

OPINIÃO PÚBLICA

Opinião Pública

E-ISSN: 1807-0191

opcesop@unicamp.br

Universidade Estadual de Campinas

Brasil

Inácio, Magna; Rezende, Daniela

Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas

Opinião Pública, vol. 21, núm. 2, agosto, 2015, pp. 296-335

Universidade Estadual de Campinas

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32940659003>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas¹

Magna Inácio

Daniela Rezende

Introdução

Governos de coalizão deflagram a formação de uma rede multidirecional de delegação de poderes. Essa rede vai além da relação entre o partido formador – do primeiro-ministro ou presidente – e cada partido integrante do portfólio ministerial: ao delegar a execução da agenda governamental a um partido, o formador não escolhe apenas o seu agente; de forma compulsória, ele também determina quem será o agente dos demais partidos em cada área específica de política governamental. Sob tal arranjo, os problemas de coordenação são frequentes e chamam, cada vez mais, a atenção para a dinâmica interna das coalizões.

Nós designamos esse processo como uma "delegação cruzada" e assumimos que ela pode tensionar a coordenação interna da coalizão quando as políticas salientes para o partido transbordam sua cota ministerial. Ou seja, as áreas de políticas que interessam ao partido estão sob comando, via nomeação ministerial, de outros membros da coalizão. Depender de outros partidos para construir sua agenda legislativa ou executar políticas tem impactos nada desprezíveis sobre o quanto um partido *ganharia* ao ser governo e quanto ele *paga* para participar da coalizão.

Neste artigo, os problemas de coordenação de gabinetes multipartidários, decorrentes dessa delegação cruzada, são analisados sob a ótica do principal-agente. A literatura que trata desse tema jogou luz sobre a dinâmica interna de governos de coalizão, destacando a operação de mecanismos de monitoramento *ex post* adotados não só pelo chefe do governo, mas também pelos demais participantes (Martin, 2005; Martin e Vanberg, 2005; Carroll e Cox, 2012). Essas pesquisas, focadas na experiência

¹ Este artigo foi elaborado no âmbito da pesquisa "Presidentes e seus agentes: o Poder Executivo por dentro", apoiado pelo CNPq (Universal 14/2011-478981/2011-2) e pela Fapemig (SHA/07340). Agradecemos a Argelina Figueiredo (Iesp-Uerj) pela cessão de dados utilizados nesta pesquisa. Agradecemos a Everton Ferreira e Pedro Almeida (UFV) pela assistência de pesquisa, que apoiou as autoras na organização e tratamento dos dados. Agradecemos aos pareceristas anônimos da revista *Opinião Pública* pelos comentários e sugestões.

dos sistemas parlamentaristas, demonstram a centralidade desse monitoramento para o partido preterido na nomeação ministerial na área de política que lhe interessa. Para tal partido a revisão das propostas dos demais ministérios pode ser atrativa caso elas se distanciem dos acordos prévios da coalizão ou das preferências de seus membros. O controle dos ministros pelos demais parceiros da coalizão pode se dar no âmbito do Poder Executivo, através da nomeação de *junior ministers* (espécie de secretários adjuntos) pertencente a um partido diferente do partido do ministro titular de uma dada pasta, ou do Poder Legislativo, que dispõe de procedimentos relevantes para a alteração de propostas por meio de avaliação da constitucionalidade dos projetos de lei ou de sua viabilidade financeiro-orçamentária (Thies, 2001; Carroll e Cox, 2012).

O objetivo deste artigo é analisar se a delegação cruzada, de natureza compulsória, incentiva o monitoramento recíproco entre os membros da coalizão. Ou seja, busca-se avaliar se, e sob quais condições, os partidos do governo supervisionam os pares de forma a evitar que eles atuem de forma monopólica em determinada área de política. O referente empírico dessa análise é a experiência brasileira, especificamente os governos de coalizão no período de 1995 a 2010. A análise mostra-se relevante para avaliar se a dinâmica interna da coalizão impacta as condições de responsabilização do governo. Ou seja, se o controle de jurisdições ministeriais favorece a atuação monopólica do partido naquela área de política, ou de forma diversa, introduz incentivos ao monitoramento de suas ações pelos demais membros da coalizão.

O artigo está organizado da seguinte forma: a primeira seção ("Coordenação em governos de coalizão: o monitoramento *ex post*") localiza a temática na produção recente sobre os governos de coalizões, problematizando os efeitos da delegação sobre o comportamento dos partidos. A segunda seção ("Presidencialismo de coalizão brasileiro: delegação cruzada e monitoramento *ex post*") discute os governos de coalizão e os contornos que essa delegação assume no Brasil. Na sequência, a terceira seção ("Determinantes do controle horizontal no presidencialismo de coalizão") apresenta os dados utilizados e a operacionalização das variáveis. Na seção seguinte ("Hipótese e dados"), são apresentadas as hipóteses que orientaram o desenvolvimento da investigação, bem como as variáveis adotadas no modelo empírico e sua operacionalização. Na última seção ("Resultados e discussão"), são discutidos os resultados obtidos de forma a indicar a contribuição deste estudo, bem como suas implicações para a agenda de pesquisa futura sobre governos de coalizão.

Coordenação em governos de coalizão: o monitoramento *ex post*

Análises baseadas em modelos do tipo principal-agente têm revelado facetas importantes da dinâmica interpartidária no interior das coalizões de governo. Em especial, esses estudos reúnem evidências importantes acerca dos problemas de

coordenação emergentes na relação entre, de um lado, o chefe do Executivo e os ministros (Müller e Ström, 2000; Ström, Müller e Bergman, 2003) e, de outro, entre os partidos membros (Martin e Vanberg, 2005; Carroll e Cox, 2012; Fortunato, 2010).

Um dos supostos principais dessa teoria é que as relações de tipo principal (no caso, o partido formador da coalizão)-agentes (demais partidos membros da coalizão) podem incorrer em perda de agência, dado que: o principal não tem capacidade de prever e monitorar todas as ações de seus agentes; é uma relação permeada por assimetria informacional em que o principal não tem acesso às mesmas informações que seu agente possui. Sob essa configuração, algumas estratégias podem minimizar a perda de agência, tais como estabelecimento e publicização de contratos estabelecidos entre principal e agentes, estabelecimento de mecanismos de seleção de agentes com preferências mais próximas dos interesses do principal, mecanismos de monitoramento, como auditorias e "alarmes de incêndio" (*fire alarms* disparados por partes não envolvidas na relação de delegação), e mecanismos institucionais, como sistemas de freios e contrapesos. Cabe mencionar que as duas primeiras estratégias antecedem o estabelecimento da relação de delegação (*ex ante*), enquanto as duas últimas são acionadas após o estabelecimento da delegação (Kiewiet e McCubbins, 1991; Ström, Müller e Bergman, 2003).

O foco nas redes de delegação constituídas no interior dos gabinetes multipartidários e nos incentivos ao desvio ministerial que elas podem gerar tem suscitado questões relevantes sobre as chances de controle dos agentes pelo principal. A natureza dual dos interesses dos partidos em relação à participação no governo e a ausência de mecanismos capazes de inibir, *ex ante* ou *ex post*, o comportamento oportunista dos agentes são interpretadas como vetores importantes da discricionariedade ministerial e do desvio, pelo ministro, dos acordos da coalizão. Em tais contextos, portanto, o oportunismo ministerial é um desdobramento possível, uma vez que o partido formador, ao organizar um gabinete multipartidário, delega a responsabilidade pelas tarefas de governo a outros partidos e estes podem perseguir ganhos maiores decorrentes dessa posição (Thies, 2001; Müller e Ström, 2003; Indridason e Kam, 2003, p. 4). A discricionariedade ministerial pode ser entendida como um movimento com vistas a aumentar o *bônus* de ser governo. A rendição mútua dos partidos – permitindo que cada um deles atue sem constrangimentos em sua área de política – seria um elemento estabilizador da coordenação do gabinete, mas sob pena de excessiva autonomia dos ministros (Laver e Shepsle, 1994).

Entretanto, diversos trabalhos questionam a extensão ou mesmo a ocorrência dessa discricionariedade, chamando a atenção para mecanismos e recursos disponíveis ao chefe do Executivo e aos partidos da coalizão para mitigar a autonomia dos ministros. Mas quando os membros da coalizão têm incentivos para usar tais mecanismos e recursos com vistas a monitorar os seus parceiros?

Os conflitos interpartidários no interior das coalizões são vistos como um vetor de incentivos ao monitoramento recíproco, em detrimento da rendição mútua. Dentre eles, interessa-nos destacar um tipo de conflito gerado pela política de montagem da coalizão e como ela pode exacerbar os custos da delegação. Como afirmado antes, a delegação cruzada é subproduto da definição compulsória, pelo chefe do Executivo, dos agentes dos partidos da coalizão em cada área de política. Logo, para cada partido, os retornos esperados das políticas executadas fora da sua cota ministerial passam a depender da atuação de outros partidos do gabinete.

Considerando que os ministérios são escassos e que os partidos são orientados por múltiplos interesses, a delegação cruzada torna-se um problema quando os titulares da pasta têm preferências distantes dos demais partidos e contam com recursos para distorcer os acordos pré-legislativos a seu favor. Diversas pesquisas têm nos ensinado que parte considerável dos problemas de coordenação no interior das coalizões não se limita à negociação pré-legislativa da agenda, mas envolve ainda a revisão dessa agenda quando os acordos estão ameaçados. Em sistemas parlamentaristas, crescem as evidências de que os acordos prévios da coalizão buscam mitigar, *ex ante*, a discricionariedade ministerial e reforçar a responsabilidade coletiva do gabinete (Martin, 2005, p. 7-8). Em seu estudo sobre a governança das coalizões, Müller e Ström (2000) identificaram a existência de acordos prévios públicos em 63% dos gabinetes analisados em sistemas parlamentaristas. A despeito do grau variável de detalhamento, tais acordos sinalizam para tentativas de redução da autonomia ministerial. Nos casos de ações oportunistas de ministros, modificando discricionariamente a agenda da coalizão em sua área específica, os acordos prévios balizam, ainda, as iniciativas de monitoramento *ex post* do ministério pela coalizão. Logo, o foco no processamento da agenda do governo pelo Legislativo nos ajuda a entender como as tensões no interior da coalizão moldam o conflito interpartidário em ambas as arenas, Executivo e Legislativo. Assim, a centralidade da arena legislativa para acomodação e revisão dos acordos tácita ou diretamente firmados entre os membros da coalizão merece ser destacada.

Os movimentos dos partidos da coalizão na arena legislativa assumem importância estratégica, pois eles buscam calibrar as propostas do Executivo de acordo com as suas posições políticas em relação a cada *policy*. Martin (2005, p. 11-12) argumenta que

bills are more likely to be amended more extensively if they originate from a ministry where the possibility of ministerial drift from coalition policy is greater. This leads to the general conclusion that legislatures will more closely scrutinise proposed legislation when coalition partners fear policy shirking by individual ministers. [...]. What is clear from the above accounts is that agency drift has the potential to be a significant problem in

multiparty ministerial government and parties in government must be proactive in finding ways to control and review the actions of ministers.

Assim, os conflitos entre oposição e governo não são o único vetor das barganhas e das negociações acerca da agenda legislativa. Divergências entre os membros do governo podem deflagrar uma dinâmica concorrencial pela definição da agenda legislativa (Inácio, 2009). Nessa linha, o *shadowing* do gabinete não é recurso exclusivo das oposições. Ao contrário, pode sinalizar para movimentos de controle recíproco entre os membros da coalizão, como enfatizam Carroll e Cox (2012, p. 225),

a government-overseen minister is more likely to be shadowed by a chair from another governing party (a "partner") if (1) the ministry's jurisdiction is more salient to the partner; (2) the policy disagreements between the ministerial party and the partner (in the ministry's jurisdiction) are greater; and (3) the [committee] chair has more influence over the ultimate policy outcomes in the ministry's jurisdiction.

Um traço comum dessa literatura é o de associar a revisão legislativa à ocorrência de *ministerial drift* (Martin e Vanberg, 2005; Fortunato, 2010). Ou seja, há incentivos para o monitoramento e a revisão da agenda legislativa do governo quando os partidos no ministério se distanciam dos acordos pré-legislativos da coalizão. Mas o que esperar quando tais acordos inexistem ou são vagos?

A análise dos governos de coalizão em sistemas presidencialistas pode iluminar esse ponto. De fato, a independência dos mandatos parlamentares e a do chefe do Executivo, além da prerrogativa do presidente de nomear o gabinete, modificam as bases de montagem e operação da coalizão. Em primeiro lugar, as eleições separadas e os poderes presidenciais para formar o gabinete podem reduzir as oportunidades para a definição pré-eleitoral e pública da agenda da coalizão. Tais poderes, combinados à presença do sistema eleitoral de dois turnos, retardam a formação da coalizão, restringindo as negociações acerca da agenda de governo na fase eleitoral. Embora as posições dos partidos forneçam sinais sobre a sua atuação no governo, a inexistência ou a fluidez dos acordos prévios aumentam as incertezas dos partidos quanto à agenda e aos movimentos futuros de seus parceiros de governo. Segundo, a posição central do presidente na formação da coalizão – decorrente do seu poder de nomear e demitir – permite-lhe adotar diferentes estratégias de alocação dos postos ministeriais entre os partidos. Assim, partidos podem receber um bônus do presidente e ocupar ministérios de forma desproporcional à sua força parlamentar, em detrimento dos demais parceiros. Como, em geral, não há a exigência de aprovação do gabinete pelo parlamento, a latitude de escolha do presidente na composição do portfólio pode elevar os custos da delegação cruzada para os partidos membros.

Sob tal arranjo, os partidos da coalizão implementam estratégias para evitar que a fluidez dos acordos pré-legislativos amplie a discricionariedade ministerial de seus parceiros? Eles buscam mitigar o controle monopólico de uma determinada área de política pelo ministro e seu partido? Em que medida a atuação dos partidos no Legislativo pode ser associada a tais movimentos? A análise da experiência brasileira fornece elementos que ajudam a responder a tais questões.

Presidencialismo de coalizão brasileiro: delegação cruzada e monitoramento *ex post*

A montagem de governos de coalizão é uma estratégia recorrente dos presidentes brasileiros. A cooperação entre Executivo e Legislativo, na forma de coalizões multipartidárias, assegura patamares elevados de sucesso do Executivo na aprovação de sua agenda (Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto, 1998, 2000; Santos, 2003). Para alguns analistas, essas coalizões organizam a interação entre os poderes a partir de uma dinâmica similar àquela observada em sistemas parlamentaristas: fortes poderes de agenda do Executivo e partidos legislativos integrados ao gabinete, que dão suporte à coordenação coletiva da coalizão no parlamento. Assim, o sucesso legislativo do Executivo, com baixas taxas de atropelamento no Congresso, é visto como resultado desse arranjo.

Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) chamam a atenção para as diferenças entre os governos brasileiros em relação à atuação coordenada no Legislativo e ao sucesso na aprovação de sua agenda. Segundo eles, tais diferenças variam de acordo com o grau de participação dos partidos do gabinete na definição da agenda legislativa. A extensão em que isso ocorre depende do cálculo presidencial de formar, ou não, uma coalizão majoritária, que assegure aos partidos posições no portfólio ministerial e, principalmente, poder de veto nas decisões sobre a agenda legislativa do governo. Se a opção é pela montagem dessa maioria, a atuação como cartel legislativo é factível e explica o elevado sucesso do governo. É importante ressaltar que, para esses autores, o sucesso do "cartel legislativo" é medido por baixas taxas de atropelamento dos partidos da coalizão na aprovação da agenda legislativa. Isso ocorre porque o cartel legislativo atua em dois estágios do controle de agenda, sendo o primeiro de definição dessa agenda pelos seus membros e o segundo de "imposição" dessa agenda na arena parlamentar. No caso dos cartéis do tipo parlamentarista, a linha de continuidade entre esses dois estágios materializa-se por meio do controle horizontal, pelos membros do cartel, dos postos dotados de poder de agenda substantivos – ministérios, presidências de comissão (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003, p. 551).

A condição imposta pelo modelo para definir um cartel é bastante restritiva: os partidos são dotados de poder de veto sobre a agenda da coalizão em sua fase pré-

legislativa. Se essa condição é garantida pelo presidente, eventuais problemas decorrentes da delegação cruzada são resolvidos nessa fase e os partidos não têm incentivos para rever tais acordos durante a sua aprovação no Congresso. Se a revisão ocorre e/ou o governo é derrotado, isso indicaria a ausência de negociação prévia da agenda pelos partidos no governo, ou seja, a inexistência do cartel. Em consequência, a delegação cruzada só gera incentivos ao monitoramento recíproco e à revisão da agenda pelos pares quando os partidos no governo carecem de poder de voto na fase pré-legislativa.

Figueiredo e Limongi (2008) problematizam essa conclusão, mostrando que altas taxas de atropelamento da coalizão ocorreram em todos os governos. Além disso, esses autores contra-argumentam que não há uma linha demarcatória separando presidentes que negociam a agenda antes e aqueles que a impõem via medidas unilaterais. Ao contrário, todos os presidentes do período pós-1988 lançaram mão de todos os recursos disponíveis para o controle da agenda, incluindo os seus poderes de decreto. Pode-se depreender desse debate que mesmo os presidentes com baixas taxas de atropelamento na votação final da matéria defrontaram-se com movimentos dos partidos da coalizão na arena legislativa, seja para rever ou derrotar algumas medidas dos governos. Em trabalho mais recente, Figueiredo e Limongi (2009) reforçam que as coalizões de governo no Brasil pós-1988 forjam agendas que aglutinam os interesses da maioria política por meio de mecanismos mais complexos do que a mera capacidade de voto dos partidos à agenda de governo em sua fase pré-legislativa.

A despeito do relativo consenso sobre as bases institucionais do desempenho do Executivo no Brasil, são incipientes os estudos sobre a coordenação interna à coalizão, particularmente no que se refere à definição da agenda legislativa pelo gabinete multipartidário. Nesse sentido, a relação entre Legislativo e Executivo trata principalmente das bases institucionais de funcionamento do presidencialismo de coalizão, com ênfase no sucesso legislativo do Executivo, sem analisar, no entanto, como se dão as relações de negociação da agenda legislativa intracoalizão ou ainda como esta pode ser alterada a partir da arena legislativa, com foco na capacidade de emendamento dos parlamentares.

Nós argumentamos que analisar o uso de poderes de voto pelos partidos da coalizão como um jogo sequencial nos ajuda a decifrar o *puzzle* envolvido nas derrotas legislativas do governo. Dependendo da distribuição das preferências dos membros da coalizão e do chefe do Executivo, alguns partidos podem contar com vantagens adicionais se estão mais próximos desse último do que dos demais partidos. Uma vez que o custo de opor-se às proposições ministeriais apoiadas pelo chefe do Executivo pode ser elevado, os partidos podem aceitar derrotas na fase pré-legislativa se têm oportunidade de rever tais decisões no parlamento.

O debate atual sobre o tema tem se dirigido para o estudo da revisão legislativa da agenda de governo (Inácio, 2009, 2011; Freitas, 2011). Essa agenda salienta a importância estratégica da arena legislativa para os partidos da coalizão, tanto em relação à atividade legislativa quanto à fiscalização dos ministérios.

O jogo da revisão legislativa deve ser tratado a partir do valor dos ministérios para os partidos do gabinete. Nós argumentamos que, sob o governo de coalizão, os partidos preferem ocupar ministérios que lhes permitem ampliar o fluxo de recursos e bens para a sua organização e seus eleitores. O controle dos ministérios que são salientes para o partido pode incentivar o monopólio partidário das ações nessas áreas de políticas, mediante a ocupação simultânea dos postos de comando ministerial e de liderança parlamentar com influência sobre estas. Quando a nomeação para os ministérios preferenciais não se concretiza, os partidos da coalizão podem adotar como a segunda melhor estratégia o monitoramento cruzado dos portfólios, como forma de minimizar os riscos potenciais da condução da política por outro partido do governo. Dessa forma, as modalidades de controle horizontal do Executivo podem ir além do monitoramento do governo pela oposição.

A análise a seguir concentra-se nas estratégias de controle horizontal perseguidas pelos partidos da coalizão no interior do Legislativo. Interessa-nos verificar se, e sob quais condições, partidos da coalizão mobilizam as instâncias decisórias do Legislativo para monitorarem uns aos outros ao longo do processo de formação das políticas públicas.

Assim, o foco do estudo recai sobre o controle das presidências das comissões parlamentares da Câmara dos Deputados, instâncias responsáveis pela análise inicial e de mérito das proposições legislativas e pela fiscalização do governo. Os presidentes de comissões parlamentares, diferentemente dos membros ordinários, detêm importantes poderes que lhes garantem o controle dos trabalhos legislativos no interior da comissão, tais como convocar reuniões, definir sua pauta, designar relatores, encaminhar projetos à votação na comissão e requerer ao presidente da Câmara a distribuição de matéria a outras comissões. Nesse sentido, argumentamos que a ocupação desse cargo implica o controle de recursos importantes no processo legislativo, relacionados à possibilidade de (re)definição da agenda através, por exemplo, do parecer emitido pela comissão sobre o mérito de projetos de lei.

A partir do exposto, distinguimos três modalidades de controle horizontal no eixo Executivo-Legislativo: partidário, coalizacional e adversarial. Assumimos que os poderes de agenda e os recursos de patronagem do Executivo concorrem para incentivar o partido a monopolizar as decisões relativas à(s) política(s) pública(s) sobre sua jurisdição ministerial na forma de ocupação simultânea tanto do ministério como da presidência da comissão parlamentar correspondente. Assim, o partido exerce uma

linha de comando unificada sobre determinada área de política. Essa modalidade é designada *controle horizontal partidário* (CHP).

Embora o CHP seja a melhor estratégia para os partidos, as oportunidades e os custos do comando unificado de uma área de política dependem das estratégias do presidente e dos demais membros da coalizão. Primeiro, as oportunidades de CHP são afetadas pelo uso do poder de agenda pelo chefe do Executivo e a adoção de mecanismos de controle *ex post* de seus agentes. Segundo, a distância entre o partido ministerial e os demais partidos do governo pode ampliar a importância estratégica do parlamento para o monitoramento recíproco entre os membros da coalizão.

Nesse contexto, a presidência das comissões parlamentares pode representar a oportunidade de reforçar os pactos da coalizão, mas também de "vigiar" o partido que ocupa um determinado posto ministerial. Designamos tal situação como *controle horizontal coalizacional* (CHC), caracterizada como o controle do ministério e da presidência da comissão correspondente por diferentes partidos da coalizão de governo.

Finalmente, a capacidade do partido ministerial ou da coalizão de controlar esse posto-chave para o monitoramento das políticas de governo é condicional às estratégias de fiscalização e monitoramento do governo por parte dos partidos da oposição ou independentes. Dependendo da força parlamentar e das áreas de políticas que são salientes para estes últimos, as chances de CHP e CHC são reduzidas em áreas específicas. Nesse contexto, abre-se a possibilidade de que um partido da oposição ou independente ocupe a presidência de determinadas comissões parlamentares, efetuando o *controle horizontal adversarial* (CHA).

A partir do exposto, é preciso pensar a respeito dos fatores que modelam as chances de ocorrência de cada tipo de controle horizontal no Brasil. Para mapear as estratégias de controle horizontal perseguidas pelos partidos da coalizão é necessário, inicialmente, analisar as bases político-institucionais de delegação de poderes aos partidos com *status ministerial* e de supervisão de suas ações. Na seção seguinte, discutimos tais aspectos no período que corresponde aos mandatos presidenciais dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998/1999-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010).

Determinantes do controle horizontal no presidencialismo de coalizão brasileiro

Para analisar a relação entre a delegação cruzada e o tipo de controle horizontal do Executivo, argumentamos que as estratégias dos partidos da coalizão relativas ao controle mútuo são afetadas por três conjuntos de incentivos político-institucionais. Avaliar em que medida as oscilações no tipo de controle exercido em cada área de

política podem ser associadas às variações na presença e extensão desses incentivos é o objetivo central deste artigo.

Os dois primeiros tipos de incentivos, o desenho do gabinete (a política de distribuição dos ministérios) e as características estruturais do portfólio ministerial, afetam o bônus ministerial que cada partido obtém ao participar da coalizão. De forma recorrente, esse bônus é medido a partir da proporcionalidade entre o contingente legislativo do partido e a sua cota ministerial. Para além da (des)proporcionalidade da cota ministerial, importa capturar os vieses que a distribuição de tais cargos pode produzir em relação ao tamanho da recompensa que cada partido obtém. A magnitude do bônus pode ser ampliada ou reduzida de acordo com a centralidade da pasta para o governo e para o partido², e também com o fluxo de recursos que ela proporciona ao ministro.

O último conjunto de incentivos refere-se ao papel do Legislativo e às condições institucionais de funcionamento deste, mas também aos desafios interpostos pela disputa interpartidária pelos cargos de liderança parlamentar. Neste artigo, o foco recai nas características das comissões parlamentares e nas oportunidades de monitoramento do Executivo que elas proporcionam.

Desenho do gabinete

As estratégias de distribuição das pastas ministeriais entre os partidos adotadas pelos presidentes brasileiros variam quanto ao grau de fragmentação e de heterogeneidade das coalizões e à magnitude do bônus oferecido aos partidos³ (Tabela 1). A fragmentação partidária é denotada pelo número efetivo de partidos da coalizão (NEPC), que, no período em tela, variou de 2,9 a 6,9 partidos⁴. Fernando Henrique Cardoso (FHC) formou coalizões relativamente compactas e homogêneas, reunindo os maiores partidos de centro-direita. Com a inclusão de partidos pequenos e médios, a coalizão do governo Lula manteve-se mais fragmentada ao longo do período. Além disso, a coalizão do governo Lula reuniu partidos situados nos três campos ideológicos

² A centralidade ou saliência das pastas ministeriais está relacionada às preferências e interesses de cada partido, podendo se concretizar na busca de políticas públicas específicas, cargos ou votos. Infelizmente, para o caso brasileiro não existe uma medida que possa aferir a centralidade de cada pasta ministerial para cada partido, a exemplo da medida criada por Laver e Shepsle (1994), o que indica uma das limitações da análise aqui desenvolvida. Assim, no presente artigo adotamos a classificação dos ministérios segundo áreas temáticas, considerando uma escala que vai das áreas mais relevantes em termos de recursos, ou considerando sua centralidade para influenciar o processo decisório, a áreas menos relevantes ou centrais nesse contexto. Essa classificação se aproxima daquela desenvolvida por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2005).

³ A presença de ministros sem filiação partidária é um traço recorrente dos governos de coalizão no Brasil, com variação na sua participação relativa e nas áreas de políticas sob o seu controle. Apreendemos o seu impacto através da análise do bônus ministerial de cada partido, conforme explicado a seguir.

⁴ Adaptamos a metodologia de cálculo do Número Efetivo de Partidos (Laakso e Taagepera, 1979) para gerar o NEPC = $1/\Sigma p^2$, sendo p = proporção de cadeiras do partido no total de cadeiras legislativas controladas pela coalizão.

(direita-centro-esquerda), ampliando consideravelmente a distância ideológica intracoalizão.

No tocante à distribuição dos ministérios, cabe salientar que o número de ministérios colocados na mesa de negociação variou consideravelmente, sendo maior a frequência de ministérios técnicos ou não partidários (como Fazenda e Relações Exteriores) no governo FHC que no gabinete do seu sucessor. A despeito disso, os gabinetes de FHC foram os mais proporcionais em termos da relação cadeiras-ministérios. No governo Lula, o viés pró-partido do presidente distorceu essa relação e, por consequência, aumentou consideravelmente o bônus do PT em detrimento dos demais, a despeito do número menor de ministros apartidários. De fato, um traço da coalizão desse governo, notadamente no primeiro mandato, é ter concentrado nas mãos de seu partido cerca de 50% das pastas ministeriais (Inácio, 2006). Em consequência, o partido do presidente tornou-se agente dos demais partidos de forma mais ostensiva nesse governo.

Tabela 1
Coalizões de governo – Brasil, 1995 a 2010

Coalizão	Partidos	Vigência do gabinete Início/ Fim	Duração (dias)	Número efetivo de partidos da coalizão	Cadeiras legislativas (número absoluto)	Grau de partidarismo ⁽¹⁾ %	Proporcionalidade (gabinete) ⁽²⁾
FHC I 1	PSDB-PFL-PMDB-PTB	Jan./1995 Abr./1996	474	3,5	290	56,5	66,7 0,56
FHC I 2	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	Abr./1996 Dez./1998	965	4,6	396	77,0	65,2 0,59
FHC II 1	PSDB-PFL-PMDB-PPB	Jan./1999 Mar./2002	1144	3,8	354	69,0	69,0 0,64
FHC II 2	PMDB-PSDB-PPB	Mar./2002 Dez./2002	295	2,9	232	45,2	46,2 0,46
Lula I 1	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	Jan./2003 Jan./2004	381	4,6	249	48,5	87,1 0,59
Lula I 2	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB	Jan./2004 Jan./2005	368	5,2	319	62,2	87,1 0,53

PARTIDOS LEGISLATIVOS E GOVERNO DE COALIZÃO: CONTROLE HORIZONTAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Coalizão	Partidos	Vigência do gabinete Início/ Fim	Duração (dias)	Número efetivo de partidos da coalizão	Cadeiras legislativas (número absoluto)	Grau de partidarismo ⁽¹⁾ %	Proporcionalidade (gabinete) ⁽²⁾
Lula I 3	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PMDB	Fev./2005 Mai./2005	108	3,5	297	57,8	83,9 0,54
Lula I 4	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	Mai./2005 Jul./2005	62	3,2	291	56,7	83,9 0,51
Lula I 5	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	Jul./2005 Jan./2007	548	5,6	356	69,4	80,0 0,51
Lula II 1	PT-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB-PDT	Jan./2007 Abr./2007	90	4,8	299	58,3	85,7 0,53
Lula II 2	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB-PV	Abr./2007 Ago./2009	840	6,9	377	73,5	81,0 0,62
Lula II 3	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB	Ago./2009 Mar./2010	210	6,5	364	70,9	91,1 0,60

Fonte: Amorim Neto (2000), Figueiredo (2008) e Biblioteca da Presidência (2011).

(1) Percentual de ministros com apoio partidário no Legislativo.

(2) Proporcionalidade entre cadeiras legislativas e as controladas pelos partidos. A fórmula proposta por Amorim Neto inclui no cálculo a proporção de ministros não partidários (ver Amorim Neto, 2000).

Conforme já salientado pela literatura, o controle de ministérios estratégicos pelo partido do chefe do Executivo, como os ministérios responsáveis pela gestão e execução das políticas econômico-financeiras, facilita o controle *ex ante* dos partidos no governo, por exemplo, mediante o controle do orçamento disponível aos demais ministérios. Esse núcleo, formado pelas pastas da área econômica, da justiça e da defesa, exerce funções de coordenação do gabinete mediante a definição das prioridades de governo e das condições para a sua implementação. No caso dos governos analisados, o controle desses ministérios esteve concentrado nas mãos de

técnicos apartidários, mas leais ao presidente (como nos governos FHC) ou de membros do partido do presidente (estratégia adotada nos governos Lula). A latitude dos movimentos dos partidos no comando das demais pastas ministeriais pode ser, em maior ou menor grau, delimitada pelas políticas desse núcleo coordenador. A efetivação da recompensa ministerial, portanto, passa a depender da capacidade dos demais partidos de monitorar e revisar as políticas propostas por tais ministros. Logo, é plausível esperar que tal núcleo seja objeto privilegiado de monitoramento pelos partidos situados a sua margem.

Características estruturais dos ministérios

As condições estruturais do Executivo podem reconfigurar o bônus obtido pelos partidos da coalizão, compensando as assimetrias resultantes da alocação desproporcional dos ministérios?

O Poder Executivo no Brasil opera a partir de um portfólio ministerial relativamente abrangente, com áreas de políticas fortemente institucionalizadas. A despeito das variações entre os mandatos presidenciais, a diversidade organizacional e temática do portfólio ministerial foi crescente ao longo do período analisado. De acordo com a Tabela 2, o número de ministérios cresceu de 22, no primeiro mandato do governo de FHC, para 31, no segundo mandato do governo Lula⁵:

Tabela 2
Distribuição dos ministros por mandato presidencial
e tipo de cargo ocupado

Mandato presidencial	Ministério	Ministério extraordinário	Secretaria especial/ <i>status ministerial</i>	Total
FHC 1	18	2	2	22
FHC 2	20	2	7	29
Lula 1	22	1	7	30
Lula 2	24	1	6	31

Fonte: Biblioteca da Presidência, website da Presidência da República do Brasil, 2012.

A tendência à expansão foi observada tanto em relação às pastas ministeriais como no que diz respeito às secretarias de Estado, diretamente vinculadas à estrutura da presidência⁶. Assim, se, por um lado, houve expansão do Executivo e das suas áreas de intervenção, por outro, a centralização dessas novas posições torna variável o efeito dessas mudanças sobre o bônus obtido por cada partido.

⁵ Esses números referem-se ao conjunto de cargos com *status ministerial*, como ministérios, ministérios extraordinários (sem portfólio) e secretarias de Estado.

⁶ Para uma análise dos eventos de expansão do gabinete presidencial como resultado de estratégias de centralização das tarefas de implementação da agenda presidencial, ver Inácio (2006, 2011).

O portfólio ministerial foi modificado ao longo dos quatro mandatos, embora de forma acentuada na alternância de governo ocorrida em 2003⁷. Em termos numéricos, a ampliação do gabinete aponta para desenhos distintos do portfólio adotados pelos presidentes em tela. Por exemplo, a expansão de secretarias com *status ministerial* no segundo mandato do governo FHC levou ao incremento de estruturas mais diretamente voltadas ao monitoramento da gestão. No governo Lula, as secretarias criadas destinaram-se à implementação de políticas discricionárias, fortemente associadas ao programa partidário do PT. Esse aspecto é particularmente importante no contexto deste artigo, dado que as estratégias do presidente de delegar ou não certas áreas de políticas afetam o volume de ministérios colocados na mesa de negociação com os partidos. Quanto menor a oferta de pastas para a negociação, menor a probabilidade de que os partidos obtenham as pastas preferidas, elevando o custo da delegação cruzada.

Do ponto de vista temático, a expansão da estrutura do Poder Executivo ocorreu mediante a introdução de novos *issues* em diversas áreas de políticas públicas, com o desmembramento de antigos ministérios ou a criação de novos. A despeito da relativa continuidade do portfólio ministerial, as mudanças efetuadas refletiram as prioridades programáticas dos presidentes e seus partidos. Esse é o caso dos ministérios da Administração e Reforma do Estado (Mare) e da Defesa, no governo FHC, e dos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das Cidades, no governo Lula⁸.

Legislativo e as condições de monitoramento parlamentar

Finalmente, cabe destacar os incentivos ao monitoramento dos ministros decorrentes do sistema comisional operando no interior do Legislativo. O sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados (CD) no Brasil é fortemente institucionalizado, com definição regimental da jurisdição de cada unidade, das regras de recrutamento parlamentar e de suas competências legislativas e de fiscalização⁹.

⁷ Dois tipos de mudanças estruturais podem ser destacados: a) o número e a natureza dos ministérios e b) a alocação de competências e responsabilidades de cada pasta. Essa segunda, menos destacada, é recorrente e pode ser associada às estratégias presidenciais de reforço ou esvaziamento de certas estruturas de gestão sob o controle de outros partidos da coalizão. A despeito da sua importância, esse último tipo de mudança não será discutido neste artigo.

⁸ Como discutido por Inácio (2006), esses movimentos podem ser associados às políticas discricionárias priorizadas pelos presidentes. A implementação dessas inovações é relativamente centralizada no Gabinete da Presidência, mantendo sob a liderança da presidência o controle sobre o processo de inovação, inclusive no que tange ao desenho das novas estruturas. Em ambos os governos, tal controle foi exercido principalmente por meio da criação de estruturas vinculadas diretamente à presidência, com os ministérios extraordinários e secretarias com *status ministerial*. Esse movimento foi notável no caso do governo Lula, quando novos *issues* foram incorporados à agenda de governo por meio das secretarias especiais da presidência. Com essa vinculação das novas áreas de políticas à presidência, os novos nichos foram relativamente protegidos da competição interpartidária pelas posições ministeriais.

⁹ Uma vez que se trata do estudo de um único Legislativo, o foco não recai na variação dos recursos que cada comissão controla, mas, antes, se o sistema oferece condições de monitoramento das atividades dos

Nós argumentamos que o Legislativo brasileiro oferece condições institucionais e políticas que favorecem o controle horizontal do Executivo, inclusive confere a essa arena um valor estratégico na definição das leis propostas por esse Poder. A revisão legislativa, ao facultar o voto e/ou a "correção" das propostas do Executivo, permite aos partidos perseguir a segunda melhor estratégia de influência sobre a agenda do governo: monitorar na arena parlamentar os ministros que comandam as políticas relevantes para os seus membros e eletores.

As comissões da CD são dotadas de poderes de voto (*gatekeeping*), o que poderia ser visto, inicialmente, como um incentivo ao controle horizontal da política pelo partido no respectivo ministério. Cabe considerar, no entanto, que esses poderes são relativamente centralizados em duas comissões, a de Constituição e Justiça e de Cidadania e a de Finanças e Tributação, responsáveis pela análise da constitucionalidade, juridicidade e compatibilidade e/ou adequação financeira e orçamentária das proposições e, por consequência, pelo prosseguimento da tramitação nas comissões responsáveis pelo exame do mérito. Essas últimas podem apreciar as proposições de forma conclusiva, com a decisão final sendo tomada por seu colegiado e sem apreciação pelo plenário¹⁰.

Duas regras, no entanto, podem mitigar o poder de voto (ou de *gatekeeper*) das comissões. O pedido de urgência (Brasil, 2011, art. 152), uma vez aprovado, acelera o tempo de apreciação das matérias e reduz o prazo para os trabalhos das comissões (Figueiredo e Limongi, 1999, 2008, 2009; Santos e Almeida, 2005). Outra regra (Brasil, 2011, art. 58, parag. 1º, e art. 59) diz respeito à suspensão da apreciação conclusiva pela comissão e a votação da matéria pelo plenário. Essas duas estratégias podem impedir que os projetos de lei sejam apreciados de forma devida pelas comissões.

O controle partidário monopólico de uma área de política – via ministério e sistema comissional – é dificultado devido às regras de alocação dos postos de comando no parlamento, bem como pelo grau de competitividade da disputa por tais cargos. As regras de distribuição proporcional das vagas das comissões e a proibição da reeleição consecutiva de seus presidentes impactam diretamente as chances de um partido comandar o processo decisório inicial sobre determinada área de política, bem como de

ministérios em suas respectivas áreas de políticas. O RIDC, artigo 22, inciso I, define as comissões permanentes como "de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, copartícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação"; os recursos para a fiscalização continuada dos ministérios são descritos nos incisos IV e V do artigo 24 do RI: IV – "convocar Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério"; "V - encaminhar, através da Mesa, pedidos escritos de informação a Ministro de Estado".

¹⁰ Antes restrita aos projetos de autoria dos deputados, o regime de apreciação conclusiva passou a ser admitido também na apreciação dos projetos de iniciativa do Executivo a partir de 2001 (Inácio e Araújo, 2007).

evitar a rotatividade nesse posto. O critério de proporcionalidade torna a escolha das presidências das comissões contingente ao peso parlamentar do partido, embora seja frequente a formação de blocos parlamentares com o objetivo de reforçar o poder de barganha dos partidos na seleção das comissões¹¹. Recentemente, as manobras para contornar esse princípio regimental tornaram-se mais difíceis. A resolução nº 34 da Câmara dos Deputados (2005, com entrada em vigor em 2007) determinou que na divisão das vagas seja considerado o número de deputados eleitos por cada partido e não o contingente de membros no momento de renovação das comissões¹². A distribuição proporcional das presidências de comissões favorece a presença de desafiantes dos ministros na disputa pelo comando das comissões, favorecendo o controle coalizacional. Em especial, quando o desafiante é ideologicamente distante do partido do ministro e tem força partidária superior.

Outro aspecto a ser considerado refere-se à correspondência entre ministérios e comissões. A expansão recente do sistema comissional ampliou as chances de monitoramento parlamentar dos ministérios. No Brasil, as regras relativas à renovação das comissões permanentes na CD são frequentemente interpretadas como ausência de incentivos à especialização dos parlamentares em áreas específicas de políticas. Mas, em termos sistêmicos, ganhos de especialização têm sido obtidos por meio da profissionalização da assessoria às comissões e da inclusão de novos temas nas jurisdições adscritas a tais comissões.

Ao longo do período analisado, o Sistema de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados foi reformulado em três momentos específicos, em 1997, 2002 e 2004, sendo de maior impacto as mudanças conduzidas nesse último ano. Em 1997, a mudança limitou-se à introdução de um novo *issue*, com a criação da Comissão da Amazônia e Desenvolvimento Regional e a supressão da Comissão de Defesa Nacional, cujo tema foi incorporado pela Comissão de Relações Exteriores. Esse rearranjo manteve o mesmo número de colegiados, 16 comissões permanentes. A segunda mudança, ocorrida em 2002, incluiu um novo tema, o da segurança pública e combate ao crime organizado, violência e narcotráfico, e uma inovação institucional com a

¹¹ Além dessa prerrogativa regimental, os partidos fazem, entre eles, a cessão e a troca de vagas nas comissões. Essa prática pode ser um indicador da relevância de determinadas áreas temáticas para os partidos, que encontraram um mecanismo para burlar o critério da proporcionalidade partidária. Apesar de relevante, a análise desse fenômeno foge ao escopo deste artigo. A cessão de vagas entre partidos esteve relacionada à polêmica eleição do deputado Marco Feliciano (PHS) para a presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Assim, a presidência das comissões depende não apenas do peso de cada partido nas comissões, dado pelo critério da proporcionalidade partidária, mas também da saliência das diferentes áreas temáticas para os partidos.

¹² Essa regra mitigou o efeito da migração partidária sobre a presidência e o número de vagas nas comissões asseguradas aos partidos. Como salienta Melo (2004), a migração partidária está associada à adesão aos partidos próximos do centro governista. Dessa forma, partidos que atraíam mais deputados também garantiam mais recursos parlamentares. Com a nova regra, os partidos que perdem deputados não têm a sua capacidade de monitoramento reduzida, pois estes passaram a ser distribuídos de acordo com o seu peso eleitoral e não parlamentar.

criação da Comissão de Legislação Participativa¹³. Como não houve fusão ou supressão das demais comissões, o sistema foi ampliado para 18 colegiados. Em 2004, no início do primeiro mandato do governo Lula, a mudança foi mais substancial, com a inclusão de novos *issues* (Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) e o redesenho de comissões existentes¹⁴. Além de aumentar para 20 o número de CPs, a Resolução nº 20 da Câmara dos Deputados introduziu (art. 3º) mecanismos de descentralização dos trabalhos internos das comissões, mediante a criação de subcomissões permanentes e especiais¹⁵.

¹³ São competências dessa Comissão receber sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos e emitir pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas acima (Brasil, 2011, Capítulo IV, Seção II, Subseção III).

¹⁴ A Resolução nº 20, de 17 de março de 2004, modificou o sistema comisional na seguinte direção: A Comissão da Amazônia e Desenvolvimento Regional incorporou o tema da integração nacional; a Comissão de Agricultura e Política Rural incluiu os segmentos de Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; as áreas de Turismo e de Desporto foram desmembradas das Comissões de Educação e Desporto e de Economia, Indústria e Comércio e Turismo, sendo criada uma comissão com jurisdição sobre estas; a Comissão de Constituição, Justiça e Redação passou a ser designada como Constituição, Justiça e Cidadania e a Comissão de Direitos Humanos ampliou a sua jurisdição com a inclusão do tema "minorias".

¹⁵ Embora essas unidades possam impactar a capacidade de controle horizontal pelos partidos no interior de cada comissão, elas não serão consideradas neste momento. Cabe salientar que essas subcomissões, se criadas, não detêm poder decisório, aspecto que concorre para manter o controle de agenda nas mãos do presidente da Comissão e dos relatores de cada matéria.

Tabela 3
Relação Ministério-Comissão, Brasil, 1995-2010

Ministérios ⁽¹⁾	Governos				
	FHC I	FHC II	LULA I	LULA II	
Fazenda	CFT	CFT	CFT	CFT	
Planejamento e Orçamento	CFFC	CFFC	CFFC	CFFC	
Justiça	CCJR	CCJR	CCJR/CCJC	CCJC	
Relações Exteriores	CRE / CREDN	CREDN	CREDN	CREDN	
Ciência e Tecnologia	CCTIC	CCTIC	CCTIC	CCTIC	
Comunicações					
Cultura	CECD	-	-	-	
Educação e Desporto					
Educação	-	CECD	CECD/ CEC	CEC	
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	CAPR	CAPR	CAPR/CAPADR	CAPADR	
Desenvolvimento Agrário	-				
Previdência e Assistência Social	CSSF	CSSF	CSSF	CSSF	
Saúde	CSSF	CSSF	CSSF		
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	-	-			
Trabalho	CTASP	CTASP	CTASP	CTASP	
Administração e Reforma do Estado		-	-	-	
Transportes	CVT	CVT	CVT	CVT	
Meio Ambiente	CDCMAM	CDCMAM	CMADS	CMADS	
	CADR	CADR			
Minas e Energia	CME	CME	CME	CME	
Indústria, Comércio e Turismo	CDEIC	-	-	-	
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	-	CDEIC	CDEIC	CDEIC	
Esporte e Turismo	-	CECD/CDEIC	-	-	
Esporte	-	-	CTD	CTD	
Turismo	-	-			
Integração Nacional	-	CAINDR	CAINDR	CAINDR	
Cidades	-	-	CDUI	CDUI	
Pesca e Aquicultura	-	-	-	CAPADR	

Fonte: Elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

Nota: ⁽¹⁾ Foram excluídos os ministérios do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e da Defesa; os ministérios extraordinários e as secretarias especiais com *status ministerial*.

De acordo com a Tabela 3, as mudanças realizadas aumentaram o grau de correspondência entre o sistema comissional e o portfólio ministerial na medida em que o primeiro se tornou mais especializado. No entanto, algumas comissões permanecem com jurisdições múltiplas, como a de Seguridade Social, que abrange os temas relacionados aos ministérios da Previdência Social, da Saúde e de Desenvolvimento Social. Nós assumimos que as comissões mais abrangentes implicam maiores oportunidades de controle horizontal coalizacional, já que permitem aos partidos monitorar a discricionariedade dos ministros em mais de uma área de política.

Hipóteses e dados

A partir do exposto, apresentamos as seguintes hipóteses de trabalho, que buscam responder à questão central: sob quais condições o controle horizontal coalizacional (CHC) é mais provável do que o controle monopólico – ministerial e parlamentar – de uma área de política por um determinado partido (CHP)? Adicionalmente, buscamos avaliar também quando o controle pelas oposições é mais provável do que o controle partidário monopólico.

A variável dependente do estudo é o *tipo de controle parlamentar das jurisdições ministeriais*, analisado com base em três categorias: controle horizontal partidário (CHP), controle horizontal coalizacional (CHC) e controle horizontal adversarial (CHA). A primeira delas refere-se aos casos em que o partido do ministro ocupa também a presidência da comissão permanente com jurisdição correspondente. A segunda categoria abrange os casos em que a presidência da comissão é ocupada por outro partido da coalizão, que não o do próprio ministro. Por fim, a última engloba as presidências exercidas por partidos da oposição ou independentes em relação ao governo. Em linhas gerais, nós esperamos que sob o presidencialismo de coalizão brasileiro o controle horizontal coalizacional (CHC) seja o tipo mais frequente, comparado ao controle horizontal partidário (CHP) e adversarial (CHA).

A primeira hipótese é de que chances de CHC, comparadas às de CHP, são maiores quando:

- a) o bônus ministerial do partido do ministro é superior ao seu peso parlamentar;
- b) aumenta a distância ideológica entre o ministro e os demais partidos da coalizão;
- c) é menor o peso parlamentar do partido do ministro;
- d) é um ministério do núcleo coordenador do governo (economia e gestão);
- e) é maior a abrangência temática da comissão;
- f) é mais competitiva a disputa entre o desafiante e o partido do ministro pela presidência da comissão parlamentar correspondente.

Na análise do monitoramento pelas oposições (controle adversarial), as nossas expectativas concentram-se nas oportunidades de monitoramento que o Legislativo proporciona aos partidos fora do governo. Dado que o interesse maior da análise recai no CHC, consideramos a supervisão dos oposicionistas devido aos constrangimentos que podem gerar aos movimentos dos partidos da coalizão. Assim, optamos por não formular hipóteses quanto à direção dos efeitos das variáveis *bônus* e *área temática*. A hipótese testada é de que as chances de um partido oposicionista ocupar uma PC (presidência de comissão) para supervisionar um ministério são maiores quando:

- a) diminui a distância ideológica entre o ministro e demais partidos da coalizão;
- b) é menor o peso parlamentar do partido do ministro;
- c) é menos competitiva a disputa entre o desafiante e o partido do ministro pela presidência da comissão parlamentar correspondente;
- d) é maior a força parlamentar das oposições.

Para o teste dessas hipóteses utilizamos informações sobre a ocupação dos ministérios e das presidências das comissões parlamentares permanentes (CPPs) da Câmara dos Deputados pelos partidos integrantes dos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)¹⁶. Foram considerados para a análise os seguintes ministérios e as respectivas comissões: Administração Federal e Reforma do Estado, Agricultura, Assistência Social/Desenvolvimento Social, Ciência e Tecnologia, Cultura, Educação, Fazenda, Indústria e Comércio, Integração Nacional, Justiça, Previdência Social, Saúde, Cidades, Minas e Energia, Esportes, Meio Ambiente, Planejamento, Trabalho, Turismo e Transportes. A Tabela 3 informa a denominação de cada ministério de acordo com os governos analisados, além da comissão legislativa permanente correspondente a cada uma das pastas mencionadas.

Como o mandato da presidência das Comissões Permanentes é de um ano (RI, 2009, Capítulo IV, Seção IV) e o tempo de permanência dos ministros é variável, operacionalizamos o tipo de controle horizontal observado em cada ano. Uma vez que o objetivo é avaliar o tipo de controle com base no partido dos titulares dos ministérios e comissões, consideramos o ministro em exercício no momento da eleição dos presidentes das comissões¹⁷. Assim, o ministro que assume o cargo depois dessa eleição será considerado no ano subsequente, caso ainda permaneça no ministério.

Para o cálculo da correspondência entre os partidos no eixo ministério-presidência de comissão, o estudo não incluiu os ministros sem filiação partidária. Embora a análise do controle da agenda desses ministérios pelos partidos legislativos

¹⁶ Agradecemos a Argelina Figueiredo (Iesp/Uerj) pela cessão dos dados sobre a composição dos ministérios desses governos.

¹⁷ Essa eleição ocorre nas primeiras sessões de cada ano legislativo.

MAGNA INÁCIO; DANIELA REZENDE

possa revelar elementos importantes da coordenação da coalizão, focalizamos apenas os ministérios cujos titulares foram indicados pelos partidos da base legislativa do governo¹⁸.

A coalizão de governo mantém as comissões parlamentares sob a sua influência direta em 169 (69%) das presidências de CP analisadas, presididas pelo partido do ministro ou por outro partido da coalizão. Esse resultado reflete o próprio critério de proporcionalidade na alocação das presidências vagas das CPs e seu efeito no que toca à eleição das presidências, uma vez que o patamar é próximo, em média, do contingente legislativo das coalizões formadas no período. Isso significa mais oportunidades de controle unificado, ministério-comissão, pelos partidos da base governista?

A distribuição das presidências das comissões mostra um interessante *puzzle*, pois o CHP ocorre apenas em 25,3%, enquanto a presença de outro partido da coalizão na presidência da CP ocorre em 43,7% da amostra. Esse cenário aponta para uma dinâmica mais complexa de influência dos partidos sobre as políticas públicas do que supõem as teses de discricionariedade ministerial. A despeito da amplitude das coalizões de governo, os partidos de oposição e independentes obtêm 31% das presidências consideradas, percentual que se relaciona ao critério de proporcionalidade partidária que orienta a distribuição de presidências de comissões.

¹⁸ A autonomia do partido na escolha de um ministro é variável, indo desde a indicação até a simples concordância com o membro do partido selecionado pelo presidente da República, a quem cabe a nomeação. Esse aspecto é relevante para a compreensão do jogo parlamentar da própria coalizão, uma vez que a preferência presidencial sobre um grupo do partido em detrimento de outros pode acirrar os conflitos intrapartidários dos membros da coalizão e incentivar o monitoramento do ministro selecionado. A despeito da importância desse elemento, ele vai além do escopo deste artigo.

Tabela 4
Distribuição de frequência do tipo de controle horizontal – comissão parlamentar. Brasil, 1995-2010

Tipo de controle horizontal	Frequência absoluta	Percentual
Partidário	62	25,3
Coalizacional	107	43,7
Adversarial	71	31,0
Total	245	100,0

Fonte: Elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

Mas o que afeta a probabilidade de ocorrência de um tipo de controle horizontal em relação aos demais? Para essa análise, nós construímos um conjunto de medidas relativas às condições de participação do partido do ministro na coalizão e às características das CPs. Essas dimensões definem a latitude de movimentos dos partidos da coalizão, incluindo sua capacidade de controlar as comissões correspondentes aos ministérios que ocupam ou monitorar um parceiro do gabinete.

A primeira dimensão refere-se às características da coalizão, que decorrem das estratégias presidenciais e partidárias na formação do gabinete multipartidário. Para capturar os efeitos do desenho do gabinete, criamos a variável *bônus ministerial*, medido como a diferença absoluta entre a proporção de cadeiras legislativas e de ministérios obtidos por cada partido. Essa variável foi recodificada em três categorias: 1) bônus negativo, se a proporção de ministérios é inferior ao peso parlamentar do partido; 2) bônus proporcional, se a recompensa ministerial é equivalente ao peso parlamentar; e 3) bônus positivo, quando o partido recebe, proporcionalmente, mais cadeiras do que o seu contingente legislativo. Cabe chamar a atenção para a alta correlação entre o tamanho do bônus e o viés pró-partido do presidente. Do total de 245 casos analisados, o partido do presidente recebeu um bônus proporcional em 9% deles e concentrou todos os casos de cota ministerial extra (37,6%). Os demais partidos foram penalizados com cotas inferiores ao seu peso parlamentar em 30% dos casos e receberam fatias proporcionais em 26,7% deles. Em suma, há uma forte associação entre as variáveis *bônus* e *ser o ministro do partido do presidente*, sendo esta última excluída do modelo devido ao problema de multicolinearidade.

Com o objetivo de apreender o impacto do tipo de ministério e a sua centralidade, construímos a variável *jurisdição*, que classifica os ministérios em três categorias: 1) *Economia e Gestão*, pastas estratégicas de coordenação dos governos (categoria de referência, que inclui as pastas: Administração Federal e Reforma do Estado, Fazenda, Justiça, Relações Exteriores, Planejamento); 2) *Desenvolvimento e Infraestrutura* (relacionada aos Ministérios: Agricultura, Indústria e Comércio,

Integração Nacional, Comunicações, Minas e Energia, Meio Ambiente, Transporte); e 3) *Políticas Sociais* (Ciência e Tecnologia, Cultura, Educação, Previdência Social, Saúde, Cidades, Esporte, Trabalho e Turismo)¹⁹.

Para a estrutura de conflito subjacente ao controle horizontal, duas medidas foram consideradas. A primeira delas busca mensurar os efeitos da distância entre as preferências dos ministros do gabinete sobre o monitoramento. Para captar essa dimensão, calculamos a *distância intracoalizão*, operacionalizada a partir do posicionamento dos partidos no espectro ideológico atribuído por especialistas. Essa distância foi calculada como a diferença absoluta entre a posição do partido do ministro nesse espectro e a média das posições ideológicas dos partidos da coalizão²⁰. Um ministro com preferências distintas dos demais pares pode perseguir o comando unificado da sua área de política (ministerial e parlamentar) como forma de evitar vetos às suas ações. Assim, é importante considerar se ele detém os meios para tal, por meio do peso parlamentar do seu partido. Como os presidentes das comissões são definidos de acordo com o critério da proporcionalidade partidária, utilizamos como medida do peso parlamentar do partido do ministro o *número de cadeiras* que o seu partido controla na Câmara dos Deputados (variável *cadeiras*).

Com relação às oportunidades de monitoramento dos ministérios ofertadas pelo sistema comissional, foram operacionalizadas duas variáveis: a) *abrangência da CP*, uma *dummy* indicando se sua jurisdição é limitada a um setor de política ou inclui múltiplas áreas; b) uma medida de competição interpartidária pelo controle da comissão, a variável *desafiante*. Essa medida foi operacionalizada como a distância do desafiante na disputa pela PC em relação ao ministro, sendo construída em duas etapas: primeiro calculou-se a diferença entre a posição ideológica do candidato vitorioso à presidência da comissão na última disputa e a do partido do ministro e, depois, a diferença entre o tamanho das bancadas de seus respectivos partidos. A medida final é o produto dessas duas diferenças. Assim, o valor dessa variável cresce na medida em que os ministros defrontam-se com candidatos de partidos mais fortes e com preferências mais distantes na disputa pela presidência da comissão, ou seja, quanto mais competitiva for essa

¹⁹ A classificação dos ministérios nessas três categorias se aproxima da classificação proposta por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2005), que organizam os portfólios segundo prestígio, visibilidade e controle sobre políticas. Nesse sentido, a classificação em áreas temáticas tem como objetivo discriminar as pastas segundo sua centralidade, aspecto que pode influenciar as estratégias de controle horizontal. Essa é uma das hipóteses testadas a seguir.

²⁰ O posicionamento dos partidos nesse eixo tem como referência a classificação realizada por especialistas em sistemas partidários e consolidada por Coppedge (1997). A construção da escala de distanciamento ideológico baseou-se nessa classificação dos partidos políticos no eixo esquerda-direita, que utiliza uma escala de cinco pontos: direita, centro-direita, centro, centro-esquerda e esquerda. Segundo a classificação de Coppedge, atribuímos os seguintes valores a cada posição do espectro ideológico: direita = 5; centro-direita = 4; centro = 3; centro-esquerda = 2; e esquerda = 1. A diferença entre os partidos da coalizão mais distantes entre si, de acordo com essa escala, é a medida de distância ideológica. Cf. Inácio e Nuno (2005); Inácio (2006). A classificação adotada é amplamente utilizada na literatura sobre partidos políticos, além de estar altamente correlacionada com outras medidas relevantes, como indicam Tarouco e Madeira (2013).

disputa. Como discutido antes, a delegação cruzada eleva os custos da participação no governo nos casos em que há partidos ideologicamente distantes, tornando não atrativa a estratégia de rendição mútua, em que cada um conduz a sua pasta sem sofrer intromissões dos demais ministros. Logo, partidos com preferências dissonantes e com força partidária podem perseguir a segunda melhor estratégia para contornar os custos da delegação cruzada, via controle horizontal coalizacional. Por fim, a análise inclui duas variáveis de controle, *o tamanho da comissão* e *o número de cadeiras controladas pelos partidos de oposição*. Busca-se manter sob controle o efeito da complexidade²¹ e do número de membros, bem como as restrições introduzidas pela força dos grupos oposicionistas sobre o tipo de controle horizontal exercido nas diferentes áreas de políticas.

Tabela 5
Estatísticas descritivas das variáveis independentes

Variáveis independentes	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
Bônus	1	3	2.0776	0.8187
Distância intracoalizão	1.809	3.78	2.694	0.519
Cadeiras	10	110	67.11	27.71
Desafiante	1	9	3	1.858
Oposição	23	54,8	37.295	11.463
Tamanho da CP	17	61	33.103	10.950
	Proporção (=1)			
Jurisdição do Desenvolvimento e Infraestrutura	0.356			
Políticas Sociais	0.411			
Abrangência da CP	0.667			

Fonte: Elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

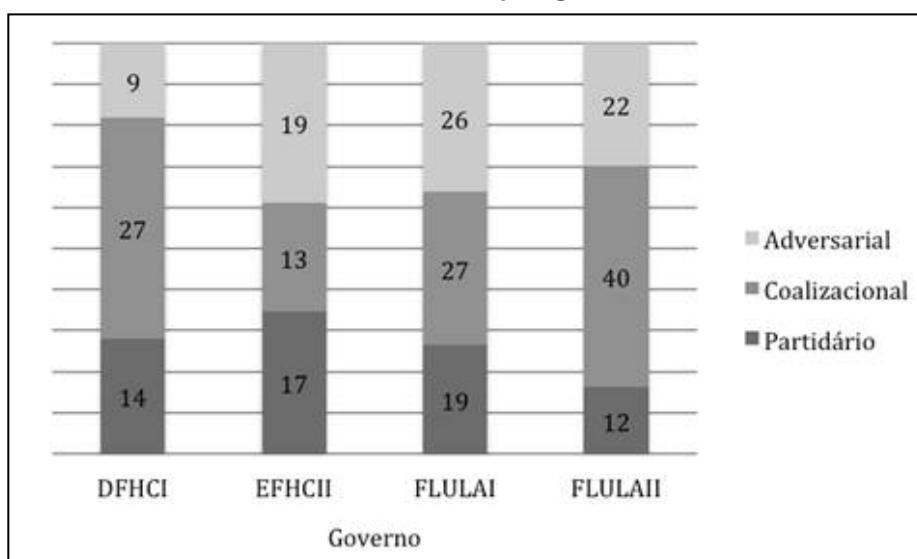
Resultados e discussão

Como demonstramos, o controle horizontal coalizacional (43,7%) é o mais frequente entre gabinetes analisados. A ocorrência de uma linha direta de comando partidário, do ministério para a comissão, é menos frequente (25,3%) que a supervisão pela oposição (31,0%), mas expressa um volume importante de casos.

²¹ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados não define o tamanho das comissões, estabelecendo apenas um número máximo e mínimo de membros. Dessa forma, seu tamanho está sujeito a negociações políticas, e um maior número de membros parece estar relacionado a um maior grau de complexidade dos temas incluídos nas jurisdições, como indicam o maior número de membros da Comissão de Constituição e Justiça de Cidadania e Comissão de Finanças e Tributação, aspecto que também se manifesta na configuração dos sistemas comissionais de outros países latino-americanos, como Argentina e Peru. Infelizmente, uma discussão mais profunda dessa questão foge à proposta do presente artigo.

Assumimos que a política de alocação dos ministérios, conduzida por cada presidente, define o grau de delegação cruzada em cada coalizão e, por consequência, molda os incentivos para cada tipo de controle horizontal. Os resultados mostram que, de fato, há variações importantes na frequência relativa das três modalidades de controle nos governos analisados. Na apresentação gráfica dessas variações (Gráfico 1) pode-se observar que durante o primeiro governo FHC (1995-1999) há controle mais extensivo da coalizão sobre as comissões correspondentes aos ministérios partidarizados (82%). Esse patamar mostra-se inferior nos governos seguintes e com pequenas variações entre eles. Cabe salientar, no entanto, a evolução do controle horizontal partidário no governo Lula, que declinou de 26,4% no primeiro mandato para 16,2% no segundo.

Gráfico 1
Distribuição de frequência do tipo de controle horizontal
Ministério-Comissão Permanente, por governo, Brasil, 1995-2010



Fonte: Elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

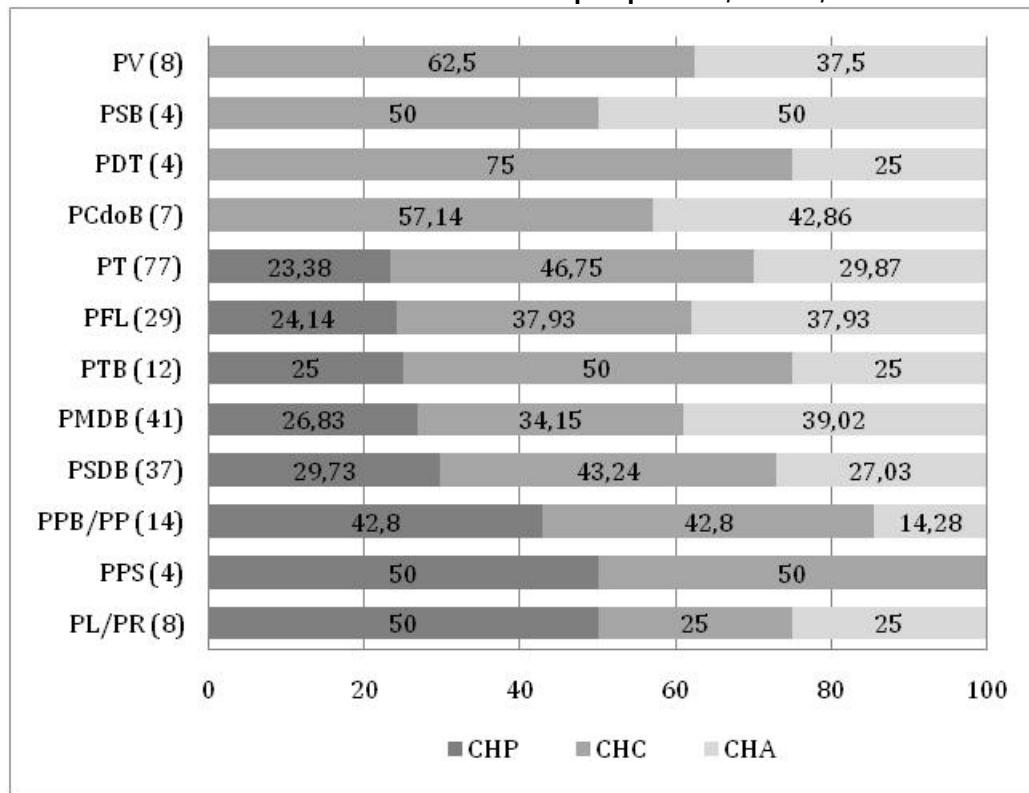
Analisamos ainda a distribuição percentual dos tipos de controle horizontal por governo, a fim de verificar se haveria padrões distintos. Nos governos FHC I, Lula I e Lula II prevaleceu o controle de tipo coalizacional: 54%, 37,5% e 54,1% dos casos respectivamente encontram-se nessa categoria. Entretanto, no governo Lula I o percentual de casos em que ocorreu o controle de tipo adversarial se aproxima bastante daquele em que ocorreu o controle de tipo coalizacional (36,1% *versus* 37,5%). Em FHC II destacou-se o controle de tipo adversarial, que ocorreu em 38,8% dos casos

considerados. Essa distinção pode se relacionar às crises e disputas ocorridas na base do governo ao fim do mandato de FHC II, que comprometeram inclusive o pleito presidencial disputado em 2002. Além disso, indica que o controle das presidências das comissões é uma estratégia da oposição para monitorar as ações da coalizão de governo, reforçada pelo critério da proporcionalidade partidária, que garante recursos aos partidos oposicionistas, ainda que, como mencionamos, esse controle possa ser mitigado pelo governo a partir do uso de suas prerrogativas legislativas e da eleição da arena pré-legislativa como principal campo de coordenação da coalizão.

Também foi analisada a distribuição percentual do tipo de controle horizontal por partido, com o objetivo de verificar a existência de padrões distintos. De um lado, apenas o PL/PR apresenta maior percentual de casos em que ocorreu controle de tipo partidário (50%), apontando para o fato de que esse partido controla uma determinada área de política pública. Note-se que a participação no governo Lula, ocupando a vice-presidência, inaugurou a trajetória do partido no governo após 1995. De outro, o PMDB também se distingue dos demais partidos, uma vez que, em relação aos ministérios ocupados por esse partido, predomina o controle das comissões de tipo adversarial (39%), o que indica que, quando o PMDB ocupa um ministério, cresce a disputa da oposição pelo controle da comissão correspondente.

Os partidos dos presidentes no período analisado são controlados por outros partidos da coalizão com maior frequência do que pelo próprio partido. Esse resultado ocorreu em 43,2% dos casos no governo FHC e 46,7% no governo Lula. No caso desse último a porcentagem pode ser resultado da maior concentração de ministérios no partido formador da coalizão, fato que pode ter impelido os demais membros da coalizão a buscar na arena legislativa uma forma de monitorar as ações do formador.

Gráfico 2
Distribuição percentual do tipo de controle horizontal
Ministério-Comissão Permanente por partido, Brasil, 1995-2010



Fonte: elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

*Em parênteses, a número absoluto de casos por partido.

É interessante observar que partidos pequenos e médios que ascenderam ao ministério com a gestão Lula, como o PV, PSB, PDT e PCdoB, não lograram o controle das respectivas CPs, sendo supervisionados pelos parceiros e pela oposição, o que pode ser efeito do critério de proporcionalidade partidária para a composição das comissões, critério que reforça o peso dos partidos maiores.

Conforme salientado antes, as variáveis explicativas da probabilidade de ocorrência dos tipos de CH abarcam as características dos governos e dos partidos a partir de medidas que buscam captar a dinâmica interna à coalizão e as condições de competição interpartidária na arena legislativa. Assim, a posição relativa do partido na coalizão é medida por meio do bônus ministerial que ele recebe, a distância de seu partido em relação aos demais parceiros, o seu peso parlamentar e a área de política que o partido ocupa no portfólio. No que tange às condições de competição pelas

presidências das comissões, o modelo inclui medidas relativas ao perfil das comissões e do desafiante que o ministro enfrenta nessa arena.

Para o teste das hipóteses utilizamos a técnica de regressão logística multinomial, uma vez que a variável dependente é categórica e não ordinal. Construímos dois modelos, mediante a inclusão sequencial das dimensões discutidas anteriormente. Assumimos o "controle horizontal partidário" como a categoria de referência da variável dependente nos modelos estimados. Os coeficientes foram transformados em "risco relativo" e estes são apresentados na Tabela 6. As duas primeiras colunas apresentam os riscos relativos de ocorrência de "controle horizontal coalizacional" e as duas últimas, os riscos relativos de "controle horizontal adversarial", todas em comparação com a categoria de referência.

O modelo 1 foi estimado mediante a inclusão das variáveis independentes relativas às condições de participação dos partidos na coalizão: *bônus*, *distância intracoalizão*, *cadeiras* e *jurisdição do ministério*. A dimensão relativa ao Legislativo foi incorporada ao modelo 2, que inclui as variáveis *abrangência da CP*, *desafiante*, *oposição* e *tamanho da CP*. Nos dois modelos foram introduzidas *dummies* para cada coalizão de governo, tendo como referência a coalizão inicial do governo FHC, com o objetivo de manter sob controle os atributos das coalizações não apreendidos pelas variáveis independentes utilizadas²². Dado que o modelo 2 apresentou melhor ajuste (pseudo R² = 0,2286), a discussão concentra-se nesses resultados, reportando, quando necessário, as diferenças entre as duas equações. Os coeficientes são apresentados na Tabela 6:

²² Coeficientes não reportados nas tabelas.

Tabela 6
Razões de riscos relativos de modelos logísticos
multinomiais estimados para o tipo de controle horizontal
(referência = partidário), Brasil, 1995-2010

Controle horizontal partidário (CHP) como referência	Risco relativo CHC		Risco relativo CHA	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
Bônus				
Proporcional	1.368	0.515	1.753	0.597
	(0.612)	(0.338)	(0.887)	(0.416)
Negativo	1.618	2.425	1.673	2.341
	(0.703)	(1.514)	(0.825)	(1.537)
Distância intracoalizão	0.692	0.367*	0.850	0.401
	(0.273)	(0.212)	(0.371)	(0.245)
Cadeiras	0.981***	0.971***	0.961***	0.953***
	(0.007)	(0.009)	(0.007)	(0.010)
Jurisdição				
Desenvolvimento e Infraestrutura	0.878	0.422	1.511	0.653
	(0.427)	(0.267)	(0.877)	(0.473)
Políticas Sociais	1.159	0.325	1.608	0.340
	(0.536)	(0.227)	(0.905)	(0.263)
Abrangência da CP		2.103		2.187
		(1.108)		(1.250)
Desafiante		2.885***		2.961***
		(0.719)		(0.756)
Oposição		0.992		1.002
		(0.067)		(0.076)
Tamanho da CP		0.959**		0.933***
		(0.020)		(0.023)
Constante	8.009**	8.950	10.20**	14.830
	(7.261)	(27.340)	(10.230)	(50.300)
Observações	244			
Pseudo R ²	0.076	0.229	0.076	0.229

Fonte: Elaboração própria com base no Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

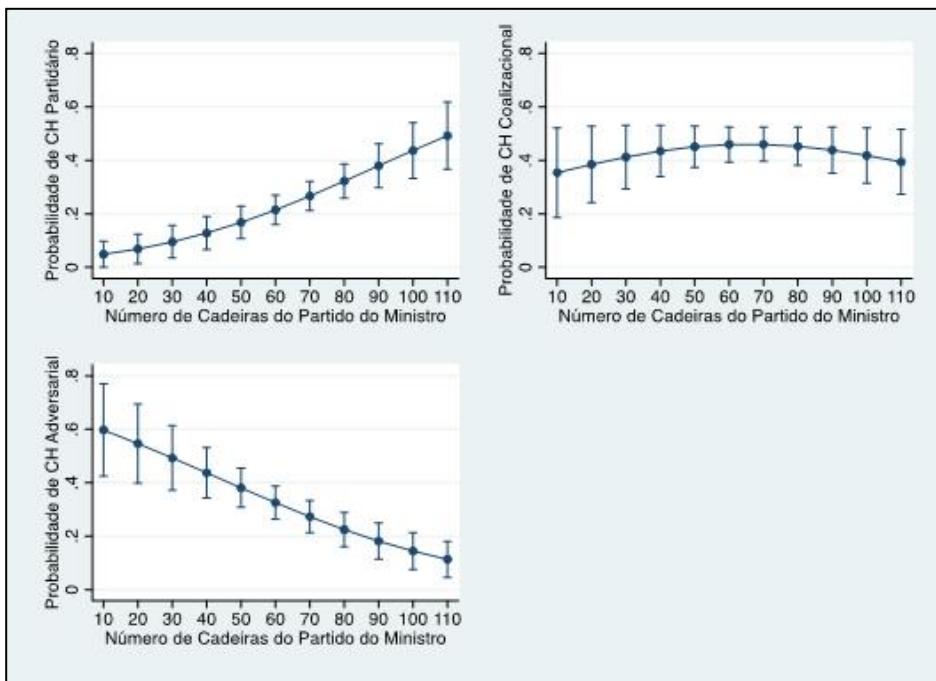
Erro-padrão em parênteses. Níveis de significância: *** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.

O controle coalizacional

Inicialmente, apresentamos os riscos relativos estimados de ocorrência de controle horizontal coalizacional *versus* o controle do tipo partidário. No modelo 1 apenas o coeficiente de uma variável apresentou significância estatística, a variável *cadeiras*, que indica número de cadeiras do partido do ministro. Como esperado, quanto maior o número de cadeiras controladas pelo partido do ministro, menores as chances de que a coalizão o monitore. Apesar de as demais variáveis não serem estatisticamente significantes, três delas se comportaram como previsto nas hipóteses: o *bônus proporcional positivo* – se o partido do ministro recebeu, proporcionalmente, mais ministérios do que o seu peso parlamentar –, a *jurisdição ministerial correspondente à área de infraestrutura e desenvolvimento* e a *abrangência da comissão permanente*. Chama atenção o fato de que o aumento da distância intracoalizão e a jurisdição ministerial relativa à área de políticas sociais se comportam de maneira diferente do esperado: no caso da primeira, verifica-se que, quanto maior a distância intracoalizão, menores as chances de controle coalizacional, o que parece indicar que nesse caso a estratégia dos partidos é controlar de forma monopólica uma determinada área. No caso da segunda, o controle de ministérios relacionados a políticas sociais aumenta as chances de controle por parte de outros partidos da coalizão.

Como dito anteriormente, o modelo 2 apresentou melhor ajuste, o que indica que a inclusão de variáveis relacionadas ao Legislativo contribui para explicar o tipo de controle horizontal adotado pelos partidos no caso brasileiro. Nesse modelo, a variável *cadeiras* se comporta de forma semelhante àquela apresentada no modelo 1, reduzindo as chances de controle coalizacional *vis-à-vis* o controle de tipo partidário. O Gráfico 3 apresenta os valores preditos da variável *cadeiras* para os diferentes tipos de controle horizontal:

Gráfico 3
Valores preditos da variável número de cadeiras do partido do ministro, segundo tipo de controle horizontal, IC 95%, Brasil, 1995-2010

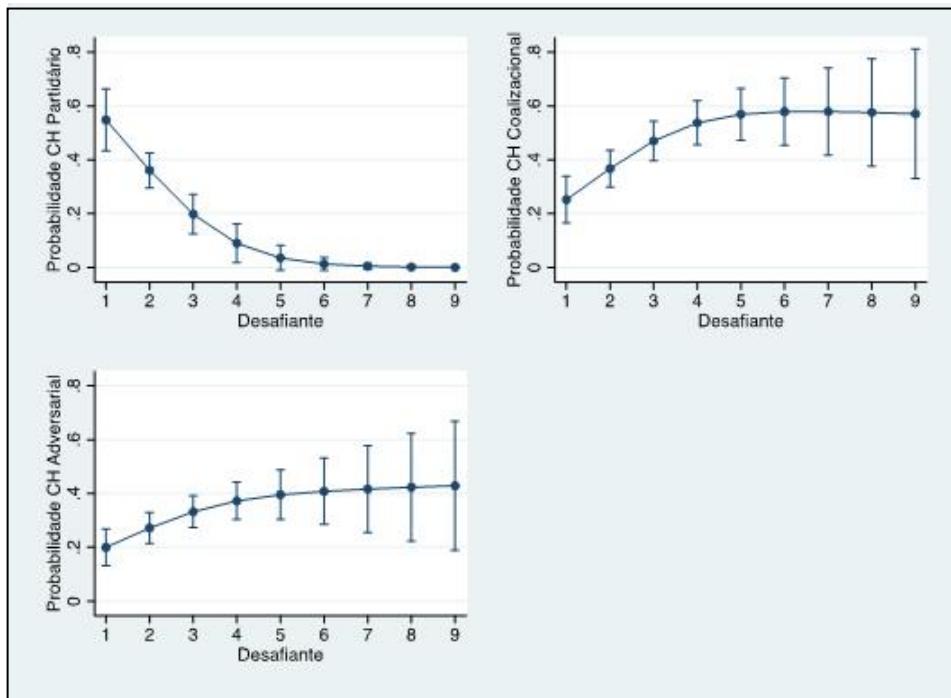


Fonte: Elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

No modelo 2, além de *cadeiras*, as variáveis *distância intracoalizão* e *desafiante* apresentam significância estatística. O efeito da variável *distância ideológica* mostrou que os ministros com preferências distantes dos demais pares conseguem contornar o *shadowing* pelos demais partidos da coalizão e assegurar o comando unificado de política ministerial tanto no Executivo como no Legislativo. Estatisticamente significativo no nível de 10%, o resultado difere do previsto, uma vez que esperávamos que o monitoramento cruzado de tipo CHC fosse uma estratégia adotada especialmente em casos em que houvesse maior distância ideológica entre os membros da coalizão. Isso pode indicar que os partidos nos ministérios tendem a perseguir o controle unificado quando as preferências políticas dos membros da coalizão são mais distantes e eventuais conflitos são antecipados. A presença de um desafiante com peso parlamentar e ideologicamente distante do ministro (desafiante) apresentou associação positiva com a dependente, de grande magnitude e na direção esperada ($\text{sig} < 0,05$). Ou seja, as chances de controle coalizacional aumentam significativamente quando o partido do ministro enfrenta desafiantes na disputa pelas comissões. Esse resultado

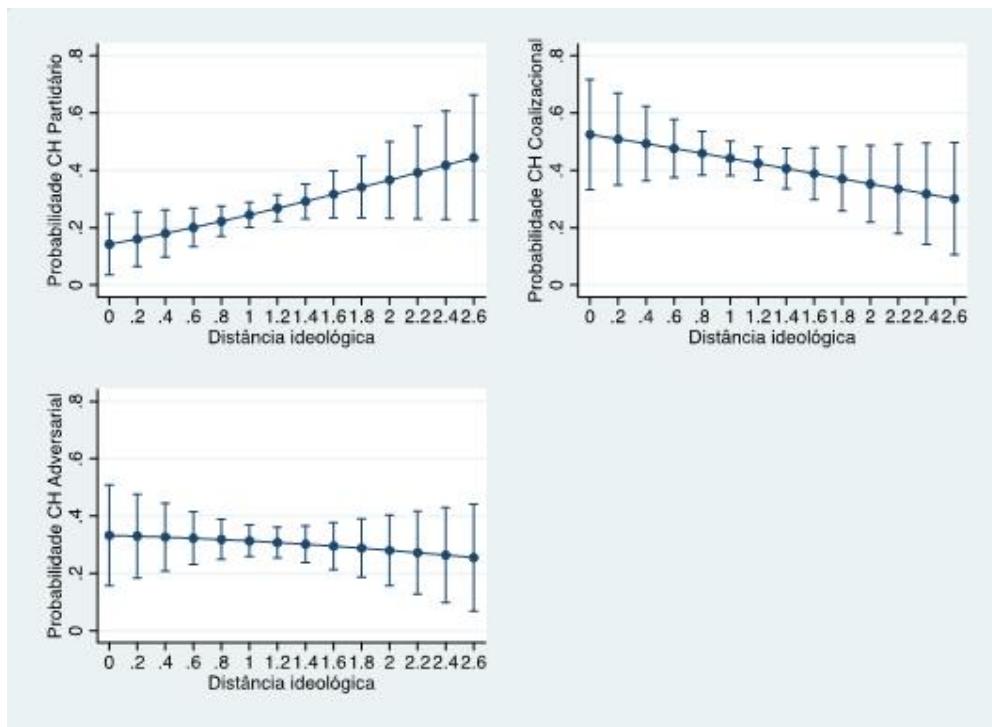
reforça a centralidade do Legislativo, como argumentamos, para o controle horizontal mútuo entre os membros da coalizão. Os Gráficos 4 e 5 apresentam os valores preditos das variáveis *desafiante* e *distância intracoalizão* para os diferentes tipos de controle horizontal:

Gráfico 4
Valores preditos da variável *desafiante*, segundo tipo de controle horizontal, IC 95%, Brasil, 1995-2010



Fonte: Elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

Gráfico 5
Valores preditos da variável *distância ideológica*, segundo tipo de controle horizontal, IC 95%, Brasil, 1995-2010



Fonte: Elaboração própria. Banco de dados Ministérios e Comissões Parlamentares no Brasil, 1995-2010.

Com relação à área temática do ministério, os resultados do modelo 2 corroboram a hipótese de que o controle coalizacional é exercido, principalmente, em relação ao núcleo coordenador do governo. Tanto os ministérios de desenvolvimento e infraestrutura como os de políticas sociais têm chances menores de sofrer esse tipo de monitoramento do que os da área de economia e gestão.

Assim, as variáveis de interesse neste artigo, a *distância ideológica intracoalizão* e a *jurisdição distinta da área de gestão ou econômica*, tendem a reduzir as chances de controle coalizacional, reforçando as oportunidades de controle unificado. Na direção inversa, embora não significativa estatisticamente, o resultado da variável *bônus positivo* reforça o argumento apresentado: partidos beneficiados com mais ministérios do que, proporcionalmente, o seu peso parlamentar têm 2,86 mais chances de ser alvos dos parceiros da coalizão. Isso indica que a lógica do controle mútuo é informada pela maneira como o presidente distribui os ministérios, introduzindo vieses a favor de alguns membros da coalizão. Os incentivos decorrentes da arena ministerial não são os únicos condicionantes do controle entre os colegas de governo, pois este depende ainda

das condições de disputa no Legislativo. Os efeitos das variáveis relativas ao Legislativo (*abrangência da CP* e *desafiante*) aumentam as chances de controle coalizacional, reforçando o argumento acerca da centralidade da arena parlamentar para o controle das ações do governo pelos seus próprios membros.

A abrangência temática da comissão parlamentar aumenta as chances de um partido diferente daquele do ministro ocupar a presidência da comissão (sig. < 0,05). Ou seja, se os partidos da base governista são seletivos no momento de monitorar os pares, a escolha parece recair sobre as comissões que permitem um controle difuso, com jurisdição ampliada e capazes de alvejar diferentes ministérios. Esse resultado aponta para a dinâmica complexa do controle horizontal entre os membros da coalizão. O monitoramento mútuo, entre pares, torna-se mais provável em comissões com poderes de *gatekeeper*, como a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, ou transversais a vários ministérios, como a Comissão de Seguridade Social e Família. Esse ponto é reforçado pelo fato de haver maior probabilidade de controle coalizacional (sig. < 0,001) quando candidatos competitivos e distantes do ministro entram em cena. Ou seja, os partidos competitivos no Legislativo parecem direcionar as suas forças para ocupar comissões orientadas para ministérios ocupados por partidos fortes e ideologicamente distantes.

As variáveis de controle, *tamanho da comissão* e *peso das oposições*, reduzem as chances de monitoramento cruzado, embora esse efeito seja estatisticamente significativo apenas no caso da primeira.

O segundo conjunto de modelos refere-se às chances de ocorrência de controle adversarial, liderado pelos partidos de oposição ou independentes, em comparação ao partidário, categoria de referência. Da mesma forma ao observado na análise anterior, no modelo 1 apenas a variável *cadeiras* apresentou significância estatística. A inclusão das variáveis do segundo modelo modificou o resultado da variável *desafiante*. Novamente, o efeito dessa variável é robusto, aumentando em 2,96 vezes o risco relativo de um partido oposicionista presidir a comissão em comparação ao controle desta pelo partido do ministro. Esse resultado sugere que variações no peso relativo de cada partido posicionado nesse campo são mais relevantes.

O que aprendemos com essa análise?

Os achados desta pesquisa apontam para a complexidade da interação entre os partidos membros do governo de coalizão no Brasil na experiência recente. Os resultados relativos às duas variáveis críticas do modelo proposto, o *tamanho do bônus ministerial* e a *distância ideológica* entre ministro e demais partidos, reforçam esse ponto.

Os resultados sugerem que faz sentido explorar mais a associação entre o

tamanho do bônus ministerial e os movimentos dos partidos para vigiar uns aos outros. Os partidos recompensados de forma desproporcional parecem ser mais monitorados pelos pares do que os que recebem uma cota inferior ou igual ao seu peso parlamentar. Ao contrário do esperado, a distância ideológica tende a diminuir as chances de controle coalizacional *vis-à-vis* o partidário, isto é, não leva os partidos da coalizão a assumir os custos do controle mútuo na arena parlamentar. Ou seja, os partidos mais distantes de seus pares conseguem evitar o *shadowing* dos colegas de governo.

Isso indicaria que sob o presidencialismo de coalizão brasileiro há incentivos mais fortes à rendição mútua entre os partidos no governo? Os resultados não autorizam tal conclusão. De forma diversa, os resultados reiteram que é a dinâmica da competição interpartidária na arena parlamentar que nos ajuda a entender o *puzzle* do controle horizontal sob os governos de coalizão no Brasil.

De fato, o controle coalizacional é menos provável quanto maior o partido do ministro e quanto mais distante ideologicamente ele for dos demais parceiros de governo. Ou seja, apenas para estes o monopólio partidário em uma área de política parece ser viável. Mas tal quadro sugere que o controle horizontal do tipo coalizacional é exercido de forma seletiva, dado que os custos da delegação cruzada para cada partido irão depender tanto do perfil do partido que ocupa os ministérios de seu interesse, bem como das chances de estes mobilizarem os recursos do Legislativo para tornar as suas agendas vitoriosas.

De acordo com os nossos achados, a presença de desafiantes no Legislativo estimula o monitoramento entre pares. A presença de um desafiante competitivo e com posições distantes daquelas sinalizadas pelo partido no ministério aumenta as chances de ocorrer o monitoramento cruzado. Além disso, as chances de controle coalizacional, que busca evitar o monopólio partidário em uma área de política, são ampliadas por meio do comando de comissões com potencial de impacto no processo decisório, seja pelos poderes de *gatekeeper* que detêm como pela amplitude das suas jurisdições. Membros de coalizões mais heterogêneas podem enfrentar condições distintas de controle partidário em relação a diferentes pastas que eles controlam. Tal quadro sugere que o controle horizontal do tipo coalizacional é exercido de forma econômica e seletiva, dado que os custos da delegação cruzada para cada partido variam a depender do *portfólio* em tela e das posições do partido ministerial para essa pasta em específico.

Ainda que os partidos da coalizão tenham poder de veto nas decisões pré-legislativas sobre a agenda do Executivo, isso não tem resultado numa dinâmica de controle partidário unificado das respectivas áreas de políticas por meio do controle das comissões parlamentares. No que se refere à conexão entre ministério e comissão parlamentar, os resultados não apontam para uma lógica de rendição mútua entre os partidos nos ministérios, em que cada um controla de forma unificada o portfólio e a presidência da comissão parlamentar. Ao contrário, sugerem movimentos deliberados

dos partidos para criar condições de um novo *round* de decisão sobre essa agenda durante o processo legislativo. Na medida em que os partidos forjam tais condições, pode-se argumentar que os acordos pré-legislativos são passíveis de revisão e a atenção a esse ponto nos ajuda a entender as derrotas de itens da agenda do Executivo ao longo do trâmite congressual. Em suma, o presidencialismo de coalizão no Brasil não tem levado ao controle unificado das áreas de políticas pelos partidos políticos. Ao contrário, o controle partidário de ministérios e comissões é mitigado, fazendo com que o controle horizontal do governo conte com os seus próprios membros na linha de frente.

Considerações finais

Este artigo contribui para elucidar como as tensões relacionadas à delegação de poderes em governos de coalizão informam as estratégias dos partidos nos dois espaços institucionais, Executivo e Legislativo. Os resultados indicam que a capacidade de controle horizontal de uma área de política pelo partido ministerial está relacionada à área temática considerada, às características da coalizão governante e aos partidos que ocupam os ministérios.

Este artigo analisou a atuação estratégica dos partidos das coalizões de governo em duas arenas decisivas para a definição das políticas públicas e o controle dos recursos destinados a estas, ou seja, os ministérios e as comissões parlamentares. Sua questão central diz respeito aos efeitos da delegação cruzada realizada pelos presidentes ao formar coalizões sobre o comportamento dos partidos nessas duas arenas. Em outras palavras, buscamos avaliar se os partidos que ocupam postos ministeriais controlam reciprocamente a atuação dos parceiros por meio das comissões parlamentares do Poder Legislativo.

O artigo não avaliou se o partido que ocupa a presidência das comissões efetivamente mobiliza os seus recursos para monitorar o partido que atua no ministério, seja em termos de revisão legislativa, seja quanto à fiscalização dos atos do governo. Avançar nessa direção é um passo decisivo para uma compreensão mais exaustiva das estratégias dos partidos que aderem ao governo, mas que têm a sua influência no governo mediada pela ação dos demais partidos.

A análise avança no entendimento sobre a operação das coalizões no Brasil, mostrando uma dinâmica mais complexa de operação do cartel legislativo coordenado pelo presidente. De fato, os partidos da coalizão exercem controle expressivo sobre as instâncias responsáveis pela fiscalização dos ministérios, ou seja, as comissões parlamentares. Entretanto, esse controle é exercido, em boa medida, por meio de outros partidos. Assim, o desafio do partido no ministério não é apenas proteger as suas propostas das iniciativas de revisão apresentadas pela oposição. Potencialmente, a

ocorrência do controle dividido capacita os partidos de coalizão a também atuarem como revisores. Esse fato tem sido negligenciado pela literatura que atribui à estratégia da coalizão de ocupar a presidência das comissões o interesse de proteger as suas políticas de revisão. No entanto, os resultados demonstram que, no interior da coalizão, os partidos não buscam apenas as presidências das comissões correspondentes aos ministérios que controlam. De forma distinta, eles também se mobilizam para influir nas áreas controladas pelos demais parceiros.

Por fim, além de ampliar a análise sobre as dinâmicas intracoalizão, incorporando as comissões legislativas como arenas de monitoramento da atuação dos partidos membros da coalizão, a presente análise indica que a cadeia de delegação estabelecida entre o formador da coalizão e os demais partidos é extensa, incorporando outros agentes, como presidentes de comissões, tornando mais complexa a compreensão dos resultados dessa cadeia em termos de políticas públicas e em termos de *accountability*. Nesse sentido, o desenvolvimento de estudos que se voltem às diferentes estratégias adotadas pelos partidos para garantir suas preferências no contexto de um governo multipartidário e também aos efeitos da delegação cruzada na produção de políticas públicas se apresenta como relevante e urgente.

Magna Inácio - Doutora em Ciência Política, professora no Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: <magna.inacio@gmail.com>.

Daniel Rezende - Doutora em Ciência Política, professora no Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal de Viçosa (UFV). Pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: <danielarezendeufv@gmail.com>.

Referências bibliográficas

AMORIM NETO, O. "Of presidents, parties, and ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of powers". Tese de Doutorado em Ciência Política. University of California. San Diego, 1998.

_____. "Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 43, nº 2, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. "Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998". *World Politics*, vol. 55, nº 4, p. 550-578, jul. 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado pelas Resoluções nºs 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 5, 8 e 15, de 1996; 33, de 1999;

11 e 16, de 2000; 19, 21 e 25 (Código de Ética e Decoro Parlamentar), de 2001; e 27, 28 e 29, de 2002; 4 e 15, de 2003; 20, 22 e 23, de 2004; 30 e 34, de 2005; 45, de 2006 [online]. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/o4dfu79>>. Acesso em: 5 jun. 2014.

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

COPPEDGE, M. "A classification of Latin American political parties". *Working Paper*, nº 244, Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies, 1997.

ESCOBAR-LEMMON, M.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. "Women ministers in Latin American government: when, where, and why?". *American Journal of Political Science*, vol. 49, nº 4, p. 829-844, 2005.

FIGUEIREDO, A. "O Executivo nos sistemas de governo democráticos". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, nº 58, p. 7-28, 2008.

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

_____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: FGV/Fapesp, 2008.

_____. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

FORTUNATO, D. "Legislative review and party differentiation in coalition governments" [online]. APSA, 2010, Annual Meeting Paper, 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1642438>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

FREITAS, A. *Governmental coalitions in multiparty presidentialism: the Brazilian case (1988-2011)*. São Paulo: USP/Cebrap. Projeto de pesquisa, 2011.

INÁCIO, M. "Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial no Brasil". Tese de Doutorado em Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

_____. Mudança procedural, oposições políticas e obstrucionismo na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

_____. *Presidents and their agents: the Executive Power from inside*. Belo Horizonte: CEL/DCP. Projeto de pesquisa, 2011.

INÁCIO, M.; ARAÚJO, P. M. Engajamento cívico, confiança e *background social*: os caminhos da democracia. In: AGUIAR, N. (org.). *Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

INÁCIO, M.; NUNO, A. "Competição política e estabilidade sob o presidencialismo de coalizão na América do Sul". *Teoria & Sociedade*, vol. 1, p. 12-45, 2005.

INDRIDASON, I. E.; KAM, C. "Cabinet reshuffles and bureaucratic capture". In: Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, 2003. Chicago: MPSA, 2003.

_____. "Cabinet reshuffles and ministerial drift". *British Journal of Political Science*, nº 38, vol. 4, p. 621-656, 2008.

KIEWIET, D. R.; MCCUBBINS, M. D. *The logic of delegation*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, vol. 12, n° 1, p. 3-27, 1979.

LAVER, M. E.; SHEPSLE, K. *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

MARTIN, S. "Why committees? Multiparty ministerial government and legislators preferences in comparative perspective". In: *Annual Meeting of the American Political Science Association*, 2005. Washington: APSA, 2005.

MARTIN, L.; VANBERG, G. "Coalition policymaking and legislative review". *American Journal of Political Science*, vol. 99, n° 1, p. 93-106, 2005.

MELO, C. R. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados, 1985-2002*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MÜLLER, W. C.; STRÖM, K. (eds.). *Coalition governments in Western Europe*. London: Oxford University Press, 2000.

PEREIRA, C.; MÜELLER, B. "The cost of governing: the strategic behaviour of the president and legislators in Brazil's budgetary process". *Comparative Political Studies*, vol. 37, n° 7, p. 781-815, 2004.

_____. "Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil". *Dados*, vol. 46, n° 4, p. 735-771, 2003.

SANTOS, F. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/Iuperj, 2003.

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

STRÖM, K.; MÜLLER, W.; BERGMAN, T. *Cabinets and coalition bargaining*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

TAROUCO, G. D. S.; MADEIRA, R. M. "Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, n° 45, 2013. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/rsp/article/view/34448>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

THIES, M. "Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition government". *American Journal of Political Science*, vol. 45, n° 3, p. 580-598, jul. 2001.

Resumo

Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas

Este artigo investiga a dinâmica de controle político entre Executivo e Legislativo sob o presidencialismo de coalizão no Brasil, com foco nos efeitos da delegação das tarefas de governo para o gabinete multipartidário. Argumentamos que as chances de controle horizontal, relativo ao monitoramento mútuo entre os partidos da coalizão, variam de acordo com o partido, o gabinete ministerial e as características das comissões parlamentares. O referente empírico da análise corresponde aos gabinetes presidenciais no Brasil no período de 1995 a 2010. Os resultados demonstram que a capacidade de controle horizontal de uma área de política pelo partido

ministerial está relacionada à área temática considerada, às características da coalizão governante e aos partidos que ocupam os ministérios.

Palavras-chave: governo de coalizão; presidencialismo; controle horizontal; comissão parlamentar

Abstract

Legislative parties and coalition government: horizontal control of public policy

This article investigates the dynamics of political control between the Executive and Legislative in coalition governments, focusing on the effects of tasks delegation to the parties of multiparty cabinet government. We argue that the chances of horizontal control based on monitoring of mutual coalition parties vary according to the party, cabinet and characteristics of parliamentary committees. The empirical reference of the analysis corresponds to the presidential cabinets in Brazil in the period from 1995 to 2010. Results demonstrate that the ability of horizontal control over a policy area by the ministerial party is related to the subject area considered, to the characteristics of the governing coalition and to the parties that occupy the ministries.

Keywords: coalition government; presidentialism; horizontal control; parliamentary committee

Artigo submetido à publicação em março de 2013.

Versão final aprovada em abril de 2015.