

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNICAMP
REPOSITÓRIO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E INTELLECTUAL DA UNICAMP

Versão do arquivo anexado / Version of attached file:

Versão do Editor / Published Version

Mais informações no site da editora / Further information on publisher's website:

<https://www.scielo.br/j/op/a/CcZzDM3pm7zsL5PCzB6z5NJ/>

DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912023292505>

Direitos autorais / Publisher's copyright statement:

©2023 by UNICAMP/CESOP. All rights reserved.

DIRETORIA DE TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

Cidade Universitária Zeferino Vaz Barão Geraldo

CEP 13083-970 – Campinas SP

Fone: (19) 3521-6493

<http://www.repositorio.unicamp.br>

O partido do presidente do Brasil no Legislativo: centralização de trabalho nas comissões permanentes¹

Vitor Vasquez² 

Benjamin de Oliveira Magalhães³ 

No Brasil, o partido presidencial centraliza cargos e propostas legislativas no Executivo, demonstrando empenho em implementar sua agenda. Porém, um projeto só se torna lei após passar pelo Legislativo, o que frequentemente é alterado nas comissões. Assim o partido presidencial busca centralização também nesses órgãos. Este artigo analisa se e como isso ocorre. Analisamos descritivamente, e com regressão logística, dados da Câmara da presidência de comissão e relatoria (1995-2014). Apontamos que o partido presidencial recebe relatorias em proporção superior ao peso de sua bancada, sobretudo em projetos do governo: seus deputados presidem as comissões que mais designam relatores e priorizam seus correligionários nas indicações. O artigo traz contribuições sobre relação Executivo-Legislativo, gerenciamento de coalizão e ratifica a relevância das comissões no processo decisório.

Palavras-chave: centralização de trabalho; presidencialismo de coalizão; partido do presidente; Poder Legislativo; comissões permanentes

Introdução

A formação de coalizões é comum no Brasil e em tantos outros países com sistemas presidencialistas multipartidários (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2004; Amorim Neto, 2006; Figueiredo, 2007; Alemán; Tsebelis, 2011). Nesse processo, o partido que elege o presidente distribui pastas ministeriais⁴ entre alguns partidos eleitos para o Legislativo que, por sua vez, passam a compor o governo. No entanto, ainda que o acordo de coalizão se alicerce em partilha de poder entre seus membros, no Brasil, o partido do presidente centraliza recursos importantes em relação aos demais parceiros no Poder Executivo. Isso ocorre em relação aos ministérios (Amorim Neto, 2006), cargos administrativos (Vieira,

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no Simpósio de Pesquisa Pós-Graduada SPG 34. Partidos e eleições do 43º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 2019. Agradecemos aos participantes do SPG pelas considerações feitas na ocasião.

² Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Departamento de Filosofia e Ciências Humanas (DFCH). Ilhéus (BA), Brasil. O autor agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp, Processo 2016/10421-1). E-mail: <vitor.vasquez@gmail.com>.

³ Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH). Campinas (SP), Brasil. O autor agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp, Processo 2019/02542-1). E-mail: <benjamin.oliveiram@gmail.com>.

⁴ A prerrogativa de nomear e exonerar ministros cabe especificamente ao presidente da República. No entanto, assumimos que ele aja, institucionalmente, em prol de seu partido. Assim, ao longo do artigo, usamos presidente e partido do presidente como sinônimos, assumindo que representam os interesses do mesmo ator político, qual seja o partido.

2017) e até propostas legislativas (Batista, 2013), evidenciando a preocupação do partido presidencial com as políticas elaboradas pelo governo.

No entanto, o teor final de uma política pública só é definido após sua tramitação no Legislativo, e, ainda que o processo decisório brasileiro seja centralizado no Executivo (Pereira; Mueller, 2000; Figueiredo; Limongi, 2001), a Câmara e o Senado alteram com frequência as matérias que examinam. As alterações geralmente são realizadas nas comissões, por intermédio dos relatores designados pelos presidentes desses órgãos (Freitas, 2016). Vale destacar que o Legislativo é o espaço em que prevalece a preferência da maioria e que congrega outros partidos além dos que compõem o governo, sendo também palco de atuação de oposicionistas (Santos; Almeida, 2011; Inácio; Rezende, 2015; Freitas, 2016). Em última análise, a capacidade de atuação de um partido no Legislativo deveria ser equiparável à sua própria força nessa arena, isto é, proporcional à porcentagem de cadeiras que possui.

Considerando a centralização de recursos promovida pelo partido do presidente no Executivo, visando influenciar as políticas públicas elaboradas pela coalizão e dada a atuação do Legislativo no conteúdo final dessas políticas, é de se esperar que o partido presidencial busque centralizar poder, sempre que possível, também nessa esfera. Não obstante, como o Legislativo é o espaço no qual prevalece a preferência da maioria, a atuação do partido do presidente pode ser limitada pelo seu peso parlamentar. A partir disso, surge o seguinte dilema: se, por um lado, o partido do presidente busca concentrar as ações no Legislativo, no intuito de que a centralização exercida no Executivo se estenda até essa esfera, por outro, a atuação dos partidos no Legislativo é restringida pela porcentagem de assentos que eles possuem, em função do princípio majoritário (Krehbiel, 1992). Isso nos coloca duas questões: (1) O partido do presidente é capaz de centralizar ações também no Legislativo? (2) Se sim, como isso ocorre?

O objetivo deste artigo é investigar se a centralização do partido do presidente, já verificada no Poder Executivo, ocorre também no Legislativo. Inicialmente, demonstramos, de modo descritivo, que o partido presidencial exerce de forma positivamente desproporcional, em relação ao seu peso na Câmara, uma tarefa-chave na análise e modificação de propostas do Executivo: a relatoria de projetos nas comissões permanentes (Santos; Almeida, 2011; Freitas, 2016). Complementarmente, utilizando regressões logísticas, apontamos que a ocupação e o uso estratégico do cargo de presidente de comissão são fundamentais para que essa centralização de trabalho ocorra, pois é esse o ator que detém a prerrogativa de designar os relatores⁵.

Assim nosso artigo alicerça três hipóteses:

⁵ Os scripts do Stata estão disponíveis no site do Cesop, na seção Revista Opinião Pública, na página deste artigo: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

- (H1) Em termos de presidência da comissão, comissões que acumulam um maior volume de atividades são priorizadas pelo partido do presidente da República;
- (H2) Deputados pertencentes ao partido presidencial são priorizados, em termos de designação de relatorias, pelos presidentes de comissão do partido do presidente da República;
- (H3) Para que os demais partidos do governo atenuem a concentração de atividades do partido presidencial, deputados da coalizão, pertencentes a partidos distintos do presidencial, são priorizados, em termos de designação de relatorias, por presidentes de comissão que compartilham essa situação partidária.

Com base em nossos resultados, ajudamos a montar um quadro mais completo da atuação do partido do presidente da República no processo decisório brasileiro, colocando em diálogo as duas principais esferas desse trâmite: Executivo e Legislativo. Colaboramos ainda na compreensão sobre gerenciamento de coalizão e ratificamos o papel essencial das comissões para que os partidos atuem no Legislativo. Finalmente, destacamos a relevância dos presidentes de comissão, especialmente por possuírem a prerrogativa de designar os relatores, isto é, os deputados encarregados de analisar e modificar as matérias no interior desses órgãos.

Para a condução dos testes empíricos, mobilizamos dados obtidos do Banco de Dados Legislativos do Cebrap para o período entre 1995 e 2014. Em termos de proposta legislativa, analisamos todas as vezes em que um projeto foi distribuído pelo presidente da comissão para algum relator. Dessa forma, se o mesmo projeto passou por dois relatores, são duas unidades analíticas. As propostas abrangidas pelo artigo são projetos de lei ordinária e projetos de lei complementar aprovados, vetados, rejeitados ou arquivados. Quanto às comissões, investigamos, ano a ano, o partido do presidente do órgão e a quantidade de relatores que ele designou.

O artigo possui mais quatro seções. Na próxima seção, chamada “Centralização do partido presidencial no Executivo e atuação do Legislativo”, apresentamos como a literatura discute a concentração de poder do partido presidencial no governo, bem como o papel do Legislativo para o formato final da política pública, mesmo em sistemas centralizados no Executivo e nos líderes partidários, tal qual o brasileiro. Em sequência, na seção “O partido do presidente no Legislativo: concentração de relatorias”, sugerimos, a partir de nossos resultados empíricos, que há centralização de trabalhos legislativos exercida pelo partido presidencial nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Isso feito, em “O partido do presidente no Legislativo: presidência de comissão e designação de relatores”, apresentamos nossas hipóteses, os testes que as sustentam e analisamos esses resultados. Por último, trazemos as “Considerações finais”, destacando nossas principais contribuições e as possibilidades investigativas aqui abertas.

Centralização do partido presidencial no Executivo e atuação do Legislativo

O Executivo brasileiro controla a agenda do processo legislativo (Figueiredo; Limongi, 1996, 2001; Pereira; Mueller, 2000). Este Poder inicia a maioria das propostas transformadas em norma jurídica, além de contar com alta taxa de aprovação sobre as matérias que propõe (Figueiredo; Limongi, 2007; Limongi; Figueiredo, 2009). Nessa dinâmica, o presidente das Mesas Diretoras e os líderes partidários exercem papel fundamental ao centralizarem o processo de tomada de decisão dentro do Legislativo. Desse modo, os líderes partidários da coalizão implementam a agenda do Executivo, atuando como canalizadores de demandas do governo através de suas bancadas que, regularmente, seguem suas orientações durante as votações dos projetos (Figueiredo; Limongi, 2000).

Contudo, embora a coalizão seja caracterizada por compartilhamento de poder, o partido do presidente brasileiro tende a se sobressair em relação aos demais que compõem o governo. Amorim Neto (2006) demonstra como, em relação ao tamanho da bancada na Câmara, o partido presidencial controla mais ministérios do que seus parceiros de coalizão. Baseado na Lei de Gamson⁶, o autor constrói um índice de coalescência⁷ para medir se os partidos que formam o governo no Executivo recebem ministérios proporcionais à sua bancada no Legislativo. Segundo Amorim Neto, a taxa de coalescência tende a ser mais proporcional à distribuição de cadeiras quanto maior for a bancada legislativa do partido do presidente. Efeito contrário ocorre quanto mais extremista é a ideologia do partido presidencial⁸ (Amorim Neto, 2006).

A Lei de Gamson, mesmo fundamentada em sistemas parlamentaristas, proporciona boas explicações sobre a composição do Executivo. No entanto, para se adequar aos sistemas presidencialistas, deve-se levar em conta que o partido do presidente não pode ser excluído de nenhuma formação de governo, por sempre ser o formador da coalizão (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2004). Ao contrário dos demais partidos do acordo, que podem ser substituídos por outros membros do Legislativo, o partido presidencial permanece até o fim do mandato. Por isso faz sentido que o partido tenha vantagem em relação aos demais parceiros de coalizão, ao se comparar a porcentagem de assentos com o número de ministérios (Batista, 2016).

Todavia, a centralização do partido do presidente no Executivo não se restringe à concentração de ministérios. Segundo Vieira (2017), a presidência centraliza a organização burocrática, criando mais órgãos administrativos à medida que aumenta a distância entre

⁶ A Lei de Gamson propõe que cada membro da coalizão, ao firmar o acordo de participação, tem uma expectativa de retorno proporcional ao tamanho de sua contribuição.

⁷ O índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, mais os partidos recebem um número de ministérios proporcional ao total de cadeiras que possui (Amorim Neto, 2006).

⁸ Amorim Neto (2006) considera presidentes extremistas aqueles cuja posição de seu partido no espectro ideológico é identificada como direita ou esquerda. As outras posições possíveis seriam centro-direita, centro e centro-esquerda.

a preferência política mediana do partido que controla o ministério e a do partido do presidente. Mais, a centralização do partido presidencial extrapola a ocupação de cargos – ministérios ou burocracias – e se estende à apresentação de projetos enviados ao Legislativo (Batista, 2013). Analisando propostas legislativas iniciadas no Executivo, Batista (2013) indica que o partido do presidente apresenta a maior proporção de projetos em comparação aos ministérios de outros partidos. Tal dinâmica acentua-se conforme aumentam os seguintes fatores: total de partidos da coalizão, grau de institucionalização da Casa Civil e, em menor medida, distância ideológica entre o partido do presidente e a mediana dos outros partidos da coalizão.

De acordo com a autora, isso não impede que os demais partidos da coalizão participem do processo decisório. Pelo contrário, a maioria das iniciativas de políticas públicas tem origem no Executivo e é elaborada de forma descentralizada nos ministérios temáticos. Porém, essa participação não é desempenhada com total autonomia, uma vez que a Casa Civil monitora as propostas formuladas por ministros com preferências distantes das do partido presidencial (Batista, 2013). Como toda matéria passa obrigatoriamente pela Casa Civil, e este órgão está altamente associado à presidência, esse monitoramento diminui a capacidade de ministros com preferências distantes daquelas do partido do presidente de agirem autonomamente na produção de propostas legislativas. Como resultado, além de a presidência centralizar uma parcela das matérias elaboradas no Executivo, ainda conta com a atuação da Casa Civil para monitorar as propostas que possam ser desviantes das preferências de seu partido.

Contudo, o partido responsável pelo ministério temático controla uma variedade de recursos e de *staff* que o auxilia a convencer o ministro da Casa Civil sobre a qualidade e adequação de sua proposta. Portanto, há uma assimetria informacional em favor do ministro temático (Laver; Shepsle, 1996; Thies, 2001; Martin; Vanberg, 2020) que, nessas circunstâncias, dificulta a ação do partido do presidente de monitorar a coalizão no interior do Executivo. Além disso, interferências frequentes nas políticas públicas desenvolvidas dentro dos ministérios temáticos geram insatisfação entre os membros da coalizão, em razão da redução de autonomia sobre a pasta nas quais essas interferências ocorrem. Essa situação exige um equilíbrio fino e coloca um dilema para o partido do presidente: se, por um lado, a vigilância constante sobre seus parceiros de governo dificulta o manejo da coalizão, por outro, a autonomia completa por parte dos outros ministros apresenta riscos para o presidente. Afinal, ainda que a coalizão compartilhe a responsabilidade da aprovação da agenda governista, as reclamações sobre resultados oriundos de políticas públicas mal avaliadas recaem principalmente sobre a figura do chefe do Executivo e seu partido.

Assim, não havendo um instrumento formal de controle de coalizão dentro do Executivo⁹, o Legislativo, por meio do seu sistema de comissões, apresenta-se como uma arena pertinente ao monitoramento das propostas ministeriais. Esse controle pode ser feito ocupando estrategicamente a presidência desses órgãos (Kim; Loewenberg, 2005; Carroll; Cox, 2012; Inácio; Rezende, 2015; Fortunato; Martin; Vanberg, 2019), via atuação dos relatores, a fim de controlar o conteúdo das proposições durante o seu escrutínio (Freitas, 2016; Martin; Vanberg, 2020) e pelo uso de requerimento de informações (Araújo, 2017; Silva; Medina, 2022). Esse monitoramento, realizado no interior do Legislativo, traduz uma das principais funções desse Poder, a de realizar o escrutínio de projetos elaborados pelo Executivo. Nesse sentido, o controle de coalizão realizado no Congresso tende a ser menos tenso do que aquele que pode ocorrer, informalmente, no Executivo, inclusive por ser previsto constitucionalmente.

Nesse sentido, esperamos que haja investidas de centralização de poder do partido presidencial não só em relação a cargos, propostas legislativas e monitoramento de seus pares de coalizão no Executivo, mas também quanto ao formato final adquirido pelas matérias que compõem a agenda governista. Para tanto, o partido presidencial deve pensar sua atuação também no Legislativo, que tem por excelência a função de propor leis, bem como de fiscalizar o Executivo e analisar as matérias propostas pelo governo. Isso apresenta uma lacuna nos estudos que se debruçam sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil: se o partido do presidente concentra a elaboração de projetos no Executivo e se essas matérias podem ser alteradas no interior do Legislativo, deve-se investigar como e se esse partido atua também nesse Poder, a fim de proteger sua agenda.

O ponto de partida que propomos para preencher essa lacuna é examinar como o partido presidencial age quanto ao cargo que faz o escrutínio das matérias que tramitam pelo Legislativo, influenciando no conteúdo das proposições e sugerindo sua aprovação ou sua rejeição. Trata-se, portanto, de examinar como o partido presidencial se comporta em relação à ocupação de relatorias nas comissões. De acordo com Freitas (2016), os relatores são responsáveis por cerca de 40% das alterações nos projetos elaborados pelos ministros. A autora demonstra que mais de 80% das alterações realizadas nas matérias apreciadas pelas comissões ocorreram por quem ocupa esse cargo. Desse modo, o processo de alteração de propostas de leis “é coordenado pelos partidos que compõem a maioria, via relatores, que, por sua vez, têm um papel central na construção do consenso em torno das políticas” (Freitas, 2016, p. 111). Ou seja, o Legislativo brasileiro influencia no processo decisório, mesmo que através de alterações, interferindo no teor das leis aprovadas. Isso é feito no interior das comissões, por meio de relatoria de projeto.

Os relatores ainda podem desempenhar um importante papel informacional, gerando conhecimento para que o plenário tome decisões mais bem embasadas sobre as proposições elaboradas pelo Executivo (Santos; Almeida, 2011). Isso ocorre

⁹ Thies (2001) demonstra como esse controle dentro do Poder Executivo pode ser feito formalmente, com a presença de ministros juniores que monitoram os titulares da pasta.

principalmente quando não há consenso partidário em torno de um projeto que tramita pela Câmara. Nessas ocasiões, o Legislativo busca, através da relatoria da comissão responsável pelo projeto, informações sobre a matéria, com a expectativa de que essas sejam compartilhadas. Ao alcançarem o consenso, os partidos mobilizam a urgência, que, quando aprovada, é apoiada por toda a Casa, inclusive pelos membros da oposição. Nas ocasiões de falta de consenso, os partidos oposicionistas têm preferência para assumir as relatorias (Santos; Almeida, 2011).

A atuação da oposição indica a dificuldade que o partido presidencial enfrenta para centralizar ações no Legislativo. Como neste Poder o que prevalece é o princípio majoritário, os partidos têm suas oportunidades de atuação constrangidas pelo tamanho de suas bancadas. Freitas (2016), por exemplo, destaca que o controle da coalizão sobre a agenda governativa diminui em situações nas quais é minoritária. Nesses casos, há maior participação da oposição na análise e modificação das propostas do Executivo. Os resultados de Vasquez (2020) apontam para um sentido semelhante, ao destacarem que as oportunidades de relatorias em propostas do Executivo, por parte da oposição, aumentam em situações de coalizões minoritárias. Em suma, o Legislativo é o espaço da maioria e a proporcionalidade partidária oferece um desafio ao partido presidencial em sua estratégia de centralizar o controle em casos que podem impactar o sucesso de seus objetivos.

Diferentemente do Executivo, o Legislativo possui, por essência, uma estrutura mais descentralizada de divisão de trabalhos e com maior número de atores políticos. No Brasil, esta arena ainda conta com duas instâncias, Câmara e Senado, com 513 e 81 parlamentares, respectivamente. Entretanto, o alto volume de projetos em tramitação no Congresso demanda uma coordenação dos trabalhos, a qual é encabeçada, no caso brasileiro, pelos partidos políticos, mais especificamente pelos líderes partidários (Figueiredo; Limongi, 2001). Por isso, apesar do grande número de indivíduos, nem todos podem ou querem participar da elaboração de todos os projetos de lei que passam pelo plenário, assim, salvo exceções, a maioria dos projetos é aprovada por maioria simbólica. Nessas votações, não há registro individual e nem a necessidade de manifestação de todos os membros presentes, apenas a orientação partidária, o que corrobora a ideia de que o critério majoritário não apresenta uma característica tão individualizada na figura do parlamentar.

O mesmo raciocínio é aplicado ao pensarmos na distribuição de trabalho entre as comissões. Embora os pareceres dados pelas comissões passem pelo crivo do plenário para que sejam aprovados, raramente são negados ou alterados (Freitas, 2016). Ou seja, ainda que não seja possível assumir que o mesmo padrão de comportamento do Executivo se projete nessa esfera, infere-se que, se é do interesse do presidente supervisionar as políticas públicas importantes para o governo, o partido vai buscar centralizar cargos que operam como mecanismos de controle de conteúdo de propostas: as relatorias.

O partido do presidente no Legislativo: concentração de relatorias

Nossa primeira etapa empírica consiste em verificar se o partido do presidente concentra atividades no Legislativo. Para tanto, exploramos de maneira descritiva a distribuição de relatoria para os partidos nas comissões. Sistematizamos em que medida o governo e, mais especificamente, o partido do presidente desempenham o papel de relator, cuja designação envolve oportunidade de alterar matérias, inclusive as iniciadas pelo Executivo.

Um relator é designado toda vez que é necessário emitir um parecer sobre alguma matéria em uma comissão. Consequentemente, uma comissão como a da Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) – que analisa praticamente todas as proposições, seja por mérito ou para avaliar a sua constitucionalidade – distribui mais relatorias do que as demais. Nosso ponto é que o total de relatorias distribuídas varia de comissão para comissão e, portanto, não necessariamente é proporcional ao peso do partido em plenário, configurando uma oportunidade para centralizar ações dentro do Legislativo. Por isso, mobilizamos esse fator como indicador de centralização de trabalho.

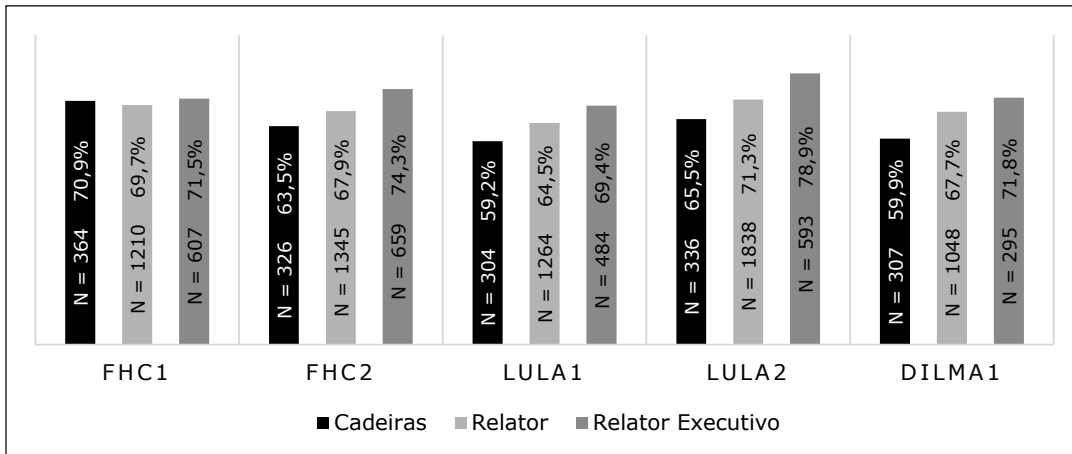
Para verificar se a distribuição de relatorias é desproporcionalmente favorável ao governo e ao partido do presidente, comparamos as taxas de designação de relatores com o tamanho das bancadas. Para investigar se a concentração de relatoria é maior sobre a agenda governativa, realizamos a mesma comparação, porém considerando apenas as matérias iniciadas pelo Executivo. Inicialmente, analisamos os partidos da coalizão em relação aos demais partidos da Câmara.

As informações abrangem o período entre 1995 e 2014 e foram extraídas do Banco de Dados Legislativos do Cebrap¹⁰. Para estabelecer a porcentagem de cadeiras ocupadas pela coalizão e pela oposição, medimos esses dados mês a mês e depois calculamos uma média de ocupação, por mandato presidencial. No que diz respeito às relatorias, contabilizamos todas as vezes que algum relator foi designado para avaliar todos os projetos de lei ordinária e projetos de lei complementar do período. No Gráfico 1, exibimos a comparação entre os membros da coalizão e os demais partidos presentes na Câmara nos seguintes quesitos:

- $\text{Cadeiras coalizão na Câmara} = \frac{\text{total cadeiras da coalizão}}{\text{total cadeiras na Câmara dos Deputados}}$
- $\text{Relatoria coalizão} = \frac{\text{total relatorias da coalizão}}{\text{total relatorias}}$
- $\text{Relatoria Executivo coalizão} = \frac{\text{total relatorias da coalizão projetos do Executivo}}{\text{total relatorias projetos do Executivo}}$

¹⁰ Disponível em: < <https://bancodedadoslegislativos.com.br/> >. Último acesso em: 24 ago. 2023.

Gráfico 1
Partidos da coalizão vs. demais partidos da Câmara, por mandato (1995-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Como pode ser observado, a coalizão teve um peso maior do que sua proporção de cadeiras na Câmara em termos de relatoria em todos os mandatos, com exceção do governo FHC1, ainda que com proporções bastante semelhantes neste período. Chama a atenção essa concentração de atividade legislativa por parte de membros da coalizão, principalmente, considerando a relatoria de matérias oriundas do Executivo. Isso é sugerido pelas barras localizadas à direita que, em todos os governos, configura a maior das porcentagens, apontando para um esforço da coalizão para que seus projetos recebam parecer de seus próprios membros.

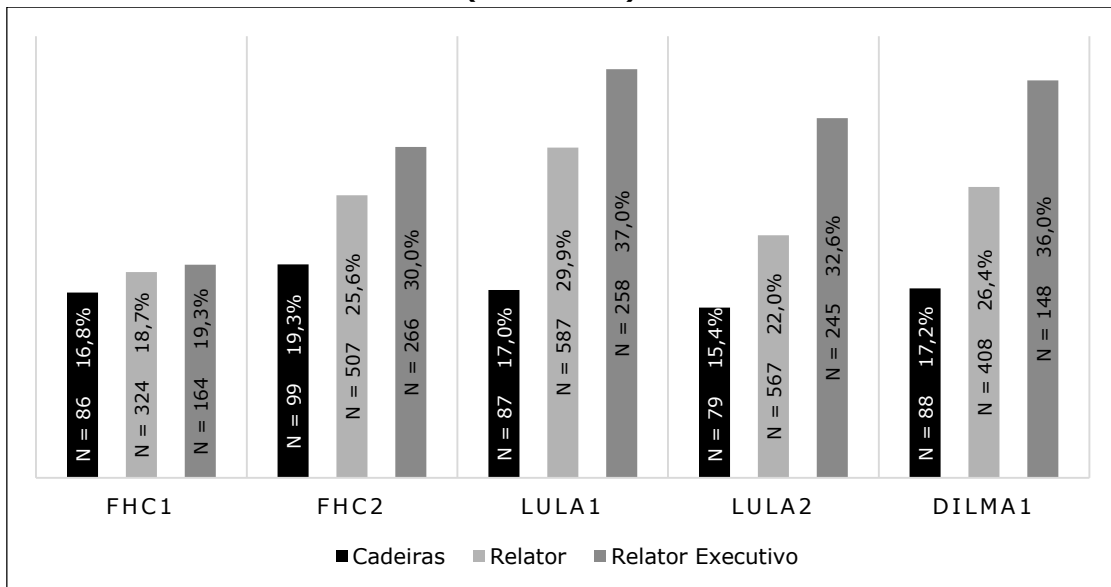
Por um lado, isso representa uma coordenação do governo para proteger sua agenda na Câmara dos Deputados. Afinal, os relatores não só podem realizar alterações nos projetos, como podem influenciar seu ritmo de tramitação e sua sorte, dependendo do tempo que levam para emitir os pareceres e da indicação que propõem, favorável ou contrária à matéria. Além disso, os relatores julgam quais alterações são inseridas nos projetos, definindo as contribuições dos outros deputados que entram ou não nas propostas legislativas. Por outro, a prevalência da coalizão em relatorias de matérias do Executivo indica que, conforme destacamos na seção anterior, as comissões podem operar como órgãos de controle interno da coalizão para que seus membros evitem que possíveis preferências extremadas, propostas por ministros, componham a versão final das leis aprovadas.

O Gráfico 1 evidencia que a coalizão centraliza a divisão de trabalho no Legislativo, entretanto não informa se e o quanto o partido presidencial se destaca nessa atuação em comparação aos seus pares de coalizão governista. Para termos dimensão dessa

desproporção, elaboramos o Gráfico 2, no qual comparamos o partido do presidente com os demais membros do governo¹¹. Para tanto, mobilizamos as seguintes proporções:

- *Cadeiras partido do presidente na coalizão* = $\frac{\text{total cadeiras do partido do presidente}}{\text{total cadeiras da coalizão}}$
- *Relatoria partido presidente* = $\frac{\text{total relatorias do partido do presidente}}{\text{total relatorias dos partidos da coalizão}}$
- *Relatoria Executivo partido presidente* = $\frac{\text{total relatorias partido presidente projetos Executivo}}{\text{total relatorias partidos da coalizão projetos Executivo}}$

Gráfico 2
Partido do presidente vs. demais partidos da coalizão, por mandato
(1995-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Juntando as informações dos Gráficos 1 e 2, nota-se que não só a coalizão tende a centralizar as relatorias de projeto na Câmara dos Deputados, como o partido do presidente se destaca nesse aspecto em comparação aos seus parceiros de governo. Esse perfil se acentua em matérias iniciadas pelos ministérios. Nossos dados ainda sugerem algo já demonstrado por outros estudos focados no Poder Executivo (Amorim Neto, 2006; Batista, 2013; Vieira, 2017): os governos do PT atuaram de maneira mais centralizada do que os peessedebistas. Mesmo que a centralização de relatorias não garanta o sucesso e a aprovação do projeto de lei exatamente no ponto ideal do presidente, demonstra um esforço do partido em participar de discussões e negociações em torno das proposições

¹¹ A título de informação, realizamos esse mesmo procedimento comparando o peso do partido do presidente nessa centralização com os demais partidos da Câmara. O gráfico encontra-se no Anexo do artigo.

que interessam ao governo, principalmente em função do ônus de políticas mal avaliadas, que recai desproporcionalmente sobre o partido presidencial em relação aos outros membros da coalizão.

O partido do presidente no Legislativo: presidência de comissão e designação de relatores

Para compreendermos como essa concentração de relatoria ocorre, devemos levar em consideração não só o papel do relator, mas também a atuação de quem tem o direito de designá-lo: os presidentes de comissão. A escolha dos presidentes de comissão ocorre a cada ano no início da sessão legislativa. Conforme demonstra Vasquez (2020), o número de presidência de comissão que um partido ocupa é proporcional ao total de cadeiras que detém. Portanto, o cargo de presidente de comissão é caro aos partidos, que não renunciam ao direito de ocupá-lo. Inácio e Rezende (2015) destacam que a importância dos presidentes de comissão no Brasil advém da prerrogativa que estes atores possuem para definir quais projetos serão apreciados nas comissões e, a partir disso, controlar a agenda desses órgãos. Além disso, os presidentes de comissão são regimentalmente responsáveis pela escolha dos relatores que, por sua vez, têm protagonismo no processo de análise e modificação de propostas no interior das comissões brasileiras.

Portanto, para concentrar a atividade de relatoria, o partido do presidente deve atuar em duas etapas. No primeiro momento, precisa presidir as comissões mais acionadas pela Câmara, isto é, aquelas que analisam mais projetos e, conseqüentemente, distribuem mais relatorias. No segundo momento, uma vez assumida a presidência dessas comissões, deve ser priorizada a designação de relatores que também pertencem ao partido do presidente da República. Ao fazê-lo, este partido torna-se capaz de concentrar atividades mesmo na Câmara, onde a atuação partidária tende a ser limitada pelo peso de sua bancada. Nesse sentido, devemos considerar que duas comissões centrais no sistema acumulam boa parte da distribuição de relatorias: a CCJC e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Isso ocorre porque, além de serem temáticas, essas comissões possuem um caráter procedimental, sendo que praticamente todas as matérias, independentemente do mérito, tramitam por elas. A primeira (a CCJC) para avaliar a constitucionalidade da proposta; a segunda (a CFT) para analisar a sua adequação financeira (Santos, 2002; Inácio; Rezende, 2015).

Em vista disso, apresentamos três hipóteses. A primeira estabelece que (H1) *o partido presidencial buscará presidir as comissões pelas quais tramitam mais matérias* (proteção da agenda – presidência de comissão). A segunda hipótese diz que (H2) *os deputados do partido presidencial têm mais chances de serem designados como relatores por presidentes de comissão também pertencentes ao partido presidencial* (proteção da agenda – designação de relatoria). Por fim, há a terceira hipótese, complementar à

segunda. Cientes da centralização almejada pelo partido do presidente no Legislativo e visando atenuar essa concentração para também imprimirem suas preferências políticas nas matérias relatadas, (H3) *os deputados dos demais partidos da coalizão têm mais chances de serem designados como relatores por presidentes de comissão pertencentes a partidos da coalizão, porém diferentes do presidencial* (controle de coalizão – designação de relatoria).

As hipóteses H2 e H3 visam, além de analisar a atuação do partido presidencial na arena legislativa, investigar o manejo da coalizão no dia a dia da política. Sabe-se que o presidente tem maior autonomia e capacidade de centralização dentro do governo. Apesar disso, todos os membros da coalizão podem se beneficiar de algum mecanismo de controle, a fim de garantir que parte de suas preferências seja representada nesse acordo. Nesse sentido, considerando que um Executivo com preferências heterogêneas e conflitantes entre si é resultado da formação de um governo multipartidário, os partidos do governo que não ocupam a presidência utilizam as relatorias como uma alternativa para exercer controle de maneira cruzada no interior da coalizão (Magalhães, 2022).

Para aferirmos H1 (proteção da agenda – presidência de comissão), elaboramos testes de regressão logística. A unidade analítica foi cada comissão permanente por ano, entre 1995 e 2014. Além das variáveis incluídas na hipótese, acrescentamos dois fatores que, por impactarem os cálculos de gestão da coalizão, podem influenciar a variável dependente em questão: a porcentagem de cadeiras ocupadas pelo partido do presidente da República no início da sessão legislativa considerada e a heterogeneidade ideológica da coalizão no mesmo momento. Na sequência, apresentamos as variáveis mobilizadas nos testes, uma tabela com os principais resultados e um gráfico que ilustra as razões de chances que possuem significância estatística para um intervalo de confiança de 95%. Foram feitos dois modelos. No primeiro, consideramos todas as comissões permanentes do sistema; no segundo, excluímos a CCJC e a CFT para investigar se os efeitos se mantinham, mesmo sem essas duas comissões centrais do sistema.

- Variável dependente – Presidente Comissão: equivale a 1 nos casos em que o presidente da comissão pertence ao partido do presidente da República, e a 0 em todos os outros casos;
- Variável independente 1 – Total de Relatorias: número de designação de relatores que ocorreu na comissão naquele ano. A fim de facilitar a leitura dos resultados, multiplicamos por 10 esse valor e, portanto, cada unidade equivale a uma dezena de relatorias designadas;
- Variável independente 2 – Cadeiras Presidente: porcentagem de cadeiras que o partido do presidente da República possuía na Câmara dos Deputados no início da sessão legislativa. A fim de facilitar a leitura dos resultados, multiplicamos por 10 esse valor e, portanto, cada unidade equivale a 10% de cadeiras;

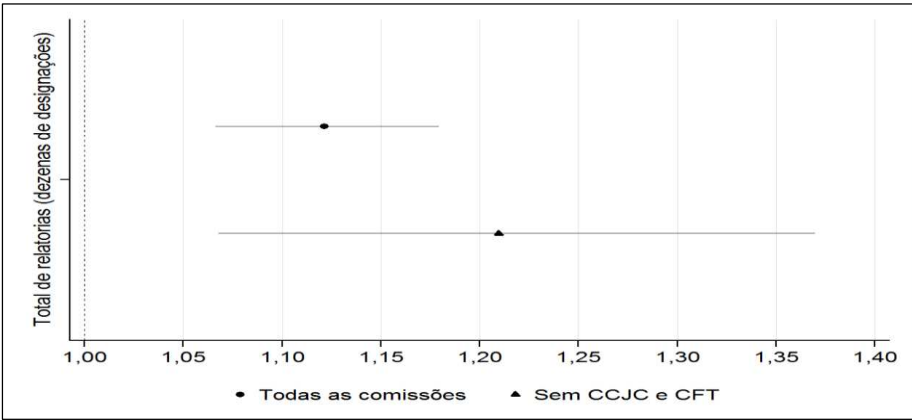
- Variável independente 3 – Heterogeneidade Coalizão: grau de heterogeneidade ideológica da coalizão governista no início da sessão legislativa. Para o seu cálculo, consideramos a média dos valores absolutos das distâncias entre as posições estimadas no espectro esquerda-direita de cada partido pertencente à coalizão e o partido do presidente. Os valores de cada posição, calculados por Zucco e Power (2019) a partir da Pesquisa Legislativa Brasileira, podem variar de -1 (extremo polo esquerdo) a 1 (extremo polo direito).

Tabela 1
Regressão logística. Razão de chances de o partido do presidente da República presidir uma comissão em função do total de dezenas de relatorias designadas por ano

H1	Todas as comissões				Sem CCJC e CFT			
Presidente Comissão	Razão de chances	Desvio-padrão	I.C. 95%		Razão de chances	Desvio-padrão	I.C. 95%	
Total de Relatorias	1,121***	(0,029)	1,066	1,179	1,210**	(0,077)	1,068	1,370
Cadeiras Presidente	0,966	(0,501)	0,349	2,672	0,712	(0,392)	0,242	2,093
Heterogeneidade Coalizão	0,533	(0,719)	0,038	7,494	0,274	(0,419)	0,014	5,503
	N = 437				N = 397			
	Pseudo R ² = 0,056				Pseudo R ² = 0,033			
p<0,01; *p<0,001.								

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Gráfico 3
Razão de chances de o partido do presidente da República presidir comissão em função do seu total de relatorias por ano



Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Os resultados apresentados no Gráfico 3 dão suporte à H1. Conforme pode ser observado pelos valores de razão de chances, a probabilidade de que o partido do presidente da República presida uma comissão aumenta na medida em que o órgão

apresenta maiores números de distribuição de relatoria por ano. A cada 10 distribuições de relatorias a mais que uma comissão apresenta, a chance de que seu presidente pertença ao partido do presidente da República é 12% maior em comparação aos outros partidos, considerando-se todas as comissões. Importante destacar que esse valor aumenta para 21% se retirarmos a CCJC e a CFT da análise, apesar de também crescer o tamanho das caudas do intervalo de confiança de 95%. Portanto, o partido do presidente da República prioriza presidir as comissões que acumulam os maiores volumes de atividade legislativa em termos de análise de projetos, mesmo se considerarmos apenas as comissões de cunho essencialmente temático, que, por analisar exclusivamente o mérito da proposta, possuem as maiores probabilidades de alterá-las.

Por outro lado, as variáveis Cadeiras Presidente e Heterogeneidade Coalizão não apresentaram impacto estatisticamente significativo para um intervalo de confiança de 95%. A ausência de efeito, nesses testes, era esperada, pois a porcentagem de presidências de comissão que cada partido ocupa é proporcional à porcentagem de cadeiras que possui na Câmara de Deputados. Portanto, a estratégia se desenha em termos de quais comissões presidir, e não em relação a quantas. Nesse sentido, o partido do presidente da República busca presidir as comissões mais requisitadas da Casa.

Uma vez demonstrada essa ação coordenada do partido presidencial em termos de quais comissões presidir, examinamos como seus presidentes de comissão distribuem relatorias, levando-nos a testar H2 (proteção da agenda – designação de relatoria) e H3 (controle de coalizão – designação de relatoria). Nesse caso, elaboramos diferentes testes de regressão logística, considerando cada hipótese. A unidade analítica foi cada designação de relator feita por um presidente de comissão permanente na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014. Novamente incluímos a porcentagem de cadeiras ocupadas pelo partido do presidente da República e a heterogeneidade ideológica da coalizão nos modelos, no entanto, desta vez o momento considerado não foi o início da sessão legislativa, mas a data de designação do relator. Apresentamos, em seguida, as variáveis mobilizadas, uma tabela com os principais resultados e uma figura que contém um gráfico para cada circunstância investigada.

Consideramos quatro situações: (1) designação de relatoria de todos os projetos de lei ordinária e complementar aprovados, vetados, rejeitados e arquivados do período; (2) relatorias apenas dos projetos iniciados no Executivo, para verificar se a atuação do partido do presidente da República se concentra ainda mais nestas ocasiões, por se tratar especificamente da agenda governista; (3) somente as distribuições de relatoria quando a coalizão governista era minoritária, pois como o Legislativo é o espaço da maioria, deve-se examinar em que medida esses contextos dificultam o partido do presidente da República a concentrar atividades legislativas na Câmara; (4) excluindo a CCJC e a CFT da análise, em função das razões já expostas.

- Variável dependente H2 – Relator-Presidente: equivale a 1 se o relator designado pertence ao partido presidencial, e a 0 nos demais casos;
- Variável dependente H3 – Relator-Coalizão: equivale a 1 se o relator designado pertence à coalizão, mas não ao partido presidencial, e a 0 nos demais casos;
- Variável independente 1, H2 e H3 (categórica):
 - Presidente-Presidente: equivale a 1 se o presidente de comissão que designou a relatoria pertence ao partido presidencial, e a 0 nos demais casos;
 - Presidente-Coalizão: equivale a 1 se o presidente de comissão que designou a relatoria pertence à coalizão, mas não ao partido presidencial, e a 0 nos demais casos;
 - Presidente-Oposição: equivale a 1 se o presidente de comissão que designou a relatoria pertence à oposição, e a 0 nos demais casos. Categoria utilizada como referência.
- Variável independente 2, H2 e H3 – Cadeiras Presidente: porcentagem de cadeiras que o partido do presidente da República possuía na Câmara dos Deputados no momento da designação da relatoria. A fim de facilitar a leitura dos resultados, multiplicamos por 10 esse valor e, portanto, cada unidade equivale a 10% de cadeiras;
- Variável independente 3, H2 e H3 – Heterogeneidade Coalizão¹²: grau de heterogeneidade ideológica da coalizão governista no momento da designação da relatoria.

¹² A variável Heterogeneidade Coalizão não foi incluída nos testes de coalizão minoritária por razão de multicolinearidade com a variável Cadeiras Presidente. Isso ocorre, pois há apenas duas coalizões minoritárias, uma no final do segundo mandato de FHC (06/03/2002 a 31/12/2002) e outra no início do primeiro governo Lula (01/01/2003 a 22/01/2004). Nesses períodos, Heterogeneidade Coalizão e Cadeiras Presidente assumiram valores de 0,38 e 1,11, e 0,32 e 1,83, respectivamente, com correlação igual a -1,0.

Tabela 2
Razão de chances de um presidente de comissão pertencente ao partido do presidente da República designar um relator também de seu partido

H2	Todos os projetos				Projetos do Executivo			
Relator-Presidente	Razão de chances	Desvio-padrão	I.C. 95%		Razão de chances	Desvio-padrão	I.C. 95%	
Presidente-Presidente	2,102***	(0,145)	1,835	2,407	2,480***	(0,261)	2,018	3,048
Presidente-Coalizão	1,030	(0,072)	0,898	1,181	1,100	(0,115)	0,896	1,352
Cadeiras Presidente	1,553***	(0,157)	1,274	1,894	1,862***	(0,279)	1,388	1,498
Heterogeneidade Coalizão	0,791	(0,189)	0,495	1,263	2,687**	(1,013)	1,284	5,624
	N = 9806				N = 3596			
	Pseudo R ² = 0,024				Pseudo R ² = 0,039			
H2	Coalizões Minoritárias				Sem CCJC e CFT			
Relator-Presidente	Razão de chances	Desvio-padrão	I.C. 95%		Razão de chances	Desvio-padrão	I.C. 95%	
Presidente-Presidente	1,960***	(0,332)	1,406	2,732	2,435***	(0,230)	2,023	2,929
Presidente-Coalizão	1,387	(0,266)	0,952	2,019	1,139	(0,098)	0,961	1,349
Cadeiras Presidente	1,133	(0,255)	0,730	1,760	1,560**	(0,237)	1,158	2,100
Heterogeneidade Coalizão	-	-	-	-	1,154	(0,420)	0,565	2,356
	N = 1064				N = 4665			
	Pseudo R ² = 0,014				Pseudo R ² = 0,023			
p<0.01: *p<0.001.								

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

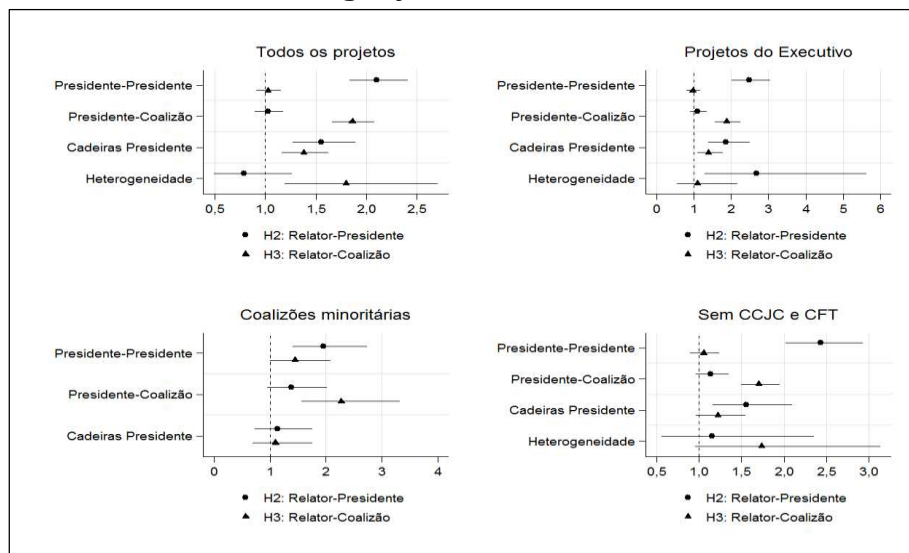
Tabela 3
Razão de chances de um presidente de comissão da coalizão, mas não do partido do presidente da República, designar um relator na mesma condição partidária

H3		Todos os projetos				Projetos do Executivo			
Relator-Coalizão		Razão de chances	Desvio-padrão	I.C. 95%		Razão de chances	Desvio-padrão	I.C. 95%	
Presidente-Presidente		1,027	(0,062)	0,913	1,155	0,971	(0,094)	0,803	1,173
Presidente-Coalizão		1,860***	(0,106)	1,664	2,079	1,879***	(0,170)	1,575	2,243
Cadeiras Presidente		1,378***	(0,116)	1,168	1,627	1,394**	(0,177)	1,088	1,788
Heterogeneidade Coalizão		1,798**	(0,375)	1,195	2,705	1,094	(0,384)	0,550	2,177
		N = 9807				N = 3597			
		Pseudo R ² = 0,018				Pseudo R ² = 0,020			
H3		Coalizões Minoritárias				Sem CCJC e CFT			
Relator-Coalizão		Razão de chances	Desvio-padrão	I.C. 95%		Razão de chances	Desvio-padrão	I.C. 95%	
Presidente-Presidente		1,446*	(0,270)	1,004	2,085	1,055	(0,088)	0,896	1,242
Presidente-Coalizão		2,274***	(0,438)	1,559	3,317	1,705***	(0,116)	1,492	1,948
Cadeiras Presidente		1,101	(0,262)	0,690	1,755	1,219	(0,147)	0,962	1,545
Heterogeneidade Coalizão		-	-	-	-	1,734	(0,524)	0,959	3,134
		N = 1064				N = 4665			
		Pseudo R ² = 0,016				Pseudo R ² = 0,014			
	*p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001.								

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Figura 1

Razão de chances de um relator ser designado por um presidente de comissão: todos os projetos, somente projetos do Executivo, coalizão minoritária e sem designações da CCJC e CFT



Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Considerando as designações de relatoria de todos os projetos (gráfico localizado no canto superior esquerdo da Figura 1 e informações contidas no quadrante superior esquerdo das Tabelas 2 e 3), relatores pertencentes ao partido presidencial são priorizados por presidentes de comissão também deste partido e, de maneira análoga, relatores de outros partidos da coalizão são priorizados por presidentes de comissão na mesma condição. A porcentagem de cadeiras que o partido do presidente possui na Câmara dos Deputados impacta tanto a designação Relator-Presidente, quanto Relator-Coalizão. Quanto maior a bancada do partido presidencial, maior a porcentagem de comissões presididas por ele. Tal efeito é esperado, uma vez que presidentes de comissão pertencentes ao partido presidencial preferem designar correligionários e pares de coalizão como relatores.

Quanto à designação para relatorias de projetos iniciados no Executivo (gráfico localizado no canto superior direito da Figura 1 e informações contidas no quadrante superior direito das Tabelas 2 e 3), o perfil anterior (relatoria de todos os projetos) novamente é observado em termos de presidência de comissão e cadeiras legislativas do partido presidencial. Entretanto, o impacto da categoria Presidente-Presidente sobre a variável dependente Relator-Presidente é ainda maior nos projetos do Executivo do que se comparado a todos os projetos, ratificando o nosso argumento central de que o partido presidencial centraliza trabalho no Legislativo visando proteger a agenda governista. Cabe

ainda destacar que quanto mais heterogênea ideologicamente é a coalizão, mais relatores do partido da presidência da República são designados para emitir pareceres sobre projetos do Executivo, o que demonstra que a preocupação desse partido em imprimir sua preferência na agenda governista é ainda maior nesses contextos.

Em situações de coalizão minoritária (gráfico localizado no canto inferior esquerdo da Figura 1 e informações contidas no quadrante inferior esquerdo das Tabelas 2 e 3), mais uma vez o padrão se repete: relatores do partido presidencial são priorizados por presidentes de comissão também deste mesmo partido, ao passo que relatores pertencentes aos demais partidos da coalizão são priorizados por presidentes de comissão também pertencentes aos demais partidos da coalizão. Contudo, em situações minoritárias, os presidentes de comissão pertencentes ao partido presidencial também priorizam designar relatores dos outros partidos da coalizão. Tal resultado demonstra como nesses contextos o custo de gestão da coalizão aumenta para o partido do presidente da República, afinal qualquer pequena redução de apoio legislativo tem impacto negativo ainda maior sobre a possibilidade de implementação da agenda governista.

Por fim, os testes sem CCJC e CFT (gráfico localizado no canto inferior direito da Figura 1 e informações contidas no quadrante inferior direito das Tabelas 2 e 3), assim como os demais, também ajudam a sustentar H2 e H3 nas relações Relator-Presidente e Presidente-Presidente; Relator-Coalizão e Presidente-Coalizão. Além disso, as designações de relatores pertencentes ao partido presidencial são mais prováveis nesses cenários quanto maior for a sua bancada na Câmara. Em tais circunstâncias, a relação é proporcional, pois quanto maior é o número de deputados que um partido possui, maior a probabilidade de que um de seus parlamentares seja designado relator.

Considerações finais

Neste artigo, evidenciamos que a centralização que o partido presidencial realiza no Poder Executivo também é observada no Legislativo. Isso, além de ratificar a relevância do Congresso Nacional no processo decisório brasileiro, fornece um panorama mais completo de como Executivo e Legislativo se relacionam no processo político. Para confirmar a centralização de trabalho, demonstramos que o partido do presidente tem acesso positivamente desproporcional, quando se leva em conta as cadeiras que possui na Câmara, a um cargo central desta Casa: relator de projeto. Este perfil é observado tanto em relação à Câmara dos Deputados como um todo, quanto em relação aos seus parceiros de coalizão.

Para realizar essa concentração de atividade legislativa, caracterizada pela atuação como relator, outra figura central entra em cena: o presidente de comissão, ator responsável pela designação de relatores nesses órgãos. O partido do presidente da República busca presidir as comissões que acumulam o maior volume de atividade, para,

assim, distribuir mais relatorias. Isso ocorre não só nas comissões chave do sistema, CCJC e CFT, mas também, e principalmente, nas comissões de mérito mais atuantes.

O ciclo se fecha quando o partido presidencial faz uso coordenado das presidências de comissão, pois, ao assumir esses cargos, prioriza seus deputados em termos de designação de relatoria. Assim, o partido do presidente da República é capaz de participar com mais frequência das atividades de análise e modificação de projetos no Legislativo, se tomarmos como referência o tamanho da sua bancada na Câmara. Essa é outra contribuição do artigo, ao demonstrar que, além dos relatores, os presidentes de comissão também têm papel fundamental no processo legislativo.

Nossos resultados ainda ratificam a importância das comissões como órgãos que permitem aos deputados monitorar e fiscalizar as ações do Executivo. Não à toa, o partido presidencial protege sua agenda ao priorizar sobremaneira os relatores do seu partido em matérias governistas. Ratificam, por fim, o peso da regra da maioria nas tomadas de decisão da Câmara e a possibilidade de utilizar as comissões como espaço de controle da coalizão. Por isso, relatores da coalizão que pertencem a partidos distintos do presidencial são mais acionados por presidentes de comissão que compartilham esta mesma condição partidária. Mais, em coalizões minoritárias, eles passam a ser mais acionados mesmo por presidentes de comissão do partido presidencial que, conseqüentemente, designam menos relatores do seu partido.

Contudo, permanece como lacuna identificar através de qual mecanismo o partido do presidente da República consegue prioridade para presidir as comissões pelas quais tramitam os maiores volumes de projetos, uma vez que a distribuição de presidência de comissão é proporcional ao tamanho da bancada de cada partido. Cabe ainda analisar como o perfil de designação de relatoria se modifica em períodos de coalizão minoritária. Afinal, dado o caráter majoritário das decisões na Câmara, nessas circunstâncias, a oposição pode participar mais ativamente do processo legislativo, inclusive interferindo na agenda governativa. Por último, mas não menos importante, cabe perguntar qual o impacto da centralização de trabalho exercida pelo partido presidencial sobre o compartilhamento de poder no interior da coalizão, dado que isso ocorre tanto no Executivo quanto no Legislativo.

Referências bibliográficas

ALEMÁN, E.; TSEBELIS, G. "Political parties and government coalitions in the Americas". *Journal of Politics in Latin America*, Hamburgo, vol. 3, nº 1, p. 3-28, 2011.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

ARAÚJO, V. "Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 23, nº 2, p. 429-458, 2017.

BATISTA, M. "O poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 19, nº 2, p. 449-473, 2013.

_____. "O poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 24, nº 57, p. 127-155, 2016.

CARROLL, R.; COX, G. W. "Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments". *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, vol. 45, nº 2, p. 220-236, 2012.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. "Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism". *British Journal of Political Science*, Cambridge, vol. 34, nº 4, p. 565-587, 2004.

FIGUEIREDO, A. "Government coalitions in Brazilian democracy". *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, vol. 1, nº 2, p. 182-206, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. "O Congresso Nacional: organização, processo decisório e produção legal". *Cadernos de Pesquisa - CEBRAP/Entrelinhas*, São Paulo, nº 5, p. 1-97, 1996.

_____. "Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil". *Comparative Politics*, Nova Iorque, vol. 32, nº 2, p. 151-170, 2000.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho de governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, C. (Ed.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 147-198, 2007.

FORTUNATO, D.; MARTIN, L.; VANBERG, G. "Committee chairs and legislative review in parliamentary democracies". *British Journal of Political Science*, Cambridge, vol. 49, nº 2, p. 785-797, 2019.

FREITAS, A. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. "Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº 2, p. 296-335, 2015.

KIM, D. -H.; LOEWENBERG, G. "The role of parliamentary committees in coalition governments: keeping tabs on coalition partners in the German Bundestag". *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, vol. 38, nº 9, p. 1104-1129, 2005.

KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. *Making and breaking governments: cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 77-104, 2009.

MAGALHÃES, B. O. "Compartilhamento e controle no presidencialismo de coalizão brasileiro". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2022.

MARTIN, L.; VANBERG, G. *Parliaments and coalitions: the role of legislative institutions in multiparty governance*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

_____.; _____. "Coalition government, legislative institutions, and public policy in parliamentary democracies". *American Journal of Political Science*, Bloomington, vol. 64, nº 2, p. 325-340, 2020.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. "Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 15, nº 43, p. 45-67, 2000.

SANTOS, F. "Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, p. 237-264, 2002.

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

SILVA, T. N.; MEDINA, A. "Policy Monitoring and Ministerial Survival: Evidence from a Multiparty Presidentialism". *Legislative Studies Quarterly*, St. Louis, vol. 48, nº 1, p. 71-103, 2022.

THIES, M. "Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments". *American Journal of Political Science*, Bloomington, vol. 45, nº 3, p. 580-598, 2001.

VASQUEZ, V. "Comissões: o poder do Legislativo". Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

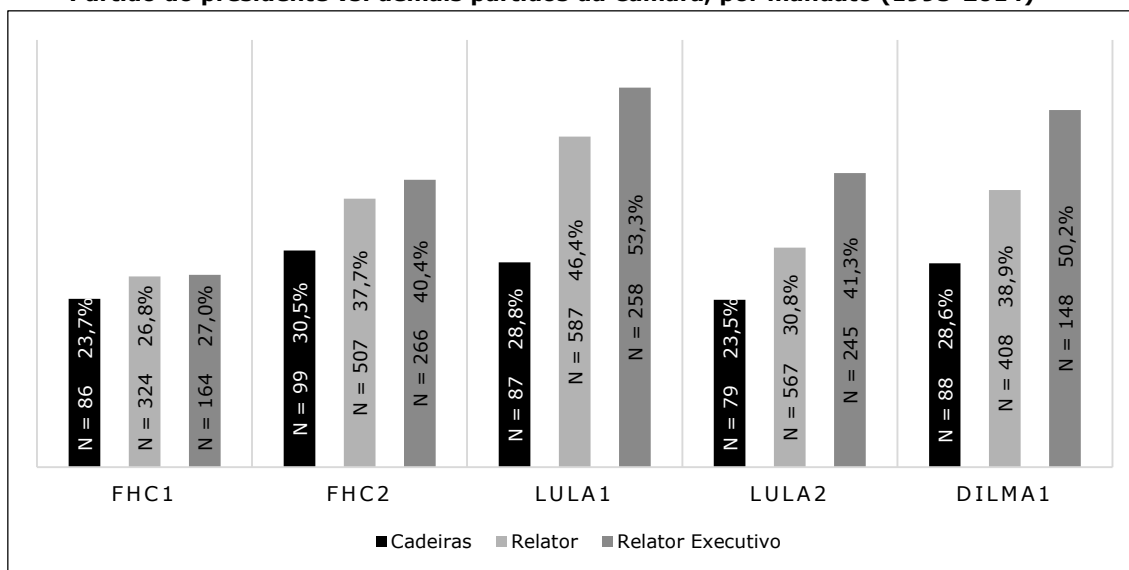
VIEIRA, M. "Composição do gabinete e a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência da República no Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 60, nº 1, p. 111-144, 2017.

ZUCCO, C.; POWER, T. "Replication data for: Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System". Harvard Dataverse, Cambridge, vol. 4, UNF:6:gymWmfV/2EJXqVZCxyVa2w==, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.7910/DVN/G2RADZ>>.

Anexo

Gráfico 4

Partido do presidente vs. demais partidos da Câmara, por mandato (1995-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

No Gráfico 4 apresentamos as proporções que seguem:

- $\text{Cadeiras partido do presidente na Câmara} = \frac{\text{total cadeiras do partido do presidente}}{\text{total cadeiras na Câmara dos Deputados}}$
- $\text{Relatoria partido presidente} = \frac{\text{total relatorias do partido do presidente}}{\text{total relatorias}}$
- $\text{Relatoria Executivo partido presidente} = \frac{\text{total relatorias partido presidente projetos Executivo}}{\text{total relatorias projetos do Executivo}}$

As informações contidas no Gráfico 4 sugerem que a concentração de atividades legislativas exercida pelo partido presidencial se mantém não apenas em comparação aos demais membros da coalizão, mas também em relação a todos os partidos presentes na Câmara. Nesse sentido, merece destaque a concentração dos petistas nos governos Lula1 e Dilma1, quando o partido relatou 37% e 36% das matérias oriundas do Executivo, respectivamente, mesmo possuindo 17% das cadeiras na Câmara. Oportuno destacar que, em todos os mandatos, o partido do presidente concentra relatorias, se considerarmos como parâmetro seu peso na Câmara, e tal concentração é ainda maior no caso de matérias elaboradas pelo Executivo.

Abstract

The Party of the Brazilian president in the legislature: centralization of labor in permanent commissions

In Brazil, the president's party commands job positions and legislative proposals in the executive branch, demonstrating the effort to implement its agenda. However, a bill only becomes law after being passed by the legislature, where it is frequently changed in committees. Thus, the presidential party also seeks to gain command of these bodies. This article analyzes if and how this occurs. We use a descriptive analysis, with logistic regressions, and data from the Cebrap Legislative Database on the presidents and rapporteurs of legislative commissions (1995-2014). We demonstrate that the

presidential party has more rapporteurs than their weight in the House, mainly for bills proposed by government. Its deputies preside over the committees that distribute the most rapporteurships and benefit their co-members in the assignments. The article contributes to analysis of executive-legislative branch relationships, and the administration of coalitions and confirms the importance of committees in the decision-making process.

Keywords: centralization of labor; presidentialism through coalition; the president's party; legislative branch; permanent commissions

Resumen

El partido del presidente de Brasil en la legislatura: centralización de trabajo en las comisiones permanentes

En Brasil, el partido del presidente, en comparación con sus pares de coalición, concentra ministerios, burocracias e iniciativas legislativas en el poder ejecutivo, demostrando un compromiso con la implementación de su agenda. Sin embargo, un proyecto de ley sólo se convierte en ley después de que se procesa en la legislatura, donde a menudo se modifica en las comisiones, por lo tanto, el partido presidencial busca cierta centralización en estos órganos. El objetivo del artículo es investigar si y como el partido presidencial centraliza trabajo en la Cámara de Diputados. Analizamos con estadísticas descriptivas y regresiones logísticas informaciones de la Base de Datos Legislativos del Cebap sobre presidencia de comisión y relatoría (1995-2014). Demostramos que los miembros del partido presidencial son nombrados relator en proporciones superiores a su peso en la Cámara, principalmente en proyectos gubernamentales: sus diputados presiden las comisiones que distribuyen la mayoría de las relatorías y priorizan a sus correligionarios en las indicaciones. El artículo es original al examinar la acción del partido presidencial en la Cámara, trae contribuciones sobre la interacción Ejecutiva-Legislativa y la gestión de la coalición y ratifica la relevancia de las comisiones en el proceso decisorio.

Palabras clave: centralización de trabajo; presidencialismo de coalición; partido del presidente; Poder Legislativo; comisiones permanentes

Résumé

Le parti du président du Brésil dans le Pouvoir Législatif: centralisation du travail dans les commissions permanentes

Au Brésil, le parti du président, par rapport à ses pairs de la coalition, concentre les ministères, les bureaucraties et les initiatives législatives dans l'Exécutif, démontrant ainsi ses efforts pour mettre en œuvre son agenda. Cependant, un projet de loi ne devient loi qu'après avoir été passé par le Législatif, où il est fréquemment modifié dans les commissions. Pour cette raison, le parti présidentiel souhaite qu'une certaine centralisation aura également lieu dans ces organes. Le but de cet article est d'examiner si et comment le parti présidentiel centralise le travail dans la Chambre des Députés. Nous avons analysé, avec des statistiques descriptives et de régressions logistiques, des informations de la Base de Données Législatifs du Cebap sur la présidence de la commission et de le rapporteur (1995-2014). Nous démontrons que les membres du parti présidentiel sont nommés rapporteurs en proportions supérieures à leur poids dans la Chambre, principalement en les projets gouvernementaux: leurs députés président les commissions qui répartissent le plus les fonctions de rapporteurs et priorisent leurs coreligionnaires en les nominations. L'article est original en examinant l'action du parti présidentiel dans la Chambre, apporte des contributions sur la relation Exécutif-Législatif, sur la gestion de la coalition et entérine la pertinence des commissions dans le processus décisionnel.

Mots clés : centralisation du travail ; présidentielisme de coalition ; parti du président ; Pouvoir Législatif ; commissions permanents

Artigo submetido à publicação em 30 de abril de 2021.

Versão final aprovada em 16 de março de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

