecimento público. Nesse sentido, Cox (2006) propõe o conceito de “estado de natureza legislativa" para descrever um mundo idealizado no qual não existem quaisquer regulamentações sobre a atuação dos legisladores, seja em relação ao tempo tomado pelas deliberações ou aos montantes exigidos para a implementação de suas agendas. O ponto do autor é o de mostrar que tal condição é incompatível com a escassez de tempo e recursos encontrada no mundo real. Segundo o autor, as regras decisórias geram os constrangimentos necessários para que se efetive a tomada de decisões. Constrangimentos esses que equivalem à distribuição desigual dos poderes decisórios entre os atores políticos.

Em um sistema político marcado por partidos fracos, o poder de agenda encontrar-se-ia descentralizado nas comissões, onde os legisladores enquanto indivíduos se responsabilizariam pela elaboração das políticas públicas. A ausência de partidos atuando em direção à resolução de problemas de ação coletiva seria uma das principais variáveis, juntamente com os incentivos oriundos da arena eleitoral, a explicar o tipo de política pública elaborada pelo congresso. Sendo nas comissões o lugar em que os parlamentares elaboram políticas públicas, os resultados nelas alcançados podem ser preservados ou modificados de acordo com os procedimentos que definem a participação do plenário nas modificações. Portanto, as regras que definem se o plenário deverá participar e como essa participação acontecerá delimitam o escopo de mudanças possíveis e aceitáveis pelos membros das comissões, o que, por sua vez, tem o poder de influenciar o resultado. Cada uma das correntes explicativas sobre o congresso norte-americano propõe um modelo para entender como os resultados de política pública resultam da interação entre duas variáveis: as preferências dos legisladores nas comissões e as regras institucionais que pautam a participação do plenário.

Para os distributivistas, cada uma das comissões seria composta por membros cuja preferência seria atender aos interesses específicos de seus distritos, o que as colocaria distante do ponto médio de preferência formado por todos os parlamentares (MAYHEW; 1974). Partindo da heterogeneidade das preferências entre os membros das comissões em relação ao plenário, o objetivo é obter a aprovação das políticas preservando o posicionamento das comissões. Essa aprovação seria obtida em dois passos: primeiro é preciso estabelecer um acordo de troca de apoio entre os membros de comissões diferentes para garantir a aprovação de suas respectivas políticas; em seguida é preciso assegurar o cumprimento do seguinte acordo. Para que a comissão de agricultura aprove uma determinada política ela espera apoio da comissão de finanças como retribuição ao apoio concedido para a aprovação da política defendida por aquela comissão. Porém, a incerteza quanto à mudança de posição de umas das partes no futuro torna esse sistema de troca de apoio instável, uma vez que não oferece incentivos para cumprimento do acordo. Para contornar a ausência de confiabilidade entre as partes, mantendo o apoio necessário para a aprovação da política, é preciso utilizar de mecanismos que tornem o acordo vinculante entre elas (FEREJOHN, 1986).

Determinar limitações às alterações realizadas no plenário seria, então, a forma com que o sistema de comissões alcança estabilidade no acordo entre elas, na medida em que conseguiria manter os resultados heterogêneos das posições do plenário. A apresentação de emendas em plenário corresponderia a uma ameaça, uma vez que moveria a política para o ponto ideal distante do proferido pela comissão. Portanto, a utilização de tais procedimentos seria entendida

como uma forma de impedir a participação da maioria dos parlamentares, preservando a particularidade das políticas com o objetivo de manter o acordo estabelecido nas comissões (WEINGAST; MARSHALL, 1988).

Enquanto para os distributivistas o arranjo institucional provê todas as condições para os parlamentares aprovarem suas políticas particulares, para a informacional as regras que regem o processo decisório visam prioritariamente a obtenção de resultados majoritários, o que torna o sistema de comissões submisso à vontade do plenário a despeito de ser o principal lócus da produção legislativa (KRHEBIEL, 1991). Nesse sentido, o principal mérito do sistema de comissões está em produzir políticas a partir de informações que reduzam a incerteza por parte dos parlamentares quanto aos resultados esperados pelo eleitorado. Dado o controle desempenhado pela maioria sob os recursos e a distribuição dos direitos parlamentares, resta às comissões atuarem de acordo com as preferências da maioria em plenário.

Nesse sentido, os procedimentos restritivos não são uma ação das comissões contra o plenário, já que são usados com a aprovação da maioria para que atuem em acordo com suas preferências. Como o grande problema enfrentado pelos legisladores está na incerteza quanto aos resultados que as políticas irão produzir, a produção de informação, que só é possível no interior das comissões, é de interesse para o plenário. Em situações em que a incerteza é muito grande, a maioria usa de procedimentos que limitam a possibilidade de emendamento em plenário como forma de incentivar o trabalho das comissões. O poder das comissões em definir os resultados sem a interferência do plenário é visto como o resultado de uma delegação do último como forma de obter os resultados esperados. Portanto, a restrição está a serviço da maioria do congresso (KREHBIEL, 1991).

Nos dois modelos construídos pelas correntes informacionais e distributivistas temos interpretações praticamente opostas das razões que levam o congresso à utilização de procedimentos que restringem a participação do plenário no emendamento das políticas. Enquanto na distributivista predomina a ideia do conflito no qual o plenário seria, contra a sua vontade, impedido de participar, favorecendo, assim, os resultados obtidos pelas comissões, na informacional a restrição baseia-se em uma escolha dos próprios membros do plenário, tendo em vista a maior capacidade de a comissão produzir um resultado que se aproxime de seu ponto mediano. Em ambas as correntes, vemos que as decisões são tomadas levando em conta as preferências distribuídas entre os membros das comissões e plenário, sem qualquer mediação pelos partidos.

A reeleição corresponde ao principal objetivo dos parlamentares. Para ambas as correntes, ela está relacionada diretamente à atuação individual do parlamentar, seja pela

obtenção de políticas distributivas ou quando está envolvido na elaboração de políticas que beneficiam a maioria. Quando os partidos políticos são incorporados nos modelos de comportamento parlamentar, os resultados obtidos ganham uma nova interpretação. De início, o partido do candidato à reeleição consiste em uma variável que consegue influenciar o seu desempenho eleitoral, uma vez que o eleitorado usa do rótulo partidário como um guia sobre as crenças e expectativas com o qual realiza inferências sobre o partido como um todo (COX; McCUBBINS, 1993). O desempenho de todo o partido durante a legislatura ajuda o eleitor a decidir se o candidato à reeleição de seu distrito merece ou não seu voto. Em virtude da importância que os resultados obtidos pelo partido desempenham na arena eleitoral, não é possível assumir que uma vez eleitos não existam incentivos para que atuem coletivamente.

Na arena parlamentar, a existência dos partidos está circunscrita à delegação de poderes legislativos à liderança partidária, o que acaba cedendo, então, com a igualdade conferida a eles pelo voto. Uma vez conquistado o *status* majoritário, é objetivo da liderança do partido usar dos poderes conferidos a ela para garantir a manutenção dessa condição na próxima eleição (COX; McCUBBINS, 1993). Desprovidos do poder de controlar o voto dos parlamentares em plenário, os partidos dispõem sobre os principais cargos na legislatura, meio pelo qual conseguem impor as preferências da maioria do partido (COX; McCUBBINS, 2005). O sistema de comissão, que, como já foi visto, corresponde ao lugar em que as políticas são elaboradas, está sob o controle do partido majoritário porque este controla as nomeações dos parlamentares.

Enquanto para a teoria distributivista a auto seleção desempenha importante papel para a obtenção dos resultados heterogêneos, para a informacional a composição dos membros das comissões está sob o crivo da maioria, uma vez que as comissões seriam agentes do plenário. Para a corrente partidária, o sistema de comissões atuaria como agente do partido majoritário na medida em que os cargos ocupados pelos parlamentares são delegados a eles como forma de obter o objetivo coletivo de manutenção do *status* majoritário, o que é do interesse direto dos legisladores. Nesse sentido, o poder propositivo desempenhado pelas comissões é exercido em função das preferências do partido majoritário.

Da mesma forma é entendida a utilização das restrições ao plenário, que serviriam como mecanismos que garantem que as políticas aprovadas favoreçam os interesses do partido (COX; McCUBBINS, 2005). Quando qualquer parlamentar consegue modificar as propostas que foram elaboradas pelas comissões, é possível que tragam a proposta para perto do mediano da maioria dos legisladores. Ao limitar a participação dos legisladores em plenário por meio da utilização de procedimentos restritivos, como *closed rules*, o partido garante que a proposta não

seja modificada em direção ao mediano da maioria do plenário por meio de emendas mais moderadas, preservando o seu resultado favorito.

Portanto, em cada em uma das teorias temos as comissões como as propositoras das políticas e também das regras responsáveis por coordenar a participação dos legisladores no plenário. A despeito do *principal* responsável por dirigir as escolhas políticas das comissões, a forma como o processo decisório estrutura-se faz com que cada comissão tenha o controle de uma dimensão de política pública, o que, de acordo com Shepsle (1979), garantiria a estabilidade das decisões. A unidimensionalidade pressuposta por tais modelos é uma das limitações que dificultam a aplicação deles tanto para o caso retratado como para os demais.

De forma a entender os efeitos de procedimentos restritivos que existem no parlamento francês, Huber (1992) insere o papel que as múltiplas dimensões que estão contidas em uma mesma política como uma das variáveis explicativas para a utilização de tais expedientes. Seu trabalho é importante por trazer os modelos de organização legislativa provenientes de um Legislativo tão peculiar como o norte-americano para outro em que são os partidos os responsáveis pela estruturação do processo decisório, e em que a iniciativa legislativa parte do governo.

Assim como os blocos de emendas permitem que o relator facilite a aprovação daquelas que ele se posiciona favoravelmente, no parlamento francês encontramos o *package vote*. A despeito da semelhança na restrição da participação dos parlamentares no emendamento dos projetos, existem diferenças importantes. Os blocos de emendas tratam-se de artifícios que podem ser utilizados em projetos que recebam a partir de 3 emendas e também não impedem que o plenário reconsidere a aprovação das emendas colocadas no bloco das rejeitadas pelo relator. Já o *package vote* permite que o governo exclua as emendas parlamentares, o que faz dele um procedimento que, de tão incisivo, seja visto como antidemocrático.

Para muitos, o governo limitaria a participação do Legislativo com o objetivo de preservar seus interesses, que seriam facilmente derrotados devido à sua condição minoritária. Porém, os resultados indicam que o *package vote* está mais associado às divergências existentes no interior da coalizão de governo do que um confronto entre este e a oposição. As restrições são impostas em cenários marcados por propostas consideradas complexas nas quais os partidos que compõem a coalizão possuem preferências divergentes, o que dificulta que decisões sejam tomadas. Enquanto a multidimensionalidade das políticas é mensurada pela quantidade de comissões temáticas pelas quais os projetos passaram, a divergência é mensurada pela quantidade de emendas aprovadas.

2.3 Sistema de comissões no Brasil

O congresso brasileiro é marcado pela centralização do poder decisório nas mãos dos líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). As prerrogativas das lideranças permitem que definam o que será discutido, uma vez que participam do colégio de líderes juntamente da mesa diretora, e como quando serão tratadas. A definição da agenda legislativa se dá fundamentalmente pela aprovação de requerimentos de urgência, modo pelo qual a tramitação dos projetos de maior interesse ganha precedência sobre demais. Líderes detêm também a prerrogativa de determinar a distribuição de parlamentares pelas comissões permanentes. Em virtude da centralização decisória, as comissões corresponderiam a um *lócus* de menor importância para a tomada de decisões.

Estudos subsequentes demonstraram que as nomeações para a presidência das comissões não seriam dependentes de critérios partidários (SANTOS; RENNÓ, 2004). Uma vez que os presidentes não correspondem aos membros mais disciplinados de seus partidos, o que está em questão na seleção, então, não seria a escolha de um nome para que atue como representante do partido, mas sim pelas capacitações técnicas adquiridas pela profissão exercida anteriormente ou formação acadêmica. Segundo Santos e Rennó (2004), a falta do critério partidário seria justificada pelo rotatividade forçada na ocupação da presidência das comissões que contribuiria para a diminuição de sua influência no processo decisório.

O papel informacional das comissões seria também exercido pelos relatores. Embora estudos apontem para uma deficiência na capacidade do sistema de comissões de produção de informações, decorrente principalmente da não existência de um sistema de senioridade que permita que os parlamentares aprofundem suas expertises sobre as áreas temáticas, esse papel seria exercido pelos relatores que contariam com sua formação acadêmica e profissional como atalhos que os permitem ter maior facilidade com os conteúdos tratados (SANTOS; ALMEIDA, 2005). Mais do que coletar informações, para Araújo e Silva (2013), ao relator também foi atribuída a função de centralizar as negociações políticas entre seus pares no parlamento, com o Executivo e com a sociedade civil. Como portador de uma agenda política específica, o relator se tornaria um ponto de referência sobre a temática. Embora tais funções exercidas pelo relator sejam, de fato, marcantes, este trabalho parte do ponto de que é apenas possível entender o trabalho do relator a partir da lógica que rege o funcionamento das coalizões de governo.

Ao avaliar a correspondência entre as comissões permanentes na Câmara dos Deputados em relação às pastas ministeriais, Inácio e Rezende (2015) observam que o sistema de comissões cresceu conseguindo espelhar de forma mais correlata a estrutura ministerial. Em

convergências com os achados de Cox e Carroll (2015), as autoras encontram evidências de que a distribuição das presidências das comissões segue a lógica do controle, na qual partidos membros do governo são alocados para presidir comissões de temática equivalente aos ministérios de outros parceiros. Entretanto, cabe destacar que, embora o espelhamento seja uma variável necessária para que parceiros da coalizão se monitorem, e que a distribuição dos partidos em tais posições revela um aspecto importante acerca do funcionamento da coalizão de governo no Brasil, uma vez que controlam os mecanismos pelo qual o controle é exercido, isto ainda não é evidência suficiente para confirmar que o sistema de comissões permite o exercício, de fato, de algum tipo de monitoramento em relação ao governo.

Na mesma direção, o trabalho de Freitas (2014) corresponde a um marco na ciência política porque mostra que, no processo de formulação de políticas da coalizão, não só o congresso determina parte do conteúdo, como coloca em evidência um ator político que, em tese, representa o sistema de comissões. No presidencialismo de coalizão brasileiro, os projetos que chegam do Executivo e são aprovados têm, em média, 40% de seu conteúdo originado do poder Legislativo (FREITAS, 2014). Ou seja, o congresso desempenha um importante papel na elaboração da política pública do governo, uma vez que permite que os partidos agreguem seus interesses às políticas. A autora identifica que 80% das tais modificações são de relatores. Mostrando que existe mais um ator político com poder de decidir o resultado, é preciso considerá-lo para entender, sobretudo, como as coalizões de governo operam no interior do Legislativo.

Como será abordado mais adiante, o relator possui importantes poderes de agenda que dizem respeito ao conteúdo das políticas, mais especificamente ao processo de emendamento. Portanto, se o objetivo desse trabalho é entender como atua o governo de coalizão no interior do Legislativo por meio do processo de emendamento, é caro reconhecer quais os relatores são atores políticos decisivos neste processo. O Regimentos Interno da Câmara dos Deputados confere aos relatores as prerrogativas para que, operando como agentes da coalizão, garantam que as propostas examinadas pelo plenário atendam aos interesses comuns dos partidos que integram o governo.

2.4 Papel do relator no emendamento de projetos

O emendamento das propostas é uma etapa importante para o funcionamento das coalizões de governo, na medida em que permite aos partidos que não propuseram as políticas no Executivo sinalizem suas preferências, buscando agregá-las ao projeto final a ser votado. Os

trabalhos que mostram a quantidade de modificações efetivas produzidas pelo Legislativo dão conta de um cenário no qual as propostas de emendas foram bem sucedidas, mas dizem pouco sobre como esse resultado foi obtido. O processo de emendamento possui suas próprias regras, que definem quais atores políticos participam e o papel exercido por cada um deles. Na medida em que gera incentivos, permite que os autores políticos tracem estratégias que maximizem seus resultados.

A seção anterior teve como objetivo argumentar que os parlamentares possuem meios diferentes para que possam participar. Enquanto aos parlamentares é permitida a apresentação de emendas, mesmo que sem nenhuma restrição ou constrangimento, àqueles que ocupam as relatorias são dadas inúmeras possibilidades de ação. A presente seção mostrará como os poderes de agenda conferidos ao relator permitem que ele exerça controle sobre o processo de emendamento de projetos. No congresso brasileiro, essa figura institucional tem em mãos um poder tanto positivo, na medida em que atua ativamente em relação ao conteúdo do projeto, quanto negativo, porque consegue barrar as tentativas de modificação dos projetos.

Dessa forma, apresentarei as prerrogativas conferidas pelo relator à luz do Regimento Interno. Isto permitirá a construção das hipóteses a serem testadas em seguida. Portanto, essa seção será dividida em dois momentos: em primeiro lugar volta-se atenção ao substitutivo como o principal mecanismo pelo qual o relator atua sobre a proposta. Posteriormente, será discutido como é o papel do relator na coordenação do emendamento (ou seja, emendas apresentadas pelos demais parlamentares) na medida em que se espera que ele exerça um papel de proteção do texto apresentado pelo governo.

Os relatores, escolhidos pelo presidente da comissão para cada projeto em pauta tem como principal função, segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a elaboração do documento, que analisando o projeto proposto, será objeto de discussão e votação pelos membros da comissão. Por conta dos aspectos técnicos e de uma incapacidade burocrática da Câmara em produzir boas informações sobre os projetos, Santos e Almeida (2005) argumentam que a principal tarefa dos relatores é a de coordenar o processo de obtenção de informação de forma a reduzir a assimetria de conhecimento em que os parlamentares estão colocados em relação ao Executivo. Porém, o papel dos relatores na elaboração do seu parecer é muito maior do que o técnico, uma vez que a avaliação positiva ou negativa em relação ao conteúdo das políticas é o centro de disputas políticas, que são marcadas pela possibilidade de reelaborar o parecer após a discussão com seus pares. À comissão é reservado o direito de substituir o relator caso não concorde com seu relatório.

Portanto, argumento que os relatores devem ser entendidos por meio das prerrogativas que permitem que modifiquem as políticas. Nesse sentido, o ponto de partida deve ser elencar as regras institucionais que investiram os relatores de prerrogativas que permitem que contribuam de forma decisiva para o resultado final dos projetos por meio da alteração de seu conteúdo, sendo elas: i. a apresentação de emendas próprias; ii. a apresentação de um novo projeto, na forma do substitutivo; e iii. a análise das emendas apresentadas pelos demais parlamentares.

Tendo em vista que o emendamento é a forma como os parlamentares participam da formatação dos projetos que se originam no Executivo, as prerrogativas que recaem sobre o relator desempenham um papel vital na coordenação da participação do Legislativo na produção de leis. Embora muitos desejem imprimir suas preferências nas políticas, o relator é quem desempenha o papel essencial de determinar quais modificações serão incorporadas ao texto final. O presidencialismo de coalizão impacta as políticas que são formuladas pelo governo e o ator chave para a formatação dessas políticas no Legislativo é o relator.

No que diz respeito às modificações apresentadas por meio das emendas, já existem evidências que são os relatores quem conseguem aprovar a maior quantidade delas, em comparação aos demais legisladores (FREITAS, 2014). Além da capacidade de manifestação em plenário quando os pedidos de urgência impedem que o parecer seja aprovado pela comissão, as modificações apresentadas pelos relatores são mecanismos de controle das políticas da coalizão. Os relatores são alocados para trabalharem em projetos de outros parceiros da coalizão, de forma que, por meio das alterações apresentadas, consigam corrigir os desajustes, alcançando o ponto ideal de todos os membros da coalizão.

A emenda substitutiva o instrumento mais poderoso nas mãos dos relatores, uma vez que o faz exercer controle sobre o conteúdo do que está sendo debatido, assim como na ordem dos trabalhos no plenário. A emenda substitutiva, diferente dos demais tipos de emenda, não possui um caráter meramente pontual em relação à proposta original, uma vez que as mudanças promovidas pelo relator, sejam elas formais ou substantivas, são apresentadas por meio de um projeto alternativo que passa a competir com o original. Apresentado após a análise do relator sobre as emendas dos parlamentares ao projeto, o substitutivo pode incorporar as mudanças, razão pela qual pode formalmente receber emendas que, por sua vez, também receberão avaliação do relator para serem votadas em plenário.

Tendo em vista, as regras estipuladas pelo RICD, o substitutivo serve como uma ferramenta que permite ao relator elaborar um projeto que leve em conta os posicionamentos apresentados pelos parlamentares. Como centro da discussão sobre o conteúdo dos projetos, o

relator, por meio da elaboração do substitutivo e da incorporação das emendas, desempenha o papel de coordenar a criação de um projeto do Legislativo como alternativa à proposta original do Executivo. Sendo o Executivo o principal legislador, o substitutivo permite que o Congresso não apenas reaja à proposta, mas também proponha a sua.

Uma vez chegando no plenário, o artigo 191 do RICD[1] garante que o substitutivo passe a ter precedência sobre o projeto original em deliberação. No caso da rejeição do substitutivo, o que vai à pauta não é ainda o projeto original, mas sim o substitutivo de outras comissões, caso exista. E em caso de aprovação no plenário, o projeto original e as emendas apresentadas a ele são preteridas em detrimento ao substitutivo apresentado pelo relator. Ou seja, o relator possui controle sobre a elaboração do novo texto assim como das alterações feitas pelos demais parlamentares, conseguindo alterar o *status quo* do que será debatido em plenário, possibilitando até mesmo que o projeto original não seja votado, caso o substitutivo seja aprovado.

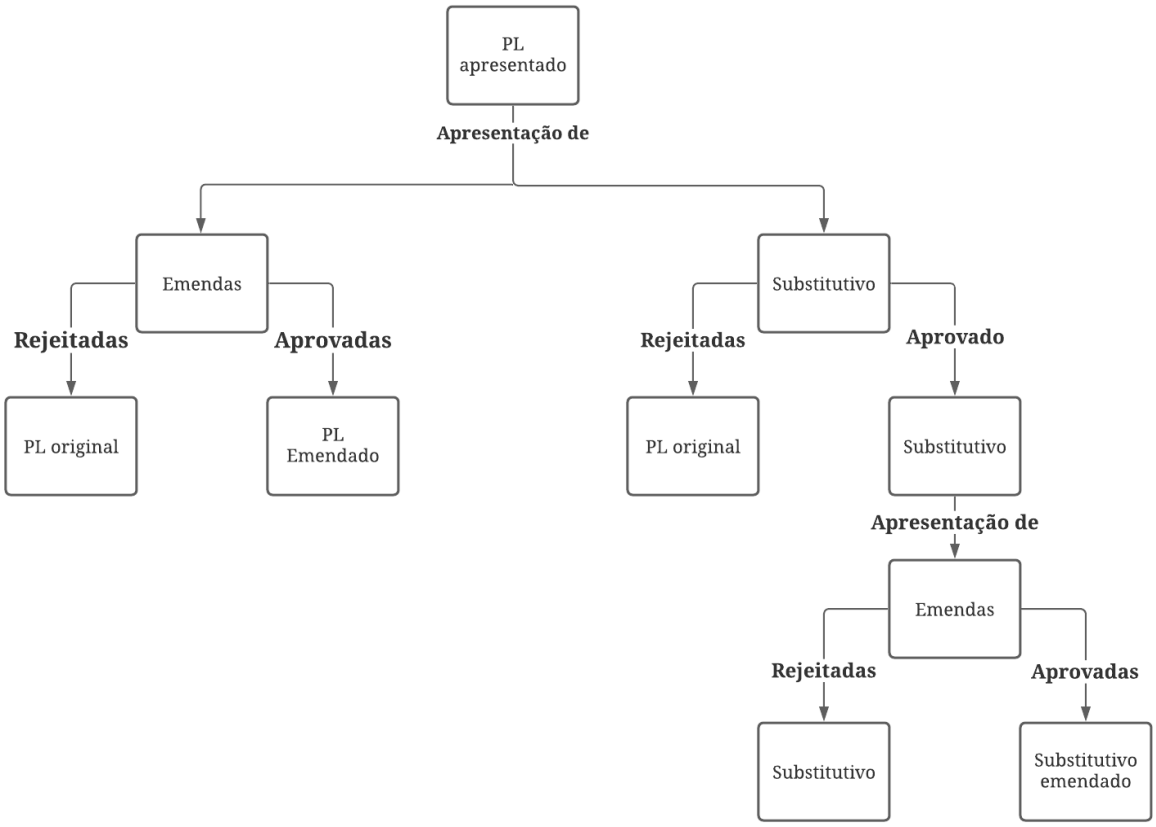
Por esse motivo, a emenda substitutiva será tratada com o mesmo *status* de uma proposição de projeto, só que assinada pelo relator. Nesses cenários, o que está em jogo não é a inclusão ou não de modificações, mas qual proposta será escolhida como alternativa ao *status quo* vigente. A aprovação de substitutivos coloca à prova o argumento de que o Legislativo corresponderia a uma arena que apenas ratifica as decisões do governo.

Assim como a formação de blocos de emenda, tratado adiante, o substitutivo também permite que o relator exerça um poder restritivo, na medida em que determina quais serão os parlamentares que terão suas emendas aproveitadas na escrita do projeto defendido por ele. Temos nas mãos do relator o poder de proposição de um novo projeto do Legislativo como alternativa àquele apresentado pelo Executivo e também de coordenação da participação dos legisladores na formatação das políticas.

---

[1]Segundo o artigo 191 do RICD: "Além das regras contidas nos arts. 159 e 163, serão obedecidas ainda na votação as seguintes normas de precedência ou preferência e prejudicialidade: I - a proposta de emenda à Constituição tem preferência na votação em relação às proposições em tramitação ordinária; II - o substitutivo de Comissão tem preferência na votação sobre o projeto; III - votar-se-á em primeiro lugar o substitutivo de Comissão; havendo mais de um, a preferência será regulada pela ordem inversa de sua apresentação; IV - aprovado o substitutivo, ficam prejudicados o projeto e as emendas a este oferecidas, ressalvadas as emendas ao substitutivo e todos os destaques; V - na hipótese de rejeição do substitutivo, ou na votação de projeto sem substitutivo, a proposição inicial será votada por último, depois das emendas que lhe tenham sido apresentadas (...)".

FIGURA 2 - Resultados possíveis de serem alcançados quando os Projetos recebem emendas



Elaboração própria.

Os substitutivos correspondem, portanto, a forma pela qual relatores exercerem maior controle sobre os textos dos projetos a ponto de, em certos casos, poderem ser tratados como co-autores da proposta. A apresentação de substitutivos implica na possibilidade de mudanças substanciais no texto, na apresentação de uma nova proposta. Tal instrumento permite a resolução dos conflitos existentes entre os membros da coalizão. O relator, enquanto agente da coalizão, exerce controle sobre as mudanças que serão feitas pelo Legislativo.

H_1: Os relatores que propõem substitutivos pertencem à coalizão e a um partido diferente do ministro responsável pela elaboração da política.

Esta corresponde a principal hipótese a ser testada por este trabalho. A expectativa é de que a participação de partidos diferentes daqueles responsáveis pela política no interior do Executivo denote o controle sobre a proposta exercido pela coalizão. E nesse sentido, permite

o compartilhamento da elaboração da política entre os partidos. Como os substitutivos permitem grandes modificações ao texto, o cenário em que existe autoria cruzada entre a proposta original e a do substitutivo, seria aquele em que haveriam as maiores mudanças. Isto é, o parceiro da coalizões utilizaria desse instrumento para corrigir propostas que estejam distantes do ponto de acordo da coalizão.

Já no caso em que o projeto e o substitutivo nas mãos de um mesmo partido, nos deparamos com um cenário em que a responsabilidade pelas mudanças necessárias para a aprovação da proposta foram também delegadas ao partido em questão. A coalizão entende que a proposta teria condições de ser modificada no Legislativo pelo mesmo partido que a apresentou. Ou seja, a delegação seria mantida. O que indicaria menores sinais de divergência entre a proposta e o substitutivo.

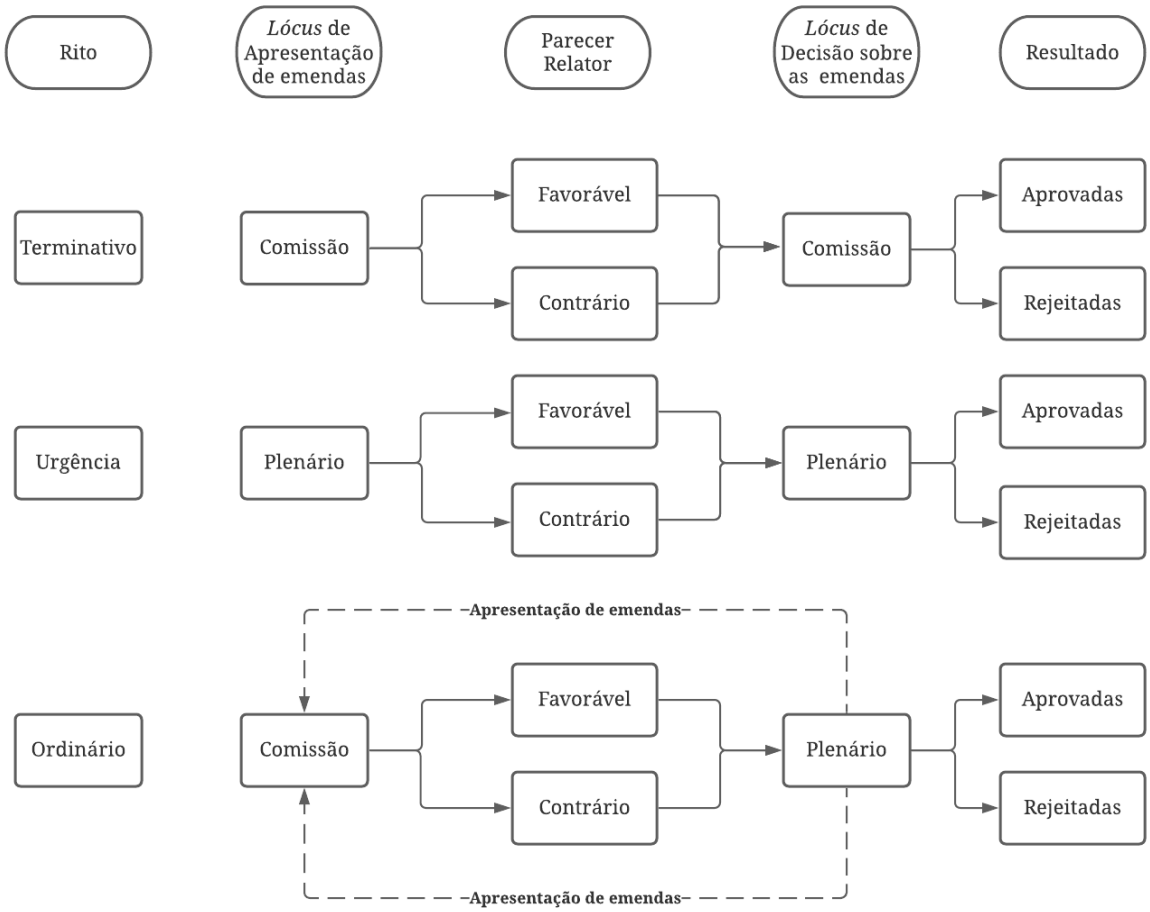
A incorporação das emendas de parlamentares apresentadas aos substitutivos tem como propósito captar a sinalização a divergência entre o texto proposto pelo Executivo e aquele proposto pelo relator. Como no controle cruzado existiria uma maior distância da proposta em relação ao ponto ideal do governo, essas propostas também receberiam um maior número de emendas dos parlamentares. Tais emendas representam tentativas dos parlamentares em participar do processo de formatação das políticas. E portanto, existira um maior número de emendas quando as autorias pertencem a diferentes partidos da coalizão do que quando tanto a PL original e o substitutivo foram propostos pelo mesmo partido.

Toda emenda apresentada por um parlamentar, seja em comissão ou em plenário, deve receber um parecer do relator. Aqueles que representam a comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) e a de Finanças e Tributação (CFT) na Câmara dos Deputados têm o papel de se posicionar sobre o enquadramento jurídico e constitucional, no primeiro caso, e sobre a adequação orçamentária, no segundo. São, então, as comissões temáticas que discutem o mérito da incorporação das emendas ao projeto apresentado ou ao substitutivo. Isto é, as comissões que tratam do mérito são aquelas em que os relatores devem justificar a compatibilidade da proposta de alteração com o projeto, por isso tais pareceres estão mais relacionados ao conteúdo substantivo das emendas.

A figura 3 abaixo tem como objetivo retratar o processo de emendamento de acordo com ritos adotados pela Câmara dos Deputados. O ponto é demonstrar que, independentemente do lócus em que os parlamentares apresentarão as emendas, elas sempre deverão ser avaliadas pelos relatores. Inclusive quando os projetos tramitam com urgência, já que o relator deve apresentar seu parecer sobre as emendas mesmo para os projetos tramitando desta forma. O

mesmo é válido para a aprovação das emendas que deve ser feita, em plenário ou no interior das comissões, mediante a manifestação de um relator.

FIGURA 3 - Processo de emendamento de Projetos de Lei na Câmara dos Deputados



Elaboração própria.

O parecer que os relatores elaboram sobre as emendas pode ser feito em bloco, o que, embora pareça um mero detalhe, faz com que a reversão daquilo que foi indicado pelo relator seja mais difícil. Uma vez proferido o parecer, o relator define quais das emendas ele é favorável ou contrário. No plenário, serão, então, votadas junto ao projeto ou, se houver, ao substitutivo, os blocos das emendas propostas pelo relator. Caso algum parlamentar discorde da rejeição de alguma das emendas que compõem o bloco, seu partido deve apresentar um destaque para que a emenda seja votada separadamente. Para tal, primeiro é preciso que o partido deseje a votação da emenda, uma vez que a mudança regimental vetou a possibilidade de parlamentares apresentarem destaques. Esse procedimento aumenta o custo para a aprovação da emenda, já

que significa a reversão de um resultado já aprovado pela maioria do plenário, tornando as chances de aprovação bastante pequenas.

Os blocos de emendas votados por todo o plenário representam, então, um instrumento do relator para controlar como o plenário votará as emendas propostas, o que permite que influencie o resultado final. A votação conjunta favorece a aprovação ou a rejeição das emendas assinaladas pelo relator na medida em que aumenta o custo do plenário em rejeitar o bloco inteiro em detrimento de algumas das emendas. A rejeição de um conjunto de emendas permite ao relator restringir a participação dos parlamentares na modificação dos projetos.

O conjunto de instrumentos formados pelo parecer e bloco de emendas é importante para este trabalho pois são eles que permitem ao relator influenciar quais emendas serão ou não incluídas no texto final. Pressuponho que a principal função do relator ao arbitrar sobre as emendas dos demais parlamentares é orientada pela a ideia de impedir a sua participação. Dessa forma, sendo possível atuar em direção à preservação da proposta assim como ela foi apresentada pelo governo.

Retomando ao diagrama da figura 1, três dos cenários apresentados refletem justamente a delegação da elaboração das políticas para o governo. Quando a delegação é atestada pela maioria, que não chega a apresentar emendas ou que apresenta um número muito pequeno de emendas, considera-se que o poder do relator é menos requisitado. Não há o que ser protegido pelo relator do governo nem o que ser proposto enquanto relator da oposição. Por isso, a expectativa é que aqui não encontremos diferenças significativas no que diz respeito à alocação de relatores.

> H_2: Nos projetos com pouca apresentação de emendas, não existe diferenças entre a quantidade de emendas aprovadas por parlamentares da coalizão e da oposição.

Havendo uma participação efetiva dos parlamentares no momento do emendamento das propostas, ou seja, havendo apresentação de emendas em um número significativo, o que demonstra haver intenção de modificar os projetos, encontramos dois resultados. O primeiro é a aprovação dos projetos em sua forma original, a despeito de terem recebido emendas. Ou seja, a maioria conseguiu barrar as tentativas de modificações. Como, no Brasil, as coalizões de governo contam, na maior parte das vezes, com *status* majoritário, a própria aprovação de um projeto sem nenhuma emenda indica que a coalizão de governo visou preservar o texto, o que demonstra o conflito nos termos da disputa entre governo e oposição, neste caso vencido pelo governo.

H_3: Nos projeto em que a versão original é aprovada, as emendas derrotadas vieram da oposição.

Já a segunda possibilidade dá conta da aprovação das emendas juntamente ao texto original. A aprovação de emendas de parlamentares ao texto seria uma forma de resolver problemas pontuais, o que daria conta da situação descrita por Martin e Vanberg (2011) na qual existe divergência entre os membros da coalizão, mas não seria essa tão intensa de forma a motivar grandes mudanças no texto, o que é reservado ao relator por meio do substitutivo, melhor analisado a seguir. Aqui apesar da aprovação de emendas, ainda existe delegação, uma vez que grande parte do texto é preservada.

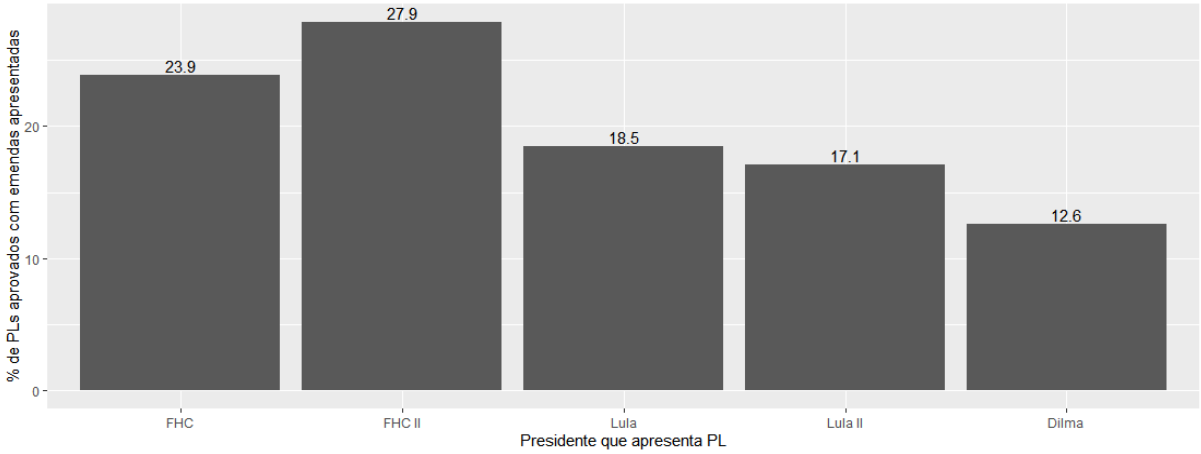
H_4: As emendas aprovadas pertencem a parlamentares do governo.

A aprovação de poucas emendas significaria a resolução, entre a própria coalizão, de problemas pontuais, necessária para a aprovação do projeto, ou seja, ainda se configuraria a delegação da coalizão ao governo, na medida em que o projeto original seria aprovado em quase a sua totalidade. Por isso, a expectativa é que as emendas aprovadas sejam do governo.

2.5 Universo de análise

Para testar as hipóteses, o recorte construído pelo presente trabalho inclui Projetos de Lei Ordinários apresentados e aprovados durante o mandato de um mesmo presidente. Embora exclua parte da produção legislativa dos governos, analisando projetos cuja tramitação ocorreu apenas durante um mandato presidencial, isso permite ter o controle sobre a atuação dos partidos em relação a um mesmo governo. O recorte temporal vai de 1995 até 2014. Dessa forma, analisando cinco mandatos presidenciais completos: FHC (1995 - 1998), FHC II (1999 - 2002), Lula (2003 - 2006) e Dilma (2007 - 2010). A não inclusão do segundo mandato de Dilma e do primeiro de Temer deve-se à pouca produção legislativa, reflexo da crise política que ocorreu durante esse período. Os mandatos que serão analisados por esse trabalho não apresentam, como o gráfico 1 abaixo mostra, variações muito grandes no que diz respeito à quantidade de projetos analisados.

GRÁFICO 1 - Porcentagem de PLs aprovados que receberam alguma emenda, por presidente.

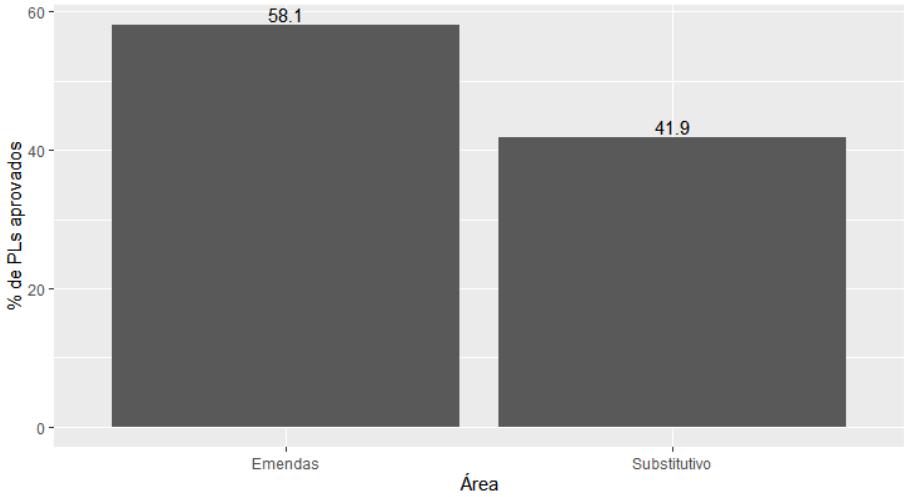


Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Dentro deste universo, foram feitas duas seleções iniciais. Na primeira, foram incluídos apenas os projetos que receberam pelo menos algum tipo de emenda ou substitutivo. Essa seleção baseia-se no propósito desse trabalho, que é o de estudar como o relator enquanto um agente político comanda o processo de emendamento. E a segunda diz respeito ao conteúdo, excluindo-se os projetos que tratam de homenagens, concessão de pensões especiais ou indenizações. Cumpre ressaltar, entretanto, que esta não será a única seleção feita nos projetos levando em conta os conteúdos, conforme será verificado adiante.

Portanto, a análise desenvolvida no próximo capítulo se iniciará com 222 Projetos de Lei Ordinária. Em aproximadamente 60% deles (129) foram apresentadas apenas emendas, enquanto o restante recebeu uma proposta de substitutivo. Importante ressaltar que, assim como foi dito na seção anterior, a apresentação de substitutivo não exclui a apresentação de emendas, que podem ser apresentadas antes dele, ou seja, ao texto do projeto original enviado pelo Executivo, assim como ao próprio substitutivo.

GRÁFICO 2 - Porcentagem de PLs apresentados de acordo com o recebimento de emendas ou de substitutivos

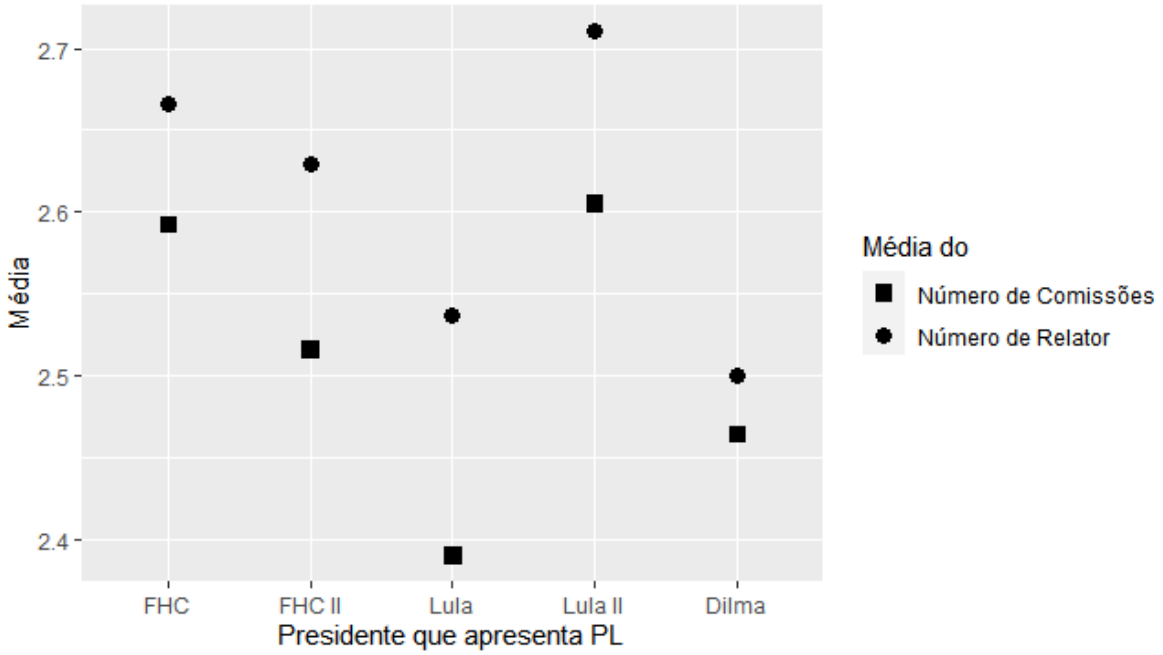


Fonte: Banco de dados Legislativos do Cebrap

Além de explicitar o recorte inicial dos dados a serem analisados, essa seção cumpre com o papel de apresentar evidências que reforçam o papel exercido pelos relatores na decisão sobre o emendamento dos projetos. Isso quer dizer que o poder de agenda sobre o conteúdo é desempenhado pelo relator, e não pelas comissões. O sistema de comissões entra em jogo, assim como o plenário, enquanto a instância que valida ou não as decisões tomadas pelos relatores. Se, de um lado, o principal argumento que sustenta um certo descolamento do relator em relação à comissão é o fato do mesmo proferir seu parecer em plenário quando os projetos tramitam em urgência, de outro, a possibilidade do presidente da comissão trocar a relatoria ou da comissão rejeitar seu parecer enfraqueceria o papel exercido pelo relator.

Para estudar o processo de emendamento foi construído um banco de dados com todas as propostas de emendas apresentadas aos projetos incluídos no recorte. A unidade deste banco são os pareceres dados pelos relatores às emendas. Dessa forma, é possível verificar se há um número significativo de trocas de relatores, assim como se seus pareceres sustentam ou não decisões. O gráfico 3 abaixo contém todos os relatores que apresentaram parecer e suas respectivas comissões, o que, por sua vez, implica na seleção dos casos em que nem a comissão ou o relator atuaram como *gatekeeper* dos projetos. Mesmo assim, como é possível observar, existe pouca variação entre as médias de comissões e de relatores que atuaram sobre o emendamento das propostas.

GRÁFICO 3 - Média da quantidade de comissões e relatores que oferecem parecer sobre as emendas de cada PL

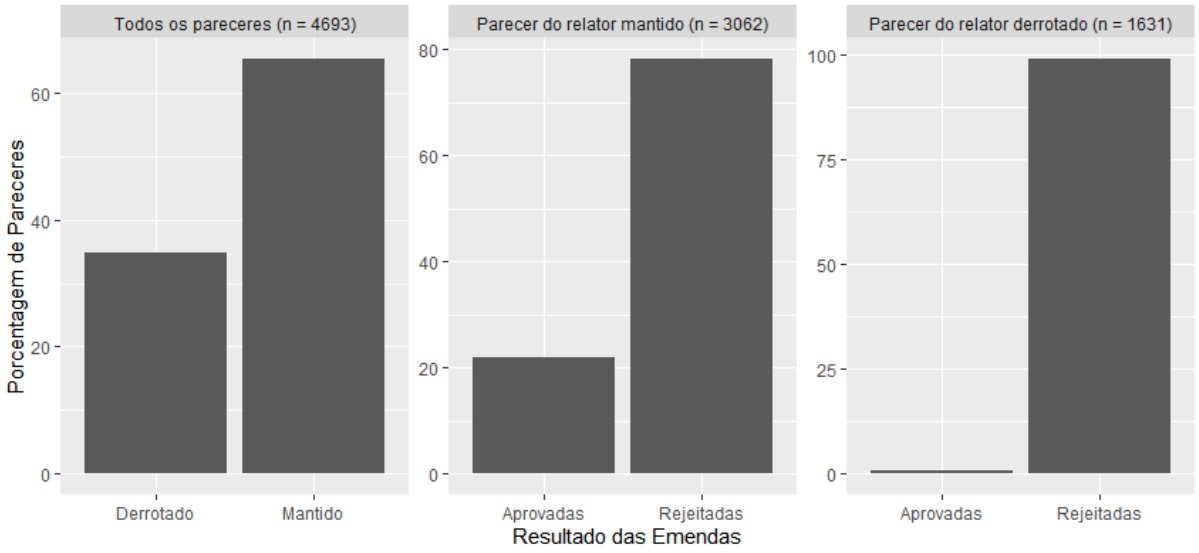


Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Por fim, apresento os dados a respeito da aprovação ou rejeição dos pareceres dos relatores. Apenas neste momento, tendo como unidade de análise os pareceres dados pelos relatores sobre as emendas, o gráfico 4 abaixo mostra que na maioria das vezes o parecer do relator é aprovado, seja pelo plenário da Câmara dos Deputados ou pelas comissões, essa última no caso do rito terminativo.

O segundo e o terceiro quadrantes do gráfico 4 apresentam separadamente as informações sobre os pareceres mantidos e derrotados. Quando as emendas são aprovadas e o parecer é mantido, isso quer dizer que o relator manifestou-se de forma favorável às emendas. E o contrário acontece quando as emendas são rejeitadas. Apesar de não entrar em detalhes a respeito da aprovação de emendas, esses resultados já indicam parte das conclusões a serem apresentadas no capítulo seguinte.

GRÁFICO 4 - Porcentagem de pareceres de acordo o resultado das emendas



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

O terceiro quadrante mostra, então, os casos em que o relator foi derrotado, ou seja, em que se manifestou de forma oposta ao resultado alcançado pela maioria. Porém, antes de concluir que o equivalente a 36% dos pareceres em que o relator é derrotado testemunham contra o argumento aqui apresentado, é preciso levar em conta duas informações adicionais a respeito de tais pareceres. Dos 14 projetos nos quais os relatores manifestam-se contrários às emendas, que acabaram sendo incorporadas ao texto, em 9 deles houve a apresentação de destaque para a votação em separado de tais emendas. O que, portanto, explica a aprovação das mesmas. Já em relação às emendas rejeitadas, 1430 dos 1631 pareceres que se enquadram nesta situação correspondem às emendas apresentadas a projetos antes dos mesmos receberem substitutivos. Por esse motivo, com a aprovação do substitutivo, foram automaticamente rejeitadas pela casa, o que significa que, na realidade, não houve derrota do relator, pelo contrário, a sua alternativa ao projeto foi vitoriosa.

TABELA 1 - Projetos cujos pareceres dos relatores foram derrotados e foram apresentados destaques para a votação das emendas em separado.

PL	Partido Emenda	Governo?	Partido DVS	Governo?
PL.2317/96	PMDB	Sim	PFL	Sim
PL.1287/95	PMDB	Sim	PFL	Sim
PL.1615/99	PFL	Sim	PDT	Não
PL.2549/00	PDT	Não	PT	Não
PL.4210/01	PFL	Sim	PMDB	Sim
PL.3501/04	PL	Sim	PL e PSL	Sim e Não
PL.1990/07	PSDB	Não	PSDB	Não
PL.1749/11	PPS	Não	PV/PPS	Não
PL.4904/12	PT	Sim	PSD	Não

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

3 PARTICIPAÇÃO DOS RELATORES NO EMENDAMENTO DE PROJETOS DE LEI E NA APRESENTAÇÃO DE SUBSTITUTIVOS

3.1 Projetos de Lei incluídos no recorte de acordo com suas áreas temáticas

Antes de iniciar a análise e testar as hipóteses é preciso conhecer um pouco sobre o que tratam os Projetos de Lei incluídos no recorte. De início, como explicado anteriormente, foram excluídos os projetos que tratam de homenagens. Contudo, de forma a analisar efetivamente apenas os projetos que formulem políticas públicas e testar as hipóteses, formuladas anteriormente fez-se necessário classificar os projetos de acordo os temas tratados em cada um deles. Na tabela 2 abaixo, apresento os critérios que orientaram a construção das categorias em que os projetos foram classificados.

TABELA 2 - Critérios para a classificação dos projetos

Administrativo	Jurídico	Econômico	Social
Criação de Cargos Públicos	Códigos	Legislação tributária	Trabalho, emprego e previdência
Remuneração de Cargos Públicos	Crimes	Setores da economia: Agropecuária, Indústria, Comércio e Serviços	Educação e cultura
Reestruturação de Carreiras	Judiciário	Sistema financeiro	Comunicação, ciência e tecnologia
		Insumos da produção: Energia, Transporte, Infra-estrutura	Saúde, segurança alimentar
			Direitos humanos e de minorias

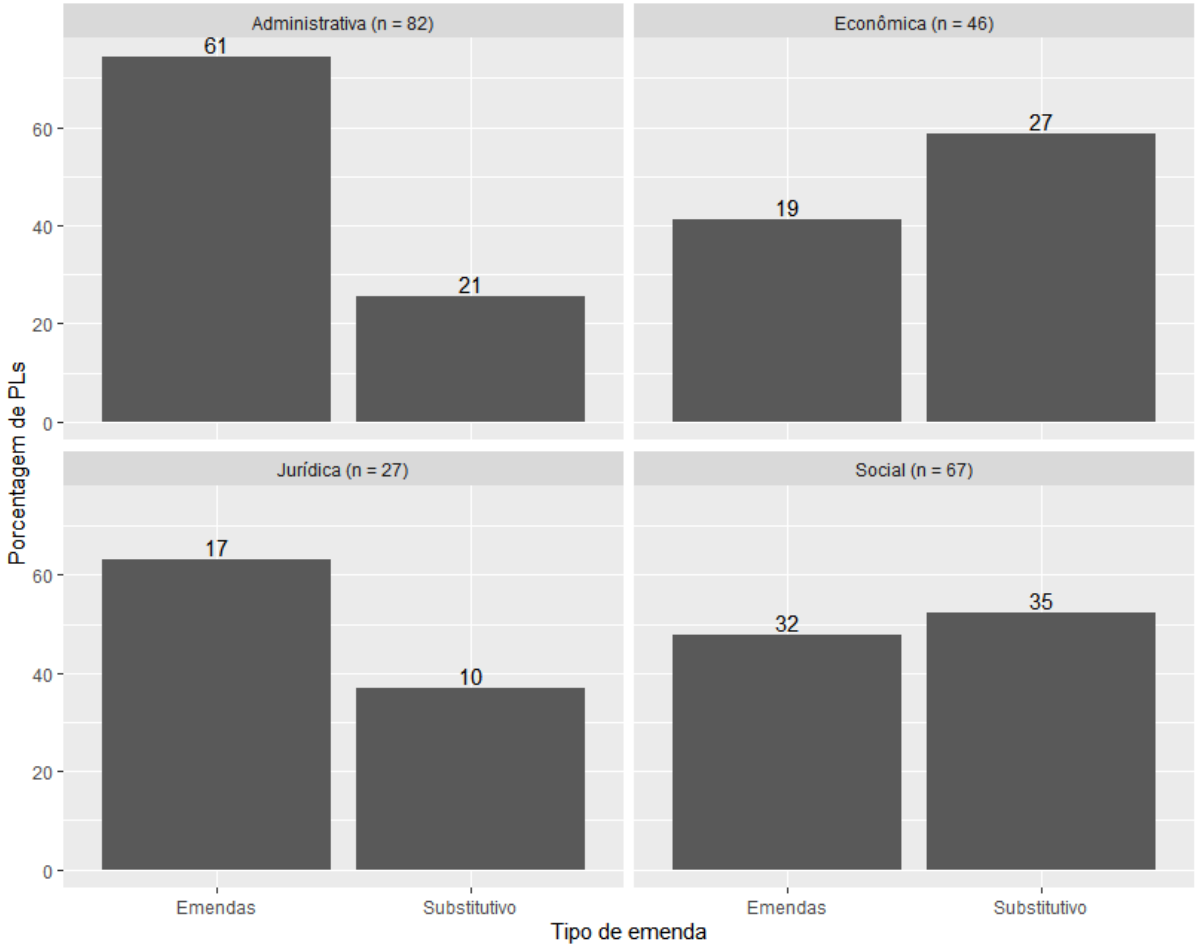
Elaboração própria.

O gráfico 5 mostra como os 222 projetos se distribuem entre as quatro categorias. Os projetos administrativos representam 36% do total e se caracterizam por não serem objeto de

substitutivos, ainda que sejam emendados. Os projetos jurídicos são os de menor incidência e, como os administrativos, caracterizam por emendas e não substitutivos. Em um e outro caso, estamos diante de projetos de lei que, por sua natureza, têm menor incidência sobre a definição das políticas públicas e, por isto mesmo, recebem menor atenção do Legislativo, com a ausência de substitutivos indica. Nestas áreas, o monitoramento pelos membros da coalizão não se faz necessário ou não traz retornos que o justifique.

Assim, minha atenção maior, ao menos neste estágio da pesquisa, se voltará para os projetos que versam sobre matérias econômicas e sociais. Dos 93 projetos que receberam substitutivos, 66% deles estão nestas duas categorias. Assumo que o substitutivo denota o maior esforço e maior participação dos membros do Legislativo na definição das políticas públicas.

GRÁFICO 5 - Porcentagem de PLs de acordo com as categorias de política pública



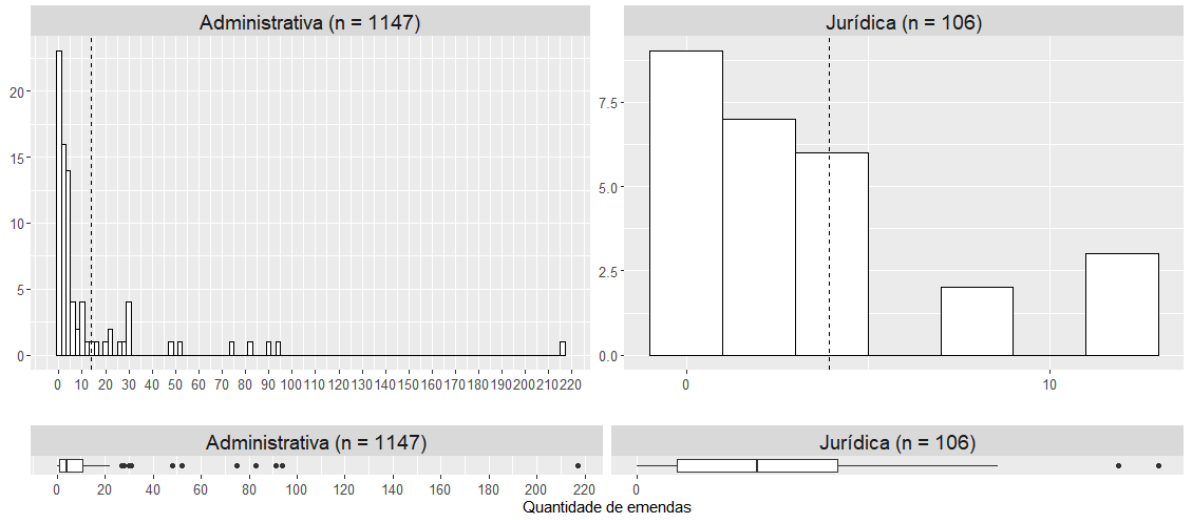
Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Os 222 projetos receberam um total de 4595 emendas, valor este que não inclui os substitutivos, mas sim as emendas. Vale observar que aqui incluo as emendas apresentadas após

a aprovação de um substitutivo. Tratarei incialmente das substitutivos e, posteriormente, das emendas.

O número médio de emendas apresentadas por projeto é de 20. A mediana, contudo, é de 4 emendas, isto é, distribuição de emendas por projeto, contudo, está altamente concentrada nos menores valores. Como mostram os histogramas (gráficos 6 e 7), a vasta maioria dos projetos recebeu um número diminuto de emendas. 84 projetos receberam até 3, enquanto um único projeto recebeu nada mais nada menos que 713 emendas. Este último, inclusive, corresponde ao projeto com maior número de emendas recebidas, tendo também recebido uma emenda substitutiva. Como veremos adiante, projetos com substitutivos tendem a receber uma quantidade muito maior de emendas do que os demais. O projeto destacado acima (PL.1615/99), que trata da reestruturação do setor de transportes, junto aos demais *outliers*, distorcer o valor da média.

GRÁFICO 6 - Distribuição da quantidade de emendas recebidas por projetos da área Administrativa e Jurídica

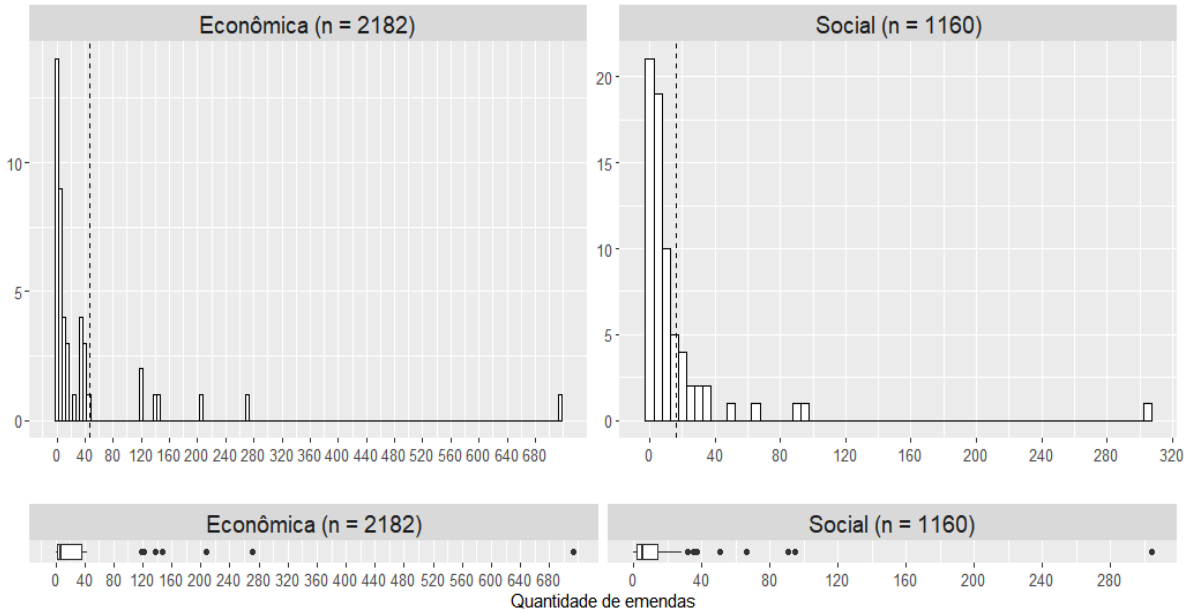


Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Os gráficos 6 e 7 permitem a comparação do número de emendas recebidas. Os projetos das áreas econômica e social receberam mais de 73% do total de emendas, 3342 em um total de 4595 emendas. Embora tais projetos representem pouco mais da metade do total (113 dos 222 PLs), a quantidade de emendas recebidas é bem maior entre estes projetos. Não por acaso, portanto, recebem também a maior parte dos substitutivos. Essas duas informações - quantidade de substitutivos e de emendas - indicam haver uma clara diferença entre os tipos de projetos. Quanto menor for a apresentação de emendas, menor é a evidência de que os partidos na Câmara

procuram participar ativamente desses projetos. Ou seja, não seriam temas que geram conflitos entre e/ou perdas para os membros da coalizão. A apresentação de mais emendas e substitutivos é um indicativo de que os membros da coalizão se valem do Legislativo para monitorar uns aos outros e, desta forma, assegurar que a agenda de políticas públicas do governo esteja de acordo com os interesses dos membros da coalizão. No caso dos projetos administrativos e judiciários, a delegação aos ministros parece não pedir exame.

GRÁFICO 7 - Distribuição da quantidade de emendas recebidas por projetos da área Econômica e Social



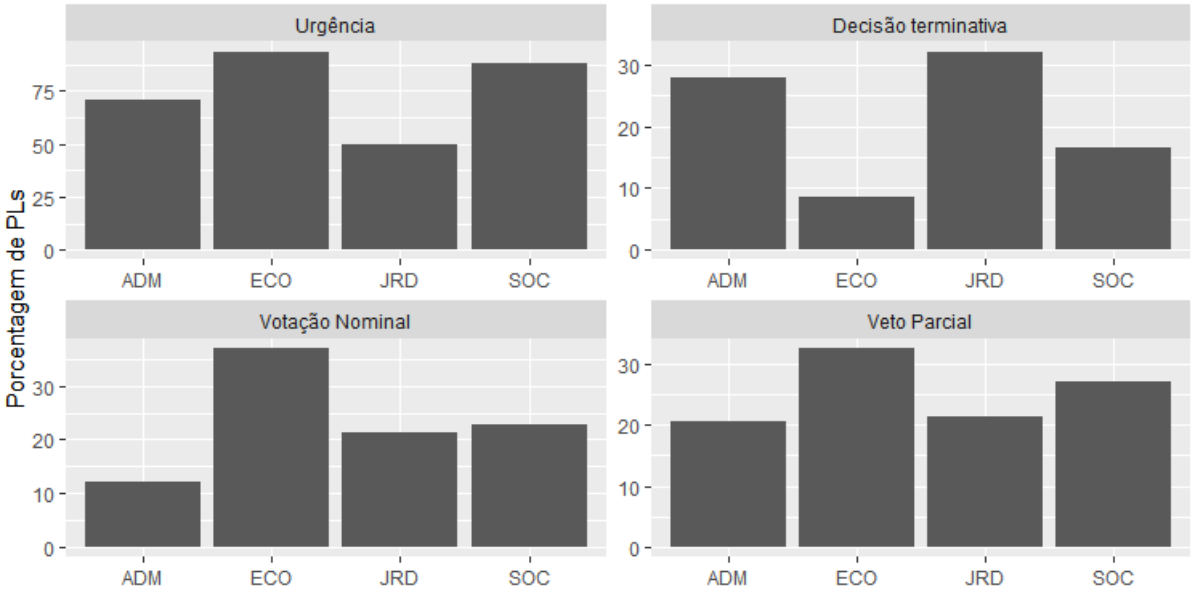
Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Visualmente, todos os conjuntos concentram mais projetos na região com poucas emendas, de forma que os projetos que contam com maior apresentação de emendas são considerados *outliers*, distorcendo as médias, essas representadas pelas linhas tracejadas. Se de um lado, 26 dos projetos administrativos e jurídicos recebem apenas uma emenda, esse valor cai para 13 entre os econômicos e sociais. Nesse primeiro conjunto de projeto temos as menores concentrações de emendas e, também, os projetos que recebem menos emendas. Ou seja, nos fornecem evidências de uma falta de interesse na participação, o que pode ser confirmado pelos dados apresentados no gráfico 8 abaixo.

Tanto o requerimento de urgência quanto de votação nominal para projetos de lei ordinários são prerrogativas dos líderes partidários. Urgência manifesta a intenção de colocar o projeto em pauta para discussão, o que seria indicativo das políticas consideradas mais

importantes pelo governo. A votação nominal torna mais custosa a aprovação do projeto. O veto, ainda mais durante o mandato de um mesmo presidente, reflete o desacordo com as mudanças feitas pelo Legislativo ao projeto. Já os projetos decididos terminativamente são aqueles em que o acordo dispensa a necessidade da deliberação do plenário. Portanto, a urgência, a votação nominal e o veto são sinais de que tais projetos recebem mais atenção dos partidos políticos e, portanto, podem ser tomados como indicativos de que os projetos envolvam conflitos no interior da coalizão.

GRÁFICO 8 – Porcentagem de projetos, por área, que receberam Urgência, foram decididos terminativamente, por meio de votação nominal, ou que receberam veto



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

No gráfico 8, cada barra representa a porcentagem daquela área temática referente ao total de projetos. E é notável como os projetos sociais e econômicos podem, pelos critérios descritos acima, ser considerados mais importantes, já que estão mais presentes nas hipóteses de urgência, votação nominal e veto, e menos presentes, justamente, nos casos de decisão terminativa. Dessa forma, os próximos passos da pesquisa seguirão apenas com tais projetos, com a intenção de observar detidamente como o relator utiliza de suas prerrogativas de conflito, principalmente intra coalizão. Os projetos a serem analisados se distribuem da seguinte forma:

TABELA 3 - Quantidade de projetos da área social e econômica

	Social	Econômica	Total
Emenda	19	32	51
Substitutivo	27	35	62
Total	46	67	113

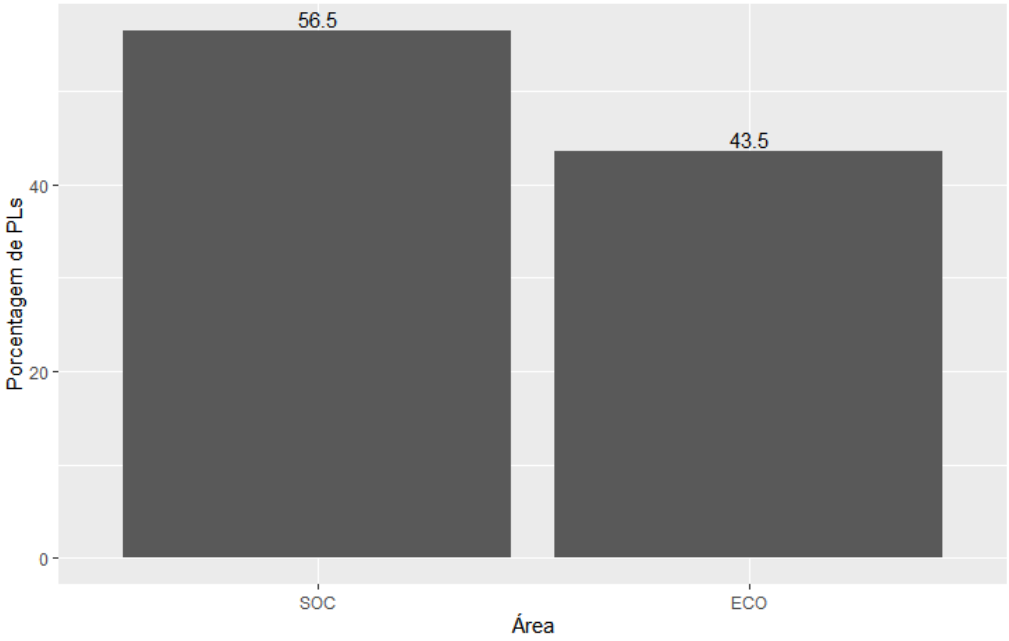
Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

3.2 Substitutivos

A principal hipótese a ser tratada nesse trabalho trata do substitutivos e das emendas recebidas por eles. Os substitutivos são entendidos como o principal mecanismo para que o relator possa modificar uma proposta. E por isso, espera-se que os relatores que os propõem sejam membros da coalizão e de partido diferente do ministro responsável pela elaboração da política. O substitutivo permite o controle da política, uma vez que compartilharem a responsabilidade pela elaboração delas entre partidos que não teriam espaço para tal no Executivo. Neste cenário de controle cruzado, espera-se que os substitutivos sejam mais escrutinados pelos parlamentares do que quando forem apresentados por relatores do mesmo partido que o ministro.

Tendo sido excluídos os projetos que tratam das áreas administrativa e jurídica, temos um total de 62 projetos em que foram apresentados substitutivos. Desse valor, 38 PLs são da área social e 27 da econômica.

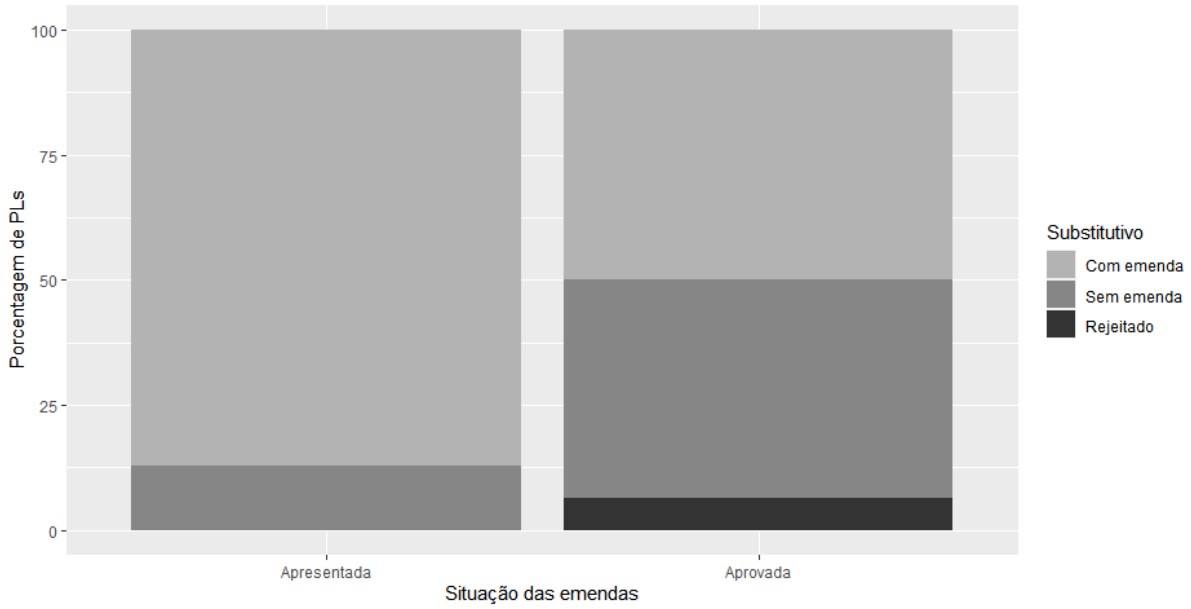
GRÁFICO 9 – Porcentagem de projetos com substitutivos das áreas econômica e social



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

A escolha de tratar os substitutivos de forma separada dos demais projetos deriva do fato desse tipo de emenda ser de uso exclusivo do relator e de permitir que ele proponha uma alternativa às propostas originadas do governo. Contudo, substitutivos não necessariamente propõem grandes alterações ao projeto original. Assim, é necessário distinguir dois tipos de substitutivos, os que importam em pequenas modificações e aqueles em que estas são grandes. Vale lembrar que substitutivos podem ser objetos de emendas e esta possibilidade deve ser incorporada a análise. No gráfico 10 abaixo, é possível observar que quase todos os substitutivos são apresentados com emendas, sejam elas apresentadas antes ou depois da sua aprovação. Praticamente 90% dos substitutivos receberam alguma emenda e metade dos substitutivos foram aprovados também com emendas. Em apenas 4 casos os substitutivos foram preteridos em relação ao projeto original.

GRÁFICO 10 – Porcentagem de substitutivos que receberam ou tiveram emendas incorporadas



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Os 54 substitutivos com emendas apresentadas, indicados no Gráfico 10 acima, receberam o total de 2884 emendas, o que corresponde a 86% do total de emendas recebidas por todos os projetos analisados neste capítulo. Ou seja, adotando a apresentação de emendas como sinônimo para a divergência de interesses, os projetos com substitutivos podem ser tomados como os mais importantes e/ou conflitivos.

O substitutivo é um produto do relator. Este passa a ser seu autor ou, no mínimo, co-autor, na medida em que as modificações que adota visam oferecer uma proposta mais adequada, mais próxima ao consenso e/ou interesses comuns dos membros da coalizão. Ou seja, o substitutivo oferece uma resposta às demandas dos demais parlamentares e de seus respectivos partidos.

O relator assume um papel de intermediário entre os membros do governo que propuseram o projeto, e os interesses dos partidos que se encontram no Legislativo. O substitutivo é um produto das negociações e dos acordos celebrados no interior do Legislativo. O texto do substitutivo pode inclusive incorporar demandas não contempladas por emendas. Tampouco é sempre possível relacionar emendas apresentadas ao texto do relator. Assim, é praticamente impossível se saber a origem de cada uma das mudanças feitas pelo relator para identificar o papel dos partidos e de seus membros no texto final.

A fala de Paulo Bernardo (PT/PR), o relator da Comissão Especial formada para discutir o Projeto de Lei Ordinário nº 2546 de 2003 - que viria se tornar a Lei de Parceria Pública e Privada - dá conta da dificuldade aludida acima:

> Vejam bem, Deputado Alberto Goldman, Deputada Alice Portugal, Srs. Deputados, houve amadurecimento no processo. Fizemos várias alterações, o que não quer dizer que o projeto esteja impecável e pronto. O Deputado Alexandre Cardoso conversou comigo hoje. Tem S.Exa. algumas dúvidas que considero pertinentes. O que teríamos de fazer é transformar isso em um processo de discussão de alternativas formais. Fizemos várias alterações, o Parlamentar liga, o Governador liga, o Prefeito liga, o Governo quer saber por que mudamos determinados pontos. O projeto precisa ser formalmente aprovado, e as emendas, formalmente apresentadas. Há destaques que podemos apreciar agora, alguns podem ser acatados, depende da nossa conversa, mas temos de enviar este projeto ao Plenário. As emendas devem ser apresentadas formalmente. Se o Parlamentar considera o texto imperfeito, entende que não está atendendo às expectativas, que não é o melhor, pode apresentar emendas. (Deputado Federal Paulo Bernardo - PT/ PR, DCD - 17/02/2004 - Notas Taquigráficas: https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0090/04)

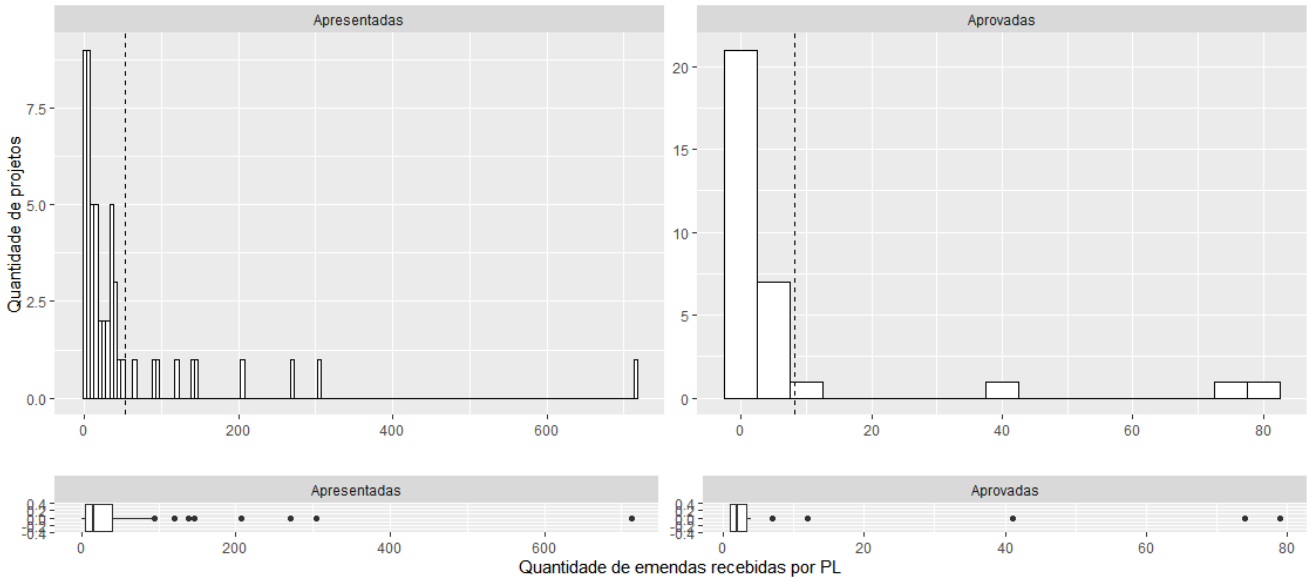
O substitutivo pode incorporar em sua elaboração, diretamente, uma série de interesses que dificilmente poderiam ser rastreados ou identificados. Por esse motivo, as emendas serão entendidas como a contribuição dos demais parlamentares ao trabalho do relator. E, novamente, a sua apresentação é sinal da incorporação das informações e interesses dos membros do Legislativo que, de uma forma ou de outra, não foram antecipados pelo Executivo. Portanto, as emendas apresentadas anteriormente ao substitutivo podem ser contempladas por ele se for de escolha do relator. Do conjunto total de emendas contabilizadas nos projetos com substitutivos, ainda que sem especificar quais foram incorporadas, 1691 foram apresentadas antes da formulação e apresentação do substitutivo. Como o substitutivo ainda pode receber emendas após sua apresentação, meu banco registra outras 1193 emendas apresentadas aos substitutivos. Isto indica que a proposta do relator também passa pelo escrutínio dos demais parlamentares.

Na impossibilidade de definir quais emendas apresentadas antes do substitutivo não foram aprovadas, por potencialmente terem sido incorporadas ao substitutivo, todas as emendas (apresentadas antes e depois do substitutivo) serão tratadas conjuntamente.

Incorporar as emendas de parlamentares apresentadas aos substitutivos tem como objetivo mensurar a divergência entre o texto proposto pelo Executivo e aquele proposto pelo relator. Quando o PL original e o substitutivo são de autoria de partidos diferentes a expectativa é a de que exista uma maior distância da proposta do Executivo em relação ao ponto ideal do governo. E por esse motivo, as propostas também receberiam um maior número de emendas dos parlamentares. O que garantiria a coalizão a uma minimização na perda da agência sobre

as políticas. Tanto a designação de um relator de outro partido quanto a quantidade de emendas recebidas seriam sinais dessa divergência. Tais emendas representam tentativas dos parlamentares em participar do processo de formatação das políticas. E portanto, existira um maior número de emendas quando as autorias pertencem a diferentes partidos da coalizão do que quando tanto a PL original e o substitutivo foram propostos pelo mesmo partido.

GRÁFICO 11 – Distribuição da apresentação e aprovação de emendas



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

O gráfico 11 apresenta a distribuição das emendas apresentadas e aprovadas. Na próxima seção que tratará apenas dos projetos que não recebem emendas, apresentarei a distribuição de emendas recebidas pelos PLs (sem substitutivo), e ficará claro como os substitutivos recebem uma quantidade muito maior de emendas. Entretanto, apenas 10% do total de emendas (sejam elas apresentadas os substitutivos ou aos projetos originais) são de fato aprovadas.

3.2.1 Relator e Ministro principal

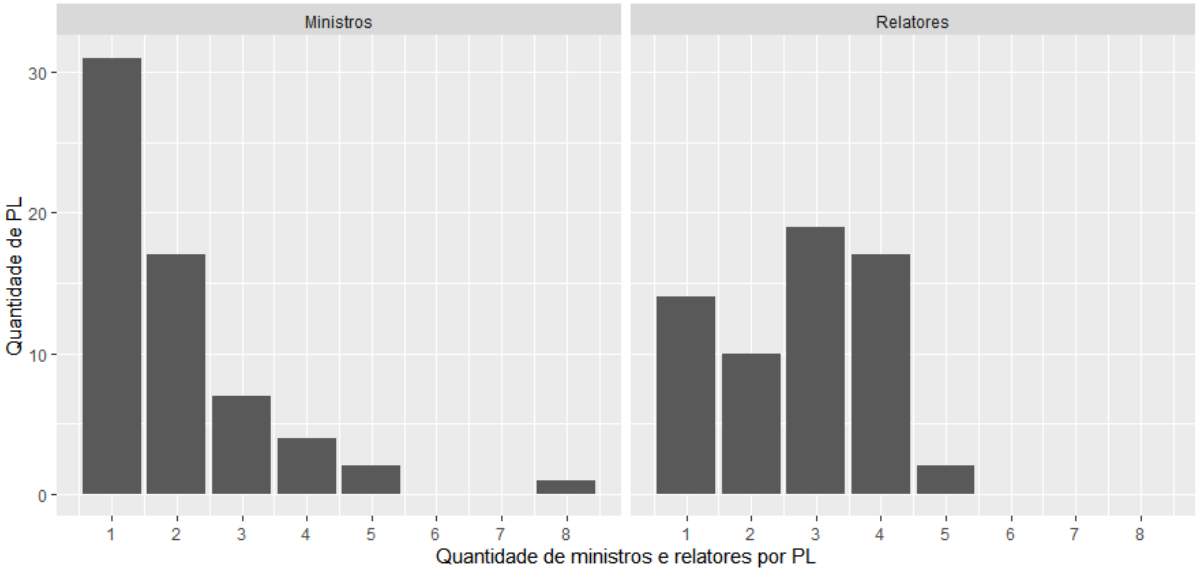
A elaboração de políticas públicas é compartilhada entre os membros da coalizão, seja por meio do compartilhamento, por parte do partido do presidente, da prerrogativa de apresentação de políticas com os demais partidos integrantes da coalizão de governo (RENNO, WOJCIK, 2015; BATISTA, 2013), seja também do intenso processo de modificação pelo qual

as propostas apresentadas pelo governo, que chegam do poder Executivo ao Congresso, passam pelos partidos da coalizão (FREITAS, 2016). O objetivo desse trabalho é entender a atuação dos relatores na apresentação de emendas, e nessa seção, mais especificamente, de emendas substitutivas porque configura os casos em que existe conflito no interior da coalizão a respeito de uma determinada política, permitindo que seja estudado como os partidos, então, buscam por uma resolução que garanta a aprovação da política.

Para entender a atuação dos relatores é imperativo levar em consideração a autoria dos projetos. A escolha feita por esse trabalho é a de selecionar o ministro e o relator considerados como principais na elaboração da político. Dessa forma, é possível identificar com maior clareza as relações de delegação entre os membros da coalizão.

No caso do relator, o critério mais objetivo é o do relator cujo substitutivo foi aprovado. Dessa forma, não há dúvidas quanto a influência exercida por esse relator na política em questão. O gráfico 12 mostra a quantidade de ministros e relatores responsáveis pelos projetos. Dos 62 projetos com substitutivos apresentados, metade deles possui apenas um ministro como autor do projeto. Já em relação aos relatores, é mais incomum que apenas uma comissão seja a responsável. E nesses casos, estamos nos referindo às Comissões Especiais.

GRÁFICO 12 - Quantidade de ministros e relatores responsáveis pelos PLs que tiveram substitutivos apresentados.



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

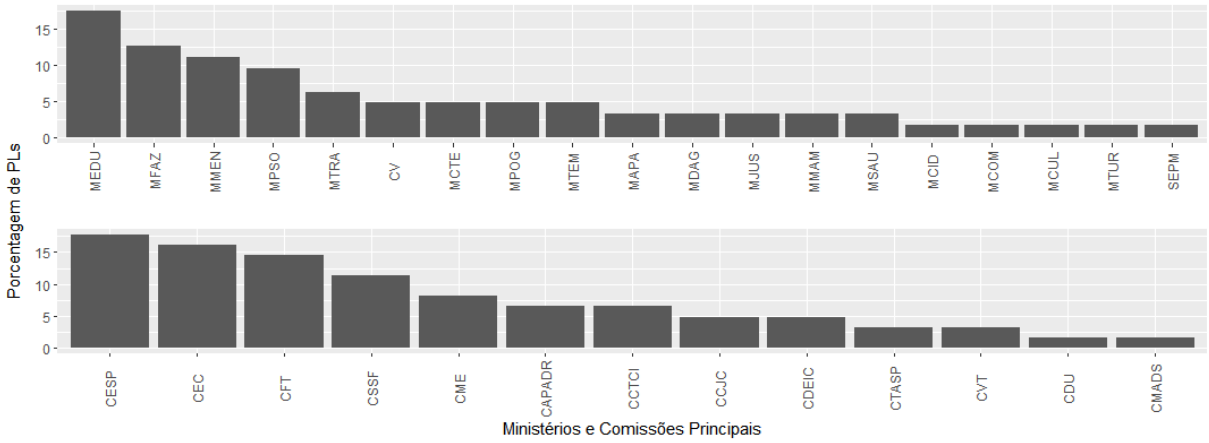
Os critério para a definição do ministro principal tem como objetivo selecionar quais dos autores responsáveis pela definição do conteúdo substantivo da política e por isso, foram eliminados os ministros relacionados a questões orçamentários ou que não tratassem de aspectos mais relevantes da política. Foram utilizados os seguintes critérios:

(i) Quando o projeto possui dois autores, e um deles corresponde ao Ministro da Fazenda ou da Previdência, o principal será o outro ministro que assina o projeto. Neste caso, os Ministérios retirados não exercem a função de elaborar a política pública, mas de controlar a propostas orçamentárias que constam nos projetos.

(ii) Quando o projeto possui três autores, e dois deles correspondem ao Ministro da Fazenda e da Previdência, o principal será o outro ministro que assina o projeto, assim como no caso acima.

(iii) Se, com a eliminação ou ausência dos Ministros da Fazenda e da Previdência, ainda sobrar mais de um ministro (responsável por áreas temáticas), o principal é aquele responsável pela área temática mais saliente em relação à proposta. Ou melhor, segui o critério da importância do ministério para a proposta.

GRÁFICO 13 – Ministérios e Comissões Principais

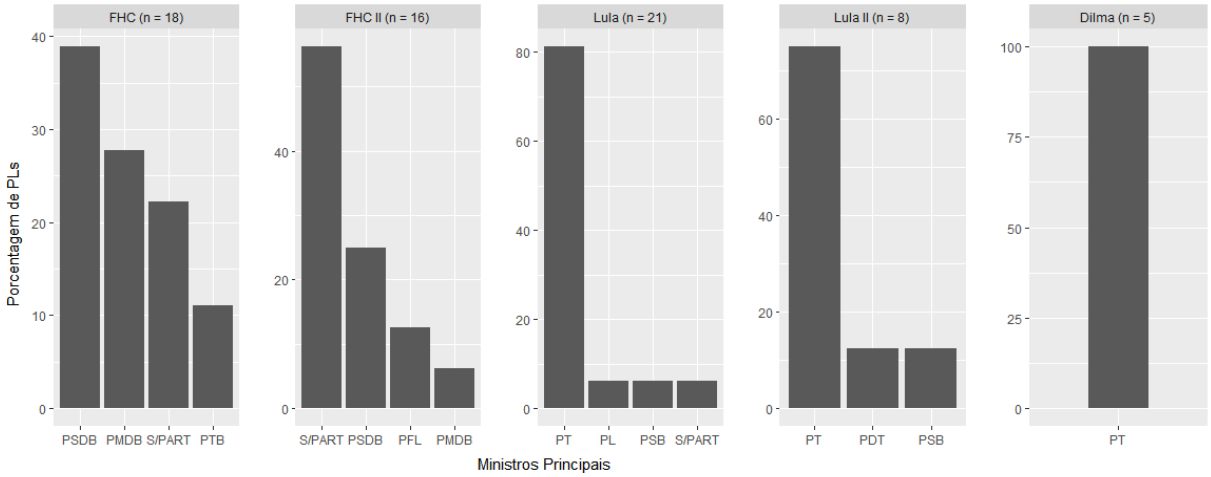


Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

O gráfico 13 apresenta com qual frequência os ministérios e as comissões foram considerados como principais. O Ministério da Educação aparece como principal em 11 dos 63 projetos, sendo que a maioria destes 11 trata da criação de universidades e instituições de ensino no âmbito federal. Os ministérios da Fazenda, Minas e Energia e Transporte, que aparecem entre os cinco primeiros, são os responsáveis por parte das políticas da área econômica. Em relação às comissões que a liderança fica a cargo da Comissão Especial, essas são criadas justamente para a tramitação de projetos que requeiram a análise de mais de três comissões temáticas. Ou seja, são projetos considerados mais complexos. Logo em seguida temos a Comissão de Educação e Cultura e de Finanças, que se encontram em mais frequência na distribuição dos ministérios.

Como a classificação seguiu como critério a importância dos ministérios e das comissões para o projeto em questão, temos ministros principais que não possuem filiação partidária. São 4 no primeiro mandato de FHC, 9 em seu segundo e 1 no primeiro mandato de Lula. Para testar as hipóteses de controle cruzado, esses 14 projetos não foram incluídos. A maior parte desses projetos foram propostos pelo Ministério de Minas e Energia, com 6 projetos, e pelo Ministério da Previdência Social, com 4 projetos.

GRÁFICO 14 – Partido dos ministros principais

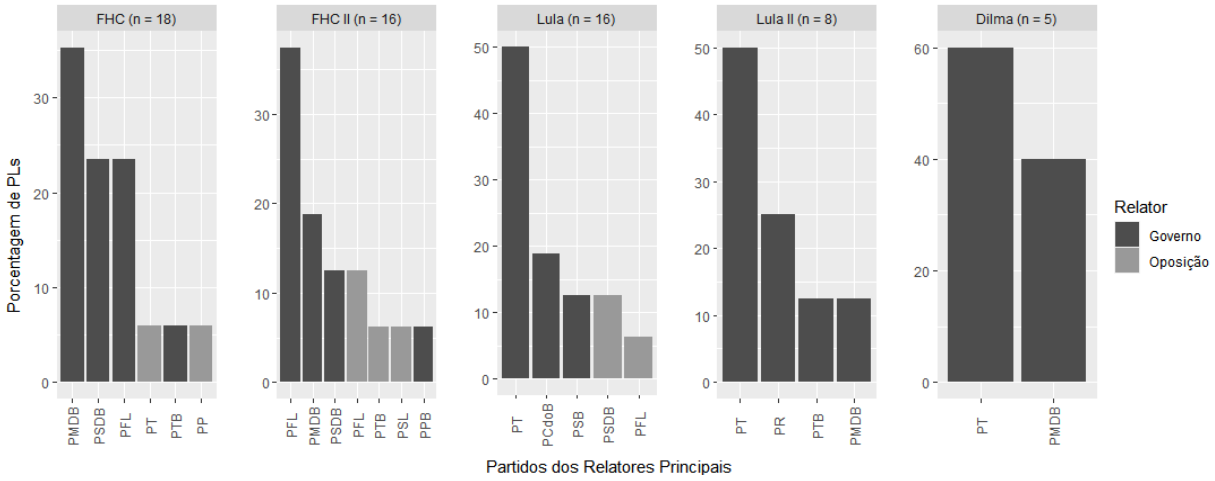


Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

O que o gráfico 14 acima deixa claro é que o critério de ministro principal produziu um padrão importante compartilhado entre quase todos os mandatos. O partido do presidente lidera a apresentação das políticas que estão sendo analisadas, sendo 35 projetos cujo autor principal corresponde ao partido do presidente, vantagem essa que aumenta mais ainda quando retiramos os 14 projetos de ministros não partidários. A concentração de políticas propostas pelo partido do presidente passa de 55% do total, para 70%. Portanto, na maior parte das vezes, quando estivermos olhando para as relações de delegação entre partidos da coalizão, estamos olhando para o partido do presidente.

Cabe ressaltar que esse padrão é muito mais evidente entre os presidentes petistas do que com FHC. Este último, embora tenha contado com coalizões com menos partidos do que as coalizões de Lula e Dilma, compartilhou muito mais com os demais parceiros a produção de políticas públicas.

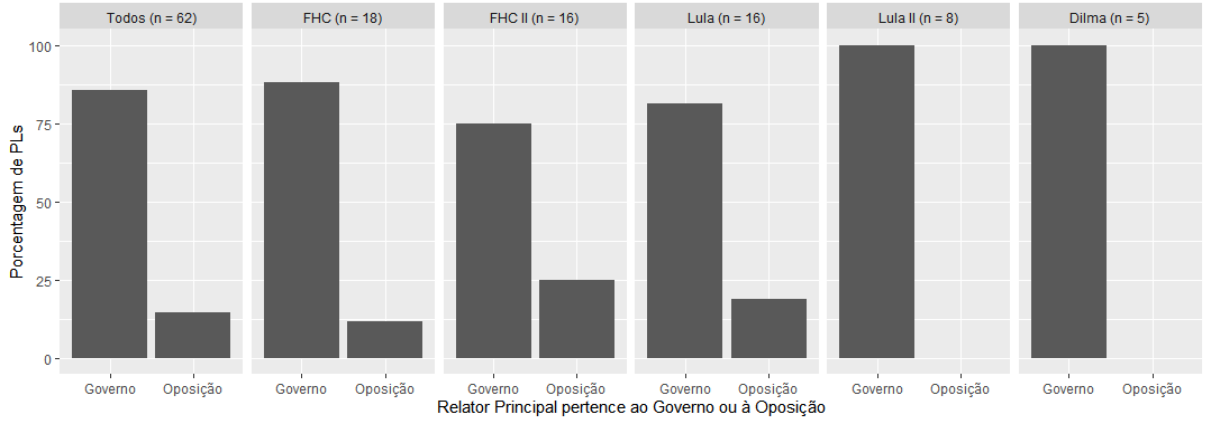
GRÁFICO 15 – Partido dos relatores principais



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

O padrão de controle das relatorias pelo partido do presidente se repete com os mandatos do PT. No gráfico 15 acima, vemos a distribuição de relatores entre os partidos, os situando em relação à sua posição perante o governo. Como o gráfico abrange os mandatos dos presidentes, temos partidos ao mesmo tempo no governo e na oposição (já que podem entrar e se retirar da coalizão no curso do mandato).

GRÁFICO 16 – Porcentagem de relatores



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Por fim, o gráfico 16 retoma e resume os resultados apresentados pelo gráfico anterior. Como ficou claro, a maior parte dos relatores pertencem ao governo.

3.2.2 Hipóteses

Tendo apresentado os principais elementos dessa análise, cabe, então, retomar a principal hipótese que será testada a partir dos substitutivos. Assim como as anteriores, a H_1 é composta por duas partes, uma que diz respeito ao que se espera dos relatores e outra que diz respeito aos parlamentares que participam da apresentação de emendas.

TABELA 4 - Hipóteses do trabalho - Substitutos

Hipóteses	Conflito ou delegação	Relatores	Parlamentares que apresentam emendas
H_1	Substitutivo	Os relatores que propõem substitutivos são da coalizão e de partido diferente do Ministro Principal	Os substitutivos serão mais escrutinados se forem apresentados por relatores do mesmo partido do ministro

3.2.3 Concentração ou Controle Cruzado

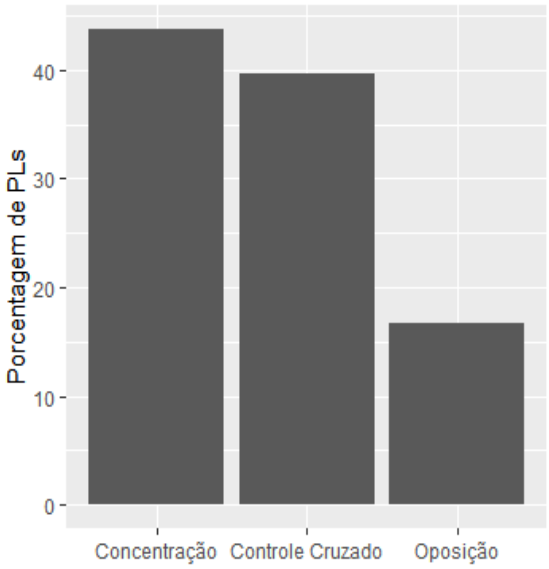
A variável utilizada para que se teste a hipótese foi construída a partir das seguintes categorias:

(i) Controle Cruzado: quando o partido do ministro difere do partido do relator, enquanto este for membro da coalizão;

(ii) Concentração: quando o partido do ministro e do relator são os mesmos;

(ii) Oposição: quando o relator pertence a partidos da oposição.

GRÁFICO 17 – Porcentagem de relatores de acordo com as categorias

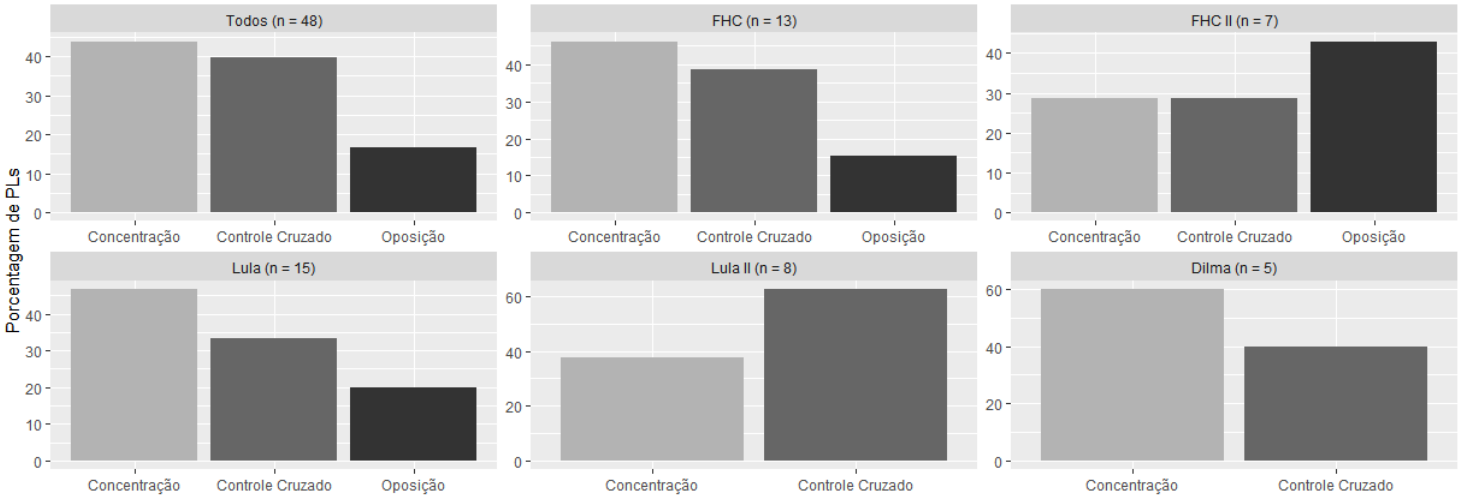


Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Nessa seção, não levando em consideração os projetos cujos ministros não possuem filiação partidária, temos 48 PLs. Desse total, em 21 (43,8%) deles o relator é do mesmo partido do ministro que propôs a política, em 19 (39,6%), o relator é da coalizão, mas de partido diferente, e em 8 casos, é da oposição. Ou seja, as primeiras evidências condizem com os dados apresentados anteriormente acerca do controle dos presidentes sobre a apresentação de projetos, assim como do controle das relatorias.

Na amostra em que são analisados os projetos de lei ordinários que apresentam sinais de conflito, ou pelo menos, de importância perante os atores políticos, vemos que existe o controle da coalizão, uma vez que em apenas 8% dos casos o relator principal é da oposição. Porém, o resultando condizente aos relatores do governo não corrobora para a primeira hipótese apresentada, uma vez que a diferença entre os casos de controle e concentração é de apenas 2 projetos. Na maior parte dos casos os substitutivos são apresentados pelos mesmos partidos que também participaram da elaboração da política no Executivo.

GRÁFICO 18 – Porcentagem de relatores por categoria e por presidente



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Em FHC, Lula e Dilma, o partido do presidente apresenta a quase totalidade dos PLs aqui analisados, os quais, na maior parte das vezes, possuem substitutivos apresentados por relatores do mesmo partido. Ou seja, o partido do presidente concentra o controle sobre a proposta, tanto no momento de sua elaboração dentro do Executivo quanto em sua formatação no Legislativo. Como discutido anteriormente, o substitutivo pode tanto agregar modificações que foram incluídas pelo relator mas que representam outros grupos, como pode também receber emendas. O relator exerce o controle, enquanto representante de seu partido, sobre quais as modificações que o mesmo aceita ceder e quais serão necessárias para que se aprove o projeto.

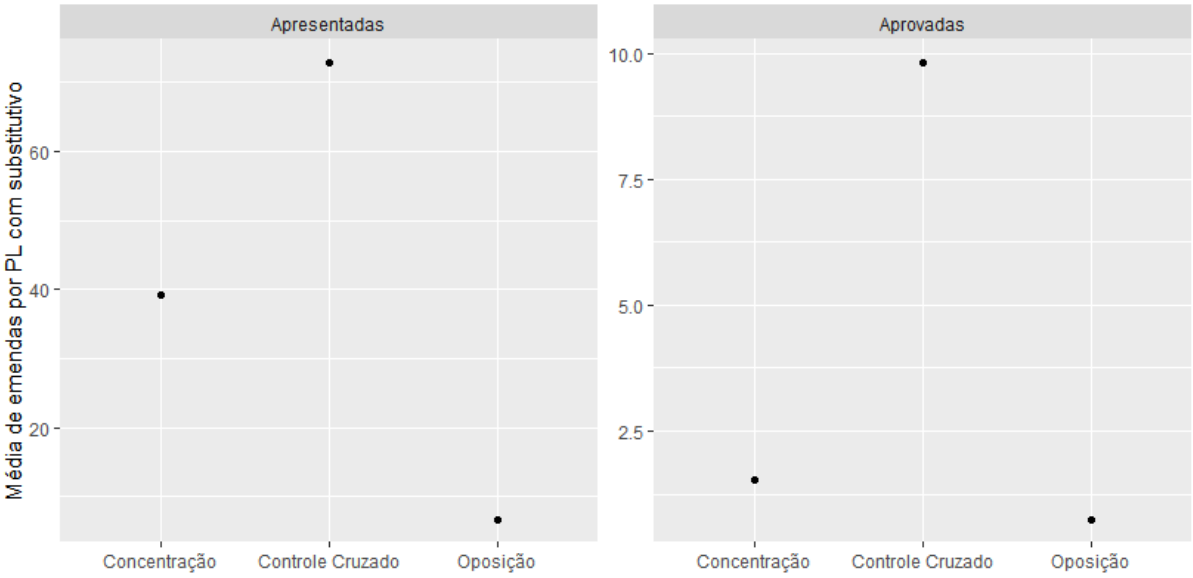
Apenas em Lula II há maior frequência de controle cruzado, ainda que o partido do presidente apresenta praticamente todos os projetos. Por sua vez, FHC II apresentou a menor quantidade de projeto em relação aos demais presidentes, o que, consequentemente, abriu espaço para a atuação da oposição.

É interessante reportar a quantidade de projetos sob a responsabilidade do partido do presidente. Nos 21 casos em que o ministro e o relator pertencem ao mesmo partido, em 14 deles esse é o mesmo partido do presidente. Ou seja, em quase 60% das vezes é o presidente que retém o controle sobre a apresentação e modificações das proposta. Nos casos de controle cruzado, o partido do presidente controla 13 dos ministérios. Porém, apenas em dois casos o relator também é do partido do presidente.

A papel do presidente já era evidente nos gráficos 14 e 15 que mostram a distribuição dos partidos entre ministros e relatores. Nos projetos em que existe controle cruzado são aqueles em que existe, de fato, espaço para que os demais partidos da coalizão possam participar e por isso a principal hipótese a ser testada é de que são nestes projetos em que há conflito dentro da coalizão. O que será evidenciado pela quantidade e autoria de emendas recebidas pelos projetos. Sendo as emendas tomadas como sinalização de desacordo, espera-se que nos projetos em que há a concentração tanto da elaboração quanto do controle da político recebam uma quantidade menor de emendas, o que denota a delegação da elaboração da política para um partido. Já nos projetos em que há o controle cruzado, este como a principal evidência da tentativa de redução da agência do ministro, esperamos mais emendas uma vez que se tratam de políticas que trazem mais conflitos entre os membros da coalizão.

O primeiro passo para testar a hipótese da apresentação de emendas aos substitutivos como sinalização de conflitos no interior da coalizão está demonstrado pelo gráfico 20. Nele, apresento a média de emendas apresentadas aos projetos de acordo com a autoria dos PLs e dos substitutivos. Os projetos com controle cruzado recebem uma quantidade muito maior de emendas, tanto em valores absolutos como na média. No total, foram contabilizadas 1602 emendas, contra 744 recebidas pelos projetos cujo ministro e relator pertencem ao mesmo partido. Esses resultados ajudam a comprovar a hipótese de que quando há o compartilhamento da elaboração da política, há o maior escrutínio por parte dos parlamentares.

GRÁFICO 19 – Média de emendas apresentadas e aprovadas nos PLs em que há substitutivo

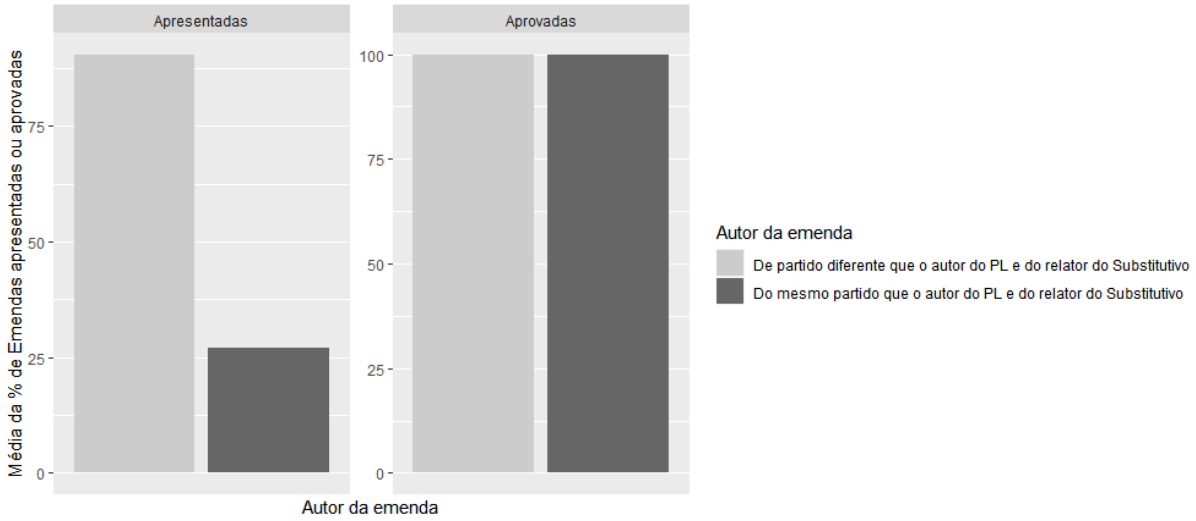


Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

As hipóteses desenvolvidas nessa seção baseiam-se na apresentação das emendas, principalmente por conta da impossibilidade de distinguirmos quais emendas foram incorporadas pelo relator, mas formalmente rejeitadas. Apresento nos gráficos 19, 20 e 21 também os resultados sobre a aprovação para que avaliar se as tendências observadas com a apresentação permanecem. A diferença entre as médias dos projetos classificados como concentração e controle cruzado é maior quando se trata a aprovação dessas emendas. Ou seja, não só os parlamentares tendem a participar menos como também são menos bem sucedidos em suas tentativas. Os partidos que controlam a política também conseguem controlar a alterações propostas pelos parlamentares.

Cabe qualificar a participação dos parlamentares no emendamento dos projetos. Nos próximos gráficos apresento separadamente os resultados dos projetos em que a apresentação e formatação é controlada por um mesmo partido e depois daqueles em que há o compartilhamento desse trabalho.

GRÁFICO 20 – Porcentagem de emendas apresentadas aos PLs em que há Concentração

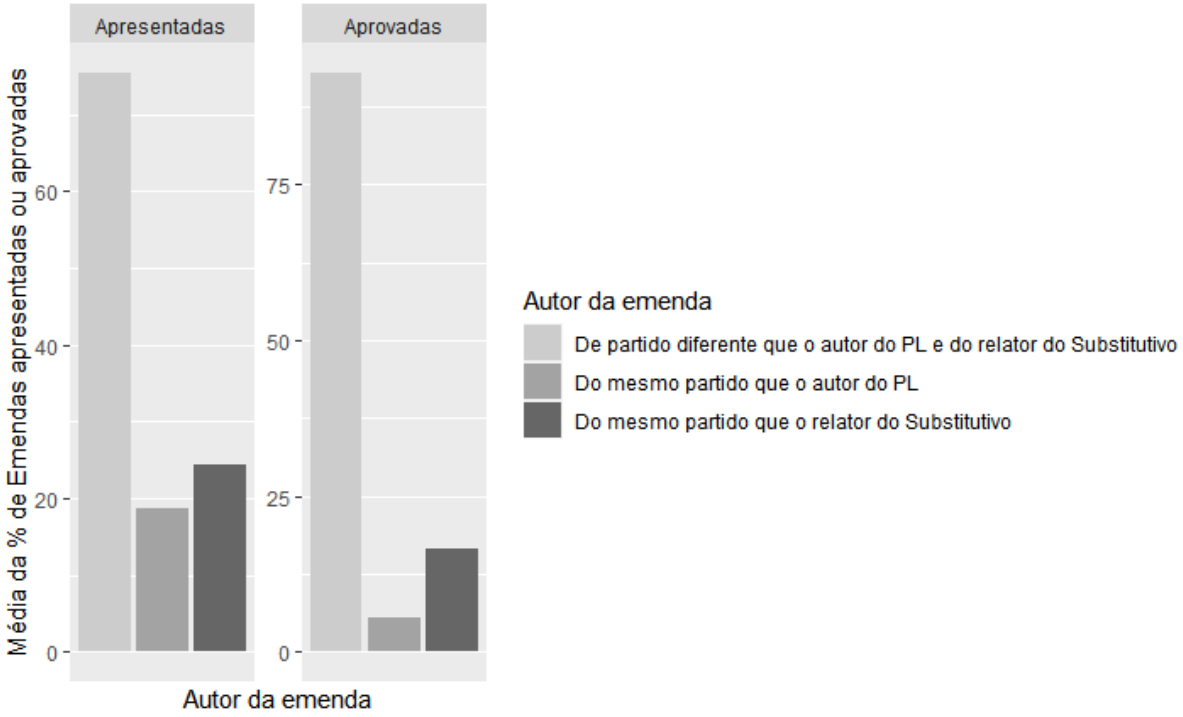


Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

O gráfico 20 apresenta a média de emendas apresentadas e aprovadas nos projetos em que o relator e o ministro pertencem ao mesmo partido. A expectativa aqui é que os demais partidos procurem participar do processo de emendamento a fim de influenciarem a produção do substitutivo. A apresentação de emenda é bastante condizente com a hipótese, já que foram, no tota-l, apresentadas 684 emendas de partidos que não eram idênticos ao do relator e do ministro, e apenas 62 foram do mesmo partido. No final das contas, apenas 29 emendas foram de fato aprovadas com o substitutivo. O gráfico representa a média de aprovações por projeto, o que indica que em cada um desses apenas foram aprovadas emendas de um dos grupos.

Tais resultados indicam que os relatores conseguem atuar a fim de preservar a sua proposta da participação dos demais parlamentares. Assumindo que o relator que pertence ao mesmo partido do ministro que a propôs irá apresentar as mudanças necessárias para a aprovação, evitando ao máximo que a política se distancie do ponto do próprio partido, esse grupo de projetos indicam um cenário em que o substitutivo é usado em nome do partido do ministro.

GRÁFICO 21 – Porcentagem de emendas apresentadas aos PLs em que há Controle Cruzado



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Já no grupo de projetos em que os relatores e os ministros são de partidos diferentes da coalizão, a evidência marcante é a de que o emendamento dos substitutivos é feito majoritariamente por outros partidos. Esses projetos recebem uma quantidade muito maior de emendas do que aqueles que são caracterizados como de concentração. Equivalem a 1633 emendas, sendo 1339 delas apresentadas apenas por parlamentares de outros partidos. Desse valor, são aprovadas 212, das quais, novamente, a maioria de parlamentares de outros partidos. Verifica-se, assim, nesses casos, o compartilhamento da formatação das políticas entre mais de um partido político.

As emendas apresentadas aos substitutivos divergem grandemente entre os grupos, uma vez que o segundo recebe uma quantidade superior, e concentra grande parte das emendas apresentadas entre todos os projetos analisados. Além disso, fica claro que nesse segundo conjunto, há a participação de muitos atores políticos, para além do ministro e do relator. Nos casos de concentração, o substitutivo pode ser utilizado como forma do partido responsável pela política ter controle sobre as modificações que são propostas, o que parece não ser fonte de conflito entre os demais partidos. O conflito político é retrato nos casos em que há controle cruzado.

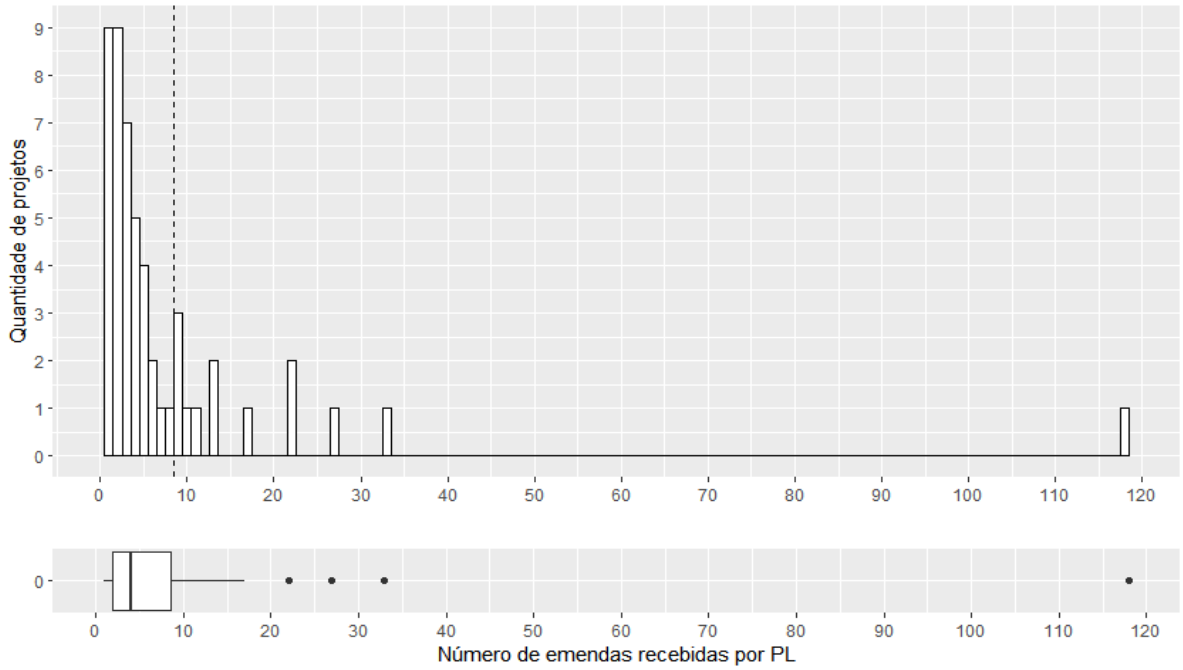
3.3 Emendas aos Projetos de Lei Ordinários

Nessa última seção, apresento os resultados que dizem respeito aos projetos modificados por emendas mas sem a incidência de substitutivos. Selecionei os projetos em que há maior incidência de emendas, como o objetivo de entender a atuação dos relatores. Nesses projetos, a participação dos relatores se dá por meio da avaliação das emendas apresentadas. Os relatores são tomados como os responsáveis pela incorporação ou não das emendas, como foi justificado no capítulo 2. Se na seção anterior, enfatizei o papel propositivo do relator na elaboração do substitutivo, tratarei da avaliação que fazem sobre as emendas apresentadas pelos parlamentares.

3.3.1 Critério para projetos mais conflitosos

Seguindo a seleção feita na seção 3.1, analiso os 51 projetos das áreas social e econômica que receberam emendas de parlamentar. No gráfico 21 abaixo, apresento a distribuição das emendas. É possível perceber que a heterogeneidade quanto ao número de emendas apresentadas persiste mesmo restringindo a análise aos projetos econômicos e sociais.

GRÁFICO 22 - Distribuição da quantidade de emendas apresentadas aos PLs social e econômicos



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Assim, justifica-se nova restrição operacional. Obviamente, tais restrições levam a perda de informação e podem ser criticadas pelo alto grau de discricionariedade envolvido. No entanto, o número de emendas recebidas por um projeto é um indicador do grau de atenção e relevância que lhe foi conferida pelos legisladores. E se alguma seleção deve ser feita, o mais razoável me parece ser o de privilegiar os projetos mais emendados.

Entre todos os projetos de lei que receberam emendas, a média corresponde a 8,392 e o terceiro quartil 8,5. O número de emendas que separa os dois grupos é 8. Então, os projetos com mais de 8 emendas apresentadas são aqueles em que consideramos que houve maior atenção dos atores políticos, aqueles que ajustar a proposta submetida pelo Executivo se mostrou mais necessário. Recorrendo a esta classificação operacional, temos 38 projetos com pequena intenção de participar e 13 em que esta intenção de manifestou de forma mais intensa e significativa.

3.3.2 Hipóteses

As hipóteses apresentadas no capítulo anterior dizem respeito às expectativas sobre i. se o Legislativo participou ou não do emendamento das políticas e ii. qual a participação dos parlamentares que tentam agregar seus interesses e dos relatores enquanto árbitros das emendas apresentadas. As hipóteses são representadas pela tabela abaixo, também como forma de organizar a apresentação dos resultados.

TABELA 5 - Hipóteses do trabalho - Emendas

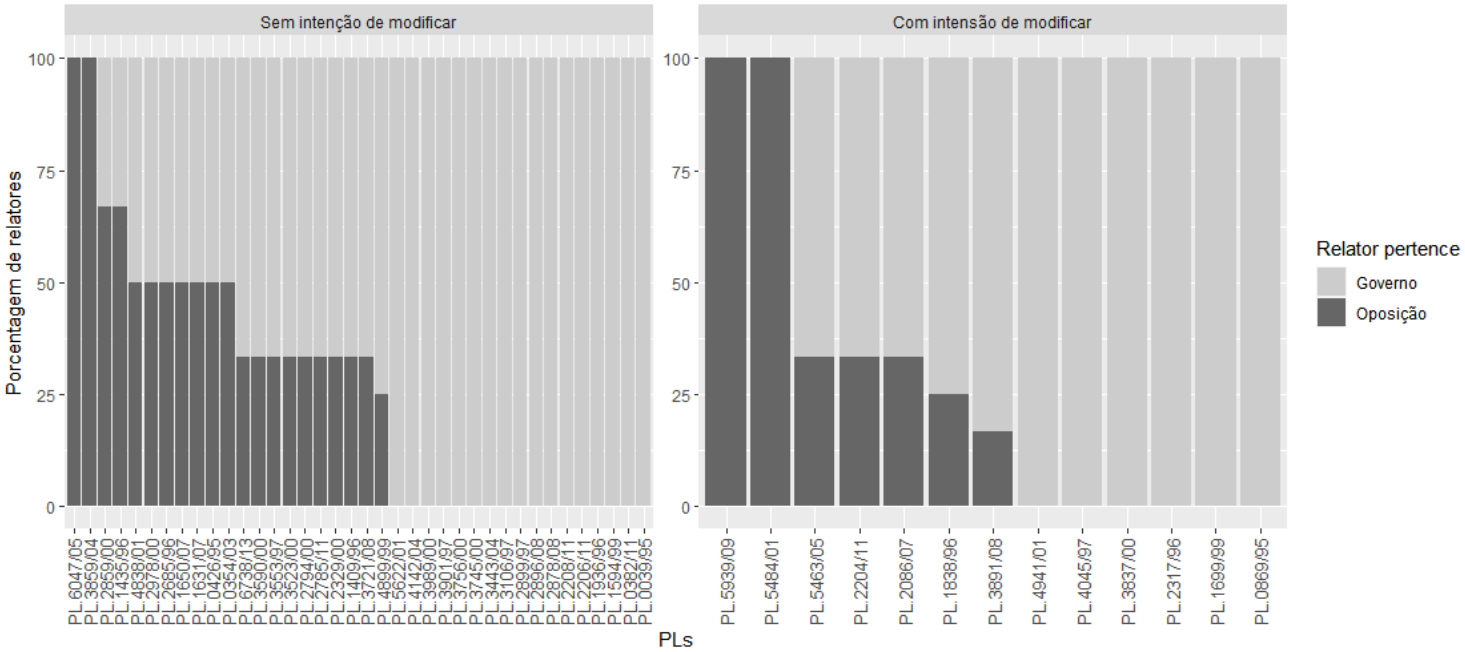
Hipóteses	Conflito ou delegação	Relatores	Parlamentares que apresentam emendas
H_2	Pouca emenda apresentada	Não tem diferença entre governo e oposição	Não tem diferença entre governo e oposição
H_3	Muita emenda apresentada	Mais relatores do governo	Emendas da oposição são mais **rejeitadas**
H_4	Muita emenda apresentada	Mais relatores do governo	Emendas do governo são mais **aprovadas**

A apresentação dos dados seguirá primeiro os relatores envolvidos e, em seguida, os parlamentares que participaram do processo. Por isso, o teste das hipóteses será feito por partes.

3.3.3 Relatores

O gráfico 23 apresenta a porcentagem de relatores que apresentaram parecer sobre as emendas em cada um dos projetos analisados. A expectativa é a de que, se poucas são as emendas apresentadas, pouco conflito existe acerca da proposta, o que reduziria a importância de se ter um relator do governo. Já nos projetos com mais de 8 emendas apresentadas, ou seja, onde há intenção de modificar, esperamos que haja mais relatores do governo do que da coalizão.

GRÁFICO 23 – Porcentagem de relatores do governo e da oposição em cada PL

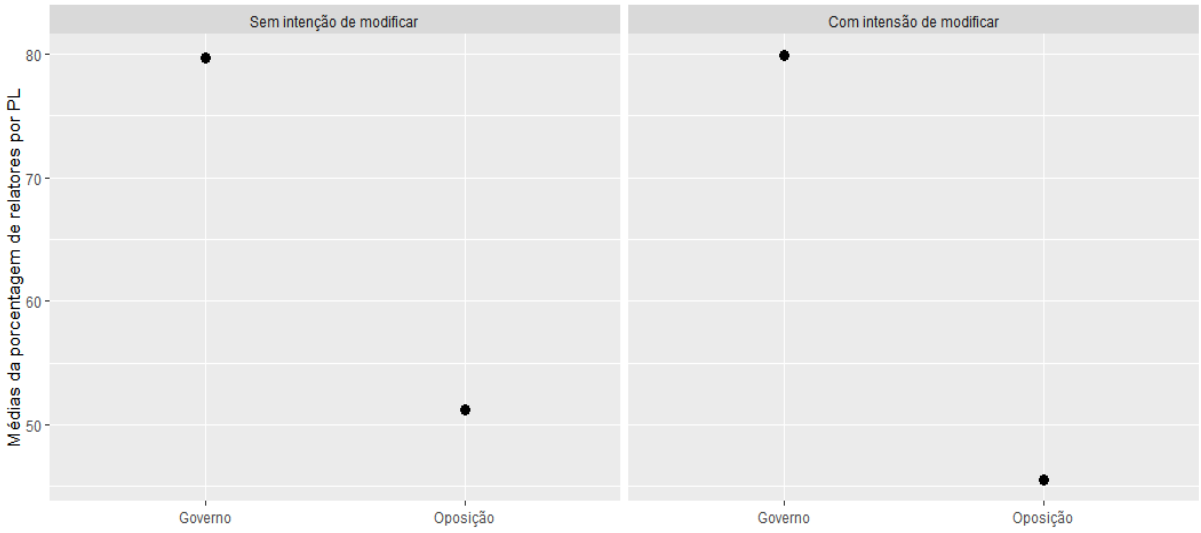


Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Como o gráfico 23 e 24 mostram, os relatores do governo controlam a tramitação da maior parte dos projetos em que há número significativo de emendas apresentadas e, presumivelmente, onde há maior conflito intra-coalizão. O gráfico 24 mostra o mesmo de outra forma, recorrendo à média das porcentagens. Além disso, também foram incluídas no gráfico informações acerca da distribuição das relatorias dos projetos em que há muito emendamento.

Caso a hipótese se confirmasse, existiria também uma diferença entre a alocação de relatores entre os dois grupos. Com mais emendas, seria exigido dos relatores que atuem enquanto agentes do governo, atuando para discriminá-las. Como se vê, a hipótese se confirma, de fato existe uma diferença. Os relatores do governo concentram praticamente a mesma proporção de relatorias nos dois grupos, em torno de 80%. O que muda é o controle da oposição. Em média, os relatores da oposição ocupam mais relatorias nos projetos com pouca emenda (51,3%) do que com muitas (45,5%).

GRÁFICO 24 – Média da porcentagem de relatores do governo e da oposição em cada PL



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

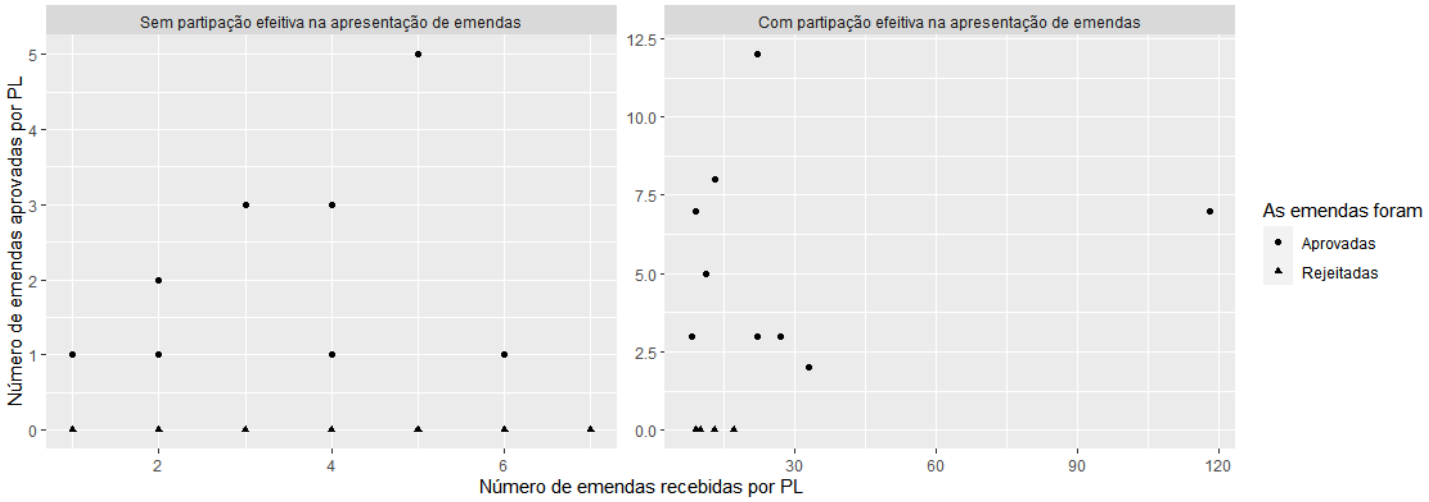
Esses dados respondem à primeira parte das hipóteses descrita na tabela 5. A hipótese trata do projetos com poucas emendas, em que não há intenção de modificar. O que vemos é que não existe diferença no número de relatores responsáveis pelos pareceres. Como o gráfico acima mostra, em média, os projetos possuem uma maior porcentagem de relatores do governo (77,5%) do que da oposição (48,1%).

Já a segunda e a terceira hipótese tratam dos projetos que recebem mais emendas, com intenção de modificar e onde existiria o conflito em torna da política apresentada pelo governo. A expectativa de que a maior parte dos relatores seriam membros do governo é comprovada. Portanto, a partir daqui, todos os resultados referentes à avaliação das emendas podem ser entendidos como fruto da ação dos relatores do governo.

3.3.4 Parlamentares que apresentam emendas

Antes de apresentar os resultados a respeito da autoria das emendas, é preciso expor a distribuição das emendas aprovadas já que compõem as hipóteses apresentadas acima. Até o momento, a análise se deteve no número de emendas apresentadas, desconsiderando o seu destino, se aprovadas ou rejeitadas. Porém, quando se trata da aprovação dessas emendas, o que se verifica é uma maior homogeneidade, isto é, poucas emendas são de fato incluídas no texto final. Entre o grupo de projetos que apresentam até oito emendas, vemos que no máximo são aprovadas cinco, sendo que na maior parte dos casos, ou as emendas são rejeitadas, ou apenas uma delas é aceita. No grupo muitas emendas apresentadas, o número máximo de aprovadas é 12.

GRÁFICO 25 – Dispersão das quantidades de emendas apresentadas e aprovadas



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

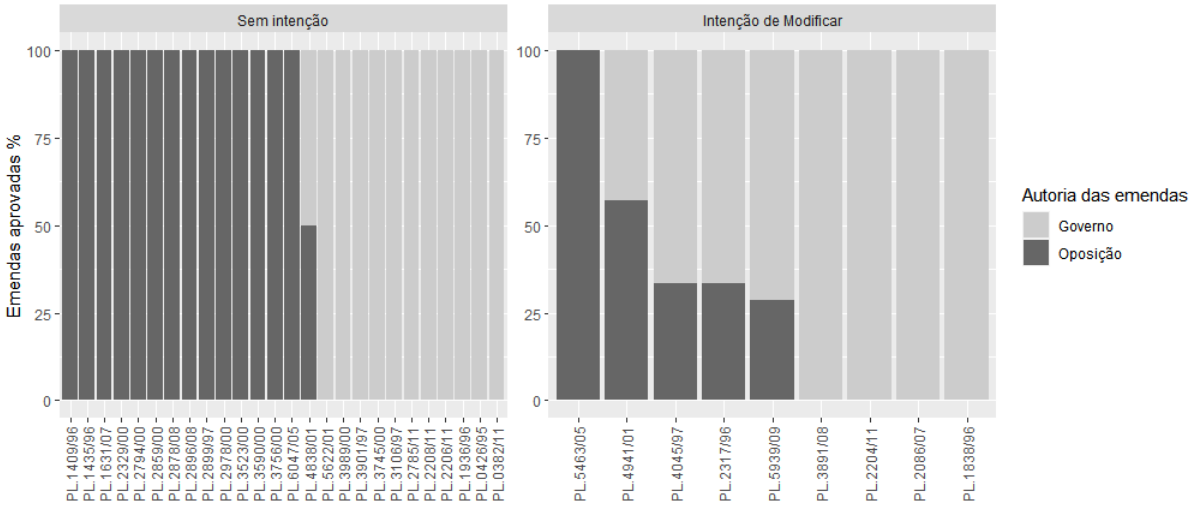
Apesar dos dois grupos terem quantidade diferentes de emendas apresentadas, aprovam e rejeitam a mesma proporção. Cerca de 40% dos projetos que recebem emendas (independente do grupo que foram colocados pelo critério adotado por este trabalho) são aprovados em sua forma original. Ou seja, a linha que indica a rejeição das emendas no gráfico acima equivale a dois quintos do total de projetos emendados.

O gráfico 26 é composto por 2 quadrantes, que indicam a porcentagem de emendas aprovadas em cada projeto, separados pelos cenários em que esperamos delegação (H3) ou conflito (H4). No caso do terceiro quadrante, assim como vemos no gráfico 23, houve a apresentação, na maioria dos projetos, de 1 a 5 emendas. Por isso, em muitos dos valores

apresentados abaixo, o 100% de emendas aprovadas para o governo ou para a oposição equivalem a únicas emendas aprovadas pertencem a um desses grupos.

A expectativa sobre os projetos em que não houve intenção dos parlamentares de modificar substancialmente a política é a de que não houvesse diferenças na quantidade de emendas aprovadas entre governo e oposição, o que é retratado pelo primeiro quadrante. Em média, os projetos são aprovados com a mesma quantidade de emendas do governo ou da coalizão. O que comprova, portanto, a hipótese de delegação da elaboração de políticas quando não há conflito entre os partidos. Já no grupo de projetos com mais de 8 emendas vemos que, a vantagem é claramente da coalizão. Ou seja, as chances de aprovação de emendas estão diretamente associadas ao pertencimento à coalizão.

GRÁFICO 26 – Porcentagem de emendas apresentadas e aprovadas por PLs



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

O que fica evidência nessa seção é que a vantagem e controle da coalizão sobre o processo de alteração das propostas enviadas pelo Executivo se manifesta tanto pela presença de relatores da coalizão quanto pela taxa de aprovação de emendas. Isto é, nos projetos em que os parlamentares demonstraram desacordo com a proposta do governo, o processo de escrutínio foi dominado pelo governo, que fez isso por meio do controle exercido pelos relatores sobre a aprovação das emendas.

CONCLUSÃO

O objetivo desse trabalho foi entender o papel dos relatores no processo de emendamento de Projetos de Lei. Aos relatores foram conferidos poderes institucionais que permitem que atuem de forma a controlar tanto o conteúdo quanto os atores políticos que poderão participar desse processo. Tanto a prerrogativa dos relatores em arbitrarem sobre a aprovação de emendas quanto a própria elaboração do substitutivo permitem que ele exerça grande influência sobre o resultado da política.

No curso da parte empírica, foram apresentados cenários em que há pouca apresentação de emendas, até o cenário em que, além do substitutivo, muitas emendas são apresentadas. Foi possível distinguir duas situações polares, uma em que relator atua para manter o texto do governo, referendando a delegação de poder político aos partidos responsáveis pelos ministérios, que é mostrado pela rejeição de emendas, e outra em que atua para minorar as perdas dos membros da coalizão, situação em que atua de forma positiva para a formatação das políticas via incorporação de emendas e nova redação do projeto.

O principal achado da pesquisa diz respeito à utilização dos substitutivos. De início, a expectativa era de que os substitutivos seriam instrumentos que permitiram o compartilhamento da elaboração de políticas do Legislativo. Enquanto o ministro de um partido elabora uma política, um relator de outro conseguiria, por meio desse tipo de emenda, corrigir possíveis desvios e levar a política para o ponto ideal da coalizão. Porém, os dados mostraram que, dentro da amostra analisada, existem dois grupos que se dividem na mesma proporção.

No primeiro deles, os relatores pertencem ao mesmo partido do propositor. No segundo, é a situação em que existe controle cruzado. As emendas apresentadas aos substitutivos divergem grandemente entre os grupos, uma vez que o segundo recebe uma quantidade superior, e concentra grande parte das emendas apresentadas entre todos os projetos analisados. Além disso, fica claro que nesse segundo conjunto, há a participação de muitos atores políticos, para além do ministro e do relator. Nos casos de concentração, o substitutivo pode ser utilizado como forma do partido responsável pela política ter controle sobre as modificações que são propostas, o que parece não ser fonte de conflito entre os demais partidos. O conflito político é retrato nos casos em que há controle cruzado.

Dessa forma, conseguimos entender melhor quais são as estratégias que o governo tem em mãos para, de alguma forma, organizar a participação dos parlamentares na formatação das políticas públicas em sistemas presidencialistas, seja a manutenção da delegação do poder político que foi conferido a um partido da coalizão enquanto ocupa uma pasta ministerial, seja

no compartilhamento e, portanto, escrutínio, das políticas originadas do Executivo à toda a coalizão.

REFERÊNCIAS

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil.** [s.l.] FGV Editora, 2003.

AMORIM NETO, O. Presidencialismo E Governabilidade Nas Américas. [s.l.] FGV Editora, 2006.

ARAÚJO, S; SILVA, R. Titulares da agenda e carreiras políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 285-311, 2013.

BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**. Vol.19, nº 2 Campinas Nov. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno: Resolução n° 54 de 2014.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2020-2016.pdf>. Acesso em: 14, dez. 2020.

CARROLL, R.; COX, G. Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments. 2011.

CHEIBUB, J. **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy.** [s.l.] Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, J.; LIMONGI, F. Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. **Annual Review of Political Science**, v. 5, n. 1, p. 151, 1 jan. 2002.

CHEIBUB, J.; LIMONGI, F. From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, n. 1, p. 38-53, 2011.

CHEIBUB, J.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, 2002.

COX, G. The Efficient Secret: **The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England.** [s.l.] Cambridge University Press, 1987.

COX, G.; McCUBBINS, M. **Legislative Leviathan: Party Government in the House.** University of California Press. 1993.

COX, G.; MORGENSTERN, S. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. City University of New York. Comparative Politics, p. 171-189. 2001.

COX, G.; McCUBBINS, M. **Setting the agenda: Responsible party government in the US House of Representatives.** Cambridge University Press. 2005.

COX, G. The Organization of Democratic Legislatures. In B. R. Weingast and D. A. Wittman (eds.). **The Oxford Handbook of Political Economy**, pp. 141–61. Oxford: Oxford University Press. 2006.

De SWAAN, A. Coalition Theory and Multi-Party Systems: Formal-Empirical Theory and Formalizing Approach to Politics.Advances in Psychology, Volume 24, 1985, Pages 229-261. 1980.

DOWNS, A. **Teoria Econômica da Democracia**, Uma. [s.l.] EDUSP, 1999.

FEREJOHN, J. Logrolling in an Institutional Context: A Case Study of Food Stamps Legislation, in **Congress and Policy Change**, Gerald Wright, Leroy Rieselbach and Lawrence Dodd (eds.), New York City: Agathon Press, 1986.

FIGUEIREDO, A. Government coalitions in brazilian democracy. Brazilian Political Science Review, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

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

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

FORTUNATO, D.; MARTIN, L.; VANBERG, G. Committee Chairs and Legislative Review in Parliamentary Democracies. British Journal of Political Science 49(2):1-13. March 2017.

FREITAS, A. **O Presidencialismo da Coalizão**. Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro. 2016.

FREUDENREICH, J. The formation of cabinet coalitions in presidential systems. Latin American Politics and Society, Cambridge University Press, v. 58, n. 4, p. 80–102, 2016.

GAMSON, W. A Theory of Coalition Formation. American Sociological Review, Vol. 26, No. 3 (Jun., 1961), pp. 373-382.

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.

LAVER, M; SCHELPSE, K. Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies. Cambridge University Press. 1996.

LAVER, M; SCHOFIELD, N. Multiparty government: the politics of coalition in Europe. Oxford University Press, 1990.

LEISERSON, M. Coalitions in Politics: A Theoretical and Empirical Study. Yale University, 1966.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. In: Legislativo brasileiro em perspectiva comparada[S.l: s.n.], 2009.

LINZ, J. Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz Alguma Diferença? in: LAMOUNIER, B. **A Opção Parlamentarista**. Editora IDESP, Sumaré, 1991.

LUPIA, A. Delegation and its Perils. In **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. Oxford: Oxford University Press. 2003.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor, The University of Michigan Press. 1991.

KREHBIEL, K. Where's the Party? British Journal of Political Science 23 (2), 235-266. 1993.
MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartism, and Democracy The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198–228, 1993.

MAINWARING, S. **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. [s.l.] Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, S. Multipartidarism, robust federalism, and presidencialism in Brazil. In: MAINWARING, S; SHUGART, Matthew. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambrigde University Press, 55-108, 1997.

MARTIN, L.; VANBERG, G. Coalition Policymaking and Legislative Review. The American Political Science Review Vol. 99, No. 1 (Feb., 2005), pp. 93-106.

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

MARTIN, L; VANBERG, G. 2014. “Parties and Policymaking in Multiparty Governments: The Legislative Median, Ministerial Autonomy, and the Coalition Compromise.” American Journal of Political Science 58(4): 979–96.

MULLER, W.; STROM, K. Coalition Governments in Western Europe. Oxford: Oxford University Press. 2000.

OLSON, M. A lógica da ação coletiva. EDUSP, 2015.

RIKER, W. The Theory of Political Coalitions. Yale University Press, New Haven. 1962.

SANTOS, F.; RENNÓ, L. The Selection of Committee Leadership in the Brazilian Chamber of Deputies. **The Journal Of Legislative Studies**, Vol. 10, No. 1, 2004. pp. 50-70.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SCHEPSLE, K. Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models.American Journal of Political Science 23: 27–59. 1979.

SCHOFIELD, N. Political competition and multiparty coalition governments. European Journal of Political Research. Volume 23. Issue 1. 1993.

SHUGART, M; CAREY, J. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge University Press, 1992.

STROM, K. **Minority Government and Majority Rule**. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

STROM, K. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. American Journal of Political Science 34 (2):565–98, 1990.

TAYLOR, M.; LAVER, M. Government Coalitions in Western Europe. European Journal of Political Research, 205-248. 1973.

THIES, M. Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. 2000.

WEINGAST, B.; MARSHALL, W. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. **Journal of Political Economy**, Vol. 96, No. 1. 1988.

ANEXO A – Coalizões governamentais no Brasil (1988-2014)

Coalizão/ Presidente	Data da Coalizão		Partidos da Coalizão
	Início	Fim	
Sarney 2	06-out.-88	14-mar.-90	PMDB - PFL
Collor 1	15-mar.-90	12-out.-90	PRN - PFL
Collor 2	13-out.-90	31-jan.-91	PRN - PFL - PDS
Collor 3	01-fev.-91	14-abr.-92	PRN - PFL - PDS
Collor 4	15-abr.-92	30-set.-92	PRN - PFL - PDS - PTB - PL
Itamar 1	01-out.-92	30-ago.-93	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PSB
Itamar 2	31-ago.-93	24-jan.-94	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PP
Itamar 3	25-jan.-94	31-dez.-94	PFL - PMDB - PSDB - PP
FHC I 1	01-jan.-95	25-abr.-96	PSDB - PFL - PMDB - PTB
FHC I 2	26-abr.-96	31-dez.-98	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB
FHC II 1	01-jan.-99	05-mar.-02	PSDB - PFL - PMDB - PPB
FHC II 2	06-mar.-02	31-dez.-02	PSDB - PMDB - PPB
Lula I 1	01-jan.-03	22-jan.-04	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV
Lula I 2	23-jan.-04	31-jan.-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB
Lula I 3	01-fev.-05	19-mai.-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB
Lula I 4	20-mai.-05	22-jul.-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB
Lula I 5	23-jul.-05	31-dez.-06	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP
Lula II 1	01-jan.-07	01-abr.-07	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB
Lula II 2	02-abr.-07	27-set.-09	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB
Lula II 3	28-set.-09	31-dez.-10	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB
Dilma I 1	01-jan.-11	01-mar.-12	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP
Dilma I 2	02-mar.-12	02-out.-13	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP- PRB
Dilma I 3	03-out.-13	31-dez.-14	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP- PRB

Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap